

# LOS CAMBIOS EN LA MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL URUGUAYA Y SUS IMPACTOS PARA EL TRABAJO SOCIAL<sup>1</sup>

## THE CHANGES IN THE URUGUAYAN SOCIAL PROTECTION MATRIX AND ITS IMPACTS ON SOCIAL WORK

Ximena Baráibar RIBERO\*

---

**Resumen:** El Trabajo Social, no puede ser comprendido por fuera del desarrollo e institucionalización de las políticas sociales. Las orientaciones y formas que estas adopten generarán impactos en el ejercicio profesional. En el Uruguay, desde el año 2005 al asumir el gobierno nacional el Frente Amplio, la política asistencial ha tenido un proceso de expansión, diversificación e institucionalización. Son expresión de esto la creación del Ministerio de Desarrollo Social y el desarrollo de variados programas sociales. Esta realidad ha implicado -entre otros aspectos- una ampliación del campo ocupacional para diversas profesiones, incluyendo al Trabajo Social. Este trabajo tiene como objetivo problematizar las tensiones instaladas para el Trabajo Social, dentro de la política asistencial poniendo foco en los denominados programas de proximidad: Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo y considerando a las políticas sociales en tanto espacio de provisión de bienes y servicios y como ámbito de inserción profesional.

**Palabras claves:** Política asistencial. Programas proximidad. Trabajo Social. Uruguay.

---

---

**Abstract:** Social Work can not be understood outside the development and institutionalization of social policies. The orientations and forms adopted by these will generate impacts in the professional practice. In Uruguay, since 2005, when the Frente Amplio has assumed the national government, welfare policy has undergone a process of expansion, diversification and institutionalization. This is the expression of the creation of the Ministry of Social Development and the development of various social programs. This reality has involved, among other aspects, an expansion of the occupational field for various professions, including Social Work. This paper aims to problematize the tensions installed for Social Work, within the assistance policy focusing on so-called proximity programs: Cercanías, Jóvenes en Red and Uruguay Crece Contigo and considering social policies as a space for the provision of goods and services and as an area of professional insertion.

**Key words:** Social assistance policy. Proximity programs. Social Work. Uruguay.

---

Submetido em 10/05/2017.

Aceito em 23/07/2017.

---

<sup>1</sup>Este artigo foi originalmente apresentado no VI Congresso da Rede Espanhola de Política Social, realizado em Sevilha, em fevereiro de 2017. A partir da indicação dos pareceristas, foi ampliada e aprofundada a análise.

\* Docente e investigadora del Área de Políticas y Protección Social del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales da Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. Constituyente 1502, Código Postal 11.200, Montevideo, Uruguay. E-mail: <xbaraiibar@gmail.com>.

## Introducción

El Trabajo Social, como práctica profesional no puede ser comprendido y analizado por fuera de la institucionalización y transformación de las políticas sociales. El cambio de estas genera impactos en el ejercicio profesional y en un doble sentido: en tanto espacio de provisión de bienes y servicios y también como ámbito de inserción profesional.

Desde el año 2005 al asumir el gobierno nacional el Frente Amplio, en el Uruguay se ha venido modificando la matriz de protección social y específicamente la política asistencial, entendiéndose por esta el conjunto de programas dirigidos específicamente a los pobres en su condición de tales (ARIAS, 2012). Son expresión de esto la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el desarrollo de tres marcos: el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social entre el 2005 y 2007, el Plan de Equidad desde el año 2008 y la Reforma Social puesta en marcha desde el 2011 y también con vigencia hasta la actualidad.

A partir de los tres marcos señalados, se ha desarrollado un amplio conjunto de programas, teniendo los de transferencias de rentas condicionadas, la mayor centralidad. Al mismo tiempo se han sumado programas vinculados al apoyo en alimentación, acciones orientadas al empleo y actuaciones en relación a la población en situación de calle y otras medidas en torno a la educación y la salud. A esto se suman desde el año 2012, los denominados Programas de Proximidad.

La ampliación de la política asistencial ha generado, como una de sus consecuencias, el crecimiento del campo ocupacional para diversas profesiones, entre ellas para el Trabajo Social.

Este trabajo tiene como objetivo problematizar las tensiones instaladas para el Trabajo Social dentro de la política asistencial, poniendo foco en los programas de proximidad y tomando como base la investigación “Estudio de los dispositivos de proximidad en las estrategias de intervención de los programas Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo del Ministerio de Desarrollo Social”<sup>2</sup>. Tal y como fuera indicado, esto implica problematizar tensiones que se derivan de las propias características de estos Programas, así como del espacio ocupacional que los mismos configuran.

Para alcanzar el objetivo, el documento se organiza en cuatro partes. En la primera se conceptualiza el vínculo entre el Trabajo Social y las políticas sociales. Luego se presentan sintéticamente los elementos que han configurado el campo asistencial en el Uruguay de los últimos años, poniendo particular énfasis en los Programas de Proximidad. En la tercera parte se analizan las tensiones que estos Programas instalan al Trabajo Social. El artículo se cierra desarrollando algunas de las problematizaciones planteadas.

---

<sup>2</sup> Se trata de una investigación realizada durante 2016 por Sandra Leopold, Carolina González, Laura Paulo y Ximena Baráibar docentes e investigadoras del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. A partir del análisis de la documentación de los programas y de la realización de 60 entrevistas a operadores, supervisores, facilitadores y referentes temáticos, el estudio estuvo centrado en las estrategias de proximidad en dichos programas, con el propósito de precisar sus definiciones, supuestos y modalidades de implementación. Aunque el ejercicio profesional del Trabajo Social no constituyó el eje central de la investigación, el estudio permite visualizar tensiones presentes en el mismo.

## **1. Políticas Sociales y Trabajo Social**

Nora Aquín (2013) ubica el campo profesional del Trabajo Social dentro del campo más amplio de la intervención social, el que de acuerdo a la autora surge de la intersección entre los procesos de reproducción cotidiana de la existencia, sujetos con dificultades para reproducir su existencia y los mecanismos de distribución secundaria del ingreso.

Los primeros son entendidos como el “conjunto de actividades que personas, grupos o instancias sociales desarrollan para mantener o mejorar sus condiciones de vida” (AQUIN, 2013, p. 66). La segunda esfera, “refiere a sujetos individuales o colectivos con dificultades para atender por sus propios medios -y por el mecanismo instituido, que es el mercado- a las necesidades propias de su reproducción cotidiana” (AQUIN, 2013, p. 67).

El tercer ámbito refiere al conjunto de procesos a través de los cuales es abordada la cuestión social por parte del Estado, garantizando la gobernabilidad de las sociedades. Forman parte de esta esfera las políticas públicas (y dentro de estas, las políticas sociales) en tanto instrumentos con la posibilidad de modificar la distribución primaria. Se trata de una posibilidad y por tanto la política pública podrá actuar disminuyendo o profundizando la desigualdad (AQUIN, 2013, p. 67).

La intersección de estas tres esferas delimita un espacio complejo y conflictivo y esto debido fundamentalmente a que se estructura y desestructura y reestructura en torno a la lucha por la definición de las necesidades, en su incorporación o no en la agenda pública y en las modalidades específicas de atención a poblaciones concretas (AQUIN, 2013, p. 68).

De acuerdo a Aquín (2013, p. 67) el campo profesional del Trabajo Social “se sitúa en los procesos de reproducción cotidiana de la existencia de los sectores ligados a la fuerza de trabajo, cuando existen dificultades para sostener dicha reproducción -para sí y para su grupo próximo-, conforme al modo de organización social vigente”. Aclara la autora que estos déficit son producto (y expresan) de relaciones sociales asimétricas en las posibilidades de ser y no de sujetos incapaces y/o atrasados.

Entonces, el campo profesional del Trabajo Social se encuentra estrechamente vinculado a las políticas sociales. Señala Yamamoto (1992, p. 104) que el Trabajador Social es un profesional cuya actuación está generalmente mediatizada por la prestación de servicios sociales en instituciones que implementan políticas sociales y esto implica dos aspectos relevantes.

En primer lugar indica la autora que el Trabajo Social, es más que la evolución de la filantropía. La profesión se torna posible y necesaria, cuando el Estado amplía sus funciones en la sociedad, en el ámbito de la cuestión social, pasando a administrar el conflicto social, dentro de una perspectiva de la regulación de la vida social (IAMAMOTO, 2002, p. 31). Históricamente a medida que se amplía el contingente de las clases trabajadoras y la presencia política en la sociedad, se pasa de la caridad tradicional a la centralización y racionalización de la actividad asistencial y de prestación de servicios sociales por el Estado. De esta manera, el proceso de institucionalización del Trabajo Social como profesión, se encuentra estrechamente

vinculado al crecimiento de las grandes instituciones de prestación de servicios sociales y asistenciales, administradas o subsidiadas por el Estado. Este proceso genera la expansión del mercado de trabajo para trabajadores especializados (IAMAMOTO, 1992, p. 93).

El segundo aspecto relevante es que el Trabajador Social no es un profesional liberal, sino que es un trabajador asalariado que vende su fuerza de trabajo especializado a entidades empleadoras, a cambio de un salario (IAMAMOTO, 1992, p. 94; 2002, p. 94). Por lo tanto, es imposible aislar el análisis del trabajo del profesional, de las condiciones y relaciones de trabajo en tanto el salario, la naturaleza de los contratos de trabajo, los recursos disponibles y las formas de organización y gestión de las fuerzas de trabajo afectan el contenido y las posibilidades de ejecución del propio trabajo.

En tanto colectivo profesional involucrado en la implementación de políticas sociales, su significado solo puede ser comprendido si se toma en consideración tal característica (IAMAMOTO, 1992, p. 94). Al cambiar la realidad y en particular las políticas sociales, también lo harán las condiciones para el ejercicio profesional. Iamamoto (1992) refiere a la temporalidad de la práctica profesional. Señala la autora la necesidad del reconocimiento de la historicidad de la profesión, lo que implica considerar el trabajo profesional en constante transformación. A medida que se presentan nuevas situaciones históricas, la práctica profesional, como componente de las mismas, también está obligada a redefinirse.

## 2. La política asistencial en el Uruguay de los últimos años

En el 2005 y por primera vez en la historia del Uruguay, asume un gobierno a cargo de la izquierda política (Frente Amplio) en un contexto marcado por elementos negativos (aumento del desempleo, pobreza e indigencia y desigualdad), luego de la crisis del año 2002.

El Frente Amplio otorgó jerarquía a la agenda social y desarrolló como una de sus líneas principales de acción la asistencia a la pobreza, en consonancia con lo que venía ocurriendo en América Latina. Señalan Midaglia y Castillo (2010, p. 168) que entrado el siglo XXI en la región comienza a plantearse la inadecuación de la condición provisoria del tratamiento público de las problemáticas de los estratos sociales más desfavorecidos, así como la necesidad de estrategias para responder a nuevos riesgos sociales. En este contexto, se inauguraron y/o recrearon instituciones estatales, como los ministerios sociales. Estos tuvieron el cometido de albergar las nuevas políticas sociales y de reorganizar la provisión pública dirigida a grupos sociales específicos a partir de localizar en su órbita algunos servicios y programas de corte asistencial dispersos en distintas agencias públicas.

En el caso uruguayo, mediante la ley 17.866 se crea el *Ministerio de Desarrollo Social* (MIDES) estableciendo trece competencias agrupables en cuatro esferas: i) implementar, ejecutar y coordinar el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social; ii) gestionar políticas y planes vinculados a juventud, familia, adultos mayores, discapacidad y desarrollo social en general; iii) articular y coordinar acciones, planes y

programas intersectoriales y iv) organizar y gestionar un sistema de información de la oferta pública social, del desempeño de los programas y avanzar hacia un registro único de beneficiarios.

En términos de políticas y planes implementados, también es observable la incorporación del país a lo que venía siendo la respuesta preponderante en América Latina en materia asistencial: los Programas de Transferencias Condicionada (CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

Mediante la Ley 17.869 y como respuesta a la emergencia social, el gobierno uruguayo crea el *Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social* (PANES) y define como componentes: Plan Alimentario; Programa Emergencia Sanitaria; Programa de Ingreso Ciudadano; Programa Educación en Contextos Críticos; Programa Empleo Transitorio; Programa Asentamientos Precarios y Pensiones y Programa Alojamiento a las Personas en Situación de Calle.

El componente de mayor relevancia e impacto fue el Ingreso Ciudadano, una transferencia mensual fija de U\$ 56<sup>3</sup> por hogar e independientemente de su composición y sujeta a condicionalidades en educación y salud para niños y embarazadas.

Además de proporcionar asistencia contingente fundamentalmente a través de transferencias monetarias y alimentarias, el PANES tuvo como objetivo que los beneficiarios alcanzaran oportunidades e instrumentos que les permitieran salir de la pobreza y la exclusión social en el mediano plazo, a través de intervenciones en capacitación, educación, alfabetización así como experiencias de participación social y laboral (AMARENTE ET AL, 2009, p. 4).

Cumplidos los dos años de ejecución del PANES, el gobierno diseñó el *Plan de Equidad* (PE) que comenzó a implementarse en enero de 2008. Constituye una línea de acción de largo plazo que se propone modificar desigualdades económicas, de género, étnicas, etarias, para lo cual se organiza en dos conjuntos de acciones. Los *componentes estructurales* de la matriz de protección social están conformados por la reforma tributaria, de salud y educativa y el plan de igualdad de oportunidades y derechos (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES -CNPS-, 2008, p. 31).

Por otro lado la *Red Moderna de Asistencia e Integración Social* (RAIS), está destinada a aquellos sectores socioeconómicos que tienen restringidas sus oportunidades de incorporarse al mercado de empleo. Señala el documento que no se traduce en simples programas de ayuda a los pobres, sino que pretende articular con el sistema de seguridad social y el conjunto de políticas universales que garantizan los derechos sociales. Se plantea que esta red debe entenderse como puente y con un papel destacado en el tránsito hacia un nuevo modelo de estado social con equidad en las políticas sectoriales (CNPS, 2008, p. 9, 30).

Forman parte de la RAIS las prestaciones sociales no contributivas (asignaciones familiares y pensiones a la vejez), seguridad alimentaria, trabajo protegido, promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos, políticas de educación para la infancia y la adolescencia, políticas de inclusión social y orientadas a fomentar la participación social (CNPS, 2008).

---

<sup>3</sup>A valores del año 2005 (Amarante et al, 2009: 5).

En el año 2010, asume por segunda vez el gobierno nacional el Frente Amplio. En un contexto donde los indicadores sociales mostraban una clara mejoría, la política asistencial continúa su expansión. En el 2011 el Consejo Nacional de Políticas Sociales, aprueba la *Reforma Social*, la que se propone avanzar en la nueva matriz de protección social: en sus componentes estructurales, en los asistenciales y en los nexos entre ambos. Se entiende que solamente así se podrán reducir sustentablemente la pobreza, la segmentación social y la desigualdad (CNPS, 2011, p. 11).

El documento señala que han existido avances sociales a partir del año 2005 y que en ese nuevo período de gobierno es necesario profundizar las políticas desarrolladas, generar nuevas y fortalecer la llegada de todas las políticas a los sectores más vulnerables. También se hace referencia a la segmentación socio territorial y la necesidad de articular las dimensiones sectoriales con las territoriales (CNPS, 2011, p. 16,18).

Así, la Reforma Social define tres componentes de la matriz de protección social: aquellos dirigidos al conjunto de los habitantes del país; los que se orientan al 20% de la población en situación de pobreza y vulnerable a la pobreza y finalmente los destinados al 3% de la población en situación de indigencia y vulnerable a la indigencia (CNPS, 2011, p. 20).

### **3. Programas de Proximidad y su impacto para el Trabajo Social**

En el marco de las orientaciones de la Reforma Social, surgen a partir de 2012 los programas de proximidad: *Cercanías*, *Jóvenes en Red* y *Uruguay Crece Contigo*, poniéndose el Uruguay también en ese momento en sintonía con lo que venía ocurriendo en América Latina.

Avanzado el siglo XXI, a los PTC se suman los programas de acompañamiento familiar. Jara y Sorio (2013, p. 2) señalan que a pesar de los logros de las transferencias condicionadas, estas enfrentan desafíos para mejorar su capacidad de generar capital humano en las familias más pobres y definir itinerarios para salir de la pobreza. Indican que no alcanza con exigir condiciones de participación en los programas para asegurar que los beneficios monetarios incentiven el consumo de otros servicios.

Consideran necesaria una alternativa que permita abordar las situaciones familiares donde es menos probable que los incentivos actúen por sí solos. Así, surgen los modelos de acompañamiento como estrategia para la atención de poblaciones vulnerables de manera de suplementar ciertos servicios para llegar a poblaciones prioritarias que por alguna razón, no tienen cobertura (JARA; SORIO, 2013, p. 3,12).

En el caso uruguayo, la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, *Cercanías*, supone un esfuerzo interinstitucional para la atención de familias en situación de extrema vulnerabilidad y basa su accionar en la articulación institucional con otros programas, servicios e instituciones existentes en los territorios y promueve un cambio de gestión de las instituciones para superar fragmentaciones y superposiciones; mejorar la articulación de los servicios, el trabajo en red y la integralidad en el primer nivel de atención. También se propone desarrollar un trabajo de proximidad con las familias

que presenten mayor índice de carencias críticas y de vulnerabilidad socio – familiar y garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes (MIDES ET AL, 2012b, p. 2).

La proximidad supone una intervención cercana al grupo familiar como sujeto, acompañando sus procesos, las urgencias, necesidades, preferentemente en el domicilio o en los espacios donde transita, orientada en la perspectiva de fortalecer sus capacidades y autonomía. No implica asumir a la familia como una totalidad aislada sino articulada a su contexto, identificando factores de protección y sostén en las políticas públicas, instituciones y redes comunitarias (MIDES ET AL, 2012b, p.3-4).

La implementación del trabajo se organiza a partir de una Comisión Político Técnico Interinstitucional, una Unidad de Gestión, Espacios Locales de articulación de servicios y Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF). Estos desarrollan una metodología de proximidad para el acompañamiento a las familias en el proceso de restitución de derechos y la articulación con actores interinstitucionales a nivel local para el acceso a prestaciones (MIDES ET AL, 2012b, p. 3).

Cada ETAF es gestionado por una Organización de la Sociedad Civil y supervisado por la Unidad de Gestión. Los Equipos deberán estar integrados por técnicos con formación y experiencia en trabajo social y comunitario, en las áreas de Trabajo Social, Psicología, Educación Social, Ciencias Sociales, Salud y/u otras ciencias sociales y humanas. Todos los integrantes deberán al menos, ser estudiantes avanzados (con más del 80 % de las materias/créditos aprobadas/os) en el campo de las áreas mencionadas. Al menos 2 integrantes del equipo deberán poseer título de grado de Licenciado en Psicología, Trabajo Social o Ciencias Sociales y cubrir no menos de 30 horas semanales cada uno. El plazo contractual será de 12 meses a partir de la firma del convenio, pudiéndose renovar por hasta 3 períodos de 12 meses, previo informe favorable de gestión (MIDES, 2016, p. 11-12).

*Jóvenes en Red* está dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, que no estudian ni culminaron el Ciclo básico, pertenecen a hogares con ingresos debajo la línea de pobreza y no tienen un empleo formal. Tiene como objetivo general promover el ejercicio de derechos de esa población, desde un abordaje integral, territorial y en comunidad (MIDES ET AL, 2012 a, p. 8).

El Programa se desarrolla en base a cuatro componentes. El primero está referido a la convocatoria, apoyo, acompañamiento a los jóvenes y al seguimiento para el egreso. El segundo componente refiere a los espacios de formación y el tercero está centrado en aspectos laborales. Finalmente, hacen parte del cuarto componente la proyección y fortalecimiento comunitario.

La estructura operativa se conforma por el Equipo de Gestión orientado a establecer una dinámica que posibilite el cumplimiento de los objetivos y el Equipo de Trabajo Territorial, con la tarea de desarrollar los cuatro componentes mencionados. Cada 20 adolescentes y jóvenes, habrá un docente u otro técnico con perfil socio – educativo (MIDES ET AL, 2012 a, p. 18).

El documento señala la conformación de los equipos de trabajo: un coordinador; docentes/educadores; talleristas; profesional técnico con formación en comunidad, grupos o instituciones; personal de servicio y administrativo.

Los Términos de Referencia para el educador/a del equipo socio educativo territorial presentan el perfil requerido para el cargo. Se señala que podrá ser un Profesional titulado/a o estudiantes avanzados con un 75% de la carrera aprobada en el Área Social o Educativa y allí se indican: Licenciatura en Psicología, Trabajo Social, Sociología, Ciencias de la Educación y Antropología. También podrán postular los profesores de la Enseñanza Secundaria y Maestros de Educación Primaria, Educadores Sociales y Profesores de Educación Física. Asimismo se valorará la experiencia de trabajo en proyectos socioeducativos con impacto territorial e inclusión social y en proyectos educativos formales y no formales. También se considerará favorablemente el conocimiento del territorio y de sus instituciones y de las redes sociales y educativas para el trabajo con adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social (MIDES s/f, p. 4).

La forma de contratación es vía arrendamiento de servicios y el contrato tiene una duración de un año. Las tareas requieren disponibilidad horaria para adaptarse a las dinámicas comunitarias (MIDES, s/f, p. 5).

Finalmente *Uruguay Crece Contigo* (UCC) parte de considerar la relevancia de los primeros años de vida para el desarrollo posterior del individuo, señalando que es preciso construir un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia. En se marco, el programa es entendido como una forma de contribuir a mejorar la calidad de vida de los más pequeños, especialmente los más desfavorecidos, desde su concepción y en base al acompañamiento familiar y comunitario integral e integrador (LUSTEMBERG, 2012, p. 1,6).

La estructura organizativa del programa está conformada por una Mesa de Coordinación Interinstitucional encargada de la gestión política de UCC siendo la responsable de dar seguimiento estratégico al programa. La Unidad Técnica Central es quien debe fijar los objetivos de trabajo de acuerdo a la planificación estratégica, coordinar con las sectoriales y realizar el seguimiento y evaluación de las acciones (LUSTEMBERG, 2012, p. 8). También forman parte de la estructura organizativa, los equipos de cercanía integrados por facilitadores, supervisores y operadores. Estos tienen como tarea principal el realizar el acompañamiento socio – sanitario a las familias (OPP; UCC, 2014 a, p. 29-31).

Los términos de referencia para la contratación de operadores señalan como perfil para el cargo el ser profesional o estudiante avanzado del área social y/o de la salud. Se indica que se valorará la formación y/o experiencia en políticas públicas especialmente aquellas vinculadas a la primera infancia y que el postulante deberá poseer habilidades para la comunicación interpersonal y trabajo vincular con familias que habitan en contextos críticos. La contratación se realiza vía el arrendamiento de servicios y tendrá vigencia desde la firma del contrato, hasta un plazo definido, pudiéndose renovar de acuerdo a las evaluaciones de desempeño (OPP; UCC, 2014, p. 3,8).



### *3.1. Puntos de encuentro de los Programas de Proximidad*

En la puesta en marcha de los programas de proximidad es posible observar paradojas, ilusiones y tensiones. Algunas son visualizadas y expresadas por los Trabajadores Sociales, pero en otros casos son los propios profesionales que contribuyen a su consolidación.

Estos programas se orientan al trabajo con sectores en extrema pobreza, desvinculados o con grandes dificultades en el vínculo con el entramado institucional existente y con el mundo formal del trabajo. En este sentido se indica:

Cuando trabajamos en proximidad partimos de la base que las cosas acontecen en la vida cotidiana de las personas. La vida cotidiana se desarrolla en los territorios, trabajamos con una población excluida desde todo punto de vista (socialmente, laboralmente, desde la salud) donde su propia exclusión produce guetización, una territorialización de sus problemas, de su vida cotidiana que reproduce la marginación y la exclusión, entonces no circulan por otros territorios, otros espacios de ningún tipo. (Entrevistado 1).

Son programas que se proponen revertir esa situación, por tanto vincular o re vincular con los ámbitos señalados. Señalan los entrevistados:

Uno de los principales elementos de la proximidad es la accesibilidad, es población que está excluida de un montón de servicios, y por ende está siendo vulnerada en sus derechos. Poder ir a las casas, poder moverse en el territorio, tiene como objetivo poder suplir algunas falencias que tienen las redes institucionales en el barrio, que a veces generan dificultades en acceder a la educación, al trabajo, a la salud. (Entrevistado 2).

Estos dispositivos vienen a llenar esos vacíos para lograr que esas familias accedan a prestaciones y a la restitución de sus derechos. [la proximidad viene a dar respuesta] justamente a esta supuesta incapacidad, es un dato de que estos dispositivos tradicionales de protección no llegan a estas familias, y por lo tanto desde una política social se ha pensado en el tema para dar respuesta eso. (Entrevistado 3).

Este trabajo con sectores en extrema pobreza, se realiza desde dispositivos que tienen plazos acotados de actuación y que poseen muy baja materialidad e institucionalidad. Esto significa muy poca capacidad de dar respuesta a las necesidades extremas de la población destinataria de los programas. Así, en el punto de partida es posible visualizar un desajuste entre propósitos y dispositivos. De acuerdo a un entrevistado:

Es una estrategia súper ambiciosa, para el dispositivo, y para los tiempos, y para todo lo que pretende. Se trabaja con familias muy pobres, que vienen en condiciones de materialidad muy crudas, es difícil poder trabajar otras cosas cuando la materialidad es tan precaria. (Entrevistado 4).

Los objetivos de los programas de proximidad se alcanzarían a partir del trabajo de proximidad y de diseños interinstitucionales. Y son dependientes de las realidades territoriales. De estos aspectos, se deriva una segunda tensión. La interinstitucionalidad -señalada como parte de las innovaciones de los programas- es un presente – ausente. Al respecto se señala:

Cuando se plantea la estrategia, aparece una cuestión de interinstitucionalidad que se supone que funciona. Hay un montón de cosas que tienen que ver con esos protocolos que no son reales. Por ejemplo, para conseguir un cupo para un refugio, pasamos por lo mismo que cualquier otro programa. Lo interinstitucional no funciona, y en realidad no hay respuesta distinta a nada. Con vivienda, hay un protocolo de mitigación, que es el mismo que para todo el mundo, y que son prestaciones que no se adecuan a las familias. La gran mayoría queda afuera, pero si encontrás un caso en que sí, y presentás ese formulario, pasas un par de años, y no hay resolución. Hay algo de los protocolos, que no funciona, porque no funciona lo interinstitucional. (Entrevistado 4).

Y las realidades territoriales son diversas, en varias de ellas con recursos institucionales que -incluso más allá de los acuerdos- no existen o son insuficientes. Se indica en este sentido:

La estrategia de proximidad, parte de la base de que en los territorios hay recursos que muchas veces no los hay, entonces el programa cuenta con que los territorios tienen un centro de salud, servicios y proyectos educativos, proyectos laborales u otros tipos de servicios que muchos territorios no los tienen. Entonces tenés que armar un proyecto con un chico o una chica y cuando vas a ver... UTU no hay, aulas comunitarias están cerradas, ¿programas de esto? No, en este barrio no hay, se debe trasladar y los chicos no están prontos para trasladarse... el centro de salud es un desastre o llegar hasta ahí es una tranza o conseguir hora, y cuando llegas no hay psiquiatría. (Entrevistado 1).

La otra novedad radicaría en el trabajo de proximidad, el que dada la distancia entre necesidades y respuestas adquiere gran relevancia en la práctica cotidiana. El trabajo de proximidad de acuerdo a los entrevistados, tiene una dimensión física referida al “ir hacia la población destinataria”, pero supone también aspectos de índole afectivo que permitirían la construcción o recomposición del vínculo con las instituciones y el mundo del trabajo formal.

La proximidad, implica ir al hogar, tener un vínculo más afectivo con las familias. Vínculo afectivo pero estableciendo a la vez la distancia, si bien hay objetivos establecidos, se genera un vínculo de confianza, desde la comprensión, empatía. Si podemos ir varias veces a la casa, nos sentamos, conversamos. Tiene que ver con la confianza que se genera, con el vínculo, porque nosotros nos abrimos a que nos pueda contar de todo, vemos por donde van sus preocupaciones. (Entrevistado 5).

Los programas de proximidad encuentran en los discursos de los entrevistados, una justificación importante en el fracaso de instituciones. El “llegar” a una población a la que el resto del entramado institucional “no llega” hace parte importante de lo que los programas dicen de sí mismos. De acuerdo a un entrevistado:

Está bueno porque se llega muchas veces a familias que no se acercan a las redes institucionales, y somos nosotros quienes vamos a la casa a trabajar con ellos. Muchas veces se nos derivan familias de territorio, por lo general son familias que no tienen contacto con las instituciones, y gran parte del trabajo que hacemos es conectarlas con los servicios. Se trata de poder acercarse a las familias que no llegan a las instituciones del barrio y que no tienen circulación social si se quiere. El perfil de las familias con las que trabajamos es ese, una desconexión generalizada, sí se vinculan con la escuela, poco con

el centro con de salud y no mucho más. Intentamos conectarlos con el SOCAT's<sup>4</sup>, nos encontramos familias que están encerradas en su barrio, aisladas (Entrevistado 6).

Los entrevistados reconocen un funcionamiento complejo por parte de las políticas públicas, un funcionamiento que podría leerse como contribuyendo en la producción de los destinatarios de los programas de proximidad. En este sentido se dice que:

Es muy difícil el acercamiento a los centros de salud porque históricamente fueron excluidos, históricamente molestaron, entonces el sistema los excluye, ponen los horarios de atención para esta población los lunes a las 9 de la mañana, cosa que no vaya nadie. (Entrevistado 1).

Pero luego se instala aquí una paradoja. La referida realidad, en el devenir de lo que estos hacen efectivamente, se consolida como dato. Esto no implica que quienes trabajan en los programas desconozcan la relevancia de estos aspectos, pero no forma parte de lo que los programas de proximidad efectivamente realizan; esto es, no hay acciones orientadas a que la oferta pública modifique la cantidad y calidad de las prestaciones brindadas. Cuando las políticas públicas aparecen en el discurso, lo hacen fundamentalmente asociadas a la coordinación y superación de la fragmentación. A la falta de acceso a las instituciones y prestaciones -sin que quede claro de qué manera- se pretende dar respuesta desde los programas de proximidad.

Solamente con la proximidad vos podés entender o ver a la familia, me parece que si esto lo trabajaras desde una institución donde la familia tuviese que trasladarse, hay muchas cosas que te perdés. El hecho de recorrer el barrio, las instituciones, de ser parte de ellos, de acompañar, le va dando a la familia otra visión. A veces se cuestiona que la familia no va al sistema de salud, no va al sistema educativo y después cuando vos acompañas a la familia, entendés por qué muchas veces se alejan de ese servicio, no te digo que se la discrimina, pero sí se la estigmatiza como que no puede, que nunca pudo, que no se comprometió y entendés por qué las familias no logran ciertas cosas. Me parece que la estrategia de proximidad es maravillosa porque te permite ver realmente a la familia y qué es lo que pasa. (Entrevistado 8).

Así, la proximidad termina siendo un trabajo realizado fundamentalmente con los destinatarios de los programas y más específicamente centrado en el terreno vincular, en el acompañamiento afectivo y “cuerpo a cuerpo”.

La cercanía tiene que ver con esto de estar presente en el cuerpo a cuerpo en el trabajo con el joven en esa construcción del camino que va haciendo y que comienza a transitar. Lo que nosotros hacemos es un acuerdo educativo con los jóvenes con los que trabajamos, los acompañamos en el cuerpo a cuerpo, en un proceso donde a lo que apuntamos es que cada adolescente o joven pueda proyectarse a futuro y tratar de modificar su realidad. (Entrevistado 9).

Se realiza una apuesta -y es parte de lo que se valora- a un trabajo que además de cuerpo a cuerpo es a medida de cada sujeto.

---

<sup>4</sup>Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial del MIDES. Apunta a impulsar el desarrollo comunitario y la activación de redes de protección local, a través de la participación de vecinos e instituciones públicas y privadas.

El programa permite la adecuación de cada equipo a su territorio, con sus particularidades y las improntas personales de cada gurí. Te permite diseñar estrategias acordes al territorio, al chiquilín, a la situación en la que está viviendo. A veces también se generan tensiones en el sentido de que habemos cuarenta y pico de equipos y como que hay muchas maneras de hacer, entonces a veces eso también atenta contra la integridad de un programa, tantos programas como equipos. (Entrevistado 9).

Se trata de programas, que en términos generales, deben salir a la construcción de la demanda.

Vamos y presentamos la propuesta y vemos que no están decididos de que el equipo esté ahí, les dejamos la propuesta y nuestras tarjetas y volvemos a la semana para una contestación. Los acuerdos que nos planteamos, capaz en la primera entrevista no se van a trabajar tantas cosas, lo vamos dejando para más adelante, el equipo va investigando un poco más el terreno, en qué cosas puede ayudar, qué cosas puede decir. (Entrevistado 8).

Los entrevistados señalan que la participación en los programas de proximidad es siempre de carácter voluntario e implica un acuerdo con los destinatarios y la idea que estos deben poner de sí mismos para salir de la situación en la que están.

Cuando vamos, primero presentamos el programa, lo que hacemos, y participar en el programa es una invitación. Nosotros le decimos todo lo que vamos a trabajar, el tiempo que vamos a estar. Aclaramos que requiere acuerdos con la familia, y que ellos deben también poner su parte, hacer sus “deberes” y cumplir los acuerdos. Si bien nosotros hay muchas cosas que vamos a facilitar, ellos son los que tienen que sostener, nosotros nos vamos. (Entrevistado 5).

Luego, el trabajo de proximidad es una acción que queda a cargo de operadores sociales, incluyendo dentro de esto un conjunto variado de disciplinas (entre ellas el Trabajo Social) y también de estudiantes avanzados.

Aunque con diferencias entre ellos, se trata de programas que presentan niveles importantes de protocolización de su accionar.

El protocolo plantea el marco orientador pero también tiene líneas más concretas, de frecuencia, de intensidad o de cómo planificar un poco la intervención, te da distintos elementos para el trabajo. Tiene anexos con temas prácticos como por ejemplo cómo responder a un juzgado, los oficios...tiene esa parte práctica muy concreta que son orientaciones para cuestiones a las que los equipos se pueden enfrentar. Cómo hacer informes para un juzgado o para INAU [Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay], tiene las líneas generales de trabajo y cosas concretas, además de estos anexos prácticos para ayudar a instrumentar el trabajo. (Entrevistado 6).

Y que presentan sofisticados procesos de registro y monitoreo de las diversas actuaciones realizadas por los operadores sociales.

Hay protocolos que tiene que ver con el proceso de intervención, que hay una serie de momentos que están predeterminados para hacer ciertas acciones. Se espera que en los primeros 2 meses se haga un diagnóstico y un plan de trabajo, que se debe ingresar en un sistema informático, que está monitoreado de manera central, si esos pasos no se cumplen, llegan como alertas a las cuales se avisa que hay que cumplir con esos pasos, no es que sea algo deseable, sino que es obligatorio. Y luego hay unos tres seguimientos en

el proceso que son cada 6 meses, en los cuales existe un programa informático en el cual hay que rellenar campos, donde se da cuenta de las metas establecidas en el Plan, donde se ve cómo evoluciona el trabajo. Por ejemplo se revisan las metas, hay una parte más estandarizada, y otra más cualitativa, en donde poner comentarios de lo que se viene trabajando. Y luego también tenemos formularios de egreso, que refieren al protocolo de egreso. (Entrevistado 10).

### *3.2. Impactos para el ejercicio profesional del Trabajo Social*

Se trata de programas que se dirigen a la extrema pobreza y que generalmente deben transitar un proceso de construcción de la demanda. Este aspecto, no es exclusivo de los programas de proximidad, pero en el marco de otras características que estos tienen, genera tensiones y preguntas por el sentido de la intervención.

En los casos que es una institución que deriva, la demanda aparece más clara, ya viene más definida en la entrevista. Cuando llegamos por lista de DINEM<sup>5</sup> es cuando más se complica, y la familia no entiende para qué vamos, nos dicen que tienen todo resuelto. Es difícil llegar sin que nadie te llame, nadie te pidió que fueras a su casa. (Entrevistado 7).

Son programas orientados a sectores en extrema pobreza y que contribuyen a activar la demanda de bienes, servicios y prestaciones para los cuales no se cuenta con las respuestas en cantidad, calidad, tiempo y forma. Esto instala un desajuste que se expresa como tensión entre los objetivos y la posibilidad de dar respuesta a los mismos lo que tiene impactos para las familias y los operadores. Estos son receptores de enojos y frustraciones y se instala la pregunta sobre el sentido de movilizar aspectos para los cuales no habrá respuesta y también dilemas éticos en torno a ser testigo de asuntos que no podrán ser abordados.

Otra cosa es el tiempo de las prestaciones. Con el INDA [Instituto Nacional de Alimentación] a veces estás dos horas con el celular para conseguir una fecha. Y todos los trámites y papeles que te piden (...). Se supone que por algo te estoy pidiendo los tickets, no es porque sí. Y hay prestaciones que no han salido, un acogimiento familiar que pedimos para una familia, hace siete meses lo estamos esperando, entonces te preguntas qué es lo que está pasando. Está el informe, está todo pronto... No me esperes cuatro meses para decirme más «peros». Porque la familia ya no sabe más que hacer y aparecen los enojos, y somos nosotros los que estamos para recibir ese enojo. Cuando no aparecen las respuestas a nosotros llega un momento que se nos acaban las estrategias. Uno la va piloteando hasta esperar que llegue la famosa prestación, pero hay personas que se enojan más. (Entrevistado 11).

Una tiene la función de detectar y vincular y poder aportar en algo que haga que esa situación mejore pero nosotros no somos el dispositivo clínico que va a hacerse cargo de eso ni el equipo de intervención que le va a dar seguimiento. Nos ha pasado de movilizar a una mamá, llamando previamente y haciendo las coordinaciones que podemos, donde la madre hace todo el proceso para salir de su casa finalmente y cuando llegamos nos dicen "no tengo lugar en ningún lugar", y la mujer ya está con el bolso y todo ahí. Hay que ver bien qué movilizas porque después no sabes si vas a tener una respuesta para eso. (Entrevistado 12).

---

<sup>5</sup> Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social.

A lo anterior se suma, el riesgo de que el no cumplimiento de las metas y objetivos, se traslade como responsabilidad a los operadores sociales:

La dificultad es convertirte en la cara del 'no' de las no respuestas del Estado. Es tu cara ahí delante de la familia diciendo 'no hay esto, no hay lo otro, no se puede'. Eso es agobiante y cansador para uno. También sucede acá y en los otros programas que se responsabiliza al operador del error en el diseño de la política y en la ejecución. Como que se corta por el hilo más fino. Que no haya vivienda no es un error del operador, que no puedan ir a la Escuela porque tienen que caminar tres kilómetros con barro... ¿qué culpa tiene el operador de eso? Hay una cuestión ahí bastante macabra...no por las personas sino que la institucionalidad tiende a eso. Si tengo que apelar a un conocido para poder conseguir un número en la Policlínica –por ejemplo-, el que está fallando es el MIDES. Entonces, las no respuestas de la interinstitucionalidad obstaculizan el trabajo, porque en realidad la familia –en todo su derecho- te puede decir 'bueno, entonces ¿a qué venís?'. (Entrevistado 13).

Ante la realidad señalada, los operadores sociales aparecen atrapados en una difícil disyuntiva: la frustración por la ausencia de respuestas o la sobrevaloración de la palabra.

Es obvio que las metas son demasiado ambiciosas para el tiempo de trabajo, y para lo amplias que son esas metas. Si bien son orientadoras las metas, es un trabajo muy frustrante, uno se encuentra con las familias, y todas las áreas que se impone para la estrategia, están vulneradas, y en todas habría que intervenir. Obviamente en un año y medio, y con este dispositivo, es imposible. (Entrevistado 4).

Como alternativa a la frustración o conviviendo con ella, se produce una sobre valoración del trabajo de proximidad. La importancia de la palabra, del vínculo afectivo que se construye, de los micro cambios que se procesan, forman parte del discurso de quienes trabajan en los programas.

La proximidad permite trabajar con las familias desde otro lugar. Hacer pequeños cambios, es muy soberbio pensar que con tu intervención, pero sin embargo se ven pequeños cambios que a los niños les significan muchas cosas. Con pequeñas pautas de alimentación les cambia la vida a esos niños y a las mamás. Nosotros le hacemos unas preguntas si les gustó el proceso de trabajo, que más les gustó, y nos responden el conversar, el compartir, que los escuchen. Para nosotros es algo naturalizado, pero para ellos es muy importante. (Entrevistado 5).

Parecería instalarse la idea de que son posibles cambios importantes solamente desde el acompañamiento afectivo, y que además es transitorio.

Las fortalezas de la proximidad tienen que ver con el dispositivo, que genera un tipo de vínculo distinto desde el comienzo, a partir del cual la gente se siente escuchada, contenida, sin prejuicios o valoraciones negativas. Te habilita a trabajar desde otro lugar que permite que los cambios o logros sean más sólidos, que se internalicen de otra forma y se genera una referencia duradera. (Entrevistado 12).

La fortaleza es que tienen un referente, que nosotros estamos ahí y ellos saben que pueden contar con alguien que está ahí...a veces a través de la escucha, tener a alguien que les pueda dar una mano para ver por dónde ir, qué hacer...(...) Hay una gurisa con diez mil problemáticas que cuando llega le preguntás bueno, ¿en qué te podemos ayudar? y te dice 'sólo con que me escuches ya me ayuda'. En el momento quedás como contenta, pero bueno...ante una situación de un grado de mucha complejidad, puedes dar una mano,

acercar a la comuna mujer...pero son muchos flancos que no das a basto. (Entrevistado 9).

Estos elementos van configurando la idea de la proximidad como un trabajo necesario, original, no realizado pero que además parece no realizable por el resto de la institucionalidad pública.

El equipo lo que hace es intentar formar un vínculo de confianza para poder trabajar desde ahí. Otros dispositivos no trabajan desde ahí, están más desde lo coactivo que, por ahí, obstaculiza un poco (Entrevistado 14).

Somos un nexo entre las familias y las instituciones, a veces pasa que las instituciones no salen y necesitas atraer a la población. Creo que este tipo de trabajo de cercanía está pensado para trabajar cosas que tal vez no se trabajan en las instituciones porque los tiempos no están dados para que se los dediquen a las familias. Entonces se implementa esto que permite un tiempo más distendido, con otro tipo de vínculo más cercano, con cierta comodidad, porque estás en la casa de ellos y se pueden trabajar más aspectos que tal vez no se pueden trabajar en otros ámbitos. (Entrevistado 15).

Se trata de un terreno vincular que apuesta a la construcción de autonomía, pero no queda clara la forma de alcanzar la misma sin que se procesen cambios en las condiciones materiales de existencia de las familias destinatarias de los programas.

La idea de este trabajo es que seamos un insumo para la familia, y que nuestro trabajo se dirija a fortalecer a los referentes familiares. No buscamos ser un equipo “muleta”, sino que vamos a informar sobre sus derechos en la atención, buscando despejar los filtros con los que se encuentran en las instituciones. Estamos llegando a lugares donde antes no llegaba ningún equipo técnico. Igualmente, buscamos no generar dependencia de nosotros. Apostamos a la construcción de procesos de autonomía, donde tengan respaldos institucionales para acudir y satisfacer sus necesidades y demandas. (Entrevistado 16)

Nuestro objetivo es que cuando el equipo se vaya la familia pueda lograr hacer por sí sola lo que hasta el momento le era dificultoso (Entrevistado 8).

Como otra versión de la sobrevaloración de la palabra, se observa la actualización de la histórica tensión dentro del Trabajo Social, entre el componente promocional y educativo y el asistencial. Aunque en varios casos se plantean los límites del trabajo derivados de las condiciones materiales de vida de los destinatarios y de falta de respuesta de parte de los programas, en otros casos, se sospecha sobre la dimensión asistencial. Esta sospecha no es debida a la escasez y distancia casi absoluta con la realidad extrema en que viven estas familias, sino con ese viejo fantasma. Muchos de quienes operan en los programas, parecerían no convivir bien con la parte asistencial de los mismos, que se expresa en una preocupación por no ser valorado solamente en tanto programa asistencial y no ser fundamentalmente eso.

Esta primera etapa nos lleva dos visitas más o menos y luego vemos para cada familia cuáles son los temas más importantes para trabajar, también se considera la demanda que en general tiene que ver con servicios concretos. Por ejemplo, se enteran que alguno tuvo tickets...los tickets son el enemigo, porque a veces quieren que comiences a trabajar con ellos para poder tramitar eso y después se terminan a los seis meses, tampoco es ninguna solución y sentís que quedas medio atado a lo asistencialista y cuesta desligarse de eso. (Entrevistado 12).

Otra tensión en la que navega el accionar de los Trabajadores Sociales, refiere a la que se da entre los resultados y procesos, muchas veces operando como reacción a lo señalado. Las extremas condiciones de vida en que están las familias y las escasas respuestas que los programas movilizan, hacen que el cumplimiento de los objetivos sea algo muy complejo, lo que lleva a una valorización -que parece exagerada- de los procesos viabilizados por los programas.

Cuando egresaban los gurises habían dos calificaciones: baja o egreso. Egreso cuando se cumplían cierta cantidad de metas y baja cuando no se cumplían algunas cosas en función del sistema operativo, eso iba generando un montón de sentimientos encontrados, porque de repente había un montón de gurises que tenían que poner como baja eran gurises que habían hecho un montón de logros y cosas que evaluás como muy exitosas, pero que quedan en el recuadro "baja" y era como vivido de forma muy frustrante...eso ahora se está por redefinir. (Entrevistado 9).

La sobrevaloración de la palabra y de los micro logros encuentran límites en la propia realidad.

Estamos con los primeros egresos, y nos está costando mucho, porque la familia crea una referencia muy fuerte con los equipos. A la vez vemos que hay una complicación muy fuerte con los SOCAT's, entonces no están tomando situaciones para seguimiento de egresos. No sabemos bien qué hacer, nos cuesta mucho trabajar con familias que tenemos temas pendientes, parece que no se cierra nunca el trabajo. Lo que intentamos hacer es crear una referencia con el SOCAT, y cuando es un servicio del INAU [Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay], es más complicado. Un SOCAT puede llegar a tener más contacto con la familia, puede ajustarse más a un seguimiento de una familia, hay una referencia, puede dar respuestas. Cuando es con INAU, el servicio no lo tiene claro, el seguimiento de egreso se diluye, parece que no se va a hacer nada, solo se deja la referencia. No pueden hacerlo, porque no van a poner más recursos ni el SOCAT, ni en el INAU. (Entrevistado 7).

Los programas de proximidad -y quienes en ellos trabajan- parecen quedar atrapados en muchos momentos en sus propias promesas. La apuesta al vínculo afectivo, que se configura como el sostén del proceso, parece tener por momentos un efecto boomerang.

Hay algo que tiene que ver con las familias cuando terminás, egresás y hay familias que siguen viniendo, siguen llamando. Por ejemplo, uno cerró una familia en determinada situación, y les cae una judicialización, y ahí vienen, y uno actúa. Eso es una discusión importante que tenemos, si desde la estrategia se hace tanto énfasis en el vínculo, después plantear no trabajar si sucede alguna crisis. Eso es una tensión que existe y la estrategia no tiene un pienso de cómo seguir con eso. (Entrevistado 4).

Otra de las novedades de los programas de proximidad, se encuentra en los niveles de protocolización e informatización del trabajo. Esto en algunos casos es algo que molesta, dificulta o genera cuestionamientos. Varios profesionales plantean el sin sentido de algunas preguntas, la inoportunidad de otras, estigmas asociados y dilemas éticos por el destino de la información. En otros casos, no parecen existir dificultades al respecto.

Se busca la construcción de un espacio más horizontal con las familias, hay ciertos contenidos en los cuestionarios que pueden poner al operador en un rol controlador. Si



yo voy y ni siquiera escuché tu historia... Hay preguntas que incomodan, por ejemplo, en la primera o segunda entrevista, si su pareja toma alcohol, y cuánto. O pautas de crianza, saber si le pega al niño, con la mano abierta, o con la mano cerrada. Es difícil que te digan la verdad, no te conocen. En cuanto al tema de alcohol, para ese momento de intervención no es un dato útil, pero flecha la cancha, se parte del supuesto que sí sos de ese perfil de población, es seguro que tomes, que le pegues a tu hijo. Ahí ahí se marca la violencia simbólica. Además los datos no son confiables, la persona no te va a decir la verdad si le pega a sus hijos. (Entrevistado 2).

Hay preguntas que generan incomodidad hacerlas, tratamos de que si sabemos de la situación nosotros lo contestamos, aunque hay preguntas que te explicitan que las hagas. Entonces creo que es una parte engorrosa de hacer, son preguntas incómodas, pero es un mal necesario. Igual el registro es súper útil. (Entrevistado 8).

Otras tensiones se derivan de las condiciones para el ejercicio profesional, en cuanto campo ocupacional y aquí interesa destacar la indiferenciación profesional, y el desarrollo del trabajo en condiciones de precariedad laboral y -con mayores o menores niveles- de desprotección institucional.

La existencia de diferentes técnicos que aporten miradas y saberes distintos aunque específicos es algo que generalmente los programas sociales esperan y valoran. Aquí no se trata de una convocatoria a la interdisciplina sino a lo que parecería ser una supra disciplina o cierta indiferenciación profesional que viene desde el propio nombre, en tanto todos son denominados como operadores. Los Trabajadores Sociales no son convocados en tanto tales y a partir de un saber y una práctica específica, sino a un trabajo que parecería puede ser realizado por unos u otros profesionales.

Pusieron una bolsa de operador y ahí hay de todo. Encontrás Psicólogos, Educadores Sociales y todos hacemos lo mismo. Pero en realidad cada uno es específico en su disciplina, eso es lo que hace la diferencia. Yo no me ubico como operadora social, es como un rótulo que nos pusieron que espero que algún momento nos digan bueno, Licenciada en Trabajo Social, Psicóloga, Educador. Te ponen ese rótulo y vos decís bueno, ¿qué hace un operador social?. Creo que es porque abarca todas las disciplinas sociales que hay, pero lo que hace la diferencia después es la Licenciatura que tenés. (Entrevistado 17).

Pero además, los profesionales son contratados bajo modalidades eventuales y en el marco de programas que en términos generales, tienen bajísima institucionalidad e institucionalización, lo que implica una situación de desprotección en varias dimensiones.

Esto de la institucionalidad y de tener un lugar físico de referencia en una institución es diferente, te posiciona desde un lugar diferente. (...) estar a monte sin nada y ningún otro que esté ahí, hace bien particular el trabajo. (Entrevistado 12).

Los Términos de contratación no exigen que tengan local los equipos. En algunos casos, la supervisión se hace en el local de la Oficina Territorial. En otros, en la Policlínica, en el consultorio médico, pero nos condiciona el horario que tenga el médico. Es un problema el local para los equipos, porque quienes no tienen local, no tienen lugar para hacer entrevistas fuera de la casa de las familias, si quieren tener un encuadre distinto de trabajo. (Entrevistado 18).

Al ser una organización [en el caso del programa Cercanías], hay una reflexión interna crítica, con otros respaldos a la hora de plantear cuestionamientos, que los técnicos de Uruguay Crece Contigo o de Jóvenes en Red no la tienen tanto. Queda muy puertas

adentro del Estado, y donde muchas veces la gente cuida más su trabajo que el posicionamiento político crítico sobre determinadas situaciones (Entrevistado 3).

Todo esto genera como resultado, un trabajo que se vive como muy desgastante, expresado en la idea de un trabajo que debe ser a término y en la necesidad de cuidar los equipos de trabajo.

Yo me he vuelto defensora de la metodología de proximidad, pero no es algo para hacerlo toda la vida, porque quema la proximidad,...a mí no me pasó todavía, pero pienso que no es algo para intervenir mucho tiempo, porque tenés que estar todo el tiempo haciendo un esfuerzo por no sobre implicarse, uno mete mucho el cuerpo porque es la herramienta de uno, o sea para todos los que trabajamos en lo social, es la herramienta que tenemos y somos nosotros la herramienta, pero con la proximidad se juega un poco más. Porque con la proximidad y en estos marcos institucionales que parecen difusos, no lo son, pero parecen difusos porque en realidad, andamos nosotros y nuestras almas llegando a la casa de la gente y no tenés una institución, una estructura edilicia o un cartel que te identifique, entonces no es tan fácil. (Entrevistado 19).

Hay que cuidar al que trabaja porque te plantean de que la gente no rote, pero es un trabajo desgastante, la mayoría de los que estábamos al principio muchos ya no están y otros están buscando otras cosas porque el trabajo en sí mismo, el no tener un lugar físico, un lugar donde comer, son cosas que en el día a día pesan. Ahora estamos en una zona chiquita, pero antes teníamos que tomarnos ómnibus y lo pagábamos nosotras y sino caminas todo el día y son distancias enormes. Hay muchas cosas que hace que uno se vaya desgastando y no le dé calidad al trabajo. (Entrevistado 20).

## Consideraciones finales

Este trabajo parte de considerar que no es posible pensar el Trabajo Social por fuera del proceso de institucionalización y transformación de las políticas sociales y estas entendidas como forma de provisión de bienes y servicios y también como privilegiado campo ocupacional.

En el caso uruguayo, desde el año 2005 al asumir el Frente Amplio el gobierno nacional, se asiste a la ampliación, diversificación e institucionalización de la política asistencial, siendo los programas de proximidad su última expresión. Estos programas amplían el campo ocupacional para el Trabajo Social, pero lo hacen en un formato complejo.

Se trata de programas dirigidos a sectores en extrema pobreza, que se aproximan a la misma desde dispositivos transitorios, con baja materialidad y por tanto con bajísimas chances de modificar la realidad. Esto instala en algunos casos preguntas sobre el sentido de la intervención, y en muchos otros un proceso de sobre valoración de la palabra y en general un discurso sobre la excepcionalidad del trabajo de proximidad.

Este trabajo es además desarrollado desde dispositivos bajamente institucionalizados, con profesionales que no siempre son los que cuentan con mayor conocimiento y experiencia (incluso en algunos casos siendo estudiantes) y en condiciones contractuales precarias. El trabajo con los sectores con mayor desprotección social, se realiza desde dispositivos que poco protegen. Están desprotegidos los destinatarios,

pero también lo están quienes allí trabajan. Todo lo señalado convierte al trabajo en los programas de proximidad en algo exigente y desgastante.

En el análisis realizado sobre los referidos programas también se visualizan preguntas no formuladas y/o algunos supuestos de partida poco observables en la realidad, lo que aparece bajamente problematizado.

El “llegar” a una población a la que el resto del entramado institucional “no llega” hace parte importante de lo que los programas dicen de sí mismos y lo que justificaría la estrategia para quienes operan en ella. Pero no se observan preguntas sobre el porqué se llega a esa situación y que por tanto la explica.

El entramado institucional aparece como problemático y hostil pero las acciones orientadas al acuerdo y cambio se instalan con los destinatarios de los programas y no con el mundo institucional, incluso con aquel que es parte de la interinstitucionalidad de los programas. Pero esta huida encuentra límites y esto se expresa en frustración o en un discurso que tiende a estar centrado en los micro cambios y trayectos. No quiere decir que estos no sean valorables, pero el énfasis en los micro procesos tiende a aparecer disociado de la problematización por los objetivos no alcanzados.

Sumado a la insistencia en los micro procesos se observa una confianza, que por momentos parece desmedida en la palabra y el acompañamiento afectivo. Y aquí se llega tanto por convicción, como por ausencia de otros aspectos configurándose casi en lo único posible. Incluso por momentos parecería que la prestación es solamente el operador.

Esta tensión entre resultado/ proceso, aparece como reclamo por el no reconocimiento de procesos que tendrían relevancia para las familias y los Trabajadores Sociales. Pero la problematización no avanza y por tanto no llega a la discusión sobre los motivos y las respuestas -que no estarán en la política asistencial- a la desigualdad que estos programas y sus destinatarios expresan.

El rescate de la dimensión afectiva generalmente convive con el discurso de las limitaciones de las condiciones de vida, pero parece una convivencia de asuntos paralelos y no implicados entre sí. Así, no queda claro como podrán procesarse cambios solamente desde ese trabajo, sin que casi nada de las condiciones materiales cambie. Y suponiendo que esto fuera posible, tampoco queda claro que pasará cuando este soporte afectivo que proveen los programas de proximidad ya no esté y prácticamente nada del entramado institucional haya cambiado.

Otro nudo problemático se deriva del discurso de la singularidad. El llegar a cada uno de acuerdo a sus necesidades, es parte de lo que los operadores -y dentro de ellos, los Trabajadores Sociales- valoran. Esto termina en un discurso donde todo es diferente y nada parece parecerse a nada. Así, se vuelve difícil visualizar los elementos comunes a los destinatarios y ubicar las singularidades como expresiones de la realidad social de la que son parte. En términos más concretos tampoco queda claro cómo se visualiza el tránsito desde esa singularidad hacia la universalidad que implica generalización y que es esta, tal como señalan Lo Vuolo et al (1999, p. 122,128) la que permite una política social que trascienda la focalización. Indican los autores que el énfasis en la heterogeneidad de las situaciones y en los atributos personales que los potencian, termina invisibilizando las condiciones materiales que los generan y agudizan la pobreza y

facilita el proceso de naturalización discursivo que coloca las causas de la pobreza en factores subjetivos y culturales. Para los autores, toda institución necesita identificar regularidades y aspectos comunes sobre los cuales se puedan definir conductas normadas y, por lo tanto, la preocupación pertinente en términos de política pública, es la existencia de puntos de contacto sobre los que se puedan construir normas. En este sentido, la diversidad de trayectorias y expresiones de la pobreza, no significa que los pobres no compartan elementos comunes y es el insuficiente acceso a recursos económicos lo principal que tienen en común.

Los entrevistados destacan una valoración positiva de los programas de proximidad de parte de los destinatarios. Los programas y operadores parecen otorgar algún reconocimiento a quienes viven en el desamparo que implica la extrema pobreza; lo sujetos existen para otro (DUSCHATKY; REDONDO, 2000, p. 172). Esto es importante, el punto es en las condiciones en que esto se produce.

Señalan las autoras que la fragilidad de los vínculos institucionales y la pobreza material, hace que los sujetos se adhieran -como adherencia y no como adhesión- a cualquier oportunidad que se instale, con tal de no queda fuera de cualquier ámbito de reconocimiento. El punto es donde se pone el foco: si es en la ruptura de los procesos institucionales para la integración o la “incapacidad” de grupos para apropiarse de los bienes sociales (DUSCHATZKY; REDONDO, 2000, p. 138, 174).

El problema del desajuste entre realidad y dispositivo, no es solamente este hecho concreto. Es también que esto está escasamente problematizado. La no configuración de preguntas, no implica una no configuración de respuestas. Si el discurso social y político no recoge las contradicciones y desigualdades persistentes en la sociedad uruguaya y, por el contrario, tiende solo a centrarse en las mejoras operadas, es muy fácil correr el foco de la responsabilidad y la solución a las familias pobres y/o hacia quienes trabajan con ellas. Si tampoco se pregunta sobre la necesidad de programas interinstitucionales, siete años después de la creación del MIDES, del Gabinete Social, del Consejo Nacional de Políticas Sociales y del Plan de Equidad, orientados a la articulación de la oferta pública, también es muy fácil correr el foco de la responsabilidad y la solución a las familias pobres y/o hacia quienes trabajan con ellas.

De esta manera, la práctica de los programas termina centrada en el trabajo con el sujeto y su proyecto personal. Un sujeto que debe poner de sí cuando el entorno pobre y desigual en el que vive, pone extremadamente poco de sí. Se corre así el riesgo de consolidar las políticas del individuo señaladas por Merklen (2013, p. 46, 49), las que se centran en la producción del sujeto individual, intentando que toda persona se comprometa como un sujeto activo y responsable. Señala el autor que la exigencia de individuación, toma la forma de responsabilización. Cada cual es declarado responsable de su suerte y su actuación social, incluyendo las consecuencias de su participación en la vida social. Estos mandatos encaran a su vez una exigencia de activación de la voluntad individual. Ella obliga al individuo a la mejora de su desempeño, a invertir en su futuro o a asegurarse contra los avatares de la existencia. El sujeto debe ser responsable de sí mismo y ser activo con el fin de minimizar eventuales costos en la comunidad.

De acuerdo al autor, esa exigencia opera desconociendo que las diferentes categorías sociales no están armadas de igual manera para hacer frente a estas exigencias y los individuos tampoco están igualmente

provistos para asegurarse por sí mismos contra las consecuencias de su participación en la vida social y los riesgos de la existencia. Y aún más, esas exigencias de responsabilización y activación se dan en un contexto donde eso no es posible. Señala el autor que al desempleado, cuya fuerza laboral se ve invalidada por la coyuntura económica (quiere trabajar pero no hay trabajo) se le exigirá que trabaje sobre sí mismo para reactivarse. Las políticas del individuo apuntan al individuo como tal y no a las dinámicas que representan un peligro para la autonomía de los individuos. Las políticas del individuo toman como población objeto a los perdedores por el hecho de haber perdido, pero no se ocupan de las reglas de juego que llevan a unos a ganar y a otros a perder. Así, las exigencias de activación en una coyuntura de baja ocupación son, como mínimo, paradójicas (MERKLEN, 2013, p. 47-48, 52, 73, 76).

La política asistencial es expresión del lado oscuro y desigual del bienestar existente en tanto evidencia lo que no se ha avanzado en la reducción de las desigualdades. Los programas de proximidad surgen en un contexto de mejora de los indicadores sociales y esta aparente paradoja aparece escasamente problematizada. Estos programas surgen también en un contexto en que persisten situaciones sociales de alto nivel de exclusión en muchas dimensiones de la vida, que insinúan la existencia de una sociedad dual. Esto implica la persistencia de desigualdades en el acceso al bienestar en función del ingreso, el sexo, la edad y el lugar de residencia (MIDES; OPP, 2015, p. 9).

Toda esta realidad instala un desafío para la profesión en tanto que testigos privilegiados de duras expresiones de la realidad social. Señala Iamamoto (2002, p. 38) que un reto fundamental para los trabajadores sociales, es contribuir a la construcción de una cultura pública democrática, lo que implica que los dramas de la existencia cotidiana de los individuos sean problematizados y enraizados en la dinámica societaria. Lo señalado debe incluir también un debate sobre las modalidades de respuesta y atención a la población que padece de peor manera la desigualdad persistente en la sociedad uruguaya.

## **Referencias**

AMARANTE, Verónica; BURDIN, Gabriel; FERRANDO, Mery; MANCORDA, Marco; VERNENGO, Adriana; VIGORITO, Andrea: **Informe final de la evaluación de impacto del PANES. Convenio MIDES – Universidad de la República**. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy), 2009. Acceso: 27 octubre 2016.

AQUIN, Nora. **Intervención social, distribución y reconocimiento en el postneoliberalismo**. In Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social. N° 5. UBA, 2013. Disponible en: [www.trabajosocial.sociales.uba.ar](http://www.trabajosocial.sociales.uba.ar)

ARIAS, Ana. **Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción**. Buenos Aires, Espacio Editorial, 2012.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia rediente en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: CEPAL – ASDI, 2011.

DUSCHATZKY, Silvia; REDONDO, Patricia. **Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas.** In DUSCHATZKY, Silvia (comp): Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Buenos Aires: Editorial Paidós, 2000.

IAMAMOTO, Marilda. **Servicio Social y División del Trabajo.** San Pablo: Cortez Editora, 1992.

IAMAMOTO, Marilda. **Fenómeno social de la exclusión y La intervención profesional frente a la actual cuestión social.** In SEVERINO, Sonia (coord): Trabajo Social y Mundialización. Etiquetar desechables o promover inclusión. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2002.

JARA, Patricia; SORIO, Rita. **Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza.** BID – División de Protección Social y Salud. Disponible en: [www.publications.iadb.org](http://www.publications.iadb.org), 2013.

LO VUOLO, Ruben; BARBEITO, Alberto; PAUTASSI, Laura; RODRIGUEZ, Corina. **La pobreza...de la política contra la pobreza.** Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 1999.

MERKLEN, Denis. **Las dinámicas contemporáneas de la individuación.** In, CASTEL, Robert; KESSLER, Gabriel; MERKLEN, Denis; MURARD, Numa: Individuación, Precariedad, Inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?. Buenos Aires: Editorial Paidós, 2013.

MIDAGLIA, Carmen; CASTILLO, Marcelo. **El significado político del Ministerio de Desarrollo Social.** In: MANCEBO, María Ester; NARBONDO, Pedro. (Coord). Reformas del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo: Fin de Siglo–CLACSO– ICP, 2010.

#### **Documentos**

Consejo Nacional de Políticas Sociales. **Plan de Equidad.** Montevideo: IMPO, 2008.

Consejo Nacional de Políticas Sociales. **La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay.** Montevideo: MIDES, 2011.

Ley 17.866. **Creación del Ministerio de Desarrollo Social.** Disponible en: [www.impo.gub.uy](http://www.impo.gub.uy), 2005

Ley 17.869. **Regulación del Plan Nacional de Emergencia Social.** Disponible en: [www.impo.gub.uy](http://www.impo.gub.uy), 2005.

LUSTEMBERG, Cristina. **Uruguay Crece Contigo. Hacia un sistema de protección integral a la primera infancia.** Mimeo, 2012.

MIDES. **Programa Jóvenes en Red. Términos de Referencia Educador/a referente del equipo socio – educativo territorial para localidades del área metropolitana.** Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy), s/f.

MIDES; Oficina de Planeamiento y Presupuesto: **Reporte Uruguay 2015.** Montevideo: MIDES/ OPP. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy), 2015

MIDES. **Llamado a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) y/o Cooperativas de Trabajo para presentar propuestas de trabajo a los efectos de implementar los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) del programa Cercanías.** Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy), 2016.

MIDES, MEC, MTSS, MDN, MDYT, ANEP/UTU, INAU. **Programa Jóvenes en Red. Propuesta de elaboración interinstitucional.** Mimeo, 2012 a.

MIDES, INAU, ANEP, ASSE, MVOTMA. **Cercanías. Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares.** Mimeo, 2012 b.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Uruguay Crece Contigo. **Programa Uruguay Crece Contigo. Componente Acompañamiento Familiar y Trabajo de Cercanía. Protocolo de intervención.** Mimeo, 2014 a.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto; Uruguay Crece Contigo. **Términos de Referencia para la contratación de Operador de Cercanía. Programa Uruguay Crece Contigo.** Disponible en: [www.uruguayconcurso.gub.uy](http://www.uruguayconcurso.gub.uy), 2014 b