



Prospectiva

ISSN: 0122-1213

ISSN: 2389-993X

Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano, Facultad  
de Humanidades, Universidad del Valle

Paulo-Bevilacqua, Laura; Baráibar-Ribero, Ximena

**Tramas fallidas en la intersectorialidad de la política asistencial uruguaya 1**

Prospectiva, núm. 27, 2019, Enero-Junio, pp. 55-82

Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano, Facultad de Humanidades, Universidad del Valle

DOI: 10.25100/prts.v0i27.7270

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=574262076003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UDEM  
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# Tramas fallidas en la intersectorialidad de la política asistencial uruguaya<sup>1</sup>

## Failed plots in the intersectoriality of the Uruguayan assistance policy

Laura Paulo-Bevilacqua\*  
Ximena Baráibar- Ribero\*\*

### Resumen

En 2012 comienzan a implementarse en el Uruguay nuevos programas sociales dirigidos a la extrema pobreza: *Cercanías*, *Jóvenes en Red* y *Uruguay Crece Contigo*. Esto en el marco de un creciente desarrollo de la actuación pública iniciada en 2005, al asumir el gobierno nacional el Frente Amplio. Los referidos programas se denominan, genéricamente, de proximidad y se plantean como novedades la intersectorialidad de las propuestas y el trabajo de cercanía con los destinatarios. En base al análisis documental y a 60 entrevistas realizadas a quienes operan en los programas, este artículo se centra en la intersectorialidad. Interesa visualizar la manera en que es justificada en el diseño y la forma en que es puesta en práctica y, fundamentalmente, comprender qué indica sobre el sistema de protección social la necesidad de estos nuevos programas. Se concluye que las dificultades para el logro de los objetivos no obedecen

---

<sup>1</sup> El artículo toma como base entrevistas realizadas en el marco del proyecto: “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”, producto del convenio entre ese Ministerio y la Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales.

\* Doctoranda en Ciencias Sociales (mención Trabajo Social) por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Licenciada en Trabajo. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Correo electrónico: laura.paulo@cienciassociales.edu.uy.

\*\* Doctoranda en Ciencias Sociales (mención Trabajo Social) por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Asistente Social. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Correo electrónico: xbaraibar@gmail.com.

Universidad del Valle. Recibido: 20/07/2018 Aprobado: 13/11/2018  
ISSN: 0122-1213 ISSN-e: 2389-993X Doi: 10.25100/prts.v0i27.7270

a problemas técnicos y/o de gestión, sino que expresan las desigualdades persistentes en el acceso al bienestar y protección social.

**Palabras clave:** Política asistencial; Intersectorialidad; Pobreza; Uruguay.

### **Abstract**

In 2012 begin to be implemented in the Uruguay new social programs targeting extreme poverty: *Cercanías*, *Jóvenes en Red* y *Uruguay Crece Contigo*. This is part of a growing development of public action initiated in 2005, assuming the Frente Amplio Government. Referral programs are called, generically, proximity and are presented as news the intersectorality of proposals and the work of closeness with the recipients. Based on documentary analysis and 60 interviews conducted with those who operate in the programs, this article focuses on the intersectorality. We want to visualize the way that is justified in the design and the way is put into practice and fundamentally to understand what the need for these new programs indicates about the social protection system. It is concluded that the difficulties for the achievement of the objectives do not obey to technical and/or management problems, but rather they express the persistent inequalities in access to welfare and social protection.

**Keywords:** Assistance policy; Intersectoriality; Poverty; Uruguay.

**Sumario:** 1. Introducción; 2. Metodología; 3. El debate en torno a la intersectorialidad; 4. La intersectorialidad e interinstitucionalidad en la política asistencial uruguaya; 5. El caso de los Programas de Proximidad; 6. Conclusiones; 7. Referencias bibliográficas.

## **1. Introducción**

En el año 2012, comenzaron a implementarse en el Uruguay los denominados programas de proximidad: *Cercanías*, *Jóvenes en Red* y *Uruguay Crece Contigo*. Aunque dirigidos a perfiles poblacionales diferentes, estos programas comparten una estructura común: están altamente focalizados en la población más pobre, definen un abordaje

territorial y, por un tiempo limitado, poseen baja materialidad e institucionalidad y sofisticados sistemas de monitoreo y registro. Plantean como novedades la intersectorialidad de las propuestas y el trabajo de proximidad con los destinatarios.

Estos programas se enmarcaron en la ampliación de la política asistencial, ocurrida en el país a partir de 2005 al asumir el gobierno nacional el Frente Amplio. Por su parte, esto se desarrolló a tono con lo sucedido en América Latina, donde desde fines de los 80 y con mayor énfasis a partir del presente siglo, se vienen ampliando los programas dirigidos a los pobres.

La mayor presencia de los pobres en la escena de la política social, debe ser comprendida dentro de los cambios en el modelo de desarrollo ocurridos en América Latina desde los años 80. Este modelo –condensado en el Consenso de Washington– supuso procesos económicos y sociales de desregulación y flexibilización. Y también, fue acompañado de modificaciones en el papel del Estado y específicamente en las políticas sociales (Barba-Solano, 2009).

Las consecuencias de los procesos de ajuste y estabilización, sumadas a expresiones de descontento, llevaron a desarrollar acciones dirigidas a los pobres. Estas se han expresado en distintos programas, teniendo centralidad –aunque no exclusividad– los Programas de Transferencias Condicionadas y también en modificaciones institucionales, como la creación de Ministerios de Desarrollo Social (Midaglia, Castillo y Fuentes, 2010).

La pobreza y los programas hacia los pobres han estado asociados a distintas apuestas. Así, las ideas de capital social y humano; de participación, empoderamiento y voz de los pobres, y también asuntos que hacen a la gestión de las respuestas (articulación, coordinación) han formado parte de la manera en que los programas sociales entienden la pobreza y la respuesta a la misma. En los últimos años –como fuera indicado–, la atención a la pobreza aparece también asociada al trabajo de proximidad y a la intersectorialidad de los programas.

Este camino fue seguido en el Uruguay, en particular a partir del 2005. Al asumir el nuevo gobierno en ese año, creó el Ministerio de Desarrollo Social

(MIDES) y un conjunto de dispositivos centrales y locales, orientados a la articulación y coordinación del conjunto de componentes de protección con énfasis en la política de asistencia. También se pusieron en marcha programas de transferencias condicionadas: primero el Ingreso ciudadano en el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) y luego el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares como parte del Plan de Equidad (PE). En 2011 se aprobó la Reforma Social en línea con el contenido de este último Plan y destacando la necesidad de atender la situación de la extrema pobreza. Es en ese marco que surgieron los programas de proximidad.

Este artículo tiene como objetivo problematizar uno de los aspectos presentados como novedosos: la intersectorialidad. Interesa visualizar la manera en que es justificada su necesidad en el diseño de los programas, la caracterización de los acuerdos de cooperación intersectorial a nivel político y la expresión programática que efectivamente adquiere a nivel de base.

Se considera un debate pertinente por distintos motivos. En primer término porque los programas de proximidad constituyen la última apuesta en materia de política pública orientada a la atención de la pobreza. Así, conocer sus supuestos permite aproximarse a la manera de explicarla y atenderla particularmente en momentos en que en Uruguay ya estaban desarrollados diversos mecanismos tendientes a la articulación, coordinación y al planteo de abordajes integrales entre diversas instituciones para dar cuenta de problemáticas sociales. En este contexto es relevante comprender por qué en 2012 vuelve a ser necesaria una apuesta a la intersectorialidad, aún y a pesar de esos diversos mecanismos.

El debate también es importante en tanto los programas vienen encontrando serios problemas para visualizar y efectivizar la intersectorialidad en la práctica concreta. Problematicar estos aspectos, contribuye a evitar algunos riesgos crecientemente visualizados en torno a la política asistencial. Por un lado, el de mistificar (aún más) los aspectos que hacen a la gestión de las políticas por sobre sus contenidos políticos y en este caso, suponer que los fracasos en la intersectorialidad se deben a asuntos como la falta de protocolos o dificultades de comunicación desde los niveles centrales a los locales. El otro riesgo refiere al desplazamiento

de la responsabilidad por los objetivos no cumplidos a los sujetos que viven en situación de pobreza, individualizando la realidad social.

Para realizar el recorrido analítico planteado, el trabajo toma como base la investigación desarrollada durante 2016 titulada “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”.

Después de esta introducción, el presente trabajo se organiza en cinco partes. En la primera se presenta la estrategia metodológica utilizada. Luego se compilan algunos de los principales ejes del debate en torno a la intersectorialidad. Seguidamente se analiza lo sucedido a este respecto en Uruguay a partir del 2005. El cuarto apartado se centra en el análisis de los programas de proximidad, cerrando con un punto de síntesis y conclusiones.

## **2. Metodología**

Este artículo se basa en una investigación realizada durante 2016 que abarcó el estudio de las estrategias de proximidad desarrolladas en los programas *Cercanías*, *Jóvenes en Red*, *Uruguay Crece Contigo* y el Servicio de Abordaje Familiar del MIDES. El propósito de la investigación fue precisar sus definiciones, supuestos, modalidades de implementación y las valoraciones de los técnicos acerca de esta modalidad de trabajo.

Desde el punto de vista metodológico, el proyecto analizó fuentes documentales elaboradas por los programas, por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES o por consultorías contratadas para analizar intereses específicos de cada programa. Fueron estudiados documentos de los programas, protocolos de intervención, términos de referencia para la contratación de operadores, informes de gestión y de monitoreo. Asimismo, el estudio se sostuvo en la realización y análisis de 60 entrevistas semi estructuradas, a las personas involucradas en la implementación de cada propuesta, en la capital del país (departamento de Montevideo) y en el interior (departamento de Salto). Este conjunto incluye a operadores y supervisores del programa *Cercanías*; coordinadores,

supervisores y operadores del Servicio de Abordaje Familiar; operadores, referentes territoriales y referentes temáticos en el caso de Jóvenes en Red, así como operadores, supervisores y facilitadores de Uruguay Crece Contigo.

La muestra de entrevistados se seleccionó en base a criterios de representatividad y en el caso de Montevideo, de co-existencia institucional de los tres programas —*Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo*—. También en el caso de la capital del país, se consideró la división Este, Oeste y Centro del departamento, buscando el acceso en cada segmento territorial, a dos equipos de cada programa seleccionado; se atendió asimismo, a criterios de antigüedad en la gestión.

Con base en la información relevada a partir de esa investigación, es que se realiza este artículo que como fuera indicado está centrado en visualizar, tanto en el diseño como en la implementación, la intersectorialidad planteada por los programas de proximidad.

### **3. El debate en torno a la intersectorialidad**

El siglo XXI trajo una revisión crítica de los modelos previamente utilizados para abordar el problema de la pobreza e introdujo la idea de ajuste con rostro humano. Este paradigma se generalizó particularmente en América Latina que experimentaba una acuciante necesidad de revisar la forma de definir la política social como componente esencial en el desarrollo nacional. La persistencia de la pobreza en el continente, dejó en evidencia que se requerían innovaciones y principalmente la asunción de que su complejidad no era posible de ser abarcada por una agencia de Estado actuando individualmente. Es así como comenzó a desarrollarse la estrategia de cooperación intersectorial entre diferentes organizaciones para superar la acción segmentada y actuar desde enfoques integrales y de derechos.

La cooperación intersectorial adquiere diversas modalidades. En sentido amplio implica la interacción entre Estado, mercado y sociedad civil mientras que una expresión más específica y que interesa a los efectos

de la discusión aquí presentada, alude a la articulación intragubernamental. Como lo expresa Cunill-Grau (2014a):

La intersectorialidad, desde esta última perspectiva, implica que diversos sectores gubernamentales no sólo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes (pp. 8).

En todos los casos, cada uno de los sectores participantes moviliza activos relevantes a la vez que sobrelleva limitaciones. Es precisamente la actuación conjunta la que permite optimizar las respectivas fortalezas y atenuar las debilidades individuales. Sin embargo, este tipo de interacción no necesariamente es aplicable para cualquier situación ni en cualquier contexto. En parte, preferir una cooperación así, debería derivar de una revisión crítica sobre el nivel de desempeño previo en la resolución monosectorial del problema, los recursos con los que se cuenta y aquellos que son fundamentales pero de los que se carece, la naturaleza de los vínculos existentes o proyectados con otros integrantes del sector (Kalegaonkar & Brown, 2000).

La intersectorialidad no es un modelo cerrado sino que adquiere diferentes perfiles. Las primeras políticas sociales formuladas intersectorialmente no ponían foco en las características que adoptaría. Como afirma Cunill-Grau, (2014b) “la mayoría de ellas asume que la mera concurrencia de sectores posibilita la integralidad, omitiendo el hecho de que la intersectorialidad no es sólo una variable causante sino que es también una variable causada” (p. 11).

Consecuentemente, se vuelve relevante valorar el espacio de articulación efectivo como para establecer una definición común sobre el problema considerado, los planes de trabajo que se puedan acordar, la viabilidad para operacionalizar en todos los niveles las decisiones tomadas por el equipo coordinador, el razonable equilibrio de retornos que justifiquen la permanencia en el contrato mutuo de trabajo. Por lo tanto, las intervenciones intersectoriales están relacionadas a dos aspectos fundamentales cuya alineación es necesaria para lograr resultados efectivos en este tipo de



abordajes. Por un lado, se destacan las condiciones de contextos político-institucionales (tanto a nivel nacional como local), es decir, las capacidades políticas y administrativas efectivas como para re-enmarcar los problemas, visualizar las ventajas de la acción intersectorial y las intervenciones consensuadas. Por otra parte, las referidas a los recursos que deberían presentarse con un razonable equilibrio y factibilidad de utilización de acuerdo a lo proyectado, bajo el reconocimiento de interdependencias y convicción de que es preferible contribuir con recursos propios para la obtención de resultados colectivos de mayor alcance que los logros individuales.

Lo antedicho deja en evidencia que esta modalidad de articulación, no solo supone un grupo de organizaciones actuando en conjunto. Lo que se pone en juego es la coexistencia de diferentes bases sectoriales que suelen estar asociadas a una disparidad de poder. El abordaje de este tipo de desequilibrios para establecer relaciones de credibilidad mutua, es condición necesaria para habilitar construcciones colaborativas donde las diferencias se conjugan para lograr mayor efectividad. Waddell & Brown (1997) profundizan sobre la idea de que la unión de diferentes sectores habilita resultados que serían poco probables en forma independiente.

La intersectorialidad reúne organizaciones con diferentes cometidos, diversas miradas sobre los problemas y que enfatizan múltiples aspectos. Todo ello configura un conjunto de resistencias institucionales, culturales y políticas que amenazan la acción colaborativa. Si la cooperación logra establecerse en forma efectiva, esas diferencias instalan lo que los autores identifican como tensión creativa de la cual surge la innovación para el abordaje de los problemas sociales y las amenazas iniciales se tornan oportunidad para la acción creativa. Cuando los participantes debaten colocando nuevas perspectivas y cooperan con recursos (materiales, de información, de experticia) generalmente se visualizan nuevos aspectos del problema y alternativas para su superación.

Como lo expresan Waddell & Brown (1997) para el trabajo intersectorial es tan importante reconocer y respetar las diferencias de cada parte, como lo es el identificar intereses comunes y complementarios. De esa forma,

las problemáticas particulares contribuyen a la producción conjunta y devienen en preocupaciones compartidas.

Queda expuesto que el éxito de la articulación intersectorial depende de diversos factores. Brown & Ashman (1996) resaltan dos aspectos fundamentales: las contribuciones de capital social y la participación en el diseño e implementación de las propuestas. Su investigación concluye que hay una fuerte correlación entre la sostenibilidad a largo plazo de un programa intersectorial y la participación equilibrada que supera las desigualdades de poder. Asimismo, remarcan que para los programas con amplia cobertura territorial, es clave contar con redes organizacionales que articulen agencias regionales y nacionales. La consolidación de ese capital social debería ser parte de la articulación intersectorial, como vía para movilizar recursos y experiencias locales en la resolución de problemas.

Los rasgos enunciados precedentemente van delimitando un acuerdo de cooperación intersectorial a nivel político que procura la integralidad en el abordaje de los problemas sociales. Simultáneamente a este acuerdo de mayor nivel de abstracción, se produce un consenso referido al marco programático y calibraciones a nivel de base. En efecto, desde el punto de vista político se asume que las intervenciones con abordaje integral de los problemas, solo pueden plasmarse si se planifican e implementan en forma intersectorial. Complementariamente, el supuesto técnico es que la articulación de especificidades sectoriales, permite una mejor resolución de los problemas sociales, en la medida en que se comparten conocimientos, aprendizajes, sistemas de información, presupuestos que constituyen fondos comunes, etc. (Cunill-Grau, 2014a).

Lo que se observa en la práctica es que el nivel referido a las definiciones programáticas reúne visiones e ideas compartidas que no necesariamente se articulan fluidamente con los niveles donde se materializan los arreglos y calibraciones de base. Así puede suceder que el referencial político no tenga su reflejo pleno en los procesos y procedimientos fundantes del plan de acción intersectorialmente consensuado.

Como señala Cunill-Grau (2014a) la articulación intersectorial no es un modelo de gestión preformateado sino que se construye atravesada por

múltiples factores que imprimen diferentes rasgos al trabajo colaborativo según se enfaticen unos más que otros. También concluye que:

El hecho de que un foco clave de las políticas sociales actuales sea la acción intersectorial entre diversos sectores y niveles gubernamentales, da cuenta de que la profundización de esta tarea requiere ser contemplada en la agenda de las investigaciones futuras (pp. 38).

Ante tal desafío y con estos referentes conceptuales, en los siguientes apartados se analiza la intersectorialidad en programas sociales específicos de Uruguay. Así se avanza desde las discusiones en sentido más general y abstracto hacia la problematización de experiencias concretas para identificar el grado de rendimiento de sus propósitos intersectoriales.

#### **4. La intersectorialidad e interinstitucionalidad en la política social uruguaya**

Como fuera indicado, una de las novedades planteadas por los programas de proximidad refiere a la intersectorialidad de su abordaje. Este es un primer aspecto que llama la atención en tanto la preocupación por la articulación, coordinación, integralidad e intersectorialidad y sobre todo, el fundamento político orientado a la configuración de un único sistema de protección social, se encuentran desde el 2005 cuando asumió el gobierno nacional el Frente Amplio. Esto es observable tanto en instrumentos concretos como en las orientaciones políticas de algunas acciones de gran relevancia, destacándose dentro de ellas el Plan de Equidad.

Una de las primeras medidas de gobierno fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Mediante la Ley 17.866 en su artículo 9 se establecieron trece competencias para el nuevo organismo que pueden ser agrupadas en cuatro grandes esferas: i) puesta en marcha del Plan de Atención a la Emergencia Social; ii) gestión de políticas y planes en áreas específicas; iii) articulación y coordinación de la oferta pública social; y iv) organización y gestión de un sistema de información de la oferta pública social.

En relación a la tercera de las esferas mencionadas, aparece la preocupación por la intersectorialidad. La ley indica que el MIDES deberá asesorar al Poder Ejecutivo y proponer las políticas nacionales en las materias de su competencia. Y luego se dice que tendrá que:

Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación (Poder Legislativo, 2005).

Un documento elaborado por el MIDES en el marco de la transición entre el primer y segundo gobierno nacional, indica que la visión del organismo está centrada en:

Contribuir al desarrollo social, desde la perspectiva de la justicia social y la equidad, con un enfoque de género y generacional, mediante la ejecución, coordinación y regulación de políticas públicas estatales fundadas en principios de solidaridad, integralidad, eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión de los recursos; impulsando la participación ciudadana y de los actores sociales, de forma de asegurar la obtención de impactos sociales sostenidos, profundos e integrales (Presidencia de la República Oriental de Uruguay/MIDES, 2009, pp. 10).

Como puede observarse, el MIDES nació con la preocupación por la coordinación, articulación, integralidad e intersectorialidad. Además del nuevo Ministerio, el gobierno puso en marcha variados dispositivos de carácter nacional y territorial orientados a estos objetivos. Dentro de los primeros se encuentran el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, creados en el año 2005 a través del Decreto 236/005. Este parte de considerar que es necesario establecer una instancia interministerial a los efectos de garantizar e incrementar niveles de coordinación, planificación, articulación, seguimiento y evaluación de las políticas sociales del Estado, entre las diversas áreas de ejecución.

El Gabinete Social surgió integrado por los titulares de los Ministerios de Economía y Finanzas; de Educación y Cultura; de Trabajo y Seguridad

Social; de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Desarrollo Social, quien lo preside. Se le adjudicaron diversos cometidos entre los que se destaca:

- 1) Asesorar y proponer al Poder Ejecutivo, para su consideración y aprobación, los planes, programas y proyectos de carácter social vinculados a los Ministerios que lo integran; 2) Analizar, definir y acordar las prioridades y asignaciones presupuestales vinculadas al Gasto Público Social; 3) Establecer estrategias y lineamientos de acción conjunta en materia de políticas públicas sociales entre los diversos ministerios; 4) Articular atribuciones y campos de actuación de naturaleza intergubernamental entre las instancias nacionales y municipales y de carácter sectorial con los diferentes órganos y entes públicos (Poder ejecutivo de Uruguay, 2005).

Asimismo, se estableció que para la instrumentación y ejecución de los acuerdos y resoluciones alcanzados por el Gabinete Social, los Ministros contarían con la asistencia del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, integrado por representantes de los Ministerios involucrados y presidido por el Director de Políticas Sociales del MIDES (Poder ejecutivo de Uruguay, 2005).

Dentro de los dispositivos de carácter territorial y orientados a la participación, se crearon las Mesas Interinstitucionales, los Consejos Sociales, las Oficinas Territoriales y los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT). El documento de Transición 2009-2010 indica que todos los programas del MIDES tienen una expresión territorial que se articula mediante las Oficinas Territoriales y se coordina en el territorio a través de las Mesas Interinstitucionales. Asimismo, señala que se promovió y apoyó la creación de los Consejos Sociales en todo el territorio nacional (Presidencia de la República Oriental de Uruguay/ MIDES, 2009).

Por su parte, las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, constituyen un espacio de coordinación y articulación de políticas públicas sociales en el ámbito territorial. Procuran desarrollar a nivel departamental los lineamientos establecidos por el Gabinete Social y por el Consejo Nacional de Políticas Sociales, tomando en cuenta fundamentalmente las

prioridades a nivel del departamento y la optimización de recursos tanto humanos como materiales (MIDES, 2007; 2009).

Los Consejos Sociales se concibieron como espacios de encuentro e intercambio entre el Estado y la sociedad organizada, abriendo caminos hacia una más activa participación (MIDES, 2007). Son definidos como el interlocutor privilegiado de las Mesas Interinstitucionales y tienen como cometido promover formas de articulación e intercambio para el análisis, seguimiento y elaboración de recomendaciones de las políticas públicas implementadas en los territorios. Más específicamente se señalan como cometidos, la construcción de la agenda social departamental, así como la observación, el análisis y la elaboración de recomendaciones sobre las políticas públicas sociales desarrolladas a nivel territorial (MIDES, 2007; 2009).

Las Oficinas Territoriales (OT) son la principal puerta de entrada a los programas y servicios provistos por el MIDES. Desarrollan además, atención descentralizada en barrios y pequeñas localidades de su departamento de referencia, siendo su objetivo el brindar una atención ciudadana adecuada y de calidad, así como apoyar la operativa y articulación institucional del MIDES en el territorio.

Finalmente, los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT), promueven la participación organizada, mediante el impulso a la creación de Mesas de Coordinación Zonal en las que participan representantes de organizaciones públicas y de la sociedad civil, además de vecinos y actores locales. Además gestionan servicios de orientación y consulta que se desplazan aprovechando las infraestructuras locales, priorizando la cercanía a las poblaciones con mayores dificultades de acceso a la información (MIDES, 2009).

Como se observa, desde la propia creación del MIDES en 2005 hubo una expresa preocupación por la coordinación y articulación del conjunto de la política pública, siguiendo los principios de integralidad, eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión como aparece indicado en el Decreto 277 de 2011. Más aún, las preocupaciones en relación a la articulación, coordinación e integralidad aparecen también en las orientaciones presentes desde el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social

(PANES) período 2005-2007 y fundamentalmente desarrolladas en el Plan de Equidad y ratificadas en la Reforma Social (desde el 2008 al presente).

Finalizado el PANES se puso en marcha el Plan de Equidad, que es donde se realiza el mayor desarrollo de estos asuntos. Esta nueva iniciativa, tuvo como objetivo general:

Asegurar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de todas y todos los habitantes del territorio nacional, en especial de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad social, a través de la nivelación de sus oportunidades de acceso en lo que refiere a: servicios sociales universales, ingresos a través del trabajo digno y prestaciones sociales básicas (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2008, pp. 18).

Por su parte, definió tres objetivos específicos comenzando por mejorar la equidad intergeneracional, la igualdad entre varones y mujeres y promover la equidad racial. Luego se propuso desarrollar y expandir una red de asistencia social que contemplara los nuevos y múltiples riesgos sociales y situaciones de vulnerabilidad, actuando como una malla de contención para evitar la consolidación o instalación en situaciones de pobreza e indigencia. Finalmente, el Plan se planteó articular esta red con las transformaciones en las políticas sociales sectoriales, así como también con las del conjunto de prestaciones tradicionales que dispone el país, de manera de diseñar un sistema de protección en conjunto (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2008).

Asimismo, son indicados ocho criterios orientadores estando cuatro de ellos vinculados con la discusión que en este documento se está desarrollando: i) configuración de un sistema único y diferenciado de prestaciones sociales, para avanzar en una matriz de bienestar en la que sus diversas partes operen con una lógica complementaria de protección; ii) integralidad de la intervención pública, que implica reconocer las actuaciones estatales sectoriales o en áreas específicas pero con importantes grados de articulación entre sí; iii) aplicación del criterio de focalización como subsidiario al de universalidad para que se habilite y mejore sensiblemente el acceso a las políticas, bienes y servicios universales de los segmentos sociales pobres y excluidos; iv) territorialización de las políticas lo que supone considerar las singularidades locales y descentralización que

implica transferencia de capacidades de decisión y recursos, reforzando los ámbitos de participación y los canales de coordinación con los municipios.

Finalmente, en 2011 se aprobó la Reforma Social inscrita en la estrategia de mediano y largo plazo definida en el Poder Ejecutivo en el Plan de Equidad. Con esa decisión el gobierno asumió el desafío de construir una nueva matriz de protección social, capaz de ofrecer respuestas integrales a los dilemas de la sociedad uruguaya. La Reforma Social se orientó a continuar avanzando en esa construcción: en sus componentes estructurales de carácter universal y en la red de asistencia e integración social, así como en los nexos entre ambos (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2011).

La Reforma se propuso diversos objetivos estratégicos, de los cuales interesa destacar tres. En primer lugar, avanzar en la articulación sinérgica de las políticas públicas —económicas, sociales y urbano territoriales—, actuando sobre los distintos procesos sociales. El documento considera que el país ha avanzado en la articulación de algunas políticas públicas, particularmente en el área de las políticas sociales. Sin embargo, entiende que es preciso continuar fortaleciendo la articulación en este campo, promover un proceso de creciente articulación de las políticas económicas, hacer lo mismo con las urbano territoriales y generar un sistema que articule los tres grupos de políticas públicas. En todos los campos debe integrarse lo sectorial sin perder especialización (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2011).

También procuró avanzar en las reformas de los componentes de carácter universal y en la articulación con la red de asistencia e integración social y finalmente enlazar las dimensiones sectoriales con las territoriales. Entre otras cosas, esto tiene que ver con los mecanismos de articulación interinstitucionales existentes en el territorio, los que se entiende que deben ser fortalecidos y simplificados, propiciando la integración de las políticas en el territorio (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2011).

La información antes expuesta deja en evidencia que además de los dispositivos construidos para atender la articulación, coordinación e integralidad, en materia de políticas y programas, desde 2005 con el PANES y especialmente a partir de 2007 con el Plan de Equidad, existe



la preocupación por no dualizar el sistema de protección social y por el contrario pensarlo como orientado al conjunto de la población. Esto supone que los componentes asistenciales deben articularse al resto de los servicios sociales.

Se destaca particularmente la recurrencia a definiciones ya presentes en los cometidos ministeriales pero que son presentados en nuevos períodos como innovaciones incorporadas a la política de asistencia sin que haya una problematización al respecto. En este marco de apuestas y ausencia de preguntas, se ponen en marcha a partir de 2012, los programas de proximidad que serán analizados en el próximo apartado.

## **5. El caso de los programas de proximidad**

### **5.1. El diseño de los programas**

Los programas de proximidad en Uruguay emergieron como formas institucionalizadas de abordar la problemática de un sector de la población en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad social. Estos programas se formularon con el propósito de apoyar la inserción de la población objetivo, en los servicios de carácter universal, en otros dispositivos específicos y en el trabajo formal. Sus expresiones concretas a partir de 2012 fueron denominadas Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo. En sus líneas programáticas definieron explícitamente la intersectorialidad como modalidad de trabajo<sup>2</sup>.

Lo indicado es observable en dos aspectos básicos: en el diseño de los programas (en su orientación y estructura organizativa) y en un amplio conjunto de acuerdos que cada uno de los programas realizó con distintas instituciones. Este artículo se centra en el análisis del primero de los aspectos mencionados.

Como se observará a continuación, los tres programas tienen como uno de los ejes centrales de su diseño, la intersectorialidad. En dos de ellos esto aparece no solo como una orientación, sino en la propia definición

---

<sup>2</sup> Las fuentes empíricas trabajadas para la elaboración de este artículo utilizan indistintamente los términos intersectorialidad e interinstitucionalidad. Documentos y testimonios resaltan principalmente esta última expresión para connotar que los programas se orientan a articular distintas sectoriales para un abordaje integral.

del programa. El documento fundacional de Cercanías fue elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) pero también por el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

También Jóvenes en Red es una propuesta confeccionada interinstitucionalmente entre el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), el Ministerio de Turismo y Deporte (MTyD), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

En términos de orientaciones, Cercanías es el programa que mayor desarrollo realiza en torno a las nuevas líneas programáticas. Señala en su documento fundacional, que es una estrategia interinstitucional que se propone mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social considerando a la familia como sujeto. Agrega el documento que el programa promueve un cambio de gestión de las instituciones para superar fragmentaciones y superposiciones; mejorar la articulación de los servicios a nivel territorial, el trabajo en red y la integralidad en el primer nivel de atención. Y que desarrolla un segundo nivel especializado en trabajo de proximidad con las familias que presenten mayor índice de carencias críticas y de vulnerabilidad socio – familiar para garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes (MIDES, INAU, ANEP, ASSE y MVOTMA, 2012).

Entonces, el trabajo se orienta a garantizar el acceso a las prestaciones pero se trata de aquellas existentes. Esto supone una primera indicación relevante. No parecen visualizarse problemas en la disponibilidad de recursos y/o servicios. El documento fundacional indica que: “Cercanías basa su accionar en la articulación institucional con otros programas, servicios e instituciones ya existentes en los territorios (servicios públicos, en convenio con el Estado o brindados por organizaciones de la sociedad

civil)” (MIDES, et. al., 2012, pp. 2). Se trata de una afirmación reiterada en documentos posteriores del programa.

Finalmente, Cercanías promueve el fortalecimiento de los espacios locales y regionales de articulación para mejorar la integralidad y superar fragmentaciones en las intervenciones en el primer nivel de atención de los servicios sociales en territorio (MIDES, et. al., 2012).

La interinstitucionalidad aparece claramente en la formulación de Cercanías y es además mencionada como uno de los cuatro lineamientos conceptuales de trabajo, a saber: interinstitucionalidad, integralidad, trabajo con familias en clave territorial y proximidad. En relación a la primera señala que se trata de la “acción articulada de las políticas públicas en torno a problemas multidimensionales y objetivos, compartiendo recursos y saberes institucionales. Genera acciones coherentes, unificadas y sinergias” (MIDES, et. al., 2012, pp. 3).

Como fuera indicado, la interinstitucionalidad de Cercanías también es observable en la estructura organizativa del programa. En el nivel de decisiones marco, se encuentra la Comisión Político-Técnica conformada para promover el trabajo interinstitucional que asegure el abordaje integral a las familias y la Unidad de Gestión Interinstitucional con funciones más ejecutivas. En el nivel de los arreglos de base se ubican los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) que trabajan directamente con las familias seleccionadas como un dispositivo integral y de proximidad. También hacen parte de la estrategia los espacios locales y regionales de articulación de servicios (nodos y comités), los que son considerados de referencia para Cercanías (MIDES, 2015).

En el caso del programa Jóvenes en Red, su documento fundacional señala que uno de los desafíos más importantes para Uruguay implica brindar respuestas eficaces a colectivos juveniles que presentan altos niveles de exclusión del mercado laboral y del sistema educativo. El programa entiende que las respuestas para dichos colectivos deben ser integrales para obtener los resultados esperados y que para hacer frente al desafío planteado, se presenta una propuesta de programa interinstitucional (MIDES, MEC, MTSS, MDN, MDYT, ANEP/UTU y INAU, 2012).

El mismo documento señala cuatro principios guía dentro de los que se encuentra la interinstitucionalidad: i) enfoque de restitución, promoción y protección de derechos, en el marco de un abordaje integral y con enfoque de género; ii) no estigmatización de la población objetivo del programa; iii) diseño y conducción interinstitucional del proyecto, incluyendo un equipo de gestión con dedicación total a la tarea y iv) gestión territorial como criterio rector de la ejecución de la política social (MIDES, MEC, et al., 2012).

La interinstitucionalidad de este programa también es observable en su marco institucional, que al igual que Cercanías, tiene su expresión a nivel político y a nivel técnico funcional. En el primer nivel se ubica la Comisión interinstitucional (integrada por nueve sectoriales) responsable de establecer una dinámica de trabajo que permita alcanzar los objetivos del programa. En el trabajo directo con jóvenes, familia, comunidad e instituciones actúan los Equipos de Gestión Territorial (MIDES, MEC, et al., 2012).

Finalmente, el programa *Uruguay Crece Contigo* (UCC) surgió como espacio de articulación y fortalecimiento del trabajo que venía desarrollando el Estado para atender las necesidades de mujeres embarazadas, niños y niñas menores de 4 años de edad, desde las diferentes instituciones. El documento fundacional indica que el diseño y ejecución del programa es de carácter interinstitucional e intersectorial, garantizando la articulación gubernamental necesaria y la sustentabilidad de las acciones (MIDES, 2015).

El programa considera que el logro de los resultados no es de responsabilidad exclusiva de una institución o sectorial, siendo imprescindible la intersectorialidad. También establece que el diseño de una política dirigida a la primera infancia debe articular con todas las políticas sociales garantizando la sostenibilidad en el tiempo y la integralidad en la acción (MIDES, 2015).

Se trata de un programa cuya conducción política también es de carácter interinstitucional. Así, UCC está dirigido por una Mesa de Coordinación Interinstitucional, responsable de articular las decisiones políticas y dar seguimiento estratégico al programa. La implementación está a cargo de

una Unidad Técnica Central encargada de fijar los objetivos de trabajo, coordinar con las sectoriales involucradas y realizar el seguimiento y la evaluación de las acciones. A su vez, el documento fundacional indica que en cada departamento del país se instalará un espacio de coordinación e integración interinstitucional. UCC proporcionará un técnico como facilitador regional, con el objetivo de apoyar la implementación y las coordinaciones territoriales con las sectoriales involucradas. La estructura del programa se complementa con Equipos de Cercanía y supervisores para la puesta en marcha del componente de acompañamiento familiar y trabajo de cercanía (MIDES, 2015)

## **5.2. La interinsitucionalidad durante la implementación de los programas**

Si bien la intersectorialidad aparece claramente expresada en el diseño de los programas no lo es tanto en el plano de su implementación. A este respecto, pueden destacarse distintas situaciones. En primer lugar, una parte de quienes operan en los programas no conocen la existencia de acuerdos marco entre las instituciones. En algún caso se reconoce que la existencia de esos acuerdos y se entiende que eso ha generado alguna pequeña diferencia en relación a la situación previa a la puesta en marcha de los programas. Pero, aunque distancia, sigue siendo insuficiente.

Creo que Cercanías avanzó en esa cuestión de la articulación interinstitucional, en generar un acuerdo marco. A nivel político no es lo mismo tener ese acuerdo marco, cuando años atrás sin esa institucionalidad generábamos articulaciones con los distintos ámbitos del estado. Quedaba al voluntarismo de quien iba a esas reuniones, sobre los acuerdos que se daban en ese ámbito de articulación. Acá tenés de dónde agarrarte, ese convenio marco ayuda, pero no ha logrado los resultados que se esperaban (Coordinador Cercanías).

Por otra parte y como fuera plantado en el punto anterior, el diseño de los programas se sostiene sobre la oferta existente, pero omitiendo que es insuficiente. En este sentido, entre los entrevistados existe un importante acuerdo en que la interinstitucionalidad no se ha traducido en el acceso a

mayores y/o más rápidas respuestas a las grandes dificultades que presenta la población atendida por estos programas.

Lo que me parece como que no se cumple del todo es en cuanto al acceso prioritario a las prestaciones sociales, que ahí se planteaba desde el principio que las familias perfil ETAF iban a tener como una prioridad cero, pero esa prioridad cero no es tan real como la que se planteaba, si todo lo que es en cuanto a la intervención y a la estrategia de proximidad, pero falta un poquito pulir en cuanto a las gestiones de las instituciones sobre todo las que participan, que son parte de Cercanías y que hay procesos y protocolos de ellos que realmente el acceso no es tan real como se planteó en un principio y como se pretende y como se necesita (Operadora Cercanías).

Desde el Programa sería bueno viabilizar estas cuestiones, y que las alianzas entre ministerios sean reales. Si hay un Ministerio de Trabajo que está ahí, que haya un plan ahí que se pueda implementar. Si está el Banco de Previsión Social en el proyecto, que no haya dificultades para los tramites. Que empiecen a ver desde el programa donde están las principales trabas. Es necesario pensar en otras alternativas más viables que las familias puedan acceder, en vivienda, en salud (especialista en salud infantil). Más que diagramar diferente la estrategia, lo que más tranca es que todos los actores estén más aceitados. El MIDES mismo, a nosotros no nos dan número para la cedula de identidad en la Oficina Territorial, tenemos que ir a hacer cola para hacer un trámite MIDES (Operadora Cercanías).

Lo que existe no solamente es poco, sino que se trata de instituciones con las cuales los receptores de los programas ya han tenido un vínculo que no ha resultado. De acuerdo al diseño de estas intervenciones, no parecerían existir problemas de cobertura ni dificultades en la relación entre los destinatarios de los programas de proximidad y las instituciones a las cuales se aspira a articularlos. Y nuevamente, la realidad se distancia del diseño.

Generalmente trabajamos con personas que presentan mucha vulnerabilidad, que han sido muy cascoteadas por las instituciones o servicios y ya es un impacto para las familias relacionarse desde este lugar de comprensión y respeto, personas que nos conocen desde hace muy poco recurren a nosotros para confiarnos cosas y solicitar ayuda (Operadora, UCC).

Muchos de estos gurises no terminaron la escuela o arrancaron el liceo y el sistema los expulsó, entonces hay que volver a reinsertarlos con toda esa historia negativa que tuvieron (Operador Jóvenes en Red).

La interinstitucionalidad, en la práctica concreta parece suponer casi exclusivamente la participación en las instancias de coordinación y articulación locales. No parece lograrse un avance que trascienda estos espacios. Entonces ni se observan aumentos en la cobertura ni se discuten las formas en que las instituciones se vinculan con la población receptora de los programas de proximidad.

Después está toda la parte territorial, la participación en las redes, yo tendría que estar por lo menos tendría que participar en cinco mensuales, más una mesa técnica, más redes focales...que además son extra horario, generalmente funcionan a las 18:30. Es re importante estar pero también es muy difícil sostenerlo, ahora estoy viendo si hay horas de compensación o si puedo salir antes para que no sea tan complicado...porque son en territorio, por supuesto...terminás a las diez de la noche (Supervisora UCC).

Los pocos recursos existentes son básicamente alcanzados a partir del conocimiento y confianza que construyen en su práctica cotidiana los operadores. Básicamente no surgen de los acuerdos macro ni tienen carácter formal.

Entonces toda la parte de prestaciones si bien nos consta que se ha intentado desarrollar estrategias de articulación con los diferentes ámbitos estatales, en muchos casos queda a la voluntad del referente de cada institución si gestiona o no las cosas. Muchas veces las gestionamos nosotros directamente, porque es la forma de asegurarse que la gestión se haga y lograr algún resultado (Coordinador Cercanías).

Se trata de programas que aunque dirigidos a la extrema pobreza, administran muy pocos recursos, a pesar de que un rasgo que define la intersectorialidad es precisamente la movilización colaborativa de recursos. Como fuera indicado, basan su accionar -principalmente- en lo que ya existe, tal cual está dado tradicionalmente y como es insuficiente,

los programas encuentran serias dificultades para el cumplimiento de sus objetivos.

Estos objetivos que se propone Jóvenes en Red están directamente relacionados con instituciones que nada podemos interferir en ellas, por ejemplo empresas para la parte laboral y instituciones educativas, entonces me ha pasado de no poder cumplir objetivos por no tener oferta educativa, no poder cumplir objetivos por no haber llamado a trabajos, los objetivos. Nosotros estamos atados a cosas que no podemos interferir, si puedo armar un curriculum con el guri y dejarlo en Guarino, ahora de ahí a que Guarino lo tome estoy lejos; es como la UTU [Universidad del Trabajo del Uruguay], no salio FPB [Formación Profesional Básica] trayecto 1 y bueno qué voy a hacer, me quedé con todos los gurises sin revincular. Podemos si decir “bueno tengo tantos gurises ¿qué podemos hacer?” “podemos generar una capacitación por acá, por allá”, pero no es tan simple, a veces se da a veces no (Supervisora Jóvenes en Red).

También están las limitaciones dadas por las respuestas institucionales, en temas como violencia y los derechos de los niños. 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, no hay lugar”, y la mujer ya está con el bolso y todo ahí. (...) quedás como en una situación de ¿qué hice? Y entonces para la próxima ya pensás ¿qué hago? ¿qué puedo hacer. Hay que ver bien qué movilizas porque después no sabes si vas a tener una respuesta para eso (Operadora UCC).

Los tiempos están bien desfasados, de lo que ellos [Ministerio de Vivienda] ven como una prioridad y lo que sentimos nosotros que es una prioridad, que somos los que estamos ahí con la familia. Entonces de repente mi prioridad, es que yo quiero trabajar con el tema de la higiene y necesito una chapa para que no se le llueva más y en base a eso poder trabajar otras cosas...porque ¿qué voy a trabajar de la higiene corporal o los cuidados del niño cuando la familia no tiene piso, o baño o las condiciones dignas para poder vivir? Entonces ¿cómo voy a trabajar con algo cuando realmente no está lo se necesitaría? (Operadora Cercanías).



A partir de esta realidad, se observa un desplazamiento. Pese a la relevancia inicial que intersectorialidad y proximidad tienen en el diseño de los programas, durante la implementación el rasgo intersectorial va perdiendo peso y el lugar lo adquiere, casi exclusivamente el trabajo de proximidad con los sujetos. El trabajo en domicilio, en base a un vínculo de confianza y fuertemente sostenido en el encuentro y la palabra son la forma que toma la intervención de proximidad. Es desde ahí que se aspira –sin que quede claro de qué manera– a alcanzar los objetivos de resolución de un problema tan complejo como lo es la pobreza.

Específicamente en lo que refiere a la participación en los servicios públicos, se espera la vinculación pero a partir de un trabajo casi exclusivo con los receptores de los programas. Así, el encuentro con el otro, adquiere centralidad en la práctica de los programas, y la confianza en la palabra y el vínculo organizan el discurso de buena parte de los entrevistados. Pero esta situación encuentra límites en la realidad y así el egreso de los programas (y a esto asociado, el cumplimiento de los objetivos) se vuelve un momento particularmente complejo. Una y otra vez, la realidad vuelve a imponerse.

## **6. Conclusiones**

Este trabajo toma como casos de análisis a los denominados programas de proximidad (Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo) puestos en marcha en el Uruguay a partir de 2012. Específicamente se centra en problematizar una de las innovaciones que estos plantean: la intersectorialidad.

A partir del análisis del diseño de los programas se observa la centralidad que tiene esta perspectiva en la mirada que sobre la extrema pobreza se realiza. En cambio, no se visualiza una problematización de los motivos que llevan a esta situación. La apuesta a la intersectorialidad (y la integralidad como idea asociada), aparece en la gestión del gobierno desde el año 2005, expresado tanto en dispositivos institucionales como en las orientaciones de políticas. No aparece formulada la pregunta (y menos aún la respuesta) que permita entender cuáles fueron las valoraciones sobre el sistema de protección social uruguayo, que ameritaron plantear como innovadora una

modalidad que ya tenía sostenida presencia en las definiciones de política pública.

Asimismo, se observa que la intersectorialidad acordada en los niveles políticos, pierde peso de manera contundente en el proceso de implementación. De los testimonios de los operadores territoriales se destacan dos situaciones: unos aluden a los acuerdos como un acontecimiento propio del nivel central y del cual no son parte, mientras que otros dejan ver que su accionar se funda en coordinaciones tejidas por los equipos y no derivadas de los referidos acuerdos intersectoriales.

En muchos casos quienes operan en los programas no conocen los macro acuerdos formales, en algunos pocos se conocen, pero en todos los entrevistados existe unanimidad en expresar que no se ha producido ni procesado la ampliación de la cobertura ni la discusión sobre las formas de hacer de los programas existentes. Los recursos que se movilizan se sustentan básicamente en arreglos informales, surgidos a partir del conocimiento y confianza contruidos entre quienes trabajan en los distintos programas sociales.

Se instala así una situación dramática en tanto los programas de proximidad se dirigen a la extrema pobreza y se orientan a activar una demanda que encuentra serios límites para ser atendida. Los operadores se vuelven testigos de una acuciante realidad para la cual tienen escasos instrumentos para responder. El Estado parece no asumir que los acuerdos suscritos por los actores de la conducción política, son solo una parte del entramado que hace posible hablar de intersectorialidad. Persisten las resistencias tanto institucionales como culturales, a instalar un trabajo colaborativo entre los tradicionales sectores gubernamentales.

Aún cuando las preguntas no sean formuladas, no hay escapatoria a sus respuestas. La realidad siempre se impone en un sentido u otro. Es preciso problematizar estos asuntos de forma de evitar algunos riesgos presentes en estos programas en particular y más ampliamente en la política asistencial. En primer lugar, el de la mistificación de los aspectos técnicos e instrumentales. El fracaso en los objetivos por momentos se atribuye a insuficientes protocolos o mecanismos de comunicación desde los niveles centrales a los de carácter local. Sin desconocer la importancia

de estos aspectos, la práctica de los programas muestra que las dificultades sustantivas están en las ausencias de respuestas y/o en la extrema lentitud de otras. Si cada institución mantiene sus lógicas organizacionales con sus intereses particulares y hasta ideologías individuales, no podrán esperarse logros consistentes con el supuesto político de desarrollar abordajes integrales de problemas, a través de la intersectorialidad.

El otro riesgo refiere al desplazamiento de la responsabilidad social en la generación de la situación de la pobreza y en las respuestas a la misma. Y asociado a esto, un proceso de individualización de la responsabilidad a los pobres por sus trayectorias vitales y fundamentalmente, por la salida de la situación de pobreza y exclusión social.

Más que un asunto de sofisticación técnica, de lo que se trata es de la dimensión política de la política social y más ampliamente del acceso (o no) al bienestar. No es solamente un problema de fragmentación y superposición el que habría que resolver; las resistencias a la intersectorialidad no se superan solo con una definición jerárquica y generación de equipos de trabajo a nivel territorial. Se requiere un giro cultural que permita de-construir la dualización que parece haberse instalado en el sistema de protección social de Uruguay. Una etapa previa a la acción intersectorial es la de revisar el estado actual de cada sector e incorporar los ajustes necesarios para posibilitar la construcción de un efectivo trabajo colaborativo y la adopción de un enfoque integral en la formulación y ejecución de la asistencia social.

Los programas de proximidad –y en general la política asistencial– muestran que un conjunto importante de uruguayos y uruguayas continúan sin acceder a las prestaciones básicas. Esto tiene que ser entendido como otra expresión de la desigualdad persistente en el país.

## 7. Referencias bibliográficas

- Barba-Solano, C. (2009). Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada. En C. Barba-Solano (Comp.) *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, pp. 51-83. Buenos Aires: CLACSO.
- Brown, L.D. & Ashman, D. (1996). Participation, social capital, and intersectoral problem solving: African and Asian cases. *World development*, 24(9), 1467-1479. doi: 10.1016/0305-750X(96)00053-8.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2008). *Plan de Equidad*. Montevideo: IMPO.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2011). *La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*. Montevideo: MIDES.
- Cunill-Grau, N. (2014a). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 23(1), 5-46.
- Cunill-Grau, N. (2014b). Resistencias a la Colaboración Interinstitucional: Aprendizajes para la Implementación de las Nuevas Políticas Sociales. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (23), 07-32.
- Kalegaonkar, A. & Brown, L.D. (2000). Intersectoral cooperation: Lessons for practice. *IDR Reports*, 16(2), 1-25.
- Midaglia, C., Castillo, M. y Fuentes, G. (2010). El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (15-16), 123-154.
- MIDES. (2005). Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) período 2005-2007. Recuperado de <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2200/1/plan-de-atencion-nacional-a-la-emergencia-social.pdf>.
- MIDES. (2007). *Memoria Anual 2006*. Montevideo: MIDES.
- MIDES. (2015). *Programa Cercanías. Modelo de Atención*. Montevideo: Mides
- MIDES. (2015). *Programa Uruguay Crece Contigo*. Recuperado de <http://www.mides.gub.uy/41937/uruguay-crece-contigo-ucc>.
- MIDES, INAU, ANEP, ASSE y MVOTMA. (2012). *Cercanías. Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares*. Montevideo: Mides.
- MIDES, MEC, MTSS, MDN, MDYT, ANEP/UTU y INAU. (2012). *Programa Jóvenes en Red. Propuesta de elaboración interinstitucional*. Montevideo: Mides.
- Poder ejecutivo de Uruguay. (1 de agosto de 2011). Decreto de integración del Gabinete Social. [Decreto N° 277 de 2011]. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/277-2011>

- Poder ejecutivo de Uruguay. (25 de julio de 2005). Decreto de Creación del Gabinete Social. [Decreto N° 236 de 2005]. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/236-2005>.
- Poder Legislativo de Uruguay. (31 de marzo de 2005). *Ley de Creación del Ministerio de Desarrollo Social*. [Ley 17.866 de 2005].
- Presidencia de la República Oriental de Uruguay/MIDES. (2009). *Transición de gobierno 2009/2010*. Montevideo: MIDES.
- Waddell, S. & Brown, L.D. (1997). Fostering intersectoral partnering: A guide to promoting cooperation among government, business, and civil society actors. *IDR Reports*, 13(3), 1-26.

Cómo citar:

Paulo-Bevilacqua, L. y Baráibar- Ribero, X. (2019). Tramas fallidas en la intersectorialidad de la política asistencial uruguaya. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e intervención social*, (27), 55-82. Doi: 10.25100/prts.v0i27.7270.