



**FLACSO**  
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

CERCANÍAS: ¿ACTOR DE DESARROLLO HUMANO?

**Tesista** Florencia Inés Romano Fresquet - Coll

**Director/a de Tesis** María Eugenia Tesio

**Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano**

**Fecha: (10/10/2022)**

## INDICE

CAPÍTULO 1.....	4
1.1 Introducción.....	4
1.2 Problema y Justificación .....	6
CAPÍTULO 2. ....	13
2.1. Marco teórico y conceptual .....	13
2.1.1. Desarrollo Humano y Enfoque de Capacidades.....	13
2.1.2 Equidad en el acceso a bienes y servicios y en el fortalecimiento de las capacidades. Justificación para la intervención estatal.....	16
2.2 Antecedentes de Estudios sobre programas de acompañamiento familiar.....	18
CAPÍTULO 3 .....	25
3.1 Objetivos general y específicos.....	25
3.2 Variables, Dimensiones e Indicadores .....	26
3.3 Consideraciones metodológicas .....	30
CAPÍTULO 4 .....	36
4.1 Resultados de la Investigación. Revisión documental y análisis de las entrevistas .....	36
4.2. Análisis Fortalecimiento de las capacidades .....	50
5. Reflexiones Finales.....	58
6. Bibliografía .....	63
7. Anexos.....	65
7.1 Cuadros y gráficos.....	65
7.2. Guía de Pauta utilizada en las Entrevistas.....	66



7.3. Formulario de Diagnostico y Egreso ..... 69



*Agradecimientos:*

*Debo comenzar por agradecer a FLACSO por el apoyo brindado durante estos años de cursada, en una coyuntura muy especial de pandemia que nos afectó a todos y todas.*

*A mi tutora de tesis, María Eugenia Tesio, por la guía y el apoyo que me brindo para poder realizar la presente tesis. Sin su aporte técnico y su disposición este resultado no hubiera sido posible.*

*También quiero agradecer a quienes aportaron; compañeros de trabajo, que dedicaron su tiempo en las entrevistas, así como también a quienes me brindaron los materiales para la revisión documental.*

*Y finalmente, un agradecimiento muy especial a mi familia, a mis hijos Emilia y Martín y a mi compañero Hugo que estuvo siempre apoyándome, sabiendo que podía llegar hasta aquí.*

## CAPÍTULO 1

### 1.1 INTRODUCCIÓN

La creación del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, en el año 2005, significó un cambio en el abordaje de las políticas sociales en el país. El Estado uruguayo, propuso la creación de este Ministerio con el propósito de generar una batería de programas sociales que aborden problemáticas complejas de un sector de la población que se encontraba en procesos de segregación y vulneración de derechos.

Es en este contexto que surge el Programa *Cercanías*, configurándose desde sus inicios como un esfuerzo interinstitucional para la atención prioritaria de familias en situación de extrema pobreza a través de la acción articulada de los organismos e instituciones para el efectivo acceso a prestaciones, derechos y servicios. (2013, Cercanías). El programa se propone mediante el acompañamiento familiar y el trabajo de proximidad con las familias apoyar y propiciar el acceso a los derechos sociales y prestaciones, a los cuales las familias no están accediendo.

Cercanías desde su origen, se define como una propuesta innovadora de abordaje integral que busca y promueve la participación activa de las familias, que han sido expulsadas de la sociedad por las dinámicas del mercado. Bajo el enfoque de la problematización de la pobreza como fenómeno multidimensional y multicausal, y como funcionaria de este programa, me propongo analizar si el mismo ha oficiado como un actor de desarrollo humano para las familias participantes en el periodo 2015- 2020.

Adicionalmente, en la actual coyuntura que se encuentra el Uruguay, con un gobierno de carácter liberal, en el que prima la concepción de que el mercado cumple un rol como proveedor de bienestar, y en el que se han recortado las partidas presupuestales para este



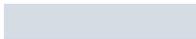
tipo de líneas de acción, considero que el análisis de este tipo de políticas sociales desde otro enfoque configura un aporte en el entendido de que las políticas públicas ofician como una oportunidad para el desarrollo de estos sectores de la población que se encuentran excluidos.

En este sentido, para poder abordar lo recién expuesto, la presente tesis considera las siguientes preguntas: El acceso a los bienes y servicios que propone el estado y articula el programa ¿aportan a la mejora del bienestar de las familias beneficiarias, desde el enfoque del desarrollo humano?; ¿El acompañamiento familiar mediante la estrategia de proximidad del programa ha contribuido a disminuir los obstáculos para que los beneficiarios puedan desarrollar su capacidad de agencia?

Para esto, en este primer capítulo introductorio se plantea el problema de investigación y la pertinencia de realizar este estudio en un momento que como se mencionó, los programas sociales están siendo recortados, limitándose las líneas de acción que durante cierto tiempo contribuyeron al desarrollo humano de las personas que se encuentran en procesos de extrema vulnerabilidad socio económica.

En el siguiente capítulo, se da cuenta del marco teórico y conceptual utilizado, el enfoque de desarrollo humano. A su vez, se realiza un breve recorrido por los antecedentes en materia programática y evaluativa, lo cual contribuye al análisis y revisión de esta política pública.

En el capítulo tres, se plantean los objetivos generales y específicos de esta investigación, variables, dimensiones e indicadores, así como también el marco metodológico para llevar a cabo esta tesis.



El cuarto capítulo, contiene los resultados de la investigación obtenidos tras el análisis de las entrevistas y la revisión documental de los registros realizados por los técnicos en el periodo de tiempo mencionado. Finalmente, en el capítulo 5, se presentan las conclusiones y desafíos.

## **1.2 Problema y Justificación**

Este trabajo parte del principio de que las políticas sociales son claves para generar ciertos impactos en el desarrollo humano de las personas. La existencia de problemáticas sociales complejas, requiere pensar estrategias innovadoras de abordaje integral para las familias que se encuentran en procesos de vulnerabilidad y así garantizar el acceso a derechos: educación, salud, trabajo, seguridad, vivienda, entre otros.

Como se señaló, en el año 2005 se crea en Uruguay el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) por Ley, presentando entre sus principales objetivos, la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas dirigidas a la población que se encuentra en procesos de extrema vulnerabilidad. En este sentido, el MIDES junto a otros espacios institucionales, procuró desde sus inicios generar programas integrales, que se caracterizaron por promover abordajes de proximidad hacia aquellas familias que se encontraran en procesos de exclusión social. Es en esta coyuntura, de generación de estrategias de abordaje para la integración social, y de territorialización de la política pública, buscando la articulación interinstitucional, y la no superposición de las políticas públicas que surge el programa *Cercanías*.

El mismo, se crea en el marco de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030, que establece como línea estratégica el diseño de políticas dirigidas a familias con niños, niñas y adolescentes, impulsando la promoción del ejercicio de sus derechos a través del acceso a prestaciones y servicios del Estado. El programa focaliza



entonces su atención en familias uruguayas que se encuentren en situación de extrema pobreza y exclusión social.

Si bien han sido diversos los actores que han intentado abordar problemas asociados a la pobreza y exclusión, es en el año 2012 con la creación de este programa, que se deja en evidencia la necesidad de ampliar la capacidad política y de gestión del Estado, en lo que tiene que ver con el fortalecimiento de las capacidades y la autonomía de las familias que se encuentran en importantes procesos de exclusión social.

En lo que refiere a la definición del problema -como construcción social que depende de las valoraciones y perspectivas de los actores involucrados- es pertinente subrayar que el programa entre sus cometidos no apunta solamente a disminuir la pobreza existente en el Uruguay, sino que busca mediante un abordaje integral generar capacidades en las familias, o al menos mitigar los obstáculos existentes para el desarrollo de las mismas.

En nuestro país, durante un largo período de tiempo, el enfoque de las capacidades no constituyó un marco normativo para el diseño de las políticas públicas, sino hasta el 2005 que asumió una administración de carácter más progresista, el supuesto ideológico predominante fue el de la libre operativa del mercado, como mecanismo para asignar recursos económicos y de bienestar. (Uruguay Social, 2009.). En este marco, los programas sociales eran compensatorios y transitorios. Es a partir del 2005 (y hasta el 2020) que el gobierno se traza como lineamiento que más allá de la condición socioeconómica, etaria, de género, étnica, etc. de los ciudadanos, los mismos deben tener acceso a oportunidades que les permitan el desarrollo de una vida plena a través del ejercicio de sus derechos. (Uruguay Social, 2009 Pág. 13)



Es entonces, bajo este nuevo paradigma que se crea el Ministerio de Desarrollo Social, y luego el programa *Cercanías*, el cual parte de la premisa, de que la participación social es un principio orientador en la elaboración de las políticas públicas. La vulnerabilidad que revisten los niños, niñas y adolescentes, segmentos en donde se concentra la pobreza, promueve que en la focalización de las políticas sociales se priorice a las familias con hijos/as a fin de revertir esa realidad.

Refiriéndonos al programa en cuestión, el mismo, surge como una estrategia de abordaje integral e interinstitucional, en el marco de un Gobierno que concibe al Estado como actor público responsable del bienestar colectivo que tiene como cometido “(...) garantizar los derechos necesarios para la construcción de trayectorias (educacionales, de salud, laborales, de vivienda y hábitat y socio-culturales, entre otras) que permitan superar la situación de vulnerabilidad promoviendo el ejercicio de la ciudadanía. Derechos que deben ser garantizados mediante la posibilidad del acceso a recursos, servicios, prestaciones, necesarias para que las familias desarrollen sus ciclos productivos y reproductivos”. (Cercanías, 2013)

Este programa toma a las familias como sujeto de intervención, comprendiéndolas como un grupo de individuos unidos por relaciones afectivas y/o de parentesco, que no necesariamente deben compartir vivienda. Estas familias, son seleccionadas por intermedio de dos vías: la primera, a partir de visitas que realiza la División Estudios Sociales y Trabajo de Campo del Ministerio de Desarrollo Social. En estas visitas se aplican formularios que permiten calcular un índice, que mide la situación socioeconómica del hogar, denominado el Índice de Carencias Críticas (ICC). Este, sumado a otro índice incluido en el propio ICC, nos brinda información sobre los riesgos sociales a los que la familia se encuentra expuesta y es en base a dicha información que se elaboran las listas de prelación correspondientes. La otra vía de acceso al programa se da mediante derivaciones realizadas por las instituciones locales que postulan a las familias aplicando otro formulario que evalúa la vulnerabilidad de

las familias en diferentes dimensiones. Será finalmente la combinación de estos índices lo que determine el ingreso de las familias al programa (siendo el índice de carencias críticas el de más peso).

Una vez seleccionadas las familias, los equipos técnicos realizan una visita a las mismas contando las características y objetivos del programa, la forma de trabajo se da mediante un acompañamiento familiar, que busca apoyar a las familias en el acceso a bienes y servicios, así como a ciertas líneas de acción programáticas. En este sentido, Cercanías propone trabajar con 31 metas que se organizan en 7 dimensiones: Identidad, Cuidados Familiares, Hábitat, Recreación y Cultura, Salud, Educación y Trabajo.

Si bien estas metas están ya definidas de antemano, es durante la primera etapa de la intervención de los Equipos Territoriales de atención familiar (ETAF) en conjunto con las familias, que se elaborará un diagnóstico, y en consecuencia un plan específico de trabajo definiendo las metas a trabajar. Las metas serán seleccionadas e ingresadas en un sistema informático, mediante el formulario de diagnóstico, pero podrán ir variando durante el transcurso del acompañamiento familiar.

A continuación, se presenta un cuadro con las metas que propone el programa para trabajar con las familias durante el acompañamiento:

Cuadro 1. Dimensiones y Metas

DIMENSIONES		CONDICIONES BASICAS - METAS
IDENTIDAD	1	Todos los miembros de la familia están inscriptos en el Registro Civil y cuentan con documentación vigente (Cédula de identidad)
CUIDADOS FAMILIARES	2	Clima familiar adecuado para el desarrollo de todos los integrantes (con formas de comunicación que favorezcan el entendimiento, la expresión de los afectos y emociones y la resolución no violenta de los conflictos. Incorporación de los intereses y opiniones de todos los integrantes en los asuntos que los involucran)

	3	Se promueve y fortalece la capacidad de los adultos referentes en el cuidado de los integrantes dependientes. (Diferenciación de roles y responsabilidades, con equidad de género, excluyendo a los niños, niñas y adolescentes de funciones parentales. Promoción de prácticas de buen trato. Apoyo al vínculo familiar de niños, niñas y adolescentes integrados en programas de Acogimiento Familiar o residencial de INAU.)
	4	Desnaturalización de las situaciones de violencia y/o explotación sexual.
	5	Atención de necesidades específicas de integrantes del grupo familiar o ante sucesos vitales críticos (por ejemplo: fallecimiento, enfermedades terminales, discapacitantes o crónicas y/o privación de libertad).
	6	Resolución de situaciones jurídicas que obstaculicen el ejercicio de sus derechos (por ejemplo: tenencia, divorcio, pensión alimenticia, etc.)
	7	Fortalecimiento de la red familiar primaria y creación o recomposición de la red secundaria e institucional.
	8	Disminución de la situación de calle por parte de los integrantes del grupo familiar
HABITAT	9	En caso de vivienda deficitaria o expuesta a riesgos ambientales se logra la solución más adecuada para la familia
	10	Se procura la ampliación, diferenciación y equipamiento de los espacios de la vivienda para asegurar la separación de género y generación y el uso de los espacios (socialización y alimentación, descanso y baños).
RECREACIÓN CULTURA	11	La familia accede a espacios recreativos, deportivos y/o culturales, favoreciendo la circulación social por espacios barriales y extra-barriales comunitarios.
SALUD	12	La familia está vinculada en el Sistema Nacional Integrado de Salud.
	13	La familia posee médicos o equipo de salud de referencia.
	14	Las embarazadas tienen sus controles de salud al día
	15	Los niños, niñas y adolescentes tienen sus vacunas al día (según normas del Ministerio de Salud Pública) y el Carné de Salud de cada uno con los controles y atenciones que se indican en el mismo.
	16	Integrante/s del hogar que sufren alguna enfermedad crónica, se encuentran bajo control médico en el centro de salud que corresponda
	17	Atención de los integrantes con uso problemático de drogas.
	18	Los integrantes que presenten una dificultad permanente o discapacidad, reciben ayudas técnicas o tratamiento acorde.
	19	Se atienden las situaciones de patologías de salud mental de los integrantes del hogar
	20	Atención de la salud bucal de los integrantes con situaciones críticas en su dentadura
	21	Acceso a una alimentación adecuada

EDUCACIÓN	22	Los niños y niñas menores de 3 años pueden participar de actividades de estimulación y socialización
	23	Los niños y niñas mayores de 3 años se encuentran incluidos en un centro educativo y se promueve la asistencia regular.
	24	Los adolescentes en condiciones de cursar educación media, asisten regularmente al liceo, una escuela técnica o algún dispositivo de inclusión al Sistema Nacional de Educación Pública
	25	Se da respuesta a requerimientos educativos específicos.
TRABAJO	26	Algún referente adulto percibe ingresos a través de: inserción en mercado laboral, programa de empleo protegido, emprendimiento productivo o cooperativa social.
	27	Los adultos desocupados son orientados al mercado de trabajo, a Programas de empleo o de fortalecimiento de las capacidades laborales.
	28	Orientación y obtención de prestaciones de seguridad social que correspondan (Asignación familiar, pensiones, jubilación, etc.) y/o beneficios sociales.
	29	Disminuye las situaciones de riesgo vital generadas por el trabajo de los integrantes del grupo familiar (insalubridad, separación del espacio productivo del reproductivo, informalidad, condiciones ambientales desfavorables, etc.)
	30	Elimina las peores formas de trabajo infantil y/o adolescente
	31	Los adolescentes y jóvenes en caso de que los mayores de 17 años así lo demanden son orientados a la inserción laboral.

Por su parte, el programa establece como objetivos y líneas de acción:

- a) Generar una gestión del cambio en las instituciones para superar fragmentaciones y superposiciones.
- b) Articular las políticas y servicios efectivizando el acceso por parte de las familias.
- c) Realizar acompañamiento técnico a las familias de extrema vulnerabilidad a través de los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF).

El trabajo con las familias se realiza durante un periodo de entre 18 y 24 meses, en clave territorial y por medio de una intervención de proximidad a través de los ETAF. El acompañamiento familiar que se realiza de forma semanal o quincenal procura no solamente



acercar a las familias la batería de servicios y prestaciones existentes en el Estado mejorando así su bienestar económico, sino que *Cercanías* en sus definiciones programáticas, considera a la pobreza desde su carácter multidimensional, entendida como la privación de las capacidades básicas, como la falta de libertad para realizar aquello a lo que se le da valor.

Para poder analizar a dicho programa como actor de desarrollo humano, indagando si las acciones que se han realizado en el marco del mismo contribuyen a disminuir los obstáculos que permiten a las familias desarrollar su autonomía, y a una mejora de su calidad de vida en un sentido integral, la presente tesis, se desarrolla en principio, mediante una investigación descriptiva y explicativa, tomando en cuenta las dimensiones trabajadas con las familias beneficiarias del Programa *Cercanías*, en el territorio Nacional.

En lo que al marco temporal refiere, se considera desde el año 2015 al año 2020. La selección de este período está asociada a que es en el 2015 que el programa realiza una reformulación de sus cometidos, debido a que varias instituciones que formaron parte de la Estrategia retiraron sus recursos, aspecto que llevo a revisar el dispositivo. Por su parte en el año 2020 la Administración resuelve realizar una importante reestructuración del programa reduciendo significativamente su alcance tanto a nivel espacial, como en la cantidad de intervenciones en curso. La cantidad de técnicos que integraban los ETAF se redujo, y se dejaron varias localidades departamentales sin atención. En el periodo considerado (2015-2020) el Programa trabajo con 3998 familias. (DINTAD, 2021)

Para poder analizar las dimensiones trabajadas con las familias, se consideraron los datos registrados en el formulario de diagnóstico y egreso<sup>1</sup> por los técnicos de los ETAF, durante

---

<sup>1</sup> Formularios adjuntos en sección: Anexos



el proceso de intervención. A su vez, y de forma conjunta se analizaron las entrevistas realizadas a integrantes del programa.

De acuerdo con las consideraciones planteadas, se formularon las siguientes preguntas de investigación como guía de la presente tesis:

- El acceso a los bienes y servicios que propone el Estado y articula el programa ¿aportan a la mejora del bienestar de las familias beneficiarias, desde el enfoque del desarrollo humano?
- ¿El acompañamiento familiar mediante la estrategia de proximidad del programa ha contribuido a disminuir los obstáculos para que los beneficiarios puedan desarrollar su capacidad de agencia?

## **CAPÍTULO 2.**

### **2.1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL**

#### **2.1.1. Desarrollo Humano y Enfoque de Capacidades**

El enfoque de desarrollo humano desde la teoría de Sen, propone una teoría basada en el bien-estar como noción de calidad de vida. Para éste, la vida puede considerarse un conjunto de funcionamientos interrelacionados, en el que la realización de la persona viene dada por el vector de sus funcionamientos, los cuales abarcan desde aspectos elementales como estar bien alimentado o tener buena salud, hasta realizaciones más complejas como la participación en la vida de la comunidad.



La ampliación de las libertades de las personas promoviendo sus capacidades humanas es la premisa fundamental de este enfoque, en el que el bienestar no solo dependerá de los funcionamientos alcanzados sino también de la capacidad o libertad que la persona tuvo para elegir esa combinación de funcionamientos. (Sen, 1995)

En este sentido, la mirada de la pobreza que considera a los niveles de ingreso y gasto basados en el ingreso para determinar si los hogares son pobres o no, es trascendida por la teoría de Sen, al tomar en consideración dimensiones tales como el acceso a servicios básicos, como salud y educación, pero por sobre todo por considerar las relaciones sociales, la dignidad, la seguridad, como aspectos importantes para la satisfacción de las necesidades de las personas. Su conceptualización de la pobreza desde su carácter multidimensional es comprendida como la privación de las capacidades básicas y la falta de libertad para realizar aquello a lo que se le da valor. (Sen, 2000. Pág. 114)

Tanto Sen, como Martha Nussbaum integran como elementos claves de este enfoque los conceptos de funcionamientos, capacidades y libertad. Los funcionamientos son comprendidos como “las diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser” (Sen, 1999. Pág. 75). Los mismos son entendidos como las actividades y estados que conforman el bienestar de la población, que incluyen dimensiones asociadas a la salud, alimentación, seguridad, educación, trabajo, entre otros aspectos. Están asociados a los bienes e ingresos, dado que son los requerimientos necesarios en tanto las capacidades se refieren a la libertad de disfrutar de varios funcionamientos. (Sen, 1992)

Por capacidades, este enfoque, se refiere a la libertad de disfrutar de varios funcionamientos diferentes. “(...) las diversas combinaciones de funcionamientos (ser y hacer) que las personas pueden lograr”. (Sen, 1992). Las capacidades son, por lo tanto, un conjunto de



vectores de funcionamientos, los cuales reflejan las libertades de las personas para llevar un tipo de vida u otro “(...) para poder elegir entre posibles formas de vida” (Sen, 1992, pág. 40). Dicho de otra manera, las capacidades son “las libertades fundamentales que (una persona) disfruta para llevar el tipo de vida que él o ella tiene razones para valorar” (Sen, 1999, pág. 87)

Nussbaum subraya que las capacidades refieren a las combinaciones posibles de funcionamientos que una persona puede realizar según lo que considera valioso para sí misma. (Nussbaum, 2012). El elemento que integra estos conceptos es el de libertad. Por su parte, Sen se refiere a las libertades, destacando que la ampliación de estas es un objetivo en sí mismo para la teoría del desarrollo humano. La expansión de los diferentes tipos de libertades -políticas, económicas, sociales, garantías de transparencia, y seguridad protectora- se encuentran interrelacionadas, contribuyendo a la posibilidad de vivir más libremente (Sen, 2000, pág. 56-57). Mientras no se superen las limitaciones en cuanto a poder acceder a recursos básicos, como educación, salud, participación activa, no se podrá promover el real ejercicio de los derechos.

La libertad de elección, entendida como capacidades y funcionamientos humanos, no puede analizarse aisladamente de la equidad; principio orientador del desarrollo humano. Quienes tengan oportunidades desiguales debido a diferentes desventajas requerirán de un tratamiento preferencial o una discriminación positiva. En este sentido, las estrategias y políticas que se desarrollen por parte de las políticas públicas son claves para promover el desarrollo de las capacidades de aquellos que se encuentren en situaciones de mayor vulnerabilidad.

El crecimiento económico, es considerado necesario para la promoción de las personas, pero el mismo es entendido como un elemento más y no como un fin en sí mismo. El bienestar



económico debe ser distribuido entre las personas, siendo la equidad, eficiencia y participación, principios a considerar en los programas y políticas públicas.

El marco normativo es un aspecto central del enfoque del desarrollo humano, al considerar al desarrollo como un proceso, las acciones y estrategias desarrolladas por los Estados deben de respetar, proteger y promover los derechos humanos. Las libertades y la expansión de estas permiten mejorar la capacidad de los individuos de valerse por sí mismos y de influir en su contexto, lo cual, nos adentra en el concepto aportado por Sen: el concepto de Agencia.

La Agencia es comprendida para este autor, como la expansión de las capacidades que le permiten a la persona participar en la construcción de su entorno, desarrollando y estableciendo objetivos, actuando en consecuencia. (Sen, 1999). La capacidad de agencia, por lo tanto, está relacionada con las habilidades que pueda desarrollar la persona para alcanzar determinadas metas, articulando su identidad, su entorno y relaciones sociales. Es a partir de sus capacidades y de su subjetividad, que los actores se movilizan para lograr sus metas, modificando su entorno de forma digna.

La agencia de aquellas personas que se encuentran en procesos de vulneración socio-familiar podría verse limitada en tanto la persona, al no poder actuar libremente ejerciendo sus derechos, no logra incidir en su entorno. En este sentido, la pobreza es concebida como la privación de las capacidades básicas que integra múltiples dimensiones.

### **2.1.2 Equidad en el acceso a bienes y servicios y en el fortalecimiento de las capacidades. Justificación para la intervención estatal.**

Al discutir la equidad en el acceso a bienes y servicios y en el fortalecimiento de las capacidades de las familias que se encuentran en situaciones de vulneración socio-



económica, se debe analizar la forma en que éstas se vinculan con otras dimensiones de la existencia humana. El acceso a la educación, salud, trabajo, entre otros, es además de un fin en sí mismo, un medio para alcanzar otros fines. Quienes no tengan acceso a salud, educación e ingresos, tendrán dificultades para poder desarrollar otros funcionamientos que afectan a la calidad de vida. Es en este sentido, y desde el enfoque abordado que se justifica la intervención estatal, en tanto los niveles de equidad no podrán alcanzarse por el funcionamiento libre del mercado.

Los determinantes sociales, entendidos como las condiciones sociales básicas para que las personas puedan tener una vida digna, son claves para el desarrollo humano de las personas, para el logro de sus funcionamientos y la expansión de sus libertades. Aquellas personas que provienen de contextos más vulnerables a nivel socioeconómico tienen mayor prevalencia a tener problemas de salud física y mental, así como una menor esperanza de vida. El nivel socioeconómico de las personas se encuentra estrechamente vinculado con su contexto relacional, y éste con el desarrollo de las personas. Por este motivo, el gasto público invertido en políticas sociales que se orienten al desarrollo, a la estimulación temprana, y a la educación, es fundamental para poder mitigar las situaciones de extrema vulnerabilidad de los sectores más pobres que afectan su desarrollo.

A su vez, durante los primeros años de vida, los niños y niñas, se desarrollan como sujetos, y sus habilidades cognitivas y emocionales dependerán del acceso a las oportunidades y a la calidad de vida a la que puedan acceder. En este sentido es pertinente destacar que no solo está en juego su bienestar en un sentido acotado -es decir material- sino que el desarrollo humano, y la expansión de sus libertades está asociado a las condiciones a las que se encuentran expuestos, a su desarrollo físico, lingüístico y emocional. (OMS, 2009). Tanto la estimulación temprana, prácticas saludables de crianza en el hogar, así como la educación desde la etapa inicial son elementos fundamentales para el desarrollo de una buena salud.



Para mitigar las desigualdades e inequidades existentes se requiere de ciertas estrategias integrales que contemplen la diversidad de determinantes sociales, trabajo, género, vivienda, nutrición, entre otros, que hacen al desarrollo integral de las personas.

## **2.2 Antecedentes de Estudios sobre programas de acompañamiento familiar**

En este apartado, me propongo realizar una mirada sobre las investigaciones que se han generado en diferentes contextos sobre el programa y sus eventuales resultados, ya que los estudios que se han consultado ofrecen importantes antecedentes para el análisis del Programa *Cercanías* desde el enfoque del desarrollo humano.

Se toma en consideración la teoría de Sen, vinculándolo a la concepción de pobreza desde su carácter multidimensional. Este enfoque, como se destacó anteriormente establece que las faltas de libertad influyen directamente en el desarrollo de las personas. En este sentido la vida para Sen, puede considerarse como un conjunto de funcionamientos interrelacionados, en el que la realización de la persona se da por el vector de sus funcionamientos. La libertad de las personas se vincula con su capacidad para funcionar, es decir, con las diversas combinaciones de funcionamientos que puede alcanzar para llevar un determinado tipo de vida u otro. Por lo tanto, la capacidad es un reflejo de la libertad para alcanzar funcionamientos valiosos. El bien-estar no solo dependerá de los funcionamientos alcanzados sino también de la capacidad o libertad que la persona tuvo para elegir esa combinación de funcionamientos (Sen, 1995).



Para otras corrientes, como ser la teoría convencional o el utilitarismo<sup>2</sup>, el bienestar está asociado al crecimiento económico y al aumento de los ingresos; primando las decisiones del consumo y el mercado sobre otras. Bajo el enfoque del utilitarismo el bienestar se combina con el enfoque basado en las consecuencias (las elecciones se realizan en función a las consecuencias, es decir los resultados que generan), y en este sentido todas las elecciones que realicen las personas deben juzgarse en función de las utilidades que generan. A su vez, esta corriente considera que las utilidades de las personas deben sumarse con independencia del grado de desigualdad que pueda existir en la distribución de esas utilidades. Podríamos decir entonces, que esta corriente considera que maximizando las utilidades se alcanza el bienestar de las personas. El enfoque utilitarista no repara en las desigualdades de utilidad obtenidas por cada individuo.

En este sentido, dicha corriente se contrapone con el enfoque del desarrollo humano, que considera al crecimiento económico, como un aspecto necesario para la promoción de las personas, pero que sin embargo el mismo es entendido como un elemento más, y no como un fin en sí mismo. El desarrollo no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar ciertas libertades, como ser la económica. La equidad es un aspecto central del desarrollo humano, en el entendido de que quienes tienen oportunidades desiguales debido a diferentes desventajas requerirán un tratamiento preferencial o una discriminación positiva, y es desde este enfoque que se pretende analizar al Programa.

Llegado este punto y tomando en consideración al programa *Cercanías*, vale destacar que el mismo cuenta, desde su origen, con múltiples evaluaciones e investigaciones de carácter interno y externo. Entre las principales se encuentra el Informe convenio entre Pro-

---

<sup>2</sup>Dentro de las diversas corrientes económicas, podemos ubicar algunas más ortodoxas que otras. La aproximación ortodoxa define y formaliza el bienestar individual y social mediante funciones estrictamente utilitaristas, que asume que los mercados son la mejor forma de organización económica y social, estando siempre en equilibrio.



Fundación para las Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, y el programa *Cercanías* llevado a cabo durante el año 2014. El mismo se denominó “Tensiones territoriales y abordajes multifamiliares en contextos de vulnerabilidad: reflexiones a partir del Programa *Cercanías*”, y se elaboró tomando en cuenta los informes de seguimiento de los equipos territoriales en un primer momento y en una segunda instancia de la investigación, se realizó una sistematización de las experiencias de abordaje multifamiliar o colectivo que los equipos fueron llevando a cabo. (2015. FCS. Pág. 8). Este trabajo, tuvo entre sus objetivos realizar un análisis sobre las tensiones de una política social y su ejecución a nivel territorial. De este modo se destaca, lo novedoso del acompañamiento familiar, y las estrategias interinstitucionales, junto al abordaje territorial. Resulta de interés destacar que de forma emergente en el transcurso de la investigación se reflexiona sobre el concepto de autonomía personal – familiar y la solidaridad colectiva generada a través de la cohesión social. El abordaje sobre la conceptualización de la autonomía y sobre los nuevos sentidos asignados a la misma, nos aporta insumos para determinar si el programa *Cercanías* ha contribuido o no al fortalecimiento de las capacidades de los beneficiarios.

Tal como lo expresa Sen, la libertad que tienen los individuos debe analizarse desde dos aspectos, lo ya expuesto asociado a que los individuos puedan elegir la vida que quieran vivir y, por otro lado, al carácter evaluatorio de la libertad, ya que quienes tengan dicha libertad podrán influir en su entorno, y su capacidad de agencia será mayor y real. Por su parte, la investigación mencionada da cuenta también de las dificultades y tensiones encontradas a nivel territorial respecto a la articulación interinstitucional y facilitación de los bienes y servicios, que permitan acceder a los derechos sociales, económicos, culturales, etc. Estos insumos son de utilidad al momento de analizar si el programa en cuestión ha contribuido a mejorar el bienestar (en un sentido integral) de las familias beneficiarias, ya que este trabajo



da cuenta de las dificultades asociadas en el acceso a las prestaciones, su adaptación e incorporación por parte de las familias. (2015. FCS C5. Pág. 15).

Tanto en este trabajo, como en la investigación realizada por el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (Udelar) y la Dirección de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), también en el año 2005, *Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social. Departamento de Trabajo Social*, se toma en consideración la importancia del desarrollo de las libertades instrumentales, (aporte conceptual de Sen) para que no se vea comprometida la autonomía de las personas.

Este estudio visualiza al programa *Cercanías* como un puente que conducirá a los sectores más vulnerables y excluidos socialmente, hacia los dispositivos de carácter universal, hacia otros dispositivos específicos y hacia el trabajo formalizado (2015, FCS C2. Pág. 8). Entre sus objetivos intenta visualizar y dar cuenta del recorrido que procesan los beneficiarios desde el dispositivo de atención focalizado (el programa en cuestión) hacia las políticas sociales universales. Prioriza en su análisis los acuerdos interinstitucionales, y las dificultades encontradas en la oferta pública para el acceso de estas familias.

Ambos estudios aportan elementos significativos para analizar cómo las dificultades en la falta de acuerdos interinstitucionales claros por parte del Programa, y el débil acceso a los bienes y servicios que propone el Estado, continúan generando desventajas en el acceso a oportunidades igualitarias frente a otras familias. En este sentido, y como aporte estas investigaciones dejan de manifiesto que el alcance de muchas de las coordinaciones depende más del trabajo realizado por los equipos territoriales, que los acuerdos interinstitucionales que deberían existir.



Desde el enfoque del desarrollo humano, que se utiliza en esta investigación, las políticas públicas y por tanto la capacidad del Estado para transformar la realidad, impulsando una política estatal deliberada, son claves para lograr la integración social que garantice los derechos y libertades de las personas, mejorando así su bienestar en un sentido integral.

Otro de los estudios revisados y que conforman un hallazgo a los efectos de aportar al análisis de si el programa en cuestión ha sido un actor que configuro una línea de acción para mitigar las situaciones de extrema vulnerabilidad de ciertas familias uruguayas, es el estudio publicado y realizado por el Instituto de Economía (IECON) en el año 2016. El mismo, elaborado en convenio con el Ministerio de Desarrollo Social nos aporta información en tanto realiza una investigación de carácter cuantitativo y una revisión de registros administrativos que dan cuenta del mesurado impacto en el bienestar de los beneficiarios en algunas de las dimensiones. No obstante, resulta de gran interés analizar y revisar los indicadores elaborados en este estudio para ver que dimensiones fueron impactadas por el programa. El conjunto de la operacionalización de estas dimensiones da cuenta de una mirada de la pobreza desde el enfoque que nos interesa.

En el documento publicado por IECON, se señalan una serie de indicadores asociados no solo a los ingresos económicos, sino que se consideran otras dimensiones, como ser al análisis del impacto generado en la escolarización, las prácticas de crianza y violencia intrahogares, la salud, cambios en el nivel de empoderamiento y autonomía de los beneficiarios, vínculos y confianza, entre otros. La pobreza es comprendida y analizada desde su carácter multidimensional. Esto que desde el enfoque del desarrollo humano es una premisa clara, es ciertamente un fenómeno reciente. Los análisis de la pobreza han ido cambiando, pasando desde una conceptualización rígida de los ingresos y el consumo, a otra más integral considerando la carencia de factores tanto materiales como no materiales.



En este sentido, siguiendo con los aportes de Sen y vinculándolos a las producciones mencionadas, el acceso a las prestaciones y servicios y el logro de las metas y su sostenimiento por parte de las familias está vinculado como lo expresa el autor a “una serie de factores que determinan en qué medida es posible convertir esos bienes primarios en condiciones valorativas del ser y del hacer. Para Sen, por lo tanto, el énfasis debe estar puesto en el grado de libertad que tiene una persona, es decir, en sus capacidades reales” (2020, Flacso. Equidad y Justicia- Pág. 7.)

Gustavo Pereira, en *Más allá del liberalismo: el enfoque de las capacidades y la justicia social crítica* nos aporta el concepto de intersubjetividad y autonomía relacional. Este autor que parte de la teoría de la justicia social crítica, da cuenta que nuestra identidad está constituida por las relaciones interpersonales en la que nuestras pretensiones normativas son reconocidas por aquellos que son valorados en nuestras vidas. Esto permite “... proyectar el concepto de autonomía de reconocimiento recíproco, por el cual para ser un sujeto competente no solamente es relevante nuestra capacidad de autodeterminación, sino muy especialmente los contextos relacionales en los que nos constituimos y nos desarrollamos como agentes” (Pereira, 2016. Pág. 88)

Respecto a este concepto, el aporte de Young, cuando desarrolla la necesidad de generar una ciudadanía diferencial que reconozca las particularidades y desigualdades de los diferentes colectivos y su entorno, da cuenta que los contextos relacionales son relevantes para el desarrollo humano de las personas. Para este autor, no basta con el reconocimiento de las diferencias, sino que el Estado debe destinar los recursos necesarios para que todas las personas puedan auto organizarse y empoderarse. El Estado mediante sus diversos programas y líneas de acción debe garantizar la equidad que promueva no solo el acceso a bienes materiales, sino también la construcción de una ciudadanía diferencial que integre y dé participación real a los diferentes colectivos. (Young, 1996.)



De este modo, tanto las investigaciones revisadas, como el Informe de evaluación cualitativa de la Dirección de Evaluación DINEM, elaborado en el 2014, ponen énfasis en la dimensión asociada al acompañamiento psicosocial y socio educativo de las familias, a través de la reflexión y problematización de su situación familiar, de modo de promover acciones y comportamientos que sustenten y sostengan los procesos de trabajo en las metas propuestas. (DINEM, 2014. Pág. 8).

Por consiguiente, y en el marco de esta revisión bibliográfica, también se pudo constatar que, a nivel regional en América Latina, hay varios programas de acompañamiento familiar con características similares al programa *Cercanías*—como ser el Programa PAIF en Brasil, que tiene por objetivo fortalecer vínculos familiares y comunitarios mediante servicios brindados en los centros de referencia de asistencia social. Se pretende mediante este dispositivo acompañar a la población que se encuentra enfrentando situaciones de vulnerabilidad social, violación de derechos, entre otros. En Chile el Programa Puente, también mediante el acompañamiento familiar intenta incorporar a las familias al sistema de protección social, y mejorar sus condiciones de vida. El programa Unidos en Colombia, PROSODI en Nicaragua, —entre otros—, son ejemplos de programas de acompañamiento familiar que trabajan con el núcleo duro de la pobreza, desde su carácter multidimensional e integral.

El acompañamiento familiar, es comprendido como una estrategia que involucra procesos de largo plazo y se orienta a metas vinculadas a modificar prácticas para mejorar la seguridad y el bienestar de las personas en un sentido integral. La modalidad de acompañamiento familiar tiene diversos objetivos, entre ellos promover la autonomía familiar, desarrollar capacidades para la autogestión, mejorar la participación de las familias en la estructura de oportunidades, entre otros. La transformación de los comportamientos, prácticas y hábitos

son aspectos que son priorizados por los programas de acompañamiento familiar. (BID, 2013).

De este modo, esta tesis, se propone continuar con las líneas de análisis arriba expuestas, no solo a los efectos de determinar si el programa en cuestión es un agente de desarrollo humano, que como lo manifiestan algunas de las producciones podría oficiar como un promotor hacia la mejora del bienestar de las familias, sino también revisar si el acompañamiento familiar contribuye a minimizar los obstáculos para el desarrollo de la capacidad de agencia de las personas, y la autonomía de reconocimiento recíproco. En consecuencia, me propongo los siguientes objetivos de investigación que se presentan a continuación en el siguiente capítulo.

## CAPÍTULO 3

### 3.1 Objetivos general y específicos

General:

- Establecer una relación entre las acciones desarrolladas por el programa *Cercanías* desde el año 2015 hasta el año 2020, y la disminución de los obstáculos para el fortalecimiento de las capacidades de las familias beneficiarias y la mejora de su calidad de vida, desde el enfoque de desarrollo humano.

Específicos:

- Determinar y visualizar cambios en el acceso a bienes y servicios por parte de la población beneficiaria durante la intervención del programa.
- Identificar cambios en las prácticas familiares en las dimensiones salud, educación y trabajo.

- Reconocer si el programa ha minimizado los posibles obstáculos para aumentar la autonomía de las personas, en el relacionamiento intrafamiliar y con otras instituciones.

Para poder analizar estos objetivos se considerarán las siguientes variables y dimensiones, antes y después de la intervención del programa *Cercanías*.

### **3.2 Variables, Dimensiones e Indicadores**

La primera variable trabajada es *Mejora en la calidad de vida*. Esta variable es comprendida como el bienestar de las personas desde un enfoque integral, considerando varias dimensiones, y no solamente el acceso a servicios y bienes materiales. La calidad de vida es comprendida como la posibilidad de disfrutar una vida en condiciones dignas, respetando los derechos y elecciones de las personas.

Desde el enfoque que se está abordando, acceder a cierta calidad de vida implica ampliar las opciones, y oportunidades en múltiples dimensiones: una vida decente, libertad, respeto, acceso a una vida sana, larga y creativa. En este sentido para analizar esta variable, y en función a la disponibilidad de información y registros se plantean las siguientes dimensiones: Educación, Salud y Trabajo.

De este modo partiendo del supuesto de que el programa *Cercanías* es un actor de desarrollo humano y que como tal contribuye a mejorar la calidad de vida de las familias beneficiarias, se considerarán los siguientes Indicadores: Acceso a Centros Educativos en las diferentes edades; Acceso a la Seguridad Social (tanto desde el trabajo formal, como desde el acceso a prestaciones correspondientes); Mejora en Salud, analizando el aumento de los controles, vacunas al día, cobertura en salud, controles de embarazo, tratamiento por consumo de sustancias. A su vez, se considerará la dimensión trabajo y condición de actividad;



analizando en este caso el estado de situación antes y después del programa en cuanto a aportes a la seguridad social, trabajo infantil, actividad principal; y la obtención de prestaciones de seguridad social que correspondan (Asignación familiar, pensiones, jubilación, etc.) y/o beneficios sociales.

El *Fortalecimiento de las capacidades*, es la segunda variable considerada para poder abordar los objetivos arriba expuestos, y la misma es comprendida como el fortalecimiento de las posibilidades de elegir y actuar; la capacidad de la persona para realizar sus metas y alcanzar su propio bienestar. De este modo, se parte del supuesto de que el programa podría officiar como un dispositivo que contribuye a minimizar ciertos obstáculos en el desarrollo de las capacidades de las personas, contribuyendo así a que las mismas sean agentes de su propia vida, capaces de actuar y provocar cambios. (Sen, 2000)

Para analizar esta variable se considerarán las siguientes dimensiones:

- Fortalecimiento de la red familiar primaria y creación o recomposición de la red secundaria e institucional.
- Cambios en el Contexto relacional - Autonomía.

La primera de estas dimensiones hace referencia a la idea de que la activación de las redes familiares y comunitarias, entendidas como una fuente de recursos es clave para el desarrollo integral de las personas, y para que las mismas puedan sostener los procesos realizados durante la estrategia de acompañamiento familiar, mejorando su bienestar. Enriquecer los lazos vecinales, comunitarios y generar procesos de organización colectiva podrían officiar como estrategias que favorezcan la problematización de la realidad y la generación de redes de apoyo para el acceso a la materialidad que repare los derechos vulnerados. (De Martino, 2020)



Para analizar esta dimensión se consideran los siguientes indicadores:

- La familia comparte actividades y fomenta los espacios de diálogo.
- Los integrantes del núcleo familiar logran manifestar sus inquietudes, deseos, preocupaciones, a otros miembros de la familia
- La familia se encuentra vinculada con al menos un referente institucional barrial.
- Los integrantes familiares conocen propuestas barriales y extra-barriales asociadas a espacios recreativos, deportivos, culturales, etc.

La segunda dimensión considerada refiere a los Cambios en el Contexto relacional-Autonomía. Estrechamente relacionada con la anterior, esta dimensión hace referencia a la expansión de la capacidad de los actores para ejercer sus derechos. El acuerdo y el pacto, que consideran al otro en la redefinición de las acciones, en el reconocimiento de las identidades sociales y colectivas mediante la ampliación de la democracia pluralista y de ciudadanía. (Calderón, 2018)

En la medida que se generen ciertos cambios en la agencia de las familias, y en la ampliación de sus diferentes tipos de libertades -políticas, económicas, sociales, culturales, garantías de transparencia, y seguridad-, podría sostenerse que el contexto relacional en el que se constituyen y desarrollan estas familias ha sido impactado positivamente por el abordaje realizado por el programa.

Para analizar esta dimensión se considerarán los siguientes indicadores:

- Desnaturalización de situaciones de violencia y maltrato, percibiéndolas como un problema para el desarrollo integral de los miembros del hogar.

- Problematicación de la realidad, apreciando la necesidad de acceso a oportunidades para el desarrollo (educación, trabajo, salud, recreación, entre otros).
- Resolución de situaciones jurídicas que obstaculicen el ejercicio de sus derechos (por ejemplo: tenencia, divorcio, pensión alimenticia, etc.).
- Resolución de trámites burocráticos (documentación, solicitud de asistencia, y agendas por parte de las familias).

A continuación, se presenta un esquema con el objetivo de sintetizar las variables, dimensiones e indicadores:



### 3.3 Consideraciones metodológicas

En el estudio de los fenómenos sociales se ha generado cierta controversia respecto a los métodos de investigación cualitativos y cuantitativos. Éstos, son comprendidos como los recorridos a realizar para alcanzar los objetivos, por tanto, debe respetarse la relación de los mismos con el método seleccionado, razón por la cual los abordajes metodológicos son muchas veces mixtos y/o complementarios. Para el problema de investigación y los objetivos presentados, me planteo una investigación descriptiva y explicativa, de carácter principalmente cualitativo. Sin embargo, los datos (cuantitativos) registrados en el formulario de diagnóstico y egreso y analizados por la DINTAD, serán considerados para poder analizar los resultados en las dimensiones planteadas.<sup>3</sup>

En este sentido, si bien para la presente tesis, se consideran los significados e interpretaciones encontradas en las subjetividades de los actores involucrados, en las entrevistas, documentos, e indicadores revisados; los datos considerados y aportados por la DINTAD en su análisis de las bases de datos, fueron de gran utilidad para analizar los cambios asociados en la mejora de la calidad de vida de las familias beneficiarias, razón por la cual no podemos limitarnos a un método exclusivamente cualitativo.

No obstante, y en el entendido de que los métodos cualitativos son apropiados cuando se pretende dar cuenta de la construcción social de significados, las perspectivas de los actores sociales, así como los condicionantes de la vida cotidiana, es que este estudio se abordará mediante un estudio de caso, a partir del cual se pueden identificar los aspectos entre el desarrollo humano y el programa seleccionado: *Cercanías*.

---

<sup>3</sup> Para el análisis de estos datos se pudo acceder al informe de la DINTAD. No obstante, no se accedió a la base de datos, por lo que los cuadros con datos con los que se cuenta fueron elaborados por los técnicos de dicha División.



Como se mencionó, *Cercanías* se configura como una estrategia que focaliza su atención en las familias uruguayas que se encuentran en situación de extrema pobreza y exclusión social<sup>4</sup>, impulsando la promoción del ejercicio de sus derechos, a través del acceso a prestaciones y servicios del Estado. Este dispositivo integrado por varias instituciones<sup>5</sup> para poder concretar sus objetivos, realiza un abordaje en clave territorial a nivel nacional, y por intermedio de los ETAF, que acompañan a las familias durante cierto tiempo. De este modo, como se manifestó anteriormente, las familias y equipos elaboran un plan de trabajo en función a las siete dimensiones<sup>6</sup> que integran al Programa.

Se considera de gran pertinencia el análisis de esta política pública, dada la conceptualización de la pobreza que interpela al programa, desde un enfoque integral, considerando como factores del desarrollo humano, el logro de la autonomía y el fortalecimiento de las capacidades de las familias que se encuentran en proceso de extrema vulneración socioeconómica.

A su vez, y dado que en la actualidad la administración gubernamental ha resuelto la reducción de las intervenciones y diversos cambios en el programa en cuestión, se entiende que este estudio puede contribuir a analizar la conveniencia de preservar un programa que pone de manifiesto la multidimensionalidad y complejidad en que se expresa la pobreza,

---

<sup>4</sup> La población elegible para *Cercanías* a diciembre de 2020 era de 24.607 hogares. (Información extraída de documentos internos del Ministerio, en función a la aplicación del formulario de asignaciones familiares que calcula un índice de Carencias Críticas, el cual es utilizado para determinar si es población objetivo para el Programa.

<sup>5</sup> *Cercanías* está integrada por varias instituciones: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Salud Pública (MSP), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP-CODICEN), Instituto de Seguridad Social (BPS) e Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU).

<sup>6</sup> Identidad, Cuidados Familiares, Hábitat, Recreación y Cultura, Salud, Educación y Trabajo



entendida como la privación de las capacidades básicas, como la falta de libertad para realizar aquello a lo que se le da valor.

Expuesto el problema de investigación, se consideró la perspectiva cualitativa, y el análisis de datos cuantitativos. En este sentido, se utilizaron como técnicas de recolección, el relevamiento de datos y revisión documental, revisando así los indicadores relevados en los formularios de diagnóstico y egreso del programa<sup>7</sup>. A su vez, como técnica de recolección de información se utilizó la entrevista a referentes del programa que desarrollan diferentes tareas.

El formulario de Diagnóstico se aplica durante los dos primeros meses de intervención y tiene como cometido relevar información básica sobre la familia, aspectos relativos a su composición y organización familiar, así como sus condiciones de vida. El formulario de Egreso se aplica al finalizar la intervención y está relacionado al proceso de evaluación del programa dado que permite contar con información del núcleo familiar al final de la intervención, lo cual permite realizar una comparación con la información recabada en el formulario de diagnóstico. (Informe DINTAD, 2021.)

En lo que a la revisión documental refiere, se analizaron las siguientes dimensiones con sus respectivos indicadores antes y después de la investigación: Educación, Salud y Trabajo. El análisis de la información es una técnica que se realiza de forma simultánea a la recolección de los datos. De este modo, se realiza una descripción objetiva y sistemática de la variable Acceso a Bienes y Servicios que integra las dimensiones e indicadores expuestos. Para esto se tomaron en cuenta datos analizados por la DINTAD en los formularios y bases mencionados, procurando comparar la situación al inicio de la intervención del programa,

---

<sup>7</sup> Los formularios considerados para la revisión de los indicadores fueron extraídos por la DINTAD en formato de base de datos con fecha 31 de diciembre de 2020, y abarcaron a 3998 familias.

con la situación al egreso del mismo. Se considero la información generada desde el año 2015 hasta su reformulación en diciembre 2020.

Como se planteó anteriormente, se realizaron entrevistas a integrantes del programa. Las mismas se efectuaron individualmente y de forma virtual, con la utilización de una guía de pautas semi estructurada en la cual se plasmaron una serie de preguntas prefijadas de antemano de carácter abierto, y que se desarrollaron de forma flexible durante su aplicación. La selección de los/las entrevistados/as, se realizó en base a una muestra intencional que atiende a los intereses de esta investigación. De este modo la selección de los casos se realizó en función de los siguientes criterios:

- Supervisores/as de diferentes departamentos del país que integran el programa. *Este rol incluye profesionales con experiencia en asesoramiento técnico a equipos que realicen acompañamiento familiar, y tienen como función promover la planificación estratégica de cada uno de los equipos, en articulación con otros equipos y actores sociales que se encuentren en la región; monitorear los procesos y evaluar periódicamente resultados de las intervenciones de los equipos.*
- Técnicos/as con diferente tiempo de antigüedad en el programa: *Integrantes de los Equipos de Atención Territorial. Estudiantes y / o profesionales con estudios terciarios que tienen como objetivo, acompañar y abordar desde un dispositivo técnico de proximidad situaciones familiares en las que los conflictos intrafamiliares y los derechos vulnerados limitan el desarrollo de sus integrantes; Contribuir al acceso de las familias a los beneficios y derechos sociales y otros recursos comunitarios*
- Integrantes de la secretaria técnica del programa. *Técnicos/as con estudios terciarios que desarrollan tareas de apoyo a la implementación del programa, manejo de indicadores y bases*

*de datos de los beneficiarios, adjudicación de los beneficiarios y seguimiento del egreso de las familias.*

Dado el carácter de esta investigación y que no se pretendió realizar una muestra probabilística se realizaron 12 entrevistas en total, distribuidas de la siguiente manera:

- 6 supervisores
- 4 técnicos
- 2 integrantes de la secretaria técnica

De este modo, el muestreo fue intencional por conveniencia, los criterios de inclusión o exclusión en la selección de los casos se basaron en función a los roles que desarrollan en el programa cada uno de los integrantes del equipo de trabajo, para dar cuenta precisamente de las diferentes significaciones y valoraciones que se generan respecto al Programa como Actor de desarrollo humano. Todos los entrevistados son funcionarios del Programa *Cercanías*, procurando que no solo desempeñen funciones bien diversas, sino que también hayan desarrollado trayectorias diferentes en el programa, pasando por distintas tareas, y funciones. Esto se visualiza como un activo para esta investigación dado que nos permite atender las experiencias subjetivas que tienen quienes participan del programa en cuanto a si el programa ha facilitado o no el fortalecimiento de las capacidades de las familias beneficiarias.

Las entrevistas fueron las mismas para todos los entrevistados, utilizando en todos los casos la misma guía de pautas<sup>8</sup>, partiendo de la premisa de que es una técnica de recolección de información flexible y adaptable. Dada la cantidad funcionarios que integran al programa se

---

<sup>8</sup> Las mismas se adjunta en el Anexo de la tesis



considera que la cantidad de entrevistas es adecuada, ya que *Cercanías* cuenta en la actualidad con un equipo de 8 supervisores, 8 técnicos de contratación directa y 4 integrantes de la secretaría técnica. Por su parte para poder tener alcance nacional el programa contrata organizaciones de la sociedad civil que forman los ETAF, pero no dependen directamente del equipo de gestión; sino que son funcionarios de las organizaciones de la sociedad civil.

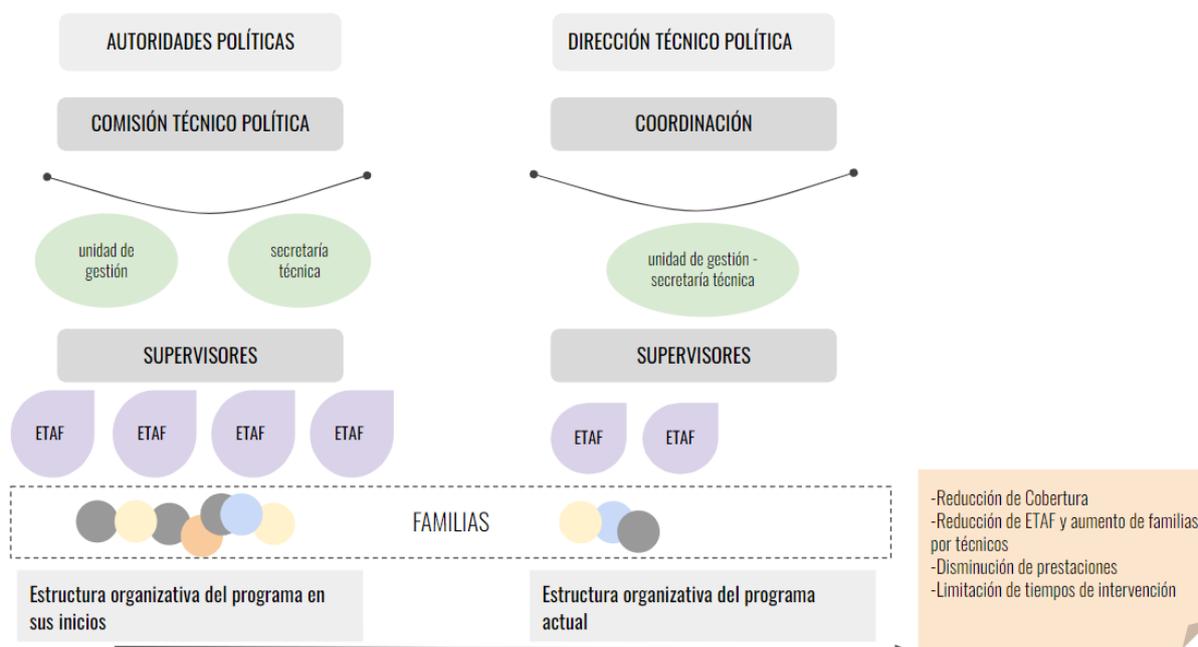
Tanto estos funcionarios como los de contratación directa realizan las mismas tareas a nivel territorial, pero se destaca este aspecto, dado que desde la coordinación se habilitó la realización de entrevistas a personal dependiente del Ministerio. Es importante destacar que una de las limitaciones metodológicas de esta investigación, consistió en no poder realizar entrevistas a los beneficiarios del programa; lo cual no permitió poder realizar un análisis de la posible apropiación y reconocimiento de los procesos por parte de los actores involucrados<sup>9</sup>.

A continuación, se presenta un cuadro con los cambios en la estructura organizativa del Programa, lo que derivó en el debilitamiento de la misma, aspecto que se mencionó líneas arriba.

---

<sup>9</sup> Se solicitó a la Coordinación – Dirección del programa poder realizar entrevistas o grupos de discusión a las familias beneficiarias, pero no fue aprobado, dado que se argumentó que esto podría generar cierta exposición de las familias.

## Cambios en la estructura organizativa del Programa



## CAPÍTULO 4

### 4.1 Resultados de la Investigación. Revisión documental y análisis de las entrevistas

En este apartado, esta investigación se propone analizar la variable: Mejora en la Calidad de Vida, considerando las dimensiones Educación, Salud y Trabajo, antes y después de la intervención del programa. Para ello, se consideran los formularios elaborados en el diagnóstico y en el egreso de las intervenciones. Se toman en cuenta los datos recogidos por los equipos territoriales de 3998 familias.



Como se señaló, el formulario de diagnóstico es aplicado por los ETAF en conjunto con las familias, durante los dos primeros meses de la intervención, y tiene el cometido de relevar la información básica de la familia, aspectos relativos a su composición y organización familiar, así como las condiciones de vida de la misma. (DINTAD, 2021). Por su parte el formulario de egreso (que es igual al del diagnóstico agregando ciertas preguntas al final)<sup>10</sup> se aplica al culminar la intervención relevando también información del núcleo familiar y las dimensiones trabajadas, lo cual permite analizar el estado de las dimensiones, al finalizar. El análisis de las dimensiones e indicadores permitió dar cuenta si el programa ha favorecido o no el acceso a bienes y servicios que podrían favorecer la calidad de vida de las personas.

De acuerdo a la definición de la Organización Internacional del Trabajo, el trabajo decente se define como: “...la aspiración de hombres y mujeres a conseguir un trabajo productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana, posibilitando también abrir el camino hacia una globalización más justa y equitativa” (OIT, 2010). En este sentido, y considerando las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran las familias que participan del programa, me propuse analizar si el acceso al trabajo se ha visto o no modificado.

Tomando en consideración el Indicador Condición de actividad, se visualiza en el formulario de diagnóstico, según los datos aportados por la DINTAD, que el 35% de las personas en edad de trabajar se encuentran desempeñando alguna tarea laboral, mientras que más del 65% se encuentra desocupada. Esta situación no parece verse afectada en los formularios de egreso, ya que los porcentajes no muestran mucha variabilidad antes y después de la intervención. Sin embargo, si este análisis se realiza considerando el sexo de las personas, se

---

<sup>10</sup> Ver Anexos.

puede apreciar que existe un incremento en 5.30 puntos porcentuales en el caso de las mujeres. (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Variación del Trabajo entre el Ingreso y el Egreso al programa según sexo

	Formulario Diagnóstico	Formulario Egreso	Variación
Mujeres	<b>24,50%</b>	<b>29,80%</b>	<b>5,30 p.p</b>
Hombres	49,10%	52,70%	3,60 p.p
Total	34,70%	39,30%	4,60 p.p

Fuente: Elaboración Propia. Fuente DINTAD 2021

Tomando en cuenta, los aportes realizados por los entrevistados cuando se les pregunta si desde el programa se han desarrollado acciones tendientes a mejorar las condiciones laborales, se puede apreciar que si bien existen intenciones por parte de *Cercanías* para favorecer la inserción laboral y el desarrollo de emprendimientos, no hay líneas de acción claras ni acuerdos interinstitucionales vigentes que logren promover el acceso al mercado de trabajo para esta población. Se destaca la presencia de experiencias micro en algunas familias que han logrado mediante proyectos concretos generar ingresos y acceder a cierta mejora en su calidad de vida; sin embargo se hace fuerte énfasis en la falta de políticas de empleo claras, falta de recursos para fortalecer las capacidades de las familias en su desarrollo en el ámbito laboral, así como ciertas dificultades programáticas en el abordaje de esta situación, que involucra personas con trayectorias educativas interrumpidas, y falta de acceso a servicios y bienes básicos. “(...) El acceso real al trabajo y ni que hablar al trabajo regularizado es una utopía, lo logramos en casos contados. Pero si creo que hay un trabajo que tiene que ver con el trabajo con las familias, los derechos laborales. A veces nos encontramos con situaciones de trabajo muy delicadas, muy riesgosas, entonces problematizar desde ahí es un activo que tenemos. Tienen todos los derechos vulnerados, el uso y abuso de las personas. porque la



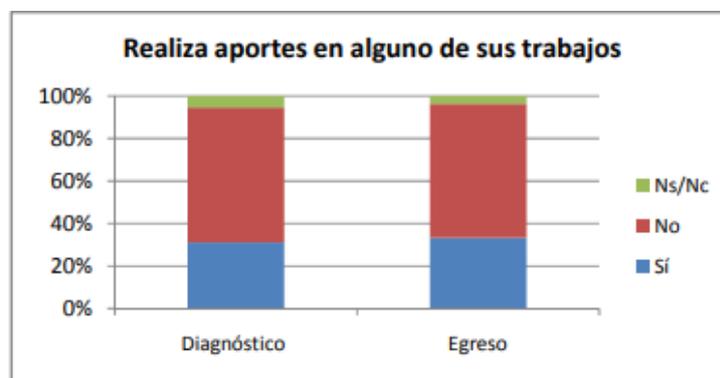
necesidad es grande y el sistema lleva a que caigan en lugares complicadísimos (...)" (2021 Entrevista LM)

Se destaca que si bien el acompañamiento familiar, así como algunos recursos utilizados por el programa como ser el fondo familia, son dispositivos que pueden facilitar en algunas circunstancias el acceso al empleo, no se visualiza que el programa incida significativamente en esta dimensión, ya que tras participar del programa son muy pocas las personas que logran un acceso al mercado de trabajo.

Desde el enfoque abordado, la intervención del Estado en las políticas sociales es clave para generar ciertos impactos en el desarrollo humano de las personas. Estas políticas se encuentran integradas al piso de protección social, que tiene como fin, garantizar a las personas en sus diferentes ciclos de vida el acceso a los servicios esenciales y la seguridad en sus ingresos. Entre las diferentes metas que integran al programa, se promueve el acceso al trabajo como una oportunidad para el desarrollo de las personas, mejorando así su calidad de vida. No obstante, y dadas las valoraciones de los entrevistados, así como los datos recabados del diagnóstico y egreso, no se visualizan importantes cambios en el empleo. Si a su vez, se toma en consideración los aportes a la seguridad social (Indicador de la dimensión trabajo), se observa que tanto al inicio como al final de la intervención solo el 30% de las personas que trabajan realizan aportes a la seguridad social. La informalidad laboral trae como consecuencia la desprotección social, la cual es entendida como la falta de cumplimiento de las normas vigentes sobre beneficios sociales, lo cual es una situación de desventaja dada la ausencia de prestaciones activas para los trabajadores no solo en el presente sino también en el futuro. Mediante la protección social, y por tanto el cumplimiento de las normativas laborales, los trabajadores tienen acceso al sistema de salud, al seguro de desempleo, seguro por accidentes laborales, y a las jubilaciones.

Cuando los trabajadores se encuentran desprotegidos, y bajo un régimen de trabajo informal, son más proclives a caer en situaciones de vulnerabilidad, y por tanto en la pobreza en sus diversas dimensiones. En este sentido que solo el 30% de los que trabajan de las familias beneficiarias del programa realice aportes, es un dato que pone en evidencia la necesidad de continuar promoviendo cambios en la matriz de protección social que generan mayores estímulos para cotizar a la seguridad social, y por tanto continuar mitigando las dimensiones que afectan a la pobreza desde su carácter multidimensional (Ver gráfico 1).

Gráfico 1



Fuente: DINTAD con base en Formularios de Diagnóstico y Egreso.

Tomando en cuenta las palabras de varios de los entrevistados, ellos destacan que es ciertamente complejo mejorar las condiciones de trabajo sin políticas de empleo articuladas con el resto de las instituciones abordando la problemática de forma conjunta: “(...) en cuanto al trabajo y a las posibilidades de mejora de las condiciones de trabajo, es muy difícil haber podido llegar a generar algún cambio, ya por las condiciones en que se encuentra la población con la que estamos trabajando. Me refiero a las condiciones en cuanto al mercado de trabajo, están en la mayoría de los casos en la informalidad, y las mujeres están desempleadas hace mucho tiempo (...)”. (2021, Entrevista RB)



Se recalca que, si bien existen situaciones particulares en las que se pudieron lograr ciertas mejoras en las condiciones laborales, con un impacto positivo, esta dimensión queda muy asociada al acompañamiento que realizan los técnicos cuando se identifican las condiciones de la familia para trabajar la dimensión empleo, pero se carecen de herramientas, acuerdos claros y articulaciones institucionales con programas de inserción laboral.

Por su parte, en lo que respecta al acceso a las prestaciones y beneficios sociales<sup>11</sup> se destaca particularmente el trabajo realizado por los equipos, visualizándolo como una fortaleza del programa. Como lo manifiestan los entrevistados; “(...) Respecto al acceso a prestaciones si, constantemente somos como una ventanilla del MIDES en cuanto a atención a la ciudadanía. Tenemos un conocimiento directo de las distintas prestaciones y beneficios sociales, y como son las condiciones de acceso (...)” (2021, Entrevista RB)

“(...) Y creo que ha sido la fortaleza principal que hemos tenido como programa. Yo lo viví como operador, no es lo mismo que vaya María Pérez a hablar con el médico a que vaya acompañada por el técnico social (...)” (2021, Entrevista GM)

Tras transitar por el programa, expresan los entrevistados, se aprecia un aumento significativo en el acceso a las prestaciones y beneficios de las familias participantes. El acompañamiento familiar juega un rol fundamental en tanto facilita la interacción con las instituciones a nivel territorial. Los equipos territoriales articulan y gestionan el acceso directo a las prestaciones como ser la Tarjeta de Uruguay Social (TUS<sup>12</sup>), Ayudas

---

<sup>11</sup> Indicador de la Dimensión Trabajo: Cuadro Operacionalización de las variables

<sup>12</sup> Transferencia monetaria que se otorga a aquellos hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica. Su principal objetivo es asistir a los hogares que tienen mayores dificultades para acceder a un nivel de consumo básico de alimentos y artículos de primera necesidad ([www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy))



Extraordinarias (AYEX<sup>13</sup>), Canastas de Alimentos, Becas de Inclusión Socioeducativa, entre otras.

El acompañamiento familiar realizado por los ETAFS configura un componente esencial para acceder a las prestaciones, sin embargo, el hecho de no contar con acuerdos claros con el resto de las instituciones podría generar una sobrecarga de los equipos, ya que los mismos podrían estar funcionando como una ventanilla de las demandas cuya resolución no depende de su gestión sino del acceso a cierta materialidad y acceder así a oportunidades para el desarrollo.

Es en este sentido que, analizando los materiales brindados por el programa y la percepción de los entrevistados, se destaca la necesidad de realizar acuerdos interinstitucionales que den sustento a las líneas de acción llevadas a cabo por el programa, estableciendo compromisos y acuerdos claros. *Cercanías* inicialmente estaba configurado como un programa de abordaje familiar, integrado por varias instituciones; pero en la actualidad en el marco del pasado cambio de administración, el programa paso a depender solamente del Ministerio de Desarrollo Social, afectando esto la calidad de las intervenciones y dejando muy acotado los márgenes de acción.

Los entrevistados expresan enfáticamente que el programa en cuestión es un programa realmente necesario para la población con la que se está trabajando, que el acompañamiento familiar, y el rol que juega *Cercanías*, como articulador y facilitador del acceso a ciertas prestaciones y servicios que influyen en la calidad de vida de las personas, es clave. Sin embargo, se destaca la necesidad de contar con herramientas y recursos para poder realizar

---

<sup>13</sup> Las Ayudas extraordinarias son contribuciones económicas destinadas a la rehabilitación de niños y adultos con discapacidad o alteraciones en el desarrollo, para favorecer su inserción social, educativa y cultural. (www.bps.gub.uy)



un trabajo integral que no dependa solamente de la intencionalidad de los equipos, o de las ofertas a nivel territorial que son muy heterogéneas. Se requieren líneas de acción por parte del Estado que no solo logren fomentar el acceso al trabajo, sino también se articulen con el resto de las dimensiones para lograr sostener estos procesos.

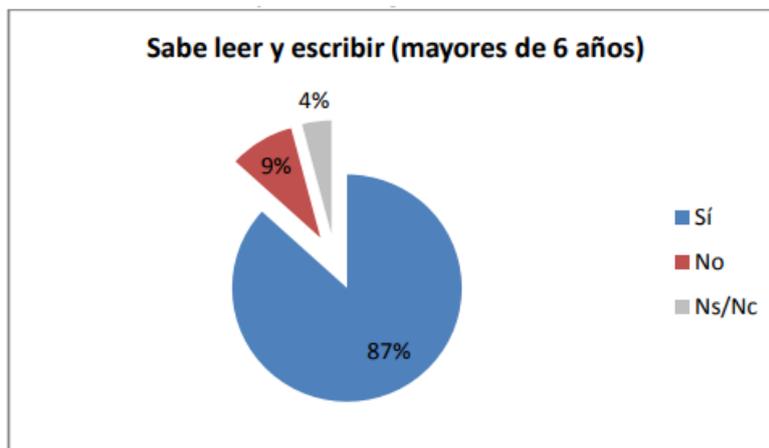
Tal como lo destaca una de las entrevistadas, es necesario un cambio estructural:

“(…) Porque cuando nacen políticas como la de Cercanías de forma desperdigada, puedes tener la mejor voluntad y los mejores técnicos, pero si no hay un eje transversal, una política integral que atraviese todo. Si no hay otras cosas que acompañen y una sociedad preparada para recibir toda una población que hemos dejado por fuera, porque todos somos responsables en cierta medida de esa exclusión, eso va a seguir siendo así. Se va a seguir perpetuando con el tiempo una y otra vez. (..) (2021, Entrevista LM)

En el marco de la variable Mejora en la Calidad de Vida que se viene abordando, el Trabajo es una variable que se encuentra asociada a la Educación. De este modo, las líneas de acción desarrolladas en materia educativa juegan un papel central en la ampliación de las capacidades de las personas, y por tanto la expansión de sus libertades. La educación y el real acceso a la misma son claves, en tanto amplía las oportunidades de los sujetos, aumentando sus derechos y fortaleciendo sus capacidades. En este sentido, es de gran relevancia el acceso igualitario a la formación a lo largo de la vida para todos los grupos sociales, y en especial para aquellos que sufren vulnerabilidades de distintas características.

Si se consideran los datos obtenidos en el diagnóstico y el egreso, el 87% de las personas mayores de 6 años sabe leer y escribir al momento del egreso del programa.

Gráfico 2



Fuente: DINTAD con base en Formularios de Diagnóstico y Egreso.

Tomando en cuenta los tramos de edad de las personas integrantes de las familias beneficiarias, el porcentaje de personas que sabe leer y escribir va decreciendo a medida que se avanza en los tramos de edad, a partir de los años. Por su parte, el máximo nivel educativo alcanzado se concentra ampliamente en Primaria incompleta, seguido de Primaria completa, y en tercer lugar Ciclo Básico incompleto. (DINTAD, 2021).

Ahora bien, en materia educativa es importante considerar no solo la culminación de los ciclos educativos, sino también la calidad de los aprendizajes. De este modo, la cobertura, calidad y equidad en la educación son tres dimensiones que requieren de análisis diferentes, y contienen tensiones que son necesarias atender para el diseño de las políticas educativas. Lograr una educación de calidad sostenible requiere a su vez avanzar en cobertura y equidad. Ya que mejorar la calidad educativa sin mejorar la cobertura hace mayores las brechas de equidad y oportunidades y por tanto, el acceso a la educación como un valor intrínseco para el ejercicio de las libertades sociales, económicas y culturales.



Uruguay como lo muestran los datos del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), se ha destacado por tener altos niveles de cobertura en los ciclos iniciales, pero a medida que avanza la edad de las personas se visualiza una alta deserción en el ciclo medio y por tanto una baja culminación del mismo. (INEED, 2018). Esto sin dudas impacta en la incorporación de habilidades y competencias que se reflejarán en el mercado laboral y por tanto en otras desigualdades de gran persistencia en nuestro país.

Tomando en consideración la población del programa *Cercanías*, al momento del egreso el 83% de los niños de 6 a 12 años asiste a la educación primaria, mientras que en los jóvenes de 13 a 17 años se encuentran niveles menores de asistencia, casi el 30% no asiste, el 10% asiste a primaria, y el 20% a secundaria. (DINTAD, 2021)

Varios de los entrevistados, sostienen que el programa ha facilitado el acceso y la permanencia a los centros educativos, para algunos de los miembros de la familia, en función a los tramos etarios. Para primera infancia y educación primaria se visualizan estrategias claras por parte del programa para articular con los centros educativos. Se sostiene que existe oferta educativa a nivel territorial para estos sectores poblacionales, pero se destaca que no siempre se cuenta con propuestas educativas adecuadas y adaptadas para estas personas, por ejemplo, escuelas de tiempo completo y escuelas de tiempo extendido. Por su parte en lo que refiere a la calidad educativa, también es importante problematizar esta dimensión, ya que como lo demuestran algunos indicadores como ser las pruebas internacionales PISA, nuestro país cuenta con resultados diferenciales según la situación socioeconómica de los estudiantes, lo cual cuestiona el principio de equidad en la educación. (INEED, 2018)

Existe la percepción por parte de los entrevistados que la educación es una dimensión trabajada de forma sostenida y con buenos logros, pero se visualizan diferencias según los



tramos etarios, manifestándose la mayor parte de las dificultades en la educación media. Esto se debe por un lado a la disponibilidad de la oferta educativa a nivel territorial; como lo expresan los entrevistados: “(...) El problema se centra en Educación Media, lo cual está también vinculado a un tema de ofertas, el acceso al sistema, ya sea por donde vive, cuán lejos o no. También la oferta educativa hoy estamos en un momento que se sacaron varias ofertas de educación media en los barrios, eso permitía una integración desde un corte más territorial (...)” (2021. Entrevista MP)

“(...) En educación media ahí si se trabaja más de repente con la población, pero no por acuerdos, sino pensando en la oferta que hay en cada territorio. Se trabaja más con los adolescentes en tratar de ajustar y trabajar sobre sus expectativas educativas y vincularlas con la oferta existente a nivel territorial (...)” (2021, Entrevista PF)

Pero también se encuentra asociado a la mayor deserción que se da por parte de los adolescentes que se encuentran en proceso de exclusión social, y que comienzan con paternidades y maternidades tempranas, o que deben salir en búsqueda de recursos para poder sustentarse. Así lo expresa uno de los entrevistados: “(...) la temprana inserción en el mercado laboral para poder obtener los recursos que sus familias no les brindan, un joven que se quiere comprar unas zapatillas o championes, y ahí sale a ver que puede hacer para conseguir los recursos para eso, para comprar lo que quiere. (...)” (2021. Entrevista GM)

Por su parte y como se introdujo líneas arriba, tomando en consideración la revisión bibliográfica, se puede apreciar que a medida que avanza la edad, la asistencia a Centros Educativos varía. Tomando en consideración los formularios de egreso, de los niños de 6 a 12 años, el 83% asiste a Primaria. Mientras que en los jóvenes de entre 13 y 17 años casi el 30% no asiste, el 10 % asiste a primaria y el 20% a secundaria. (DINTAD, 2021). Es en este sentido que se torna pertinente reflexionar acerca de las desigualdades sociales, y círculos de



exclusión y vulnerabilidad que no podrán ser revertidas solamente mediante políticas educativas. (CEPAL. 2020).

La educación es un componente más del sistema de protección social, y tanto el acceso a la educación, como la calidad de la misma, deberían evaluarse en el marco de una mirada global e integral que atienda otro conjunto de políticas sociales relevantes; hacia la primera infancia, hacia la discapacidad, cuidados familiares y otras dimensiones que también impactan en la educación de las personas. Es necesario el desarrollo de respuestas y líneas de acción que atiendan las heterogeneidades de los diferentes sectores de la población. De este modo, considerando otra de las dimensiones trabajadas por el programa *Cercanías*, la salud, me propongo analizar si el acceso a la misma, al igual que el resto de las dimensiones trabajadas mejora la calidad de vida de los participantes del programa.

Desde las líneas estratégicas del programa como ya se ha manifestado, se considera que el acceso a los bienes y servicios, mediante el trabajo de articulación y acompañamiento familiar es una estrategia para mejorar el desarrollo humano de las personas. Como se visualizó en las dimensiones anteriores, y como se profundizará más adelante, las variaciones antes y después del pasaje por el programa son relativas, y se visualizan ciertas dificultades en las ofertas disponibles a nivel territorial, en la adaptación de las propuestas para las familias en cuestión.

La salud, desde el enfoque de referencia es comprendida como una construcción social en donde los determinantes sociales se conjugan, configurándose como las condiciones sociales básicas para que las personas puedan tener una vida digna. Por tanto, el acceso a la misma, así como el ejercicio de prácticas saludables de crianza en materia de alimentación y estimulación temprana, son fundamentales para dicho desarrollo.



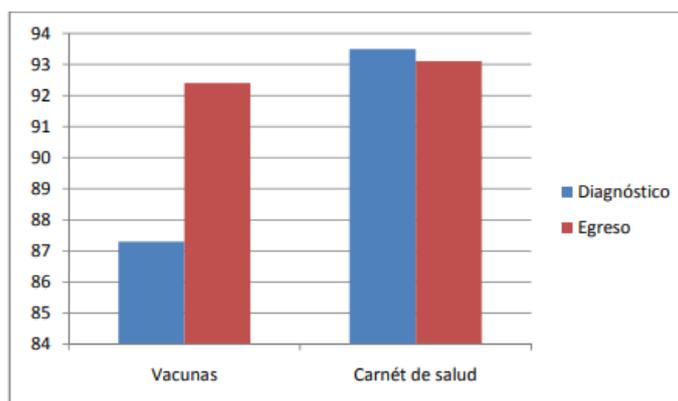
Tomando como referencia la revisión documental, visualizamos ciertos cambios en esta dimensión tras el pasaje por el programa. En lo que refiere a la cobertura, es importante aclarar que en el Uruguay en el año 2007 se procesó una reforma estructural del sistema de salud, que implicó un avance significativo en materia de cobertura integral por la vía de aseguramiento social (aportes al Fondo Nacional de Salud, FONASA), permitiendo el acceso al núcleo familiar de los trabajadores, alcanzando al 80% de la población (2019, JUNASA). Dado que existe un conjunto de personas que no acceden al FONASA (por no encontrarse en el mercado laboral formal), y bajo la premisa de que el acceso a los servicios de salud es un componente central de los derechos sociales y económicos, en nuestro país quienes no cuentan con dicho acceso tienen derecho a atenderse en el prestador de salud pública, Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) o formar parte de otros subsistemas. En este sentido podría sostenerse que la cobertura integral en salud en Uruguay es prácticamente universal. Además, dadas las características del sistema de salud uruguayo y de las políticas en salud -desarrolladas durante los últimos 15 años por el anterior Gobierno Progresista-, la cobertura además de integral y legal, es en aspectos generales efectiva.

Revisando la información aportada por los formularios de diagnóstico y egreso respecto a la cobertura en salud; “(...) el 85% de la población de *Cercanías* se atiende en ASSE, de los cuáles 80% es por carné de asistencia y 5% por FONASA. El 7% tiene cobertura por I.A.M.C. mutualistas.” (DINTAD, 2021)

En lo que a los controles de salud refiere, así como también el tratamiento del consumo de sustancias, los datos también muestran una variación positiva al egreso del programa. El porcentaje de menores de 12 años que cuentan con carné del niño/a es de aproximadamente 93%, tanto en el diagnóstico como en el egreso. Por su parte, la cantidad de menores de 12

años que presentan las vacunas vigentes se incrementa de 87.3% a 92.4% entre el diagnóstico y el egreso. (Ver Gráfico 3)

Gráfico 3: Controles de Salud (Menores de 12 años)

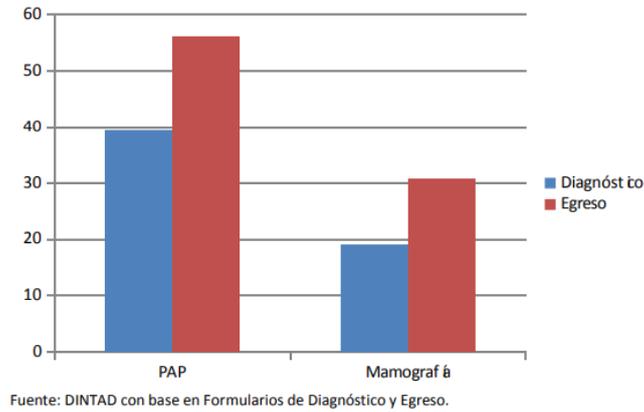


Fuente: DINTAD con base en Formularios de Diagnóstico y Egreso.

En función a los datos aportados por la DINTAD, también en los mayores de 13 años se visualizan cambios en la vacunación vigente aumentando de 74% a 81% en el diagnóstico y egreso correspondientes.

Los controles en mujeres también muestran una variabilidad positiva. El Papanicolau (PAP) representa un 39.4% en el diagnóstico y un 56% en el egreso. Por su parte el porcentaje de mujeres que tenían hecho el examen de mamografía en el egreso es de 30,7%, mientras que en el diagnóstico 19,4%, lo cual representa un incremento del 10 por ciento. (Ver gráfico 4)

Gráfico 4: Control de Papanicolau y Mamografía



Si a estos datos le sumamos los aportes de los entrevistados en materia de su percepción sobre si el programa ha desarrollado acciones tendientes a mejorar aspectos vinculados a la salud, se aprecia una valoración positiva en el trabajo realizado. Tal como lo expresa una de las entrevistadas: “(...) Sí, me parece que sí. En ambas dimensiones, más allá de que la oferta no depende de nosotros en algunos casos está fuertemente institucionalizada, controles, carnet, vacunas en todo el territorio nacional. Me parece que el programa juega en esa mediación, en acercar, en recordar y abordar desde la importancia de la salud, las vacunas. Los técnicos muchas veces gestionan, horarios, agendas, tratan de allanar ese camino para las familias y que estas puedan sostenerlo en el tiempo. La idea es que esto sea un aprendizaje (...)” (2021. MP)

#### 4.2. Análisis Fortalecimiento de las capacidades

En este apartado, se analiza en función a la percepción de los entrevistados, si las familias han logrado visualizar al programa como un dispositivo que les permite acceder a ciertas



oportunidades que mejoren su calidad de vida. *Cercanías*, entre sus objetivos y lineamientos se posiciona como una estrategia focalizada en que las familias que se encuentran en procesos de exclusión social puedan ejercer sus derechos a través del acceso a prestaciones y servicios del Estado. A su vez, el programa se propone minimizar - mediante la mejora de la calidad de vida- los obstáculos para que las familias puedan fortalecer sus capacidades y autonomía, promoviendo el desarrollo humano de las mismas.

Sin embargo, analizando las entrevistas realizadas, algunos de los entrevistados señala que algunas familias tienen ciertas dificultades al momento de identificar el acceso a cierta materialidad como un medio para mejorar su calidad de vida y su desarrollo, lo cual podría estar incidiendo en la segunda variable analizada; Fortalecimiento de las capacidades y sus dimensiones: *Fortalecimiento de la red familiar primaria y creación o recomposición de la red secundaria e institucional y Cambios en el Contexto relacional - Autonomía.*

En este sentido, cuando se consulta (a los entrevistados) si las familias comprenden que el acceso a ciertas oportunidades (educación, trabajo, salud, entre otras), podría significar no solo una mejora en la calidad de vida, sino también una disminución de aquellos obstáculos que les permitan desarrollar su capacidad de agencia, estos responden:

“(...) Creo que sí y no. Hay familias con las que podés tener una base desde la cual trabajar y podemos coordinar articular, partís de esa perspectiva compartida, pero hay muchas situaciones en las que uno parece que tiene que convencer a la gente de que ir a estudiar esta bueno y que le va a dar posibilidades en su desarrollo (...)” (2021. Entrevista PF)

Si bien podría sostenerse, por palabras de algunos de los entrevistados, que hay una relativa problematización por parte de las familias; en lo que refiere a la gestión de este tipo de programas, es necesario también cuestionar la viabilidad técnica, económica, operacional y política de este tipo de dispositivos. Es decir, en el análisis de la relación entre el diseño y la



ejecución, y por ende también los resultados de la política pública, la viabilidad en todas sus dimensiones debe ser considerada, no quedando librado los resultados a la disposición o no de las familias al cambio, aspecto que también debería ser problematizado por la forma en que se analiza.

Por su parte y desde el enfoque que se está abordando esta tesis, la expansión de las oportunidades de las personas es clave para poder lograr su desarrollo y bienestar. El Índice de Desarrollo Humano (IDH), indicador sintético, que busca medir el bienestar trascendiendo a la mirada economicista de la teoría utilitarista considera tres dimensiones esenciales: una vida larga y saludable, el adquirir conocimientos, y el acceso a ciertos recursos que permitan tener un nivel de vida decente. De esto modo podría suponerse que en la medida que cada una de esas dimensiones adquiriera mejores niveles, el bienestar en su sentido integral mejoraría. Dado el alcance de esta tesis, no se pretende analizar el IDH de esta población, pero al considerar algunas de las dimensiones integradas en el indicador, podría suponerse una mejora o no del mismo.

Si bien se visualizan ciertos cambios positivos en materia educativa, en salud, y en el acceso a ciertos servicios y prestaciones, esto no es suficiente para mejorar el bienestar de las familias desde la mirada de Sen, ya que la pobreza es comprendida desde un enfoque multidimensional, que prioriza al ser y el hacer y no solo el tener.

Por su parte, el nivel socioeconómico de las personas se encuentra estrechamente vinculado con su contexto relacional, y éste, con su desarrollo. Por este motivo, el gasto público invertido en políticas sociales que se orienten al desarrollo, a la estimulación temprana, y a la educación, es fundamental para poder mitigar las situaciones de extrema vulnerabilidad de los sectores más pobres que afectan la salud en todas sus dimensiones.



Como se manifestó anteriormente, el enfoque de desarrollo humano integra dos dimensiones, por un lado, la dimensión evaluativa, que compara las situaciones y es en donde podríamos -dada la revisión documental- visualizar ciertos cambios positivos en determinados aspectos. Y la dimensión propositiva, de gran importancia en la actual coyuntura, para poder dar cuenta de la necesidad de continuar desarrollando líneas de acción, y políticas sociales focalizadas, que buscan mitigar la falta de equidad y lograr el acceso a oportunidades y medios de vida, esenciales. (OCEI, 2001).

Retomando la opinión de los entrevistados, estos destacan que, si bien existe un reconocimiento y una visión favorable frente al acercamiento a las prestaciones y servicios, generado por el acompañamiento de los equipos, aún falta mucha tarea para que las familias logren vivenciarlo como un derecho, que está siendo vulnerado.

Por otro lado, otra entrevistada destaca lo siguiente frente la visualización de las oportunidades por parte de las familias como un derecho; “(...) Hablamos desde el lugar de la vulneración de los derechos. Y bueno eso ya es pobreza... y desde ahí lo abordamos, desde el enfoque de la multidimensionalidad. Pensando en si logran problematizar su situación social en términos de la situación de privación (considerando la pobreza) es muy difícil que problematicen además de que hay una heterogeneidad de situaciones. Cuando tú llegas al asentamiento y ves, los habitantes creen que pobres son los de la cuadra de abajo, que ellos no son los pobres (...)” (2021. Entrevista CdIS)

Si bien se aprecia en las palabras de la entrevistada que no hay una marcada problematización y desnaturalización de la realidad, aspecto que podría analizarse desde el concepto de agencia, se destaca que existe una valoración muy fuerte por parte de estas familias de lo que ellas mismas han logrado, el cómo han superado situaciones adversas que les ha ido permitiendo mejorar.



La agencia está asociada a las habilidades para desarrollar determinadas metas, y logros. En este sentido se perciben algunas experiencias en el programa que han minimizado los obstáculos para el fortalecimiento de estos procesos; algunos microemprendimientos en material laboral, que vinculados al fortalecimiento de ciertas redes han contribuido a mejorar el bienestar de algunas familias y podría suponerse su capacidad de agencia.

Como lo expresa uno de los entrevistados, el hecho de poder problematizar una situación de violencia, y lograr salir de la misma, si bien no erradica los problemas que están asociados a la falta de dispositivos y programas focalizados para estas situaciones, no deja de ser una forma de incidir en el desarrollo de esa mujer como agente social. En sus palabras: “(...) si una mujer deja de estar en situación de violencia, o una niña deja de ser abusada eso no es significativo a nivel macro, pero por supuesto que si le estas cambiando la vida a esa persona, y estas logrando empoderarla, más allá de que se sigan produciendo este tipo de situaciones” (2021. Entrevista JC).

Otra de las entrevistadas cuando se le pregunta si las familias logran ver a la educación, al trabajo, a la salud, entre otros, como medios para acceder a una mejor calidad de vida y de este modo problematizar la privación de esas libertades manifiesta lo siguiente: “(...) Si hay una problematización, pero en muchas situaciones no se logra dar un paso más. Somos un programa inmerso en una sociedad, son generaciones y generaciones y estamos llegando a la cuarta, o quinta generación de personas que han estado no en cuestión de pobreza, si no totalmente excluidas y vulneradas donde han perdido la capacidad de reconocerse como seres sociales y con derechos (...)” (2021. Entrevista LM)

De este modo, y en lo que refiere a la dimensión contexto relacional - autonomía, se podría sostener que las familias no logran en su totalidad visualizar que el acceso a ciertas



prestaciones, y el desarrollo de sus libertades, hacen a sus derechos como ciudadanos. Si bien se perciben, como se manifestó anteriormente, ciertos cambios en algunas experiencias familiares respecto a su desarrollo, a la disminución de obstáculos que propicien la capacidad de agencia, o algunos emprendimientos laborales que les han permitido superar ciertas vulnerabilidades, no se visualiza una acentuada problematización de la realidad, o el programa no logra vehicular o dar cuenta de los posibles procesos de cambio.

Los programas de acompañamiento familiar, y entre ellos *Cercanías*, se han planteado mediante la estrategia de acompañamiento familiar promover la autonomía familiar, el desarrollo de capacidades para la autogestión, y la mejora en la participación de las familias en la estructura de oportunidades, entre otros. En la actual coyuntura, no solo vinculada a la pandemia que afectó las líneas de acción del programa, sino también a los cambios en los lineamientos de la política programática sufridos dado el cambio de administración, la estrategia del programa se ha visto afectada. De este modo se evidencian y acentúan diferentes factores de riesgo que obstruyen el desarrollo humano de las personas.

En lo que al Fortalecimiento de la red familiar primaria y creación o recomposición de la red secundaria e institucional respecta, la gran mayoría de los/as entrevistados/as hace una notoria distinción entre el tipo de red primaria, familiar y la red secundaria institucional. En lo que describe a la red familiar se destacan ciertas dificultades. A continuación, se citan algunas frases de los entrevistados que hacen referencia a la incidencia del programa a nivel de las redes familiares; "A nivel intrafamiliar y a nivel más comunitario es más delicado, me parece que nos quedamos un poco cortos, a nivel comunitario ni hablar, el programa no está posicionado para mucho trabajo a nivel comunitario" (2021, Entrevista PF)

(...) "Muchas veces cuesta más en las redes personales, cuesta entrar en la vida de la gente y que ellos permitan este apoyo desde el pienso" (2021, Entrevista CB)



(...) "En lo que tiene que ver con las redes primarias y secundarias yo no me animaría a señalar que se dan cambios realmente importantes." (2021, Entrevista JP)

En estas frases, así como en otras que han surgido en el transcurso de las entrevistas, se deja entrever cierta dificultad al considerar que el acompañamiento familiar de este programa tenga incidencia en la activación de las redes familiares, que como se sostenía líneas arriba, son de gran importancia para el desarrollo integral de las personas. Como lo destaca De Martino, el establecimiento de ciertos lazos puede facilitar la generación de procesos de organización colectiva lo cual a su vez podría generar redes de apoyo para el acceso a la materialidad que repare los derechos vulnerados. (De Martino, 2020)

De este modo, el hecho de que los entrevistados vean muy pocos cambios en las redes familiares, nos lleva a pensar en la necesidad de revisar el dispositivo, y en la necesidad de poder reflexionar sobre el marco programático de la línea de acción *Cercanías*. En palabras de una de las entrevistadas: "(...) Con esta administración estamos perdiendo el abordaje más a la interna de la familia. El encuentro y la construcción, el dialogo, es tener la disponibilidad de sentarse a escuchar y decirle a la otra persona yo estoy acá contigo, llámame cuando me necesites, eso ya es muchísimo, aunque parezca nada. Yo creo que eso lo perdimos si hoy a una técnica que tenía 8 familias de referencia le digo que tiene que referenciar 20. Es lo que va a pasar, nuestra política va a tener una cobertura gigante, pero como atendemos con ventanilla, eso no es una intervención, eso no es un proceso. Nuestro trabajo viene siendo un proceso, y eso lleva un tiempo y por eso peleamos, porque queremos seguir con las familias, quedarnos más tiempo. Hay cosas que requieren una temporalidad que no es amiga de la estrategia más mercantil, va en contra, el resultado no es ni rápido ni masivo, no va por ahí" (2021. Entrevista LM)



Cuando se hace referencia a las redes institucionales, secundarias, cambia la percepción de los entrevistados. Estos sostienen que las líneas de acción desarrolladas por el programa fomentan la articulación con las redes institucionales y con los servicios y programas a nivel territorial, lo cual promueve la inclusión social de estas familias en el entramado social. Se destacan principalmente como estrategias de acción el trabajo de proximidad con anclaje territorial y la articulación interinstitucional.

En este sentido, si bien no parecerían visualizarse cambios significativos en las redes intrafamiliares, si el acompañamiento familiar se configura como un dispositivo que promueve la articulación de servicios y prestaciones que en cierto modo restituyen a las familias cierta materialidad que puede favorecer su bienestar. Así, el fortalecimiento de las redes institucionales aparece no solo como una fortaleza por parte del programa sino también como un desafío a continuar impulsando, dada la necesidad de continuar articulando y desarrollando una política integral y transversal que pueda mitigar estos procesos de exclusión social. Así lo expresan algunos de los entrevistados: “(...) En lo que tiene que ver con las redes institucionales creo que se da un cambio significativo, porque desde el programa no solamente se trabajan las redes y se vuelven a activar sino, que se lidera muchas veces esa tarea. Lideramos en una red focal, en el acompañamiento a las familias. (2021. Entrevista PE)

“(...) Las redes institucionales algo cambio, porque desde esta postura que trabajamos de acercar las familias a las distintas instituciones que les corresponde, acercarles las prestaciones a los referentes, yo creo que se genera un cambio en las familias que se encuentran como más alejadas” (2021. Entrevista MP)

Resumiendo, sobre esta dimensión parece necesario continuar trabajando con las familias en la necesidad de poder expandir sus libertades para poder incidir en su entorno de forma



participativa. No obstante, para poder abordar esto es necesario el acceso a ciertos bienes y servicios que les permitan trascender la mirada de lo emergente, apoyándonos, una vez más, en el enfoque en cuestión que pone de manifiesto la multidimensionalidad y complejidad en la que la pobreza se expresa.

## 5. Reflexiones Finales

El objetivo principal de esta investigación fue establecer una relación entre las acciones desarrolladas por el programa *Cercanías* (desde el 2015 hasta el 2020) y el fortalecimiento de las capacidades de las familias beneficiarias, así como la mejora de su calidad de vida, desde el enfoque del desarrollo humano. Para ello se plantaron las siguientes interrogantes:

- El acceso a los bienes y servicios que propone el estado y articula el programa ¿aportan a la mejora del bienestar de las familias beneficiarias, desde el enfoque del desarrollo humano?
- ¿El acompañamiento familiar mediante la estrategia de proximidad del programa ha contribuido a disminuir los obstáculos para que los beneficiarios puedan desarrollar su capacidad de agencia?

De este modo, considerando las dimensiones con las que se trabajó en esta tesis; Acceso a Bienes y Servicios y Fortalecimiento de las Capacidades, se perciben -a partir de los datos relevados- ciertos cambios significativos y positivos en las familias que transitaron por el programa.

El análisis efectuado, a través de los diferentes instrumentos analíticos, entrevistas y revisión documental permite reconocer la necesidad de contar con programas de abordaje



familiar como lo es *Cercanías* que promueven el acceso a cierta materialidad, y el fortalecimiento de las capacidades de las familias con las que se trabaja.

Los resultados permiten dar cuenta de que existen variaciones positivas en las dimensiones salud y educación, visualizándose un incremento entre el inicio y el final del programa. A su vez, las valoraciones de los entrevistados son favorables. Como lo manifestaba líneas arriba, destacan que en materia de salud y educación el programa logra buenos resultados; “(...) En ambas dimensiones, más allá de que la oferta no depende de nosotros en algunos casos está fuertemente institucionalizada, controles, carnet, vacunas en todo el territorio nacional. Me parece que el programa juega en esa mediación, en acercar, en algunos planos acercamos, recordamos, abordamos desde la importancia de la salud, las vacunas, entre otros” (2021. Entrevista MP)

En lo que a la dimensión trabajo respecta se aprecian mayores dificultades, no solo asociadas a la medida oferta existente, sino también, por las características de la población con la que estamos trabajando. Como lo destaca una de las entrevistadas; “(...) La realidad es que nuestra población, de generación en generación viene excluida del mercado formal de trabajo, y eso genera una forma de pensar, de vivir el trabajo de otra manera, no es lo mismo los que nacen dentro de una familia vinculada al mundo laboral, que los que están por fuera” (2021. Entrevista MP). En lo que a esta dimensión respecta, sería interesante revisar la necesidad de generar respuestas innovadoras, que incorporen la complejidad en la propia política pública, favoreciendo los procesos participativos en la construcción de las líneas de acción.

En términos generales y tomando en cuenta todas las dimensiones trabajadas, uno de los aspectos que se destacan en las palabras de los entrevistados es que estamos frente a un programa que promueve la coordinación interinstitucional, y el logro de ciertos cambios,

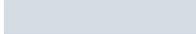


pero no se explicita que tipo de acuerdos se dan entre las instituciones. Esto deja muy librado al acompañamiento familiar y al rol de los equipos territoriales la mejora de las condiciones de vida de la población, ya que la oferta a nivel territorial es heterogénea, dispar y en algunos casos inexistente.

En lo que refiere al fortalecimiento de las capacidades de las familias beneficiarias, si bien se reconoce que existen algunos resultados positivos, y ciertos cambios tras haber participado del programa, la multicausalidad y complejidad, requiere no solo de un abordaje integral, que promueva la expansión de las libertades - económicas, sociales, políticas, de seguridad, culturales, etc.- sino que la flexibilidad y la participación son claves para lograr la integración social, y la apropiación de los procesos.

En la actual coyuntura, en la que vuelve a promoverse un régimen de bienestar liberal -más allá de las debilidades de *Cercanías-*, programas como el que estamos analizando, no solo se vuelven claves, sino que parecen oficiar como una de las pocas vías para poder garantizar oportunidades de movilidad social. La materialización, y el acceso a ciertas oportunidades, favorecen el desarrollo social de estos sectores de la población. Si bien en el transcurso de esta investigación se destaca por parte de los entrevistados que existen dificultades en la problematización de las familias sobre la privación de sus libertades, es claro que el fortalecimiento de sus capacidades, el acceso a ciertos servicios y prestaciones contribuye a disminuir la inseguridad y falta de protección social de estas familias. (Barba Solano, 2013)

A su vez, es pertinente subrayar como se destacó líneas arriba, que en el marco de esta investigación hubiera sido deseable poder contar con la opinión de las familias beneficiarias. Si bien esto puede visualizarse como una limitación del presente trabajo, dadas las características y la coyuntura en la que se encuentran los beneficiarios: procesos de vulneración social, económica, cultural, segregación residencial y exclusión, privados del



ejercicio de sus libertades; desde la coordinación actual del programa, se expresó que entrevistar a estas familias podría suponer cierta exposición ya que las mismas se encuentran en procesos de problematización por parte de ellas mismas - por este motivo no fue planteado dentro de objetivos de investigación de esta tesis-.

Por su parte, como se manifestó, *Cercanías* se encuentra en un proceso de rediseño que ha modificado el abordaje con las familias y las principales características de la Estrategia. El programa en sus inicios delimitó entre sus objetivos y líneas de acción: a) generar una gestión del cambio en las instituciones para superar fragmentaciones y superposiciones; b) articular las políticas y servicios efectivizando el acceso por parte de las familias y c) realizar acompañamiento técnico a las familias de extrema vulnerabilidad a través de los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF).

Desde el 2020, el programa ha dejado de estar conformado por varias instituciones quedando en la orbita del Ministerio de Desarrollo Social, lo cual ha impactado en la capacidad de acción de los equipos y en el acercamiento a las familias. A su vez, tal como se visualiza en las entrevistas y en varios de los documentos considerados, el cambio de Administración promueve mayores niveles de cobertura, y una temporalidad diferente lo cual generará procesos familiares diversos.

Es pertinente destacar que durante las entrevistas fue necesario encuadrar en reiteradas ocasiones que el análisis se remitía al periodo 2015-2020, ya que el cambio de Administración (en el 2020) y junto con este, las modificaciones en cuanto a los lineamientos de las políticas sociales alteraron las valoraciones del programa. El análisis del Estado como promotor, coordinador y ejecutor de las políticas sociales, junto a la participación de los diferentes actores sociales, se vio alterado por los cambios y la liberación de la política económica.



Esto conlleva a que las personas podrían sentirse excluidas, tal como lo expresa una de las entrevistadas, sino continuamos fomentando políticas y líneas de acción que integren la participación social y el desarrollo humano de las personas: (...) Entonces hay una sensación de que estoy viviendo de prestado, de que este no termina siendo mi lugar. Y ahí es una cuestión mucho más estructural, habría que barajar y dar de nuevo. Porque cuando nacen políticas como la de Cercanías de forma desperdigada, puedes tener la mejor voluntad y los mejores técnicos, pero si no tienes un eje transversal, una política integral que atraviese todo. Sino hay otros dispositivos que acompañen, así como una sociedad preparada para recibir toda una población que hemos dejado por fuera, porque todos somos responsables en cierta medida de esa exclusión, esto va a seguir siendo así. Se va a seguir perpetuando con el tiempo una y otra vez. Zafan algunos, creo que siempre hay alguien que zafa, pero no es así (...)(2021.Entrevista LM)

Desde el enfoque abordado, que me interpela, considero que es necesario pensar en la construcción de las políticas sociales, como ámbito de encuentro y participación social. Procurando que la matriz de protección social conformada por el anterior Gobierno de carácter progresista, no continúe experimentando retrocesos. El piso de protección social que promueve el acceso a servicios esenciales, transferencias contributivas y no contributivas, y que considera principalmente a los grupos más vulnerables y excluidos, está sufriendo cambios que lo ponen en riesgo, ya que no se percibe una relación sistémica entre los bienes y servicios brindados (vivienda, agua y saneamiento, salud, educación, alimentación) y los medios para garantizar su acceso efectivo. (OIT, 2010)

Es en esta línea que considero, que el programa *Cercanías*, más allá de no haber incidido significativamente en todas sus dimensiones, configura una política pública que busca fundamentalmente promover el acceso igualitario a las oportunidades y derechos de las familias que se encuentran en procesos de vulneración social. *Cercanías*, se ha propuesto

articular las intervenciones fragmentadas promoviendo integralidad en su enfoque, y en sus acciones, mejorando la calidad de vida de las familias beneficiarias. Es en este sentido que debemos reflexionar que además de este tipo de líneas de acción se requiere de recursos, experiencia, planificación y un Estado que cree oportunidades, y articule iniciativas que visualicen a la pobreza como un fenómeno complejo, multicausal y multidimensional.

## 6. Bibliografía

- Barba Solano Carlos, (2013). Inseguridad y protección social en los países desarrollados y en América Latina, en Revista Mexicana de Sociología
- BID, Patricia Jara, Rita Sorio. (2013). Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza
- Calderón, F. (2018), "Política, desarrollo humano y jóvenes. Entrevista con Fernando Calderón", en Revista Andamios, Nro. 6, La Paz.
- Cercanías (2013) Modelo de Atención.
- Cercanías (2013) Elementos para un posicionamiento conceptual y metodológico del Programa Cercanías.
- Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales N2. (2015). Capítulo 1. Trayectorias desde el programa Cercanías hacia las prestaciones sociales universales, específicas y hacia el mercado laboral.
- Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales N5. (2015). Tensiones territoriales y abordajes multifamiliares en contextos de vulnerabilidad: reflexiones a partir del Programa Cercanías.
- De Martino, Mónica. Trabajo social con familias: Dilemas teórico-metodológicos, éticos y tecno-operativos, 2020
- Deneulin, S. (2014), 'Crear Ciudades más Justas para la Vida: Una Combinación del Derecho a la Ciudad y el Enfoque de las Capacidades'

- DINEM, (2014). Informe de Evaluación Cualitativa.
- Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos (DINTAD) (2021) Informe del Programa Cercanías.
- Eco, U., Cómo se hace una tesis, Gedisa, Barcelona, 1994
- INE (2006). Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001-2006
- INEED. (2018) La Educación en Uruguay mirada desde los objetivos de desarrollo sostenible.
- Marradi, Archenti, y Piovani (2007). Metodología de las Ciencias Sociales.
- Mides, 2019. Cartilla de Recursos Sociales.
- OCEI-Oficina Central de Estadística e informática/PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001).
- OIT, (2010), Trabajo Decente y Juventud en América Latina, Oficina Internacional del Trabajo. Lima. Capítulo 1.
- Organización Mundial de la Salud (2009): Subsanan las desigualdades en una generación. Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud; Informe Final de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud, Parte 3.
- Pereira, G. (2016), 'Más allá del liberalismo: el enfoque de las capacidades y la justicia social crítica'
- PNUD: "Derechos Humanos y Desarrollo Humano", en Informe sobre Desarrollo Humano, 2000
- Pogge, T.: "¿Qué es la justicia global?", Revista de Economía Institucional, 10/19, 2008
- Sabino, (1998). Cómo hacer una tesis, Lumen/Humanitas, Buenos Aires.
- Sabino (1992). El proceso de Investigación. Ed. Panapo, Caracas
- Sen A. (1995). Nuevo examen de la desigualdad. Alianza Editorial, Madrid.

- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- UNICEF. (2009) *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay*.
- Uruguay Social (2009) *Consejo Nacional de Políticas Sociales*.
- YOUNG, Iris (1996): *Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal*; en CASTELLS, Carmen (compiladora): *Perspectivas feministas en teoría política*; Barcelona, Editorial Paidós.

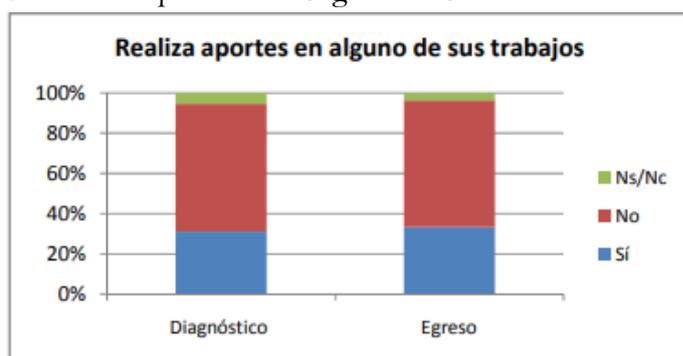
## 7. Anexos

### 7.1 Cuadros y gráficos

Cuadro 1: Variación del Trabajo

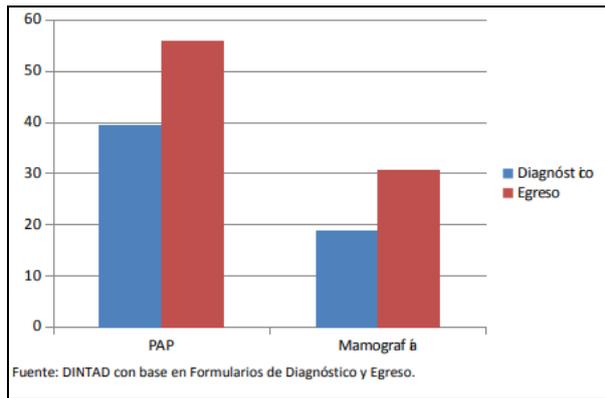
	Diagnóstico		Egreso	
	Trabajan	No Trabajan	Trabajan	No Trabajan
Mujeres	24,50%	75,50%	29,80%	70,20%
Hombres	49,10%	50,80%	52,70%	47,20%
Total	34,70%	65,40%	39,30%	60,80%

Cuadro 2: Aportes a la Seguridad Social



Fuente: DINTAD con base en Formularios de Diagnóstico y Egreso.

Cuadro 3: Control de PAP y Mamografía.



## 7.2. Guía de Pauta utilizada en las Entrevistas.

### Educación:

1. ¿Considera que desde el programa se están desarrollando las estrategias apropiadas para acceder / y o sostener el acceso a la educación?

(Qué tipo de estrategias, de qué modo, por parte de quien y para quien).

2. ¿Considera que ha habido un cambio en el acceso a los centros educativos de los miembros del hogar en edad de escolarización, tras la intervención del programa?

(Determinar estado general antes y después del programa, así como también si la visualizan como una meta frecuentemente trabajada)

### Salud:

3. Desde el programa se han desarrollado acciones tendientes a mejorar la cobertura en Salud, Controles, Carnet, Vacunación, prevención, practicas saludables de alimentación, entre otros.

**Trabajo:**

4. ¿Se han desarrollado acciones tendientes a mejorar las condiciones laborales?

5. ¿El programa ha contribuido a realizar gestiones para el acceso a prestaciones y beneficios sociales de la población beneficiaria? (¿qué tipo de acciones?)

6. ¿Han habido cambios en la formalización del trabajo, el acceso a prestaciones y beneficios antes, durante y después del programa con las familias beneficiarias?

**Fortalecimiento de Redes (Primaria, Secundaria, Institucional)**

7. ¿Se ha visualizado un cambio en la frecuencia de actividades compartidas entre los miembros del hogar?

(Todos, quienes, de qué modo, en qué términos)

8. ¿Qué opinión le merece el relacionamiento Interno en el Hogar?

(Dialogo, cooperación, solidaridad frente a inquietudes y actividades de los integrantes)

9. ¿Visualizo algún cambio tras la intervención del Equipo Cercanías?

10. ¿Se desarrollan actividades por parte de los integrantes del hogar fuera del hogar, en espacios tales como Instituciones barriales, sociales?

(Frecuencia, Cantidad de Integrantes, tipo de Institución y actividad)

11. Recreación y Cultura: Percibe cambios en la participación de actividades de alguno de los integrantes del hogar. (Frecuencia, Cantidad de Integrantes, tipo de Institución y actividad)

### **Contexto relacional – Autonomía**

12. ¿Se han visualizado cambios en la desnaturalización de situaciones de violencia por parte de la familia?

(Dialogo sobre las mismas, revisión de forma de vincularse y comunicarse; de qué modo, por parte de que integrantes de la familia, frecuencia)

13. Problematización del acceso a las oportunidades (educación, trabajo, salud, etc.).

14. Comprensión de la importancia de las mismas como un medio para el acceso al desarrollo.

15. Resolución de situaciones jurídicas y trámites burocráticos (realización por sus propios medios o no, necesidad de acompañamiento y sostenimiento por parte del Equipo)

### 7.3. Formulario de Diagnostico y Egreso

#### Diagnóstico

<b>Trabajo</b>
<i>Datos generales de trabajo (14 años o más)</i>
1. ¿En la última semana trabajó al menos una hora?
2. Si no trabaja, ¿buscó trabajo en la última semana?
3. Usted es
4. ¿Trabaja en la clasificación/ recolección de residuos?
Para los que trabajan
5. ¿Cuántas horas trabaja habitualmente por semana?
6. En su trabajo principal es
7. El trabajo principal es...
8. Especifique la tarea
9. ¿Realiza aportes a alguna Caja de Jubilaciones por alguno de sus empleos?
Para los que clasifican
10. La clasificación de residuos es su:
11. ¿Dónde realiza principalmente la clasificación del material?
Situaciones de riesgo laboral
12. En caso de existir actividades laborales de riesgo. Descríbalas
Trabajo infantil detectado
13. ¿Se detecta situación de trabajo infantil?
14. Tareas que realiza
15. Observaciones. Describa si la realización de dicha tarea tiene efectos adversos en la educación, la salud, o en los aspectos emocionales del niño/a o adolescente....
<b>Situación de calle</b>
1. ¿Se detecta situación de calle?
2. Seleccione las actividades en calle
3. Desarrolla actividades en calle de forma:
4. Vínculos con programas calle u otros servicios
5. Describa la situación en calle, incluyendo los motivos que originaron dicha situación, detallar si la familia problematiza la situación de calle
<b>Educación</b>
<i>Para todas las personas de 4 y más años</i>
1. ¿Sabe leer y escribir?
2. ¿Asiste o asistió a algún instituto de educación formal?
3. Nivel más alto

4. ¿Cuántos años aprobó en ese nivel?
5. Requisitos para ingresar a UTU
6. ¿Participa en algún programa de educación no formal/tradicional?

*Datos generales para niños de 0 a 3 años*

7. ¿Asiste a algún centro de educación inicial?
8. ¿Cuántas horas por semana?
9. Centro al que asiste
10. Motivos por qué no asiste

*Para personas entre 4 y 24 años que no asisten*

11. Motivos de inasistencia
12. Especifique en caso de que algún integrante asista a escuela especial o de tiempo completo

**Salud**

1. Tiene derechos vigentes de atención de salud en
2. ¿Dónde se atiende principalmente?
3. Nombre del centro.
4. Problema de salud por el cual no consultó
5. ¿Por qué no?
6. La familia ¿Poseen médico o equipo de salud de referencia?
7. Especifique el nombre del centro o médico

*Controles de salud menores de 12 años*

8. ¿Tiene carné de salud del niño/a?
9. Fecha último control
10. Peso del último control (kg)
11. Talla último control (cm)
12. Certificado esquema de vacunación (CEV) al día
13. Presenta problemas de desnutrición
14. Especificar motivos por los cuales no tiene la información requerida para este módulo

*Controles de salud 13 años o más*

15. ¿Presenta las vacunas vigentes?
16. ¿Posee carné de salud?
17. Mes y Año del último control o chequeo médico

*Para mujeres de 21 o más*

18. ¿Tiene el PAP realizado en los últimos 3 años?

*Para mujeres de 40 o más*

19. Tiene mamografía realizada en los últimos 2 años? (solo mayores de 40) \*
20. Observaciones de controles de salud

*Para mujeres*

21. Está embarazada
22. Tiene algún control obstétrico
23. Tiene carné obstétrico
24. Es puerpera
25. Concurrió a algún control ginecológico/salud luego del parto
26. Observaciones del control del embarazo y puerperio

#### **Enfermedades crónicas**

27. ¿Padece enfermedades crónicas?
28. ¿Cuál enfermedad crónica padece?
29. Marque cuáles tienen diagnóstico médico
30. Marque por cuáles recibe tratamiento

#### **Problemas de salud mental**

31. ¿Padece problemas de Salud Mental?
32. Tipo de enfermedad
33. Marque cuáles tienen diagnóstico médico
34. Marque por cuáles recibe tratamiento
35. Describa el impacto en la organización familiar debido a la presencia de enfermedades crónicas en alguno de sus integrantes

#### **Sustancias**

1. ¿Tiene consumo problemático de sustancias?
2. ¿Recibe tratamiento?
3. Tipo de tratamiento que recibe
4. ¿Dónde recibe tratamiento
5. Tipo de sustancia consumida:
6. Mencione las consecuencias en la dinámica familiar de la presencia de consumo problemático de sustancias, especifique si los familiares reciben apoyo o abordaje grupal específico en esta problemática, describa si la familia problematiza o naturaliza esta situación.

#### **Discapacidad**

1. ¿Se identifica alguna discapacidad?
2. ¿Deficiencia diagnosticada por un profesional?
3. ¿Qué deficiencia permanente presenta?
4. Tipo de discapacidad
5. ¿Cobra pensión de BPS por discapacidad?
6. ¿Necesita algún tipo de ayuda técnica?
7. ¿Cuál/es?
8. Describa el impacto de la presencia de discapacidad en la dinámica familiar, los costos estimados que lleva y la posibilidad de derivación a los servicios específicos

### **Cuidados familiares**

1. ¿En algún momento del día las personas dependientes quedan solas en el hogar?
2. ¿En esta familia se constata debilidad en el cuidado de personas dependientes?
3. En esta familia se identifican problemas jurídicos de tipo:
4. En esta familia se identifican problemas jurídicos de tipo
5. ¿La familia se encuentra en proceso de judicialización?
6. ¿Con desvinculación familiar de niños/as, adolescentes (INAU)?

### **Descripciones generales**

7. Describa si las pautas de crianza son diferentes para algunos de los niños:
8. Describa el clima familiar que observa:
9. Describa como se desarrolla la resolución de conflictos

### **Violencia**

#### Datos generales violencia

1. ¿Se perciben situaciones de violencia?
2. Constatación o Denuncia
3. ¿Denuncia con acciones judiciales?
4. ¿Hubo dictamen de medidas cautelares?
5. Tipo de violencia
6. ¿La/s víctima/s recibieron atención?
7. ¿Dónde?
8. Vínculo actual con el agresor
9. Parentesco

#### Violencia de adultos hacia niños

#### Violencia en la pareja

#### Violencia hacia personas mayores

#### De personas externas a integrantes del hogar

#### Otras formas de violencia

10. Describa si la familia lo visualiza como un problema, si recurrió a alguien y a quién, y si no lo hizo describa los motivos, describa el impacto en la dinámica familiar y el vínculo actual entre la víctima y el agresor/a

### **Datos de conflicto con la ley**

1. ¿Algún integrante del grupo familiar tiene conflictos con la ley (con intervención de la justicia) o vulneración de derechos de terceros?
2. ¿Actualmente hay algún integrante del hogar privado de libertad?
3. Describa cómo repercute esta situación en el vínculo familiar y vecinal, identificar si esta situación es naturalizada o problematizada por la familia

## Egreso

El formulario de Egreso es igual al formulario de diagnóstico, pero agrega las siguientes preguntas.

Preguntas al Inicio de Formulario de Egreso	
Fecha de Egreso	
Cantidad de Meses de trabajo con la familia	
Motivo del Egreso	Cumplimiento de metas / Tiempo
Formulario	
Preguntas del formulario de diagnóstico	
Comentarios al cierre	
1. Comentarios en relación al cierre del proceso de trabajo con la familia	
2. Seleccione la Institución que realizará el seguimiento de la familia al egreso de Cercanías	
3. Referentes	
Nombre de la institución	
Nombre de la persona	
Mail de contacto	
Teléfono de contacto	
Integrante del hogar con el que tiene vínculo	
Tipo de Vínculo	
Proyección	
¿Cómo visualiza la proyección de esta familia?	