

CUADERNOS DE
CIENCIAS SOCIALES
Y POLÍTICAS SOCIALES
5

Universidad de la República Oriental del Uruguay
Facultad de Ciencias Sociales

**Tensiones territoriales y abordajes multifamiliares
en contextos de vulnerabilidad: reflexiones
a partir del Programa Cercanías**

Anabel Rieiro, Ana Marssani, Florencia Ferrigno,
Virginia Bentancor, Daniel Pena

**Análisis del modelo de gestión territorial del MIDES
desde la perspectiva del modelo principal-agente**

Martín Freigedo, Camila Zeballos

Universidad de la República (Uruguay) Facultad de Ciencias Sociales.

Serie de Cuadernos cuyo objetivo principal es difundir resultados de convenios realizados entre el Mides y la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR en el período 2012-2015, durante el decanato de Susana Mallo.

1ª edición, 2015

Obra completa: ISBN 2393-6266

1ª edición: ISBN: 2393-6266 - 5

Coordinación editorial: Miguel Serna

Corrección de texto: Ana Cencio

Edición gráfica: Claudio Ortiz (claudioysumac@gmail.com)

Impresión y encuadernación:

Mastergraf S.R.L.

Gral. Pagola 1823 - CP 11800 - Tel.: 2203 4760*

Montevideo - Uruguay

Depósito Legal XXX.XXX-12 - Comisión del Papel

Edición amparada al Decreto 218/96

DERECHOS RESERVADOS

Queda prohibida cualquier forma de reproducción, transmisión o archivo en sistemas recuperables, sea para uso privado o público por medios mecánicos, electrónicos, fotocopiadoras, grabaciones o cualquier otro, total o parcial, del presente ejemplar con o sin finalidad de lucro, sin la autorización expresa del editor.

Índice

En memoria de Pedro Narbondo	5
Tensiones territoriales y abordajes multifamiliares en contextos de vulnerabilidad: reflexiones a partir del Programa Cercanías <i>Anabel Rieiro, Ana Marssani, Florencia Ferrigno, Virginia Bentancor, Daniel Pena</i>	
Introducción	7
Abordaje metodológico y preguntas problema.....	8
Territorios en tensión: aportes/críticas a la política pública desde la práctica cotidiana.....	12
Acerca de las experiencias multifamiliares o colectivas.....	17
1. Limitaciones de las familias para lograr el cumplimiento de las metas de Cercanías	17
2. Limitaciones de la metodología de proximidad para el desarrollo del trabajo del ETAF.....	17
3. Particularidades territoriales	18
Objetivos e intencionalidades del abordaje multifamiliar.....	19
Alcances y limitantes de lo colectivo a partir de las experiencias	33
Bibliografía	42
Informes y documentos.....	43
Análisis del modelo de gestión territorial del MIDES desde la perspectiva del modelo principal-agente <i>Martín Freigedo, Camila Zeballos</i>	
Introducción	45
1. Apartado metodológico.....	47
1.1. Preguntas.....	47
1.2. Objetivos.....	47
1.3. Objeto de estudio, herramientas metodológicas y selección de casos.....	47
1.4. Las dimensiones de análisis.....	48
2. Los problemas de la organización y la perspectiva del principal-agente..	50
2.1. El problema del principal-agente en la gestión territorial	51

2.2. La importancia del liderazgo y la legitimidad en la construcción de autoridad en la relación principal-agente: canales directos de control y comunicación	53
3. La estructura formal de la reforma	54
4. Fortalezas y debilidades del MGT: un análisis desde la perspectiva de los actores	61
4.1. Centro-Centro	62
4.2. Centro-Territorio	63
4.2.1. La relación entre la DNGT y los DD: ausencia de control formal	63
4.2.2. La legitimidad del liderazgo: el establecimiento de canales claros de comunicación	64
4.3. Territorio-Territorio	65
4.3.1. La capacidad de acción de los Directores Departamentales en el territorio.....	65
4.3.2. La estructura organizacional en el territorio a partir de la reforma.....	66
4.3.3. La relación con los gobiernos subnacionales.....	66
4.3.4. Los espacios de intercambio y coordinación: la problemática de acceder al territorio.....	67
5. Conclusiones.....	68
Bibliografía	69
Informes y documentos.....	70
Sitios web consultados	70
Lista de siglas (por orden de aparición)	70

En memoria de Pedro Narbondo

[20/10/1953 - 14/11/2015]

Poco antes que diera luz este volumen de los Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales nos conmovimos por la triste noticia del fallecimiento de Pedro Narbondo uno de los colegas de la Facultad que estuvo en la coordinación del equipo técnico de uno de los convenios del cual se presenta en este número sus resultados.

Un académico e intelectual comprometido con la Facultad, con la Universidad de la República y con la esencia del espíritu universitario. Comprometido con la construcción en el día a día de la universidad, desde la enseñanza, la investigación, la formación en diversos niveles, la compleja y muchas veces agotadora gestión de la institución para la cual estaba participando activamente.

Intelectual consecuente con los principios que defendía y al mismo tiempo abierto al debate de ideas y el convencimiento mutuo.

Pensador comprometido con temas claves para el quehacer nacional, del Estado y su necesaria reforma y transformación desde dentro. En esos temas no sólo mostraba profundo conocimiento –con publicaciones académicas fundadas–, sino también capacidad de diálogo con actores no universitarios, generando espacios en la escena pública y en la práctica para la formación de funcionarios públicos y de un nuevo ethos público.

Una trayectoria personal comprometida con las ciencias sociales, en el país y en el exterior, pero sobre todo con la capacidad de incorporar miradas de análisis diversas para comprender la realidad de nuestro tiempo.

Su larga y sólida trayectoria personal y académica excede cualquier tipo de presentación somera que podamos realizar en estas líneas.

Para quienes tuvimos el gusto de conocerlo, una persona profundamente humana, sensible, generoso y respetuoso de los otros colegas, con gran sentido del humor, aún para los temas más delicados.

Nuestro más afectuoso reconocimiento,

**Susana Mallo
Miguel Serna**



Tensiones territoriales y abordajes multifamiliares en contextos de vulnerabilidad: reflexiones a partir del Programa Cercanías

**Anabel Rieiro¹, Ana Marssani², Florencia Ferrigno³,
Virginia Bentancor⁴, Daniel Pena⁵**

Introducción

Cercanías es una iniciativa interinstitucional que se plantea trabajar con grupos familiares que presentan sus derechos vulnerados estando en situación de extrema pobreza, durante un período máximo de 18 meses –utilizando metodología de proximidad para trabajar en función de metas concretas de inclusión social–.

Los objetivos del programa son: “1. aportar a una revisión crítica de los modelos existentes de oferta pública de prestaciones desde una perspectiva de derechos que considere a la familia como centro; 2. fortalecer las redes locales como redes de protección social, promoviendo una articulación más fluida entre las familias y la oferta pública de servicios; 3. desarrollar un segundo nivel especializado en trabajo de proximidad con las familias que presenten mayor índice de carencias críticas y de vulnerabilidad socio-familiar” (DINEM, 2014:6).

El presente documento se enmarca en el Convenio entre Pro-Fundación para las Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar y el Programa Cercanías, llevado a cabo durante el 2014. Al comienzo del trabajo, a demanda de la Unidad de Gestión y la Comisión Político-Técnica del Programa, parte del equipo –en conjunto con el equipo de otro convenio– realizó un análisis cualitativo de los informes de seguimiento de los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF).

-
- 1 Candidata a doctora en sociología. Prof Adjunta, Coordinadora de la Unidad de Extensión y Asistente del Departamento de Sociología, FCS, Udelar.
 - 2 Licenciada en Antropología, UBA. Ayudante de la Unidad de Extensión, FCS, Udelar.
 - 3 Licenciada en Sociología, maestranda en Psicología Social. Ayudante de la Unidad de Extensión, FCS, Udelar.
 - 4 Licenciada en Trabajo Social, diplomado en Políticas Públicas. Ayudante de la Unidad de Extensión, FCS, Udelar.
 - 5 Licenciado en Sociología.

En un segundo momento—también a demanda del programa— se realizó un registro y relatoría conceptual sobre las segundas instancias regionales de formación con los ETAF. Por último —a iniciativa del propio equipo— se elaboró una sistematización de experiencias de abordaje multifamiliar o colectivo que algunos equipos venían llevando a cabo.

El objetivo del artículo será rescatar de la segunda y tercera etapa del convenio algunos elementos de interés para las Ciencias Sociales, partiendo de una mirada específica sobre el Programa Cercanías y las demandas concretas a las que se ha respondido o la sistematización propuesta. Se retomarán así algunas emergencias específicas del contexto de dicha política, para intentar enlazarlas con algunas reflexiones analíticas y conceptuales en torno a las tensiones entre una Política Social y su ejecución territorial, su diseño y la heterogeneidad de la realidad en cuestión.

Es de destacar que a lo largo del trabajo se construyeron las distintas demandas y se discutieron los distintos resultados, constituyendo espacios de diálogo frecuentes entre: por un lado, los representantes de la Unidad de Gestión y la Comisión Político-Técnica y, por otro, los docentes universitarios. Dicho relacionamiento permitió el ajuste, la profundización y potenciación de algunas búsquedas y hallazgos propuestos por intereses tanto institucionales como académicos.

Abordaje metodológico y preguntas problema

Si bien el organigrama para implementar la política se plantea verticalmente desde decisores a implementadores (ver organigrama en informe DINEM, 2014:8)—autoridades políticas de las instituciones involucradas, Comisión Político-Técnica, Unidad de Gestión, Supervisores territoriales y Equipos territoriales—, la política ha sido altamente reflexiva y ha contado con varios insumos de evaluación donde las tensiones vividas en el territorio retroalimentan el rediseño de la política a través de múltiples canales, debates, registros, etc.

Los espacios de formación, a través de los Encuentros regionales, fueron abordados como espacios sociales ricos para percibir algunos puntos de vista e interacciones sociales que podrían caracterizar ciertas posiciones y tensiones dentro del relacionamiento social entre los equipos territoriales y el equipo central del programa, en un momento de maduración del programa donde el foco estuvo puesto en el egreso de las familias (por cumplimiento de metas o por finalización del tiempo de intervención previsto).

Así, las jornadas de formación consistieron a nivel general en: 1- el intercambio y la reflexión entre los equipos acerca de los lineamientos del programa en relación al egreso, retomando y debatiendo un documento escrito por la Comisión Político-Técnica; 2- escenificación de los momentos de la intervención por parte de los

equipos, abarcando diferentes fases que van desde la presentación del equipo a la familia hasta el cierre del proceso. El registro de estas instancias, a partir de una “observación cualitativa externa”, es decir, “aquella en que el observador, empleando técnicas de registro cualitativas no pertenece ni participa en el grupo observado” (Gutiérrez y Delgado, 1999:142), es solo una “foto” de los distintos contextos y relaciones sociales que se constituyen a través de historicidades mucho más complejas e imposibles de percibir a través de la acotada observación en estas instancias particulares. Sin embargo, en ellas emergen claramente algunas tensiones entre el diseño y los lineamientos centrales de la política de Cercanías y la heterogeneidad y multiplicidad de procesos singulares que se tejen en el territorio con las familias particulares. Esta “sana tensión” atraviesa el campo social en el que se realizaron las observaciones. Sobre todo, emerge una tensión entre el diseño de una política que se piensa desde la interinstitucionalidad para la inclusión, y la heterogeneidad de dispositivos institucionales que funcionan por la vía de los hechos en el territorio, no pocas veces con lógicas contradictorias y excluyentes. Sin embargo, el profundo debate –planteado de maneras más y menos críticas en los distintos contextos– se logra canalizar de manera constructiva en el espacio de formación. Las contradicciones aparecen como necesariamente naturales en políticas sociales que trabajan en proximidad con familias en situaciones complejas de exclusión, siendo tomadas no como un elemento “distorsionante”, sino como un elemento “clave” para trabajar la formación.

De esta manera, las preguntas que guiaron el análisis fueron: ¿Cuáles fueron las problemáticas recurrentemente emergentes en los distintos territorios? ¿Cómo podrían organizarse, pensarse y comprenderse según los distintos ámbitos y aspectos de la política en cuestión?

Por otro lado, durante las observaciones, la sistematización de la información y la elaboración del informe crítico sobre los segundos regionales de formación, el equipo de Ciencias Sociales detectó en algunos equipos la referencia a un modo de abordaje que escapaba al abordaje en el espacio doméstico-familiar.

Una pequeña cantidad de ETAF esbozaban en algunas discusiones haber configurado modalidades metodológicas que se alejaban del estipulado protocolo de cercanía, relacionándose con más de una familia a la vez, generando espacios entre familias, experiencias multifamiliares, o incluso incipientes procesos colectivos. A partir de allí, el equipo de Ciencias Sociales propuso y acordó con la Unidad de Gestión y la Comisión Político-Técnica del Programa, el desarrollo de una sistematización de dichas experiencias haciendo foco en las potencialidades de las mismas, como aportes novedosos o aprendizajes para la metodología del propio programa.

El equipo no partió de una definición cerrada sobre lo que es un “abordaje colectivo”, “multifamiliar” o “interfamiliar”. Por el contrario, intentó explorar aquellas

experiencias que ampliaran el horizonte de acción definido; es decir, que esbozaran una diferencia en el preestablecido vínculo de intervención entre los técnicos del equipo y los integrantes o familias aisladas. Entonces, es de la propia práctica de los ETAF, de los contextos de emergencia de estas experiencias, sus respuestas, iniciativas, dificultades, desafíos, conceptualizaciones y reflexiones que se intenta llenar de sentido específico estas nociones y modalidades de abordaje.

Se partió de un primer listado de los equipos que habían realizado algún tipo de experiencias de las mencionadas, a partir de una pre-identificación realizada por la Unidad de Gestión de Cercanías en consulta con los supervisores. A partir de allí, se realizaron doce entrevistas (diez de manera presencial y dos de ellas telefónicas) a los equipos de las experiencias destacadas por la Unidad de Gestión como de mayor interés para el programa, la mayoría pertenecientes al área metropolitana. Se realizaron además, tres espacios de intercambio entre los ETAF correspondientes a las experiencias, convocando a las 27 preidentificadas por la Unidad de Gestión; espacios en los que participaron 10 ETAF, la mayoría pertenecientes al área metropolitana (debido a las dificultades para concretarlos en la zona norte del país). Para aquellas experiencias que no fueron entrevistadas, pero que se acercaron a los espacios de intercambio o lo desearon completar vía mail, se solicitó el llenado de un formulario auto-administrado con los datos más simples, similares a los relevados durante las entrevistas semiestructuradas, siendo un total de 8 formularios, uno de ellos correspondiente a dos experiencias.

El interés investigativo que motorizó este trabajo toma en cuenta desde su comienzo que el Programa Cercanías funciona en un contexto social general signado por una profunda fragmentación social y una pérdida de lazos sociales institucionales y extra-institucionales (vecinales, comunitarios, grupales, sindicales, etcétera). De tal manera, se plantea el interrogante acerca de la posibilidad de generar un enfoque de proximidad contextualizado, inmerso en su entorno de lazos comunitarios, barriales, productivos y/o familiares, trascendiendo la exclusividad de las redes institucionales. Busca generar una aproximación acerca de cómo se trabaja la dimensión de lo colectivo/multifamiliar, como posible *línea de fuga* (Deleuze y Guattari, 2002), como búsqueda de complementar y fortalecer el trabajo entre la familia, la institucionalidad y el equipo.

Se desprenden de este impulso inicial una serie de preguntas que fueron delimitando algunos márgenes de estudio: ¿Qué nuevos elementos disparan estas experiencias? ¿Qué nuevos dispositivos configuran y cómo funcionan? ¿A partir de qué preocupación o inquietud surge la iniciativa de este abordaje? ¿Qué otros márgenes de acción del equipo y de la familia habilita? ¿Cuáles son las dificultades y riesgos a tener en cuenta en este tipo de abordaje? ¿Qué aporta o fortalece en términos de cumplimiento de las metas del programa? ¿Cambia la concepción de “autonomía” manejada por los equipos?

Cabe aclarar que el nivel colectivo no es conceptualizado como positivo en sí mismo, sino que se contextualiza en términos de objetivos y convivencia social, interesa en tanto se presenta como la posibilidad de dar nuevas respuestas a problemas o desafíos que se reiteran en el programa y que podrían complementar y potenciar sus objetivos. La naturaleza de lo colectivo es frágil, y aún más difícil de sostener en contextos de alta fragmentación y en el marco de sociedad de consumo en el que estamos inmersos (Bauman, 2000), por lo que resulta de vital importancia comprender las condiciones de posibilidad de estas experiencias.

Por otro lado, estos tipos de abordaje pueden estar señalando una búsqueda orientada a generar nuevas estrategias de proximidad en las políticas públicas de cercanía, haciendo énfasis en la reconstrucción de vínculos territoriales, intentando cambiar, junto con otros, las situaciones comunes relacionadas a la calidad de sus vidas, alimentando recíprocamente las miradas sobre temáticas, dando espacio a crear nuevas soluciones.

Asimismo, el interés en lo colectivo surge de la voluntad de generar insumos para la reflexión y replanteo de las nociones de inclusión/exclusión como mecanismos que influyen y moldean las percepciones y conductas de los sujetos, y su rol en la construcción de una institucionalidad más incluyente. En este sentido, es pertinente partir del vínculo indisociable entre inclusión e integración:

La noción de inclusión social podría considerarse como una forma ampliada de la integración. En lugar de poner el acento solo en una estructura a la cual los individuos deben adaptarse para incorporarse a la lógica sistémica, ella también supone el esfuerzo por adaptar el sistema, de manera tal que pueda incorporar a una diversidad de actores e individuos. La inclusión no solo supone mejorar las condiciones de acceso a canales de integración, sino también promover mayores posibilidades de autodeterminación de los actores en juego (CEPAL, 2007:16).

La posibilidad de generar nuevos sentidos sobre la autonomía de las personas a las que se dirige el programa también fue uno de los motores de este trabajo. En la medida que se generan nuevas prácticas, se configuran otros dispositivos con nuevos objetivos y estrategias, entran en juego dimensiones hasta el momento no abordadas. Entre ellas, partimos de la incógnita sobre la concepción de autonomía que fundamentan estas experiencias, y si es modificada a lo largo del proceso. La relación entre la autonomía personal-familiar y la solidaridad colectiva a través de la reconstrucción de vínculos y lazos sociales aparece como una compleja y recíproca tensión y retroalimentación de sumo interés.

De esta manera, el equipo buscó a lo largo del presente documento construir una sistematización que sirva como registro y aporte crítico de estas experiencias, como reconocimiento a las mismas, pero también como caminos andados sobre los que hay mucho para aprender, retomar y divergir. Se trabajó a partir de una

metodología cualitativa, intentando enlazar diferentes técnicas que aportaran a una sistematización y comprensión de las experiencias de forma introductoria, que a la vez habilitara espacios de reflexión entre sí para potenciar sus líneas entrelazando aprendizajes y modalidades. En concreto, se realizaron doce entrevistas a equipos que tuvieron experiencias de este tipo, tres espacios de intercambio entre los ETAF correspondientes a las experiencias y ocho formularios autoadministrados para los equipos que no fueron abarcados en ninguna de las anteriores.

A continuación se desarrollan las principales conclusiones de ambos trabajos (registro crítico de los encuentros regionales de formación e investigación exploratoria de las experiencias colectivas o multifamiliares), con énfasis en los elementos de interés general para las Ciencias Sociales, más allá de los registros y sistematizaciones internas del programa. A modo de cierre, se establecen algunas consideraciones finales que pretenden, más que generar respuestas acabadas, habilitarla emergencia de algunos campos de apertura a la reflexión.

Territorios en tensión: aportes/críticas a la política pública desde la práctica cotidiana

Los II Regionales llevados a cabo por el programa se plantearon como ámbitos de reflexión y formación acerca del “egreso” de las familias, esto es, el cierre de la intervención de los equipos territoriales. A partir de la observación y registro de ocho instancias que se realizaron a nivel nacional, el equipo de FCS identificó una serie de tensiones que se presentan a continuación. Corresponde indicar que las mismas surgen del análisis de los intercambios entre los ETAF acerca del documento elaborado por el programa, donde se plantean los principales fundamentos del egreso.

Se trata de tensiones que posibilitan aprendizajes desde la práctica territorial cotidiana, es decir, que expresarían algunas de las principales líneas abordadas por los equipos territoriales y que podrían contribuir al proceso de repensar, transformar y profundizar el rediseño o la reestructuración de la propia Estrategia o de otras Políticas Sociales de similares características.

En líneas generales, se identifican tres ámbitos dentro de los cuales existen ciertas tensiones a tener en cuenta. Estos son: 1. un ámbito intrainstitucional que remite al programa desde una perspectiva endógena, considerando los diferentes roles y actores que participan en su diseño y ejecución; 2. un ámbito de las duplas ETAF con las familias, y 3. por último, el ámbito de los equipos ETAF con el territorio y las instituciones y organizaciones que son parte de él. Asimismo, se considera el modo en que se expresan algunas de las tensiones en esos tres ámbitos, mirados desde la perspectiva de los objetivos, la metodología y la dimensión ética de la intervención profesional. Estos aspectos son sintetizados en el cuadro siguiente.

Cuadro 1. Problemáticas emergentes de los Regionales, ubicadas según ámbitos y aspectos de la intervención

Aspecto de la intervención	Programa Cercanías (intrainstitucional)	ETAF- Familia:	ETAF- territorio e instituciones
Objetivo de la intervención	Materialización de acuerdos institucionales para habilitar la inclusión social de las familias.	Transformación de la subjetividad de las familias sin correspondencia material.	Transformación de la matriz de protección social para lograr universalidad.
Metodología de la intervención	Dilema: Homogeneidad de resultados / Heterogeneidad de procesos.	Lo vincular como un facilitador y como un riesgo a la vez.	Necesidad de transformar las lógicas de los técnicos y de las instituciones.
Ética de la intervención	Respeto por los acuerdos, según tiempos y procesos singulares de las familias.	Autonomía/Dependencia Proximidad/Control	Instituciones como factor de inclusión/exclusión.

Fuente: construcción propia.

Dentro del primer ámbito (intrainstitucional), se visualiza cierta dificultad para materializar los acuerdos entre las instituciones que son parte del programa, generando tensiones y desafíos en relación al objetivo de viabilizar procesos de inclusión social con la población con la que se trabaja.

Por otra parte, y vinculado a la metodología de proximidad que se propone, surge el dilema de compatibilizar la heterogeneidad de los procesos que llevan adelante los equipos técnicos con cada familia (acuerdos flexibles), con la necesidad propia de la política pública en obtener resultados estandarizados que permitan su evaluación a través de la medición de algunas variables (metas fijas). Asimismo, a pesar de las múltiples evaluaciones en curso en las que se retoman los datos ingresados por los técnicos e inclusive los discursos a través de entrevistas, surge en los regionales el cuestionamiento sobre la posibilidad de incidencia y participación real de los equipos y las familias en los espacios de piense y armado de los diferentes momentos que se atraviesan durante el rediseño de la Estrategia. Señala con especial exterioridad lo que atañe al “egreso” y “seguimiento”. La sana tensión que siempre existirá entre el diseño de la política central y las contradicciones emergentes de los distintos territorios, quizás pudiera encontrar vías de diálogo y retroalimentación mayormente formalizados y explicitados en el programa, para canalizar y potenciar las distintas inquietudes, afianzando una mayor apropiación.

Como último aspecto respecto al ámbito intrainstitucional, planteado desde el punto de vista de la ética profesional y la intervención de la política pública, aparece una incomodidad vivida y expresada por los equipos, como resultado de la tensión

que sienten al tener que dar cuenta de: 1. los tiempos propuestos institucionalmente a través de metas preestablecidas por la política central, y 2. las demandas construidas junto a las familias, según sus tiempos y procesos singulares. Esta contradicción se hace explícita en todos los regionales, frente a las condiciones y lineamientos propuestos a nivel central para el egreso (70% de las metas cumplidas o 18 meses de intervención), definiciones con las cuales la mayoría de los equipos presentan reparos. Se señala que el tipo de población y las características del territorio dificultarían –no en pocos casos– la generación de procesos de un año y medio en los que se pueda efectivizar el 70% de las metas, por lo que, en consecuencia, aquello que está pautado por el programa se transforma en un “egreso ideal”, y se visualiza por parte de los equipos como algo excepcional. Mientras que el “egreso por tiempo” sería el que los equipos sienten como más real, siendo el que a su vez genera más resistencias. Sin duda, esta tensión ha sido una de las más abordadas en los regionales y no se denotan propuestas claras, ni mucho menos unánimes por parte de los equipos. Ante situaciones de vulnerabilidad estructural (ej. casos de psicopatologías graves) el extender el plazo de intervención no sería la solución, el problema en este tipo de casos se presenta mayormente como la falta de dispositivos y propuestas públicas adaptadas a dichas situaciones para que puedan ser derivados.

Dentro del segundo ámbito, aquel que retoma la vinculación entre el ETAF y la familia, las tensiones se encuentran asociadas al objetivo propuesto de “transformar la subjetividad” de esta última. El equipo central argumenta la necesidad de desencadenar ciertos procesos de “empoderamiento” por parte de las familias, que a su vez habiliten una nueva perspectiva y cultura de derechos. En los talleres regionales se registraron discusiones acerca de qué implica esta transformación, en qué medida es posible hacerlo y bajo qué condiciones puede lograrse un cambio de este tipo. La perspectiva de derechos –entendida desde una perspectiva integral, sin ser reducida al acceso efectivo a las prestaciones sociales– aparece en muchos casos como algo poco abarcable por los equipos. Algunos de los argumentos explicitados por los ETAF se dirigen a la necesidad de que para ello, debería disponerse de mecanismos de exigibilidad acordes a esos derechos, los que no se encontrarían siempre en la dinámica territorial, donde la materialidad y respuesta concreta de las instituciones suele ser escasa.

En relación a la metodología de intervención, emerge lo vincular en su doble carácter contradictorio: como facilitador y como riesgo a la vez. En este sentido, el vínculo juega un papel muy importante en este tipo de programas, pues es lo que permite viabilizar una suerte de acercamiento del Estado a la familia. Los equipos parecen encontrar muchas potencialidades para trabajar desde el hogar hacia la inclusión social. No obstante, una de las mayores dificultades se relaciona con que este vínculo debe posibilitar un acercamiento efectivo, que genere respuestas a las necesidades de la familia, en una asociación dialéctica entre lo material y lo simbó-

lico. Esta idea muchas veces se ve obstaculizada porque las prestaciones no llegan a las familias (aparece reiteradamente, por ejemplo, en el caso de la salud mental), no son adecuadas (son insuficientes o tardan demasiado, se señala insistentemente el caso de la vivienda) o también porque la familia no logra apropiarse de los acuerdos establecidos. Además, cabe tener en cuenta la relevancia que le asignan los equipos al cambio de dispositivo en casos puntuales y cómo esto puede estar señalando la necesidad de diversificar los modos en que se configura y sostiene la intervención. En particular, surgen modalidades de abordajes alternativos que incluyen la dimensión colectiva o grupal, fuera del espacio doméstico.

Como última dimensión dentro del ámbito ETAF-familia, emerge la reflexión ética sobre cómo acompañar a la familia en el proceso sin generar una relación de dependencia. Si bien esta promoción de la autonomía se daría a lo largo del proceso, se hace especial énfasis frente a los egresos. Surge lateralmente en algunos regionales la dimensión territorial, vecinal y hasta colectiva de la realidad de las familias, como una dimensión poco atendida desde la intervención, pudiendo ser un interesante factor de fortalecimiento de los procesos de autonomización. Por último, emerge en este plano la preocupación ética de que los dispositivos de proximidad caracterizados por “cercanías” terminen pasando a políticas de “lejanía” que en retroceso de lo avanzado, no logren sostener las metas alcanzadas.

Finalmente, en lo que hace al ámbito del ETAF con el territorio y con las instituciones que forman parte de él, aparece como ausente en los regionales el objetivo de construir relaciones sociales y colectivos que logren sostener los cambios a nivel territorial. Lo que sí se plantea como uno de los objetivos más importantes es la transformación de la matriz de protección social para que esta logre un alcance universal real. Empero, muchas veces las instituciones del territorio no responden de la forma prevista a las necesidades de esta población (que sería prioritaria). Emerge como una tensión relevante la falta de claridad de cuáles son las vías para hacer efectiva esa transformación que se busca. Si bien está claro que es la dupla ETAF quien debe contribuir a que las familias generen “movimientos”, no parece igualmente claro si es esta misma dupla la que debe favorecer los cambios en el territorio, o si es otro actor dentro del programa, en algunos casos señalado como tarea del Supervisor/a o los referentes sectoriales a nivel central-local. Los ETAF muestran cierto escepticismo respecto a las transformaciones institucionales que podrían desencadenarse a través de sus denuncias y el llenado de los formularios. En esta línea, parece relevante buscar la forma de aclarar el mecanismo o procedimiento para llevar adelante estos cambios, así como también monitorear su sostenibilidad, siendo un punto clave para el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia.

Este aspecto está asociado también a la metodología de intervención, donde suelen aparecer choques entre lógicas institucionales diferentes. Los ETAF, con una

intervención personalizada, focalizada e integral,⁶se enfrentan a la dificultad de lidiar con lógicas institucionales (personalizada en los técnicos que forman parte de ella) totalmente diferentes, y esto es motivo de desgaste en los equipos técnicos. Muchas veces, estos manifiestan que logran mayor acceso a ciertas prestaciones por contactos y personas puntuales, pero no por transformaciones de las propias políticas institucionales.

En relación a la dimensión ética que atraviesa el ámbito ETAF-territorio/instituciones, se visualiza una contradicción, que posiblemente sea la más costosa de superar, y que tiene directa relación con el malestar que plantean muchos equipos frente a los supuestos por los que se guían y diseñan las políticas centrales interinstitucionales. Se trata de cómo los mecanismos que operan a nivel local en algunas instituciones se vuelven parte del problema en vez de la solución. Esto se debe a la lógica excluyente que presentan algunas sectorialidades de la política a nivel territorial.

Los lineamientos generales de las políticas que se enmarcan en la reforma social parten de las acciones del Estado para transformar el crecimiento concentrador y excluyente en distributivo e incluyente (MIDES, 2011). Sin embargo, en muchos casos, son las propias instituciones estatales y sus mecanismos de acceso las que estarían obstruyendo el uso de sus prestaciones por ciertas poblaciones. El acercamiento entre las familias y las prestaciones sociales muchas veces se logra a través de procesos de normalización de las primeras y no de adaptación de las segundas. Contrastando con los principales objetivos de la Estrategia, al ser (en algunos casos) el propio acercamiento a las prestaciones universales un nuevo espacio de exclusión.

Frente a los primeros egresos que marcan un proceso completo de intervención, el Programa Cercanías se encuentra hoy en una etapa de evaluaciones múltiples que permitirán rediseñar sus estrategias, contexto en el que surgen nuevos interrogantes y se identifican nuevos riesgos por parte de los ETAF. Los equipos experimentan los desafíos de transitar buenos “cierres” en procesos caracterizados por la proximidad y la afección con las familias, donde el paulatino alejamiento podría dar lugar para ver la respuesta que las familias podrán sostener solas. Sin embargo, pareciera que más allá de los procesos psicosociales en juego (tanto para la familia como para los equipos), emerge desde los ETAF la preocupación de que la política de proximidad termine habilitando seguimientos de lejanía. Diseñar entonces políticas de seguimiento concretas, que puedan retomar, contener y profundizar procesos según el perfil heterogéneo de las familias diagnosticados por los equipos, parece la mejor herramienta para que los ETAF puedan transitar el egreso como un “pasaje a...” y no un “fin” del trabajo con familias, en general, aún fuertemente vulnerables y vulneradas por la estructura social.

6 En el sentido de no estar asociada a una sectorialidad específica.

Acerca de las experiencias multifamiliares o colectivas

En el contexto de los primeros egresos de las familias, cambio de las autoridades de gobierno y la materialización de las primeras evaluaciones de peso del programa, se plantea la posibilidad del rediseño de algunas de sus líneas. En simultáneo, algunos ETAF en asociación con los supervisores y en algunos casos con apoyo financiero del programa, se encuentran desarrollando una serie de experiencias multifamiliares o colectivas que podrían señalar nuevos caminos o herramientas de intervención. Por ello, se pone el foco a continuación en el contexto de surgimiento de dichas experiencias, sus principales objetivos e intencionalidades, así como sus potencialidades y alcances. A partir de las entrevistas y actividades de intercambio se pudo observar que la totalidad de los trabajos desarrollados desde un enfoque multifamiliar/colectivo emergen como iniciativa de los equipos territoriales, a partir de diagnósticos propios en los que identifican algunos o varios de los siguientes factores como motivaciones para el desarrollo del abordaje en cuestión:

1. *Limitaciones de las familias para lograr el cumplimiento de las metas de Cercanías*

Los diagnósticos acerca de limitantes y problemáticas de las familias provienen de evaluaciones múltiples referidas a:

- Las problemáticas recurrentes en diversas familias.
- Las dificultades en niños y adolescentes para transitar y permanecer en instituciones educativas frente a situaciones de exclusión sistemáticas.
- Las dificultades en adultos para transitar en espacios/territorios más allá del propio hogar.
- Las dificultades en adultos para el desarrollo adecuado de procesos de sociabilidad por fuera del contexto doméstico-familiar.

2. *Limitaciones de la metodología de proximidad para el desarrollo del trabajo del ETAF*

Los diagnósticos sobre límites de la metodología de proximidad evaluada por los ETAF en el desarrollo cotidiano de su trabajo se refieren a:

- Evaluación de límites de la metodología de proximidad para el adecuado trabajo de los temas que se detallan a continuación: a) violencia, b) cuidados familiares, c) sexualidad, d) construcción identitaria, e) salud y f) cuidados del cuerpo.
- Evaluación de límites de la metodología de proximidad para generar aperturas sobre temáticas clausuradas a nivel familiar y/o individual (múltiples clausuras no detalladas).

- Dificultades de la metodología de proximidad para el desarrollo de potencialidades de las familias y/o de los sujetos, que solo pueden desplegarse en contextos de intercambio multifamiliares/colectivos.
- Dificultades del ETAF para alcanzar resultados óptimos a partir de la proximidad como metodología de trabajo sobre las siguientes metas del programa: recreación/ocio/actividades culturales, vivienda/producción social del hábitat, trabajo/ esfera laboral / derecho a vivir en familia.

3. *Particularidades territoriales*

- Evaluación de problemáticas frecuentes a nivel territorial.
- Evaluación de potencialidades territoriales factibles de desplegarse a partir del trabajo multifamiliar y/o en clave de desarrollo comunitario.

Los factores antes desarrollados constituyen la heterogeneidad de contextos de surgimiento de estas experiencias, en tanto su diagnóstico desencadenó el despliegue de diversas estrategias de abordaje multifamiliar o colectivo.

Resulta conveniente destacar que si bien en prácticamente la totalidad de las experiencias la iniciativa del abordaje emerge a partir de los propios equipos, aparece una excepción donde lo multifamiliar se expresa en términos de *inevitable* dadas las complejidades del espacio de trabajo. Por otra parte, en tres de los casos los operadores entrevistados manifiestan haber realizado un proceso de construcción de demanda que incluyó intereses explícitos de las familias o integrantes de estas expresados activamente en forma de demandas o deseos de abordar alguna temática en particular, conseguir mejores resultados acerca de alguna meta, o intereses explícitos de conocer a otras familias para realizar un trabajo conjunto. Por otro lado, es necesario indicar que algunos equipos mencionan que la apertura a fondos concursables incentivó y/o fortaleció este tipo de abordaje.

Desde una aproximación a los contextos de surgimiento y el reconocimiento de factores adyacentes que incentivaron el desarrollo de estrategias multifamiliares, se puede apreciar que en ningún caso la emergencia de este parece recoger antecedentes previos de organización a nivel territorial, ni emanar de trayectorias personales/familiares de participación en procesos de organización.

Tampoco se mencionan contextos de surgimiento o emergencias permeadas por la articulación con organizaciones de base comunitarias, aunque en tres casos se indica la presencia de organizaciones vecinales o religiosas, pero aun en dichos contextos se destaca la desarticulación existente a nivel territorial.

Sin embargo, introduciéndonos en la siguiente dimensión de análisis, la posibilidad de generar procesos de organización colectiva/territorial/comunitaria se encuentra presente en las intencionalidades manifestadas por algunos de los equi-

pos territoriales que motorizan las experiencias, en tanto parecen trabajar desde un horizonte de construcción de autonomía, donde la continuidad de la organización se presenta dentro de los objetivos a largo plazo.

“[...]nosotros como equipo creo que tenemos como una mirada desde lo comunitario todos, y nosotros apostamos a que... en realidad tenemos una mirada hacia lo familiar como está pautado desde la estrategia, pero yo creo que también todos tenemos una concepción de que en realidad la única manera de mejorar, o una de las maneras de mejorar la calidad de vida de las personas es si se crean lazos a nivel comunitario, [...] todos tenemos como esa concepción de rearmar algo del tejido comunitario, entonces la bloquera permitía no solamente el mejoramiento de la vivienda de cada uno, sino que a través de experiencias colectivas se podría generar eso como de bueno, de armar más lazos, de una cuestión más de comunidad, una manera también de trabajar lo que es la familia, lo que es la pobreza, la autonomía, lo que es la reinserción social”.

“El tema de la vivienda además genera relación entre las familias del ETAF que en general están en las mismas condiciones, y son vecinos y no se conocen... y también permite generar redes entre personas”.

Objetivos e intencionalidades del abordaje multifamiliar

Aunque la elección de la estrategia multifamiliar deriva de los diagnósticos antes indicados, su emergencia suele expresarse en términos de objetivos más amplios que el trabajo puntual sobre limitaciones o potencialidades específicas evaluadas y expresadas a partir de dichos diagnósticos. Así, en los argumentos de los operadores territoriales aparecen objetivos que apelan a procesos donde se incluyen otros grados de complejidad, y si bien no parten de antecedentes previos de organización ni logran identificar trayectorias precedentes, en la mayoría de los casos manifiestan trabajar hacia la construcción de herramientas y movimientos susceptibles de ser apropiados por las familias, esbozando intencionalidades de procesos de mayor alcance y continuidad.

A continuación se detallan algunos objetivos del trabajo en clave multifamiliar indicados por los ETAF:

- Enriquecer lazos vecinales-comunitarios para el fortalecimiento territorial comunitario.
- Generar procesos de organización colectiva para el auto-ejercicio de derechos: derecho al trabajo y derecho a la vivienda.
- Generar procesos de construcción y reconstrucción identitaria.
- Ejercer el derecho al ocio y la recreación.

- Problematizar/desnaturalizar sentidos construidos que afectan el desarrollo de los sujetos.
- Lograr procesos de identificación con *otros*.
- Despersonalizar los problemas/evitar la individualización para reducir la culpabilización, el estigma y la auto-condena
- Redimensionar situaciones familiares objetivando su índole social.
- Agilizar el proceso de conocimiento y afianzar el vínculo de las familias con el ETAF.
- Lograr la construcción de la referencia ETAF-familias.
- Habilitar emergentes múltiples que puedan abordarse permitiendo ampliar/potenciar la incidencia del trabajo de Cercanías.

Las estrategias multifamiliares/colectivas suelen aparecer como posibilidades para trabajar desde lugares *otros*. *“El plan tiene dimensiones estipuladas que hay que trabajar, pero cuando vas viendo que la familia no se va transformando, no se ven cambios y no ves que se estén fortaleciendo como uno espera –tal vez este es el punto principal en que no esperamos lo mismo que el programa– entonces te das cuenta de que hay que ir por otro lugar”*.

Estos corrimientos son expresados en términos positivos por los operadores, manifestando haber logrado despersonalizar el abordaje a través de instancias multifamiliares donde a partir del intercambio se generan identificaciones con *otros* que atraviesan problemáticas similares, favoreciendo que los sujetos logren re-dimensionar la naturaleza *social* de los problemas. *“Permite pensar que no solo yo tengo problemas de violencia doméstica, y ver que trasciende a las familias. Son problemas que afectan a todos, como sociedad. Estas instancias están pensadas para des-personificar”*.

El modo de abordaje es presentado como una doble herramienta, en tanto por un lado varios operadores sostienen que la despersonalización permite romper el estigma individual y disminuir la exposición que implica el trabajo de temas de la esfera privada/íntima, a la vez que del intercambio de opiniones caen ciertas clausuras de donde emergen nuevas perspectivas. De acuerdo con lo anterior, muchos parecen alcanzar una estrategia de trabajo dialéctica, de retroalimentación con trayectorias que combinan lo micro y lo macro simultáneamente. *“[...] genera situaciones diferentes a la cotidianidad [...] permitiendo fortalecer vínculos intrafamiliares e interfamiliares-comunitarios. Permite brindar a la metodología de proximidad elementos desde un abordaje multifamiliar; desarrollar esta técnica en Cercanías tiene resultados posibles en términos de procesos relacionales de la trama social intrafamiliar y de promoción de los mismos fuera del sistema”*.

Asimismo, se tiene como objetivo lograr aperturas comunicacionales a partir de la identificación generada en el encuentro con el *otro*: “*A mí me pasa esto y a vos también...*”. La figura del sujeto *uno* poseedor del problema identificado e individualizado por la esfera pública (institucional) es trasladada a partir del abordaje multifamiliar/colectivo hacia un momento de encuentro con *otro/s* inicialmente desconocido/s, continuando hasta constituir un *nos/otros* en contexto, despersonalizados y dimensionados en tanto agentes de una problemática social. “*Son temas que afectan a muchas personas, y ante las mismas situaciones está bueno compartir las estrategias de salida*”. “[...] *más allá de la atención individual de las familias planteada por el programa, consideramos importante poder generar espacios que trasciendan esta atención individual, contribuyendo con la visualización de la dimensión social de la pobreza*”.

Otro de los objetivos presentado como incentivo de abordajes multifamiliares es el rompimiento de la relación operador/demandante que suele configurarse a partir de la metodología de proximidad, donde frecuentemente se coloca al ETAF en una situación de *dador*, generando una relación de asimetría/dependencia a partir de demandas específicas. Se apunta a deconstruir estos modos de relacionamiento que suelen originarse entre operadores territoriales y sujetos intervenidos en este tipo de políticas. Esta redefinición del vínculo es señalada como un dispositivo transformador, en tanto incide en el tránsito de pacientes (sujetos pasivos) a participantes, reduciendo los márgenes de imposición y los mecanismos normalizadores.

Por otra parte, se debe destacar que en algunas de las experiencias aparecen intencionalidades de desarrollar trayectorias de organización capaces de constituirse en antecedentes para espacios políticos del barrio/territorio/grupo social. Así, en ciertos casos, la intencionalidad subyacente al surgimiento del trabajo multifamiliar es la construcción progresiva de un espacio político donde las problemáticas individuales sean objetivadas social e históricamente. De acuerdo con lo anterior, algunas experiencias conformaron intentos de ejercitar prácticas *otras* que redefinan las relaciones de demandante/dependiente a partir de la elaboración de respuestas colectivas frente a situaciones de vulneración sistemática de derechos.

“Está bueno contar también que estas cuatro familias que mantuvieron todo el proceso, en una nota que se les hizo en el MIDES, relataban que más allá de los bloques en sí, que pudieron arreglar su casa y todo lo demás, contaban además que no se conocían entre ellos, que se habían empezado a conocer, que eran vecinos y tenían en cuenta eso, que tenían las mismas necesidades. También contaban que por ejemplo, una madre con diez hijos, nunca había trabajado, esta era su primera experiencia laboral... Contaban también todo lo que influía en cuanto a autoestima, descarga emocional, salir un poco de la casa. Esto para resaltar no solo el tema de los bloques sino todo lo demás, el proceso. Entonces quedaron como muy entusiasmadas con el trabajo. Y ellas proponen, como había un plazo, que

era setiembre creo, eran unos meses, seguir con la bloquera pero formar como una especie de cooperativa”.

“Creo que el solo hecho de poder empezar a trabajar con otros, el poner en juego el vínculo con otros fuera del grupo familiar ya comienza a abrir posibilidades hablando de inclusión, de integración, de formación de redes, hace parte de los objetivos. Es un momento que la red ya no es instituciones, es vecinal y barrial, que es como puede sostenerse a más largo plazo. Es una de las primeras cosas que lo grupal tiende a generar o fortalecer”.

“Sí, uno de los objetivos más importantes tiene que ver con esto de la inclusión, partimos de la base de que son familias excluidas o con bajos niveles de inclusión, hay una parte de nuestra tarea que tiene que ver con el trabajo focalizado en la familia, que está bueno, creo que es necesario, pero ese trabajo solo, en sí mismo, difícilmente genere inclusión. Y mucho más cuando lo que te van como pidiendo que hagas son metas muy vinculadas a eso de la documentación, controles de salud, que los niños vayan a la escuela...que en alguna medida no dan cuenta de que la inclusión pasa por que la familia empiece a recorrer lugares y empiece a insertarse y hacer cosas diferentes, por lo menos en su territorio. Eso creo que forma parte de nuestra tarea. [...] Esto de lo grupal y lo colectivo creo que viene por ahí, entre familias, con proyectos, empezar como a ampliar las posibilidades de que las familias tengan experiencias diferentes, significativas y positivas”.

Algunas de estas experiencias dan cuenta de que ante situaciones que tornan vulnerable la vida, difícilmente puedan pensarse estrategias que retomen trayectorias de organización previas, aunque la apuesta al fortalecimiento organizacional/comunitario desde la elaboración de respuestas multifamiliares/colectivas, es igualmente posible. Resulta interesante observar cómo desde un tipo de modalidad estatal de intervención, estas iniciativas buscan habilitar otros espacios que amplían el rango posible de alternativas y disponen nuevas formas de relacionamiento Estado/sujetos, extendiendo el alcance de la propia política.

El espejo de los otros: potenciales/limitantes del abordaje multifamiliar/colectivo en la intervención de Cercanías

En este apartado se propone retomar y problematizar el componente multifamiliar y/o colectivo de las distintas experiencias. Este tipo de abordaje encuentra singularidades en las intervenciones motorizadas por los equipos territoriales de los ETAF, quienes señalan tanto limitaciones y restricciones como potencialidades frente a este tipo de estrategia.

Si bien los técnicos consultados de la totalidad de las experiencias relevadas identifican un débil impacto a nivel territorial de las intervenciones actuales, realizan un balance altamente positivo de las posibilidades que se despliegan a partir de los distintos dispositivos ensayados hasta el momento.

Al pensar las potencialidades de las experiencias, tres equipos resaltan el impactode estasa *la interna del propio equipo*. En dichos contextos, los entrevistados expresan que las distintas actividades permiten intercambiar, planificar y trabajar en común, profundizando, fortaleciendo y haciendo madurar al trabajo en grupo, que logra trascender la dupla de intervención familiar con una actividad común.

“En el caso de este equipo, todos sus integrantes desarrollan otras tareas vinculadas a lo grupal, por lo que se trataba de un saber que tenían acumulado así como también que les resultaba interesante.[...] A la hora de planificar las actividades fue importante ponernos de acuerdo; hubo que poner cosas sobre la mesa. Cuando estamos todos implicados las cosas salen bien. Primero hay que ver si la idea nos convence a todos, si estamos de acuerdo. Es un desafío. Te pone a prueba”.

“Esta experiencia nos fortaleció como equipo y nos impulsó a querer generar nuevas instancias de similar contenido”.

“Nosotros como que siempre le queremos dar una mirada desde lo comunitario, [...]lleva mucho tiempo, pero también creemos que para nosotros, como equipo, el taller es un momento de mucho respiro, nos da mucha energía... entonces si bien nos da mucho trabajo y nos cansa, es algo que lo vemos necesario para el cuidado del equipo. Tratamos de hacerlo dándole ese sentido...”

En cuanto al vínculo entre el equipo y las familias, todos los entrevistados coinciden en percibir que el abordaje multifamiliar habilita un encuadre diferente al de las visitas semanales en el hogar, “humanizando” la relación. En este sentido, se resalta la importancia de la rehabilitación del vínculo para un programa que se plantea la “proximidad” como estrategia metodológica vertebral.

Como se delineaba anteriormente, varios equipos resaltan que muchas veces, con las entrevistas en el hogar, las familias adoptan una actitud pasiva frente al equipo, un acercamiento basado en las carencias y “demandas”, siendo que en las instancias multifamiliares/colectivas se logra un reconocimiento entre sujetos. Es-tere conocimiento permite mejorar la construcción de la referencia, posibilitando la construcción de un rol diferencial (diferente al del operador tradicional), generando el pasaje de la referencia *formal* a una referencia *real*.

“Generás otro vínculo que no es desde el control [...] El equipo busca hacer un reconocimiento explícito: ‘es muy importante que hayas venido’, y ello contribuye a fortalecer la autoestima y tiene que ver con los derechos”. “Permite que te vean desde otro lugar”. [...]“Este tipo de prácticas conduce a un ‘corrimiento de las familias del lugar de la sola demanda’. [...] El equipo plantea que apunta explícitamente al ‘empoderamiento y la autogestión”.

“Las familias que están acostumbrados a que mucha gente pase por su casa a decirles cómo es la vida. Pararse desde otro lugar permite que nos escuchen diferente.

[...] son como efectos indirectos que al inicio no están pensados, pero que luego los empezás a visualizar”.

“Se humanizó el programa, en el sentido de que las familias se vieron los rostros, sintiéndose parte del programa”.

“Creo que lo que atraviesa todo es principalmente la construcción de la referencia, porque los programas te dicen que vos sos el ETAF referente de 40 familias, pero ser referente implica que sos significativo... pero en realidad para esas familias sos un operador más”.

La transformación de la relación entre demanda pasiva y entrega bajo control sistemático, como es señalado por algunos equipos, deja paso a la posibilidad de un mutuo reconocimiento como sujetos hacedores, enunciantes. Esto también se nota en la relevancia que adquiere para los equipos el ser significativos para las familias, así como la humanización de la intervención, todas características que señalan una *afectivización* del lazo, una apertura a la escucha y la deriva en vez de solo un señalamiento sobre la responsabilidad.

El componente lúdico/recreativo es presentado por algunos equipos como una herramienta de acercamiento capaz de activar un movimiento hacia el encuentro. En este sentido, en una entrevista se plantea la importancia de dar respuesta al deseo que permite a algunas familias realizar una demanda explícita sobre la realización de paseos o actividades recreativas. Partir del deseo del otro, facilitando el placer que dichas actividades pueden generar, si bien no es un objetivo propio del programa, puede desencadenar procesos que permitan una mayor potencia y desencadenamiento de capacidades de agenciamiento (Deleuze, 2005), lo que enfatiza el punto anterior.

“Otro efecto es que las familias ‘generan iniciativa’, proponen adónde les gustaría ir a partir de cosas que han escuchado, ‘lugares que no conocen”.

“Se genera un espacio de confianza y pertenencia. Se visualiza no tanto en el uso de la palabra sino en el lenguaje corporal, la actitud de las personas, lo emotivo. Se expresa la posibilidad de disfrute y hay ‘mucho risa’. Asimismo, al término de cada sesión, se deja ‘un espacio a la palabra’, se intercambia sobre lo vivido con el fin de ‘resignificar el espacio”.

“A través de un juego nosotros podíamos diseñar el espacio de otra manera y al mismo tiempo les mostramos que el lugar podía ser distinto. [...] No era como la visita en la que uno ya tiene un encuadre determinado, sino que era un espacio abierto en donde ellos podían hacer más cosas”.

La posibilidad de disfrute, así como la consolidación de la iniciativa y los canales reales de escucha y potenciación de estas iniciativas, ponen en el centro (al menos por momentos) el deseo como motor de conexiones nuevas, de creaciones, respuestas activas y conjuntas que diversifican y ubican en nuevas experiencias a las personas.

Por otro lado, para algunos equipos, el compartir una instancia donde poder ver a las familias en interacción también puede otorgar nuevos elementos para pensar las estrategias de intervención en el hogar, ya que “[...] *permitted observar otras cosas de las familias que se nos escapaban en la intervención*”. *“Hay cosas que nos dieron herramientas para pensar a futuro”*.

Cabe destacar, que en varias entrevistas, los equipos hacen mención a un nuevo canal de relacionamiento que se abre con integrantes de la familia a los cuales no se accedía tan directamente en el encuentro semanal.

“Otro aspecto es que se accede a otros miembros de la familia (por ejemplo, en los paseos). [...] Los varones también se involucraron, padre o hijos adolescentes que cuando el ETAF va a la casa se van bajo el entendido de que ‘a la del Mides la atiende mamá’. Permite que las familias conozcan también al resto del equipo y de las familias con las que se trabaja, desmitifican el ETAF”

“Siempre veíamos que la participación siempre era mayormente de los que ocupan el rol de jefes o jefas de hogar, y bueno, en un momento pensamos en hacer algo para captar otras visiones que quedaban escondidas detrás de la visión más adulta. Y bueno, así fue que armamos un taller para jóvenes, que implicó un laburo importante [...] y fue un taller que en realidad lo que hicimos fue solo ver una película, pero que movilizó un montón de cosas”

En lo que refiere al vínculo entre los integrantes de las familias, las actividades que se plantean trascender la visita doméstica delatan una heterogeneidad de enfoques para abordar los vínculos intrafamiliares.

Es seguramente la categoría “familia” y las vinculaciones entre sus integrantes una de las dimensiones más sensibles en el Programa Cercanías, dado que constituye la propia célula o sujeto de intervención de las duplas.

Encontramos así que algunas instancias se organizan específicamente para trabajar: 1. con varias familias (ej. familias en situación de egreso o familias con problemáticas similares), 2. una relación específica intrafamiliar (ej. la relación madre-hijo durante actividades de matronatación), 3. integrantes específicos de la familia para favorecer diálogos generacionales con otras familias (espacio y talleres de niños, padres, adolescentes, etc.), y 4. núcleos familiares extendidos de una misma familia (ej. varias familias que viven en un mismo o cercano territorio).

“Es como nuestra idea de que si hay un problema que lo está pasando una familia, pero hay otras en la misma situación, buscar como las soluciones entre todos, y hacerlo como más, que se apoyen entre ellos”.

“Brinda la posibilidad de trabajar la exclusividad del vínculo de la madre con ese hijo. La experiencia permitió profundizar el conocimiento sobre esa familia en particular. [...] Por ejemplo en el vínculo madre e hijo, prestar atención a la mirada, cambia la forma de agarrarlo, de higienizarlo, el tema del afecto, la alimentación”. “Además hay un proceso que se ve en la persona misma”.

“[...] fue como muy positivo para esas mujeres el venir dos veces por semana a un espacio digamos por fuera de sus quehaceres domésticos, sin sus hijos y yo qué sé, este... acá venían y eran ellas y eso ellas lo valoraron muchísimo, desayunaban, se generaba un clima que estaba bueno, con los referentes del grupo, que eran dos referentes que no eran del ETAF, gente que sabía del tema, porque la capacitación duró los cinco meses, y entonces en sí mismo como espacio de socialización fue muy bueno”.

“[...] ese momento sirvió para que pudieran estar un rato dedicados a estar ‘tranquilos’ y disfrutar, y se fueran conociendo y reconociendo, dándose cuenta que algunos son del mismo liceo, del mismo barrio, y entrando en confianza y se pasaban los teléfonos”.

Los distintos abordajes a partir de la integración con otros puede buscar en algunos casos reforzar una idea de familia como entidad unida e integrada, o puede buscar en otros casos desnaturalizar algunas ideas que construyen la realidad, posibilitando nuevos roles, posiciones y problematizaciones.

“Al cierre de los paseos se hace una foto familiar que luego se la entregan en el domicilio: ‘permite verse como un grupo familiar, fuerte, unido, disfrutando’”.

“Trabajar con la totalidad de la familia y no como partes separadas y que ellas se puedan ver así. También fue una potencialidad trabajar la identidad. Abrir los espacios para que ellos se encuentren de una manera diferente”.

Retomando la preocupación de Norbert Elías (1998) acerca de la construcción generalizada y normalizadora del ideal de familia, por el cual se esperan relaciones familiares “armónicas” como lo natural, olvidando que cada relación familiar es un proceso particular; se piensa que el abordaje con otros facilita el encuentro con problemas reales y el aprendizaje e intercambio de distintos manejos concretos a esos problemas que cada familia va generando. En este sentido, la constitución de espacios de diálogo con otros pares podría permitir airear el debate sobre problemas concretos, sin pretender cumplir con ideales que las personas de las familias puedan suponer las instituciones esperan de ellas.

“Nosotros en un taller teníamos entre los participantes un jefe de familia patriarcal y violento y una jefa de familia enquistada en un rol de madre muy fuerte, y que desarrolló su proyecto de vida y el proyecto de vida de su hija sin la figura masculina. Del otro lado teníamos un hombre que jerarquizaba ese rol y sometía al resto de los integrantes de la familia a ese ejercicio de poder, y justificaba su manera de ejercer el poder dentro del ámbito familiar dando cuenta de los límites que supo poner a su familia y de lo bien que ha educado a sus hijos y demás... como un modo de justificar su ejercicio autoritario. Y frente a eso ella, una jefa de familia con una trayectoria vital muy distinta a la de él, con una historia dura, de ejercicio de prostitución y demás, y siendo desmoralizada por él porque sabía que ella había ejercido la prostitución; ella lo que le devuelve es que logró cosas tan positivas en ella y en su hija pero desde otro lugar... Eso, si nosotros hubiésemos pretendido devolver eso (al jefe de familia) hubiese sido muy violento y seguramente nos hubiésemos enfrentado con un muro que cortaría toda posibilidad de trabajo... pero en este caso se lo devolvió un otro desde otro lugar y sirvió... y nosotros no estamos ni cerca de ser habilitados para hacer/decir eso. Un otro que en ese momento de compartir e intercambiar es un par”.

“[...]el año pasado le habíamos propuesto a una mamá, jefa de hogar, muy estigmatizada por la zona, porque son siempre ‘los fulanos, los de los problemas’, y quisimos darle como un lugar distinto, más protagónico. Ella sabe hacer canastos en mimbre, entonces le propusimos que en un espacio de ese encuentro ella enseñara a hacer canastos de mimbre a otras madres, sobre todo los adolescentes se re colgaron”.“La idea de hacerla sentir distinta, hacerla cambiar el rol”.

El diálogo con otros permite tanto desestructurar como consolidar ciertas ideas y conceptos que repercuten en los roles y vínculos familiares. Es por ello que algunos equipos señalan la necesidad de no caer en el espontaneísmo y planificar muy bien los objetivos y contenidos de los talleres, salidas o espacios colectivos.

“No estamos de acuerdo en juntar a la gente solamente por el hecho de juntarla, o sea solamente por ser participantes de ETAF, como si tuvieran algo en común por ser los pobres de lo más pobres [...] entonces a nosotros lo que nos parece es que están buenas la iniciativas cuando hay un para qué”.

El espacio de encuentro se presenta como *potencia* para los equipos, por tratarse de un espacio de interacción donde las familias se ven con y en otros, en sus similitudes y diferencias, logrando visualizar que frente a distintas problemáticas “no están solos”. La resonancia que se da mediante el intercambio de experiencias amplía el horizonte de posibilidades de intervención en la visión de los equipos territoriales, ya que permite una conexión entre la heterogeneidad de las trayectorias

familiares, en lugar de una conexión aislada de cada familia con los referentes del programa.

“[Las personas que participaron] se vieron con su problemática sí, pero [...] con otras familias ‘mirá que bien lo que ha hecho’ o ‘que buen resultado le dio’ [...] cosas así que pueden parecer muy pequeñas pero para nosotras que estamos ahí observándolo fueron muy importantes [...] Un intercambio de cosas que quizá si nosotras lo hacemos como técnicas capaz que no salía tan bien como salió entre ellos”.

“El principal aporte es la posibilidad de despersonalizar y desnaturalizar, compartir experiencias, observar que esas situaciones no solo me pasan a mí. Que la intervención no tiene solamente que ver con que vengan a mi casa sino también de poder compartir con el otro. Quedarse conversando de cómo se pueden solucionar los problemas que tienen”.

“Lograron integrarse y visualizar que no estaban solos”.

Es en la constitución y experimentación en estos *espacios otros* –otros en tanto la naturaleza distinta que adquieren los encuentros en el hogar– que algunos técnicos denotan la emergencia de aspectos de difícil tratamiento por parte del equipo con la familia, por tratarse de cuestiones de mucha intimidad. La posibilidad de desnaturalizar ciertas prácticas de manera despersonalizada permite el abordaje sobre hábitos cotidianos de una manera menos intimidante y disciplinadora, colocando temas que habilitan un abordaje posterior entre el equipo y la familia. Este siempre inestable equilibrio entre el espacio público y el espacio privado aparece como una línea interesante, quizás para explorar a futuro con mayor profundidad a partir de las experiencias multifamiliares/colectivas.

“Que puedas trabajar algún tema que sabés que a la interna de la familia no lo podés laburar, pero que en un espacio colectivo capaz que sí”.

“[...] hay veces que vos querés trabajar cosas y no sabés cómo, porque muchas veces en realidad vos lo inferís, pero eso no está explicitado en la familia, y entonces es re difícil trabajarlo de esa manera directa con el núcleo. [...] nosotros trabajamos en acuerdo con ellos, o sea, lo que se acuerda es acerca de las necesidades que ellos perciben, pero como que venir a traerles de afuera algunas temáticas resulta más complicado”.

“El factor muchas veces estresante es la casa, el barrio, los vecinos [...]. Salir del ámbito doméstico da la posibilidad también de tratar determinados temas desde lo genérico (ejemplo, en vez de señalar un determinado modo de relacionamiento intrafamiliar, en un paseo se plantea un encuadre ‘acá vamos a funcionar de esta forma’), permite ofrecer otros caminos de vinculación, que vean que es posible”.

Emerge de los testimonios analizados una mirada mayormente crítica a las prácticas vinculadas directamente a la familia, destacando una potencialidad en cuanto al abordaje colectivo. Este fenómeno puede deberse a varias cuestiones, dos hipótesis que el equipo se planteó fueron: 1. naturaleza de índole metodológica: los entrevistados fueron técnicos altamente involucrados en las propuestas e implementación de los abordajes multifamiliares, 2. naturaleza de índole temporal: la intervención con las familias se viene implementando hace un largo tiempo con las frustraciones y desencantamiento que en muchos casos conlleva, mientras que la estrategia colectiva es un dispositivo relativamente nuevo en el programa.

Lejos de plantearse como abordajes contradictorios por parte del equipo que llevó a cabo la sistematización, se encuentran posibles canales de retroalimentación y complementariedades destacables en cuanto a los objetivos del programa y sus metas específicas.

Relación del abordaje colectivo multifamiliar con el modelo de atención de Cercanías

Luego de caracterizar algunas de las particularidades del abordaje multifamiliar y/o colectivo, se propone analizar el abordaje en vinculación con el Modelo de Atención que Cercanías prevé. Se busca entonces tomar algunas dimensiones de análisis anteriormente mencionadas para reflexionar acerca de los aportes directos al modelo de atención propuesto.

En este sentido, teniendo en cuenta que las potencialidades de este abordaje no se agotan en el aporte a las metas, sino que las trascienden, podemos decir, en relación a las experiencias relevadas, que se intervino en el cumplimiento de las metas vinculadas a:

- Derecho a la identidad
- Derecho a vivir en familia
- Derecho a la recreación y cultura
- Derecho al trabajo y la protección social

Con fines analíticos, se podría decir que las experiencias multifamiliares/colectivas representan un aporte directo al cumplimiento de las metas que se presentan en el cuadro a continuación.

Cuadro 2. **Aportes del abordaje multifamiliar a las metas del programa**

Derecho	Metas establecidas en el Modelo de Atención	Aporte desde el abordaje analizado
Derecho a la identidad	Meta 1. Todos los miembros de la familia están inscriptos en el Registro Civil y cuentan con documentación vigente (Cédula de Identidad).	Abordaje polisémico de la dimensión. Incorporación de diversos sentidos sobre la categoría identidad.
Derecho a vivir en familia	Meta 2. Clima familiar adecuado para el desarrollo de todos los integrantes.	El abordaje multifamiliar habilita otros procesos de la dimensión a partir de: 1. la despersonificación de las problemáticas, 2. la apertura metodológica que permite, 3. el intercambio interfamilias en situaciones similares y 4. el abordaje multilocalizado.
	Meta 3. Se promueve y fortalece la capacidad de los adultos referentes en el cuidado de los integrantes dependientes.	
	Meta 4. Desnaturalización de las situaciones de violencia y/o explotación sexual.	
	Meta 7. Fortalecimiento de la red familiar primaria y creación o re-composición de la red secundaria e institucional.	
Derecho a recreación y cultura	Meta 11. La familia accede a espacios recreativos, deportivos y/o culturales, favoreciendo la circulación social por espacios barriales y extra-barriales comunitarios.	Instancias puntuales coordinadas por los ETAF que ponen en contacto a las familias con la diversión, la recreación y la cultura.
Derecho al trabajo y a la protección social	Meta 26. Algún referente adulto percibe ingresos a través de: inserción en mercado laboral, programa de empleo protegido, emprendimiento productivo o cooperativa social.	Estrategias comunes para la visualización de oportunidades laborales.

Fuente: elaboración propia.

La meta número uno establecida por Cercanías delimita el abordaje de la identidad y construye como indicador la inscripción en el registro civil y la documentación identificatoria correspondiente. Claramente la posesión de la Cédula de Identidad habilita la participación en incontables espacios, instituciones y procesos que constituyen la ciudadanía. No obstante, la identidad de las personas no se limita a esta meta sino que –como se sabe– es el punto de inicio para el abordaje de la dimensión en el plano integral que prevé Cercanías.

No pretendemos introducir aquí las discusiones conceptuales que se dan en torno a la categoría identidad, pero sí hacer notar que dependiendo del lugar de enunciación se desprenden efectos subjetivos y estrategias políticas diversas. La identidad opera en el plano de las representaciones y requiere del reconocimiento mutuo de quienes forman parte de ella. El modelo de atención previsto por el pro-

grama no desconoce la complejidad del abordaje de esta meta, en tanto vuelve varias veces a la necesidad de una intervención integral:

“La integralidad busca comprender el todo en sus aspectos particulares y en las relaciones que lo constituyen. Desde esta concepción, el análisis, la planificación y la intervención contemplan una totalidad que requiere de un abordaje capaz de contemplar componentes asistenciales y componentes promocionales orientados a crear y fortalecer las capacidades y autonomías de cada familia, brindando para esto los soportes necesarios” (Modelo de Atención Cercanías, 2013: 21).

Sin embargo, no se prevén otras acciones o lineamientos estratégicos al respecto, y los equipos territoriales consultados hacen referencia a las tensiones que ello genera. En algunos casos, el abordaje colectivo o multifamiliar fue una estrategia ante tales complejidades respecto al plano identitario. Consultado acerca del aporte para las metas del programa, un ETAF respondió: *“Yo creo que si, por ejemplo una de las metas tiene que ver con la identidad, nosotros lo trabajamos desde otro lugar, más allá de sacar la Cédula de Identidad”* (Operador/a ETAF).

Introducir la discusión sobre las posibilidades de abordar el derecho a la identidad desde Cercanías es un complejo desafío. Desde los equipos territoriales el abordaje colectivo resulta un aporte resaltado por todos los equipos consultados, una apertura que hace frente a las complejidades que este derecho implica. El intercambio entre familias, el formar parte de un grupo de familias que se encuentran en situaciones similares, puede ser el punto de partida para el (siempre acotado) cumplimiento que se le puede dar desde la intervención.

Por otro lado, las metas dos, tres, cuatro y siete vinculadas al derecho a vivir en familia también fueron trabajadas a partir de una estrategia multifamiliar. Los equipos hicieron referencia de forma reiterada a la necesidad recogida de las experiencias de trabajar algunas temáticas de forma despersonalizada, especialmente en esta dimensión que refiere a cuidados familiares.

Volviendo a la clasificación presentada al inicio sobre el tipo de población que participa en las actividades, correspondería en este caso a familias que están atravesando situaciones similares en alguna dimensión de la intervención y el ETAF evalúa como oportuno trabajarlo en grupo para potenciar aprendizajes. Es decir, a partir de la observación reiterada de situaciones que coincidían de familia a familia y generaban inquietud en los técnicos, se optó en algunos casos por un abordaje que los convocase a intercambiar en base a la aproximación a un asunto en particular. Para complementar este abordaje los equipos previeron un segundo momento en donde se retoma el tema a través de una estrategia individualizada-familiar, adecuada a las experiencias que transitan. Es decir, los temas no se agotan en las actividades mul-

tifamiliares en sí mismas, sino que son retomados con otras herramientas en forma más personalizada.

La principal contribución del abordaje colectivo o multifamiliar al Derecho a Vivir en Familia es que los talleres o actividades que realizaron otorgan otras herramientas más allá de las que se disponen en el trabajo estipulado por el Modelo de Atención de Cercanías. En una instancia posterior las familias encuentran estrategias para localizar o enfrentarse a sus problemáticas específicas. Al generar este tipo de experiencias se deslocaliza la intervención e introducen nuevos objetivos que impactan al mismo tiempo en el cumplimiento de las metas.

La meta cuatro es referida por los equipos entrevistados como una de las más destacadas y con mayor potencialidad de acuerdo a las experiencias. El trabajo no-personificado y fuera del hogar permite, a través del encuentro con otras familias, desnaturalizar las situaciones de violencia que transitan. El abordaje multifamiliar introduce otras complejidades a la intervención al aproximarse a las metas con una apertura metodológica y temática, para que en otro momento se retome con una estrategia más específica a las circunstancias de cada familia.

“No solo yo tengo problemas de violencia doméstica, sino que trasciende a las familias. Son problemas que afectan a todos, como sociedad. Estas instancias están pensadas para despersonificar. Se dieron situaciones en que las familias compartían experiencias comunes y decían ‘A mí me pasa esto y a vos también...’ y en base a eso intercambiaban. Son temas que afectan a muchas personas, y ante las mismas situaciones está bueno compartir las estrategias de salida” (Operador/a ETAF).

Por otro lado, la recreación es un efecto más o menos directo del abordaje multifamiliar. Buscado o no por los equipos técnicos, las experiencias resultan en casi todos los casos un espacio recreativo, distendido y de intercambio entre familias. El Derecho a la Recreación y Cultura, como es de suponer, es una de las principales consecuencias garantizadas por las experiencias analizadas.

No deberíamos perder de vista que ello no implica que se esté estimulando la participación en un espacio de recreación, deportivo, cultural-barrial o extra-barrial. En la mayoría de los casos analizados, no se trata de una participación dotada de continuidad temporal posterior a la intervención del equipo ETAF. Pero dentro de los límites acotados que encuadra la intervención, los equipos se hacen cargo en los encuentros de intercambio con familias de dotar al espacio del disfrute necesario para que el mismo se sostenga. La demanda de las familias respecto al deseo de abordajes recreativos se hace explícita, y los equipos ven esto como una potencialidad.

Por último, con relación al Derecho al Trabajo y la Protección Social, se observa que algunos equipos buscaron fortalecer estrategias conjuntas de resolución de problemas puntuales a través del aprendizaje de un oficio o técnica específica. Para ello, el abordaje con múltiples familias fue una oportunidad de trabajo que facilitó esta meta.

Compartir con las familias desde un lugar que va más allá de una aproximación a las problemáticas que viven, un espacio donde se intercambia desde las historias personales, resulta sin duda un aporte que trasciende las metas del programa y al mismo tiempo las alimenta.

Alcances y limitantes de lo colectivo a partir de las experiencias

Como se ha presentado anteriormente, al indagar sobre quién había sido el motor de los espacios multifamiliares/colectivos y la posible autonomía que estos espacios podrían haber generado, encontramos que –salvo excepciones– los espacios fueron convocados por los ETAF, con una gran diversidad de objetivos e intencionalidades a la hora de crearlos. Algunos equipos configuran la instancia multifamiliar para objetivar o abordar junto a las familias algunas temáticas o situaciones “con otros” y “en otra espacialidad”, sin por ello tener un horizonte colectivo. Por otro lado, algunos equipos se plantean explícitamente la búsqueda de autonomía individual/familiar con pasajes de autonomía colectiva y la construcción de redes basadas en la auto-organización.

“[...] porque nosotros tenemos un tiempo de trabajo con las familias, que es un año y medio. Entonces, nosotros nos vamos a ir, pero las redes es lo que les va a quedar. Esto fue un aprendizaje, porque en un principio éramos Papa Noel, usábamos los fondos para canastas navideñas... ahí nos pusimos a pensar ‘asistencialismo al mango’, entonces aprendizaje de equipo, y salió esta cuestión del trabajo colectivo”.

La distinta naturaleza en la organización de los tiempos y espacios de las experiencias requiere también niveles diferenciales de implicancia. En este sentido, es necesario distinguir tres niveles, en tanto hacen énfasis en el nivel de implicación de la población, de apropiación de las diferentes etapas y espacios de las experiencias multifamiliares: 1. los espacios multifamiliares convocados por única vez (participación con asistencia puntual), 2. los espacios que forman un ciclo de encuentros (asistencia sostenida temporalmente, pero que recibe la propuesta armada) y 3. por último, los espacios que tras abordar una temática específica requieren de la toma de decisiones en común (participación directa e implicada, diseñando, organizando y ejecutando las acciones en conjunto).

En el primer y segundo tipo de experiencias encontraríamos mayormente los espacios multifamiliares, cuya conformación depende fuertemente de los equipos territoriales. Del tercer caso se podrían desprender experiencias con mayor grado de colectividad y una mayor autonomía respecto al ETAF. Sin embargo, las experiencias denotan que dichos grupos demuestran la fragilidad de los procesos colectivos en general y en condiciones de precariedad en particular. Así, dichas iniciativas encuentran muchas dificultades para mantenerse en el tiempo y concretar sus objetivos.

Se observa que, en los casos específicos de personas que ensayan la construcción de colectivos como una respuesta a problemas laborales y de vivienda comunes, las iniciativas no encuentran el apoyo material necesario para mantener las nuevas subjetividades colectivas.

Si Antunes (1999:19) advertía –ya hace más de una década y media– sobre las intensas modificaciones vividas por la clase que-vive-de-su-trabajo, no sólo transformaciones sobre su materialidad, sino su subjetividad, y –aun más– su forma de ser, hay que comprender las estructuras aún más profundas en poblaciones que representan varias generaciones de desafiliación. En dichos contextos, la *potencia* que representa la capacidad de conformar subjetividades colectivas con capacidad de proposición, no parece poder sostenerse en el tiempo si no encuentra una respuesta concreta que logre modificar materialmente sus condiciones de vida. En este sentido, algunos planteos de equipos advierten los límites materiales con los que se encuentran algunas modificaciones subjetivas.

“Podemos filmar una dinámica de integración y escribir algo para algún seminario internacional mostrando cómo trabaja Uruguay las políticas sociales, ¡pero no!, eso es chuco si no tiene materialidad, porque ese otro que te dijo algo en unos instantes de felicidad, después se va a su casa sin baño, ¿entendés? [...] planificamos esta estrategia ante la falta de respuestas a problemáticas tremendas como la vivienda, y realmente resulta difícil estar ahí sabiendo que el tema vivienda no se puede trabajar porque no hay con qué trabajarlo, y el otro ni siquiera se encuentra en un nivel de interpelación sobre su situación, que es absolutamente injusta”

“Uno de los hijos [...] que lo ubicamos como un referente, porque tiene una capacidad de abstracción y de propuesta, como sensibilizado ante las problemáticas de su familia, se movía, y él propone por qué no pensar un proyecto de cooperativa de vivienda en ese terreno para todos sus familiares, la idea era buenísima, pero no era operativa, [...] porque tienen el predio para hacer una modalidad de autoconstrucción, ¿pero quién les da el préstamo?; ¿Cómo arman la cooperativa?”

Al preguntarles a los equipos por sus valoraciones sobre el posible impacto territorial que las distintas experiencias podrían significar, la totalidad señala que se

trató de experiencias de sensibilización y proximidad entre las familias, de carácter puntual y que en general las experiencias que trascendieron ese proceso no pudieron sostenerse después de un período de tiempo. Por lo tanto, la construcción de un territorio diferente al hogar, impacta no tanto como política para el territorio, sino sobre el enfoque de intervención del programa, encontrando complementariedad entre el enfoque multifamiliar y la intervención familiar.

“Estamos pensando en las dos cosas, porque los talleres nos dan herramientas para trabajar en la casa pero también es necesario continuar en un abordaje multifamiliar”.

“[...] genera o construye una confianza diferente, porque esta forma de trabajo con talleres permite cosas que desde el abordaje típico de Cercanías no, porque por un lado sí tenés gran cercanía, pero por otro lado no tenés estas posibilidades más grupales que permiten que se animen a otras cosas.[...] Nosotros siempre tratamos de generar cierta autonomía... y bueno, nos parecía que solo yendo a sus casas a sentarnos ahí todo el tiempo no está bueno... y además el hogar muchas veces no logra ser un lugar calmo como para trabajar ciertas cosas porque están siempre los temas cotidianos, los chiquilines, el ir y venir, y entonces eso tampoco favorece”.

Sin embargo es importante resaltar que más allá del escaso impacto territorial identificado, algunos equipos observan cómo a través de las experiencias se fortalecen –en algunos casos– las redes sociales; señalando que incluso a través de encuentros puntuales pueden desencadenarse o activarse.

“[...] algunas madres le daban ropa a otras, o juguetes”. “Se destaca: la confianza, el disfrute, la ayuda mutua con los hijos. Se fortalece la red de las personas que participan”.

“También eso genera redes porque luego ellos se llamaban por teléfono y se conversaban. Eso generó algo afuera del ámbito del taller”.

“Otra cosa que observamos es que antes de las actividades tenían muchos conflictos intra familiares. Al final vimos que a veces los intentaban resolver entre ellas. Había otra apertura entre las madres”.

“Se potencian las redes, imprescindibles como promotoras de salud. Se promueve el encuentro, redes solidarias de contención y apoyo” (ETAF Melo).

En cuanto a las limitantes que encuentran las propuestas multifamiliares/colectivas en dichos contextos, se señalan por parte de los equipos: a. las dificultades para sostener la participación de las familias con las que se trabaja, b. las dificultades del propio equipo al no ser una línea de trabajo explícita del programa, y c. las difi-

cultades para conformar espacios de integración social más amplios, es decir, redes que integren diferentes estratos sociales.

Sobre la dificultad de asistencia y sostenimiento de espacios multifamiliares/colectivos de las familias con las que se trabaja, recordemos que la población objetivo de Cercanías son los “*grupos familiares que se encuentran en situación de extrema pobreza y cuentan con vulneración de derechos*” (DINEM, 2014 :57), por tanto, es de esperar que existan muchas conductas de aislamiento y reificación propias de la realidad que viven en su vida cotidiana y las significaciones prácticas que la constituyen. Honneth (2007:34/35) retoma de Lukács cómo la práctica reificante llevaría a los sujetos a relacionarse sin implicación respecto de sí mismos y su entorno, para lo cual propone repensar la política como práctica de “reconocimiento” y práctica de implicación que permita la reconstrucción del lazo social.

Como los técnicos señalan, la participación efectiva en poblaciones que presentan sus derechos vulnerados es dificultosa, y comprender la naturaleza específica derivada de sus condiciones precarias para poder pensar desde allí prácticas de reconocimiento es un gran desafío que habilita a pensar dichas poblaciones en su condición política, sin reducirlas a la *nuda vida*.

“[...] hay familias que pueden sostener lo colectivo, [...] otras no lo pueden sostener, porque viven en la urgencia del día a día, no pueden planificar, el niño se les cayó, no tienen que comer, el marido le dio una paliza, en realidad viven con tanta intensidad el presente y sin posibilidad de planificar que se les hace muy difícil sostener procesos. [...] Muchos de los proyectos que nos ponemos fracasan por esto, porque no terminamos de entender y conocer la dinámica cotidiana de las familias.”

“Es muy difícil pedirle a alguien que piense y se logre abstraer, que tenga en cuenta tales dimensiones, que logre objetivar su realidad, que logre problematizar su vida... cuando está viviendo en una casilla, cuando te está diciendo que a veces no tiene para comer, ¿no? [...] y eso afecta la participación, siempre nos quedamos pensando lo bueno que hubiese sido si hubiese participado fulano.”

“Esperábamos más gente, pero ‘tá[...] las limitaciones son principalmente por la marginalidad de algunas familias que no pudieron participar... porque en realidad después tuvimos apoyo de todos lados, del centro comunitario de acá, de la policía que llevó y trajo a las familias de Nuevo Berlín... y no precisamos mucho más que eso [...] yo creo que la limitación principal fue esa, que hay muchas familias que ni siquiera acceden a participar.”

Las limitantes provenientes de los propios equipos territoriales para sostener este tipo de abordajes y experiencias multifamiliares/colectivas se perciben a través de la propia rutina de la dinámica de trabajo, la cual establece tiempos de entrevista

a cada familia y tiempos de registro que dejan poco margen para otro tipo de experiencias territoriales.

“Creo que la experiencia es rica, hay que pensarla, se necesita tiempo. [...] Marca eso como una dificultad también, el tiempo que requiere planear la estrategia.”

“El ETAF encuentra que existen dificultades económicas para seguir con este tipo de convocatoria debido a que no hay un rubro específico para realizar jornadas y/o encuentros con familias.”

“El abordaje de lo colectivo requiere mucha planificación ya que se deben tener en cuenta muchos aspectos, en este caso particular los grupos etarios, los horarios, el contenido de la película, el traslado, etc.”

Una última cuestión señalada por un par de entrevistados, como limitante para generar espacios de integración real, es la dificultad para generar espacios de encuentro con poblaciones realmente heterogéneas a nivel de las desigualdades sociales.

“Yo creo que este tipo de espacios colectivos van a ser realmente muchísimo más fructíferos el día que se puedan hacer entre desiguales viviendo en condiciones de igualdad, porque también es eso, es trabajar desde heterogeneidades; entonces si nosotros logramos construir espacios colectivos donde los desiguales en condiciones de igualdad se puedan ver, recién ahí va a ser potente la integración, ahí van a ser potentes estos espacios y mucho más enriquecedores.”

Reflexiones a modo de nuevas aperturas

“Una vez creadas, las políticas entran en una compleja red de relaciones con varios agentes, actores e instituciones, tinglado que puede a menudo generar consecuencias imprevistas e inesperadas.”

Cris Shore, 2010

Durante la observación realizada en los segundos regionales se notaron profundas contradicciones percibidas por los técnicos territoriales en referencia a la política central. Si bien dichas tensiones emergían puntualmente durante la formación de los equipos acerca del “egreso”, se plantea en qué medida podría ser una tensión intrínseca a la propia metodología de trabajo abordada por el programa.

En este sentido, la hipótesis del equipo fue que, si bien existe un gran consenso en la importancia que otorgan los equipos y los responsables centrales a la metodología de proximidad con lo que ella implica (conurrencia semanal al domicilio de las familias, atención personalizada en función de las singularidades, etc.), estaba

emergiendo a nivel de territorio cierta obturación. Más allá del diseño integral del programa, en territorio, la política parecía en cierta medida atrapada entre el equipo y el esfuerzo por conectar a la familia con la malla institucional de servicios.

En este contexto el equipo universitario intentó indagar sobre las potencialidades que el abordaje colectivo podría significar metodológicamente para complementar y renovar la intervención, sistematizando las experiencias y aprendizajes existentes.

A modo de dejar planteadas algunas reflexiones finales, como nuevas aperturas al debate, retomando el documento de Reforma Social (2011) y el concepto de “individuo autónomo *en sociedad*” propuesto por Castoriadis (2000), el equipo se pregunta sobre la posibilidad de pensar la inclusión de las familias en la construcción de un proceso de integración social en paralelo. En otras palabras, ¿pueden construirse trayectorias de autonomía de manera individual/familiar sin el tratamiento de procesos colectivos más amplios que los enmarquen? En este sentido, para que las políticas de inserción guarden su propósito de etapa o “puente” y no se transformen en un estado permanente, parece saludable la intersección progresiva con políticas de integración.

Como advierte Castel (1997), la autonomía y la libertad individual (“individualismo positivo”) solo puede desarrollarse en la pertenencia a colectivos; de otra manera, se asiste a un “individualismo negativo” producto del debilitamiento de los enmarcamientos colectivos y puntos de referencia comunes. En individuos con itinerarios de frágil vinculación social, dadas sus trayectorias marcadas por procesos de desafiliación, el encuentro con otros en función de un objetivo puede habilitar la creatividad en la resolución de situaciones complejas, a partir del propio intercambio. En este sentido, el abordaje focalizado en los hogares presenta algunas características particulares, que parecerían poder complementarse con políticas de anclaje territorial, es decir, con procesos de prácticas institucionales participativas, que partan de las limitantes y oportunidades concretas que los territorios presentan.

En el siguiente cuadro, se intenta sintetizar algunas características centrales (a riesgo de modelizar dicotomizando) del enfoque focal familiar y el relacional multifamiliar, haciendo énfasis en sus complementariedades:

Cuadro 3. Características del enfoque focal familiar y el enfoque relacional/multifamiliar

Enfoque focal familiar	Enfoque relacional/multifamiliar
Intervenciones en el hogar con cada familia como unidad para iniciar procesos de inclusión.	Intervenciones para iniciar y consolidar procesos organizativos.
Supone cierta homogeneidad en el perfil de las familias con las que se trabaja.	Retoma la heterogeneidad signada por los contextos sociales/relacionales de las familias con las que se trabaja.
Se trabaja con familias específicas predefinidas a partir de un conjunto de carencias.	Puede incluir personas con carencias similares o no, porque el abordaje es relacional. Está centrado en lo que hay en común/diferente en un grupo de personas, sea esto una carencia, una potencia o conjunción de ambos elementos
La planificación e intervención se gestiona a nivel central, haciéndose operativa a nivel local.	Propone una gestión asociada de las políticas públicas entre equipos territoriales y equipos centrales.
El apoyo técnico se dirige en primera instancia a acompañar a las familias para que puedan conocer y aprender sobre el acceso a ciertos servicios como parte de sus derechos.	El apoyo técnico se dirige a la construcción de perspectivas procesuales que logren acompañar a las familias en su adecuado acceso a derechos desde el aporte a las transformaciones necesarias para una institucionalidad inclusiva.
Centrado en la singularidad de las características y del proceso específico de cada grupo familiar.	Centrado en los elementos transversales y comunes que comparten varios grupos familiares.

Fuente: elaboración propia.

Cabe destacar que la insistencia de los equipos acerca de la posibilidad del abordaje y la construcción del vínculo con las familias “desde otro lugar” que las experiencias colectivas/multifamiliares habilitarían, señala algunos posibles elementos del enfoque por familia individualizada. Si bien no implica que esto opere regularmente de esta manera, la reiteración sobre las posiciones de control, de la referencia deshumanizada, del vínculo asimétrico donde el equipo ocupa posiciones de proveeduría de recursos, señalan algunos riesgos que aparecen en la cotidianidad del trabajo de los equipos y sería importante considerar para la ejecución de este tipo de Políticas Sociales.

En este sentido, estas experiencias multifamiliares o colectivas cristalizan la complejidad que revisten las políticas públicas en general, y nos permiten retomar elaboraciones de la antropóloga argentina V. Manzano, quien analiza la política como objeto de demanda, tomando distancia de los modelos sistémicos y racionales que la presentan como una secuencia lineal de identificación de problemas, formulación de soluciones, implementación y evaluación (Manzano:2011). Por ello, resulta

interesante observar cómo, en la conformación de estos espacios multifamiliares a partir de dinámicas estatales de intervención, se puede apreciar que las políticas actúan a través de los sujetos, de las relaciones sociales y sobre un conjunto de prácticas de regulación.

De acuerdo con esto, al reparar en las experiencias es posible reconocer en ellas tanto el impulso de formas biopolíticas de gubernamentalidad (Foucault:[1978] 1999), como acciones políticas activas hacia nuevos modos de pensar y hacer. Se da una combinación de factores normalizadores que buscan regular modos de pensar/actuar apelando a métodos de autorregulación de los sujetos; conjugado con procesos de apertura que pueden ser entendidos como espacios habilitadores de la potencia creadora de los sujetos. Así, estos procesos adquieren relevancia para aquellas personas que habitan los sitios en los cuales se procesa la política, constituyéndose en espacios de prácticas/acciones en torno a diversos temas/problemas.

En línea con lo anterior, los cambios en la subjetividad transitados por las familias a partir de estas experiencias multifamiliares/colectivas son presentados por los operadores como procesos de aprendizaje que posibilitan la resignificación del espacio vivido apostando a prácticas de ejercicio de derechos.

En determinados casos se aprecian, a partir de la retórica de los equipos territoriales, propósitos a largo plazo de sedimentar procesos desde horizontes de producción social del hábitat. Se trata de casos donde los espacios multifamiliares parecen desatarse a partir de equipos territoriales que entienden que la organización social podría habilitar nuevos espacios y/o contextos colectivos desde donde desarrollar otros procesos que permitan desnaturalizar los mecanismos de la desigualdad.

El enfoque multifamiliar encuentra también sus limitantes. La fragmentación y el debilitamiento del lazo social es una realidad a la que se enfrentan los equipos en la práctica cotidiana. La dificultad para dar una continuidad pos-intervención a las actividades o propuestas llevadas adelante es un ejemplo de esto. A ello se le suman las condiciones de extrema precariedad en las que viven las familias con las que trabajan, lo que deja a los individuos en una situación de mayor individualización y atomización. Las experiencias de encuentro entre familias, aunque limitadas por el propio contexto socio-político y las condiciones de existencia de las personas, desafían estas situaciones habilitando el intercambio, el reconocimiento mutuo y la resolución de problemáticas puntuales de forma conjunta.

De la mano con lo anterior, resulta adecuado reflexionar acerca de las potencialidades que radican en estas aperturas generadas/apropiadas por los equipos técnicos. En este sentido, Butler afirma que el carácter construido de la identidad no se opone a la capacidad de acción, sino que resulta el escenario para pactar estas construcciones: “[...]si el sujeto está culturalmente construido, de todas formas posee la capacidad de acción, en general configurada como la capacidad para la mediación

reflexiva” (Butler, 2007). Emergen aquí diversos interrogantes sobre la herramienta colectiva, en tanto se deben evaluar cuidadosamente sus potencialidades para fracturar el riesgo de construir un sujeto normalizado/construido previo a la intervención. La reflexión acerca de lo colectivo como herramienta para redefinir (redefiniéndose) y recrear (recreándose) el sujeto en relación a realidades específicas resalta un horizonte deseable desde donde superar procesos colectivos superficiales.

En las entrevistas que los equipos realizan a las familias se trabaja específicamente sobre los problemas y ausencias; mientras que los talleres, actividades, paseos y encuentros permiten al equipo alterar el lugar desde donde se trabaja. Se abre la posibilidad de trabajar desde el propio deseo de participar en un espacio que se construye y reformula en base a un vínculo de otras características. Esta modalidad permite romper con los sentidos unívocos, pero también, y sobre todo, se mantiene la centralidad en conocer al Otro, en atender al juego entre subjetividades integrándolo al proceso de trabajo. El *otro* pasa a estar más allá del modelo de atención estipulado para dar cuenta de él. Este método busca dar espacio a una voz y un cuerpo de aquellos con quienes se trabaja; atender a necesidades, pero también a roles, dinámicas de la interacción y comunicación, a resignificaciones de lo social en lo real concreto.

Se concibe aquí una idea de territorialidad que supera el espacio físico “objetivamente existente”, pensándolo como construcción social/conjunto de relaciones sociales que da origen y expresa una situación socio-económica particular (Berdegué y Schejman, 2003). Ante el problema de lógicas institucionales excluyentes (ver informe DINEM, 2014) que dificultan el acceso de algunas poblaciones a los servicios básicos y universales, el anclaje territorial y la existencia de espacios multifamiliares/colectivos podrían significar aportes para repensar las transformaciones institucionales necesarias en la búsqueda por movilizar recursos que faciliten y consoliden políticas descentralizadas y con capacidad de inclusión efectiva.

En definitiva, el aporte territorial que significan los abordajes multifamiliares y colectivos podría complementar una política central/nacional hacia poblaciones con ciertas condiciones de existencia, incorporando a la vez desigualdades locales específicas. Si bien algunos enfoques –y algunos técnicos– encuentran que el fortalecimiento de las relaciones locales en situaciones de vulnerabilidad puede reforzar prácticas de exclusión, partimos de la idea de que *“la mayor parte de la población sólo desde ‘su lugar’ podrá tener una proyección hacia lo global. Porque ‘su lugar’ es el reducto desde el que se fortalece, se capacita y participa para viabilizar sus potencialidades hacia otros escenarios ampliados”* (Manzanal, 2002:12).

En adyacencia, la participación social es planteada desde Cardarelli y Rosenfeld (1998) bajo la advertencia de que no debería ser entendida solo como ‘el juntos podemos resolver problemas,’ sino como una vía estratégica, a modo de puente, entre

la cotidianidad y la esfera institucional y política. En este sentido, la “participación sustantiva” (Palma, 1998) supondría una construcción progresiva de áreas de implicación en la integración en un contexto donde siempre los intereses son desiguales y heterogéneos, lo que habría que evaluar concretamente en las oportunidades brindadas a la hora de generar espacios multifamiliares y/o colectivos.

Algunas de las tensiones inicialmente mencionadas encuentran quizás en estas líneas multifamiliares o colectivas respuestas incipientes, en tanto despliegan una articulación heterogénea de sujetos en mutuo reconocimiento y afectación, un territorio que se enlaza para accionar construyendo identidades en movimiento, posibilitando paulatinamente la participación sustantiva en la resolución de sus problemáticas cotidianas, las de su entorno y su sociedad.

Bibliografía

- AGAMBEN, G. (2006): *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos.
- ANTUNES, R. (1999): *¿Adiós al trabajo?. Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo*. Buenos Aires: Editorial Antídoto.
- BAUMAN, Z. (2007): *Identidad*. Buenos Aires: Losada.
- (2002): *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Política.
- (2000): *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Ed. Gedisa.
- BERDEGUÉ, J., y SCHEJTMAN, A. (2003): “Desarrollo territorial rural”, borrador de trabajo. Santiago de Chile: RIMISP.
- BOURDIEU, P. (1997): “El espíritu de familia”. En: *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- BOURDIEU, P., y WACQUANT, L. (Ed.) (2005): *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BUTLER, J. (2007): *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- CARDARELLI, G., y ROSENFELD, M. (1998): *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- CASTEL, R. (1997 /1995): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CASTORIADIS, C. (2000): *Ciudadanos sin brújula*. México: Coyoacán.
- DELEUZE, G., y GUATTARI, F. (2002): *Mil mesetas*. Valencia: Pre-Textos.
- DELEUZE, G. (2005): *Derrames. Entre el capitalismo y la esquizofrenia*. Buenos Aires: Cactus.
- ELIAS, N. (1998): *La civilización de los padres y otros ensayos*. Bogotá: Norma.

- GUTIÉRREZ, J., y DELGADO, J. M. (1999): "Teoría de la observación". En Gutiérrez, J., y Delgado, J. M. (Coord): *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Ed. Síntesis.
- FOUCAULT, M. ([1978] 1999): "La 'gubernamentalidad'". En: *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales*, vol. III. Barcelona: Paidós.
- HONNETH, A. (2007): *Reificación: un estudio en la teoría del reconocimiento*. Buenos Aires: Katz Ed.
- LEE TELES, A. (2007): *Una filosofía del porvenir. Ontología del devenir, ética y política*. Montevideo: Espacio de Pensamiento.
- MANZANAL, M. (2002): "Instituciones y gestión del desarrollo rural en la Argentina degradada (hacia la reconstrucción de la Nación)". Camagüey: VII Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y territorio.
- MANZANO, V. (2011): "La política como objeto de demanda colectiva: creación, producción y apropiación en el Gran Buenos Aires". Conferencia en Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos. Buenos Aires.
- MOURÃO VASCONCELOS, E. (2001): "A proposta de 'empowerment' e sua complexidade: uma revisão histórica na perspectiva do Serviço Social e da Saúde Mental". En: *Serviço Social & Sociedade*, Año XXII, N° 65, março. San Pablo: Ed. Cortez, pp. 5-53.
- PALMA, D. (1998): *La participación y la construcción de ciudadanía*. Buenos Aires, CLACSO & Centro de Investigaciones Sociales, Universidad Arcis.
- SHORE, C. (2010): "La Antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas". En: *Revista Antípoda* n° 10.

Informes y documentos

- Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Disponible en: http://www.oei.es/quipu/cohesion_socialAL_CEPAL.pdf.
- División de Monitoreo, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), Primer Informe de Monitoreo del Programa Cercanías, agosto 2014.
- Reforma social (2011). Montevideo: MIDES.



Análisis del modelo de gestión territorial del MIDES desde la perspectiva del modelo principal-agente⁷

Martín Freigedo⁸, Camila Zeballos⁹

Introducción

El artículo que se presenta a continuación busca analizar el modelo de gestión territorial (MGT) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en términos de fortalezas y debilidades a partir de la reestructura procesada en 2012. Con tal cometido se centra en la relación establecida entre los actores presentes en la centralidad ministerial y los instalados a nivel territorial. De esta forma, los resultados que se presentan están enmarcados en el proceso de reforma desarrollado desde el 2012 hasta marzo de 2015¹⁰.

No resulta novedoso advertir que Uruguay siempre ha sido un país fuertemente centralizado, que ha desarrollado intermitentemente su capacidad de contemplar las preocupaciones de las sociedades locales. Dicha centralización puede impactar de forma negativa, generando desconocimiento sobre las realidades locales. Sin embargo, el MIDES ha sido uno de los principales promotores del desembarco territorial por parte del gobierno central –de hecho es el organismo con mayor cantidad de programas que operan con lógica descentralizada y/o desconcertada (Midaglia et al., 2010)–, buscando romper, en parte, con la realidad centralista abordando necesidades concretas del territorio.

El MIDES es, por un lado, un ministerio que se crea en el marco de atención a la situación de emergencia social imperante en los primeros años del milenio en Uruguay, lo que derivó en la necesidad de la presencia del gobierno central en el territorio. Por otro lado, su surgimiento se asocia a un fuerte compromiso político y

7 Informe del Convenio entre la Dirección Nacional de Gestión Territorial del Ministerio de Desarrollo Social y la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), realizado entre los meses de mayo y diciembre de 2014 bajo la supervisión general de Pedro Narbono (Instituto de Ciencia Política).

8 Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales.

9 Comisión Sectorial de Investigación Científica- Facultad de Ciencias Sociales.

10 Es importante mencionar que, a partir de marzo del 2005, el MIDES realizó modificaciones en su estructura.

social de algunos actores locales que, identificados con el proyecto político del Frente Amplio, impulsaron la presencia territorial de la cartera, convirtiéndola en uno de los actores de referencia de la dinámica política territorial (Oszlak, 2014).

Ambas características propiciaron no solo una fuerte presencia del ministerio en todo el país en un corto período, sino que también estimularon cierto cambio en el modo tradicional de provisión de asistencia que había primado en el Estado uruguayo¹¹. De todas formas, los actores ministeriales han identificado una serie de dificultades para potenciar al MIDES en su rol de coordinador de políticas sociales a escala nacional y por tanto, en el territorio. Así, los problemas para concretar una planificación centralizada, integral y sistemática de los diferentes programas han generado inconvenientes relativos al solapamiento de los abordajes y fragmentación en los enfoques sobre la llegada del ministerio a un mismo territorio.

Con el objetivo de mitigar estas trabas generadoras de impactos negativos, en 2012 se llevó adelante una reestructura institucional que supuso la implementación de un nuevo MGT. Dicha innovación pretendió generar sinergias y lograr un trabajo articulado a la hora de accionar en las distintas localidades. Sin embargo, no se ha evaluado si efectivamente esta reestructura ha mitigado los problemas reconocidos e identificado cuáles son los nuevos inconvenientes generados una vez ejecutado el conjunto de cambios –fundamentalmente los relacionados a la organización de la autoridad jerárquica de los nuevos actores territoriales–.

Concretamente, será a partir de la creación de un nuevo MGT que el artículo pretende identificar y analizar los problemas organizacionales contenidos en el mismo –en términos de fortalezas y debilidades–, al tiempo que intentará centrar la atención en el conjunto de relaciones establecidas entre los actores presentes en el territorio y la centralidad. El análisis presentado a continuación se divide en cuatro secciones generales. En la primera se plantea el apartado metodológico que describe el tipo de abordaje utilizado y las fuentes de información de las cuales el estudio se valió. Una segunda sección hace referencia al marco conceptual centrado en el cambio organizacional y específicamente en el modelo principal-agente. Por su parte, en la tercera sección se realiza un análisis descriptivo de las características de dicho MGT, mientras que en la cuarta y última sección se presentan las problemáticas

11 Es pertinente señalar, retomando las apreciaciones de Midaglia y Antía, que *“el régimen social uruguayo no escapó a cierto grado de estratificación de los beneficios, en particular los relativos a las prestaciones vinculadas a la seguridad social”* (2007:133). En los estudios nacionales se presentan visiones diferenciales: para algunos analistas el sistema presentó rasgos de diferenciación en las prestaciones, calificándolo como un *universalismo estratificado* (Filgueira, 1998), mientras que para otros, los grados de estratificación de beneficios fueron menores, generando una matriz de bienestar de tipo *socialdemócrata* –en términos de Esping-Andersen (1990)– dentro del contexto latinoamericano (Moreira, 2003).

halladas y se establecen algunas líneas de recomendación en clave de insumo para posibles soluciones.

1. Apartado metodológico

1.1. Preguntas

La realidad descrita en la introducción, sobre todo las apreciaciones que versan sobre el MGT, fomentó la generación de una serie de preguntas. En primer lugar: *¿dicho MGT ha logrado superar los problemas de autoridad y coordinación-existent en el territorio previos a la reforma de 2012?* Asimismo, *¿cuáles son los principales problemas en el funcionamiento del MGT del MIDES?* *¿Cuáles son sus principales fortalezas y debilidades?* Paralelamente, y producto de que el estudio pretendió generar recomendaciones en relación a la estructura organizativa de la DNGT, se planteó el cuestionamiento: *¿es adecuada la estructura organizacional del modelo de gestión del MIDES para alcanzar los objetivos que se propone?*

1.2. Objetivos

En base a las preguntas señaladas con anterioridad, el objetivo general fue:

- Precisar analíticamente las características específicas y los problemas existentes en el MGT que lleva adelante el MIDES.

Asimismo se establecieron una serie de objetivos específicos tendientes a profundizar la lógica general de la investigación:

- Describir las mutaciones organizacionales en el MGT del MIDES a partir de la reestructura de 2012.
- Identificar los problemas asociados a la articulación territorial del MIDES a partir de las relaciones establecidas entre los actores intervinientes en la gestión cotidiana.
- Realizar recomendaciones a la DNGT con el objetivo de mejorar la capacidad de coordinación y abordaje territorial.

1.3. Objeto de estudio, herramientas metodológicas y selección de casos

El objeto de estudio es, como fuera mencionado con anterioridad, el MGT del MIDES puesto en marcha a partir de 2013, específicamente en su rol de articulador de políticas sociales. Concretamente se centrará en la articulación y relación entre la red de actores del MIDES que se conforma en torno al nuevo modelo.

Para alcanzar los objetivos propuestos se realizaron entrevistas en profundidad, a una selección de seis actores relevantes que conforman la red de articulación territorial del MIDES. A su vez se seleccionaron cuatro departamentos como casos

de análisis, atendiendo a dos variables de control. Por un lado se tomaron en cuenta aquellos departamentos identificados como prioritarios para la intervención del ministerio, dados sus altos grados de vulnerabilidad social, y por otro lado se consideró pertinente incluir a los Directores Departamentales (DD) que habían formado parte del cuerpo de gestión del MIDES antes de que se procesara la reestructura y DD nuevos, incorporados luego de la reestructura ministerial. Tomando en cuenta estos criterios se seleccionaron cuatro casos (departamentos): Rivera, Cerro Largo, Durazno y Florida, realizándose un total de 15 entrevistas¹².

1.4. Las dimensiones de análisis

El MGT del MIDES tiene una compleja estructura territorial integrada por 19 Direcciones Departamentales que dependen de la DNGT. A su vez cada dirección nacional e instituto dentro del MIDES tiene su propia lógica de funcionamiento y al mismo tiempo ejecuta diversos programas sociales en los territorios. Para que estos programas desemboquen coordinadamente en cada una de las localidades se creó la figura del Referente Territorial de Programas (RTP), que depende de la Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES)¹³. Como se observa, esta arquitectura institucional territorial supone el establecimiento de diversas relaciones entre actores que podrían generar una serie de impactos –tanto positivos como negativos– en el funcionamiento del novedoso MGT.

Partiendo de este supuesto es que se proponen tres dimensiones de análisis que retoman las especificidades detectadas en cada uno de los niveles que permiten identificar las posibles dificultades:

- i. Dimensión *Centro-Centro*. Este primer nivel de análisis está orientado a la relación entre la DNGT y las otras direcciones del Ministerio. Es necesario conocer, en primer lugar, la percepción que los diferentes actores de nivel central tienen sobre el nuevo MGT y sobre el rol específico que cumple aquella Dirección. Paralelamente, se asume que la relación establecida a nivel central entre las diferentes estructuras internas del MIDES puede condicionar el tipo de gestión que tiene lugar en el territorio.
- ii. Dimensión *Centro-Territorio*. El nivel está referido al vínculo entre la centralidad de la DNGT con los actores insertos en el territorio, específicamente con

12 Los actores entrevistados fueron: el director de la Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT) y el adjunto de la Dirección; la jefa de la División de Planificación estratégica de la DNGT; el director de la Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES); cuatro directores departamentales (DD) del MIDES; cuatro jefes de Oficinas Territoriales (Jefe de OT), y tres referentes Territoriales de Programas (RTP).

13 Entre los cambios realizados de la estructura, se eliminó la figura del RTP y la DINADES se dividió en distintas direcciones nacionales según temáticas.

los DD y con los Jefes de Oficinas Territoriales (JOT). Concretamente se pretende analizar la relación existente entre la Dirección y los actores territoriales jerárquicamente dependientes. Con tal finalidad es válido indagar sobre el grado de autoridad que ejerce el Director Nacional de Gestión Territorial sobre dichos actores.

- iii. Dimensión *Territorio-Territorio*. Esta dimensión pretende abordar las relaciones que se establecen entre los actores locales, específicamente entre los DD y JOT, y de estos con los RTP –dependientes de la DINADES–. Concretamente, es pertinente indagar si el hecho de que los diferentes actores tengan perfiles con naturalezas disímiles –mientras que los DD tienen y cultivan un perfil más político, los otros actores desarrollan un perfil técnico– influye en las dificultades asociadas a la articulación y coordinación que se evidencian en el MIDES.

2. Los problemas de la organización y la perspectiva del principal-agente

La identificación de dificultades concretas en el diseño y la implementación de la serie de planes, programas y políticas sociales que albergaba el MIDES llevaron a que se modificara, de manera sustancial, la estructura organizacional del ministerio. En términos específicos, durante el 2012 se puso en marcha un importante cambio organizacional tanto en la centralidad de la cartera como en el modo en que esta abordaba al territorio. Sin embargo, en las reformas de la administración pública se presentan una gran cantidad de imprevistos que siempre harán que exista una brecha entre lo que se pretende alcanzar y el *efecto neto* de esa reforma.

Siguiendo a Arellano (2012), la mayoría de las reformas administrativas parten de la base de que es posible alterar, con cierta racionalidad y capacidad instrumental, el comportamiento de los actores de las organizaciones para lograr alcanzar los objetivos esperados, sean estos generales o sectoriales. Esta capacidad instrumental de las reformas implica importantes supuestos. Por ejemplo, que existe un proceso racional para definir los objetivos; que los objetivos colectivos pueden alinear a los objetivos de los actores individuales; que los actores pretenden ser racionales y que cambian de preferencias e intereses de manera ordenada; que por medio de ciertos mecanismos –procedimientos, normas, acuerdos, jerarquías, etc.– se pueden alinear intereses y preferencias de los actores individuales, imprimiéndoles una lógica colectiva.

Sin embargo, dicha capacidad sustentada en la racionalidad no siempre obtiene los resultados esperados, o por lo menos, se presentan diversos inconvenientes que pueden mitigar los efectos esperados de la reforma. Asimismo, para identificar estos problemas es pertinente partir de una visión crítica de la capacidad que los instrumentos tienen *per se* para lograr los resultados esperados de forma lineal una vez puesta en marcha la reforma. De esta manera, factores tales como el espacio, el

tiempo, las características de los actores individuales y la institucionalidad pasada son elementos que juegan de manera significativa para comprender lo que Arellano (2012) denomina como “*efecto neto de la reforma*”. Así, son muchos los factores que intervienen entre lo planificado y lo que realmente se concreta, generándose resultados dispares, difíciles de seguir y controlar (Perrow, 1991).

El caso que aquí se analiza presenta una característica particular: se trata de la gestión del gobierno central en el territorio. Ya se mencionó que el MIDES ha sido un actor fundamental para cumplir con este cometido, pero ahora bien, ¿qué potenciales consecuencias tiene esta forma de gestión organizacional y territorial del ministerio? Los problemas que trae aparejados este modelo de gestión son diversos, sin embargo el análisis se centra en algunos puntos que pueden ser útiles para comprender las principales dificultades que se presentan a partir del modelo de principal-agente: los canales de información, la construcción de legitimidad y liderazgo de los actores, los procedimientos establecidos y la construcción de canales informales de gestión.

En lo que sigue se plantean cada uno de estos puntos en relación a un tema central: la construcción de autoridad en el modelo de gestión. Partiendo de la noción de que uno de los principales problemas que puede generar un modelo de gestión en clave territorial es la pérdida de autoridad del gobierno central en relación a actores locales, es que primero se definirá lo que se entiende por autoridad para luego detenernos en aspectos más concretos del caso de estudio.

El ejercicio de la autoridad estará determinado por la combinación de la fuerza que otorga a los jefes políticos y administrativos la institucionalidad formal y la fuerza de actores estatales o no, que se canaliza a través de las instituciones informales (Narbono y Casa, 2013). En otras palabras, la dinámica cotidiana que supone el ejercicio de la autoridad habilita el surgimiento de una institucionalidad informal que puede o no ir de la mano de la institucionalidad formal. Dicho de otro modo, las características de los actores, recursos e instituciones involucrados generará una mayor o menor amplitud para ejercer la autoridad.

A su vez, la gestión a nivel local puede ser observada como un obstáculo para el buen desempeño de la autoridad. La relación que se plantea entre el principal, que se ubica a nivel central, y el agente, situado a nivel territorial, puede verse cuestionada por las estrategias de provisión a nivel local que supone el innovador MGT.

2.1. El problema del principal-agente en la gestión territorial

La dificultad para construir autoridad ha sido trabajada insistentemente por los analistas organizacionales, y especialmente desde la perspectiva del modelo de principal-agente. El modelo, surgido en el ámbito de la administración empresarial, si bien se enmarca en la corriente de pensamiento del neo institucionalismo

económico rápidamente, fue replicado para entender el comportamiento dentro de la administración pública. Según esta perspectiva, una organización no debe ser comprendida únicamente a partir de los lineamientos jerárquicos establecidos, sino que también deben considerarse las diversas relaciones y funciones desempeñadas por el propietario –principal– y el ejecutor –agente– una vez que se establece un acuerdo entre ambos. En este acuerdo uno le solicita a otro –a cambio de pago u otro incentivo que puede no ser monetario– que realice una tarea que el primero no puede o no quiere hacer por sí mismo. Por tanto, se trata de una delegación de una actividad a otra persona, debido a su *expertise* particular.

En el caso del MIDES y su modelo de gestión territorial, la relación entre principal-agente está establecida por el nivel central de gobierno y las oficinas territoriales del ministerio, según marca la estructura formal. Ahora bien, la pregunta a responder será ¿cuáles son los problemas que se pueden presentar en esta relación concreta de principal-agente? Sin embargo, antes de adentrarnos en la respuesta a la interrogante es necesario señalar una serie de puntos clave que constituyen la relación. En primer lugar, este modelo plantea que existe una asimetría de información, donde el principal realiza un acuerdo con el agente porque este último tiene una cualidad que el principal no sabe o no puede cumplir. En este sentido, eso hace que no siempre el principal pueda controlar cómo el agente está actuando, y que no necesariamente los agentes a partir de sus acciones obrarán en beneficio exclusivo de su principal. Por tanto, uno de los asuntos fundamentales que se analiza en los enfoques del principal-agente es cómo hacer que el agente actué en el mejor interés del principal.

Estas dificultades pueden sintetizarse bajo dos aspectos: *selección adversa* y *riesgo moral*. Con la primera se hace referencia al problema que enfrenta el principal en advertir de manera certera la verdadera naturaleza del agente seleccionado. Con la segunda, se hace referencia a la tendencia –riesgo– de que el agente tenga un comportamiento indebido o inmoral, y este riesgo aumenta cuando no existen o son débiles los mecanismos de control por parte del principal para observar el comportamiento del agente.

Particularmente, en el sector público este riesgo moral es mayor, ya que posee implicancias no solo para el conjunto de principales, sino también para el interés público, que surgen del tipo de bienes que se intercambian. Así, por ejemplo se puede dar un efecto de “descreme” –selección– de la población beneficiaria (Aguilar Villanueva, 2006). Este riesgo en la selección puede encontrar su origen en los vínculos contractuales que rigen la relación principal-agente, ya que podría incentivar que estos últimos se concentren, por ejemplo, en la población “menos problemática”, la que garantiza cumplir con los indicadores y expectativas institucionales, pero que se aleja del tipo de población por la cual la iniciativa fue pensada.

Asimismo, los agentes buscarán alcanzar sus objetivos utilizando los medios que están a su alcance, en detrimento de las personas que han delegado alguna responsabilidad o labor en ellos. Esta situación se presenta porque no existe una información perfecta en ambas partes, y en consecuencia el agente puede realizar acciones que el principal no puede percibir. En el caso de la gestión pública a nivel territorial, la asimetría de información tiende a ser todavía mayor dado que los actores centrales no tienen un conocimiento profundo de las características particulares de lo local y así se limita su capacidad de control. Por tanto, se deben establecer ciertas condiciones contractuales y formales que busquen reducir los riesgos y limitar la capacidad de acción discrecional del agente.

Un último aspecto a tomar en cuenta sobre el modelo de principal-agente es el que hace referencia al uso del tiempo que realizan los actores. Esto es particularmente relevante cuando se habla de procesos de políticas públicas, ya que mientras en el mundo privado el contrato está establecido y tiene un tiempo de duración determinado, en relaciones contextualizadas dentro del sector público la extensión en el tiempo de las funciones pueden sufrir modificaciones, no solo a nivel de principal sino también de agentes.

2.2. La importancia del liderazgo y la legitimidad en la construcción de autoridad en la relación principal-agente: canales directos de control y comunicación

Uno de los principales factores que pueden condicionar el comportamiento de las relaciones humanas es el tipo de liderazgo que existe en una organización. De manera informal, la presencia de liderazgos claros puede mitigar los problemas de principal-agente que fueron presentados con anterioridad. Así, por liderazgo se va a entender *“la capacidad que tienen algunos individuos de inspirar confianza en otros y de dirigirlos en la búsqueda de los objetivos de la organización”* (Vergara, 2011:24). Si bien las jerarquías están establecidas de acuerdo a las normas, un líder no surge de estas normas, sino que depende de su personalidad y sus habilidades.

Esta construcción de liderazgo está asociada a otro asunto fundamental: la construcción de legitimidad. Esta puede ser formal y estar erigida sobre normas legales, sin embargo su sola existencia no se traduce en la efectividad de la legitimidad sino que se precisa de ciertas características personales –por ejemplo de liderazgo– que complementen los canales formales de legitimidad.

Ahora bien, con el objetivo de superar el problema del principal-agente, es fundamental establecer mecanismos claros de sanción en caso de que se presenten problemas de autoridad –por ejemplo, multas o suspensión de actividades– o también prácticas de incentivos y recompensas ante el cumplimiento de las metas. En otras palabras, un marco regulatorio exhaustivo podría paliar alguna de las consecuencias no deseadas de la relación principal-agente. De esta forma, no todos los agentes

tendrán las mismas posibilidades de adaptar los mandatos jerárquicos a su conveniencia, pero los mecanismos de regulación y control intraorganizativo difieren de un principal a otro.

Sin embargo, el control excesivo y la falta de autonomía de los agentes locales pueden tener también consecuencias negativas. El hecho de contar con controles fuertes que angosten la capacidad de acción en el territorio a través de canales formales establecidos puede impactar en el comportamiento de los actores locales mediante la búsqueda de instancias o canales informales de acción que erosionan las reglas establecidas (Arellano, 2012).

Asimismo, los dilemas de asimetría de información entre el agente y el principal se solucionarían con el establecimiento de canales fluidos de comunicación. Ya que para que una organización funcione de manera eficiente es necesario que los agentes identifiquen claramente quiénes son los principales capaces de solucionar los problemas que se presentan en la gestión cotidiana (Perrow, 1991). Esto es particularmente relevante a la hora de desplegar la administración territorial, ya que la heterogeneidad y la falta de conocimiento desde el centro hacia la territorialidad pueden generar obstáculos en la operativa y tiempos dilatados en relación a la gestión.

3. La estructura formal de la reforma

Este apartado tiene como cometido analizar los puntos centrales de la reforma llevada adelante por el MIDES en el 2012, poniendo especial atención a las causas que generaron las modificaciones y centrando el análisis en los cambios del modelo de gestión territorial establecido. El eje de la reforma o reestructura del MIDES, tramitada durante el 2012, fue el de readecuar la estructura ministerial, suprimiendo direcciones y agrupándolas según áreas temáticas de trabajo, intentando construir las sinergias necesarias para establecer canales de coordinación¹⁴ más eficientes. En este proceso de reestructura se evidenciaron problemas o discrepancias políticas surgidas del desbalance en la representación entre sectores políticos del Frente Amplio, lo que supuso la generación de una dinámica interna de negociación entre diversos actores.

Fundamentalmente, la reforma tuvo lugar una vez detectados una serie de problemas en distintas dimensiones:

1. *Recursos humanos*: diversas modalidades de contratación y falta de planificación en la selección de personal. Bajos salarios en el personal más calificado.

14 En estructura anterior el MIDES contaba con nueve direcciones ministeriales, después de la nueva organización estas se suprimieron, en algunos casos, o se reagruparon en otros.

2. *Atomización de programas*: muchos programas operando en varias áreas con objetivos comunes. La mayoría de ellos con escasa cobertura y resultados dispares.
3. *Gestión Territorial*: ausencia de un modelo de gestión territorial que provocaba solapamientos en la gestión territorial de los institutos y direcciones, a lo que se sumaba la ausencia de referencias jerárquicas a lo largo del territorio nacional, generando instancias un tanto complejas en relación al desarrollo de la autoridad.
4. *Capacidades institucionales*: necesidad de impulsarlas a través de la construcción de mecanismos y formatos de trabajo, registro y construcción de sistemas de información, gestión de Convenios, etc. Fortalecimiento de la Dirección General de Secretaría (DIGESE).
5. *Rol del MIDES desde la perspectiva institucional/política*: necesidad de hacer cumplir el rol del ministerio en términos de agente coordinador de políticas sociales a nivel de todo el territorio nacional. Repensar las herramientas institucionales, jurídicas y financieras que harían esto posible, a la vez de tener en cuenta las consecuencias del procesamiento político de esta decisión y del resultado institucional final.

Así, la reestructura se basó en tres pilares:

1. Reducción del número de jefaturas y direcciones en el país.
2. Centralización de todos los programas en una única dirección y creación de un único nivel de coordinación en contacto con el ministro (Comité de Coordinación Interdireccional)¹⁵.
3. Proceso progresivo de contrataciones de ONG ejecutoras de planes y programas.

Un primer análisis de estos tres pilares permite advertir que la reforma buscaba crear mayores controles de la gestión territorial del ministerio, sobre todo trataba de mitigar los problemas de superposición existentes. Por tanto, lejos de buscar fomentar la descentralización de la gestión que supone una mayor capacidad de decisiones de las esferas locales, lo que se pretendió fue reforzar la capacidad del nivel central de gestionar los programas en el territorio.

15 Se trata de un cargo de confianza del ministro, que cuenta con un equipo de apoyo reducido y que tiene por cometidos la construcción y fortalecimiento de las agendas de coordinación interna, al tiempo que pretende facilitar la comunicación entre las distintas Direcciones, y entre ellas y el ministro. Este cargo fue definido como “clave” en el proceso de reestructura ya que asume tareas de coordinación y articulación no solo a la interna del ministerio, sino con el resto de los ministerios, organismos públicos y OSC.

La literatura ha marcado, desde diferentes perspectivas, cuáles son los beneficios y costos de centralizar el poder de gestión. Por un lado la centralización permite mitigar algunos de los problemas de principal-agente planteados anteriormente, dejando menos espacio a los agentes locales de utilizar la asimetría de información existente. Por otro lado, la centralización tiene como costo que muchas veces no se logra atender las realidades locales de manera efectiva.

Por otra parte, es posible distinguir algunas etapas específicas en el proceso de reforma. Durante la primera etapa de la reforma (2012) se llevó adelante una instancia de reestructuración que pretendió “*simplificar y fortalecer la estructura de recursos humanos*” a través de la sustitución de los contratos con organizaciones de la sociedad civil (OSC) por cargos públicos estables o temporales con la correlativa mejora salarial. Asimismo se instrumentó un proceso de trabajo conjunto entre las distintas direcciones, basado en la construcción de equipos temáticos, para racionalizar la cantidad de programas existentes. Para ello se fortaleció la Unidad de Coordinación de Programas Interdireccionales (UCPI). Paralelamente se desarrolló un modelo integrado de gestión territorial que pretendió fortalecer las estructuras ya existentes: Unidad Técnica Central (UTC) y las Unidades Técnicas Territoriales (UTT), que apoyan a los representantes político-institucionales en el territorio.

Concretamente, la nueva estructura ministerial instala dos direcciones muy relevantes: la DINADES y la DNGT. Dados los objetivos ya mencionados del estudio, se prestará mayor atención a los aspectos relativos a la DNGT; no obstante en las páginas siguientes se especifican y puntualizan algunos aspectos relativos al conjunto de direcciones e instituciones presentes en la estructura ministerial.

La creación de la DNGT supuso la priorización del abordaje territorial y tiene por misión implementar el modelo de gestión territorial del ministerio mediante el apoyo a las acciones de sus diversas direcciones, institutos y asesorías en el territorio nacional, promoviendo su articulación interna y externa, de los ámbitos de articulación de las acciones interinstitucionales de política social a nivel territorial y de la promoción y fortalecimiento de los espacios de participación social.

De acuerdo a lo mencionado, los cometidos de la DNGT son los siguientes:

- i. Implementación del modelo de gestión territorial del MIDES.
- ii. Recepción, atención y derivación de las consultas realizadas por la ciudadanía.
- iii. Coordinación de las instancias departamentales y locales de trabajo interinstitucional en materia de políticas sociales.
- iv. Organizar acciones para la promoción de la participación ciudadana en pos de mejorar el vínculo Estado-ciudadanía.
- v. Apoyar la acciones de las direcciones, institutos y asesorías del MIDES en los territorios.

El MIDES ya había impulsado la creación de diversos dispositivos territoriales que son identificados como referentes en la nueva gestión. Entre ellos se destacan las OTE, que se dirigen al primer nivel de atención de la población; los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT)¹⁶, gestionados por OSC, que están destinados a promover la articulación interinstitucional a nivel micro; y el Centro Nacional de Atención a Situaciones Críticas (CENASC), sin presencia territorial ya que su sede está en el edificio central del ministerio.

Asimismo, se crea la figura de Director Departamental y se designa a los respectivos titulares. La creación de esta figura supuso la implantación de una única representación política en cada departamento, sustituyendo a los antiguos Coordinadores Territoriales¹⁷. Junto a los cargos políticos de DD, se crean las jefaturas técnicas (Jefes de Oficina) dentro de cada OTE. En este contexto se establecen cuáles serán los roles políticos y técnicos de los representantes ministeriales de todo el país: las actividades de índole política le corresponden a los DD, mientras que las actividades que responden a un perfil más técnico recaen sobre la figura del Jefe de Oficina. Concretamente, los DD tienen por cometidos la dirección y coordinación política de las OTE y SOCAT, al tiempo que deben convocar y promover el adecuado funcionamiento de las Coordinaciones Técnicas Territoriales (CTT)¹⁸; convocan y coordinan a las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS); coordinan las acciones con Direcciones e Institutos del MIDES en su departamento de referencia.

Las OTE tienen como misión representar territorialmente al MIDES y por lo tanto cumplen muchas de las funciones que aquel cumple a nivel nacional, pero en

16 El SOCAT (Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial) es un servicio que apunta a impulsar el desarrollo comunitario y la activación de redes de protección local a través de la participación de vecinos e instituciones públicas y privadas presentes en el territorio. Actualmente, sus equipos se encuentran ubicados en 77 puntos del país y son implementados por Organizaciones de la Sociedad Civil, en convenio con el MIDES. Junto con las Direcciones Departamentales y las Oficinas Territoriales, forman parte de la presencia descentralizada del MIDES en el territorio, y cumplen una función clave en cuanto a promover la accesibilidad de los ciudadanos a los servicios del MIDES y de otros organismos públicos, así como a propender a que los diversos programas y proyectos del MIDES y otras iniciativas de política pública contemplen las dinámicas de los territorios y comunidades en su diseño y accionar. Los equipos de SOCAT de todo el país se integran por 2 a 4 técnicos profesionales del área social, y operan estableciendo vínculos en el terreno. Los SOCATS dependieron de INFAMILIA hasta 2012, una vez procesada la reformaron pasaron a depender de la DNGT. <www.mides.gub.uy>.

17 En algunos departamentos del país no existía un único Coordinador Territorial sino Equipos de Coordinadores Territoriales.

18 Por su parte, estas dependen de la Coordinación Territorial que responde al Gabinete Ministerial.

el ámbito de lo local. Es una pieza clave en el entramado descentralizador del MIDES pero que ha ido variando sus cometidos a lo largo de su existencia. En una primera etapa, las OTE fueron las encargadas de llevar adelante, en todo el territorio nacional, la Fase 0 del PANES –que apuntaba al abordaje de la emergencia social–, mientras que en una segunda etapa se encargó de difundir e implementar los programas agrupados bajo el Plan de Equidad. En la actualidad se caracteriza por brindar información, atención y orientación a la población en general, pero fundamentalmente a aquella porción más vulnerable, al tiempo que se encarga de la construcción y fortalecimiento de redes con el objetivo de acceder a una mayor inclusión social y dar apoyo a los emprendimientos productivos locales.

Al interior de la OTE se pueden observar tres áreas de interacción que actúan permanentemente: área de administración (sostén organizativo de la oficina: actividades logísticas, manejo de expedientes, manejo de planillas, manejo de planillas contables de la caja chica, registro y sistematización de las demandas recibidas por la OTE, atención primaria y derivación del público); área de gestión y seguimiento de programas (es un área técnica, donde es fundamental el relacionamiento con los referentes de programas presentes en el territorio); área de dirección, articulación y coordinaciones en el territorio (representación político-institucional del MIDES en el territorio, conducción de la gestión de la OTE y funcionamiento)¹⁹.

Antes de procesarse la reforma ministerial, los Coordinadores Departamentales eran los encargados de presidir y coordinar a las MIPS del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS)²⁰, en la actualidad esa actividad es llevada adelante por los Directores Departamentales. El decreto 336/2012 crea a las MIPS institucionalizándolas como un instrumento legal, con jerarquía y representatividad departamental. Están obligadas a participar de sus actividades todos los ministerios e instituciones participantes del CNPS²¹, creado junto al Gabinete Social a través del Decreto 236/005, más aquellos organismos con presencia en el territorio. Entre los cometidos de las MIPS se destaca la definición anual de la Agenda Social Departamental o los Planes Departamentales de Desarrollo Social, coordinar y articular el conjunto de políticas sociales nacionales a nivel departamental y local, instrumentar las resoluciones del CNPS y elevarle iniciativas de políticas.

19 A nivel nacional hay 35 OTE, 77 SOCAT –que funcionan en 200 puntos del país, al tiempo que también se identifican una serie de agencias móviles.

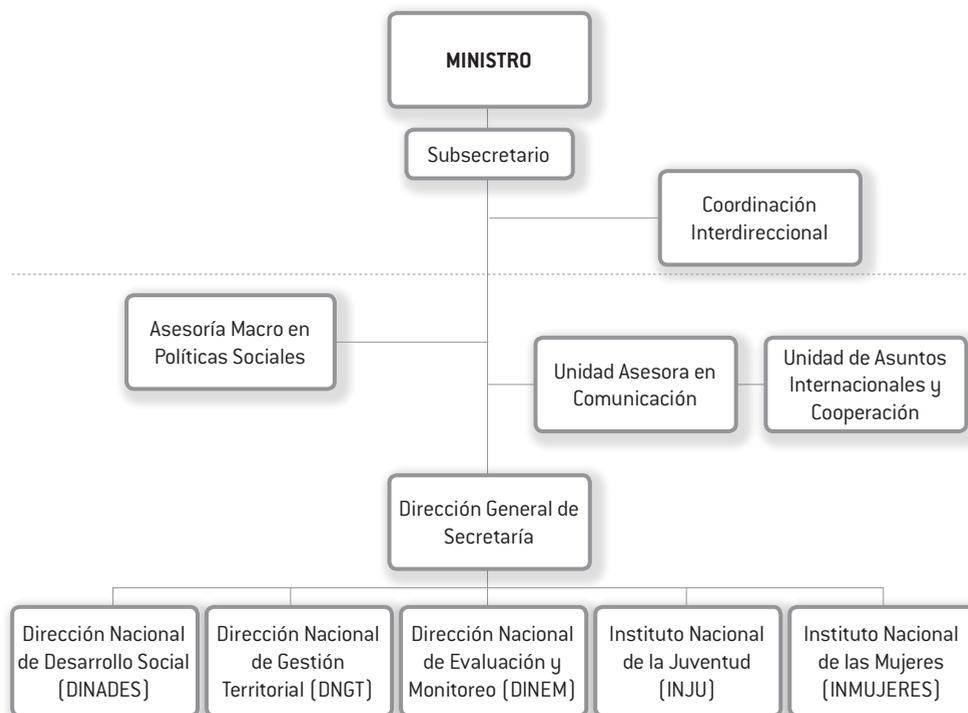
20 Las MIPS dependen del Consejo Nacional de Políticas Sociales, pero son convocadas por los Directores Departamentales –dependientes de la DNGT–. Formalmente, estas no dependen de la DNGT, aunque si su “convocador”.

21 MIDES, MEF, MEC, MTSS, MSP, MVOTMA, OPP, Congreso de Intendentes, ANEP, BPS, INAU e INE.

Sin embargo, el desarrollo de las MIPS no fue homogéneo en todos los departamentos del país, más allá de las características estructurales de los mismos, ya sean las referidas a variables políticas, económicas o sociales; se distinguen, fundamentalmente, por el tipo de actores institucionales que participan y los productos elaborados por las mismas (Informe de Ámbitos de Coordinación, 2014).

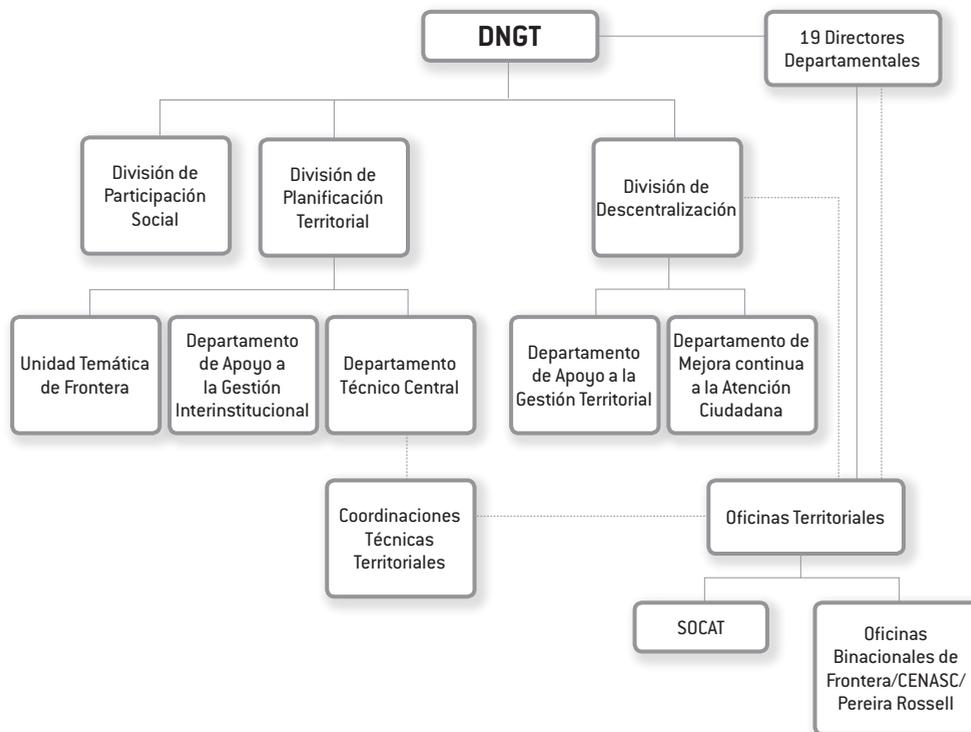
El nuevo MGT planteado supuso modificaciones que responden a criterios políticos, técnico-administrativos, arraigos institucionales, funcional-organizativos y participativos. Particularmente, de acuerdo a la estructura organizativa de la DNGT, se observa que los dispositivos de atención directa a la población (OTE, SOCAT y CENASC) están todos bajo la órbita de la misma dirección –DNGT–. Asimismo se observa una fuerte autonomía de los Directores Departamentales y la jerarquía, en menor grado, de las OTEs (encargadas de controlar a los SOCATS, que antes de procesarse la reforma dependían de INFAMILIA). Paralelamente, se constata la división de lo político y de lo técnico-administrativo.

Cuadro 1. **Organigrama del MIDES**



Fuente: <www.mides.gub.uy>.

Cuadro 2. Organigrama de la DNGT: de la centralidad a la territorialidad



Fuente: <www.mides.gub.uy>.

En relación al Organigrama del MIDES (Cuadro 1), es posible advertir la centralidad que adquiere la Dirección General de Secretaría, ya que tiene jerarquía sobre tres direcciones y dos institutos. En el grupo de las primeras se encuentra la Dirección Nacional de Desarrollo Social; la Dirección Nacional de Gestión Territorial; la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo; el Instituto Nacional de la Juventud y el Instituto Nacional de las Mujeres. A pesar de la jerarquía de la DIGESE, las modificaciones realizadas tendieron a otorgarle una mayor autonomía, por ejemplo, a los programas de la DINADES.²²

22 Esto se da a partir de lo siguiente: hasta el 2012 el MIDES estaba conformado por una única unidad ejecutora, con la reestructura se crea un segunda unidad ejecutora que es la DINADES, que se convierte entonces en una UE separada del resto de la estructura. En ese sentido, la DINADES crea su propia área administrativa, sin embargo se planificó en su momento hasta 2015 una etapa de transición, donde la DIGESE va trasladando las funciones en forma paulatina, hasta la división total.

Por otro lado, cada una de estas direcciones e institutos poseen varias divisiones –con departamentos en su interior–, al tiempo que desarrollan estrategias de abordaje territorial distintas. Quizás el dato más relevante que surge de este primer acercamiento a la forma organizativa del MIDES resulte la ausencia de canales de comunicación directos, legalmente previstos, entre las direcciones e institutos. Si bien esta tarea es llevada adelante por la Coordinación Interdireccional, no se observan instancias directas que respondan a iniciativas unilaterales de algunas de las direcciones.

En cuanto a la relación entre el Director de la Dirección Nacional de Gestión Territorial y los Directores Departamentales, si bien formalmente estos dependen de aquel y son la presencia territorial del ministerio a nivel departamental, es posible advertir cierto problema a nivel de diseño institucional, ya que responderían a dos niveles jerárquicos diferenciales. En otras palabras, la falta de claridad sobre el actor de referencia institucional podría generar algún conflicto a nivel territorial y cotidiano, sobre todo en términos de gestión de políticas.

El problema que surge de esta identificación primaria es el de la superposición que hay entre los departamentos pertenecientes a cada una de estas divisiones y cuál sería, en términos concretos, la situación emergente en relación al grado de autoridad del nivel central sobre los DD en el territorio.

Los DD poseen un rol ligado a la representación política del MIDES en el territorio, además de oficiar como nexo entre la centralidad y los distintos dispositivos territoriales. De acuerdo a lo relevado, la distinción busca clarificar los roles del Director Departamental y la del Jefe de Oficina, quien lleva adelante la conducción técnica del despliegue territorial. Desde las apreciaciones oficiales, la nueva organización permitiría un mejor ordenamiento de las distintas funciones y dispositivos, al tiempo que conduciría a un mayor nivel de articulación y coordinación, tratando de complementar las actividades propias del ámbito político con las referidas al ámbito administrativo. En términos generales, la reestructura del MIDES supuso una simplificación de la estructura organizativa, al tiempo que implicó la desaparición de algunas instancias con fuerte incidencia simbólica desde la creación del ministerio.

4. Fortalezas y debilidades del MGT: un análisis desde la perspectiva de los actores

La reforma supuso una serie de modificaciones a todos los niveles ministeriales, por tal motivo el análisis se centrará en tres dimensiones complejas. A partir de los problemas de principal-agente analizados en el marco de referencia de esta investigación, se analizarán las tres dimensiones propuestas. En un primer lugar se repasan las modificaciones observadas a nivel de la centralidad, luego a nivel central-territorial y por último a nivel territorial-territorial, analizando los problemas

organizacionales evidenciados en la implementación del MGT y las fortalezas que se presentan. A su vez, se realizan algunas recomendaciones para la solución de algunos de los problemas.

4.1. Centro-Centro

La primera dimensión de análisis está orientada a observar la relación centro-centro, es decir a la interna del ministerio, considerando los impactos de la reforma llevada adelante en el 2012. Concretamente, a la interna del ministerio esta reforma puso sobre la mesa una serie de cuestiones institucionales y políticas. Al decir de uno de los entrevistados sobre el efecto de la reforma y la creación de las dos direcciones claves (Dirección Nacional de Gestión Territorial y Dirección Nacional de Desarrollo Social), *“todos sentíamos que perdíamos”*.

Todos los actores entrevistados percibieron a la reforma como una instancia de pérdida de autoridad y de legitimidad conseguida a lo largo de los años previos. La desaparición de INFAMILIA, por ejemplo, fue tramitada como una instancia crítica por actores específicos altamente involucrados con el proyecto. Por tal motivo, se procesaron una serie de resistencias que afectaron el diseño institucional que surgió de ella y generaron posteriores re-diseños. Por ejemplo, la creación de una Dirección Nacional de Desarrollo Social, ausente a nivel territorial en un primer momento, significó la llegada posterior de los Referentes Territoriales de Programas a las Oficinas Territoriales.

Para la DNGTel procesamiento de la reforma significó, en paralelo, la construcción de legitimidad de la nueva dirección. La complejidad del proceso partía de la existencia de algunos factores: actores previamente instalados con lógicas de comportamiento arraigadas, ausencia de consenso sobre la viabilidad de la reforma y del sentimiento de derrota de algunos actores ante el advenimiento de la reforma. En este marco los retos para posicionarse como un actor relevante dentro de la dinámica ministerial y construir autoridad a nivel territorial eran significativos. Se optó por desarrollar un proceso de “convencimiento” personalizado, sobre todo en relación a los DD y otros actores locales.

Asimismo, se observa que la idea de ir tramitando una progresiva sustitución de las contrataciones de ONG ejecutoras de planes y programas, por funcionarios concursados, no tuvo lugar. Lo que concretamente sucedió fue una readaptación de los procedimientos, constatándose una centralización de los procesos administrativos por parte de la DIGESE.

4.2. Centro-Territorio

En esta dimensión se analiza la relación entre el centro y el territorio. Para esto, la sección fue dividida en dos apartados: la relación entre la DNGT con los DD y la construcción de legitimidad del nivel central.

4.2.1. La relación entre la DNGT y los DD: ausencia de control formal

Uno de los problemas identificados a partir del análisis del diseño institucional refiere a la relación que se establece entre la DNGT y los DD. Estos problemas se pueden diferenciar en dos dimensiones. Por un lado, uno de los problemas está en la forma de designación de los DD. Estos actores son cargos designados por medio de cuota política dentro del Frente Amplio a nivel departamental y la anuencia del ministro. A diferencia de lo que ocurre en otras estructuras territoriales –como con los Directores Departamentales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, donde se realizó un concurso para seleccionarlos–, en el caso de los DD del MIDES son cargos que se establecieron por medio de designación directa desde la creación de la cartera ministerial. Esto conlleva un problema concreto en términos de principal-agente: el hecho de ser cargos con un claro perfil político, y no técnico, puede generar incentivos para actuar en pos del propio interés político, que incluso puede hacer que no siempre se sigan los lineamientos establecidos desde el centro.

En segundo lugar, no existen mecanismos claros de sanción. De hecho, en la reestructura del MIDES si bien se establece que los DD dependen jerárquicamente de la DNGT, y específicamente de su Director, no se hace alusión a los mecanismos que el principal (Director) puede instrumentar para sancionar al agente (DD) en caso de incurrir en el incumplimiento del contrato. Esto genera un vacío en materia de normativa que podría fomentar el desarrollo de factores relacionados al *riesgo moral* del agente en el territorio.

Por otro lado, la reestructura no marcó de forma precisa la capacidad para definir de manera efectiva lo que sucede en el territorio, ya sea en términos de recursos financieros, humanos o sobre la importancia de la territorialización de determinados programas. Ante una situación así, donde se cuenta con cargos políticos con escasa capacidad de decisión, el principal problema de autoridad está en el diseño. Los DD son cargos políticos; en caso de no encontrar acuerdo con el nivel central, las autoridades locales buscan generar un *bypass* sobre la jerarquía formalmente establecida al tiempo que construyen otros canales para ser escuchados. En estos casos, suelen recurrir al ministro como primer actor; sin embargo, existen episodios donde no solo se sobrepasa la arquitectura jerárquica formal o a su autoridad formal

directa, sino que recurren a otros actores del sistema político, sobre todo basado en vínculos partidarios informales.²³

Paralelamente es posible advertir que la antigua estructura de organización ministerial territorial que presentaba el MIDES dejó una serie de herencias institucionales que condicionaron, sobre todo al inicio, la legitimidad de los nuevos perfiles territoriales, una vez procesada la reforma. En primer lugar, la existencia previa de los *coordinadores departamentales* condicionó el modo en que fueron seleccionados los nuevos DD, ya que algunos de estos eran coordinadores territoriales y ya poseían determinado conocimiento sobre la realidad departamental. Sin embargo, su nuevo nombramiento devino de una elección directa del ministro que contó con la anuencia de la Mesa Departamental del Frente Amplio.

Ahora bien, una posible solución ante este problema de autoridad es que los DD pasaran a depender directamente del ministro o de su secretaría. Esto tendría dos beneficios para la gestión: habilitaría la existencia de un mayor control político porque limitaría la capacidad de *bypass* de los actores locales, y permitiría a la DNGT estar orientada a la gestión efectiva de los dispositivos locales, con especial énfasis en las Oficinas Territoriales y los SOCAT. Con estas modificaciones quedarían claramente establecidas las funciones de las direcciones en el territorio: la DINADES desarrollaría un rol técnico de coordinación en la ejecución de los programas por medio de los RTP, mientras que la DNGT enfatizaría su rol articulador y administrativo del territorio por medio del Jefe de Oficina y los SOCAT; al tiempo que el cargo de DD será el político y operará bajo la supervisión directa del ministro, tratando de neutralizar todas las lógicas contrapuestas que surjan en el territorio.

4.2.2. La legitimidad del liderazgo: el establecimiento de canales claros de comunicación

Según la literatura, una de las formas de mitigar el problema de autoridad del principal sobre el agente pasa por contar con la presencia de un liderazgo fuerte que permita construir legitimidad desde el nivel central. En el caso analizado, esta construcción de legitimidad constituyó uno de los principales objetivos del nivel central. Desde el territorio, los actores locales evidenciaron cómo la legitimidad fue creciendo, sobre todo en relación a la atención de sus demandas.

Dados los constantes ajustes a los marcos regulatorios, la estabilidad cotidiana se vio cuestionada, ya que se afectó la interiorización de una rutina de los comportamientos. Quienes padecieron con mayor nitidez estos aspectos fueron los actores

23 Esto ha provocado que en ciertas ocasiones, por afinidad política y con el objetivo de solucionar problemas concretos, se establezcan vínculos directos con otras autoridades políticas, sea dentro del MIDES o por fuera de este, que erosionan los procesos de construcción de autoridad tan arduos explicitados anteriormente.

del nivel territorial que no lograban clarificar los procedimientos ni los canales de referencia con el nivel central. Esta situación impacta en la generación de problemas en los canales de comunicación que se establecen entre el centro y lo territorial. Si bien todos los actores consultados resaltaron que se ha avanzado en la materia, producto de la división del trabajo y de la receptividad a nivel de la centralidad, también coincidieron en la importancia de aceitar los procesos. En otras palabras, bregaron por lograr que la información circule más rápido en ambas direcciones: de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, permitiendo un mayor monitoreo sobre la implementación de las prestaciones.

Uno de los problemas identificados en relación a la información suministrada desde el nivel central cuestionaba el rol de la DINADES en su vinculación con lo territorial. Algunos de los actores consultados consideraron problemático que los RTP acumularan toda la información que baja desde una dirección.

4.3. Territorio-Territorio

Esta dimensión de análisis se centra en la relación existente entre los actores locales y los problemas de gestión que presenta el MIDES en el territorio. Para esto, se analizaron diversas dimensiones que fueron señaladas por los actores como debilidades y fortalezas. En primer lugar, se resalta el efecto positivo que ha generado la división de tareas entre lo político y lo técnico en el territorio. En segundo lugar, se señala la falta de autoridad de los DD para incidir sobre los recursos que se intercambian en el territorio. En tercer lugar, se menciona que uno de los inconvenientes es la incapacidad de intervenir sobre las zonas rurales alejadas de los centros urbanos.

4.3.1. La capacidad de acción de los Directores Departamentales en el territorio

Ya se ha mencionado la escasa capacidad de establecer autoridad que poseen los DD en el territorio. De hecho, uno de los principales puntos que fue señalado en las entrevistas por parte de los DD es la falta de autonomía para decidir sobre los recursos que se intercambian, fundamentalmente sobre los recursos humanos y financieros. Concretamente, su margen de acción está condicionada por las limitantes que estas ausencias suponen.

Cuando la descentralización no se hace efectiva y no se distribuye el poder, los actores locales buscan los medios necesarios para incrementar su autoridad en el territorio (Falletti, 2005). En el caso del MIDES y de los DD específicamente, el hecho de contar con legitimidad política pero no con autonomía en la gestión ha llevado a que se pongan en práctica mecanismos informales que les permitan solucionar problemas concretos a nivel local. Estos mecanismos suelen operar cuando existe una brecha entre los mecanismos formales de gestión y las necesidades locales.

4.3.2. La estructura organizacional en el territorio a partir de la reforma

Como se mencionó, la reestructura del MIDES en el territorio tuvo como consecuencia la creación de tres figuras: el DD, el JOT y el RTP. Con la incorporación de estos actores el objetivo fue distinguir entre cargos políticos, administrativos y técnicos, respectivamente. Esto implicaba un riesgo, porque si los perfiles no están definidos de manera clara, y si los actores no interpretan esta distinción, se pueden generar solapamientos y conflictos de intereses. El análisis en los cuatro casos seleccionados permitió advertir que la reforma ha cumplido con su objetivo. Todos los actores consultados señalaron que el cambio significó un acierto para la división de tareas y roles, permitiendo un aumento de la capacidad de planificación de actividades que tienen los actores locales. Sin embargo, varios de los contactados aseveraron que la buena gestión entre los tres actores territoriales (DD, Jefe de OT y RTP) depende de la buena voluntad de cada uno de ellos, quedando al margen los aspectos institucionales.

La incorporación del RTP fue de compleja asimilación por el resto de los actores territoriales ya instalados. No obstante, para algunos casos el paso del tiempo permitió observar este novedoso ingreso como un canal de comunicación con los ejecutores de programas en el territorio, convirtiéndose en la referencia.

4.3.3. La relación con los gobiernos subnacionales

Uno de los actores más relevantes de la vida política uruguaya a nivel local ha sido históricamente el Gobierno Departamental (GD). Si bien las responsabilidades de ejecución de políticas sociales están centralizadas en el Poder Ejecutivo, los GD han destinado históricamente parte de su presupuesto a la implementación de programas asistenciales. Dentro de las funciones básicas de los GD las políticas sociales no están contempladas, de hecho formalmente tienen competencias limitadas solo a la recolección y disposición de residuos sólidos, al mantenimiento de caminería (quedando exenta de las rutas nacionales) y a la iluminación de calles y espacios públicos.

Sin embargo, la ausencia del gobierno central en el territorio y la mayor relevancia que han ido adquiriendo los liderazgos locales, a partir del período posdictadura a través de la incorporación de nuevas formas y áreas de gestión subnacional, reposicionó a los intendentes. Así, se puede advertir el aumento de presencia de los gobiernos departamentales en áreas reservadas hasta el momento al gobierno nacional, como las políticas sociales (Oroño, 2005).

Ahora bien, la llegada del MIDES al territorio modificó la dinámica política local en materia social, imprimiendo la urgencia de establecer nuevos canales de interacción entre los diferentes niveles de gobierno. La existencia de instancias de intercambio y cooperación fluidas entre los distintos niveles de gobierno (MIDES y

GD) permitiría una gestión más eficiente, porque se evitarían las superposiciones de competencias y se lograría una mayor racionalidad en el uso de los recursos. Sin embargo, a partir del relevamiento realizado en los departamentos mencionados se pudo constatar que no existe entre los diferentes actores del MIDES un relacionamiento fluido con los GD. De hecho, son escasos los actores que han manifestado estar en contacto con la Intendencia y esta, por su parte, no ha participado de los espacios de colaboración interinstitucional que convoca el MIDES.²⁴

A partir de la aprobación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana N° 18.567 (2009) se incorporaron al escenario político los Municipios. El tercer nivel de gobierno apuesta a convertirse en un actor de referencia en la cotidianidad local, sin embargo ninguno de los actores entrevistados mencionó al Municipio como un interlocutor válido. De hecho, de una encuesta²⁵ realizada a los alcaldes solamente el 7% manifestó tener algún tipo de relacionamiento con el MIDES (Freigedo, 2015).

Esta realidad evidencia la necesidad de fortalecer los vínculos entre el MIDES y los actores del tercer nivel de gobierno. La dependencia de los municipios hacia los niveles de gobierno superiores deja poco espacio para la iniciativa desde los gobiernos locales para crear espacios de interacción, por tanto es desde el gobierno central que se deben mejorar dichos vínculos. Existen experiencias en donde otros actores centrales han puesto en marcha programas para construir relaciones intergubernamentales con los municipios e integrar a estos últimos en la toma de decisiones (Programa Realizar del MTOP o el Programa +Local de la OPP).

4.3.4. Los espacios de intercambio y coordinación: la problemática de acceder al territorio

En relación a la percepción de los actores locales sobre los espacios de coordinación y articulación en el territorio, para algunos actores dichas instancias son efectivamente un canal para la solución de problemas en la localidad que logran establecer canales de interacción con los demás actores insertos en territorio y que tiene como resultado un impacto directo en la gestión territorial del ministerio. Sin embargo, para otros actores territoriales los objetivos de estos espacios no tienen una definición precisa, por lo que constituye una traba para mejorar su funcionamiento, ya que la proliferación de instancias tiende a obstruir el trabajo concreto.

24 En algunos casos gobierna la indiferencia absoluta, en otros se señalaron algunas situaciones conflictivas donde no solo no se coopera, sino que se busca limitar la capacidad de acción del otro (sobre todo de la Intendencia hacia el MIDES).

25 Esta encuesta fue realizada a 47 alcaldes de 17 departamentos, se excluyeron únicamente los departamentos de Montevideo y Canelones.

Otro de los aspectos señalados por los actores locales está marcado por la incapacidad de despliegue territorial del ministerio. Este es un problema particularmente relevante en departamentos del interior del país en donde la dispersión de la población es muy alta. Algunos de los casos que aquí se analizan son departamentos que no son densamente poblados pero sí con una alta dispersión poblacional (como es el caso de Florida), por tanto el problema de la necesidad de atender a estos nodos aislados de los centros poblados es una prioridad. La situación se vuelve más compleja en los casos donde hay carencia de recursos humanos especializados en las zonas rurales y no se cuenta con la infraestructura de alcanzar a toda la población dispersa.

5. Conclusiones

Uruguay siempre ha sido un país fuertemente centrado en Montevideo y ha desarrollado débilmente su capacidad de contemplar las preocupaciones de las sociedades locales. Sin embargo, con la creación del MIDESy otras intervenciones institucionales públicas se ha comenzado un proceso tendiente a la descentralización y desconcentración. Instituida en el marco de la emergencia social, esta cartera también se asocia a un fuerte compromiso político y social de algunos actores locales que, identificados con el proyecto político del Frente Amplio, impulsaron la presencia territorial, convirtiéndola en uno de los actores de referencia de la dinámica política departamental.

Sin embargo, los actores ministeriales han identificado una serie de dificultades para potenciar al MIDES en su rol de coordinador de políticas sociales a nivel nacional y por tanto, en cada localidad. Así, los problemas para concretar una planificación centralizada, integral y sistemática de los diferentes programas han generado inconvenientes relativos al solapamiento de los abordajes y fragmentación en los enfoques sobre la llegada del ministerio a un mismo territorio, que siguen persistiendo una vez procesada la reforma a lo largo de 2012 y puesta en práctica durante el 2013.

Ahora bien, el ministerio, como institución con despliegue territorial, ha avanzado. Sin embargo, continúan reproduciéndose algunas lógicas centrales y territoriales que suelen acompañar poco a este nuevo proceso. El siguiente cuadro busca resumir las fortalezas y debilidades del nuevo modelo de gestión territorial desarrolladas a lo largo de artículo.

Cuadro 3. **Debilidades y fortalezas del Modelo de Gestión Territorial del MIDES**

Dimensión	Debilidades
Centro-Centro	Resistencias originales a la instrumentalización de la reforma.
	Re-Diseños sobre la marcha.
	Impacto de las antiguas lógicas de funcionamiento en las nuevas estrategias.
	Dilatación en el proceso de construcción de legitimidad de nuevos actores surgidos de la reforma.
Centro-Territorio	Ausencia de control formal entre la DNGT y los DD.
	Carencia de canales eficientes de comunicación.
Territorio-Territorio	Escasa capacidad de decisión de los DD: aumento de prácticas informales.
	Debilidad de las redes de relacionamiento del MIDES con los gobiernos sub-nacionales (departamental y municipal).
	Superposición de espacios de coordinación y articulación.
	Escasa penetración en los territorios rurales de los departamentos.
Centro-Centro	Proceso de construcción de legitimidad al interior del ministerio.
Centro-Territorio	Impacto positivo del liderazgo para construir legitimidad en el territorio por parte de la DNGT.
	Canales claros de referencia y receptividad de demandas. Si bien se resalta que todavía se debe avanzar en materia comunicacional, se destacan desde el territorio los cambios positivos en este sentido.
Territorio-Territorio	Estructura organizacional. División de tareas en políticas y técnicas que permitió una mayor capacidad de gestión para superar superposiciones y dio lugar a espacios de planificación.

Fuente: elaboración propia.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (2006): *Gobernanza y Gestión Pública*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- ARELLANO, D. (2010): "Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el efecto neto". En: *Revista Mexicana de Sociología*, 72, N°2. México D.F.

- FALLETI, T. (2010): *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FERNÁNDEZ-CARRO, R. (2009): “La Teoría de principal-agente en los estudios de ciencia y tecnología”. En: *Revista Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*.
- FREIGEDO, M. (2015) “¿Por qué unos más y otros menos? Los incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en los municipios uruguayos” Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- MIDAGLIA, C., y ANTÍA, F. (2007): “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?” En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 16, N°1. Montevideo.
- MIDAGLIA, C.; CASTILLO, M., y FREIGEDO, M. (2010): “Mapeo de iniciativas en clave de política pública”. En *Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- MIDAGLIA, C.; ANTÍA, F.; CASTILLO, M., y FUENTES, G. (2014): “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*.
- PERROW, Ch. (1991): *Sociología de las organizaciones*. Ed. McGraw-Hill, 3ª edición. Madrid.
- VERGARA, R. (2010): *Organizaciones e Instituciones*. Siglo XXI editores. México.
- CASA, M. y NARBONDO, P. (2013): “El sistema de capacidad estatal: Una propuesta **teórica y analítica para la investigación politológica**”. En: *Revista Cuadernos de Estudios Sociales e Políticos*. V.2, N°4.

Informes y documentos

Informe técnico: convenio FCS-DNGT “Informe de Regulación” Año: 2014.

Sitios web consultados

<www.mides.gub.uy>

<www.opp.gub.uy>

Lista de siglas (por orden de aparición)

MGT: Modelo de Gestión Territorial

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

DNGT: Dirección Nacional de Gestión Territorial

DD: Directores Departamentales

RTP: Referente Territorial de Programas

DINADES: Dirección Nacional de Desarrollo Social

JOT: Jefe de Oficina Territorial

EDD: Estado Democrático de Derecho

DIGESE: Dirección General de Secretaría

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

UCPI: Unidad de Coordinación de Programas Interdireccionales

UTC: Unidad Técnica Central

UTT: Unidad Técnica Territorial

SOCAT: Servicios de Orientación, Consulta y Atención Territorial

CENASC: Centro Nacional de Atención a Situaciones Críticas

CTT: Coordinaciones Técnicas Territoriales

CNPS: Consejo Nacional de Políticas Sociales

MIPS: Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales

GD: Gobiernos Departamentales



