

## Artículos

---

# Territorio y asistencia: una vieja y actualizada relación

Ximena Baráibar Ribero

Asistente Social (Universidad de la  
República)

Master en Servicio Social (Universidad  
Federal de Río de Janeiro/Universidad de  
la República)

Docente-investigadora (Universidad de la  
República)

Correo: xbaraibar@gmail.com

---

## Resumen

En Uruguay, a partir de 2012, se ponen en marcha nuevos programas dirigidos a la extrema pobreza. Se trata de los programas de proximidad (Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo) los que definen como innovaciones el trabajo de proximidad con los destinatarios y la interinstitucionalidad de sus propuestas y, asociado a esto, un abordaje territorial. Recuperando la histórica vinculación entre asistencia y territorio y sus actuales expresiones, este trabajo procura analizar la forma en que el abordaje territorial aparece conceptualizado y fundamentado en el diseño de esos programas y en el discurso de quienes trabajan en los mismos y las tensiones que surgen durante la implementación. Se argumenta que el abordaje territorial ocurre con desconocimiento de los procesos de segregación territorial, expresados —entre otros aspectos— en desiguales accesos a bienes y servicios. Esto hace que la interinstitucionalidad pierda peso en la práctica de los programas, ganando relevancia, en cambio, el trabajo con los sujetos. Esta situación activa un problema observable en estos programas —y, en general, de la política asistencial— referido a la individualización de la pobreza. Se entiende que la existencia y los límites de estos programas deben ser analizados en el marco de la persistente desigualdad social.

## Palabras clave

política asistencial, territorio, desigualdad, Uruguay

## Abstract

In Uruguay since 2012, new programs aimed at extreme poverty has been developing. These proximity programs (Cercanías, Jóvenes en Red and Uruguay Crece Contigo) define as innovative the work of proximity with recipients and the intersectoriality of the proposals and associated with this, a territorial approach. Recovering the historical link between assistance and territory and its current expressions, this paper seeks to analyze the way in which the territorial approach appears conceptualized and justified within the design of those programs and the discourse of those who work in them as well as the tensions that arise during the implementation. It is argued that the territorial approach occurs while ignoring territorial segregation processes, expressed —among other aspects— through unequal access to goods and services. In consequence, interinstitutionality loses weight in the practice of the programs, while working with a target population gains relevance. This situation highlights a problem within these programs —and assistance policy, in general— referring to the individualization of poverty. It is understood that the existence and limits of these programs must be analyzed in the context of persistent social inequality.

## Keywords

assistance policy, territory, inequality, Uruguay

## Introducción

En consonancia con lo ocurrido en varios países de América Latina<sup>1</sup>, en el 2012 en el Uruguay se ponen en marcha nuevos programas dirigidos a la extrema pobreza. Se trata de los denominados programas de proximidad —inicialmente llamados programas prioritarios— Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo. Más allá de sus diferencias —básicamente en términos de la población a la que se dirigen— poseen un núcleo común: están altamente focalizados en la extrema pobreza y definen un abordaje por un tiempo delimitado. Poseen baja materialidad e institucionalidad, sofisticados sistemas de registro y monitoreo y se proponen vincular o revincular a la población destinataria con el mundo formal del trabajo y el conjunto de los servicios sociales. Definen como innovaciones el trabajo de proximidad con la población destinataria y la interinstitucionalidad de las propuestas. Asociado a estos aspectos también proponen un abordaje territorial.

Es en el último aspecto mencionado en el que se centra este trabajo. La relación entre asistencia y territorio es de larga data, configurándose la pertenencia comunitaria como uno de los ejes que —más allá de la pobreza— delimitan el campo de actuación de la mencionada política (Castel, 1997; de Swaan, 1992). En los últimos años, fundamentalmente a partir de los '90 con el cambio de modelo de desarrollo, el territorio retoma protagonismo en el análisis social. Se entiende que una parte de esa relevancia es “por defecto” (Baráibar, 2009) en tanto está asociada a las consecuencias del nuevo modelo y dentro de éste, de la ampliación de la política asistencial.

Específicamente este trabajo procura analizar la forma en que el abordaje territorial aparece conceptualizado y fundamentado en el diseño de los programas de proximidad y en el discurso de quienes trabajan en los mismos, las tensiones que se presentan durante su implementación y los impactos colectivos que esto genera.

.....  
 1 Aunque de desarrollo incipiente, este formato de programas también es observable en otros países de América Latina. Iervolino (2014) y Marroig et al (2017) dan cuenta de similares intervenciones en Chile, México, Colombia, Brasil, Nicaragua, Perú, Ecuador, Cuba.

Para alcanzar el objetivo planteado, se toma como base la investigación desarrollada durante 2016 titulada “Estudio de los dispositivos de proximidad en las estrategias de intervención de los programas Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo del Ministerio de Desarrollo Social”<sup>2</sup>. A partir del análisis de la documentación de los programas y de la realización de 60 entrevistas a operadores, supervisores, facilitadores y referentes temáticos, el estudio estuvo centrado en las estrategias de proximidad en dichos programas, con el propósito de precisar sus definiciones, supuestos y modalidades de implementación<sup>3</sup>.

Esta discusión se considera relevante por dos motivos. Los programas de proximidad constituyen la última innovación en materia de programas dirigidos a la extrema pobreza. En este sentido, conocer las miradas y apuestas que los mismos realizan de forma más o menos explícita, es un asunto importante y particularmente en contextos sociales alejados de escenarios de crisis y/o emergencia. Además, es relevante esta problematización como forma de evitar dos riesgos a los que se considera crecientemente queda vinculada la política asistencial: la ilusión y el desplazamiento. El primero, derivado de una mirada del territorio por momentos ingenua y por otros romántica y sin la suficiente consideración de los procesos de segregación que los atraviesan y de los límites que los territorios imponen. El desplazamiento opera a partir de trasladar las respuestas a la pobreza a aspectos vinculados a la gestión de esta o, peor aún, a los sujetos que viven en esas circunstancias y/o a sus entornos.

Luego de esta introducción, el trabajo se organiza en tres partes. En la primera se presentan elementos que ayudan a comprender la forma que históricamente y en la actualidad, ha tomado la relación entre territorio y asistencia. Luego, ese vínculo es analizado en el marco de la política asistencial desarrollada en el Uruguay a partir

.....  
2 Se trata de una investigación realizada por la autora del artículo y otras tres docentes e investigadoras del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

3 Aunque la dimensión territorial, no fue estrictamente el objeto de la investigación, el conjunto del material relevado y analizado permite realizar observaciones y valoraciones en este sentido.

del 2005 y específicamente en los programas de proximidad. El documento cierra con un apartado de síntesis y conclusiones.

## I. La relación entre asistencia y territorio

De acuerdo con Castel (1997:42), no alcanza con estar desprovisto de todo para contar con asistencia. Dentro de las poblaciones sin recursos, algunos son rechazados y otros tomados a cargo y, agrega el autor, que esto se define a partir de dos criterios que circunscriben el campo de lo social-asistencial: la aptitud o inaptitud par el trabajo y la pertenencia territorial. Castel (1997:40,63) y de Swaan (1992:26-27) entienden que la relación de proximidad (asociada al parentesco o la residencia) debe existir entre el beneficiario del socorro y la instancia que lo otorga. El indigente tiene más posibilidades de obtener socorro cuando es conocido, es decir, cuando entra en las redes de vecindad que expresan una pertenencia a la comunidad. Encontrarse sin vínculos es el efecto de una primera ruptura con las solidaridades que dispensan la familia, el vecindario y los grupos primarios de pertenencia. Al fundarse en el reconocimiento de la inscripción a una comunidad territorial, de la que la domiciliación es signo y soporte, la asistencia intenta paliar esas debilidades imitando en lo posible las relaciones de proximidad y combatiendo el riesgo de la desafiliación. Trata de reactivar esa suerte de contrato social implícito que une a los miembros de una comunidad sobre la base de la pertenencia territorial. La exigencia de la domiciliación no significa que sea necesario recibir el socorro a domicilio (puede ser dispensado en una institución) sino que, para ser auxiliado, es preciso tener un lugar en la comunidad. El criterio de la proximidad permite asignar cada persona pobre a una comunidad, quedando las responsabilidades delimitadas. Al contrario que en el caso de la asistencia, la seguridad social supondrá un vínculo distinto con el territorio. De acuerdo con Castel (1997:469), la relación laboral fordista, implica —entre otros aspectos— la inscripción del trabajador como miembro de un colectivo dotado de un estatuto social, superando la fragilidad contractual

y permitiendo la reducción progresiva del carácter personalizado e individualizado del vínculo de trabajo. Esto supone un proceso de desindividualización, en tanto el trabajador se inscribe en regímenes generales de protección social, habilitando una estabilización de los modos de vida. Entiende el autor que lo señalado permite también la desterritorialización de las protecciones. El seguro despersonaliza y al mismo tiempo deslocaliza las protecciones, instaurando una asociación inédita entre seguridad y movilidad. Si se llenan las condiciones que lo convierten en derechohabiente, el trabajador puede estar igualmente asegurado en cualquier ciudad.

A partir de los años '80 y '90 —en el marco del nuevo modelo de desarrollo— la dimensión territorial retoma relevancia en el análisis de la realidad social y es posible observar dos aspectos que, aunque surgen en forma simultánea, parecen operar de manera paralela: la reterritorialización de la protección social y la segregación territorial. El nuevo modelo de desarrollo implicó drásticas transformaciones en el mundo del trabajo (con el aumento del desempleo, la informalidad y precariedad en el trabajo como consecuencias), así como en las formas de actuación del Estado. Estas supusieron una reducción y/o transformación de la intervención en el mundo del trabajo y los servicios de orientación universal y la ampliación de la política asistencial (Soldano y Andrenacci, 2005).

Se considera que buena parte de la explicación sobre la relevancia que adquiere el territorio y/o la dimensión territorial, se debe al último de los aspectos indicados. La emergencia de la asistencia implica un retorno a la reterritorialización de la protección social. Entiende Baráibar (2009:64) que esto deriva menos de las supuestas potencialidades del territorio que del hecho de ser el ámbito donde la gente está de manera estable. Si existe trabajo formal, es posible pensar en programas sociales fuera del lugar donde se vive, básicamente en la órbita del trabajo. Al contrario, el desempleo, la informalidad y precariedad operan como marco que colabora con que sea el territorio el ámbito en el cual se desarrollan las políticas y programas sociales. Lo señalado se asocia al hecho que las respuestas construidas a partir de las perspectivas neoliberales implican abandonar las pretensiones

universalistas para focalizar las acciones sobre las categorías de pobres más afectadas por las dificultades y sobre los diferentes tipos de problemas sociales asociados con la pobreza, lo que genera una multiplicación de programas sociales, siendo además necesario “estar sobre el terreno” (Merklen, 2005:125). En torno a estos asuntos el territorio ha estado connotado de forma positiva. Se ha insistido en los potenciales recursos (institucionales y de los habitantes) a ser movilizados por instancias más pequeñas que aquellas derivadas de los Estados nacionales, así como en la posibilidad de dar cuenta de la diversidad de expresiones existentes en el territorio (Baráibar, 2009:59).

Analizando la política asistencial en Brasil, Couto, Yazbek y Raichelis (2010:53) destacan como uno de sus aspectos la incorporación del abordaje territorial. Lo consideran un avance potencialmente innovador, en tanto integra una noción ampliada del territorio, lo que supone considerarlo más allá de la dimensión geográfica, como un espacio habitado y síntesis de relaciones sociales. Allí se expresan las carencias y necesidades, pero también se forjan las luchas colectivas. Para las autoras, la territorialización es un elemento clave para que los servicios sean ofertados cerca de la población, para que el territorio sea provisto de recursos que mejoren sus condiciones de vida y para que ese territorio pertenezca a la ciudad.

La dimensión territorial también adquiere importancia a partir de los análisis sobre segregación territorial. Esta es entendida como lo hacen Di Virgilio y Perelman (2014) como una expresión de la desigualdad. De acuerdo con los autores: “la estructura urbana condiciona las probabilidades de acceso a bienes, a servicios y al desempeño de actividades, introduciendo variaciones en el acceso a oportunidades. Asimismo, el diseño urbano tiene una enorme capacidad de regular, modelar, reprimir o potenciar prácticas y cursos de acción” (Di Virgilio y Perelman, 2014:10). La segregación territorial tiene como una de sus manifestaciones, lo que Soldano (2010) denomina barrios en insularización, producto de dinámicas de relegación y de repliegue. Se trata de barrios “encerrados” a partir de dinámicas de relegación socioeconómica, y el aislamiento objetivo y subjetivo,

produciendo una “territorialidad diferencial”. Sorprendentemente la segregación territorial y la connotación positiva surgida de la reterritorialización de la protección social operan como asuntos bajamente conectados, siendo preciso visualizar que los mismos se encuentran imbricados.

En este sentido, Couto, Yazbek y Raichelis (2010:51-52) realizan dos advertencias que suponen poner estos aspectos en relación. Destacan la necesidad de pensar el abordaje territorial a la luz de la segregación espacial y social, en tanto las reglas que organizan el espacio urbano están apoyadas en padrones de diferenciación social. Así, señalan la preocupación por acciones que refuerzan territorios homogéneos de pobreza, que pueden fomentar estigmas por parte de la sociedad y la propia población que allí habita. En segundo lugar, indican que gran parte de las vulnerabilidades sociales de los usuarios de la política asistencial, no tienen origen local y sí procesos estructurales (Couto, Yazbek y Raichelis, 2010:52). Se trata de una advertencia compartida por Merklen (2005:137) para quien la inscripción territorial permite —a veces— resistir algunos de los efectos más perversos de una individualización que amenaza a los más débiles de una desafiliación completa. Las estructuras relacionales constituidas a partir de la inscripción territorial sustituyen las fallas de las otras modalidades de inscripción colectiva. Sin embargo, el carácter masivo de la vulnerabilidad plantea problemas imposibles de resolver en el marco de las solidaridades locales. Ante la pobreza y la precariedad, la ayuda mutua no puede bastar para colmar los déficits de la situación a la que son abandonadas las familias. Los lazos locales de solidaridad no pueden propulsar a los individuos a una plena integración en la sociedad moderna. Sigue indicando el autor, que los límites de lo local son de dos naturalezas diferentes. En primer lugar, las regulaciones de la vida del barrio se realizan en gran medida fuera de éste. La mayoría de las regulaciones de la vida social corresponden al dominio institucional, especialmente al del Estado. Por otra parte, la participación de los individuos en la sociedad no puede hacerse exclusivamente en el dominio de lo local. Si el barrio puede constituir un territorio de inscripción, no puede bastar nunca para organizar



por entero la vida del individuo. Se constituye en una defensa frente a la pobreza y la inestabilidad en la que está inmersa la experiencia social, permitiendo evitar un mayor desarraigo. No obstante, esta estrategia de integración opera a través de una inscripción en la ciudad que no puede colmar los déficits de integración generados por otros registros de lo social. No da acceso más que a una inserción de tipo marginal, aunque más no sea porque la relación con el trabajo pasa por otras vías (Merklen, 2005:169, 191).

Se trata de advertencias necesarias para regular las expectativas en torno a los abordajes territoriales en territorios pobres y evitar que el proceso de individualización de la responsabilidad social también incorpore las zonas en que habitan los pobres.

## II. Territorio y asistencia en la política asistencial uruguaya: el caso de los programas de proximidad

En el año 2005 asume por primera vez el gobierno nacional el Frente Amplio y —en consonancia con lo que venía ocurriendo en América Latina— desarrolla como una de sus principales líneas de actuación, la asistencia a la pobreza. Esto se expresa en la puesta en marcha de un amplio y variado conjunto de programas sociales que aumentan de manera importante la política asistencial y en innovaciones institucionales. La ley N° 17.866 de marzo de 2005, crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y en su artículo 9 establece 13 competencias para el nuevo organismo las que pueden ser agrupadas en cuatro esferas: i) la puesta en marcha del Plan de Atención a la Emergencia Social; ii) la gestión de políticas y planes en áreas específicas; iii) la articulación y coordinación de la oferta pública social; y iv) la organización y gestión de un sistema de información de la oferta pública social. Además, se desarrollan diversos dispositivos de articulación y promoción de la participación, algunos de carácter nacional y otros de expresión territorial. En los primeros destacan el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) y dentro de los segundos las Oficinas Territoriales, las Mesas Interinstitucionales,

los Consejos Sociales y las Mesas de Coordinación Zonal. A través de estos mecanismos, el MIDES procura volverse presente en todo el territorio nacional. En su Memoria anual del año 2005 indica que: “La materialización de las políticas sociales se expresa en el territorio, siendo en este sentido que la descentralización se convierte en estrategia idónea para optimizar el uso de los recursos públicos en su más amplia acepción, a la vez que promover la participación ciudadana y de los actores locales en la tarea de recuperar los aún muy bajos indicadores de desarrollo humano” (MIDES, 2006:13).

También es muy importante la cantidad de programas sociales llevados adelante por el gobierno del Frente Amplio y que pueden ser ubicados en tres marcos. El primero de ellos, el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) se desarrolla entre 2005 y 2007 y su relevancia se deriva básicamente de inaugurar la puesta en marcha de programas de transferencia condicionadas en el Uruguay, a través de lo que se denominó Ingreso Ciudadano.

A partir del 2008 —y sin tener un plazo de finalización— se pone en marcha el Plan de Equidad, cuya principal innovación refiere a la institucionalización de la asistencia a partir de la creación de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) orientada a “amparar a todos los grupos sociales y en particular a aquellos sectores socioeconómicos que tienen restringidas sus oportunidades de incorporarse al mercado de empleo por diversas razones” (CNPS, 2008:9). La RAIS es entendida de manera articulada a las reformas estructurales que configuran el otro componente del Plan de Equidad, procurando reorganizar el sistema de protección social y evitando la lógica de programas pobres para pobres. En el segundo gobierno del Frente Amplio, en el año 2011 y aun estando en vigencia el Plan de Equidad, es aprobada la Reforma Social, que básicamente reitera asuntos ya planteados en este. Una de sus innovaciones refiere al tema de este artículo y es la preocupación por la segmentación territorial. Señala el documento que históricamente los distintos grupos sociales se han ubicado diferencialmente en el territorio, siendo la profundización de este proceso, lo nuevo a destacar y abordar. Agrega que la pobreza se ha expresado con fuerza creciente en el territorio, y se han generado

ámbitos territoriales más homogéneos entre sí y más diferenciados unos con otros, todo lo cual debilita los sentimientos de ciudadanía (CNPS, 2013:13).

Los motivos que explicarían esta situación en un contexto de reducción de la pobreza y la desigualdad, de mejoras en el mercado de trabajo (con reducción del desempleo y de la informalidad) y con aumento del gasto público social, no surgen en el documento. Es en el marco de la Reforma Social —que también señala la preocupación por el 3% de los hogares en situación de pobreza extrema y vulnerable a la indigencia—, que puede ubicarse el surgimiento de los programas de proximidad.

### **El territorio en el diseño de los programas de proximidad**

El abordaje territorial en los tres programas de proximidad es observable en la formulación que en estos términos los mismos hacen y en su estructura organizativa. Pero también lo es a partir de las innovaciones que declaran: la proximidad y la intersectorialidad. Cercanías es el programa que, en términos de diseño, con mayor claridad expresa y desarrolla el abordaje territorial. Se dirige a la atención prioritaria de familias en situación de extrema vulnerabilidad a través de la acción articulada de los organismos para el efectivo acceso a prestaciones, derechos y servicios (MIDES *et al*, 2012 b:2) y define cuatro lineamientos conceptuales del trabajo: la interinstitucionalidad, la integralidad, la proximidad y el trabajo con familias en clave territorial. Con relación a este último, se señala que: “Supone una acción sostenida y sistemática sobre el grupo familiar como sujeto, interviniendo sobre los vínculos, capacidades, relaciones, actitudes de sus integrantes en la generación de cambios y fortalecimiento de las competencias. Pero no supone asumir a la familia como una totalidad aislada sino articulada a su contexto, identificando factores de protección y sostén en las políticas públicas, instituciones y redes comunitarias” (MIDES *et al*, 2012 b:3).

Un documento posterior hace una especial referencia a la relevancia del territorio en la concepción y abordaje del programa. Se indica que *los servicios y bienes disponibles son diversos en función de las características de cada territorio, de los servicios, equipos técnicos y de las redes comunitarias existentes. Se considera que la proximidad permite —entre otros aspectos— identificar las particularidades e intervenciones institucionales* (Cercanías, 2015).

Finalmente, el abordaje territorial aparece en Cercanías, a partir de su estructura organizativa. El programa se compone de una Comisión Político-institucional, una Unidad de Gestión, Espacios locales y regionales de articulación de servicios y los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAFA). Estos son señalados como el componente innovador del programa, trabajando en forma integral con metodologías de proximidad (MIDES *et al*, 2012 b:3). Jóvenes en Red, en su objetivo general hace referencia a la población a la que se dirige e indica como parte de su abordaje el carácter territorial. El programa busca: “Promover el ejercicio de derechos de los adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo desde un abordaje integral, territorial y en comunidad” (MIDES *et al*, 2012 a:8). Este programa define cuatro principios guía: el enfoque de restitución, promoción y protección de derechos, en el marco de un abordaje integral y con enfoque de género; no estigmatización de la población del programa; diseño interinstitucional y la gestión territorial como criterio rector de la implementación. El abordaje territorial es reiterado en el documento fundacional, aunque nunca explicado lo que el mismo supone. Solamente se da alguna pista de los motivos que lo fundamentarían, señalando la posibilidad de dar cuenta de las diversidades territoriales: “La propuesta del programa se sustenta en una estrategia de abordaje integral de la adolescencia y juventud, desde un enclave territorial, descentralizado y local, de manera de adecuar el programa a las necesidades, demandas y características de la población de cada territorio y localidad. Por esta misma razón se gestionará de manera descentralizada y desconcentrada en cada territorio y en articulación

permanente con los organismos responsables a nivel central y sectorial” (MIDES *et al*, 2012 a:12).

También en el caso de Jóvenes en Red, el abordaje territorial aparece en su estructura organizativa. El programa se organiza en base a un equipo de gestión y el equipo de trabajo territorial orientado a dar cumplimiento a sus diversos componentes (MIDES *et al*, 2012a). Finalmente, Uruguay Crece Contigo (UCC) desarrolla acciones orientadas a las familias con mujeres embarazadas y niños y niñas menores de cuatro años, priorizando aquellas situaciones que presenten vulnerabilidad social y/o sanitaria. La documentación indica que el programa surge como espacio de articulación y fortalecimiento del trabajo desarrollado por el Estado para atender a la población referida, desde diferentes instituciones (UCC, *s/f* a:1,3).

Es el programa donde la explícita formulación al abordaje territorial es menos clara. En uno de sus documentos se señala que: “UCC es una forma de contribuir a mejorar la calidad de vida de los niños y niñas uruguayas desde su concepción, en particular los más desfavorecidos, en base a un acompañamiento familiar y **comunitario** integral e integrador que **apunten al desarrollo humano**” (UCC, *s/f* b:6). UCC define cuatro objetivos específicos, estando el cuarto vinculado a los asuntos en que este artículo se centra. El documento fundacional señala que es objetivo del programa: “Fortalecer las instituciones, redes y dispositivos territoriales para garantizar el mejor desarrollo del sistema de protección social vinculado a la primera infancia” (UCC, *s/f* a:3).

*Igual que en los casos anteriores, el abordaje territorial también es observable a partir de la estructura organizativa. UCC está dirigido por una Mesa de Coordinación Interinstitucional y la implementación es gestionada por una Unidad Técnica Central y facilitadores regionales. Para el componente de Acompañamiento Familiar y trabajo de cercanía, el programa cuenta con supervisores y equipos de cercanía. Estos últimos tienen a su cargo un conjunto de familias en un territorio de referencia para dar apoyo y seguimiento (UCC, *s/f* a:5). El modelo de atención señala que el trabajo de estos equipos también supone el trabajo en red. Esto implica promover el forta-*

lecimiento de los vínculos que la familia establece con su red más cercana, los vecinos y las personas de referencia que trabajan en las instituciones a las que la familia está vinculada. El supuesto que sustenta esta orientación es, de acuerdo con el documento, que esa red dará sostenibilidad a la intervención y será un factor protector (OPP y UCC, 2014:19).

Como fuera señalado, más allá de las definiciones estrictamente referidas al abordaje territorial, la intersectorialidad y de manera aún más clara la proximidad, suponen también un abordaje territorial. La intersectorialidad<sup>4</sup> es entendida como articulación entre las diversas sectoriales que deben atender distintas necesidades de la población receptora. Esto implica articulaciones entre las instituciones a nivel central pero fundamentalmente territorial. Indica el documento fundacional de Cercanías, que este programa: “Promueve el fortalecimiento de los espacios locales y regionales de articulación para mejorar la integralidad y superar fragmentaciones en las intervenciones en el primer nivel de atención de los servicios sociales en territorio” (MIDES *et al*, 2012 b:5).

Jóvenes en Red señala que uno de los desafíos en el país refiere a generar respuestas eficaces a colectivos juveniles excluidos del mercado laboral y del sistema educativo. Para responder a esto se indica que los programas deben ser integrales e interinstitucionales (MIDES *et al*, 2012a:8). Se indica que esa dimensión interinstitucional, tiene un nivel territorial de gran relevancia. En el caso de UCC esto puede observarse en las actividades definidas para el facilitador regional. Estos buscan apoyar la articulación, coordinación y planificación de actividades conjuntas en los espacios sectoriales territoriales (OPP y UCC, 2014:26).

Con relación a la proximidad, esta es entendida como el desplazamiento por parte de los programas, el traslado al espacio territorial donde sus receptores viven o a los espacios que mayormente transitan que se transforma en el escenario privilegiado de trabajo. En el

.....

4 Las fuentes empíricas utilizan indistintamente los términos intersectorialidad e interinstitucionalidad para connotar que los programas se orientan a articular distintas sectoriales para un abordaje integral.

relato de los entrevistados, también supone un componente afectivo importante. Señala Cercanías que la proximidad: “Supone asumir la intervención cercana a la familia, acompañando sus procesos, las urgencias, necesidades, preferentemente en el domicilio o en los espacios donde transita” (MIDES *et al*, 2012b:4). Y tiene la finalidad de garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales y propiciar cambios relacionales intrafamiliares (MIDES *et al*, 2012b).

El protocolo de intervención de Jóvenes en Red indica la existencia de dos modalidades de captación de la población objetivo. Una a través de información proporcionada por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES y la otra mediante el abordaje comunitario o territorial: “contacto directo con el equipo integrándose a los espacios de los jóvenes o a través de referentes comunitarios, vecinales e institucionales. Es decir, a través de las redes territoriales y el trabajo en territorio” (MIDES *et al*, 2012a:2).

Por su parte, UCC con relación al componente de acompañamiento familiar y trabajo de cercanía, indica que este incluye las acciones socioeducativas con las familias donde viven mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 4 años en situación de vulnerabilidad socio-sanitaria. El trabajo que realizan los equipos incluye, principalmente, trabajo en el hogar de orientación y diagnóstico en temas vinculados a los objetivos del programa y coordinación interinstitucional y mejora de la accesibilidad de las familias a las prestaciones y servicios (UCC, s/f b:13).

Como puede observarse el abordaje territorial se configura como un punto de partida de los programas que no aparece fundamentado. No queda claro porque la respuesta a la realidad de los sectores en extrema pobreza supone apelar —de una forma en que no se realiza en programas de orientación universal—, al espacio territorial. En similares términos aparece formulado por quienes trabajan en los programas de proximidad, también configurado como apuesta de partida y con escasa fundamentación. Pero durante la implementación la realidad se impone y surgen los límites que los diseños no muestran.

## El territorio en la implementación de los programas de proximidad

Como fuera indicado, el abordaje territorial es observable desde las formulaciones específicas que sobre el mismo se realizan en el diseño de los programas, así como en la interinstitucionalidad y fundamentalmente, en la proximidad. El vínculo con esta última aparece de forma unánime en el discurso de quienes trabajan en estos programas.

La importancia de este programa es que se acercó al territorio y puso a los equipos a trabajar ahí con esa comunidad. Porque tiene llegada a los gurises directamente en su zona. No es que contactas a un chiquilín y le decís que vaya a otro barrio o a otra institución, sino que vas al barrio de ellos, a su movida y ahí mismo trabajamos (Operadora Jóvenes en Red).

La proximidad es estar cerca de la gente, acompañando a las familias, creo que es eso. El lugar donde una va hacia donde ellos habitan, donde estudian, trabajar, es decir, acompañarlos desde ese lugar. Eso me parece que es la proximidad, es estar en el territorio donde ellos se mueven. Se trata de acompañar ahí en esos casos donde se ve que se estaría necesitando un empuje, que se necesita acompañar más de cerca (Operadora Cercanías).

Nosotros trabajamos en fin de acercarnos a la gente y acompañar en forma cercana, o sea en el hogar, con todos los referentes del hogar y tratar de lograr una inserción de la familia en alguna institución para después que nosotros salimos, nosotros trabajamos un tiempo con la familia. Trabajamos en el hogar, en el territorio de ellos, en cercanía, tratando de que ellos se independicen y puedan acercarse a otras instituciones también (Operadora UCC).

Este trabajo de proximidad está básicamente fundamentado en el discurso de los entrevistados en el “llegar” a una población que el resto de las instituciones no llega. Esto solamente sería posible a través de este abordaje territorial, próximo, personalizado y “cuerpo a cuerpo”. A partir de allí —sin que quede claro de qué manera—, se



habilitaría un proceso de vinculación o revinculación, con las instituciones públicas y/o mercado formal de trabajo.

Antes era la familia la que tenía la posibilidad de acercarse a distintas instituciones a plantear sus situaciones, pero había familias que quedaban por fuera de las prestaciones o los servicios que necesitaban y esto fue una innovación en cuanto que es el equipo técnico que va hacia la familia. En realidad, se intenta mejorar lo que había antes, el tratar de que las familias más vulneradas accedan a servicios y a prestaciones y el trabajo de cercanías acompaña ese intento de que las familias accedan a sus derechos vulnerados (Operadora Cercanías).

Estos son gurises a los que no accedes si no es por esto, creo que a nivel público nunca hubo un trabajo de este tipo, de acercarse y trillar. Encarar el asentamiento o el barrio, ver quiénes son las familias o gurises que necesitan de una mano...si no trillás y no conocés es imposible llegar (Operador Jóvenes en Red).

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

En el discurso de los entrevistados, también se señala que ir a terreno permite un conocimiento que no se obtendría a través de otras formas de abordaje y que, además, parecería imprescindible. En ningún caso aparece una explicación que permita saber cuál es la circunstancia particular de la pobreza y de los pobres que —a diferencia de otros sectores sociales— hace que sea preciso ver la vida en el hogar para conocer.

Trabajar desde la proximidad te permite otras herramientas, ver otras cosas, generar una propuesta de trabajo, con la persona, no generar un plan de tra-

bajo que a nosotros se nos ocurra ir a implantarlo, sino que desde la proximidad generarlo junto con ellos (Operadora, Cercanías).

Me parece que si vos no vas al hogar y como te decía ir de a dos es mejor, porque ven diferentes ojos, son los dos de diferentes áreas, para mi es fundamental, y como para trabajar y lograr los objetivos del Programa llegar al hogar es fundamental, no es lo mismo si vos vas a la policlínica, no ves la realidad si no vas al hogar, y no sólo con un día no, ir, ir, ir (Operadora, UCC).

Otro argumento a favor del tipo de abordaje tiene que ver con la posibilidad de llegar a las particularidades de cada sujeto y cada territorio. Esto también hace parte de la valoración favorable que tienen los programas de sí mismos. Se trata de algo que no aparece problematizado y lleva a pensar que los problemas de la pobreza extrema se resuelven a partir de la atención a la particularidad y no desde lo que los sujetos y territorios pobres tienen en común y que configura la estructuralidad de su situación.

Hay como líneas de trabajo que tienen que ver con las metas y objetivos del programa que se van como adaptando a cada territorio, porque cada territorio tiene su particularidad. La forma de llegada a un barrio es diferente en uno que en otro y las formas de la llegada a los gurises también es diferente. A veces es por derivaciones institucionales, a veces se van acercando, otras porque nosotros nos vamos acercando a ellos. Es como bien diferente en cada barrio. [...] en lo que es la línea del programa en general los objetivos son lo mismo pero la forma en cómo se llegan a esos objetivos son variadas (Operadora Jóvenes en Red).

Más allá de esas apuestas, la realidad al momento de la implementación parece correr por otros carriles. Además de hacerlo en el trabajo de proximidad, estos programas se sustentan en la interinstitucionalidad. Los entrevistados suponen que esta característica de los programas habilitaría una mayor disponibilidad de recursos, lo que no habría ocurrido hasta este momento. Los testimonios son contundentes en el sentido que los programas no han supuesto un aumento de los recursos disponibles para quienes en ellos participan. Y esto

debido a que no se han procesado priorizaciones y accesos más fáciles a quienes forman parte de los programas.

La estrategia nace de estos acuerdos institucionales y son instituciones que son parte de Cercanías, pero que aún, en estos años que van, no se ha logrado... que en las líneas de acción estaba esto de gestionar otros protocolos, otros procesos específicos para estas familias, eso no se ha logrado todavía, y que es algo a trabajar, porque lo que es la proximidad se ha logrado y el fortalecimiento de la familia también, pero quedan las líneas de acción y falta mucho ahí, falta, falta, falta trabajar, cambiar protocolos, agilizar. Se pretende una intervención a corto plazo, pero los procesos siguen siendo a largo plazo o no existen, que se entiende que depende también de lo que hay en el medio y no se puede inventar lo que no hay (Operadora Cercanías).

Somos puentes, que el problema a veces es justamente ese, que nosotros tratamos de conectar, pero del otro lado no hay respuesta. Con CAIF [Centros de Atención a la Infancia y la Familia], por ejemplo, nos pasa que tratamos de hacer una coordinación, pero hay lugares en los que no hay ninguno alrededor, tenés uno a dos kilómetros o más. Lo mismo con las policlínicas y las instituciones educativas, tratás de motivar a las mujeres para que hagan un curso y salgan de sus casas, pero no tenés nada para ofrecerles (Facilitadora Uruguay Crece Contigo).

La limitación enorme es cuando se construye la demanda de un joven que quiere estudiar algo, y no hay cupos. Hay mecanismos, para saltar esa limitación, pero no es sencillo. Después hay limitaciones que tienen que ver con lo comunitario, como prejuicios, ausencia de recursos o materiales, más allá de la beca de 700 pesos que se le da (Operador Jóvenes en Red).

La interinstitucionalidad también presenta dificultades dado que, desde el diseño de los programas, esta se sustenta en los recursos existentes y tal como ya fuera presentado, aparece vinculada a la mejora de articulaciones y coordinaciones. No hay referencias a la ampliación de cobertura o modificación de las formas de actuación. Así, parecerían no existir problemas ni de oferta ni de calidad en la atención brindada. Los programas entonces hacen que la interinsti-

tucionalidad y el trabajo territorial y fundamentalmente el cumplimiento de los objetivos, se vuelvan extremadamente dependientes de los recursos ya existentes. Esta realidad, parece desconocer que se trata de territorios atravesados por agudos procesos de segregación territorial con lo que esto supone y ya fuera presentado en el primer apartado.

Considerando los aspectos de vivienda y hábitat, el informe de MIDES y OPP (2016:108) indica que la relación entre vulnerabilidad social y carencias de entorno tiene un fuerte componente territorial y se concentra en la periferia de Montevideo y su área metropolitana. Son fundamentalmente en esas zonas, donde los programas analizados se desarrollan.

Las características del barrio imponen una limitación. Hay un programa que está pensado de una manera, pero este barrio [...] en este momento está muy revolucionado; hay muertos todos los días que ni siquiera aparecen en la televisión. Eso es una limitación porque está pensando para un lugar donde supone que uno puede ir siempre y no, el barrio no siempre te permite la entrada. Entonces eso es una limitación. Por eso digo que a veces lo teórico está pensado de una manera y después no puedes (Operadora Cercanías).

En cada lugar se arma un contexto en relación a los recursos disponibles, que bueno, determinan bastante las posibilidades del Programa, concretamente un territorio que no hay oferta educativa para jóvenes el Programa la va a tener complicada, y eso pasa, no hay FPB [Formación Profesional Básica], no hay esto, no hay esto, tenés sólo el liceo donde los gurises fueron echados una y otra y otra vez, solo ahí podés volver. El Programa genera una propuesta, se va perfeccionando con el tiempo en la medida que los equipos se van instalando mejor en territorio, pero siempre va a haber ciertas contingencias (Supervisora Jóvenes en Red).

Se trata de articulaciones y coordinaciones con instituciones que o bien no existen o con las cuales los receptores de los programas de proximidad han tenido relacionamiento complicados que los han llevado a desvincularse o nunca vincularse. Entonces, los programas

dependen de recursos que en muchos casos son en realidad inexistentes y de otros con los cuales existe un vínculo complejo. Esto aparece como un dato de la realidad, hacia donde no se aborda el trabajo.

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

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

Proximidad e intersectorialidad aparecen —en el diseño de los programas— con similar relevancia. Pero en el proceso de implementación, se observa un desplazamiento y la ausencia y/o debilidad de interinsitucionalidad va transformando a la proximidad el eje central del trabajo que efectivamente realizan los programas. En estos, el acompañamiento, el vínculo afectivo y la escucha adquieren centralidad y de esta forma, casi inevitablemente, la individualización de la respuesta a la salida de la pobreza más extrema.

No queda claro desde lo analizado como se espera un vínculo distinto entre los receptores de los programas y las instituciones, desde un abordaje sustentado básicamente en el trabajo con los primeros, en el acompañamiento y el vínculo afectivo. Lo que se observa es una confianza que se considera excesiva en el trabajo con las familias, jóvenes y mujeres embarazadas para que puedan acceder y en condiciones de calidad, a servicios por los que ya han transitado.

Creo que la principal fortaleza es que si logramos construir un vínculo desde el afecto con un joven que de repente se encuentra con un adulto referente que lo escucha, lo acompaña, le devuelve cosas que lo gratifican y lo hacen sentir bien y que puede hacer muchas cosas, me parece que pasa por ahí... que desde el afecto se pueda promover que el joven participante del programa se sienta

mejor con él (Operador Jóvenes en Red).

La idea es hacer que el programa llegue a los hogares de las familias y al territorio lo más cercano posible para poder desde ahí y desde el hábitat diario y cotidiano de la familia poder cambiar la situación de vida de esos niños, mejorar la calidad de vida junto a la familia, no en una cuestión de mandato, de deber ser, sino más bien en una cuestión de crear y acompañar ese proceso que la familia tiene que hacer (Supervisora UCC).

Este desplazamiento encuentra límites en la realidad de los receptores y de los territorios. El egreso y el cumplimiento de los objetivos propuestos, se vuelven instancias complejas. En ese punto, el abordaje territorial y próximo y la relevancia por defecto del territorio dejan de operar como asuntos paralelos y en cambio se articulan mostrando el drama de la desigualdad expresada en territorios que continúan siendo de relegación.

### III. Síntesis y conclusiones

Este trabajo tuvo como objeto de análisis los programas de proximidad (Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo) que en el Uruguay —y a tono con lo que ocurre en varios países de América Latina—, se desarrollan en los últimos años. De los múltiples aspectos desde los cuales estos programas pueden ser analizados, este trabajo estuvo centrado en el abordaje territorial que los mismos plantean. Este aparece con formulaciones y desarrollos variables en los programas estudiados y es observable tanto en su diseño como en su estructura organizativa. Pero además surge de la mano de las innovaciones que estos programas plantean: la proximidad y el trabajo interinstitucional.

El artículo se orientó a problematizar estos aspectos luego de presentar la histórica relación entre asistencia y territorio. Esto no implica no valorar las intenciones de que el acceso a las políticas y programas sociales sea efectivamente real y en condiciones de calidad para todos

y todas. En cambio, supone indicar que la forma en que es concebido e implementado el abordaje territorial, más que a lo señalado, termina contribuyendo a la ilusión y el desplazamiento, que constituyen dos riesgos presentes entorno a la política asistencial y sus receptores. Como fuera señalado en la introducción, el primero de los riesgos tiene que ver con una mirada del territorio por momentos ingenua y por otros romántica. Aun cuando Uruguay se encuentre dentro de los países con menores niveles de desigualdad (en relación con sus pares del continente más desigual del mundo) y a pesar de cambios en la presencia pública del Estado, persisten procesos de segregación territorial, que no parecen ser considerados por estos programas.

En el análisis realizado es observable este riesgo, siendo expresado de diversas maneras. El abordaje territorial —entendido en la práctica básicamente como el trabajo en el domicilio y/o entorno cercano y como nueva convocatoria a coordinar lo existente— no aparece fundamentado. No queda claro porque la respuesta a la persistente extrema pobreza pasará por allí. Así, los programas parecen quedar adheridos a la idea que hace que cuanto más agudos los problemas sociales, mayor apelo a lo territorial, a lo particular y singular. Se instala con fuera el discurso que indica que ‘cada caso, es un caso’, dificultando la posibilidad de visualizar los determinantes generales, que son comunes y colectivos.

Se entiende que esta orientación de los programas se realiza al margen de dos elementos relevantes. En primer lugar, de la trayectoria que explica que desde los años ’90 la dimensión territorial adquiere relevancia. Se considera que esta se deriva sustantivamente menos de un descubrimiento de sus supuestas potencialidades que, del configurarse en un espacio estable, a partir del debilitamiento del trabajo como ámbito de integración social y articulador de identidades colectivas. A partir de ahí, se instala la idea del espacio territorial como mecanismo de respuesta a problemas que tienen su explicación y respuesta fuera de ellos.

A lo señalado, se podrá responder que los programas de proximidad justamente toman esto como dato de partida y van hacia donde la población está. No se ingresará aquí en discusiones más generales

sobre los sentidos y sin sentidos que intervenciones de este tipo tienen, y se tomará por buena esta intención de que la política social llegue a quienes no están llegando. Aun así, es preciso considerar el segundo elemento al margen del cual se considera se desarrollan los programas. Estos dependen fuertemente del entorno en el que se implementan. La proximidad supone trabajo en domicilio y la intersectorialidad es básicamente entendida como articulación de lo que existe. Y esto, en realidad en muchos territorios no existe, en otros es insuficiente y en otros ya ha generado expulsiones de la población receptora de los programas analizados. Y así los programas tienen serias dificultades para alcanzar sus objetivos: se pretende vincular a algo que no existe o que no tiene cupo y así el territorio que ya era pequeño, vuelve a achicarse y se reduce a la casa, a la plaza, a la esquina.

Lo señalado, no ha instalado de manera fuerte y contundente una discusión sobre el desigual acceso a las prestaciones públicas. Los programas de proximidad, que suponen un apelo relevante a la dimensión territorial, parecen desarrollarse al margen de los persistentes procesos de segregación territorial. Esto implica que más allá de mejoras en ciertos indicadores sociales, el acceso al bienestar sigue siendo desigual en función del territorio en que se nace, crece y habita. Es posible observar en los programas una descripción de las complejas condiciones de los posibles receptores para el ingreso a los mismos. En cambio, los diversos territorios (pobres y segregados) a los que el diseño apela, están bajamente caracterizados. Se conoce la crudeza de la realidad de quienes forman parte de los programas, pero no de los territorios que habitan y de los cuales se esperan respuestas que hasta ahora no se habían producido. Estos programas no parecen dialogar con la realidad real y sí con una imaginada o deseada.

Cuando la ilusión de las respuestas territoriales no logra emerger, parece activarse el segundo de los riesgos: el desplazamiento, lo que supone llevar a donde no es central, el foco del asunto. Cuando la realidad persiste en mostrar caras que no se quieren ver, se lleva el centro a otra parte. Así, por una parte, la gestión (y no sus contenidos



fundamentales) de los programas sociales parecen ser parte estructurante de los objetivos no alcanzados. Llama la atención la ausencia de reflexión en torno a los motivos que hacen que sea solamente con relación a los pobres que asuntos como la coordinación y la articulación adquieran tanta relevancia. Y en el mismo sentido, debe ser pensado el apelo a lo territorial.

Peor aún que lo señalado, ilusión y desplazamiento terminan contribuyendo a un proceso crecientemente observable en el país y que refiere a la individualización de lo social. Los pobres y/o los territorios donde habitan —y no la sociedad de la que son parte y expresan— serán la respuesta a la pobreza en tanto en ellos se colca la explicación de esta y sobre todo de los resultados no alcanzados. A esto es preciso sumar los discursos con relación a los montos invertidos en la política asistencial y la creciente relevancia que en los medios de comunicación masiva viene adquiriendo la asociación de los territorios pobres a exclusivas expresiones de violencia e inseguridad. En este escenario, la representación colectiva se vuelve crecientemente compleja y oscuro el horizonte futuro.

## Bibliografía

BARAIBAR, X. “Tan lejos, tan cerca: acerca de la relevancia ‘por defecto’ de la dimensión territorial”, en *Revista Fronteras* N° 5, pp 59-71. Montevideo, DTS/FCS, 2009.

CASTEL, R. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1997.

CERCANIAS – Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares. *Modelo de Atención*. Montevideo, MIDES, 2015. [En línea: octubre de 2016]. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

CONSEJO NACIONAL DE POLITICAS SOCIALES. *Plan de Equidad*. Montevideo, IMPO, 2008.

CONSEJO NACIONAL DE POLITICAS SOCIALES. *La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*. Montevideo, MIDES, 2011.

COUTO ROJAS, B.; YAZBEK, MC.; RAICHELIS, R. La Política Nacional de Asistencia Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos, en COUTO ROJAS, B.; YAZBEK, MC.; DA SLIVA E SILVA, M.; RAICHELIS, R. (Orgs.) *O Sistema*

*Único de Assitencia Social no Brasil: umarealidade em movimento*. San Pablo, Cortez Editoria, 2010. Pp. 32-65.

DE SWAAN, A. *A cargo del Estado*. Barcelona, Ediciones Pomares – Corredor, 1992.

DI VIRGILIO, M. y PERELMAN, M. Ciudades latinoamericanas. La producción social de las desigualdades urbanas, en DI VIRGILIO, M. y PERELMAN, M. (coord): *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*. Buenos Aires, CLACSO, 2014. Pp. 9-23.

IERVOLINO, A. Sistematización de la metodología de trabajo del componente de Acompañamiento Familiar y trabajo de cercanía. UCC. Mimeo, 2014.

MARROIG, A.; PERAZZO, I.; SALAS, G. y VIGORITO, A. Evaluación de impacto del programa de acompañamiento familiar de Uruguay Crece Contigo. Documento de Trabajo. Instituto de Economía, Universidad de la República, 2017. [En línea: ´diciembre de 2017]. Disponible en: [www.iecon.ccee.edu.uy](http://www.iecon.ccee.edu.uy)

MERKLEN, D. *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina, 1983 – 2003*. Buenos Aires, Editorial Gorla, 2005.

MIDES. *Memoria Anual 2005*. Montevideo, MIDES, 2006. [En línea: julio de 2017]. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

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

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

MIDES y Oficina de Planeamiento y Presupuesto. *Reporte Uruguay 2015*. Montevideo, MIDES/OPP, 2015. [En línea: octubre de 2016]. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

OPP y UCC. *Programa Uruguay Crece Contigo. Componente Acompañamiento Familiar y Trabajo de Cercanía. Protocolo de intervención*. Montevideo, mimeo, 2014.

SOLDANO, D. Territorio, asistencia y subjetividad en el Gran Buenos Aires (1990-2004), en KESSLER, G.; SVAMPA, M. y GONAZLEZ BOMBAL, I. (Coord): *Reconfiguraciones del mundo popular. El Conurbano Bonaerense en la postconvertibilidad*. Buenos Aires, UNGS/Editorial Prometeo, 2010. Pp. 369-427.

SOLDANO, D. y ANDRENACCI, L. Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino, en ANDRENACCI, L. (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, UNGS – Prometeo Libros, 2005. Pp. 17-79.

UCC. *Programa Uruguay Crece Contigo*. Montevideo, mimeo, s/f a.

UCC. *Políticas de Primera Infancia. Uruguay Crece Contigo*. Montevideo, mimeo, s/f b.

Fuentes: Entrevistas realizadas a operadores, coordinadores, supervisores y facilitadores de los programas Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo en el marco

del proyecto: Leoplod et al (2016): “*Estudio de los dispositivos de proximidad en las estrategias de intervención de los programas Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo del Ministerio de Desarrollo Social*”. DTS – MIDES.

Recepción: 21/03/2018

Aceptación: 13/08/2018