

Pensar las estrategias de proximidad en tiempos de creciente individuación y desencantamiento institucional

Carolina González Laurino¹

Sandra Leopold Costáble²

El trabajo que se presenta forma parte del proyecto de investigación denominado: Estudio de las Estrategias de proximidad en los procesos de intervención de los programas Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo.³

Más allá de sus diferencias en la forma de enunciación, definición y metodología de implementación, los tres programas «prioritarios» utilizan una estrategia de intervención «en proximidad» que parece dar cuenta –más allá de su intencionalidad explícita— de los

¹ Doctora en Sociología y Ciencias Políticas (opción Sociología) por la Universidad de Deusto, España. Licenciada en Sociología egresada de la Universidad de la República (Udelar). Licenciada en Trabajo Social por la Udelar. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Correo electrónico: carolina.gonzalez@cienciassociales.edu.uy

² Doctora en Ciencias Sociales, con especialización en Trabajo Social (Universidad de la República), Magíster en Trabajo Social (Universidad Federal de Río de Janeiro y Universidad de la República), Especialista en Políticas Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República), Asistente Social (Universidad de la República). Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Correo electrónico: sandra.leopold@cienciassociales.edu.uy

³ El proyecto se inscribe en un Convenio de cooperación entre el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UDELAR) y la Dirección de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

procesos de individuación descritos por Robert Castel y Denis Merklen, así como de los procesos de desinstitucionalización sobre los que reflexiona François Dubet.

El programa Cercanías está integrado por una serie de organismos públicos,⁴ articulados a nivel nacional y territorial. Se presenta como una Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares. Promueve un cambio en la gestión de las instituciones para superar fragmentaciones y superposiciones, mejorar la articulación de los servicios en el territorio, el trabajo en red y la integralidad. Desarrolla un trabajo de proximidad con las familias que presentan mayores índices de carencias críticas y de vulnerabilidad socio-familiar, procurando garantizar un rápido y eficiente acceso a las prestaciones sociales (2012: 2).

En los documentos que configuran el Modelo de atención del programa —en sus versiones 2013 y 2015— la estrategia de intervención en proximidad se define como «una cualidad del dispositivo de acompañamiento familiar», tanto como «una metodología» de trabajo que permita a las familias el acceso a un sistema de prestaciones, servicios y transferencias prioritarias, mediante un trabajo «simultáneo y complementario sobre los aspectos socioculturales y en la dinámica de los grupos familiares, así como en las necesidades básicas insatisfechas, entendiéndolo como un puente para el acceso a los derechos sociales y a las políticas universales» (2013: 9; 2015: 10).

El programa Jóvenes en Red⁵ justifica su existencia en la identificación de jóvenes que no estudian ni trabajan. Para dar respuesta a este cuadro problemático, el programa define como objetivo general: “Promover el ejercicio de derechos de los adolescentes y jóvenes

⁴ Los organismos públicos que co-gestionan el programa Cercanías son: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Salud Pública (MSP), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP-CODICEN), Agencia Nacional de Vivienda (ANV), Banco de Previsión Social (BPS) e Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU).

⁵ Se trata de una propuesta interinstitucional integrada por: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Defensa Nacional (MDN), Ministerio de Turismo y Deporte, (MTYD), Administración Nacional de Educación Pública, Universidad del Trabajo del Uruguay (ANEP/UTU, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)

de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y el mercado formal de empleo desde un abordaje integral, territorial y en comunidad” (2012:8).

En el documento de presentación de Jóvenes en Red (2012) no se registra ninguna mención a la proximidad en la definición y justificación de la propuesta. No obstante, al hacer referencia al protocolo de intervención y recursos técnicos, el Informe de Evaluación Cualitativa, (2015), señala que la metodología de intervención del programa se basa “en el trabajo de cercanía”, desarrollado por los equipos técnicos con cada joven, más una modalidad de trabajo grupal y comunitario.

Uruguay Crece Contigo se concibe, desde su creación (2012), como una política pública sustentada en una estrategia de acompañamiento familiar y trabajo de cercanía, cuyo objetivo es mejorar la salud, la nutrición, el desarrollo infantil y la inclusión social de mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 4 años que viven en hogares de alta vulnerabilidad social (Lustemberg, 2012; Solari, 2015).⁶

La implementación del componente «acompañamiento familiar y trabajo en cercanías» de Uruguay Crece Contigo se encuentra fuertemente protocolizada, supervisada, monitoreada y evaluada en función de indicadores sociales y sanitarios relacionados las metas planteadas respecto a la población objetivo, conceptualizada en los documentos como «familias con mujeres embarazadas y niños menores de 4 años que presentan situaciones de riesgo biológico y social» (2014). No obstante, más allá de la descripción de la estrategia de implementación, y del organigrama sobre el que se sustenta la intervención, la estrategia de trabajo en cercanías no se encuentra conceptualizada, ni fundamentada en la documentación analizada.

De la lectura de los documentos producidos en el marco del diseño y la gestión de los programas considerados en este estudio, se desprende que los tres programas utilizan como recurso prioritario la estrategia «de proximidad» para la gestión de las situaciones problemáticas que atraviesan los sectores sociales más vulnerables del país. Esto significa que las propuestas analizadas trabajan con la población en el territorio donde ésta desarrolla su vida cotidiana, con las interacciones sociales que establecen en el lugar donde transitan, y con los recursos socio-institucionales que los operadores encuentran

⁶ El Programa se insertó institucionalmente, en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Presidencia de la República (2012-2014) y a partir del año 2015, se constituyó en una Dirección Nacional del MIDES.

en el ámbito cercano —llámese comunidad, localidad o barrio— con los que las estrategias programáticas buscan coordinar acciones, procurando vincular la población objetivo con los recursos sociales que requieran.

A partir de esta lectura, la pregunta que surge en el análisis es ¿por qué se utiliza la estrategia de intervención en proximidad con estos sectores excluidos para llegar al objetivo último de promover mayores niveles de integración social?

Estudios anteriores centrados en Cercanías y Jóvenes en Red⁷ posibilitaron identificar y analizar dos aspectos problemáticos en la implementación de ambos programas: la dificultad para concretar el propósito de inclusión social que persiguen estas propuestas para una población que se caracteriza por encontrarse en condiciones de vulnerabilidad, extrema pobreza e indigencia y la inscripción —no exenta de contradicciones— de estas iniciativas programáticas, en lo que podría calificarse como “políticas de individuación” (Merklen, 2013).

Los movimientos que se generan a partir de las intervenciones asistenciales, conducirían a los sujetos hacia otras propuestas de igual carácter. De esta manera, parecería ser que los usuarios de ambos programas desarrollan una *movilidad lateral* (Merklen, 2013) como resultado de la configuración de trayectorias que solo se despliegan en los ámbitos asistenciales (como en este caso) o en los intersticios o márgenes sociales, donde se combina de manera continua y circular, la formalidad con la informalidad y la legalidad con la ilegalidad, sin que sea posible para los sujetos involucrados, trascender el carril por el que transitan.

Dado el tenor de las dificultades en lo que refiere a obtener y adecuar los recursos necesarios para la población de estos programas, parece insinuarse la posibilidad de que los operadores de ambas propuestas, tiendan a priorizar su labor con las familias, los jóvenes y los adolescentes, en detrimento de la intervención institucional. En este sentido, los operadores describen prácticas de acompañamiento, escucha y disponibilidad inmediata a los requerimientos de atención demandada por la población en ambos

⁷ Se refiere al proyecto de investigación que analiza las Trayectorias sociales de inclusión de familias y jóvenes partícipes de los programas sociales Cercanías y Jóvenes en Red hacia las instituciones públicas prestadoras de servicios universales, algunas prestaciones específicas y el mundo del trabajo, en el marco del Convenio del DTS de la FCS de la Udelar con la DINEM del MIDES y publicado en 2015 (ver referencia bibliográfica).

programas. Se desenvuelve de esta manera, una dimensión afectiva de la intervención, asentada en acciones de cuidado y atención, que no debería desestimarse, dada su contribución al reconocimiento social de sujetos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, extrema pobreza e indigencia.

Sin embargo, no parecería ser este el único efecto resultante de esta práctica. También es posible considerar que ambos programas desarrollen elementos que los aproximen a las *políticas de individuación o políticas del individuo*, entendidas como una constelación de intervenciones públicas que se centran en la producción del sujeto individual e “intentan comprometer a toda persona para que se asuma al mismo tiempo como un sujeto activo y responsable” (Merklen, 2013: 46). Con igual sentido, también es posible pensar la intervención de Uruguay Crece contigo sustentada en el acompañamiento familiar y trabajo de cercanía.

Según Merklen, estas políticas de individuación tienden a *movilizar* a cada sujeto —he aquí el sentido último de la categoría de *activación*— con el propósito de que puedan visualizar su cuadro de dificultad, establecer los objetivos para superarlo y diseñar la estrategia más adecuada para alcanzarlo. Todo ello desde un modelo metodológico que el autor califica de *copresencia*, y que asocia a usuarios y operadores en el planteo de nuevos «proyectos de vida» mediante los cuales los sujetos superarían la situación en la que se encuentran.

Si bien puede considerarse que Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo, en el marco de las orientaciones que caracterizan la actual matriz de protección social en Uruguay, no han sido concebidos como *políticas de individuación*, parecería que su implementación, así como las limitantes que los dispositivos universales y el mercado de trabajo formal presentan, estarían conduciéndolos en esa dirección o, por lo pronto, habilitarían la incorporación de componentes individualizadores en las tres propuestas. Desandar esta tendencia requeriría, entre otros aspectos, construir *condiciones de apropiabilidad* (Grassi, 2013), mediante acciones específicamente dirigidas a los dispositivos institucionales, orientadas no solo a reflexionar acerca de sus sentidos y modalidades de actuación, sino también a encontrar y poner en práctica, conjuntamente con el resto de los componentes de la matriz de bienestar, políticas de inclusión efectivas para la población proveniente de los programas asistenciales. Esta tarea es tan relevante como difícil, en una contemporaneidad que, como señala Dubet, expone instituciones

simbólicamente menos eficaces, como resultado de la implosión de sus propias contradicciones (Dubet, 2006, 2013).

Para Dubet las instituciones constituyen un dispositivo práctico y simbólico, que dispone un programa institucional sobre el otro, asentado en principios universales e indiscutibles, con el propósito de producir, como resultado de un trabajo de socialización, al actor o sujeto de la sociedad. (Dubet, 2011:95-97)

No obstante, en las últimas tres décadas, transformaciones sustantivas en las relaciones de los actores con la sociedad, habrían producido una notoria decadencia del programa institucional que estarían desarrollando profundos cambios en la forma de producir al actor de la sociedad.

Hay una transferencia de las instituciones hacia el individuo, de los roles y los estatus hacia las personas. Cuanto menos fuerte es el programa institucional, más activos son los actores y más numerosos los profesionales encargados de sostener a estos individuos (...) Cuando las relaciones ya no son reguladas de antemano por la institución, cuando esta ya no se dirige a «creyentes» seleccionados o individuos sometidos, los profesionales deben construir por sí mismos sus relaciones con los usuarios (Dubet, 2011:113).

Por tanto, es posible observar una doble transferencia y una doble afectación: por un lado, cada individuo debe procurar activarse, forjarse a sí mismo, obligado a «hacer por su cuenta» lo que la sociedad ya no hace. Por otro lado, el trabajo que ejercen los profesionales sobre los otros, se vuelve más exigente, en la medida de que ya no están protegidos en las relaciones con esos otros, por las creencias y las formas de legitimidad de las instituciones. De esta manera, concluye Dubet, ambos están obligados a movilizarse cuando sus roles ya no tienen una relación directa con principios universales e indiscutibles.

Hacer dialogar estas elaboraciones teóricas con los programas asistenciales considerados y, particularmente, con la estrategia de proximidad que los tres desarrollan, posibilita reafirmar el carácter de política de individuación que asumen en sus procesos de implementación. En este sentido, la acción de Cercanías, Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en Red, dispone de ayuda y sostén sobre los individuos, bajo el requerimiento de que cada uno asuma la voluntad de movilizarse, activarse para estudiar, trabajar o atender a sus hijos.

A su vez, la tesis de la decadencia del programa institucional habilita nuevas reflexiones, en el marco de programas de proximidad, que parecerían colocar al profesional y a la población usuaria en situación de “desamparo” institucional. El propio Dubet advierte, a partir de la experiencia de trabajo en Francia, de quienes califica como “los profesionales de la relación”, que estas intervenciones comienzan a ser narradas desde la queja, la demanda de compromisos excesivos y los magros resultados. En este sentido, la estrategia de proximidad de los programas en consideración, sustentada desde el diseño de la política en las severas dificultades de existencia de su población objetivo, ¿asume el declive institucional como dato irreversible y contundente? Si así fuere, ¿cómo se produce el *sujeto de la sociedad* en este tiempo y en estas condiciones de existencia?

Documentos citados

Cercanías. Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares. (2012) INAU, ANEP, ASSE, MIDES, MVOTMA.

Modelo de atención. Cercanías. (2013) MIDES, MSP, MTSS, MVOTMA, ANEP, ASSE, BPS, INAU.

Modelo de atención. Cercanías. (2015) MIDES, MSP, MTSS, MVOTMA, ANEP, ASSE, BPS, INAU.

Propuesta Jóvenes en Red. (2012) Propuesta de elaboración interinstitucional. MIDES, MEC, MDN, MTYD, ANEP/UTU, INAU.

Informe de Evaluación Cualitativa. (2015), División de Evaluación. DINEM, MIDES.

Uruguay Crece Contigo. Hacia un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia. Cristina Lustemberg, 2012.

Dirección Nacional Uruguay Crece Contigo. Evaluación de actuación y programación 2015-2020. Mariela Solari, 2015. MIDES.

Protocolo de intervención Uruguay Crece Contigo, Componente: Acompañamiento familiar y trabajo en cercanías. (2014)

Bibliografía

Dubet, F. (2011) *El trabajo de las sociedades*. Buenos Aires, Amorrortu.

Dubet, F (2006) *El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*. Barcelona, Gedisa.

Grassi, E (2013) “El sujeto de la política social. Obstáculos persistentes y condiciones necesarias para el ejercicio de los Derechos”. *Revista SER Social*. 15, nº 33: 280-300.

Leopold, S.; González Laurino, C.; Paulo, L.; Baraibar, X. (2015) Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social. *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales*. v.: 2, p.: 7 - 52, Montevideo, MIDES-FCS. Udelar.

Merklen, D. (2013) Las dinámicas contemporáneas de la individuación en Castel, R.et al *Individuación, Precariedad, Inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires, Paidós.