

**Universidad Nacional de la Plata**  
**Facultad de Trabajo Social**  
**III Foro Latinoamericano**

**Tensiones y desafíos en la implementación de los programas de acompañamiento familiar focalizados en la extrema pobreza.<sup>1</sup>**

**Eje 4:** Balances y perspectivas sobre las políticas públicas en la región.

**Autor:** Lic. T.S. Santiago Zorrilla de San Martín Cerutti. Profesor Asistente en la materia Cuestión Social en la Historia del Ciclo Inicial de la Facultad de Ciencias Sociales-UDELAR. Supervisor del programa Cercanías del Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay.

Contacto: [zorrillasan@gmail.com](mailto:zorrillasan@gmail.com)

En las últimas décadas en diferentes países de Latinoamérica se han implementado programas focalizados en la extrema pobreza diseñados a partir de una modalidad de acompañamiento familiar y que, principalmente, si bien se los puede agrupar en políticas asistenciales, orientan la intervención social desde lo educativo promocional y en la articulación interinstitucional con otras políticas sociales<sup>2</sup>.

En estos programas, más allá de la precariedad económica o vulnerabilidad identificada que vuelve a determinada población beneficiaria de estas políticas, tienen un fuerte componente de *acompañamiento* de la familia por parte de, al menos, un operador. Aquí no se trata de discutir lo novedoso del dispositivo que, de hecho, se entiende siempre estuvo presente en el trabajo social, sino atender al papel preponderante que asume en el contexto actual y, a partir de la lectura y puesta en

---

<sup>1</sup> Esta ponencia se apoya en la tesis de Maestría en Trabajo Social de la FCS/UDELAR en proceso de elaboración y en un artículo aún inédito presentado para una publicación interna del programa Cercanías del Ministerio de Desarrollo Social titulado: *Peleando la integración. Los ETAF como parte y testigo de los procesos de exclusión social*. Se estima será publicado en el mes de abril del corriente.

<sup>2</sup> A modo de ejemplo el BID posee una publicación que sistematiza y compara experiencias que ha financiando: Jara, Patricia y Sorio, Rita (2013) *Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza*. BID: División de protección social y salud.

relación de diferentes autores, dar cuenta sobre algunas dificultades y tensiones presentes al momento de su implementación.

En Uruguay un ejemplo reciente son los programas en un principio bautizados con el nombre de “prioritarios”, que a partir del año 2015 se los conoce como “programas de proximidad” y son ejecutados en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES): Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías (que se ejecuta en conjunto con el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay-INAU).

Estos programas comenzaron en el año 2012 en el marco de lo que se definió desde el gobierno como la “*Reforma Social*” (CNPS, 2011). Si bien cada uno tiene sus particularidades se caracterizan por una intervención que, en un período acotado de tiempo, se proponen trabajar sobre los *activos*, apoyar la formación de *capital humano* y promover la *autonomía* a partir de la modalidad de *acompañamiento* cuerpo a cuerpo de los operadores a los beneficiarios. Si bien estos programas se pueden considerar paradigmáticos, esta modalidad de intervención se puede rastrear en diferentes políticas sociales focalizadas promovidas desde la década de 1990.

El documento de *la Reforma Social* reafirma la idea, ya presente en el Plan de Equidad implementado a partir del 2008, que el abordaje de lo social se realiza a través de dos componentes. Uno de reformas estructurales que dan continuidad a la universalidad de las políticas sociales (salud, impositiva, empleo, educación, vivienda) y otro específico que crea la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS). Este último fundado sobre la necesidad de acciones focalizadas en la pobreza para garantizar el acceso a los servicios universales promovidos por las reformas estructurales. En este componente es que se incluyen las políticas de transferencia de renta condicionada y una variedad de proyectos focalizados y transitorios, en general fundamentados desde una perspectiva de restitución de derechos vulnerados.

La RAIS se presenta como un conjunto de *acciones afirmativas*, de carácter *transversal*, dirigidas a atacar el *núcleo duro* de la pobreza con el *horizonte de la integración social*. Para ello se explicita la necesidad de una *correcta definición* de la población objetivo (hogares por debajo de la línea de pobreza), haciendo una distinción particular de los hogares de pobreza extrema (línea de indigencia). Además se promueven una serie de instancias de articulación interinstitucional (desde políticas a territoriales) con la intención de facilitar el tránsito hacia los servicios sociales dirigidos a toda la población y el empleo formal (CNPS, 2011:10-12).

En los “programas de proximidad” los operadores son ubicados como mediadores entre individuos o familias pobres y la matriz de bienestar social a los efectos de facilitar el pasaje hacia los servicios y prestaciones existentes, en general fundamentado desde una perspectiva de restitución de derechos vulnerados. Pero es precisamente en este aspecto donde estudios recientes dan cuenta de importantes

dificultades y limitaciones en el tránsito de la población beneficiaria desde los dispositivos focalizados hacia los universales y en el ingreso empleo formal, además de reconocer una escasa incidencia en la modificación de los recursos ofrecidos y resistencias al momento de articular (DINEM, 2014; Leopold et al, 2015).

Por lo tanto frente a la falta de respuesta institucional, al momento de definir las estrategias de intervención, los operadores se ven obligados a poner en juego herramientas que se encuentran en su acervo personal (desde aspectos que hacen a su formación particular hasta contactos personales que puedan facilitar recursos públicos o privados). Es decir, dentro de una política pública, recurrir a estrategias no formalizadas que se adecuan caso a caso.

A los efectos de acercar algunas lecturas teóricas que permitan echar luz sobre esta forma de intervención, en primer lugar, se debe atender a las formas en que se institucionaliza la dominación simbólica por medio del Estado y las políticas sociales. Así encontramos que Bourdieu (1997) desarrolla el concepto de *campo burocrático* para hacer referencia al espacio que concentra y ejerce el poder simbólico dado su capacidad para instalar principios duraderos de visión y división social. El poder simbólico del Estado radica en el reconocimiento de su representación universal, en cuanto administrador de la cosa pública, que se pone en práctica a través de la acción desinteresada en nombre del interés común. Por ello el *campo burocrático* se conforma como el espacio privilegiado para la *violencia simbólica*, o sea la violencia no reconocida que genera la aceptación natural del orden de las cosas y que transforma unas relaciones asimétricas arbitrarias en relaciones legítimas al punto de ocultarlas por evidentes.

Por su parte Grassi (2003; 2008) vincula las políticas sociales a los problemas de legitimidad del Estado –capitalista moderno- que, como instancia de representación universal, debe compatibilizar la desigualdad estructural del sistema económico con las ideas de igualdad y libertad jurídicas (2003:13). Para la autora lo que está en juego es la lucha por la hegemonía (2003:15), es decir, por imponer la legitimidad de la desigual distribución de poder y oportunidades en nombre del interés general.

Por lo tanto las políticas sociales, como parte de las políticas públicas, son un reflejo de la institucionalización de la dominación simbólica. Y, siguiendo a Bourdieu, las mismas tienen efectos *enclasantes*. Hacen a la forma que adquieren las luchas por imponer formas de clasificar una situación o población como problemática y las respectivas líneas de acción legítimas, o sea, hacen a la disputa en torno a los “problemas”, sus “soluciones” y quien es nominado como “merecedor”. La forma que adquiere la política social “normatiza y normaliza liza un régimen de reproducción social” (Grassi; 2008:30).

La idea de *régimen de reproducción social* indica que lo que está en juego es la reproducción social más allá del campo de la producción y la reproducción de la fuerza de trabajo. Y esto es particularmente relevante en un contexto en el que se ha instalado el desempleo estructural y ampliado la precariedad laboral como una forma típica de empleo (Castel, 2010:125-142) ya que obliga a considerar qué alternativas se ofrecen a aquellos que no tienen la posibilidad de garantizar su supervivencia por medio del trabajo. Si se consideran los programas focalizados en la extrema pobreza, por más esfuerzos que se haga en alentar su integración al mercado de trabajo, se está frente a una población para la que la oferta de empleos es prácticamente inexistente o que, por las condiciones y calidad del mismo, se vuelven incompatibles con las urgencias que deben afrontar en su vida cotidiana.

Por otra parte, autores que se pueden encuadrar en el pensamiento de Foucault realizan un aporte relevante. Estos dan cuenta de la consolidación de un movimiento, iniciado en las últimas décadas del siglo pasado, que registra una tendencia en el corrimiento de la responsabilidad colectiva en el tratamiento de lo social, vinculada a las protecciones en el marco del Estado nación, hacia una responsabilidad individual, vinculada a relaciones comunitarias (Álvarez Leguizamón, 2005; Castel, 2010; Dónzelot, 2015; Merklen, 2013; Rose, 2007).

Las raíces de estos cambios no son recientes sino que se encuentran en transformaciones societales vinculadas al desarrollo de la modernidad en donde se dan las condiciones para que emerja la idea del individuo. De hecho, como bien lo recoge Castel (2010:303), esta valorización del individuo también es una exigencia de ser individuo. La misma se encuentra en los diferentes órdenes del derecho, la ética, la moral e, incluso, la propia idea de democracia implica el reconocimiento de una sociedad integrada por individuos libres y responsables. Es en esta valorización del individuo donde cobran particular relevancia diferentes propuestas de intervención social que buscan el *empoderamiento* o la promoción de la *autonomía*. Lo que se busca es que las personas se vuelvan *activas, responsables y autónomas* en el manejo de su vida y bienestar.

Pero este movimiento no nos debe hacer olvidar que las posibilidades de tal autonomía no reposan en aspectos individuales sino que dependen de condiciones sociales. La exigencia de ser individuo no siempre se acompaña con la posibilidad de serlo. De hecho históricamente esta posibilidad se hace presente en gran parte de la población gracias a la seguridad social y la desmercantilización de la fuerza de trabajo que permiten superar la urgencia de vivir al día.

Por ello es importante atender algunas de las consecuencias que tiene este corrimiento a la responsabilidad individual en aquellos que no tienen las posibilidades de ejercer su autonomía. En primer lugar se puede identificar un aumento de la política

disciplinaria y coercitiva que se refleja en el crecimiento de la población carcelaria. Además, al ubicar la responsabilidad a los aspectos subjetivos hay un resurgir de la problematización moral y cultural de la pobreza que toma distancia de las explicaciones objetivas vinculadas a la desigualdad. Lo que nos lleva a una importante transformación en cuanto a la ayuda social entendida como un derecho. Si la responsabilidad es individual y no social, la ayuda no es un derecho sino un beneficio. Por lo tanto quien recibe ayuda está en deuda por haber sido beneficiado. Es por esto que Merklen (2013) encuentra que unas características de de las políticas sociales que promueven *la individuación* son la idea de contrato y de contrapartida.

Pensando en la intervención social desarrollada por los operadores de los programas de proximidad se encuentra que son en una medida parte y testigos de los factores excluyentes que hacen a la reproducción social de los diferentes grupos y clases sociales, y que por lo tanto, también hacen a la reproducción de las condiciones materiales y simbólicas en las que se encuentra la población atendida. *Parte* en tanto agentes del campo burocrático que ejecutan una política social y por lo tanto hacen a las formas como se institucionaliza la dominación simbólica. Pero también *testigos* directos de cómo los procedimientos institucionalizados para acceder a los servicios y prestaciones en muchos casos terminan por excluir a las familias atendidas. Aspecto que demanda el desarrollo de estrategias de intervención lo más creativas (y en general no formales) para evitar este destino.

Y es que la cercanía y proximidad fundan las condiciones para una intervención de respeto y comprensiva del lugar del otro.

En este aspecto es importante promover la misma actitud de las familias hacia los operadores. Reconocerse en las diferencias (de clase) e investiduras institucionales es fundamental para contemplar los efectos de la violencia simbólica. Fundamental en tanto es una referencia para correr al operador del rol de quien viene a corregir desvíos morales o culturales y evitar intervenciones que culpabilicen –aún más- la situación familiar.

En un contexto en que se ubica la responsabilidad en el individuo, incluso en aquellos que no tienen las condiciones para enfrentarla, las políticas sociales que orientan su acción a la *activación y responsabilidad* individual enfrentan el riesgo de confirmar el propio fracaso del individuo abyecto<sup>3</sup> o de los mismos operadores de la política en su tarea socioeducativa –de *activación*. Aún así se debe tener presente que, en un contexto en donde lo que lo que hay para repartir es escaso, para estos operadores trabajar sobre los *activos* es prácticamente una obligación.

*Y frene a las dificultades registradas en las instancias de articulación interinstitucional se debe tener presente que se está ante un problema político (en referencia al poder y*

---

<sup>3</sup> “Individuos abyectos” es una expresión que utiliza Rose (2007).

*las relaciones de clase) y no de gestión (aunque siempre se puede hacer presente). Hace a las representaciones sociales, al lugar ocupado en el espacio social y las posibilidades materiales y simbólicas a él vinculadas.*

## **Bibliografía:**

Álvarez Lequizamón, Sonia (2005) "Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza". En Álvarez Lequizamón, Sonia (coord.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO.

Bourdieu, Pierre (1997) *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.

Castel, Robert (2010) *El ascenso de la incertidumbre*. Buenos Aires: FCE.

DINEM (2014) *Informe preliminar de evaluación cualitativa. Programa Cercanías*. Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo.

Donzelot, Jacques (2015) "Lo social competitivo". En *Revista Frontera N°8*. DTS-FCS-UDELAR, Montevideo, pp. 17-30.

Grassi, Estela (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Tomo I. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Grassi, Estela (2008) "La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate 'post-neoliberal'". En Ponce, J. *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador, pp. 29-68.

Jara, Patricia y Sorio, Rita (2013) Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza. BID: División de protección social y salud.

Leopold, Sandra; González, Carolina; Baraibar, Ximena; Paulo, Laura (2015) "Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social. En *Cuaderno de ciencias sociales y políticas sociales*. N°2. MIDES, DTS-FCS-UDELAR.

Merklen, Denis (2013) "Las dinámicas contemporáneas de la individuación". En Castel, Robert; Kessler, Gabriel; Merklen, Denis; Murard, Numa; *Individuación, precariedad, inseguridad: ¿desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.

Rose, Nikolas (2007) "¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno". En *Revista Argentina de Sociología*, vol. 5, núm. 8. Consejo de Profesionales en Sociología Buenos Aires, pp. 111-150

## **Fuentes documentales:**

Consejo Nacional de Políticas Sociales – CNPS (2011) *La reforma social. La nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción*.

Plan de Equidad. Disponible en:

[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf)