

**Consejo Nacional de Políticas Sociales
Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad
Sub Comisión de Familia**

**Asesoría: “Bases para el diseño de una Estrategia de
Intervención Integral con Familias en situación de
vulnerabilidad”**

Informe Final

José Enrique Fernández

Setiembre de 2011

Contenido

1	Introducción	4
2	Antecedentes.....	9
3	Reflexiones sobre familia y abordaje familiar	24
3.1	Construcciones conceptuales sobre Familia.....	24
3.2	El Estado y la Familia (una lectura desde el contexto)	32
3.3	Enfoques teóricos sobre la familia que subyacen en las actuales políticas sociales.	37
3.3.1.	El enfoque de derechos	38
3.3.2.	El enfoque de capacidades	41
4	Debates sobre una (posible) estrategia de abordaje familiar en el marco de las políticas sociales. (revisar).....	47
4.1	Aportes de referentes técnicos y/o académicos.	47
4.2	Aportes al debate desde la Subcomisión de Familia	68
4.3	Aportes de los trabajadores y operadores de campo.....	86
4.3.1.	Percepción de características y problemas a nivel general	86
4.3.2.	La especificidad desde una perspectiva de género.....	89
4.3.3.	La familia como problema	89
4.3.4.	El control social y el enfoque de derechos.....	90
4.3.5.	El acceso a bienes y servicios	93
4.3.6.	La apuesta a lo comunitario con base territorial	98
4.3.7.	Aspectos centrales vinculados con los modelos de intervención	100
4.3.8.	Los elementos negativos o cuellos de botella que presenta la práctica	101
4.3.9.	Aportes emergentes para una estrategia de abordaje familiar.....	106
4.3.10.	Fortalezas y obstáculos percibidos por los actores	109
5	El complejo mapa de la producción y distribución de bienes públicos	114
6	Estrategia	119
6.1	Decisiones preliminares.....	119
6.2	Definición de la estrategia	124
7	Consideraciones finales.	138
8	Resumen ejecutivo.	144

Advertencia: El uso del lenguaje que no discrimine entre hombres y mujeres es una de nuestras preocupaciones. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado

|| por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres. ||

1 Introducción

El presente informe recoge los productos comprometidos en los Términos de Referencia (ver anexo) para la realización de una asesoría que aporte a la generación de bases para el diseño de una Estrategia de Intervención Integral con Familias en situación de vulnerabilidad, contratado por el Mides a partir de la demanda del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS).

El objetivo de la asesoría consistió en contar en un plazo razonablemente breve (10 meses), con conocimiento sistematizado acerca de abordajes que tomen al núcleo familiar como sujeto de intervención, en particular los vinculados a situaciones de especial vulnerabilidad social, como forma de contar con insumos y evidencia para la formulación de una estrategia de intervención con familias en situación de vulnerabilidad de carácter interinstitucional y en clave territorial.

La tarea de acompañamiento de la asesoría contratada fue encomendada a la Subcomisión de Abordajes Familiares de la Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad del CNPS; creada en el mes de octubre de 2010. Esta subcomisión ha contado con la participación activa de representantes de los siguientes organismos: Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Administración de Servicios de Salud del Estado, Administración Nacional de Educación Pública, CODICEN e Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay. La subcomisión se ha reunido con el cometido de analizar, reflexionar, discutir y diseñar una Estrategia de Intervención integral interinstitucional con familias en situación de vulnerabilidad social y en clave territorial. La reflexión desde las diferentes instituciones, acerca de una estrategia de intervención familiar se ha llevado adelante en forma paralela con la evaluación de los componentes de la red de asistencia, fundamentalmente las transferencias monetarias, así como a la definición de prerequisitos para la creación de un sistema nacional de cuidados.

A partir de la fundamentación planteada por la subcomisión de familia y de las diferentes instancias de discusión generadas en el proceso con operadores de campo, actores referentes profesionales y/o académicos, y decisores políticos, se puede identificar con claridad cuál es la demanda concreta para la presente asesoría y cuál es el principal desafío para generar la estrategia y finalmente implementarla.

Se parte de la existencia de un conjunto de Políticas Sociales que implican una serie de programas y proyectos que han significado un avance importante para reducir la vulnerabilidad social.

Estos programas y proyectos han desarrollado marcos teóricos y metodológicos que fundamentalmente han podido avanzar en los niveles individual y comunitario de la intervención social, pero han tenido dificultades para lograr resultados en el abordaje del nivel familiar. De hecho, la necesidad de trabajar en el nivel familiar está planteada,

pero en los diferentes discursos se identifican problemas teóricos, metodológicos, institucionales, y de recursos humanos, para los cuales no se han encontrado soluciones.

Hay una diferencia entre el hecho de incorporar a la familia como un elemento importante en una intervención sobre un sujeto individual, o simplemente tomar el contexto familiar con un dato, a tomar a la familia como sujeto. Tomar a la familia como sujeto implica por una parte tener un claro posicionamiento teórico – ético – filosófico sobre el rol de la familia a nivel macro-social (reproducción social) y por otro tener una estrategia clara para operar sobre las condiciones micro-sociales dentro de las familias. Esto implica no solo definir hasta donde es admisible intervenir, sino también definir en qué situaciones la sociedad a través de los organismos competentes, puede abordar a un grupo familiar y realizar una intervención técnica tendiente a resolver un problema.

A partir de la información analizada, surge que en muchos casos, quienes han realizado trabajo de campo con abordaje familiar llegan a un punto en el que no pueden resolver las situaciones que están enfrentando. En esas situaciones, derivan el problema, abandonan el abordaje a la familia y trabajan con el individuo, y/o entran en conflicto con otros técnicos de diferentes organismos que están trabajando con la misma familia.

En el marco de este trabajo hemos recogido que los técnicos sienten que no cuentan con recursos suficientes para abordar las situaciones planteadas (metodología y provisión de bienes públicos), y/o no cuentan con la formación necesaria, no tienen soporte técnico específico dentro del equipo u organismo, y/o no tienen un lugar para derivar un caso que no pueden abordar, y que en algunos casos les fue derivado por otro equipo.

Sin bien se ha llegado a la convicción de que es necesario un abordaje familiar para situaciones especialmente complejas, es necesario consolidar una serie de criterios que deben de ser compartidos sobre la metodología a utilizar para este abordaje, la constitución de los equipos técnicos, el rol de los técnicos en este proceso, el ámbito institucional en el que deben operar los equipos, y eventualmente los mecanismos de derivación de casos.

A partir de la comprensión de la demanda hacia la asesoría, se propuso generar un proceso de diseño de política, que teniendo a la subcomisión como sujeto técnico-político (son técnicos y están representando a sus organismos), genere los insumos necesarios para la definición en los organismos competentes de una política concreta de abordaje familiar. En este caso el rol de asesor ha sido el de generar y proporcionar insumos para la discusión, coordinar el proceso de discusión, sistematizar los insumos derivados de este proceso, y operar como agente externo en un proceso de creación colectiva.

Para generar un proceso de diseño de política hay que tener en cuenta tres lógicas diferentes que son parte constituyente del proceso y deben estar presentes, la lógica política, la lógica científica, y la lógica normativa.

La lógica política es una lógica de suma positiva: se hace política para obtener resultados, para solucionar problemas, por lo que es necesario pensar simultáneamente en el corto, el mediano y el largo plazo. Pero sobre todo es necesario pensar en los períodos de gobierno, que a su vez coinciden con períodos de ejecución presupuestal.

Es claro que no se puede resolver qué hacer con las familias solamente desde la lógica política, porque esto no daría garantías de resultados, pero es obvio también que desde esta lógica se establecen los parámetros que van a orientar la acción, y los recortes que se van a hacer al problema para garantizar resultados en los plazos razonables.

Una de las preguntas que nos tendríamos que hacer como equipo de trabajo, desde esta lógica es: ¿Se pueden identificar dentro de los Lineamientos Estratégicos de Gobierno referencias concretas para un abordaje de esta problemática? Y de no ser así, ¿Qué valores o principios básicos de izquierda se deben tener en cuenta para definir la relación que debe tener el Estado con las familias vulnerables?

Por último, los productos de este proceso deben de pasar por un análisis de viabilidad política en diferentes etapas de elaboración, para asegurarnos que el resultado sea aplicable.

La lógica científica es una lógica de múltiples resultados. Desde la producción científica se pueden realizar diagnósticos, aportar marcos teóricos y metodológicos, identificar consensos, desafíos y cuellos de botella, definir un marco para la acción, pero la tarea de priorizar un marco sobre otro tanto a nivel teórico como metodológico no es una responsabilidad que deba recaer en esta lógica. En última instancia son decisiones políticas, que se pueden tomar con un fuerte sustento técnico. La ciencia no tiene por cometido el decírnos cuales son los fines deseables. La ciencia nos puede decir con razonable precisión cuáles son los medios más adecuados para llegar a determinados fines y que implicancias pueden tener estos procesos.

La lógica normativa es una lógica de suma cero: se puede hacer o no se puede hacer. Uno de los desafíos para los programas de gobierno es la fuerte normatización del sector público. El problema objeto de esta asesoría implica un marco normativo específico de la gestión pública, y un marco normativo que regula el derecho de las familias, los niños y los adolescentes. Esto es una limitante estructural a las políticas que se quieran desarrollar, y solo caben dos opciones: o se diseña dentro del marco legal existente, o el cambio del marco legal forma parte del diseño.

En resumen, la propuesta de construcción colectiva de una política específica de abordaje familiar está sustentada en estas tres lógicas.

Desde una lógica científica el asesor presentará un diagnóstico sintetizado de los aspectos teóricos y metodológicos resultantes de una revisión bibliográfica y documental, y del análisis de la práctica de un grupo de actores de campo seleccionados; desde una lógica política se generará un proceso de intercambio, discusión y validación de los insumos aportados para generar un mapeo de posibles líneas de acción, y finalmente se pondrán los resultados a consideración de actores decisores políticos, y actores académicos, para incorporar una segunda instancia de validación al proceso. La lógica normativa es por ahora una constante que será tomada en cuenta como referencia, y si eventualmente surge la necesidad de proponer cambios será tratada en particular.

Preguntas orientadoras

Desde 2005 ha habido un cambio sustantivo en la implementación de políticas sociales en Uruguay, sumado a una coyuntura de crecimiento económico, expansión del empleo y baja del desempleo.

Del análisis del período en cuestión, surge que no hay una relación directa entre los avances en términos socio-económicos a nivel macro y los resultados en términos de equidad, desigualdad, y de reducción de la pobreza y la vulnerabilidad. Se constata que no todos los individuos en situación de vulnerabilidad han podido aprovechar de la misma forma las circunstancias favorables que plantea la coyuntura, y que las diferentes prestaciones de la red de asistencia del Plan de Equidad no han tenido un impacto homogéneo en la población sobre la que se focalizan, persistiendo situaciones de alta vulnerabilidad que no se han podido resolver.

Esta circunstancia se explica tanto porque las prestaciones constituyen componentes asistenciales para la superación de la indigencia, como porque los programas de inclusión social (empleo protegido, vivienda y hábitat, inclusión educativa, entre otros) no han alcanzado la cobertura necesaria o su alcance es aún muy incipiente.

Entre estas situaciones emergen con mucha fuerza problemas generados o agravados a partir de situaciones de enfermedades psiquiátricas y consumo abusivo de sustancias psicoactivas, que tienen una cobertura de atención deficitaria en el territorio. En una nueva coyuntura en la que se está planteando la Reforma Social, se están generando diferentes procesos tendientes a redefinir la estrategia del Estado en la implementación de políticas sociales para dar cuenta de estos problemas.

En este proceso, entre otras acciones planteadas, emerge la voluntad política de promover una estrategia que sustituya el modelo predominante centrado en el individuo, por un modelo que privilegie a la familia como sujeto de Intervención.

A partir de estas consideraciones, nos formulamos las siguientes preguntas que contribuyen a dar cuenta de la pertinencia de la propuesta.

- ¿Vale la pena desarrollar una estrategia de abordaje familiar, o eventualmente se puede sugerir alguna estrategia alternativa?
- ¿Qué tipo de respuesta tendría que dar el Estado, si consideramos a la familia como sujeto de intervención?
- ¿Qué elementos serían relevantes para incluir en un modelo de abordaje familiar? En otras palabras, ¿cuáles serían los principios orientadores?; ¿qué aspectos de la dinámica familiar debería atender?; ¿cuáles son los riesgos en una estrategia de este tipo, y qué efectos no deseables se deberían evitar?

Estas tres grandes preguntas se discutirán a partir de una revisión bibliográfica y un análisis documental de materiales sobre el tema que hayan generado las diferentes instituciones, grupos de discusión y entrevistas colectivas e individuales a operadores de campo de las diferentes instituciones, y de intercambios diversos con actores académicos, profesionales y políticos.

2 Antecedentes

La primera tarea realizada por la asesoría fue el análisis de un relevamiento efectuado con un cuestionario de preguntas abiertas auto aplicado a algunas instituciones participantes del CNPS que a nivel de antecedentes se constituye en la primera aproximación que podemos tener a la percepción que existe en cada institución sobre el tema, en términos relativamente generales, ya que la herramienta utilizada no releva los aspectos específicos de la gestión de la relación institución – familia.

Se trabajó con las respuestas del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), de la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Banco de Previsión Social (BPS), y la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE).

En primer lugar se relevaron las “**necesidades identificadas en relación a intervención familiar sostenida.**”

En el **INAU** las intervenciones se realizan a partir de la identificación de situaciones de vulnerabilidad de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Se interviene a partir de la detección del problema, con abordajes variables en función de las características de las situaciones, la cercanía territorial con un proyecto concreto, y las metodologías de los centros.

Algunos de los problemas que se visualizan desde el INAU están relacionados con el papel central que tiene el organismo en intervenciones que implican un abordaje familiar, y la dificultad para atender adecuadamente la demanda:

- intervenciones donde no se tienen recursos materiales para continuar y dar respuesta eficiente a las demandas;
- situaciones derivadas desde otras instituciones u organizaciones, donde en algunas ocasiones se saturan las posibilidades de intervención desconociendo los procedimientos internos de funcionamiento y sobrecargando las estrategias del organismo;
- derivaciones sin contraparte con la institución derivante.

La percepción de necesidades planteada por INAU apunta a los dos niveles claves que se deben abordar en este tema, la fundamentación de por qué es necesario potenciar las capacidades familiares:

- es necesaria la generación de un conjunto de apoyos para que todas las familias puedan cumplir su función de garante de la protección de los niños a su cargo.
- Fortalecer la permanencia de las familias en el entorno comunitario.

y los instrumentos metodológicos que deben ser desarrollados:

- Trabajo cotidiano de acompañamiento a las funciones de crianza.
- Soportes materiales para que las familias puedan hacer efectivos los derechos del niño.
- Intervenciones terapéuticas.

Se plantea que es necesario contar con equipos de apoyo territoriales de atención familiar, que integrados a la trama interinstitucional ya existente puedan elaborar estrategias con las familias, especialmente las que se encuentran en prestaciones sociales a partir de problemas vinculados a la dinámica familiar (maltrato, debilidades parentales de los adultos, adicciones, etc.)

En el caso del **MSP**, se plantea la necesidad de un abordaje familiar desde una estrategia sostenida de cercanía, donde un equipo o agente de referencia, a través de un relacionamiento sostenido y de confianza con las familias, vincule a éstas con la Red de Protección y de Servicios desplegada en el territorio.

Se percibe que la superación de situaciones de exclusión social requiere una intervención sostenida en el tiempo que contemple al grupo familiar, sus potencialidades, sus carencias y a cada uno de sus integrantes en particular.

Junto al diseño de un plan de intervención con las familias se plantea como necesario coordinar una acción intersectorial de las distintas políticas y servicios en territorio, que le dé sustentabilidad al proceso de inclusión una vez que la intervención familiar acaba.

Para consolidar dicha acción se considera necesaria:

- Garantizar la oferta de políticas y servicios según la demanda y características del territorio.
- Promover una visión integral en nuestras instituciones y sus integrantes, que propicie un mejor relacionamiento y vínculo más efectivo en los distintos espacios de coordinación intersectorial en el territorio y con el resto de los actores no gubernamentales.
- Diseñar un protocolo de coordinación interinstitucional en el territorio, en particular explicitando las competencias y grados de decisión de los representantes de cada organismo en los espacios de articulación.

El **BPS** aborda el tema de las necesidades desde una perspectiva estrictamente operativa, definiendo los criterios de focalización a seguir, básicamente los sectores de menores recursos y en sus organizaciones.

- Beneficiarios de pensión a la vejez
- Beneficiarios de asignaciones familiares

- Beneficiarios de soluciones habitacionales
- Organizaciones sociales vinculadas a la tercera edad
- Personas en situación de calle.

Desde **ANEPE** se responde a partir de las percepciones recabadas en un conjunto de programas vinculados a UTU, Primaria y Secundaria (Programa Maestros Comunitarios - PMC, Programa Aulas Comunitarias - PAC, Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico - PIU, Programa de Formación Profesional Básica - FPB, y Programa Formación Profesional Básica Comunitaria - FPBC).

De estos programas, el PMC tiene como aspecto central el trabajo con familias, el PAC y el PIU incorporan al trabajo con el estudiante una aproximación a la familia, y el FPB y FPBC no tienen abordaje familiar.

Un elemento interesante a destacar es que en el PMC problematizan el término intervención y plantean que prefieren hablar de “encuentro con las familias” “como rasgo que define su esencia”.

Se identifica la necesidad del abordaje familiar sostenido frente a la problemática de las familias que no envían a sus hijos a la escuela. Trabajan desde equipos socioeducativos interdisciplinarios. También se valora el abordaje familiar en torno al estudiante y a su trayectoria educativa.

Hay dos aspectos en los que se enfatiza sobre la necesidad del abordaje familiar:

- En el caso de alumnos vulnerables al fracaso escolar, el trabajo debería enfocarse a la familia puesto que se necesita su apoyo para que los jóvenes asistan a clase y a las tutorías las que se realizan contra turno.
- Es necesario trabajar con la familia para abordar la temática de la inasistencia y la asistencia intermitente.

En cuanto a la articulación con otras instituciones, se plantean dos aspectos claves:

- Es necesario contar con servicios especializados en Atención y Orientación Familiar a los cuales derivar casos que no pueden ser abordados desde los equipos existentes.
- Las prestaciones sociales que implican una contraprestación (MIDES, BPS), son poco controladas por los liceos. Cuando el liceo informa al MIDES de la ruptura del contrato porque el estudiante no asiste más, la lentitud del procedimiento es tal, que no resulta efectiva. No existe articulación efectiva entre los procedimientos de una y otra institución.

Por último, para operar con abordajes familiares, se ve como necesario completar los equipos multidisciplinarios con trabajadores sociales.

Desde **ASSE** se concibe a la familia y a la intervención familiar como el entorno - escenario donde se modelaran las prácticas de la socialización primaria dejando su impronta para la socialización secundaria. De esta manera se entiende la necesidad de

una intervención familiar sostenida con la intencionalidad de imprimir valores que se opongan a la cultura del consumo.

Desde ASSE se implementa el Plan Aduana con buenos resultados pero no termina de impactar en la cotidianidad de las familias porque actúa con tiempos acotados en procesos que son de más largo alcance.

En segundo lugar, se indagó sobre los “**“problemas a abordar donde la intervención sostenida con las familias sea relevante”**”.

El **INAU** plantea un listado exhaustivo de situaciones objeto de intervención, especialmente todas aquellas situaciones familiares que reflejan la vulnerabilidad socio-educativa:

- Todas las relacionadas a la supervivencia cotidiana de la familia en su dinámica diaria.
- Problemáticas asociadas a al consumo problemático de uno de sus miembros.
- Problemáticas asociadas a las discapacidades crónicas y a como sostener con acompañamiento institucional las mismas.
- Problemáticas asociadas a la expulsión de sus miembros más débiles como la situación de calle de niños y adolescentes, mendicidad o trabajo infantil.
- Problemáticas asociadas a situaciones de violencia y abuso sexual entre referentes paternos o con sus hijos o de explotación sexual comercial.
- El fortalecimiento de la familia y sus comunidades como ámbito privilegiado para el desarrollo de sus integrantes.
- Ausencia de protección familiar o déficit en el desempeño de las funciones de cuidado y crianza.
- Déficit de desarrollo infantil.
- Desvinculación educativa y ausentismo escolar de niños, niñas y adolescentes bajo amparo?
- Debilidades derivadas por carencias en la salud física o mental de los adultos responsables e integrantes menores con discapacidad que no participan en espacios de salud, socialización o educación.
- Familias en hábitat degradados, deficitarios y /o inundables.
- Porte de armas en niños o adolescentes en espacios institucionales o comunitarios.

En el caso de el **MSP** se plantea el trabajo de la salud de forma integral: bio pisco social, desde la promoción, prevención y acceso a los servicios de salud y actuando intersectorialmente sobre los determinantes sociales de la misma (vivienda, trabajo, educación, acceso a servicios básicos, etc.).

Se plantea la priorización desde el abordaje familiar de los distintos aspectos vinculados a las siguientes etapas que se consideran determinantes en la equidad de salud y las posibilidades de inclusión social:

- la gestación,
- la primera infancia
- la infancia

En cada ciclo de vida se promoverán prácticas preventivas y de auto cuidado, detección y seguimiento de patologías desde las herramientas disponibles en el sistema. (Carné de salud entre otros)

El **BPS** considera necesario trabajar el seguimiento y el apoyo social con los beneficiarios de pensión a la vejez, beneficiarios de asignaciones familiares, beneficiarios de soluciones habitacionales, para poder brindar orientación y asesoramiento tendiente a la salida de las situaciones de carencias de recursos que padecen.

En caso de pensionistas a la vejez, el contacto familiar es previo y definido por derecho para acceder al beneficio, o sea es obligatorio.

En el caso de beneficiario de asignaciones familiares, la tarea de seguimiento familiar la realiza el MIDES

En el caso de beneficiarios de soluciones habitacionales se trabaja desde una intervención familiar sostenida, con equipos multidisciplinarios que abarcan acciones de salud, recreativas, apoyo económico entre otras.

En el caso de personas en situación de calle se coordina con el MIDES.

ANEP plantea una serie de aspectos a continuar desarrollando:

- Profundizar acuerdos con las familias para el sostén educativo de sus hijos.
- Generar estrategias para que en los estudiantes de Programa de Aulas Comunitarias el trabajo o el desarrollo de tareas domésticas, que en algunos casos pueden ser inevitables, no obstaculicen el desarrollo de sus estudios.
- Fomentar la concientización y participación de las familias en referencia a la necesidad/obligación de permanecer y completar la educación media de los adolescentes
- Aumentar el acceso de las familias a los servicios sociales estatales (asignación, salud, etc.)

Se entiende que para estas tareas es esencial el trabajo entre el MIDES y el Consejo de Educación Secundaria y la importancia de acuerdos interinstitucionales de trabajo en red en los territorios.

La asistencia es un desafío para el liceo en general y para aquellos que tienen el programa PIU ya que les adiciona la asistencia en las tutorías.

Se encuentra crucial que los estudiantes no pierdan la cobertura en alimentación, salud integral, transporte cuando ingresan a secundaria, que es cuando se condensan los mayores problemas que los aquejan, incluso están en mayor situación de vulnerabilidad social y es cuando pierden estas apoyaturas.

También se marca que es evidente la falta de articulación y acuerdos a nivel macro, a nivel de grandes políticas educativas.

ASSE problematiza la estructura de roles que reciben los niños en sus primeros años de crianza. Considera que la intervención familiar debe centrarse en:

- abordar los roles adultos masculinos como figura referente para el niño, desde el vínculo entre madre e hijo, operando como una figura que aporte a modular y sostener las primeras interacciones madre-bebe.
- analizar las interacciones madre - niño, cómo se trabajan, desde dónde se analizan y cómo se abordan, poniendo la óptica tanto desde lo femenino como desde lo masculino.
- Analizar la estructura de modelos trasmítidos y a trasmisir, incluyéndolo dentro de un abordaje integral donde el “adulto es un referente”

En tercer lugar, se indagó sobre ***qué tipo de familias deberían formar parte de estas acciones.***

Desde el **INAU** se establece claramente la prioridad a los fenómenos de exclusión. Se piensa en familias afectadas en mayor o menor medida por diversos procesos de desafiliación o situaciones de vulneración grave como los indicados anteriormente.

El **MSP** plantea la concentración en familias en situación de pobreza extrema, contemplando entre ellas las de mayor vulnerabilidad.

El **BPS** entiende necesario trabajar con familias de bajos recursos, pero los planes y las priorizaciones necesarias se deberían determinar coordinadamente con otros organismos e instituciones.

En **ANEP**, la respuesta más abarcativa es del programa que trabaja específicamente con familias, el PMC. Se plantea que además de las familias de los niños que trabajan con los maestros comunitarios, se debería llegar a todas las familias que envían a sus hijos a la escuela. Piensan que trabajar con las familias es válido para todas las escuelas más allá de los contextos en los que estén ubicados.

En el caso del PIU, se plantea a nivel general el trabajo sobre el tema de la asistencia en los casos vulnerables al fracaso escolar. Los programas PAC y FPB están focalizados por la condición de riesgo de los alumnos.

ASSE entiende que el abordaje debe ser extensivo, priorizando a las familias que están en situación de exclusión social puesto que son procesos más largos y difíciles de revertir.

También considera importante incluir en estas acciones a las familias de trabajadores, de clase media.

En cuarto lugar se indagó sobre ***quién o quiénes deberían realizar el trabajo y cuál o cuáles instituciones deberían encargarse de ello.***

El **INAU** plantea tres propuestas concretas:

- La prolongación hacia lo familiar y comunitario de los servicios con perfil predominantemente socio-educativo, como un complemento necesario de su tarea.
- Modelos de atención que se caracterizan por brindar protección en situación de no existencia de cuidados familiares, determinando acciones para la sustitución del espacio familiar de origen por otro que cumpla las mismas funciones.
- Unidades situadas en territorio con cometidos de atender a lo familiar que operan y articulan diversas intervenciones socio- asistencial o terapéutico.

Se propone que partir de la concepción de la necesidad de poner el centro del desarrollo humano en la familia, pensada como grupo y observada desde sus diferentes dimensiones, es la clave a la hora de pensar el desarrollo social y de la persona. Por ello debería de estar en el discurso de todos los organismos dedicados a la ejecución de políticas públicas.

El **MSP** marca la necesidad de un proyecto interinstitucional, con participación de todos los organismos del estado y en particular, aquellos que integran el Consejo Nacional de Políticas Sociales.

En cuanto a la intervención familiar se considera al MIDES como el organismo de coordinación y articulación.

El **BPS** plantea que el trabajo interinstitucional se realizaría entre el BPS y el MIDES. Se da como ejemplo el trabajo en torno a Asignaciones Familiares.

ANEP plantea que en la escuela los docentes deben relacionarse con la familia de sus alumnos, también con otros actores; los otros técnicos afectados a la tarea educativa y de sostén.

Se entiende que el abordaje debería de realizarse desde equipos interdisciplinarios con un abordaje sistémico centrado en la familia, evitando la fragmentación de la atención a la problemáticas que se refieren al núcleo familiar en sí. Se entiende que el responsable debería de ser el MIDES con aportes sectoriales en conjunto con organizaciones de la sociedad civil.

ASSE propone trabajar desde la interinstitucionalidad, puesto que hay diferentes niveles de responsabilidades y coordinaciones. Es la manera de hacerlo extensivo a los diferentes departamentos y ciudades, optimizando los recursos humanos y materiales disponibles, poniéndolos al servicio de la población.

En quinto lugar se indagó sobre *el marco conceptual de abordaje de estas problemáticas*.

El **INAU** plantea la necesidad de realizar abordajes familiares donde la familia sea el centro de intervención. La familia es vista como el espacio privilegiado de cuidado de los niños, lo que inmediatamente la transforma en espacio a ser cuidado por la sociedad. El Estado debe respetar la diversidad de arreglos familiares, velando el efectivo cumplimiento de los Derechos del Niño en esos contextos.

Se concibe a la familia y comunidad como espacio de interacción y construcción de identidad que permite frente a algunas problemáticas emergentes verla como un todo dinámico que el inter juego de su ámbito de vida genera y resuelve problemas que pueden o no cronificarse. Esta teoría permite el abordaje terapéutico y socioeducativo y una mirada ajustada a la propia dinámica familiar y de sus condicionantes.

Para el análisis de los condicionamientos sociales existen otras alternativas teóricas que permiten observar los atravesamientos que sufre y por los cuales emergen problemáticas importantes en el desarrollo de sus miembros que deben ser atendidas.

En cuanto a los protocolos, deben incluir los pasos a seguir en la actuación en arreglos familiares en que los derechos de los niños se ven interpelados. Debe discriminarse en primera instancia cuando se trata de problemas vinculados a los soportes sociales a la familia y cuando se trata de problemas circunscriptos a la propia organización familiar, en cuyo caso deberían protocolizarse etapas de intervención para modificación de la situación. Estos protocolos deben señalar quién se responsabiliza de qué.

Desde el **MSP** se prioriza un enfoque de derecho y equidad, que integre la perspectiva de género, la étnico-racial y generacional.

Integralidad, partiendo de la familia como ambiente sostenedor y óptimo para el desarrollo humano, propiciando la construcción de vínculos saludables entre sus integrantes y con el entorno, potenciando las fortalezas en cada nivel individual, familiar y comunitario.

En cuanto a los protocolos, plantean que se necesitan definiciones precisas respecto a la conformación local del Equipo de Intervención Familiar, sobre sus contrapartes institucionales en el territorio, sobre las competencias y responsabilidades de cada uno en este proyecto. Esto permitirá la evaluación de la intervención familiar y de la

respuesta de la red de protección social y servicio a las demandas generadas por la misma.

El **BPS** plantea que el marco conceptual se debe desarrollar según los casos. En particular se entiende que la determinación de protocolos debería constar de uno de carácter marco y para su aplicación territorial, protocolos específicos de acuerdo a las características a cubrir.

Desde **ANEP** se destacan una serie de fundamentos conceptuales vinculados al PMC:

- La posibilidad de los niños de aprender, tomando a la familia como aliada pedagógica.
- La tarea del maestro comunitario no puede ser comprendida aislada del resto del colectivo docente.
- El maestro comunitario no solo involucra de otro modo a los niños en las propuestas sino que además, se considera imprescindible para desarrollarlas el lograr acuerdos con las familias.
- Se trabaja con un marco conceptual sistémico centrado en el sistema familiar en sí.

En cuanto a la existencias de protocolos, Primaria ha implementado Mapas de Ruta que son contextualizados por las escuelas, a la interna y en relación a los recursos de la comunidad.

Plantean que se debería proceder a generar acuerdo marco entre instituciones que ya vienen ofreciendo servicios a las familias y sistematizar las buenas prácticas que se están implementando.

Para **ASSE**, los protocolos deberían sacarse de los que utilizan los técnicos en cuanto a visualización diagnostica situacional, y los de cada una de las intervenciones múltiples que se hayan realizado y se realicen, tomando como insumo la evaluación de los programas implementados desde cada una de las instituciones.

En sexto lugar, se indagó sobre **cómo se expresaría el trabajo con familias en el territorio**.

Para el **INAU** deben darse y respetarse las competencias institucionales en virtud de las necesidades prioritarias del grupo familiar.

Se plantean dos escenarios diferentes:

- INAU pasaría a incorporar orgánicamente a las familias.
- Otro es de corte interinstitucional y territorial. Una posibilidad es que las mesas territoriales interinstitucionales tengan entre sus cometidos la generación del soporte estatal de las familias. Trabajo territorial con las familias

integrado por equipos interdisciplinarios e interinstitucionales que trabajen en territorio con las familias.

El **MSP** plantea un proyecto de Intervención Familiar Sostenido, que debe expresarse a nivel territorial a partir de un Equipo de Intervención a nivel local (departamental), responsable de la coordinación de los agentes familiares que trabajen junto a las familias seleccionadas y participen de los espacios de articulación de los responsables de política social en territorio.

Plantean la necesidad del fortalecimiento de la red de protección social y de los servicios en territorio. Para ello es necesario evaluar la oferta disponible en función de la demanda potencial a partir de las características de la zona y su población. En este marco es necesario profundizar las acciones intersectoriales existentes (ej.- MSP-MIDES.) y propiciar y fortalecer los vínculos con las organizaciones sociales y fuerzas vivas del lugar.

El **BPS** prioriza las siguientes medidas a nivel territorial:

- Coordinación directa entre las instituciones que abordaran el territorio
- Acciones interinstitucionales, expresadas en las Mesas Interinstitucionales

ANEP a su vez plantea una serie de estrategias territoriales:

- Participación en redes
- Se propone establecer Centros de Orientación Familiar con anclaje en servicios ya existentes.
- Trabajar con horarios compatibles con las dinámicas familiares, realizando un acercamiento a los servicios y minimizar los requerimientos burocráticos.
- Es necesario generar espacios físicos extra institucionales educativos que brinden un espacio para el acceso a la cultura entendida en el más amplio sentido.

Para **ASSE** la territorialidad se expresa dada las diferentes realidades culturales, los intereses, las búsquedas y las redes existentes.

Lo adecuado sería trabajar a partir de los nucleamientos naturales que tenga la población priorizando las experiencias exitosas o las que provengan de procesos prolongados

En séptimo lugar se indagó sobre ***cómo contribuirían las instituciones a la intervención familiar***

En séptimo lugar se indagó sobre ***cuál sería el aporte que puede dar cada institución para este trabajo y cuáles los aportes esperados de otras instituciones.***

El **INAU** plantea que el trabajo interinstitucional, coordinado y articulado debe ser lo esperado para el trabajo con familias.

Plantea el compromiso a asumir un trabajo responsable sobre los espacios que se definen como prioritarios en nuestra organización.

Se ve necesario que las instituciones estatales operen como soportes materiales para las necesidades que los equipos del instituto detectan y cuya resolución trascienden las posibilidades institucionales.

Asimismo, se entiende que la conformación de un sistema de atención y protección a la familia supone la articulación de los servicios geo referenciados territorialmente en el primer nivel de atención y conectados fluida y eficientemente a los otros dos niveles, el de especialización y la atención de situaciones que privan a niños y adolescentes de vida familiar.

Desde el **MSP** se identifican tres sujetos de intervención:

- 1) Las familias
- 2) La comunidad – territorio donde se encuentran insertas
- 3) Los Equipos de Salud.

La intervención necesariamente se canaliza a través de los Prestadores de Salud de los que las familias sean beneficiarios (ASSE y/o IAMCS), así como de los prestadores que disponen en el territorio.

A su vez, en conjunto con los equipos de salud en el territorio y otros actores gubernamentales y sociales, se pueden desarrollar acciones de promoción de prácticas preventivas y de auto cuidado de la salud. A nivel comunitario se expresa en un trabajo coordinado con la División de Salud Ambiental y Ocupacional y las áreas de competencia de otras instituciones de diagnóstico, intervención y/o asistencia técnica.

Se realizan Instancias de capacitación sobre las distintas pautas y protocolos de atención desarrollados por el MSP.

Por otra parte se articula en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales, Director departamental, Mesas Interinstitucionales del MIDES

Desde la Sala de Análisis de Situación de Salud a nivel central y desde aquellas instaladas (y por instalar) a nivel departamental será posible aportar al diagnóstico de salud de la población y a la adecuación de las medidas sectoriales y extra sectoriales.

Para el **BPS** esto es un aspecto que se debería determinar en cada caso específico.

ANEP entiende que puede aportar en la reflexión desde la práctica que vienen llevando adelante los programas en relación a las familias.

Desde el Programa de Aulas Comunitarias podrían realizar un trabajo de derivación y apoyo para el abordaje familiar.

ASSE plantea una serie de aportes internos y externos a ser promovidos:

- Poder analizar y compartir las experiencias exitosas de intervenciones familiares, con sensibilidades desarrolladas en los equipos de salud.
- Trabajar en la capacitación de los equipos de campo desde la experiencia y desde la vivencia.
- Promover desde ASSE aportes externos, realizando instancias de intercambio, participación y monitoreo desde prácticas.
- Difundir desde las instituciones aquellas que han sido sistematizadas como experiencias exitosas.

A partir de los supuestos de los que parte la subcomisión y del análisis de los documentos aportados, se colocan tres ejes de discusión:

- a) La pertinencia del abordaje familiar.
- b) Los aspectos ético-ideológicos implícitos en el abordaje familiar.
- c) Los aspectos organizativos.

a) La pertinencia del abordaje.

- El Estado y la Sociedad uruguaya han promovido una respuesta integral e integrada a las problemáticas de nuestra sociedad a partir de la implementación del Plan de Equidad (2008), la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA – 2008) y la Reforma Social (2011-2015)
- Estos programas identifican a los núcleos familiares como proveedores de bienestar y oportunidades.
- Está también claramente planteada la necesidad de generar acciones para que las familias accedan a prestaciones y servicios de calidad acorde a necesidades y derechos.
- Se plantea la existencia de importantes acumulados teóricos y metodológicos, así como programas y dispositivos para intervenir en el nivel individual, tanto en niños como adolescentes.
- Más allá de la acumulación existente planteada, se estima que la posibilidad de contar con núcleos familiares donde los adultos puedan operar como referentes normativos y de cuidado se constituye en un factor importante para abordar los problemas objetos de las intervenciones.
- La implementación en muchos programas de metodologías de proximidad, orientadas a fortalecer las capacidades de las familias como espacios de cuidado y protección, y generar condiciones para modificar a aquellas dinámicas que obstaculizan el desarrollo de sus integrantes, se ha procesado con tensiones.
- Un grupo de tensiones tienen que ver con los diversos alcances, y sostenibilidad en el tiempo de las acciones.
- Otro grupo de tensiones tiene que ver con la fragmentación de las acciones, que genera problemas de sobre intervenciones acumulados sobre hogares en forma desarticulada y eventualmente contradictoria.

- La no concreción de resultados en el abordaje familiar puede generar desconfianzas y desesperanzas por parte de la población e impotencias técnicas a nivel de operadores sociales.
- La práctica de los operadores sociales se encuentra con realidades familiares producto de causas macro y microsociales que desbordan su ámbito y sus posibilidades de acción.
- Una de las respuestas a estos cuellos de botella ha sido el trabajo de complementación, articulación, o derivación responsable entre equipos e instituciones. La experiencia estaría mostrando que si bien la coordinación de esfuerzos y el establecimiento de mapas de ruta de derivación y acceso es un plano en el cual se ha avanzado positivamente, no resulta suficiente ante situaciones de extrema complejidad.
- Otro de los cuellos de botella consiste en las limitaciones del conjunto de prestaciones que las instituciones ponen a disposición para el trabajo con familias, en especial con relación a las problemáticas de empleo y vivienda.
- Como síntesis se plantea la necesidad de comenzar a desarrollar acciones que tomen a la familia no sólo como contexto de las intervenciones sino como texto de las mismas, y particularmente, como sujetos activos.
- Por último se pone en la agenda la necesidad de explicitar los marcos teóricos, metodológicos y éticos, problematizando el rol que asume el Estado en su intervención sobre las familias en riesgo (disciplinamiento, tutelaje, etc.)

De los puntos anteriores se esbozan elementos que dan cuenta de la pertinencia de trabajar con las familias y de las dificultades que enfrentan los operadores de campo para realizar este tipo de trabajo. A la vez que los siguientes puntos levantan más preguntas que certezas.

b) Los aspectos éticos - ideológicos del encuadre

A partir de un relevamiento realizado por la subcomisión de abordaje familiar con actores que trabajan con familias a nivel de campo, tanto en organismos gubernamentales como no gubernamentales en convenio, surge con fuerza el dilema ético/ideológico que existe entre la opción de aceptar los valores de la familia con que se trabaja, la socialización que se da en ese núcleo a los niños, y la opción de proponer o imponer los valores que planteamos desde nuestro lugar como profesionales y trabajadores del Estado. En términos generales, los actores vinculados a la implementación de políticas sociales han adoptado el enfoque de derechos, y tienen muchas restricciones en relación a lo que puede significar el planteo de acciones que tengan carácter disciplinador, de tutelaje, o que impliquen acciones de control social. En el discurso se plantea la necesidad de restitución de derechos a las familias, de potenciar la autonomía, y hay un nivel de acuerdo generalizado en que el Estado no debe proponer ni impulsar un modelo de familia concreto. Se entiende que el Estado se tiene que adaptar a la realidad existente en cuanto a variedad de arreglos familiares. Finalmente, muchos actores consideran que su marco ético de referencia lo da la profesión, y que no están obligados (aunque el Estado lo indique) a realizar acciones que se aparten del mismo.

Las preguntas que surgen en este eje de discusión son las siguientes:

- ¿Cuál es el punto de equilibrio entre los aspectos éticos/ideológicos referidos y la necesidad de promover cambios a la interna de una familia en los aspectos relacionales, organizativos, etc. a partir de un abordaje familiar?
- ¿Qué marco teórico-metodológico se puede sugerir para procesar este tema y lograr niveles de acuerdo que sean aceptados por actores de diferentes profesiones, sin que se presenten tensiones con sus marcos éticos/ideológicos de referencia?
- ¿Los dispositivos de acompañamiento familiar pueden colaborar en el desarrollo y la autogestión de la familia tanto como contribuir a establecer relaciones de dependencia y clientelismo. ¿Cómo podemos neutralizar o minimizar los riesgos de dependencia y clientelismo?

c) El formato organizativo - institucional de la implementación de la estrategia

Desde el diagnóstico que ha realizado la subcomisión, emergen diferentes experiencias de trabajo con familias, en algunos casos con estrategias de proximidad altamente estructuradas. Se plantean a su vez fuertes problemas de coordinación entre los diferentes organismos del Estado, entre niveles centrales y territoriales de acción, y al interior de los organismos entre diferentes sectores. Esto que sucede en un marco metodológico focalizado en el individuo como sujeto de intervención, se vuelve más complejo al pensar en abordajes familiares. Pensemos que, por ejemplo, en una situación de abordaje familiar que involucre aspectos educativos, de salud y de vivienda, no solo tenemos el desafío de resolver la coordinación interinstitucional, sino que tenemos que resolver la coordinación interna de las sectoriales, que presentan respuestas fragmentadas en función de características de los individuos. Cuando se plantea una estrategia de abordaje familiar las necesidades de coordinación crecen exponencialmente. Se estima que para implementar un modelo de abordaje familiar que tenga una base común (más allá de la flexibilidad necesaria para contemplar especificidades institucionales, sectoriales y territoriales) es necesario implementar un proceso de trabajo que combine insumos a nivel central y territorial y llegue a las familias con un referente claro (persona o equipo) que represente a todo el Estado.

Para resolver este último eje de elaboración es necesario responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué acciones son necesarias en los niveles político, sectorial y territorial para lograr que el eje de intervención inter-institucional no repita el tipo de coordinaciones fragmentadas y logre en cambio conformar una red técnica orientada a favor de personas y familias?
- ¿El estadio actual de los espacios de coordinación intersectorial puede propiciar un impacto positivo para la implementación del acompañamiento familiar inter-institucional o se requiere una reforma institucional más intensa con eje en su gestión operativa? ¿Se puede pensar en equipos de abordaje

familiar con anclaje territorial inter-institucionales y multi-disciplinarios que concentren las intervenciones en su zona?

Se estima que en los abordajes familiares se pueden combinar acciones de apoyo y/o acompañamiento psico-social-educativo para tratar los aspectos relacionales a la interna familiar, con la gestión del acceso de la familia a las prestaciones que forman parte del actual paquete y a bienes y servicios del sistema de cuidados. ¿Qué nivel de ajuste tiene que haber entre el proceso de abordaje y la disponibilidad de prestaciones para esa familia? ¿Con qué criterio se pueden establecer prioridades, en el entendido de que no se va a poder, y no sería pertinente, intervenir en todas las familias con la misma intensidad?

3 Reflexiones sobre familia y abordaje familiar

Por las dimensiones de la asesoría y los objetivos de la misma, el diagnóstico va a estar acotado a la generación de los insumos básicos para poder promover un proceso de discusión y priorización de líneas de acción, y estará orientado por los siguientes ejes transversales:

- a) **Las principales construcciones y enfoques sobre el concepto de familia** y rol de la familia en el proceso de reproducción social; el rol del Estado en relación a la familia; los aspectos teóricos, éticos y filosóficos que orientan las acciones; y finalmente las implicancias políticas de los diferentes enfoques. En un aspecto más concreto implica discutir también los criterios de focalización para seleccionar familias y los aspectos normativos a tener en cuenta.
- b) **Las metodológicas** asociadas a la discusión teórica previa, focalizada en la dinámica de los aspectos microsociales dentro de las familias. Esto implica también, discutir la conformación y roles del equipo técnico de abordaje familiar, el rol de cada técnico, la tensión entre intervención interdisciplinaria, multidisciplinaria (definiendo claramente la secuencialidad) y/o transdisciplinaria (si podemos apostar a un técnico especializado en familia), los criterios de derivación inter e intra institucional. Por último, supone problematizar el uso del paquete básico de prestaciones sociales (AFAM, tarjetas, subsidios) como herramienta de trabajo integrada a un proceso socio educativo.
- c) **El papel de las familias en el proceso.** Los acuerdos y los tiempos de trabajo con las familias y los mecanismos para generar una contractualidad clara con las familias, en donde se salvaguarden derechos y se expliciten obligaciones, la definición de un plan de trabajo concreto y consensuado en donde se establezcan plazos y resultados, a partir de los cuales se terminará la intervención o se generará una nueva etapa.

3.1 Construcciones conceptuales sobre Familia

A partir de la revisión de antecedentes que incluyen el diagnóstico realizado por la subcomisión y los organismos que respondieron al cuestionario, queda claramente expuesto el rol central que se le adjudica a la familia y las incertidumbres que surgen al pasar desde un nivel macro de diseño de políticas, programas, proyectos y planes, al trabajo concreto en campo.

Para poder generar insumos para la discusión en el corto plazo es necesario hacer un recorte importante en el campo de la producción teórica sobre Familia, ya que el objetivo de la asesoría no es intervenir en el debate académico, sino realizar una

síntesis que permita un proceso de toma de decisiones informadas para generar acciones concretas.

En ese sentido las inclusiones y exclusiones de autores y textos van a responder a las necesidades de sistematización, y eventualmente a solicitud de quienes participen en las instancias de discusión se podrán incluir otras perspectivas o autores que se consideren pertinentes.

En principio queremos anotar algunos elementos sobre los que parece haber suficiente consenso como para generar una base del debate:

- La familia es una construcción social
- La familia es una construcción histórica
- La familia cambia cuando cambia la sociedad pero no necesariamente hay una relación uni-causal y los tiempos de cambios no están acompañados.
- La familia mediatiza la relación entre individuo y sociedad

La noción de que la familia mediatiza la relación entre individuo y sociedad es a nuestro criterio aceptable, aunque por su generalidad no da cuenta de la complejidad de esa mediatización. Los problemas que ocupan parte de la atención de los actores gestores de políticas sociales, por ejemplo la violencia doméstica, las relaciones de género, la protección integral de niños y adolescentes, la performance educativa y la emancipación precaria, tienen una etiología que está en principio referida a aspectos macro sociales (sistema económico, sistema social, modo de producción, contexto internacional, etc.), pero que se termina procesando al interior de las unidades familiares como espacios privados en donde se construye socialmente la relación entre sexos y generaciones.

En este sentido, Mónica de Martino (2009) plantea que “*la familia es un fenómeno histórico en su propio curso de vida: reglas y modos de relación entre los sexos y las generaciones se transforman continuamente. Es el lugar social y simbólico donde las diferencias de generación y de sexo se asumen como fundantes y, a la vez, construidas... El reconocimiento de la existencia de dos sexos se convierte en principio social organizativo, en estructura simbólica que ordena las relaciones sociales. Es a partir de la familia que la pertenencia sexual es colocada en una jerarquía de tareas, responsabilidades, valores, poderes. También las generaciones que conviven en el espacio familiar introducen elementos de diferenciación interna, es decir, de experiencias, necesidades e intereses distintos. Las relaciones generacionales estructuran tanto la continuidad familiar en el tiempo (nacimientos), como la disolución o la redefinición de las fronteras familiares (crecimiento, matrimonio, nueva familia).*”

En la definición anterior podemos ver la complejidad que implica la conceptualización de la familia como espacio de reproducción biológica y social no solo en su dimensión material sino también en la dimensión simbólica, como espacio de generación de identidad y construcción de subjetividades.

La diversidad de tipos y arreglos familiares que podemos encontrar en la historia hace que sea difícil pensar en un concepto de familia que pueda abstraerse de las condiciones históricas específicas. Es claro que la familia no es algo “natural” tomando este concepto como “perteneciente a la naturaleza”. Al igual que la sociedad, la familia es una construcción social que se reproduce continuamente, y por lo tanto cambia. Esta reproducción continua de lo social es producto del “*quehacer activo de los sujetos*” (Giddens, 1997), por lo que implica un proceso de múltiples interacciones sociales que pueden tener limitantes estructurales pero no son inmutables.

En todo caso, el mayor nivel de abstracción lo encontramos en las definiciones de familia de origen sistémico, desde donde se ha realizado un gran esfuerzo por generar herramientas de intervención familiar. Estas definiciones en general explican los fenómenos por la función. Beatriz Zuluaga (2007) plantea que *“la familia es pues un sistema inmerso en un sistema social y sus orígenes y pautas de relación, están interrelacionados con los cambios de esa sociedad a la que pertenece. La familia hasta la fecha es la encargada de suplir la satisfacción de necesidades biológicas y afectivas de los individuos; responde por el desarrollo integral de sus miembros y por la inserción de estos en la cultura, la transmisión de valores para que se comporten como la sociedad espera de ellos. De ahí que la pertenencia a una familia constituye la matriz de la identidad individual, de donde aprende por lo que llamamos ‘el proceso de socialización’, las pautas transaccionales que le permitirán funcionar a lo largo de su existencia y evolución individual”*.

Beatriz Zuluaga identifica para el caso de Colombia una tipología de arreglos familiares:

- Familia nuclear: padre, madre hijos.
- Familia superpuesta o reconstruida: pareja donde uno o ambos vienen de tener otras parejas de ahí que los hijos sean de diferentes padres o madres.
- Familia con un solo progenitor o monoparental: en los casos de separación, abandono, divorcio, muerte o ausencia por motivos forzados de uno de los progenitores.
- Familia en ascenso: de progenitores solteros, donde no se tiene un vínculo erótico-afectivo entre los progenitores, donde los hijos llegan sin que la pareja haya cohabitado nunca, o por adopción.
- Familias homosexuales: se registra el reconocimiento universal de organizaciones familiares donde ambos miembros de la pareja son del mismo sexo, su relación es estable y los hijos les llegan por intercambios heterosexuales, por adopción o por procreación asistida.
- Familia o grupos fraternos: conformados por hermanos, tíos, abuelos, nietos.

Esta tipología aporta elementos interesantes que dan cuenta de la complejidad que adquiere el tema. Hay que tener en cuenta por otra parte que dada la importancia de la familia para la organización de la sociedad, existe un marco normativo que desde el Estado define derechos y obligaciones, el Derecho de Familia. Dentro del Derecho Civil,

el Derecho de Familia regula las relaciones entre los miembros del grupo familiar, entre padres e hijos, y con los demás parientes. Pensemos en la complejidad que supone adecuar la normativa existente a los cambios generados en los arreglos familiares.

Ricardo Pérez Manrique (2011) da cuenta de los déficits de adecuación existentes en la normativa uruguaya y plantea que “*ya no puede hablarse de una única familia y debe considerarse familia aquel grupo humano donde existe afecto con ánimo de vida en común, objetivos y obligaciones compartidos*”. Claramente esta definición sería consistente con la tipología planteada, y dista mucho de lo que está consagrado actualmente en el marco normativo.

Si bien la definición sistémica no es contradictoria con las otras que manejamos, tiende a depositar en la familia una responsabilidad muy fuerte vinculada con la reproducción material y social. Este sesgo propio de las sociedades anglo sajonas hacia la responsabilización individual y por extensión familiar (el campo de lo privado), debe de ser atenuado dado el peso que tiene en nuestra sociedad la acción del Estado y de la Comunidad en funciones de reproducción material y social de los individuos.

Este no es un tema menor para nuestro trabajo, ya que debemos plantearnos seriamente **¿cuánto es razonable esperar de la familia en esta coyuntura?**

Carlos Filgueira (1998) plantea claramente este aspecto: “*La pérdida de funciones de la familia es uno de los rasgos más notables de las tendencias sociales de nuestro tiempo. Históricamente, muchas de las funciones tradicionales que en el pasado se asociaban a la unidad familiar han sido transferidas total o parcialmente a otras instituciones especializadas de la sociedad. Tal transferencia puede ser entendida como un proceso normal de diferenciación y especialización funcional que acompañó las tendencias más generales hacia la heterogeneidad y complejización creciente de las sociedades contemporáneas. Los rasgos básicos de este proceso se manifestaron en particular, en la declinación de las actividades productivas de la unidad familiar y en la transferencia de buena parte de las funciones de socialización y educación hacia otras instituciones específicas.*”

La familia cambia y pierde funciones, que en parte son compensadas con nuevas funciones en otros espacios de la estructura de la sociedad. Esto no es un proceso sencillo y sincrónico, y no necesariamente las nuevas funciones que se recolocan en el Estado o la Comunidad tienen la misma eficiencia y eficacia que las que suplantan. Una de las consecuencias más obvias de estos procesos está relacionada con la integración social.

“*Los estudios históricos han puesto en evidencia que las transiciones entre sistemas familiares, se acompañaron siempre de críticos problemas de ajuste entre sociedad y familia cuyas consecuencias más notorias se manifestaron en el plano de la integración social. Que el proceso de pérdida de funciones de la familia deba ser observado como algo normal, no quiere decir pues, que esté exento de tensiones y conflictos... El*

estudio del desajuste entre familia y sociedad sugiere como opción más obvia, una lectura de tipo funcionalista: las instituciones sociales cambian con ciertos ritmos que no están necesariamente sincronizados ni con otras instituciones sociales, ni con la sociedad en su conjunto. De allí que el desajuste funcional y la emergencia de disfunciones se vuelva el aspecto central de indagación. Cabe sin embargo otra lectura de mayor interés: las instituciones no son meramente estructuras que existen porque cumplen una función social, son estructuras con historia y continuidad que tienen un impacto independiente sobre el funcionamiento de la sociedad”.

(Filgueira, Carlos. 1998)

El punto que plantea Carlos Filgueira es clave. La pérdida de funciones de la institución familia no implica la desaparición de la institución. De hecho, la institución sigue teniendo un gran impacto mediador entre individuo y sociedad, pero sin el impacto integrador que podía tener en otro momento histórico.

Filgueira (1998) parte de varias premisas básicas para discutir las transformaciones a las que está sometida la familia uruguaya:

- *“Uruguay está transitando por un proceso de transformación de la familia, en el cual el “sistema familiar” dominante en el pasado está dando lugar a otro.*
- *El nuevo sistema familiar en formación participa de muchos de los rasgos más generales de la transformación de la familia contemporánea a escala mundial, sin ser necesariamente idéntico.*
- *El cambio entre sistemas familiares, viene acompañado de problemas críticos para el funcionamiento de la sociedad y de los individuos, en especial, para aquellos sectores sociales más deprivados que no disponen de recursos alternativos, tanto materiales como intelectuales y culturales”.*

Por una parte se registran los cambios en los arreglos familiares, por otra se da cuenta del desfasaje entre cambio en la familia y cambio en la sociedad, marcando que en este caso, existen diferentes formas de procesar las consecuencias del cambio, de acuerdo a las capacidades socio-económicas de los grupos familiares.

Uno de los puntos que coloca Filgueira en la discusión tiene que ver con la posibilidad que tiene la familia de seguir perdiendo funciones. En el caso de Uruguay, el primer gran cambio en la familia hacia una familia nuclear de aportante único masculino, integrada a un proceso de urbanización e industrialización, fue consistente con la expansión del Estado en el rol de socialización y cuidados. La familia resultante de ese proceso es la que ahora está cambiando. No es tan obvio que las funciones que se están perdiendo con este nuevo cambio puedan ser asumidas por actores extra-familiares.

“Hay una diferencia fundamental entre los procesos de pérdida de funciones en el pasado y en la actualidad. Tal diferencia es resultado de la propia transformación histórica de la familia: las funciones que se transfirieron en el pasado determinan la naturaleza de las funciones que restan actualmente a la familia. Si se procura

responder cuáles son estas funciones, puede afirmarse que la familia se caracteriza ahora por ser un núcleo básico de carácter comunitario y solidario que asegura a sus miembros estabilidad, seguridad y un sentido de identidad, al mismo tiempo que los provee de recursos instrumentales para su desempeño en otras esferas de la sociedad. En contraste con la transferencia histórica de las funciones productivas y educativas a otras instituciones especializadas, se vuelve cada vez más difícil y aún imposible transferir el tipo de funciones que desempeña la familia actualmente. Esto es así porque cuanto más se reduce al tipo de funciones básicas, afectivas y emocionales, típicas de las relaciones personalizadas, menores son las posibilidades de transferirlas. Dicho de otra forma, es el carácter adscriptivo de las relaciones de parentesco el que hace que las relaciones básicas entre sus miembros no puedan ser sustituibles sin tener consecuencias disruptivas de diversa naturaleza.” (Carlos Filgueira, 1998)

Aquí ingresamos en uno de los puntos críticos del debate sobre familia. La familia nuclear de aportante único era un modelo con una fuerte imposición de modelos de rol y control social. El avance de las acciones orientadas por enfoques de género; el marco de protección integral de derechos, que por ejemplo a partir la Declaración de Derechos del Niño de 1989, coloca a los niños (según el Juez de Familia Ricardo Pérez Manrique) como “*verdaderos protagonistas del fenómeno familiar*”; en términos generales los cambios de comportamientos sexuales (la familia tenía una función disciplinadora en este sentido); han restringido la capacidad familiar de generar equilibrios como sistema a partir de la pérdida de derechos individuales por alguno de sus componentes.

Esta situación tiende a enfrentar en un debate estrictamente ideológico a grupos que defienden la protección integral de derechos individuales, con grupos conservadores que aspiran a restaurar el modelo de familia tradicional como forma de restaurar los mecanismos anteriores de control social.

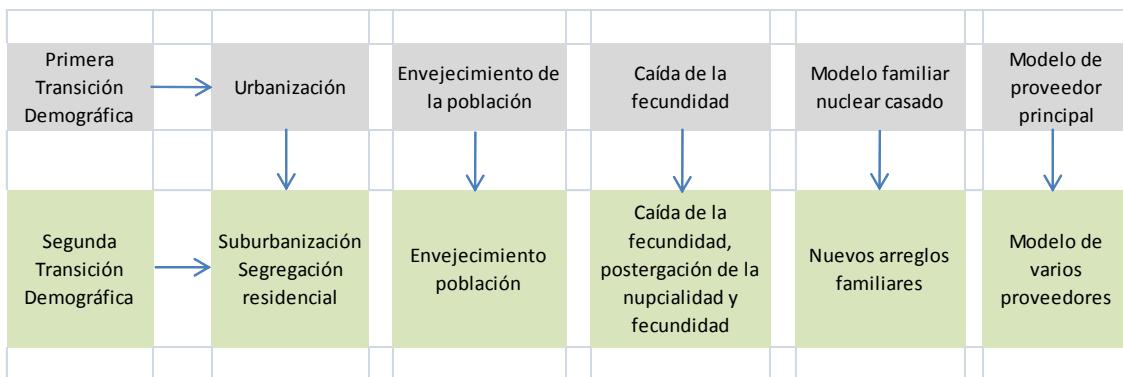
Es claro que no es plausible una marcha atrás en el proceso que ha desarrollado la familia. Tampoco es plausible no discutir los problemas que acarrea la nueva situación para no poner en cuestión el balance entre derechos individuales y funcionamiento colectivo.

Fernando Filgueira ubica con precisión este debate: “*Sobre este punto existen espinosos debates ideológicos y académicos. Quienes defienden la apertura de los modelos familiares como un elemento esencialmente positivo que incrementa la libertad de los individuos, y muy particularmente de las mujeres, ven en la literatura que se detiene sobre los procesos de precariedad familiar una opción conservadora y falaz. Quienes, por otra parte, asumen efectivamente esta posición, atacan la descomposición familiar y colocan en ella las bases de la anomía creciente en nuestras sociedades. El lector encontrará que en este trabajo no se asume ni la primera ni la segunda posición. Ciertamente la ampliación del divorcio, de las uniones libres y el ingreso de la mujer al mundo laboral poseen indudables efectos benéficos al ampliar las opciones individuales. Sin embargo, aquí se documenta, con particular claridad, el efecto que tiene la monoparentalidad y la biparentalidad en unión libre sobre la*

capacidad de la familia para transmitir activos a sus niños. Lo que resulta claro es que esta pauta de mayor electividad propia de los procesos de secularización posee impactos problemáticos muy marcados en los sectores de menores ingresos, donde la retracción del rol protector y continentador de la familia no puede compensarse con los recursos, ricos en capital social, físico y humano, que en cambio poseen las familias de mayores ingresos.” (Fernando Filgueira, 1998)

Los cambios en la Familia forman parte de un proceso de cambios profundos en la sociedad, e involucran a todas las clases sociales. No podemos pensar que es un fenómeno solamente relacionado con la pobreza. El marco en el que se producen estos cambios está relacionado con el paso de la primera a la segunda transición demográfica (CEPAL: 2009). En la siguiente figura podemos observar los cambios más significativos vinculados a este proceso en donde se conecta la discusión sobre Familia con la discusión sobre el contexto.

Figura 1 Los efectos de la transición demográfica



Basado en CEPAL: 2009

En relación a los cambios demográficos y su efecto en las familias, destacamos:

- Caída de la fecundidad con diferencias en número de hijos y en calendario reproductivo por nivel educativo o clase social
- Postergación de la nupcialidad y de la emancipación del hogar de origen con diferencia por clase social
- Incremento de los divorcios y de la unión libre
- Incremento de los hogares mono-parentales con hijos y hogares unipersonales de la tercera edad
- Cambios asimétricos en la división sexual del trabajo. La mujer ingresa al mercado laboral; el hombre no ingresa al trabajo no remunerado

En relación a los efectos de las transformaciones familiares sobre las situaciones de riesgo social destacamos:

- Concentración de la reproducción en los sectores pobres

- Doble jornada para la mujer: persiste en su rol de cuidadora al tiempo que se integra al mercado laboral
- Incremento en la reproducción intergeneracional de la pobreza
- Incremento en la vulnerabilidad del binomio madre-niño
- Incremento de la dependencia de la mujer de mercados laborales deteriorados y menos inclusivos
- Pérdida del apoyo familiar en tiempos de crisis
- Menos tiempo de los adultos con los niños

Hay abundante evidencia empírica sobre los efectos que tiene la precariedad familiar en la capacidad de reproducción social en los sectores vulnerables. Esto no quiere decir que el nuevo modelo de familia no tenga impacto sobre todos los sectores de la población. De hecho la tiene, pero es marcada la diferencia entre la capacidad de adaptación a estos cambios existente entre los diversos sectores sociales.

Es notorio que en los sectores más vulnerables se ha incrementado la carga de responsabilidad femenina vinculada a los cuidados. En un reciente trabajo sobre el tema cuidados (Fernández, Papadopoulos, 2010), planteamos que la familia uruguaya está experimentando cambios que impactan sobre la estructura de riesgos asociados a la primera infancia. En primer lugar, la cantidad de uniones libre ha aumentado y la de hogares monoparentales con jefatura femenina también. Las uniones libres recién han obtenido con la sanción de la Ley de unión concubinaria una estructura legal que protege a las mujeres en caso de separaciones, asegurando ingresos en concepto de pensiones alimenticias y responsabilidades jurídicas de los padres hacia los hijos. Sin embargo, ante los eventos de separación y de divorcio (que también han aumentado), la inestabilidad familiar y la carga de cuidados sobre la mujer jefa de hogar aumenta.

Los hogares monoparentales con jefatura femenina, mayor en los hogares de bajos ingresos, coloca una carga aún mayor sobre las mujeres que deben hacerse cargo de los cuidados de los dependientes. Asimismo la temprana nupcialidad de las mujeres de menores ingresos o nivel educativo y la mayor fertilidad de estas mujeres, imponen una carga estructural de cuidados mayor sobre las mujeres de los sectores de bajos ingresos y más numerosos.

Cuadro 1 Indicadores seleccionados de fertilidad, participación en el Mercado, y arreglos familiares por estrato social de la mujer

	Bajos ingresos y/o educación	Ingresos medios y/o educación	Ingresos altos y/o educación
Tasa de participación económica de mujeres con niños - 5 o menos	48%	61%	82%
Tasa de empleo de mujeres con niños – 5 o menos	32%	50%	79%
Edad promedio al tener el primer hijo	20	23	29
Porcentaje de madres con 19 años de edad	37%	16,2%	2%
Mujeres jefas de hogar con hijos de 14 o menos	20,7%	16,6%	8,1%
Mujeres cohabitando con hombres en acuerdos biparentales con hijos de 14 o menos	32%	17%	7,7%
Mujeres entre 24 y 30 que han formado nuevos hogares	69%	48,1%	45%
Mujeres entre 24 – 30 que viven con compañeros	66%	45%	34%
Madres de 24-30	81%	36%	14,5%
Madres entre 24-30 económicamente activas	58%	85%	85%

Fuente: Filgueira, Gutiérrez, Papadópolos, 2004

3.2 El Estado y la Familia (una lectura desde el contexto)

En la medida en que estamos definiendo desde el Estado una estrategia de abordaje familiar, entendemos que es preciso discutir la relación entre Estado, Políticas Sociales y Familia.

El Estado ha intervenido sobre la familia más allá del momento histórico y el tipo de Estado y régimen de gobierno. La existencia de un marco jurídico diferenciado es un emergente claro de este proceso. También es claro que ha aumentado su intervención en las situaciones en que los cambios en las formas de producción provocaron cambios en las familias, teniendo en cuenta el desfasaje que en general ha existido entre ambos procesos.

Específicamente, el Estado de Bienestar ha “*desmercantilizado el acceso al bienestar de la población, desfamiliarizado el acceso al bienestar de las personas, y regulado y afectado a los mercados y por consiguiente a la distribución del ingreso*” (CEPAL: 2009)

La desmercantilización se da a partir del acceso mediante la provisión del Estado a bienes y servicios que no dependen del estatus laboral del individuo, y de la capacidad de pago para acceder a un mercado abierto.

La desfamiliarización se da a partir de la provisión de servicios públicos (cuidados, educación, alimentación, etc.) a los que los individuos pueden acceder más allá de su adscripción familiar y de la dinámica interna de cada familia.

Por último, “los estados de bienestar regulan y afectan (mediante normas respaldadas coercitivamente, regulaciones e incentivos) ciertos aspectos del comportamiento de los agentes de mercado y de los integrantes familiares, modificando a través de dicha regulación los principios que operarían “naturalmente” en estas esferas (regulación del mercado laboral, de precios, de derechos de los integrantes familiares, de obligaciones de dichos integrantes)”. (CEPAL: 2009)

De hecho, algunas de las acciones de corte neoliberal en los últimos 20 años apuntaron a desmantelar el Estado de Bienestar mercantilizando y familiarizando la sobrevivencia (los clasificadores son un excelente ejemplo de esto), y por otra parte operaron sobre la capacidad estatal de regular y afectar la distribución del ingreso en forma progresiva.

Nos parece interesante retomar la discusión sobre las políticas sociales en los 90s, ya que entendemos que una ajustada lectura de este período ayuda a comprender los cuellos de botella que podemos encontrar ahora, para implementar efectivamente la estrategia que estamos diseñando.

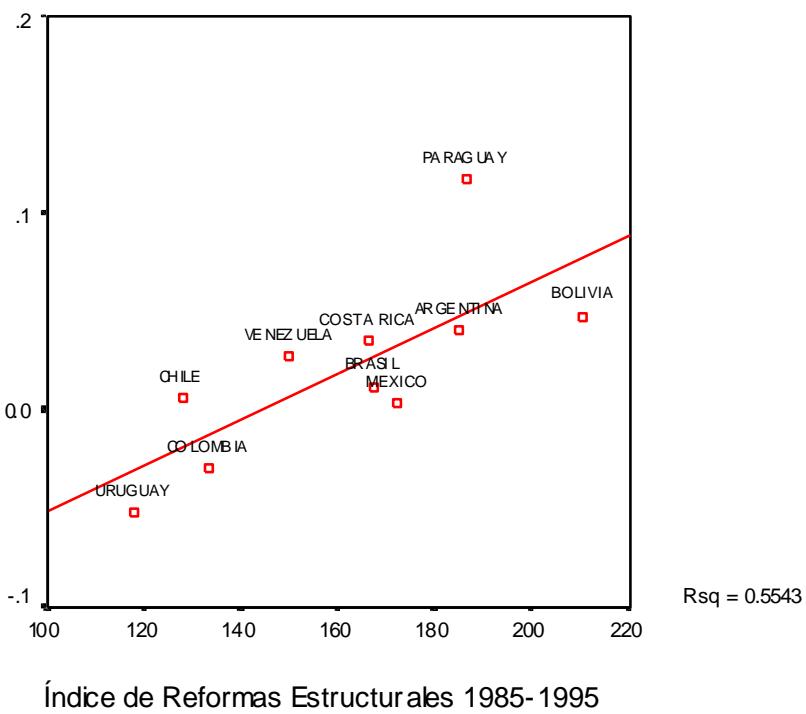
La afirmación de que la mejor política social es una buena política económica estuvo presente en los equipos de gobierno anteriores al 2005. Esto responde a modelos teóricos desarrollados en el marco del Consenso de Washington. Más allá de las declaraciones de este tipo, y del déficit claro de políticas sociales de la época, Uruguay fue un país claramente desobediente de las recetas generadas en ese contexto. Esa desobediencia no implicó sin embargo, el desarrollo de políticas alternativas; por el contrario, generó procesos graduales de reformas poco consistentes o incompletas.

Lo que con el correr del tiempo se conoció como Consenso de Washington (y en muchos casos simplemente como neoliberalismo) surge a partir del documento: “What Washington means by Policy Reform?” realizado por John Williamson en 1989. Este documento es una síntesis de las principales recomendaciones de políticas generadas desde los “think tanks” financieros y políticos con sede en la ciudad de Washington, y resume 10 conjuntos de líneas políticas que conforman un marco teórico para el desarrollo de neto corte liberal.

En términos generales, se plantean recomendaciones de privatización de empresas y servicios públicos, desregulación del mercado de trabajo, reformas tributarias y ajuste fiscal, y liberalización financiera, incluyendo baja de aranceles y apertura de mercados.

No todos los países aplicaron estas medidas de la misma forma, y no todos sufrieron las mismas consecuencias sociales vinculadas al fracaso del modelo.

Gráfico 1 El Consenso de Washington y su impacto sobre la desigualdad



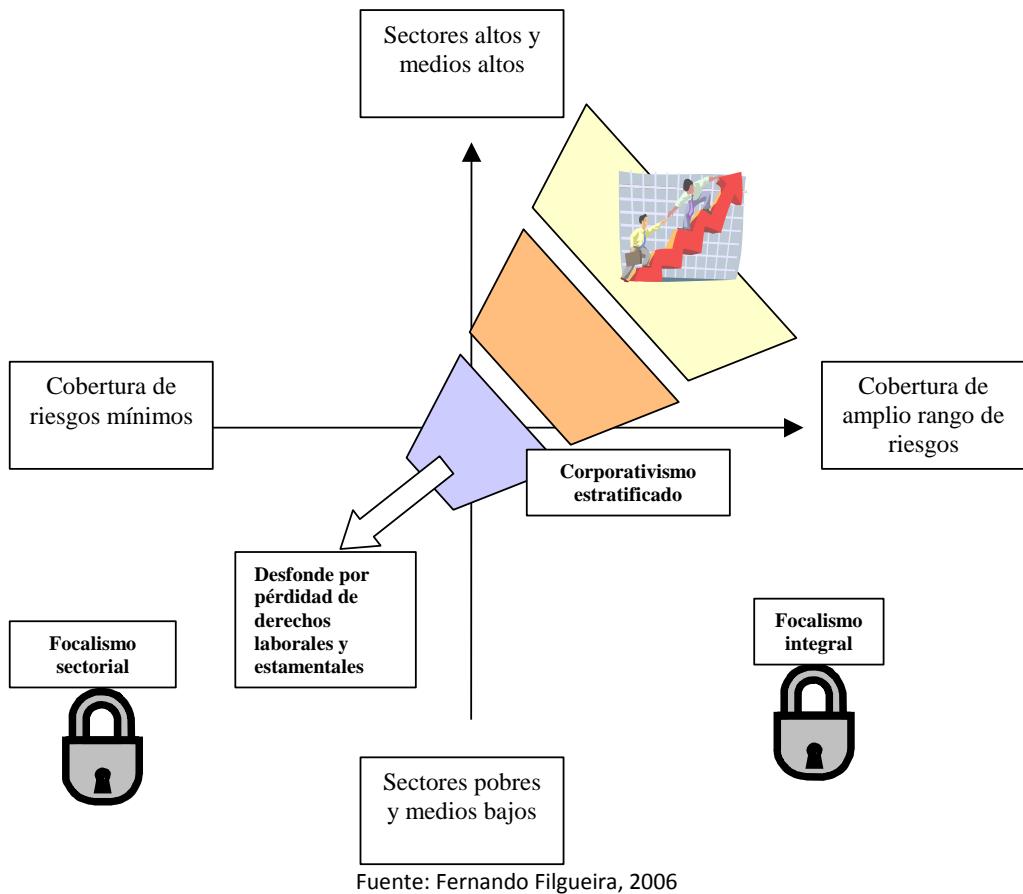
Fuente: Fernando Filgueira, 2006

En el gráfico 1 podemos ver la relación entre el carácter desobediente de Uruguay y su posición relativamente ventajosa en relación a los países de la región en términos de equidad en la distribución del ingreso.

Si bien en este período sobrevivieron elementos del modelo de protección social generado desde la lógica del estado de bienestar, sobre todo centrados en el funcionamiento inercial de los organismos sectoriales, Uruguay no se pudo substraer a un proceso de fragmentación social, exclusión, segregación territorial y educativa, y precarización del mercado de trabajo.

Este proceso fue muy bien descrito por Fernando Filgueira conceptualizándolo como “desfonde del estado de bienestar”. Tomamos este marco analítico porque nos permite recuperar con precisión los procesos que generaron una nueva configuración de la sociedad. En una nota final presentamos la fundamentación metodológicaⁱ de este enfoque, que está realizado sobre datos de 2001. Si bien no existen actualizaciones, se entiende que es un marco de análisis que continúa siendo pertinente. (*FILGUEIRA Y GELBER (ED.): 2006*)

Figura 2 El desfonde del Estado de Bienestar



La crisis del estado de bienestar dispara tres procesos que involucran a grupos de población concretos; de hecho construyen estos grupos. Se identifica un proceso de descreme que conforma un grupo que se orienta a resolver su bienestar a partir de la compra de servicios en el mercado, un proceso de desfonde, protagonizado por quienes quedan fuera del sistema productivo y de las redes sociales tradicionales, y finalmente, un grupo que sobrevive a partir de los beneficios corporativos adquiridos en el marco del estado de bienestar.

La desregulación del mercado de empleo y del comercio exterior, la depresión de los servicios públicos y la precarización y tercerización de servicios básicos, genera un descreme de quienes a partir de una fuerte dotación de capital físico, social, cultural y humano pueden resolver sus necesidades a través del mercado. La suerte del resto de la población depende de la capacidad que tienen de mantener su inserción laboral formal (activos o pasivos), base de acceso a los beneficios estratificados sobrevivientes del estado de bienestar.

Desde el marco de recetas generadas a partir del Consenso de Washington se hace énfasis en las respuestas a la pérdida de derechos laborales y estamentales a partir de mecanismos de focalismo sectorial, con un modelo de cobertura de riesgos mínimos.

Quienes mantienen sus derechos laborales y estamentales siguen siendo beneficiarios de la cobertura de políticas sociales patrimonialistas, mientras que, por la baja calidad en la entrega de servicios públicos, se produce un efecto de descreme, por el cual sectores medios y altos “escapan” hacia el mercado para acceder a una cobertura de riesgos de mayor calidad.

Si observamos este proceso en Uruguay, encontramos indicadores claros que nos muestran las consecuencias del desfonde del “viejo edificio”. De hecho, en Uruguay se puede plantear la coexistencia de “tres países”, el país Privado, el país Corporativo, y el país Vulnerado.

Vemos a continuación la configuración que asumen estos tres “países” en varios indicadores claves a partir de datos de la encuesta continua de hogares del año 2001, lo que nos permite construir el escenario instalado de la fragmentación social previa a la crisis del 2002.

Cuadro 2 Distribución de la población

	% de hogares
Uruguay Corporativo	31,1
Uruguay Vulnerado	38,1
Uruguay Privado	30,8
Total	100

ECH, 2001

Cuadro 3 Indicadores seleccionados

	Edad Promedio	Probabilidad De no ser pobre	Ingreso per cápita En \$ constantes (deflactado)	Clima educativo del hogar
Uruguay Corporativo	52,86	83,07	4610,2283	5.1206
Uruguay Vulnerado	22,59	48,33	2479,2997	7.7779
Uruguay Privado	36,27	96,46	9202,7006	13.3625
Total	36,21	73,95	5213,3224	8.6740

ECH, 2001

El Uruguay Corporativo es el grupo que subsiste del viejo edificio, integrado por sectores de clase media baja, y media, usufructuando el modelo de protección social patrimonialista, y accediendo a un paquete de servicios corporativos en función de su condición de activos o pasivos. Hay que tener en cuenta que en Uruguay para esa fecha, la pobreza en los mayores de 65 años es de aproximadamente un 10%, mientras que en los menores de 6 años trepa a valores cercanos al 50%. Es una población envejecida.

El Uruguay Vulnerado está integrado por niños, adolescentes y jóvenes, de clase baja, con fuertes indicadores de exclusión. Es el país de la informalidad, usuario con dificultades de acceso de los servicios sectoriales universales, y de los servicios focalizados residuales.

El Uruguay Privado, ante el deterioro de los servicios públicos escapó hacia el mercado. Está integrado por edades intermedias entre el Uruguay Corporativo y el Vulnerado, con una tasa de fecundidad muy baja, y una probabilidad casi nula de ser pobres.

El gasto público social no se ajustó en la década previa al primer gobierno progresista (2005) a la estructura de riesgos. Este fue uno de los desafíos más fuertes para el anterior gobierno y lo sigue siendo para el actual. El gasto en seguridad social llega básicamente al Uruguay Corporativo. El gasto en Educación y Salud llega con déficit de cobertura en extensión y calidad al Uruguay Vulnerado.

El Uruguay Vulnerado llega a los servicios sociales en el territorio, y en parte de los casos, los servicios tienen que salir a la búsqueda de los beneficiarios. Este es el grupo de población prioritario para una estrategia de abordaje familiar.

Esta fragmentación en tres “países” supone un acceso diferencial y regresivo a la estructura de oportunidades tanto a nivel nacional como territorial. El déficit del Uruguay vulnerado para acceder al mercado, la depresión de los servicios del Estado en zonas de riesgo, y el debilitamiento del tejido social por pérdida de socialización y liderazgo, genera barreras de acceso diferenciales a la estructura clásica de oportunidades.

3.3 Enfoques teóricos sobre la familia que subyacen en las actuales políticas sociales.

Luego de diagnosticar la fragmentación social de la sociedad uruguaya como legado de las políticas de los 90s, resulta pertinente reproducir textualmente el planteo realizado por Mónica de Martino en un proyecto de investigación sobre la intervención familiar en el INAU: *“dos enfoques teóricos cobran vigencia reciente en el campo de las políticas sociales. El enfoque de las capacidades pone en cuestión la pertinencia de utilizar el ingreso como parámetro para evaluar el bienestar y propone valorar la calidad de vida de las personas en términos de “los funcionamientos que alcanzan los individuos, esto es, lo que ellos logran ser o hacer. (...) Esta forma de mirar los problemas del desarrollo es el sustento teórico del enfoque del desarrollo humano”* (Amarante y Arim, 2005: 18). Por otra parte, el enfoque de los derechos parte del reconocimiento de la persona como sujeto de derechos humanos y libertades sustantivas, y entraña una reivindicación directa o indirecta respecto a otros, sean individuos o Estados. Supone la obligación de los Estados de garantizar el cumplimiento de los derechos políticos, sociales, económicos, etc. No obstante la revalorización del papel social del Estado –enfatizado desde los gobiernos progresistas en la región-, la nueva orientación de las políticas sociales es atravesada por nuevas y viejas tendencias. Si bien subsiste la convocatoria a la participación de actores privados en la provisión de servicios sociales, se hace hincapié en el empoderamiento y participación de los ciudadanos, en tanto agentes de las políticas y no meros receptores pasivos. Este

cambio doctrinario es plasmado en documentos y proyectos de ONGs, gobiernos, organismos multilaterales, etc., aún cuando no necesariamente coinciden en sus orientaciones ideo-políticas". (De Martino, 2009)

La situación planteada por De Martino da cuenta de parte de la historia reciente de implementación de políticas sociales en Uruguay. Pensamos que los dos enfoques están presentes en las acciones realizadas desde el Estado en los dos últimos períodos de gobierno, y eventualmente la metodología de trabajo utilizada no responde a un formato "puro" que se deduzca automáticamente de uno de los modelos, sino de un pragmatismo ecléctico que toma elementos de diferentes lugares y los ajusta a modelos de intervención históricos. Desde 2005 hay una clara redefinición del papel del estado en las políticas sociales- La creación del MIDES es la constatación más clara de este cambio. Sin embargo tal como advierte De Martino, persiste una multiplicidad de enfoques no totalmente consistentes con esos objetivos.

3.3.1. El enfoque de derechos

Desde el punto de vista empírico nos encontramos ante un predominio claro del enfoque de derechos a nivel discursivo, con un nivel de apropiación por parte de actores de diferentes orígenes ideológicos, políticos y académicos que sugiere un fuerte consenso o la descontextualización del discurso en relación a sus orígenes.

La perspectiva de derechos, definida en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas está conceptualizada como "*un proceso integral económico, social, cultural y político que tiene por objeto el mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de cada uno de los individuos en base a su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él resultan". (MIDEPLAN/ CEPAL; 2002)*

En el marco del seminario: "Perspectivas innovativas en política social" realizado en la sede de la CEPAL de Santiago de Chile el 29 y 30 de octubre del 2002, Carmen Artigas, Jefa de la Unidad de Derechos Humanos de la CEPAL realizó una síntesis muy ajustada del Enfoque de Derechos aplicado en programas sociales, que vamos a reproducir parcialmente como insumo para tratar de contextualizar el proceso de discusión que estamos desarrollando.

En primer lugar se relaciona el enfoque a un marco concreto de desarrollo: el desarrollo humano (*¿qué queremos hacer?*), y a un marco normativo que se asocia a parámetros vinculados con los derechos humanos en particular y con el derecho en general (*¿cómo, o con qué condiciones queremos hacerlo?*).

"Ahora bien, ¿qué entendemos específicamente por un enfoque de derechos? Constituye un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que está basado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y operacionalmente dirigidos a promover, proteger y hacer efectivos los derechos

humanos. Un enfoque de este tipo integra la normativa, principios y estándares del sistema internacional de derechos humanos en la legislación, programas, planes y proceso del desarrollo. Las normas y estándares están contenidas en los distintos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y los principios son los de responsabilidad y rendición de cuentas; el de universalidad; no discriminación y equidad; el de procesos participativos de toma de decisiones y el reconocimiento de la interdependencia entre todos los derechos". (MIDEPLAN/ CEPAL; 2002)

En segundo lugar, se presenta un listado de los elementos que constituyen el núcleo central del enfoque:

- " 1. Expresa un vínculo con los derechos, es decir, la definición de objetivos de desarrollo en términos de derechos particulares – como titularidad de derechos exigibles – es un ingrediente esencial de estos enfoques, al igual que la creación de vínculos normativos expresos con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los enfoques de derechos abordan integralmente toda la gama de derechos indivisibles e interdependientes de carácter civil, cultural, económico, político y social. Esto determina la necesidad de estructurar un marco de desarrollo con sectores que reflejen los derechos garantizados internacionalmente como alimentación, salud, educación, vivienda, administración de justicia, seguridad y participación política.*
- 2. Incorpora la rendición de cuentas, identificando titulares de derechos y los sujetos de las correspondientes obligaciones. Se atiende tanto a la parte positiva de la obligación, es decir, respetar, proteger, hacer efectivos, como a la negativa, el abstenerse de violaciones.*
- 3. El denominado empoderamiento o ejercicio de derechos se centra en los beneficiarios como titulares de derechos y no como receptores de acciones asistenciales. La finalidad es garantizar a las personas el disfrute de la capacidad, de las habilidades y del acceso necesario para cambiar sus vidas, mejorar sus comunidades y decidir sus propios destinos.*
- 4. La participación a la que se refiere el enfoque de derechos es la definida en la Declaración sobre el derecho al desarrollo, es decir "activa, libre y significativa"*
- 5. No discriminación y atención a los grupos vulnerables. El imperativo de derechos humanos en esas aproximaciones, significa que debe darse atención particular a los temas de discriminación, equidad, vulnerabilidad a partir de raza, edad, género, religión, etnicidad, y otras posibles categorías como los migrantes y los reclusos por ejemplo. Todas las decisiones de desarrollo, además de fortalecer el ejercicio de los derechos, deben precaverse contra el reforzamiento involuntario de desequilibrios de poder por ejemplo entre mujeres y hombres, propietarios y campesinos, trabajadores y empleadores." (MIDEPLAN/ CEPAL; 2002)*

En siguiente figura presentamos la relación entre los elementos constitutivos del enfoque de derechos centrado en el individuo, y las dimensiones del desarrollo humano,

Figura 3 Enfoque de derechos y dimensiones del desarrollo humano

Potenciación	<i>Aumento de la capacidad de la gente, la ampliación de sus opciones y con ello una mayor libertad;</i>
Cooperación	<i>Atiende a la compleja red de estructuras sociales a que pertenecen los seres humanos, los que valoran el sentido de pertenencia a una comunidad;</i>
Equidad	<i>Hace referencia tanto a la capacidad básica como a las oportunidades y que en muchos casos puede entrañar una distribución de recursos desigual</i>
Sustentabilidad	<i>Se asocia a un concepto de equidad intergeneracional pero que exige profundos compromisos por la justicia social en el hoy</i>
Seguridad	<i>Hace referencia a la necesidad de cautelar que las personas vivan en condiciones que no las expongan a riesgos debido a la delincuencia, la violencia o el desempleo.</i>

En base a MIDEPLAN/ CEPAL; 2002

Desde el punto de vista programático, CEPAL pone énfasis en la existencia de guías preliminares del enfoque de derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza, publicadas por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Figura 4 Enfoque de las guías preliminares

Potencial para reducción de pobreza del Enfoque de Derechos
<i>Instando a la rápida adopción de estrategias para la superación de la pobreza sustentadas en los derechos humanos, como una cuestión de obligatoriedad jurídica</i>
<i>Ampliando el ámbito de las estrategias de reducción de la pobreza a fin de abordar las estructuras de discriminación que generan y sostienen a la pobreza</i>
<i>Instando a la expansión de los derechos civiles y políticos que pueden jugar un papel instrumental crucial en la causa de reducción de la pobreza;</i>
<i>Confirmando que los derechos económicos, sociales y culturales son derechos humanos jurídicamente vinculantes y no solamente aspiraciones programáticas</i>
<i>Agregando legitimidad a la demanda por asegurar una participación significativa de los pobres en el proceso de toma de decisiones</i>
<i>Previendo contra el retroceso y el no cumplimiento de obligaciones esenciales en nombre de eventuales compensaciones</i>
<i>Creando y fortaleciendo instituciones mediante las cuales los responsables de las decisiones deban rendir cuenta de sus acciones.</i>

En base a MIDEPLAN/ CEPAL; 2002

Ya expresamos en diferentes momentos que el enfoque de derechos está totalmente integrado en el discurso de los actores técnicos y políticos. Por otra parte, existe una

fuerte dificultad para plasmar integralmente, superando el discurso, este marco conceptual abstracto en las acciones concretas en campo. No se visualiza fácilmente una traducción del enfoque de derechos en las acciones asumidas desde las políticas públicas.

Esto ocurre en parte por la distancia que existe entre los parámetros internacionales en derechos humanos, necesariamente abstractos y situacionales, y la bajada a cada contexto en donde aparte de la dimensión jurídica, juegan dimensiones políticas -relacionales muy complejas. Pensemos que en lo concreto aparte de una sociedad fragmentada con una fuerte puja distributiva, tenemos un techo fijado por las restricciones fiscales, que políticamente establecen un marco al proceso de restitución de derechos. La queja y la frustración de los operadores sociales al no poder resolver la materialidad de las situaciones en las que intervienen, tienen que ver con una de las contradicciones fundamentales de este enfoque. Desde CEPAL se alerta sobre este particular: *"En el establecimiento de metas e indicadores consistentes con los estándares internacionales de derechos humanos, es importante hacernos cargo de la necesidad de un diálogo cada vez más activo y transparente entre el mundo jurídico y el político, dado que es imperioso buscar una complementación armónica entre la necesidad de la progresiva realización de los derechos y la administración del gasto público y el equilibrio fiscal. Evidentemente todos tenemos determinadas preferencias sobre la forma de manejar este dilema, pero evidentemente éste excede los ámbitos exclusivos del derecho o la política social".* (MIDEPLAN/ CEPAL; 2002)

3.3.2. El enfoque de capacidades

En realidad, el enfoque de capacidades, de tradición anglo-sajona, está formulado como cuerpo teórico estructurado, y se conoce como “assets-vulnerability approach” (abordaje de activos y vulnerabilidad). Este es un planteo teórico con acumulación empírica sostenida, que aborda en forma integrada lo macro y lo micro social, y que aporta herramientas conceptuales concretas para abordar intervenciones a nivel familiar y comunitario.

Este abordaje tiene origen en planteos teóricos del premio Nobel en economía Amartya Sen, y en sus orígenes no es contradictorio con un enfoque de derechos. *"Amartya Sen se aleja de la economía clásica al proponer un modelo de análisis del bienestar social cuyas preguntas centrales no se ubiquen en el nivel de "utilidades" sino en el de "capacidades". Así mismo acepta pero avanza más allá de los análisis orientados a identificar grupos con necesidades básicas no satisfechas. Para él esto constituye un resultado de capacidades concretas de los hogares (o las personas). Por su parte estas capacidades concretas dependen de "entitlements" (el conjunto de bienes y recursos sobre los cuales los individuos poseen "comando"). Para Sen esta cadena de razonamientos combinado a aspectos normativos lo lleva a afirmar algo particularmente revolucionario en materia de teorías del desarrollo. Mostrando cómo a muy diferentes niveles de desarrollo económico medido por PBI encontramos grandes disparidades en las "capacidades" más básicas (como la de permanecer vivo) Sen*

argumenta que el problema del desarrollo no debiera ser visto como un problema de crecimiento económico (i.e. GDP/percapita), sino como un problema de expansión y mejor distribución de “entitlements” lo cual implica a su vez un incremento en las “capacidades” de familias y hogares. Uno no tiene porque comprar toda la propuesta de Sen, para captar la utilidad de introducir al análisis la idea de “capacidades” como una clave para entender el bienestar de familias. Ello si lleva necesariamente a cierta consideración de cuáles son los recursos que determinan dichas capacidades. La semilla que luego va a dar surgimiento al “asset/vulnerability framework” del que habla Moser esta plantada una vez aceptamos estas ideas: capacidades y “entitlements”. (Fernando Filgueira, 2008)

El concepto de entitlements está vinculado a los derechos que tienen los individuos y las familias a partir de su condición de ciudadanos. En este sentido se vincula el abordaje de derecho con el estudio de las capacidades que tienen y pueden desarrollar las familias para ejercerlos.

Fernando Filgueira (2008) plantea que el enfoque de activos y vulnerabilidad “*desiste de tipificar la marginalidad o la exclusión social. Rescata de estos aportes una verdad más básica, común a todos ellos: las familias y sus recursos ayudan a entender la producción y reproducción de la pobreza, del bienestar y de los diferentes tipos de pobreza. Se sigue de ello que entre el insumo macro (crecimiento, política, ciclo económico) y el producto macro (niveles de pobreza, bienestar de los pobres) se encuentra el mediador por excelencia: la familia y sus recursos.*”

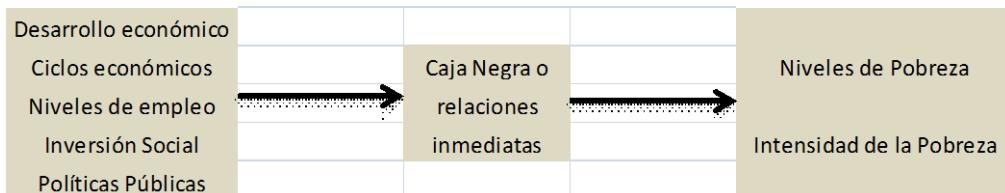
Por otra parte, se da cuenta de los sesgos liberales con que se ha utilizado este enfoque por parte de algunos organismos internacionales. La tradición anglo sajona de responsabilizar a la familia y al individuo ha operado aquí para generar una aplicación sesgada del enfoque, en donde se priorizan las capacidades familiares como elemento explicativo de la pobreza, disminuyendo la capacidad explicativa del modelo, ya que se subvaloran los elementos vinculados al Estado y a la Comunidad. En última instancia, si se discute este enfoque sería interesante hacerlo desde su versión integral y no desde su desviación liberal.

Uno de los elementos que ha llevado a legitimar este modelo es el mismo que ha generado el interés planteado por la subcomisión de familia en indagar sobre qué papel tiene la familia en la relación entre las condiciones socio-económicas a nivel macro y los resultados en términos de pobreza y vulnerabilidad. Las mediciones de pobreza existentes (línea de pobreza y necesidades básicas) no logran explicar las diferencias existentes a nivel de población entre individuos y familias que tienen valores similares en el indicador. Es obvio que existen elementos en algunas familias que permiten aprovechar las circunstancias favorables del contexto y en otras no. Este es uno de los aspectos clave a indagar desde el abordaje familiar a situaciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad.

En el siguiente esquema mostramos el modelo explicativo convencional que relaciona a las condiciones macro con los resultados en términos de pobreza. En esta explicación

se genera una caja negra intermedia en donde operan factores que no controlamos, y que deberíamos de conocer y poder intervenir sobre ellos si queremos realizar un abordaje familiar efectivo.

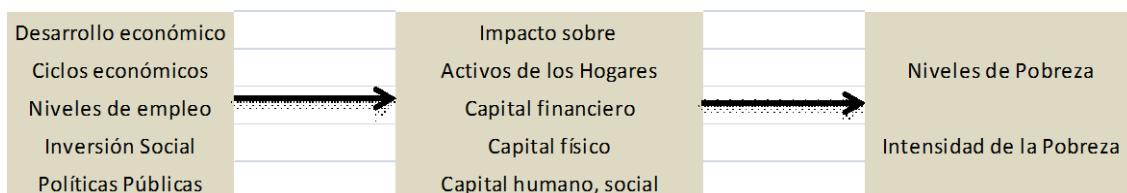
Figura 5 Modelo explicativo convencional



En términos de Fernando Filgueira (1998) el enfoque de activos y vulnerabilidad “*reconoce el legado de Sen pero posee como motor más inmediato la búsqueda de conceptos que permitan el análisis microsocial a nivel de comunidades. Como vimos sumariamente las fuertes limitaciones de los conceptos tradicionales de pobreza y bienestar, hacen particularmente atractivo el modelo de activos al permitir análisis endógenos y dinámicos.*”

En la siguiente figura vemos como se presenta un modelo dinámico de análisis de la caja negra que mediatiza la relación entre la sociedad en término de estructura macro y el individuo.

Figura 6 Modelo dinámico de análisis



A partir de lo presentado hasta el momento, ¿cómo podemos esquematizar de la manera más simple los aspectos sustantivos del abordaje?

El abordaje de activos y vulnerabilidad incorpora en principio un conjunto de conceptos que vienen de la economía y de la contabilidad, y que generan un rechazo casi inmediato por parte de quienes no forman parte de estas disciplinas. Entendemos que es importante superar ese rechazo inmediato y explorar la capacidad analítica que tienen estos conceptos.

Activos. El concepto de activos viene de la economía y da cuenta de los elementos que tiene un individuo y por agregación una familia para enfrentar su reproducción en todos los aspectos. Un activo tiene una relación directa con el concepto de capital y con las teorías vinculadas a los diferentes tipos de capital que puede acumular una persona, especialmente las teorías vinculadas al capital social. Desde esta perspectiva se habla de diferentes tipos de capital (físico, financiero, humano, cultural, social – hay

diferentes clasificaciones). El activo no es solo lo que se tiene sino que también incluye a las cosas que no se tienen pero sobre las que se tienen derechos. Esto incorpora la perspectiva de derechos; un derecho no contemplado es una deuda que tiene la sociedad con el individuo, por lo tanto es un activo que se puede ejecutar (aquí entra la posibilidad de intervención).

Los activos por otra parte no solo son bienes o recursos fungibles, son elementos que se pueden capitalizar y generar más activos. La educación y la salud son un ejemplo de esto; las redes sociales otro.

Pasivos. Unido al concepto de activos tenemos el de pasivos. Son los elementos que no solo no acumulan distinto tipos de capital, sino que actúan en contra de las posibilidades de acceder a las oportunidades que genera la sociedad. Por ejemplo, la mala alimentación, el retraso psicomotriz, la baja educación de los padres, la ausencia de redes sociales en la familia, son pasivos reconocidos y medidos en sus efectos.

El balance de activos y pasivos nos puede dar una visión dinámica de la configuración de capital que tiene una familia para llevar adelante su reproducción.

La estructura de oportunidades. A partir de los indicadores de desarrollo económico, la desigualdad de ingresos, los niveles de empleo, la inversión social, las políticas públicas, se genera una Estructura de Oportunidades de donde las familias pueden tomar activos para gestionar su reproducción.

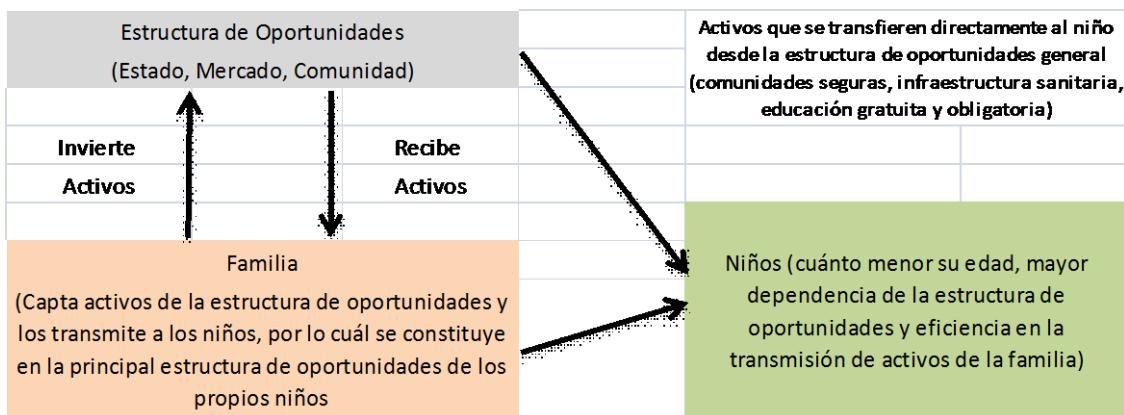
La mayoría de las sociedades, más allá del nivel de desigualdad que tengan a su interior, tienen un Estado que es proveedor de oportunidades para las familias (infraestructura, seguridad, salud, educación, sistema de protección social), un Mercado donde las familias recurren por oportunidades para sobrevivir y reproducirse (ingresos por salarios u otras transacciones), y la Comunidad misma, la comunidad como organización solidaria (movimiento sociales, ONG, apoyo individual de vecinos).

Estos tres componentes, Estado, Mercado y Comunidad, conforman la estructura de oportunidades que ofrece cada país y cada comunidad a sus habitantes. La configuración que asume esta estructura es diferente a nivel general entre países, ya que es extremadamente sensible a las políticas sociales y económicas que se implementan y al nivel de desarrollo social y productivo. Por otra parte, es también sensible a las diferencia entre comunidades al interior de los países. Las inequidades en la distribución del bienestar y el riesgo a nivel territorial, generan estructuras de oportunidades diferenciales según el lugar de residencia.

Por último, las capacidades familiares de acceso a la estructura de oportunidades están relacionadas con la posición de la familia en la estructura de estratificación social.

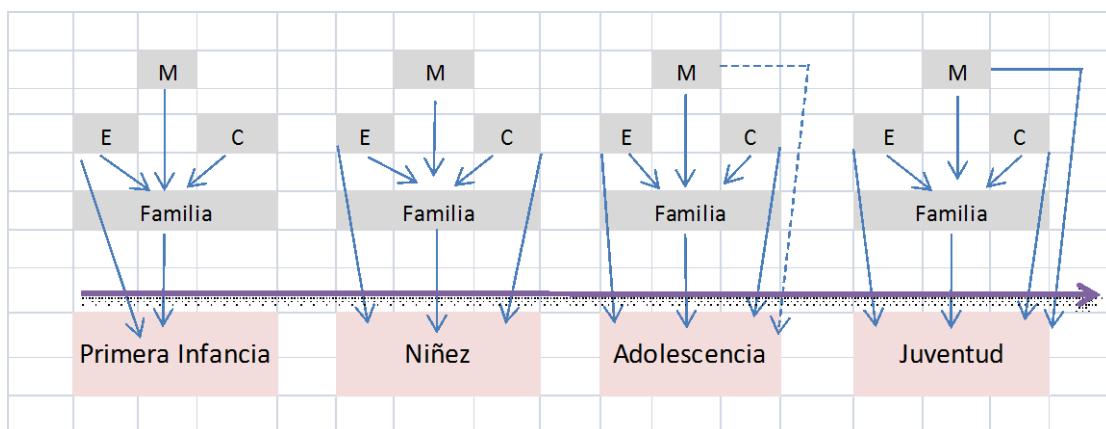
A continuación presentamos un esquema de la relación entre la Estructura de Oportunidades, la familia, y los niños.

Figura 7 Estructura de oportunidades, familias y niños



La figura anterior nos muestra como el acceso de los niños está mediado en parte por la capacidad de la familia de captar activos, de transmitirlos (no siempre sucede así), y de bloquear pasivos (un padre o madre puede ser traficante, ladrón, adicto, pero puede preservar a sus hijos del contacto con este modelo).

Figura 8 Trayectoria normal de acceso a la estructura de oportunidades



En la imagen anterior representamos la ruta de acceso normal a la estructura de oportunidades por edades. Esto en parte explica los límites actuales que puede tener la transferencia de algunas funciones de la familia fuera del núcleo, pero no todas.

En un país de ingresos medios como Uruguay, podemos identificar una trayectoria normal en la vinculación de los diferentes arreglos familiares con la estructura de oportunidades. En la primera infancia la familia es clave para trasferir al niño los activos que pueda captar desde la estructura de oportunidades. El Estado y la Comunidad intervienen pero en general esto está mediatisado por la familia. En la niñez el Estado y la Comunidad operan directamente sobre el niño y la familia, sobre

todo desde el sistema educativo y desde algunos proyectos comunitarios. En esta situación, el niño ya no depende solo de la familia para acceder a la estructura de oportunidades, sino que también individualmente lo puede hacer a través de, sobre todo, el sistema educativo formal y no formal. En la adolescencia sigue la misma situación con la diferencia de que se puede acceder directamente al mercado mediante el trabajo adolescente legal, sin comprometer la performance educativa. Finalmente en la juventud se da el proceso de emancipación, en el cual el joven se relaciona con su familia, con el estado y con el mercado en forma independiente. Las situaciones de trabajo infantil interrumpen el proceso antes referido, generando una relación directa de los niños y adolescentes con el Mercado a edades tempranas. La captación de activos que puede hacer un niño por esta vía, no se compensa con los pasivos que acumula al perder parte de las oportunidades que le brinda el estado (educación y recreación).

¿Qué se le puede pedir a este enfoque, o dicho de otra forma, que podemos estar resignando si nos guiamos por un enfoque de este tipo? Siempre queda latente el riesgo del sesgo de aplicación reduccionista, en donde nos concentremos solo en algunas herramientas de análisis e intervención, o en algunas dimensiones del problema que abordamos por razones ideológicas (por ejemplo el sesgo liberal de responsabilizar a las familias). Fernando Filgueira propone un desafío fuerte en cuanto al uso del abordaje en una perspectiva integral y estratégica:

“La pregunta central de este “approach” tiende a ser la siguiente. ¿Qué recursos tienen los hogares y como los movilizan para enfrentar situaciones de vulnerabilidad? Perfectamente la pregunta podría ser que recursos poseen los hogares y que estructura de oportunidades ofrece el mercado, el estado y la comunidad para escapar a situaciones de pobreza y también de vulnerabilidad. Esta pregunta, válida sin duda, tiende a oscurecer otra de más largo aliento y más general. No nos preguntemos como ayudar a los pobres enfrentar situaciones críticas solamente, ampliemos la cuestión a cómo construir sociedades en donde tales situaciones sean raras y afecten a un número lo más pequeño posible de personas. Una vez solucionado este problema, la respuesta no puede detenerse meramente en la identificación de los activos y sus usos, sino que debe necesariamente abordar las lógicas de producción y distribución de dichos activos. En otras palabras debe indagar en la estructura de oportunidades que se presentan ante estos sectores desde el mercado, el estado y la comunidad.” (Filgueira, 1998).

En suma, desde esta concepción resulta necesario identificar en cada unidad territorial la estructura de oportunidades disponible para las familias, y por otra parte diagnosticar la configuración de activos y pasivos que hay en cada caso, de modo de pensar estrategias individualizadas para intervenir en forma diferencial y promoviendo las capacidades familiares para acceder a las oportunidades **qué tienen que estar disponibles**. Este es un elemento clave para no caer en el sesgo liberal. No podemos diagnosticar a las familias, reivindicar sus derechos, conectarlas e integrarlas a las redes comunitarias, convertirlas en protagonistas, y luego no disponer desde el Estado y desde el Mercado de los elementos necesarios para satisfacer las necesidades.



4 Debates sobre una (posible) estrategia de abordaje familiar en el marco de las políticas sociales.

Desde la consultoría y junto con la Sub-comisión de Familia se protagonizaron una serie de intercambios y debates entre actores involucrados en una posible estrategia familiar transversal a las políticas sociales: referentes técnicos y académicos, trabajadores de campo, integrantes de la Subcomisión y decisores políticos.

Los siguientes puntos intentan dar cuenta de lo más sustantivo de los debates e intercambios de modo de aproximarnos a las múltiples miradas existentes sobre la pertinencia de un abordaje familiar que sustituya o complementemente el abordaje de individuos que matriza la mayoría de las políticas.

4.1 Aportes de referentes técnicos y/o académicos.

El 27 de julio del 2011 se realizó un grupo de discusión con un conjunto de referentes técnicos y/o académicos a quienes se les plantearon las principales preguntas que orientan el diseño de la estrategia. A partir de estos estímulos se generó un proceso de discusión muy fermental que aporta elementos importantes para completar el diagnóstico, visualizar la complejidad y recoger nuevas interrogantes. Las preguntas que guiaron la discusión son las que se reproducen en el capítulo de antecedentes de este informe, a partir de la página 19.

En la medida en se trata de un insumo valioso tanto por las participaciones individuales como por la dinámica de discusión generada, vamos a incorporar a este informe una desgrabación selectiva de los principales momentos de la discusión. La desgrabación es textual y por un criterio de edición se presenta con un tipo de letra normal.

Fernando Filgueira (Sociólogo)¹¹ - En relación a la pregunta sobre la necesidad de desarrollar una estrategia de abordaje familiar, la respuesta desde mi punto de vista es sí, en el entendido de que tengamos claro de qué hablamos cuando hablamos de familia. Ese me parece el primer punto importante, no es “la familia”, hay múltiples formas de familia. Dos adultos; la idea de dos o más adultos cooperando en una unión de algún tipo, con afecto y con algún grado de consanguinidad, para mí ya basta. Si estamos hablando de unidades cooperativas de ese tipo, la respuesta es sí, porque uno de los riesgos si no se toma en cuenta esto en las intervenciones, es que se van a fortalecer cierto tipo de familias y dejar de lado a otras. Esto me parece que es uno de los elementos esenciales de abordaje.

En el contexto actual, para apoyarse en la fortaleza de unidades de adultos cooperando para cuidar y reproducir, hay que reconocer las múltiples formas

¹¹ Corresponde que no nos refiramos a los académicos con sus títulos, los Doctores y los magister, etc.??

familiares. Si no, se pierde una riqueza enorme que es necesario tenerla en cuenta a la hora de diseñar las estrategias de intervención.

Mariela Solari (Trabajadora Social) - Estoy de acuerdo con lo que decía Fernando. En lugar de hablar de las familias habría que cambiarlo por “las distintas modalidades”.

Me parece que es algo que todos lo entendemos pero siempre hay que mencionarlo. Lo otro que me parece, hablando de estrategia, en la lógica de los tres bloques (se refiere a las preguntas planteadas), entendí que se hablaba de “la estrategia para el diseño de la política”. Me parece que ahí hay tres dimensiones diferentes para pensar: el diseño de la política: tomar a la familia como objeto de estudio sin desconocer especificidades, la traducción de la política a programas que tengan en cuenta las especificidades, el diseño de los servicios, y la planificación de la intervención definiendo principios orientadores, pasos a seguir.

La respuesta (a la pregunta sobre si hay que tomar a la familia como sujeto de intervención) es sí. Me parece que hay que tomar como sujeto de intervención y como objeto de estudio a la familia como globalidad y no las individualidades entre sí.

Esto ha llevado a una segmentación de los programas y servicios, que muchas veces dentro de la misma familia uno atiende al niño, otro atiende a la madre, otro atiende al padre. Además agregamos la complejidad de la problemática: uno te atiende por violencia, otro por droga y otro por no otra cosa.

Por otro lado ustedes preguntaban sobre el tema de los principios orientadores. Repito me estoy centrando en el diseño de las políticas y de los programas y no de los servicios que pienso que van más adelante. Tiene que ver con la planificación de la intervención, me parece que ahí hay algunos principios orientadores que estaría bueno tenerlos en cuenta: cuáles son los pasos a seguir en la planificación de una intervención y cuál es la intervención del sujeto en esa planificación, cuál es el lugar de la familia en definir el estado de situación y el problema u objeto de intervención y cuál es el lugar que tiene la familia en el diseño de la salida de esa situación.

¿Cuánto tiene que participar la familia? Hay que ver para eso el diseño de cada programa, porque me parece que parte de los principios orientadores son que la familia es la protagonista del proceso de cambio y eso no es un discurso. Si eso no es así no funciona. Porque llevar a la familia de un servicio al otro, ya sabemos que se va el servicio, se va el equipo técnico y no hay un proceso de cambio, de deseo de cambio interno de las personas que conforman esa familia, en la forma que tenga. Si o si la familia tiene que ser, en el sentido más amplio de la palabra, protagonista del proceso de cambio y eso es lo que nos dificulta más a los equipos porque a veces te encuentras con familias que tienen un capital social y cultural acumulado que le permite hacer ese proceso con un equipo de apoyo y hay familias que no lo tienen. Hay una franja de extrema exclusión que llega a través de la demanda de una urgencia.

Lo último que digo es que en la concepción de familia me parece que hay que incorporar el concepto de los adultos de referencia que puedan cuidar y proteger, para poder pensar en esto de que hay que ir flexibilizando el concepto de familia. El concepto de adultos que tengan la capacidad de poder cuidar y proteger, también socializa esa cuestión del cuidado. Sin quitar la responsabilidad que tienen los padres y las madres. Pero hay gurisas de 16 años que tiene esa situación de consumo y de violencia que necesita que haya otros adultos que la ayuden a cuidar a sus hijos. Sin culpa además.

Cecilia Zaffaroni (Trabajadora Social) – Escuché que estaban trabajando, y me parece importante y valorable. No hay programas que no trabajen con las familias. Todos trabajamos con las familias, es necesario pensarlo de alguna manera mas integral. En relación a las preguntas, sí vale la pena desarrollar una estrategia de abordaje familiar. No tengo ninguna duda que se necesita y hay que desarrollar el trabajo sobre todo si pretendemos avanzar no solo en indicadores de línea de pobreza, sino avanzar en términos de desarrollo humano.

Por esto de estar trabajando en este tema de familia volví a leer lo que escribió Carlos Filgueira hace 15 años y descubrí cómo sigue tan vigente. Esto ayuda ya que a veces nos vamos perdiendo en el ramaje. Carlos ponía el foco en lo que es la función esencial de la familia, como un núcleo básico de carácter comunitario que asegura a sus miembros estabilidad, seguridad y un sentido de identidad, al mismo tiempo que provee el instrumental para su desempeño. Esta función se basa en un vínculo personal intransferible (no son intercambiables), que genera un instrumento de carácter bipartita, está basado en el afecto.

Hemos discutido tanto la integración de la familia... creo que es más importante ver las funciones, quien las cumple y como las cumplen, cuáles son las características y cómo podemos lograr que estas unidades familiares, con las características que tengan efectivamente, puedan cumplir funciones. Siempre estamos mirando lo que le falta a la familia hoy, las carencias, los problemas y difícilmente se dé a entender cuáles son las fortalezas.

Cuando esta función no se cumple la persona tiene diferentes dificultades ante la vida, pero cuando se cumple aunque sea con muchas carencias, le da una fuerza enorme en lo que tiene que ver con las posibilidades de reacción frente a situaciones adversas.

En el tema de las fortalezas, las manifestaciones de las familias más allá de como estén integradas, ese vínculo es realmente fuerte. Por ejemplo las familias que sobreviven a la dispersión geográfica. Esa es una realidad, cuántos de nosotros tenemos la experiencia de integrar familias en donde uno vive a no sé cuantos kilómetros del otro, y si alguien necesita algo sabe que los demás están. O las familias que han sido cortadas por episodios de violencia, inclusive en dictadura. ¿Cómo se reconstruye este vínculo? No simplemente con el lazo de consanguinidad; se reconstruyen en un trabajo, en un tipo de vínculo y de afecto. Para mí es una cosa muy incondicional, el afecto, porque hay un respeto por el otro que es lo que regenera esa integración.

Tendríamos cosas para pensar en términos de cómo definirla, de qué lugar podría ocupar desde este lugar no tanto de sustento material sino espiritual.

Diana González (Abogada) - Vengo de un profesión represora (el Derecho) en donde la familia fue el sistema a través del cual se controló a las personas. Viendo lo que plantean, me encanta. Mi experiencia es la del contacto con las experiencias más conservadoras del sistema legislativo y judicial. Una de las cosas que nos pasa cuando desde el derecho se habla de la unidad familiar, es el hecho de identificar familias "buenas" y familias "malas",

En el tema infancia el vínculo familiar es esencial, los adultos referentes, el abuelo, la tía, quien oficia de tal. Cuando pienso en las mujeres de la familia no puedo olvidarme del lugar de las mujeres en la relación de pareja, donde una mujer que no es maternal es como loca, ¿no? Tiene la obligación de ser maternal. Por eso creo que preferiría que cuando uno habla de intervención familiar, esté muy claro eso de las redes familiares.

Hay que pensar mucho en la diversidad. Saben que cuando me hablan familia como sujeto de derecho yo tiemblo, por un debate que tuvimos, una postura muy conservadora que pretendía restringir los derechos de niños y niñas hacia un modelo de familia nuclear.

La familia activa es fundamental para el crecimiento, pero es funcional, no son los individuos funcionales a la familia sino al revés. Por ejemplo hay niños que dicen "no quiero vivir con mi papá" y operadores de derecho que contestan: "está complicado porque es tu familia". Lo obligan incluso a terapias porque reniega de su familia. Es cómo que el ser humano no tuviera derecho a irse de la familia. Eso se ha notado y ha afectado la relación de lo social y lo jurídico.

Antes la opción era el internado o la adopción. Sacarlo de esa familia diversa al modelo hegemónico, y por ahí otra pasarlo a otra que si lo era. De esto se pasó a "todo familia"... en realidad no cambio ningún sistema. Ahora porque son biológicamente progenitores y antes porque tenían las condiciones del modelo patriarcal hegemónico. Esto me preocupa, me preocupa a la hora de ver los riesgos.

En otro bloque hablan del tema del respeto a la diversidad, y el derecho habla de un modelo cultural, no nos mintamos en esto. El modelo cultural que mas combate los derechos de la mujer, los derechos del niño, es el hegemónico. Está pensado: padre, madre, matrimonio, familia nuclear, relaciones verticales, autoridad. Dentro del modelo la diversidad cultural es la más cuestionada.

"Entre los derechos del niño y los derechos de la mamá voy a preferir los derechos de la mamá", hablando en términos de derechos humanos. Si esto pasa a nivel de derechos humanos es que estamos funcionando mal, no puede ser que sea algo tan contradictorio. El derecho del niño es a ser cuidado y no maltratado. No podemos ver que cuando estamos privilegiando a la mama no estamos viendo al niño. La mayoría

de los niños de sectores más vulnerables no están siendo cuidados por quienes tienen su representación.

Cuando uno promueve de forma conservadora el derecho de la familia puede haber apropiación e los niños porque el padre y la madre se sienten con derechos.

Alicia Rodríguez (Psicóloga) - Ante la pregunta ¿es necesario?... Yo digo: depende, y: no solo, en todo caso.

Primero, el tema de la construcción de qué es una familia, claramente no es una definición normativa, si saber que la construcción depende de cada uno de nosotros.

La familia, la gente con la que se trabaja, opera permanentemente. Hay que considerar el lugar que tienen los distintos integrantes de la familia y el lugar protagónico que los distintos integrantes de la familia tienen que tener en un proceso cualquiera sea la intervención.

¿Qué es la intervención familiar? Se suele hacer una sumatoria de las acciones de las distintas organizaciones para resolver distintos problemas, que habitualmente son prestaciones. Hay que pensar muy bien la materialidad porque no es independiente del abordaje psico-social.

Veo un riesgo si al ubicar a la familia como sujeto de intervención se reproduce la misma lógica de intervención que con el individuo. Cuando digo la reproducción de la lógica de intervención me refiero que se están marcando fronteras.

Sandra Leopold (Trabajadora Social) - Cuando uno pretende pensar en profundidad y materializar estrategias de intervención desde el ámbito de las políticas sociales, necesariamente se encuentra como al límite. Quiero decir que cuando ustedes citan las dificultades, adjudican una serie de eventos, las acciones, la calidad de las prestaciones, pero también están los atravesamientos estructurales que suponen reconocer que es un campo de la administración del conflicto social en el cual para decirlo crudamente, hay aspectos que no son de resolución, aunque uno transite por el camino del sujeto o aunque uno.

Que no sea la resolución no significa que no se tenga que incidir en determinadas niveles de la complejidad social y que no se tenga que batallar sobre ese campo. No son iguales los trayectos que los sujetos transitan para llegar a la resolución y eso se debe de adecuar a las posibilidades que tengan los sujetos. Me parece que la estrategia debería contemplar algo así como la diversidad y la similitud.

Debo reconocer que generalmente la convocatoria a la unidad familia como referencia en términos macro sociales generalmente impresiona como conservadora. Yo no sé si nosotros resolvemos lo que queremos haciendo hincapié en las funciones y no en la liberación. Tenemos que pensar en una conceptualización básica de la intervención.

También me parece que todos somos hijos de nuestros tiempos, es lógico, y de nuestras posibilidades. Más allá que podamos cuestionarnos el tema, yo creo que todos operamos desde la matriz familia, más allá de los elementos que le hayamos podido incorporar. Creo que hay una matriz que es competitiva. Ahora cuando se piensa en una estrategia donde se aborde a la familia, en principio tiendo a pensar que es importante si de verdad salimos de la formulación individual el problema.

El derecho del niño, el derecho de la mujer, quizás encontrar la fórmula de convivencia de los sujetos, a nosotros nos permite pensar que hay más de un sujeto en relación.

No tanto el niño contra el padre, el niño contra el educador, el adulto contra el niño. Quizás algo de eso facilite pensar en el colectivo social y no tanto en términos de guerra de reconocimiento. Nos peleamos por derechos sectoriales y no por una concepción de colectivo como sociedad en donde los sujetos deberían estar en relación. Hay riesgos históricos si la familia tiene todo el derecho también debe tener toda la responsabilidad. También cabe la posibilidad que de generar un riesgo, si de alguna manera la comprensión de la problemática social se reduce, se circumscribe a las familias con reincidencia de los atravesamientos institucionales. Generamos una especie de fundación de la problemática del rubro familiar que no trasciende, ese es un riesgo histórico. No tendría que estar ausente una consideración de ese tipo. La pregunta es hacia donde queremos dirigir la intervención.

Carmen Terra (Trabajadora Social) - Cuando leía la pregunta, pregunté si había una propuesta y era sobre una propuesta sobre la que estábamos trabajando. A mí me surge lo que dice Alicia: "depende". Yo he trabajado mucho con familias, desde el abordaje familiar y me preguntaba dos cosas que tenían que estar presentes en esta discusión: una tiene que ver con el ¿qué?, qué queremos hacer, como lo planteaba Sandra hace un rato, hacia dónde queremos ir y qué estamos resolviendo con la familia como sujeto; ¿sujeto de qué? Porque de alguna manera es una palabra que tienta pero que puede ser una trampa porque puede querer decir muchas cosas.

Pensemos en un sujeto de participación que genera distancias culturales importantes donde el Estado puede imponer. No es cualquiera, no es lo mismo una ONG, un grupo de ayuda voluntaria que trabaje con las familias sino que es el Estado.

¿Para qué estamos convocando al sujeto?, en el sentido que el Estado quiere trabajar algunas cosas con las familias, modelizadas por factores históricos macro sociales mucho más que por sus historias. Eso me preocupa profundamente porque más allá del rol como decía Sandra, caemos fácilmente en definir el rol de la familia, decirle que código quiero que sigas. Es verdad que gran parte de las familias hacen todo lo posible por sobrevivir y hay que ver cuál es la lógica de sobrevivencia y que pautas genera eso en lo que es la reconfiguración de mensajes, porque comparten los mismos valores y los mismos mensajes. Solamente hay una reconfiguración que pasa por discursos adecuados a su condición social.

Entonces yo me preguntaba, ¿estamos pensando en una familia en un marco, trabajando desde políticas macro y por tanto estamos hablando de políticas que tiendan a asumir colectivamente, a garantizar necesidades, derechos, que tengan que ver con las nuevas generaciones? Es esto lo que estamos analizando, en tanto son programas de tipo afirmativo para sectores que por su condición social tienen enormes dificultades o tiene enormes brechas para poder participar de las políticas universales, ¿de eso estamos hablando? Hago la pregunta porque me parece que estas cosas deben quedar claras.

Puedo tener certeza que en algunas situaciones parciales que yo conozco, casualmente se hace según lo que decía Sandra, porque en tal sentido, si no aparecen políticas subsidiarias, con carácter paliativo que cumplieron siempre y en donde las casi imposibilidades del devenir, hace que terminemos viendo a las familias como asuntos comportamentales. Esto no me parece una cuestión de fácil resolución y es una situación sumamente delicada porque ahí colinda la autonomía, colinda la libertad, colinda una cantidad de asuntos que me parecen delicados.

Como sujeto, yo diría que nosotros estamos ante ciudadanos que de alguna manera tienen la ciudadanía violentada y que son sujetos de violencia, de allí que es una responsabilidad terrible.

Por tanto yo diría tres puntitos. Uno que tiene que ver con el reconocimiento como sujetos de necesidades y de derechos y por tanto como ciudadanos orientados y yo pienso hasta qué punto el estado quiere o no entrar en estrategias en políticas que apelen a un sujeto mixto Estado - sectores desfavorecidos y como se logra eso y lograr integrarlos en un programa nuestro.

Segundo y esto reclama poner a disposición, bienes y distribución de bienes por tanto entender que estamos en un juego de poder y de conflicto y no en una prestación de alguna manera de servicios y supone de igual manera situaciones difíciles. Nos ha pasado de estar con situaciones en el límite de lo descalificado de lo excluido y hoy es un grupo. Es un cambio macro o no, no sé.

En otra instancia lo que ya se dijo pero lo voy a decir, la permanente reflexión y autocrítica de qué consideramos familia y cuáles son los límites y los vínculos y los modos en donde los sujetos que están arriba participan en lo social sobre todo considerando la cuestión de nuestras familias, la autocrítica de lo que es nuestra familia sobre todo determinada familia y determinado sector de clase media para poder de alguna manera no tenerlo como un modelo, sino opera como un modelo ideal.

En todo caso una mejora sustantiva en el ingreso de las familias, en realidad los ingresos de las familias son importantes, no hay ingresos suficientes con contrapartidas, me das esto, me das lo otro, no genera una estabilidad material mínima, una mejora sustancial.

El tercer aspecto, quizá esto este dedicado a otras generaciones, el repensar radicalmente la educación. No solo la enseñanza formal como la enseñanza informal, yo creo que acá están pasando cosas muy graves en este aspecto.

Diego Silva (Educador Social) - Se me ocurrió para iniciar esta discusión plantear el tema de los principios: El proceso como meta y el conflicto como condición y la ilusión de la resolución. El conflicto como condición, como principio, la cuestión del colectivo, de la historia, pensar el gobierno, una política que contemple el conflicto y lo contradictorio.

La idea del arquitecto “historia plus de sentido” parte de una idea epistemológica que tiene que ver con lo que ellos nombran como la “coherencia parojoal”. Cómo nosotros hacemos convivir cosas que son a priori parojoales pero que pueden convivir sin estallar.

Conectando con lo que planteaba Diana, debemos pensar en el derecho de la familia y el derecho del niño como algo que es contradictorio y estalla o está permanentemente conviviendo, y están en permanente conflicto y tensión. Son los equipos en concreto los que van midiendo los aspectos que tienen una afectación concreta en la vida del niño, la vida de la familia, en la vida de esta dinámica.

Ahí incorporo un tercer principio que tiene que ver con la revisión permanente. Cómo incorporamos una perspectiva donde, en esto del proceso como meta, vamos trabajando con estas familias, hay un proceso participativo donde hay un espacio con la familia y donde hay espacios en que los equipos sean revisados.

Tiene que haber un espacio donde los equipos sean controlados, estamos poniendo el foco y la lupa en las familias, en los niños. ¿Cuáles son los dispositivos de supervisión?

Por otro lado planteamos esto del conflicto, cómo administrar esta tensión entre lo universal, lo homogéneo, lo común y lo particular. Vamos a una asignación familiar universal, para todos y después vamos a pensar que hay familias que requieren un plus de recursos para mejorar sus capacidades de cuidado y de crianza. Esta idea debe ser potente en el sentido que una estrategia debería poder albergar las múltiples tácticas o estrategias para la resolución de distintas situaciones

Creo que acá hay un principio socioeducativo. Hay también una tensión bastante fuerte que hay que administrar. Como vamos pensando algo de trabajo, me parece que ahí tenemos que pensar cuál es la autonomía. Pensando la lógica de la ANEP, ¿vamos a hacer algo homogéneo que sea igual para todo el mundo?

Hay que ver cómo uno establece algo en el orden de lo común de lo universal y convive con varias singularidades, con la perspectiva de tomar en cuenta la opinión de la gente, la opinión lo que la gente quiere. Hay cosas que la gente sabe de su propia situación que nosotros muchas veces no tomamos en cuenta. Ahí hay algo que se puede traducir en participación, con distintos nombres.

Fernando Filgueira – Lo de la familia como sujeto o como no sujeto lo dejo para después. Desde un punto de vista más social para mí no considerar a la familia, la familia y las formas en la que se agrega, para pensar la política social sería un gran error. Este es un primer punto. Es muy difícil pensar la política social sin pensar en este tipo de unidades que son claves en cómo trasladan recursos, e invierten recursos propios en el mercado, reciben recursos del mercado y luego se vinculan con el Estado.

Me parece que como categoría para el análisis y para el diseño de la política social es inevitable, existiría un error técnico profundo de no considerar a la familia en todas sus dimensiones.

Ahora con respecto a si es sujeto o si es objeto, y el tema de qué nos pasa cuando consideramos a la familia como un cuerpo, entonces le damos también elementos que rigidizan, generan algún tipo de disciplinamiento. En principio, en general para mí como Sociólogo, todo sistema de protección es un sistema de disciplina. Nada de eso es evitable, no existe sistemas de protección que no sea de disciplinamiento y de dominación. Es inevitable, para quienes creemos en minimizar los elementos de dominación y disciplinamiento y maximizar las condiciones emancipatorias, trabajar con estas tensiones. Si renunciamos a la dimensión de disciplinamiento y dominación como elementos de la política pública, renunciamos a la política pública. Eso me parece que es inevitable.

Yo estuve en una reunión en Emiratos Árabes donde hablaban de familia y protección. Los estados árabes se negaban a ver la familia como sujeto. ¿Por qué? Porque temían el avance modernizante y emancipatorio del Estado sobre las reglas históricas de la familia tradicional como unidad.

Renunciar a pensar en la familia y a lo que es la familia como sujeto puede ser tan conservador como hacerlo. Depende de los contenidos también. Si mi acción política es para dotar de mayor poder a la mujer, es para definir relaciones más horizontales entre la infancia y el adulto, entonces es una acción transformadora pero no renuncia a buscar como estado de nuevo, como bien público la función fundamental de la familia.

Hay un espacio vincular de afecto, de seguridad que está también embebido de dominaciones de limitaciones.

A mí me interesa considerar a la familia como sujeto, como actor clave y a las formas familiares y sus transformaciones por varios temas, pero entre ellos por un tema de desigualdad. La familia también es un acuerdo económico, es una unidad económica, con mayores y menores niveles de racionalidad con mayores y menores niveles y capacidades de reproducir y de dotar instrumentalmente a su descendencia de recursos. Y allí es muy importante tener en cuenta que la acción del Estado debiera en un contexto de desigualización creciente de los recursos familiares para transferir a los niños, operarse en forma igual. Y por eso es importante considerar a la familia en el sentido físico.

Concuerdo en establecer un límite de la administración de lo social antes de entrar adentro de las microcirugías familiares. No va por ahí la cosa. Yo creo que un tema simple para esta unidad es avanzar seriamente en el reconocimiento legal de múltiples formas familiares en donde nunca la familia es la portadora de derechos, sino los individuos por sus responsabilidades y por sus vínculos. Constituye el reconocimiento de la unidad familiar como unidad de adultos cooperantes donde hay vínculos afectivos con responsabilidad, porque me parece que todavía Uruguay tiene mucho para trabajar en eso de las múltiples formas en las cuales los adultos se juntan, conviven y reproducen a la sociedad. Hay camino para andar en este sentido y eso ayuda a reconocer esas formas y a darles apoyo.

Lo otro que me parece fundamental y que se plantea en varios casos: garantías materiales, la materialidad. Y ahí está la universalidad y la no universalidad. Lo que esta atrás de esto es la idea de colectivización de la responsabilidad de crianza. Yo creo que el argumento ideológico de fondo es que todas las unidades de adultos cooperantes que desarrollan cuidados de personas que no pueden ganarse la vida solas, deben tener un componente socializado de garantías materiales. Esto incluye derechos, y otra parte que es la responsabilidad. El segundo paso para mi es la colectivización de responsabilidades. La familia es una parte más, pero son los servicios, es el conjunto de prestaciones, es lo que se llama desfamiliarización. Colocar un conjunto de cuidados fuera de la unidad familiar. No la debilita en su función básica. Creo que este es un argumento conservador, plantear que la debilita en su función básica. Hay un conjunto de elementos que hacen a los servicios, prestaciones de este tipo que en realidad tienden a nutrir y a colaborar con la acción que los actores adultos desarrollan dentro de las familias.

Me parece que después es el tema de la protección de individuos. Qué sucede cuando las unidades estables producen cosas horribles. Las unidades estables siempre producen cosas horribles a pesar de que también producen cosas lindas. “Patos y parientes siempre sirven para ensuciar la casa de la gente”. Dónde se para el Estado en casos de abandonos, de abusos. Allí tienen que aportar quienes saben de la cosa legal, aprendí de lo que comentaron algunos. No es una guerra de derechos pero si es un punto en el cual el Estado como autoridad justamente diciendo a la familia: usted como unidad no tiene ningún derecho.

Los elementos centrales son el reconocimiento de las múltiples formas y los apoyos que pueden tener estas múltiples formas. Las garantías materiales. La universalización de un conjunto de servicios. Por último la protección de los individuos frente a lo que sabemos que son deterioros de todas las formas estables de todas las formas de convivencias que afectan generalmente a las personas más débiles.

Mariela Solari - Lo primero que me parece mencionar es el desafío que le queda al equipo que está en esto. Es bien importante e interesante definir de qué se habla cuando se habla de familia, como plasmar lo de la diversidad, el tema de las fronteras, es la familia, son todas las redes. Eso tiene que ver con romper con un concepto, solemos hablar de la familia como el papa, la mama, y me parece que cuando

hablamos en estos ámbitos, hablamos también de las pobres. Entonces creo que también ahí hay un gran desafío, que se plantea y quede claro a que se está refiriendo cuando se habla de familia y que incluye varias de las cosas que dijimos pero sobre todo esta cuestión que ni es lo “precioso” o lo terrible de la familia. Conviven las dos cosas en la misma familia. Este espacio de protección y cuidado también es espacio de sufrimiento. Cuando se trabaja con la familia, aparecen estas dos cosas. ¿Dónde está el límite, dónde es necesario el trabajo con la familia? ¿Cuál es la función que tienen las personas en el concepto más amplio de familia?

Otra cosa que tendría que quedar claro es que si yo elijo vivir en familia no es solo para la crianza, yo puedo elegir vivir en familia y no tener hijos. Esto me parece que es importante que también quede claro, porque ayudaría a que se diseñe una política que tenga que ver con esto, tenga un carácter universal con una focalización.

Dije al principio que creo que es absolutamente necesario no llegar por llegar a controlar la familia, llegamos porque lo está necesitando. Los servicios que trabajan en los barrios más pobres, cuando aparece un combo de problemas, no sabemos qué hacer. La mayoría de las veces se nos pierden en el sentido que no llegamos y cuando llegamos es a la puerta del un hospital y la mujer se murió o uno de los niños se murió.

Hay un dato de la realidad, no estamos llegando, ahí hay un problema. Tampoco estamos llegando a las otras familias con otras características y con otro nivel socioeconómico. Por ejemplo, la meta prestacional vinculada al tema violencia doméstica que es para todos los prestadores de salud está teniendo más dificultad claramente en los prestadores privados. El propio prestador de servicios dice que esto acá corresponde, porque esto acá no pasa. Son familias también y tienen este tipo de problemas.

Lo último recordando lo de la ENIA, nuestros niños quieren vivir en familia, no sabemos cuál es el concepto, pero lo que aparecía es que lo que quieren es que haya gente que los quiera y que los cuide, que los proteja y les dé un lugar agradable, que les de cariño y que los trate de querer. No lo estoy diciendo como una versión romántica, es lo que todos quisimos cuando fuimos niños, lo que nos permitía desarrollar determinadas habilidades y cosas para nuestra vida.

Trabajar lo que tiene que ver con lo educativo, social y lo pedagógico, requiere tener servicios de asistencia que aporten una estructura básica para poder trabajar. Yo no puedo trabajar con alguien que ya está cansado, que no tiene para comer, que no tiene trabajo. A veces nos pasa con los equipos con los que trabajo: “eso es asistencialismo”, no, uno no puede, debería estar puesto en alguna parte de que es necesaria la asistencia para poder también trabajar otras cosas.

Hay que remarcar la necesidad de la planificación. Creo que en lo que se focaliza con la población en extrema pobreza, tenemos que ser rigurosos en la formación, información y evaluación de lo que se hace. Formación no para controlar a las familias sino para controlar a los equipos que trabajan con las familias. Porque esto claramente

lleva tiempo y equipos que tengan formación, capacidad emocional para poder trabajar con esas familias. Y esto requiere plata.

Las estrategias de cercanía requieren tiempo y equipos formados emocionalmente. No podemos mandar tres pasantes o tres personas que recién se recibieron porque tiene 5 trabajos, van un trabajo, trabajan un día, salen corriendo, piensan la estrategia en el ómnibus. No eso no funciona, y eso lleva plata.

Alicia Rodríguez - Me parece que es obvio que la familia existe por lo tanto tiene un papel fundamental. Me parece que no ayuda decir familia si o familia no. Dos jóvenes de 17, 18 años deciden resolver la vida cotidiana y la sobrevivencia juntos, esto es familia. ¿No? En la estrategia de intervención, ¿cómo se incorpora esa alternativa?

Alguien decía: dos mujeres jóvenes y con hijos resuelven convivir, ese es su modo de estrategia de sobrevivencia. Yo creo que hay distintos modos que las personas tenemos de desarrollarnos. Pero la vida cotidiana está llena de esos lazos, el riesgo está en “la familia” con esas fronteras marcadas, no teniendo capacidad de visualizar que esto también existe y que esto también opera y tiene que ver con lo que somos. De seres humanos y de desarrollo cotidiano. Yo insisto en la pérdida de la cuestión de lo colectivo, ya no solo es de esos lazos.

Es como un desafío cuando uno habla de políticas públicas, cuando uno habla de diseños, las mediaciones entre el diseño y el operador. Hay muchísimas cosas entre la estrategia que se enseña, que se formula, que se escribe, que se dice, que se habla, a la práctica cotidiana. A mí me parece que los límites de operar sobre lo social plantean una dimensión que es bien micro pero que me parece central para la política pública, que es la dimensión del encuentro de los operadores con la gente. Ahí pueden estar todos los estudios. Dimensión del encuentro, si el otro siente que pasa algo, y también el operador percibe que esto sucede. Si este aspecto no se da, difícilmente pasen cosas. Ahí los límites de posibilidad que no tienen que ver con lo macro, son también potencialidades.

Pensando la estrategia que de los representantes del estado, estaba trabajando con algunos operadores del INAU y cuando llegaban a algún lado la gente decía: “llegó el INAU”, es decir llegó el estado. Como un componente de la dimensión de la asiduidad del operador, cuando el tipo queda atrapado en la parte más dura de la organización, no pasa nada o pasan cosas terribles.

Cecilia Zaffaroni - Por un lado cualquier política de dimensión social implica algún nivel de protección sería muy ingenuo no reconocerlo. Uno puede volver a las nociones básicas, obviamente no puede dejar de lado el tema de la integralidad y la interdisciplinariedad, de las políticas. De todas formas debe haber un continuo para compatibilizar esa protección con el tema de desarrollo personal de la gente. Personas que puedan controlar lo que pasa con su vida. Ese tema es muy personal e intransferible. Como podemos lograr esa compatibilización.

La escuela te dice: el niño no va a cambiar porque mira la familia que tiene. Pero vos podrías decirle: el niño no va a cambiar, la familia no va a cambiar porque mira la escuela que tiene.

El tema es si vos definís como poner el foco en lo que es esencial, en lo que es básico, la propuesta, y como podés tener espacio para que esa propuesta se vaya construyendo con los distintos actores con los que vas trabajando. Que se vayan definiendo como modelos, como formas de intervención, formas de construir. Eso se logra con espacios de trabajo con estos equipos que puedan ir teniendo la posibilidad de hacer, con foco en su práctica, desde ahí, con gente que los ayude. Y porque también en los espacios de reflexión pongamos el foco en lo que queremos evaluar.

Cómo logramos lo que es fundamental que es dotar de mayor capacidad a las personas, creo que es muy difícil de evaluar esta posibilidad.

Diana González – En entrevistas a gurises que estaban institucionalizados nos decían: “no dejen que nuestras familias lleguen a la desesperación”. Uno veía las historias. Varios venían de hogares con problemas de, de depresión, enfermos psiquiátricos tratables, graves problemas de violencia doméstica, no de los chiquilines, de las madres. Un proyecto de años, al que se llega cuando ya pasó todo, ¿no? Es necesario trabajar con la familia el derecho de proteger, desde los derechos fundamentales. Ese derecho a que podamos, ¿no?

Hay cantidad enorme de gente que vive sola. Implica la soledad. La necesidad de proteger la vida en familia genera políticas sociales. Cuando hablamos de unidades de adultos cooperantes, ahí hay que meterse un poquito en el tema adultos en relación al tema cuidados, porque una de las cosas que ha pasado en el tema infancia, es la separación de los hermanos que están al cuidado de adultos. Es un adulto acá, otro adulto allá, y los hermanos separados.

Los gurises planteaban: “Nos calienta que desprecien a nuestras familias, porque es mala, porque es loca, porque es violenta, es mi familia.”

También me parece que en las familias hay relaciones, y hay cuestiones de poder y que desde las políticas de Estado debemos promover la equidad. Debemos pensar en algunos principios, por ejemplo la naturalización de la violencia. Separación de hermanos porque nos indican eso desde el Estado, tampoco. Exigencia del cuidado de las mujeres, tampoco. Son cosas concretas.

Tenemos derechos de los adultos a proteger y de los niños a ser protegidos. Tengo que pensar en alternativas, y tengo que pensar en alternativas de protección del vínculo familiar y ahí a mí me parece que se abren alternativas de lo que he trabajado en lo comunitario en alternativas familiares. Primero, el fortalecimiento de la familia, pero también alternativas de vida familiar, espacios comunitarios o no comunitarios.

Con muchos apoyos, hay situaciones que se pueden resolver con apoyo en plata, por ejemplo: pueden venir de noche, de mañana, pero en eso se ha avanzado muy poco. Hay caso de dos meses, en otro más tiempo. Es lo que se considera familia en crisis. También es importante promover familias que no tienen que ver con lo sexual, por ejemplo dos señoras mayores.

Diego Silva — Sobre el marco metodológico, la superposición a priori no debe estar mal, pensando en lo que dice Fernando sobre la colectivización de las responsabilidades. Pensamos que para garantizar los derechos de la gente no podemos generar una única institucionalidad, hay que ver un mapa donde hay distintas instituciones que intervienen.

En esto del cuidado de sus hijos hay que pensar en las condiciones de trabajo. Te pago 5.000 pesos y una vez por semana viene el supervisor. Te cuido pila pero te hambreo.

La lógica no pasa por como genero determinadas situaciones institucionales donde te reconozco tu trabajo con condiciones materiales, con un salario, etc., etc., etc.

Vinculada con lo que plantea Mariela lo socio educativo y lo de la asistencia, hay un amigo catalán que desde la pedagogía habla de dos áreas: las áreas de soporte y las áreas educativas. No es que yo tenga que dar de comer para después hablar de la convivencia, son formas de actuar que son válidas para generar algún tipo de procesos y poder vincular todo desde lo que planteaba Mariela, la situación de dos gurises que deciden estar juntos. Es algo sugestivo que tiene que ver con la edad, también con la soledad, cascoteado por la familia, no vivir solo sino aprender a vivir con otros.

Sandra Leopold — Pensemos la responsabilidad y la urgencia de trabajar que tiene esta política de intervención. Un programa que pretende entrar en el área de intervención de políticas tiene además que poder planear la estrategia de intervención, que tendrá sus dificultades, sus conflictos, que toda política tiene implícitos de alguna manera.

Estamos obligados a entrar en eso. Yo señalaba al principio, se me ocurre que todo programa requiere una definición de accesibilidad, para quienes se piensa. ¿Cómo se ingresa a un programa de atención? supone una definición. Supone una definición de situaciones, con las luces y las sombras que esto significa y una planificación.

La línea de intervención definida para familias en situación de exclusión, requiere una definición estandarizada, acordada pero también requiere fijar las estrategias y contenidos y un proceso de visualización de situación.

Pensaba en alguna de las últimas elaboraciones, por ejemplo esta cuestión de incorporar algunos términos como es el término de vulnerabilidad social. De hecho es la colocación de algunos términos que se comienzan a propagar y que comienzan a no nombrar con claridad que se quiere decir, pero fundamentalmente no dicen cuál es el contenido de esa situación y cuál es la explicación de su surgimiento.

Por lo tanto si tentamos un diseño de estrategias de intervención yo no quiero dejar de plantear que estamos ante situaciones que emergen de la situación de desigualdad social, pero los trayectos que se construyen después son diferentes y cualquier estrategia de intervención debe considerar la división de diversos trayectos que supone el uso de recursos diferentes, potenciaciones diferentes, razonamientos diferentes, parámetros diferentes. Además me parece que la comprensión de esa diferenciación también supone el diseño de estrategias diferentes. No todas las situaciones necesitan la intervención, ni los mismos soportes y las estrategias necesitan también definir los tiempos de permanencia en los programas.

La otra cuestión que yo quería plantear tiene que ver con que cualquier intervención tiene componentes de disciplinamiento. En verdad, el funcionamiento de la vida social tiene componentes en sí mismo de disciplinamiento, esto puede atenderse sin lugar a dudas por la vía de la formación y la capacitación, por la construcción de la modalidad de relacionamiento de quienes operan, pero forzosamente hay una relación estrecha entre esta cuestión y los niveles de prestación. A mayor pobreza de prestación social es más lo que se potencia la modelización de la vida. Cuanto más pobre es la asistencia, más el operador social, cualquiera sea la figura, queda colgado. No solamente la política debe tender fuertes lazos sobre lo que sucede, sino se entiende esto, la política social termina siendo el escenario de la modelización . Yo creo que este es un riesgo que está ahí y que no deberíamos en todo caso generar la asistencia. Históricamente la asistencia ha tenido un componente devaluado. No solo hay que pensar en el carácter de la prestación, sino él cómo. Sino los operadores quedan frente a una situación no solamente de despojo material sino el abatimiento personal.

Alicia Rodríguez - Hay cuerpos en la sociedad que transitan por caminos antidisciplinadores, y desde el estado es contradictorio intentar potenciarlos, me parece que tenemos que ver esto.

La gente se organiza para reclamar el ejercicio de los derechos. Cuando se tiran alternativas distintas de cuidados, las alternativas familiares, los hogares sustitutos, en el barrio en el que yo estaba se obturó lo que algunos vecinos generaban en forma espontánea. Tenemos que ver qué cosas están buenas y respaldarlas y potenciarlas.

Por ejemplo los hogares sustitutos cortaron lo que se daba entre los vecinos espontáneamente.

El diseño no puede ir bajando y terminar en el operador, sino que tiene que ser una estrategia de dialogo continuo entre los distintos niveles. Tenemos que tener la capacidad de levantar lo que ahí pasa, de escuchar y ahí incluyo también a la familia.

El tema de la materialidad quedaba dicotomizado, pero no es así, hay que dar lo material a los equipos, cualquier intervención es inviable si este aspecto no se piensa. Lo que me parece es que la estrategia de intervención, tomando el tema de la singularidad y diversidad, no existe hoy. Justamente lo que no hay es estrategia, es sumatoria de acciones de vivienda, salud, o incluso entre los mismos equipos, se

convierte en una sumatoria de acciones y no tenemos la capacidad de ver cómo la familia ha construido la situación de hoy, hacia donde va y lo pertinente de acciones concretas a distintos momento, de acuerdo a una estrategia.

A veces en una primera etapa la estrategia es construir el vínculo con la gente, a veces pasa por eso, depende mucho de la situación. A veces pasa por responder rápidamente con las acciones hacia donde se va, qué es oportuno y el cómo. Es clave también, la forma en que la gente accede a los servicios o a la vivienda.

Fernando Filgueira - Dos o tres cosas. Castells decía que uno vive mejor en la seguridad material apuntalada por los derechos colectivos, esto es bastante simple, y Marx que el riesgo social transmuta en riesgo privado lo que es simplemente un disfraz, lo que está es el riesgo social. La producción de riesgo es una forma colectiva y debe ser una forma colectiva la producción de no riesgo.

Para pensar políticas con respecto al tema familia, lo digo así, bien grande, creo que lo primero para pensar MIDES y para pensar Gobierno es el principio general de materialidad.

La idea de las asignaciones familiares históricamente se puede leer desde una perspectiva residualista, desde una perspectiva corporativa, o desde una perspectiva universal. La perspectiva residualista: te la doy porque vos no te podes insertar en el mercado, pobrecito no tienes capacidad; demuéstrame que no tienes capacidad y te la doy. Desde la perspectiva corporativa es: no estás apuntalado por derechos, lo colectivo, no lo lograste, te voy a dar algo, porque otros lo tienen por otro lado. En la perspectiva universal es: hay un componente, un porcentaje, bastante importante, de la reproducción cotidiana de los individuos que debe estar garantizada desde una perspectiva social.

Yo creo que en ese sentido, una política familiar es la mejora de las asignaciones familiares que pongan a cubierto riesgos altos de materialidad, en los flujos normales que se producen por crisis económicas, divorcios, muerte de uno de los cónyuges. Me parece que uno vive mejor cuando tiene garantías materiales y esta apuntalado por el derecho colectivo, si no tiene eso tiene un conjunto de riesgos de dependencia y deterioro luego de la vida familiar que afecta a los individuos y se van a producir menos, por lo que es una política de prevención.

Lo segundo que me parece fundamental es esta colectivización de servicios. Muchos de los elementos de violencias instaladas, de dificultades en la convivencia familiar tienen que ver con la sobrecarga con la que conviven los individuos, en sus responsabilidades mutuas, en sus relaciones mutuas, en relaciones que a veces son de dominación. La distribución de los dolores de la cooperación cuando hay escases de tiempo o de dinero se distribuye entre dos en sistema que tienen componentes de dominación. La familia es y tiene esos componentes de dominación por lo tanto la responsabilidad colectiva de los cuidados y de una parte importante de los cuidados de

los individuos me parece que es otro de los elementos que constituyen una política familiar y que deben ser de parte de una estrategia.

Después llegamos al tercer componente en las últimas intervenciones, cuando aparece el daño, cuando aparece el indicador, cuando aparece la vulnerabilización. Entonces ahí hay que desarrollar una estrategia, pero es la tercera pata, las otras dos son claves, son componentes que hacen minimizar las situaciones en que las familias caen en diferentes situaciones de vulnerabilidad.

Me parece que dentro de esta tercera pata que son las estrategias de intervención, sobre todo hay que aprender de quienes vienen trabajando y han trabajado mucho en esto. Me da la impresión que efectivamente, aun cuando se llega a esas situaciones lo que dice Sandra es clave. Si no te protegió la materialidad, o sea la asignación familiar, si no te protegió el servicio de cuidado que prometió delegar a asumir responsabilidades en instituciones del Estado que cubren normalmente, cuando llegas tampoco podes llegar solo con discurso, sino lo último que te queda es moralizante y yo creo que ese es uno de los riesgos más grandes de las intervenciones familiares cuando se dan en última instancia. En verdad es porque fracasó la política económica, la política social de transferencia monetaria y la política de servicios, después lo dejamos al otro para ver como arregla la situación. Allí también debe haber recursos materiales y concretos para la intervención. Me parece que entra dentro de la defensa que el Estado uruguayo debiera hacer de la multiplicidad de opciones de cooperación de adultos, esa idea que la familia no es consanguinidad, que la familia no es sexualidad, que la familia es un acuerdo con un componente vincular, afectivo de cooperación, si logramos ese marco general y las otras cuatro cosas yo creo que hay lineamientos que se articulan de diferentes maneras.

Carmen Terra - Es difícil después de lo que uno ha estado escuchando, tratar de ordenarse y decir algo brevemente. Yo primero había pensado, en referirme a una cuestión que me parecía que había quedado como boyando en la parte anterior, que también lo dejo como pregunta, que tiene que ver con la lectura de algunas de las cosas que decía Mariela, algunas de las que decía Fernando, una de las que decía Sandra, en el sentido de que, pensar en la práctica es muy difícil y que había que buscar qué es lo que nos preocupa. Acá por un lado se habló el tema de la convivencia, un derecho genérico, cabal, para toda la población y al mismo tiempo se habla de trabajar en las familias vulneradas, por lo cual se está hablando para un tipo de población y no de la población en general. Puedo pensar en cualquier nivel o en cualquier posición social, pero los problemas se resuelven o no en forma distinta, con recursos distintos.

Hablando del tema del desarrollo, hay que ver cómo inciden las políticas económicas, las políticas de producción en lo que podía ser también un nuevo replanteo de el lugar del trabajo, no sólo el lugar del ingreso, porque el modo en que trabajamos, las horas que trabajamos, las condiciones que trabajamos inciden en la familia. La ausencia total o parcial de los padres, me hace acordar a cuando en el siglo pasado se internaba a los chicos en el colegio toda la semana. A veces cuida el hermano mayor, y ese hermano

mayor tiene ocho, nueve años y se hace cargo de un niño de tres, cuatro y eso supone riesgos.

Por otro lado, estaba pensando en la cuestión ética que estaba planteada como pregunta, y quería plantear unas cosas. Me parece que tiene que pensar la dimensión política de la intervención y la dimensión de la modalidad de relación. Por un lado, tomando el tema técnico, desde el punto de vista de lo ético, podemos estar juzgando lo ético como el modo de relación que el empleador de un programa en particular genera con la familia o con los sujetos que componen una familia, o, más globalmente, podemos estar pensando en qué es lo que queremos en relación a los espacios sociales.

Si el Estado va a tomar todo lo que es convivencia, todo lo que es sociedad, ¿cuál es el papel de la sociedad?, ¿cuál es el papel de lo político dentro de lo ético? Porque sí o sí lo ético no tiene una dimensión en la cual se descubre la ética como ética política, no ético - político todo mezclado, no; la ética tiene una dimensión social y política, y me parece que nos perdemos. Y quería traer esto porque me parece que es algo tenemos que ver para vincularlo con lo que decía Sandra al principio, de que tenemos un conflicto, no estamos interviniendo en una sociedad armónica porque hay una situación en lo real que es el conflicto que hay de desigualdades y de injusticias, y eso tiene que emerger en alguna parte.

Entonces, por un lado ver que se tiene un correlato a nivel ético más interpersonal que es la obligación profesional, la obligación que tiene que ver con una cuestión de transparencia o de reconocimiento. Entre otras cosas porque hay construcciones que llevan décadas.

¿Qué pasa con los equipos nuestros al decir quién accede, quién entra o quien no entra a un programa que termina siendo como una especie de llave que a veces nos disgusta manejarla. A veces es fundamentalista, pero lo hace el que diseña cuando coloca todos los criterios. Lo que se está haciendo allí es diciendo: esto es un derecho o no, más allá que los derechos fundamentales digan que yo Estado tengo que hacer esto. Derecho o no, los recursos disponibles hacen que yo tenga que tener un criterio. Yendo más a lo concreto, es que habría que proponerse dejar mucha iniciativa a la gente y que prever la grupalización. La familia es grupal. Y el otro punto que decía Sandra, que esto implica respetar las trayectorias, me parece importante, ver cómo se da un punto de encuentro que va a generar vínculos y en qué medida vamos llegando a un balance juntos y ayudándoles a cumplir ese proyecto.

Me parece que hay un tema que veníamos planteando, que acá no se ha planteado, pero en trabajo social es recurrente y es recurrente en ética profesional en forma brutal, que tiene que ver con cuándo corresponde la iniciativa de Estado y sobre todo cuándo corresponde la intervención propiamente dicha. Porque ahí hay un tema con la libertad de los sujetos que está en juego y es muy delicado, y que a nivel de Estado no se plantea a veces cuándo corresponde y cuál es la manera.

Mariela Solari - Creo que hay experiencias, tanto desde la sociedad civil como desde el Estado, que hay experiencias de registro. Más allá de eso, pensando en una estrategia de intervención con familias, yo planteaba que tienen que ser rigurosos sistemas de evaluación por esto de los tiempos de la intervención. Para los que trabajamos en lo psicosocial y lo educativo, la palabra proceso es maravillosa: "es un proceso, lleva tiempo, la situación se complejiza", bueno, pero si yo empecé a trabajar con esta familia en octubre, dentro de dos años tengo que, o estar en el mismo lugar o cambió algo. Si no logro cambios me van a pagar un sueldo que, mejor lo dedican a otra cosa. Si a esta familia le dieran toda la plata que se gastó en el proceso, porque nos pagaron a todos los técnicos, más los transportes, más no se qué. Con la señora Zaffaroni aprendí una frase, que es maravillosa: "uno tiene que trabajar para dejar de trabajar", ¿no? Por un lado, el tema del registro es algo que tiene que ser riguroso.

Sobre lo que ustedes plantearon de la institucionalidad, creo que uno puede pensar en términos de políticas y en orientaciones y principios generales pero que a la hora de pensar en las familias tiene que haber planes de intervención para trabajar con la familia, armar el plan con la familia. Es la familia la que tiene que saber lo que va a pasar,

Creo que cuando eso se hace interinstitucionalmente, y interdisciplinariamente y en el territorio, genera un mayor impacto en la intervención que se hace, en la efectividad de la intervención. Con efectividad me refiero a que la familia encuentre alguna solución a lo que demanda o a lo que se logra generar por un pedido de ayuda o un encargo que vienen y nos dejan para transformarlo en una demanda. Y para mí de ahí se deberían de sacar algunos instrumentos que permitan registrar interinstitucionalmente; ¿cuáles son el problema que se detectó?; ¿qué es lo que la familia identifica como problema, cuáles son los primeros pasos? ¿Construir la demanda? ¿Cuánto tiempo nos va a llevar eso?. Esto tiene dos problemas, o dos riesgos como lo plantean ustedes. Uno es el poder técnico - que Carmen ya se explató en eso y coincido, y que tiene que ver con lo ético - y el otro es el poder en relación.

Porque armar un plan de intervención interinstitucionalmente requiere que los técnicos entendamos que no es nuestra vida, es la vida del otro, por lo tanto yo no puedo estar decidiendo por la vida del otro, y que además el protagonista tiene que ser el otro, no yo, ¿no? Pero además tengo que lidiar con esa lucha de poderes que se da porque hacer un plan de intervención interinstitucional y territorial implica saber qué le toca hacer a cada uno. Y sobre todo entender cuál es la competencia de la institución para la cual trabajo. Yo puedo ser Asistente Social en el INAU y en el Ministerio de Salud Pública. Soy la misma persona con la misma formación pero tengo dos competencias diferentes. Comprender eso, me parece que lleva, muchas veces, muchas dificultades, ¿no? Y todos queremos hacer lo mismo o todos pensamos que hacemos lo mismo, y de ahí eso de quién le pone la moña al niño después que no puede ir a la escuela, sino quién le pone la moña de que resolvió la situación. Aparte porque mi jefe me va a felicitar si yo hago una cosa o si yo voy y digo tal otra.

Entonces, para ir al punto concreto, si creo que hay experiencias, de que cuando es interinstitucional, cuando es en el territorio y cuando se logra clarificar esto de los roles y las competencias que le tocan a cada uno y qué es lo que puede hacer cada

uno, ayuda a que se pueda tener un trabajo más efectivo, y, en especial se pueda permitir registrar y evaluar la intervención.

Me parece que en esto del diseño de los servicios hay que clarificar los conceptos de hacia dónde vamos y en qué vamos, la definición de escenarios. Esto de cuándo intervengo, si es cuando la situación llega, cuando la detecta quién, qué es lo que se detecta, porque yo puedo definir escenarios, a mí me permite pensar quiénes son los que tienen que intervenir en primera instancia por su competencia institucional, no porque sean mejores o peores.

Lo último es eso de los equipos. Con Cecilia, en la experiencia que tuvimos de trabajo en las escuelas, hay cuestiones que son humanas, de los técnicos, que cuando te toca trabajar en un barrio que es complicado y tenés un local, es muy fácil caer en el viejo paradigma de la Asistente Social o el Psicólogo de consultorio. Que en el cuartito se me deriven los problemas. Y eso es lo que tenemos que combatir. Cuando a veces trabajamos en las escuelas el reclamo de los equipos es “ah no tenemos lugar donde atender”. Y nosotros a veces decíamos “mejor”. Porque tener un lugar donde atender implica que te van a derivar. Un niño me discutía; “¿vos sos la que atiende a los que roban?”. Entonces, es importante generar también condiciones que a los equipos le permitan ubicarse en otros lugares, porque también es fácil caer en las situaciones de mayor emergencia. ¿Esos son los que van a trabajar con familia?, vamos a pasarlo para allá.

Lo que tiene que ver con la formación, hay mucha preocupación en el tema de cómo encontrarse con el otro que a veces está en condiciones muy jodidas, y cómo hacer para trabajar con el otro y no ser por el otro. Es una condición humana natural. Porque lo equipos se pasan, la semana pasada yo trabajé con los equipos que trabajan en calle y hay gente que me dice “si, pero yo lo que quiero”; lo que quieren es que los gurises estén bien. No lo hacen ni por malas personas ni porque atropellen al otro, muchas veces pasa porque los quieren ayudar, y en ese concepto de ayuda a veces, si no tenés a alguien que te ayude a poder tomar distancia y poder pensarlo es muy difícil.

Cecilia Zaffaroni - En realidad las cosas que estaba pensando las voy a plantear un poco desde la ignorancia. Se está pensando en un programa que me va a dar recursos o voy a trabajar con los recursos que ya están. A lo que voy, pregunto, ¿vamos hacia la misma idea?: servicio de cercanía, comisiones territoriales, equipos de referencia que de alguna manera apoyan. Ayer, sin ir más lejos, recibí una información súper interesante, porque también tenía cosas en la cabeza a raíz de la convocatoria que ustedes nos habían mandado. Un llamado que se está haciendo desde el INAU para la presentación de propuestas para equipos territoriales de orientación familiar.

Entonces empiezo a leer eso y digo bueno, a ver, acá hay una manera de responder a esto que tenemos sobre la mesa. Algunas cosas me parecieron muy inteligentes y me hicieron plantear una cantidad enorme de preguntas. ¿Será por acá? ¿Este será el camino? Porque, como decíamos hoy en términos de ver a dónde se apunta está bueno. Es bravo cuando vos decís bueno, a ver, se trata de equipos, que atienden

cuarenta familias, y no está muy claro cuando habla de derivación. Parecería ser que las familias que van a llegar son las más complicadas. Hay un esfuerzo por tratar de definir ciertas áreas, ciertos niveles de acción que hace pensar en que hay un reto que resultará según como se enfoque, bien enfocado puede ser una cosa, pero hay también algunos temas, seguramente como con cualquier propuesta que pongamos sobre la mesa.

Entonces, la pregunta que me hago es: ¿para pensar esto, no tenemos que empezar por decir qué es lo que ya hay, qué es lo que ya se está haciendo, qué es lo que están haciendo y cómo lo están haciendo y con qué enfoque lo están haciendo? Capaz que lo que hace falta no es tanto, por ejemplo recursos, cuando hablo de recursos digo recursos humanos. A todo esto que ya está habría que darle una cierta coherencia, una cierta articulación. Hay un programa de trabajo con familia que propone a este conjunto de gente que ya está trabajando acordar una serie de líneas generales de confección de programas o de beneficios de programas a partir de lo cual se puedan ir acordando algunas formas de trabajo, que habrá que cumplirlas en conjunto. Este camino es mucho más difícil probablemente que decir “bueno, armo otro programa”. Pero si seguimos trabajando en nuevos programas, me da la sensación de que no estamos resolviendo problemas, no estamos administrando bien los recursos que tenemos y estamos atomizando a la gente, poniéndole veinte interlocutores que le hacen volver a hablar de la misma cosa que ya le vinieron a preguntar el día anterior cuando vinieron de otro servicio.

Una vez que uno pueda definir que hay un programa que es orientador, la responsabilidad de ese programa sería apoyar, hacer un seguimiento, orientar, dinamizar, evaluar, más que otra cosa. Entonces, ubicados en el territorio, la primera cosa que hay que hacer a través de estudios, sería decir cuál es la situación de ese territorio, o sea, cuál es la problemática ya preexistente, qué iniciativas hay de la propia gente, que la gente está haciendo, porque lo que está haciendo la gente para encargarse de problemas puede estar bien. No voy a agregar otra cosa que se nos ocurrió a nosotros. Tengo que estimular y apoyar lo que ellos ya están haciendo y buscar que lo hagan por la nueva línea. Porque además es una manera de organizarnos y se complejiza: “lo que vos estás haciendo es una buena idea y venimos a apoyarlo”, o a facilitar, que eso tenga mayor desarrollo.

Ese mapeo de distintas situaciones más complejas, menos complejas, que pueden involucrar familias que están en el límite de la vulnerabilidad pero que todavía no cayeron, que tenemos que sostenerlas para que no caigan del otro lado. No podemos tener una respuesta que sea igual para todo el mundo. Entonces me parece que hay que pensar y trabajar desde lo que ya hay, para ver cómo darle coherencia, darle articulación. Me parece que si eso se pudiera lograr habría allí un potencial de rendimiento para las distintas organizaciones que están trabajando en esto.

Alicia Rodríguez - En primer lugar esto que Cecilia decía me parece que es claro. Si esto está pensado en términos de programa, si se está pensando en algunas estrategias que transversalicen lo que ya existe, digamos un par de cosas. En relación a

los recursos humanos, hay que ver cómo lograr niveles de estatus, de valoración de lo que se está haciendo. Es importante para no reproducir la lógica de la población con la que se trabaja: “como yo trabajo con pobres, entonces lo que yo hago tiene poco valor”.

Sandra Leopold - En cuanto al tema de las estrategias, a mí me surge inmediatamente la palabra efectividad. Esta cuestión de poder pensar en dispositivos combinados en donde esté lo grupal, pensar la combinación, porque tampoco sería la sumatoria, la combinación de dispositivos grupales con estrategias de trabajo familiar e individual.

Lo pensaría por ahí dependiendo de las situaciones y el diagnóstico. Ahí pensaría en las grupalidades, generando un espacio de trabajo grupal convocado o utilizando los existentes.

Insisto, que claramente no se ha dejado, por lo menos, desde mi perspectiva, no he pensado en términos de recursos. Trabajar con grupos requiere capacidad, no es trabajar con personas, con individualidades. En cuanto a los equipos interinstitucionales, no cabe duda que hay que pensar en estrategias que rompan con esa cosa de la familia con doce programas que intervienen. Sucede hace mucho. Yo no tengo respuestas pero me doy cuenta que hay un tema ahí a trabajar, que los equipos, más allá de que pueden estar conformados por integrantes de distintas organizaciones, hay toda una cuestión ahí a considerar, es importante como decía Mariela, certificar las competencias porque hay que definir quién le corresponde hacer lo que corresponde.

Hay una frontera que tiene que ver con cuando el equipo empieza de verdad a funcionar como equipo y empieza a funcionar en función de una estrategia acorde a la situación. Porque hay tareas que me pide la intervención, que no son asignables a ninguna organización en particular. Capaz que hay que ver profesionalmente quién tiene las mayores capacidades, profesionales y por la propia capacitación para desarrollar esa pata de la intervención en ese momento. Eso requiere flexibilidad de las organizaciones.

4.2 Aportes al debate desde la Subcomisión de Familia

Los antecedentes y el diagnóstico precedente fueron discutidos y trabajados en profundidad por los integrantes de la Subcomisión de Familia. Durante múltiples instancias de elaboración y debate se dio un intercambio relevante que se ha incorporado al I texto. A demás de los intercambios producidos en las reuniones de trabajo, se generó una instancia de discusión a partir de un documento generado por la representación del MVOTMA y comentado por representantes de ANEP y de INFAMILIA – MIDES.

Entendemos que es importante reproducir textualmente este intercambio ya que agrega nuevos puntos de vista e introduce la visión sectorial de la elaboración de la

estrategia. El documento original se organiza a partir de un conjunto de preguntas que surgen de la lectura del marco conceptual.

✓ **¿Podemos en Uruguay hablar de población excluida?**

Desde las representantes del -MVOTMA² se plantea que la idea de “tres Uruguay” y no uno, es muy interesante y potente. Estamos muy lejos de la sociedad “híper - integrada” y de la visión simplificada de sociedad dual, como fue construyéndose en los ‘80 por la desaparición de las capas medias. Una sociedad divida en tercios: Uruguay corporativo, Uruguay vulnerado y Uruguay privado. Desde esta mirada, las mediciones de pobreza y desigualdad, se enmarcan en procesos estructurales, en procesos de larga duración y en otros más recientes. Un Uruguay que resiste desde su vieja matriz de protección social y estructuras productivas, un Uruguay que arremete desde los nuevos parámetros del capitalismo globalizado (por llamarlo de algún modo) y un Uruguay excluido de ambas dinámicas de cambio o resistencia.

Desde los representantes de ANEP³ se acuerda con lo planteado y agregan que el modelo político, cultural, económico de la movilidad social ascendente o “carrera abierta al talento” propias del pensamiento liberal en Uruguay hacen crisis en los '60. Desde allí la discusión sobre la igualdad se torna trascendental en el campo de la educación. Integrando la perspectiva de la equidad como búsqueda de asegurar los puntos de partida, a la noción de igualdad no entendida como homogeneidad, sino buscando recuperar la educación como derecho fundamental de inscripción en lo humano. Toda la discusión con las políticas compensatorias y focalizadas en la década de los 90' pivotean en torno a ese debate.

Desde las representantes de MVOTMA: El Uruguay vulnerado en sus derechos, queda al margen de las oportunidades de inscripción en los procesos de integración social o más exactamente al margen de oportunidades de movilidad social ascendente. Este tercer Uruguay, aparece como excluido del mercado de trabajo en su expresión formal y del estado en sus políticas sociales más potentes, fundamentalmente educación, seguridad social, vivienda adecuada y regulación del mercado de trabajo.

Desde los representantes de ANEP: Resistimos la idea de asimilar las políticas educativas a las políticas sociales, fundamentalmente porque las primeras tienen objetivos diferentes a las políticas sociales, hay una especificidad de lo educativo que es necesario hacer primar. Mantener esta diferencia tiene que ver con lo que nos proponemos, que es educar. Esto no implica que no haya necesidad de políticas sociales que den soporte a los mandatos de las instituciones educativas: “la escuela sola no puede”; “acá te pones la túnica y sos el Estado”. El proceso neoliberal nos puso en una trampa a este respecto, de la cual necesitamos salir para restituir a la escuela en la centralidad de educar.

² El documento del MVOTMA está realizado por Inés Giudice y Raquel Lejtreger

³ La respuesta de ANEP está realizada por Silvia Piriz y Felipe Stevenazzi

Desde las representantes de MVOTMA: En un escenario de fragmentación de identidades culturales, las formas de sociabilidad y subjetividad entran en conflicto y se distancian las posibilidades de intercambio. La idea de construir programas sociales que acorten la brecha de exclusión ha estado presente desde los '90, sin embargo, desde 2005 este esfuerzo se ha vuelto más definido y está presente en la agenda pública.

Desde los representantes de ANEP: Sin duda los '90 son un mojón en la orientación de las políticas, pero no podemos perder de vista que la instalación del proyecto neoliberal está atado a la dictadura y sus continuidades democráticas.

Desde la representación de INFAMILIA⁴ se considera que este eje debe ser tomado para diseñar lineamientos generales de las expectativas que cada organismo deberá especificar a los referentes en el diseño y a los técnicos implicados para el abordaje familiar, de manera que esto represente la orientación inclusiva y de proximidad que el nivel político estaría legitimando y por ende apoyando en la gestión operativa de implementación. Si la fragmentación institucional sigue siendo el cuello de botella para abordar políticas públicas en conjunto, hay que contemplar como dato el desconocimiento de la lógica de la carencia con que sobreviven las familias en extrema vulnerabilidad y producir investigaciones cualitativas sobre dinámicas familiares en estos sectores. Efectivamente sí hay población excluida, las situaciones más graves son las que no se identifican porque no están segregados residencialmente sino dispersos.

Desde las representantes de MVOTMA: No estamos naturalizando estas categorías. Son tendencias y procesos, no estadios fijos, y una forma de ver la realidad para analizarla. No se trata solamente de un fenómeno socio-económico, de inaccesibilidad a bienes y servicios, incluye la segregación residencial y segmentación social, tiene expresión territorial en la expansión de las periferias críticas o en las áreas centrales degradadas de las ciudades. Este último Uruguay accede en forma estigmatizada a los medios masivos de comunicación, carece de voz propia y su expresión política es mínima.

Desde los representantes de ANEP: Discrepamos con esto último, fundamentalmente con que carecen de voz propia, si que la tienen. Están en los márgenes de lo que nosotros entendemos “por el mundo”, y tienen sí una expresión política, si a ésta la entendemos en términos formales como democracia de partidos; claro que es mínima. Por la forma en la que opera la ideología, necesitamos cuidarnos de nuestros prejuicios de clase, como ejercicio cotidiano e intencionalidad pedagógica.

Desde las representantes de MVOTMA: Sin duda este Uruguay excluido (en su expresión territorial más clara y más visible), refiere a los asentamientos irregulares y a los conjuntos de vivienda pública precarizados. Ambos son el paisaje de la periferia crítica de las ciudades. Además opera la misma exclusión, inserta y dispersa en la

⁴ La respuesta de INFAMILIA – MIDES está realizada por Gisella Menni

ciudad consolidada, que *reúne* la pobreza urbana, generando en un nivel micro la misma fragmentación, en un espacio de confrontación o de oportunidad de convivencia de sectores sociales heterogéneos.

Desde la representación de INFAMILIA: Hay acuerdo con el planteo del MVOTMA, pero es preciso definir cómo identificar y abordar también aquellas familias que no están segregadas residencialmente, y que en un contexto diverso, están en situaciones de vulnerabilidad extrema. Al no situarse en asentamientos por ejemplo, no son visibles y pertenecen a esta porción del Uruguay excluido.

Desde las representantes de MVOTMA: Las políticas de vivienda focalizadas de los '90 fueron funcionales al proceso de exclusión socio - territorial. Desde 2005 el objetivo de construir vivienda nueva en áreas con servicios de las ciudades busca contrarrestar los efectos del mercado y la sociedad hacia la fragmentación del territorio. El mismo objetivo tiene la Ley de Ordenamiento del Territorio en el 2008. El Uruguay de la "nueva ruralidad" es un capítulo aparte. Está ligado a las transformaciones económicas de sector agrario cuyas consecuencias en tanto fenómenos de exclusión sería muy importante analizar e intercambiar. Allí contamos con un actor que está en el territorio que es MEVIR.

Desde la representación de **INFAMILIA**: Allí también se cuenta con las oficinas territoriales de MIDES que trabajan con esta población. Coordinaciones territoriales, Uruguay Integra, Uruguay trabaja. Pero, en particular las Oficinas territoriales del MIDES tienen una amplia llegada a algunas zonas rurales y están desarrollando Unidades Técnicas para planificación conjunta. Esto es una herramienta clave para tener en cuenta.

Desde las representantes del MVOTMA: Este Uruguay "excluido" se va desarrollando con cierta invisibilidad como contracara del proceso progresivo de desindustrialización, apertura económica, crecimiento económico de los '90, disminución de la pobreza medida por ingresos y procesos de exclusión socio-territorial, tanto por el efecto del mercado, como de las políticas habitacionales de los '90. Es posible pensar que el deterioro de las políticas sociales en el largo plazo (educación y salud) y la fuerza del Uruguay corporativo protegiendo derechos adquiridos por otro lado, hayan invalidado las posibilidades de transformación.

Desde la representación de INFAMILIA: Surge la duda acerca de los elementos que constituyen este escenario; el rol político y el rol de los referentes político - institucionales que están integrados a los otros dos Uruguay. ¿Cómo se trabajó y se trabaja actualmente el liderazgo de las posiciones políticas para que pueda permear la gestión con líneas claras y contenidos, que contribuyan a la definición de políticas integrales y de Estado en relación a familia?

Tienen que haber líneas de acción que movilicen los canales burocráticos del Estado y Planes operativos específicos para dar visibilidad a los cambios. Por otra parte no nos podemos plantear cómo lograr la transformación desde el sistema estatal sin contar

con un monitoreo del liderazgo intra - sectorial en el territorio para poder abordar cambios concretos que impliquen la dimensión territorial y comunitaria.

Estos ejes también han frenado posibilidades de transformación porque aún se mantiene cierta lógica estatal burocratizada (los decisores en el centro) y un alcance muy puntual de los roles sectoriales (mandos medios en territorio) acerca de la relación entre lo micro y lo macro de las políticas que implementan. Se requiere trabajo en este cuello de botella para que efectivamente haya posibilidades de transformación y respuestas concretas.

Desde las representantes del MVOTMA: Tanto las políticas focalizadas de los '90, y las iniciadas en el 2005, dan cuenta de la existencia del "Uruguay excluido o vulnerado". El "Plan de Emergencia" a pesar de su propia ambigüedad (pues se crea como respuesta a la crisis de 2002), se dirige a sectores excluidos de políticas sociales universales o focalizadas. El conjunto de acciones que compusieron el "Plan de Emergencia": ingreso ciudadano, atención a las situaciones de calle, la alfabetización de adultos, programa de maestros comunitarios, acceso a la ciudadanía legal, entre otros, daban cuenta que el estado llegaba poco y mal, a algunas familias. El proceso que llevó en 2008 "De la Emergencia a la Equidad" mostró que era necesario ir más allá de programas de emergencia para la salida de una coyuntura crítica. Era necesario transformar la matriz de protección social. El "Plan de Equidad" postuló la relevancia de modificar la relación entre el Estado y los ciudadanos, y no solamente complementar transitoriamente políticas sociales universales o focalizadas para quienes quedaban al margen.

Desde la representación de INFAMILIA: Hay acuerdo con esto, pero el punto es que para que la estructura de oportunidades sea efectivamente estable, hay otro elemento central además del Estado, que es el mercado. Y este es de los ejes macro a considerar si se piensa llegar inter - institucionalmente a las familias. Las oportunidades de integración social son desde el Estado, entonces deberíamos proponer para esta estrategia, alternativas de involucramiento del mercado y pensar acerca de ¿cómo se involucran los liderazgos sectoriales territoriales para superar la tensión cuando se trata de permitir transformaciones en esta estructura de oportunidades?

Cosas a tener en cuenta: La delimitación del sistema con el cual se va a trabajar no precede a la intervención. La labilidad en los límites, las características del relacionamiento en el sistema, falta de roles claros, falta de espacios claros, falta de construcción de identidad fuerte, hace que los profesionales de los servicios, que entran al sistema **forman parte del sistema**. ¿Dónde se insertaría institucionalmente una supervisión de la estrategia para movilizar los activos de los profesionales que se desempeñan en los servicios sociales que ofreceremos para las familias?

- ✓ ¿Dónde se insertaría institucionalmente una estrategia de acompañamiento familiar que movilice activos de las familias que requieren respuestas del estado y del mercado? ¿Sería en el marco del Plan de Equidad como un componente más? ¿O debería ser un instrumento de las políticas Sociales?

Desde las representantes del MVOTMA: El “Plan de Emergencia” inauguró la política de transferencias monetarias y la noción de “contrapartida”, cuyo alcance y fundamentación son aún asunto de debate. O, en cierta forma agregó,- a un conjunto muy limitado e invisibilizado de prestaciones de la seguridad social no contributivas administradas por BPS-, un ingreso otorgado por la condición socio-económica del destinatario cuyo prerequisito es no estar cubierto con prestaciones de seguridad social, o hasta un determinado monto.

El “Mejoramiento del Hábitat” fue el componente del “Plan de Emergencia” que procuró atender la “emergencia habitacional”, entendido como complementario a las políticas habitacionales estructurales. La DINAVI- _MVOTMA en el periodo 2005-2009 tuvo como objetivo la reforma de la política de vivienda con vocación de universalidad y con acciones afirmativas hacia los sectores de pobreza y exclusión. Desde MEVIR, el PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares), y en numerosos convenios con la Intendencias atendió a población pobre y/o excluida. No se definió componente específico. En suma, el Uruguay excluido es hijo de los procesos de reforma de los ‘90⁵, y sigue en expansión a pesar de los esfuerzos de los nuevos dispositivos de políticas sociales, por lo que parece necesario continuar la transformación en calidad y cobertura de las políticas sociales estructurales y del modelo de desarrollo para incluir mayoritariamente a esta población.

Desde los representantes de ANEP: En esta misma línea, podemos plantear que el gran desafío para la educación es la inclusión de este “Uruguay excluido” en el derecho a la educación. Si bien esto representa un desafío para todo el sistema, es en la enseñanza media básica donde este “estalla”. La enseñanza media básica en Uruguay, tiene el mandato de la universalización y una mayor vinculación con el mundo del trabajo y por otro lado porta un modelo institucional generado para la diferenciación⁶. Este “desacomodo” genera la necesidad de contar con programas (PAC, PIU, FPB, FPBC) que promuevan el ingreso, la revinculación y la permanencia de los adolescentes en los centros de enseñanza media. Entendemos que estos programas no pueden quedar en el lugar de apéndices que intentan resolver los desafíos que el centro y la institución no puede dar cuenta, a tomar un lugar preponderante en instalar el problema dentro de la institución para procesar las transformaciones necesarias.

⁵ La pobreza y la marginalidad no son nuevas en la sociedad uruguaya, pero tienen una expansión durante y en la post- dictadura, en las áreas urbanas. La pobreza rural fue reduciéndose en número para expandirse la pobreza urbana en la segunda mitad del Siglo XX. Las reformas de los 90, tuvieron un especial impacto por la precarización del mercado de trabajo, en la segregación residencial y segmentación social.

⁶ El modelo de enseñanza media tiene surgimiento en el bachillerato “humanista clásico”, que tenía como objetivo formar en humanidades a los jóvenes de las élites en su preparatoria para el ingreso a la Universidad

El trabajo con las familias y la comunidad se torna fundamental, para asegurar la inclusión en la enseñanza media. En este sentido, los centros de enseñanza media deben generar estrategias de vínculo y trabajo conjunto, que en términos institucionales quizás no se hayan planteado en términos estratégicos porque el mandato de la diferenciación no lo requería.

- ✓ **¿Qué elementos de los discutidos en el contexto pueden explicar el bajo impacto del crecimiento socio-económico en la población objetivo?**

Desde las representantes del MVOTMA: Los efectos sobre el empleo aparecen como los de mayor impacto (la transformación sectorial del empleo, la destrucción del trabajo de baja calificación, la precariedad del empleo y desigualdad salarial).

Desde los representantes de ANEP: Empleo y trabajo en términos iguales. Debiéramos pensar en términos políticos la diferencia entre trabajo y empleo.

Desde las representantes del MVOTMA: Una economía altamente vulnerable a las condiciones internacionales, no ha dejado espacio para construir un mercado de empleo de mayor estabilidad, por lo que la desocupación ha sido históricamente alta, a excepción de los últimos años. Por otro lado, el rezago del sistema educativo, las formas de exclusión de los sectores más pobres, su inadecuación a los requerimientos del mercado de empleo para sectores de baja calificación.

Desde la representación de INFAMILIA: Le sumaría, sólo para tenerlo en cuenta, una plana gerencial empresarial limitada al mercado y con poca sensibilidad social. Poco impacto en el trabajo institucional para ampliar canales de inclusión laboral sostenidos en el tiempo, capacitaciones ofrecidas a esta población y puntualmente no inciden en cambios sociales ni sostienen un proceso de formación laboral diseñado para los ámbitos de producción locales. Son inestables y cortos.

Desde los representantes de ANEP: Si nos referimos al rezago educativo, nos parece que esta forma de entender el rezago, no sólo se aparta de la responsabilización depositada en el sujeto (que padece el rezago), sino que además recupera la politicidad de lo educativo. “*El rezago es un concepto relativo que refiere inevitablemente a una condición de atraso. En el terreno de la educación alude a un proceso en el que la desigualdad social ha sido marco y resultado; en el que la población ha incrementado significativamente sus oportunidades escolares pero que, sin embargo, todavía subsisten sectores sociales cuyos miembros no han tenido acceso al sistema educativo...*”⁷ Respecto a la relación – educación – mundo del trabajo, no podemos perder la perspectiva que la educación es un proceso que además de requerir de tiempos, no puede quedar preso del presente y sus necesidades. Hay que poder pensar una propuesta educativa que relacione los desafíos actuales con los futuros, fundamentalmente se trata del desarrollo de la capacidad de aprender y

⁷Muñoz y Suárez, Las nuevas dimensiones del rezago educativo (<http://www.ejournal.unam.mx/dms/no06/DMS00617.pdf>)

buscar. Por otro lado no hay que olvidar el proceso de desindustrialización que vivió Uruguay, a través del cual deliberadamente durante años se planteó y operó para el “país de servicios”. Mientras por ejemplo, en Brasil se prepara la escuela y los talleres para ser la fábrica del Mercosur.

Desde las representantes del MVOTMA: Las transformaciones de las familias, la revolución silenciosa, con el surgimiento de nuevos arreglos familiares con diferencias en las pautas de fecundidad según nivel socio-económico. Procesos complejos de desafiliación: que podríamos calificar de “supernumerarios” de la sociedad post-salarial, un sector de los jóvenes, los desocupados crónicos, entre otros. Desarrollo de cultura de sobrevivencia o (sub-cultura marginal) en contraposición con valores sociales aceptados mayoritariamente. Más de cuatro décadas con población excluida de procesos de movilidad social ascendente. Desvalorización del trabajo manual y surgimiento de formas semiautónomas de trabajo informal. Mercantilización de la cultura y la educación. Ausencia o fragmentación de proyectos colectivos de amplio alcance que incorporaran a las generaciones post-dictadura en proyectos innovadores de transformación de la sociedad. Sobredimensionamiento de la política como síntesis de proyectos colectivos, en contraposición con descaecimiento de la sociedad civil.

Desde la representación de INFAMILIA: Habría que revisar si esto se manifiesta en todos los campos, porque parecería haber mayor incidencia de la sociedad civil para encarar proyectos co-ejecutados con el Estado, aunque de manera “individualista” es decir que las organizaciones de la sociedad civil no se integran para marcar líneas específicas de co-gestión y abordaje, más bien operan en un mano a mano directo entre cada una y el Estado donde las más grandes son las que instalan agenda.

Desde las representantes del MVOTMA: En tanto, no ha cristalizado un abordaje integral que permita un salto cualitativo para hacer sostenible la política, generar un basamento, una plataforma, desde la política social, ya que el impacto del crecimiento socio-económico no es equitativo, y sólo comienza a incidir una vez que se efectivizan ciertos procesos de inclusión para los cuales es necesaria la asistencia del Estado.

Desde la representación INFAMILIA: Coincido, pero a su vez hay que trabajar sobre el rol, incidencia e importancia de las organizaciones de la sociedad civil. Y en particular para definir el trabajo con familias, el Estado debería abordar ejes de acción para marcar la cancha pero también preguntarse qué rol requiere de las OSC.

- ✓ ¿Qué modelo de “inclusión y/o incorporación social” estaría presente en las políticas sociales uruguayas?

Desde las representantes del MVOTMA: La intencionalidad política que expresan los discursos se apoya en el paradigma del “desarrollo económico con equidad”, crecer y al mismo tiempo redistribuir la riqueza, mitigar la desigualdad, reducir la pobreza y erradicar indigencia. Esto coincide con los Objetivos del Milenio 2015. La concepción integra políticas económicas y sociales coordinadas y redistributivas. Se advierte el

cuestionamiento de las políticas sociales como “compensatorias”, de las inequidades del mercado.

Desde las representantes de INFAMILIA: Cuando se define “ir por la equidad” también se minimiza la libertad. Es el Estado quien define en qué y cuándo ingresa a las familias para que tengan equidad, lo cual requiere bases firmes para la decisión del recorte de población a abordar y el tiempo que el Estado puede sostener el dispositivo.

¿Qué pasa cuando no tensiona suficientemente al mercado para abrir oportunidades en la búsqueda de equidad? Por un lado protección social, pero por otro bajo liderazgo para lograr la eficacia de lo que la constituye. Respuestas afirmativas para esta población de modo de motivar la integración y hacer real la equidad pero también bajo liderazgo para sostener cambios institucionales necesarios para la inclusión.

Desde las representantes del MVOTMA: La inclusión de la Reforma Tributaria como parte del Plan de Equidad es consistente con esta propuesta. La incorporación de sectores excluidos parece construirse con el supuesto de un escenario de crecimiento económico y con el fortalecimiento de una “red moderna” de contención.

Desde los representantes de ANEP: Lo de “red moderna” de contención nos llama la atención porque puede quedar pegada a la lógica de la compensatoriedad, que entendemos hay que desterrar por el criterio de derecho y la idea de justicia que comprende, y por compensar, tensión que se advierte más arriba.

Desde las representantes del MVOTMA: Este conjunto de dispositivos, cuyo elemento de mayor impacto son las transferencias (AFAM, Asistencia a la Vejez, Tarjeta de Alimentos) se constituyan en mecanismos de inclusión social. Subyace la idea que estas ayudas lleven a las familias con niños/as y adolescentes a mejorar sus condiciones de sobrevivencia (*condiciones mínimas para asegurar la dignidad – acotado por ANEP*), pero que no signifiquen un desincentivo para acceder al mercado laboral. Los programas complementarios de “rutas de salida” se construyeron desde esta lógica. La extensión de la AFAM a sectores del primer y segundo quintil (confirmar) tiene por objetivo garantizar para niños/as y adolescentes condiciones mínimas de cobertura de necesidades básicas. Se trata de que esta prestación contribuya a la permanencia de estos grupos en el sistema educativo. La protección por esta vía de las familias con hijos menores y la exigencia de la permanencia de éstos en el sistema educativo y la asistencia a controles de salud, parece constituir el modelo básico de inclusión de los sectores vulnerados en su condición socio-económica.

Desde la representación de INFAMILIA: Insisto en que tenemos que pensar el enlace entre los acuerdos políticos y la implementación y gestión de las políticas.

MVOTMA: De acuerdo a la prioridades establecidas por el actual gobierno, el acceso a soluciones habitacionales dignas es convergente con la mitigación de la pobreza e

indigencia. La idea fuerza es desarrollar “cultura de trabajo” a través de la autoconstrucción de la propia vivienda y la capacitación para la inserción laboral.

Desde los representantes de ANEP: Sería muy interesante profundizar en los aspectos pedagógicos y de transformación cultural que tiene la autoconstrucción basada en la cooperación, como medio para acceder a la vivienda digna a partir del esfuerzo personal y colectivo. Pero fundamentalmente como método para el desarrollo social.

Desde las representantes del MVOTMA: El resultado del programa no sería solamente una vivienda digna, sino una mayor y mejor inserción en el mercado de trabajo de una proporción de sus destinatarios. Si bien se han desarrollado múltiples experiencias basadas en la autoconstrucción o ayuda mutua, la novedad consiste en la incorporación de la capacitación laboral como parte inseparable del proceso. Tanto el programa socio-habitacional “Juntos” como los nuevos programas del Plan Quinquenal de Vivienda del MVOTMA postulan el aporte de mano de obra de las familias y su participación en la gestión como un elemento relevante para la construcción de ciudadanías activas. Se transita por el debate entre el paradigma de la cantidad y el paradigma de la calidad.

Se busca alcanzar metas cuantitativas significativas sin perder calidad y dignidad del producto (vivienda). Las tecnologías alternativas a la construcción tradicional se visualizan como una posibilidad para bajar costos y ampliar cobertura. El acceso a la vivienda sería un punto de partida necesario pero no suficiente para la integración social. Las transferencias serían la plataforma base, a modo de red de contención a partir de la cual todos los dispositivos de las demás políticas sociales oficiarían de puente para el acceso a niveles básicos de bienestar e integración social. La incorporación universal de niños/as, adolescentes y jóvenes al sistema educativo en forma adecuada, el mejoramiento de las condiciones de vivienda y salubridad del hábitat, el cuidado de la salud, el acceso a condiciones laborales y salariales en el mercado formal, el acceso a bienes culturales, el acceso a la seguridad social para la población con imposibilidades para el trabajo remunerado, es aún, una enumeración incompleta, pero necesaria para concebir el conjunto de dimensiones que nos aproximan a un horizonte de integración social. El círculo virtuoso donde se potencian unos a otros los dispositivos de educación, salud, vivienda, empleo protegido, bienes culturales u otros, con un mismo sujeto (familia o grupo) o en un territorio es más un tipo ideal, que una posibilidad hoy realizable.

Desde la representación de INFAMILIA: Acuerdo, aunque creo que hay que prestar atención al pasaje de lo central a lo local y de lo político a la gestión sectorial. Se precisa mejor contextualización estratégica y política, monitoreo de la gestión por resultados, énfasis en la relación entre lo subjetivo y lo comunitario y las respuestas específicas que los organismos dan a la población y cómo lo dan.

En este sentido: ¿Qué tenemos en cada organismo que nos permita trabajar la gestión del conocimiento producido en los distintos programas para sus propios funcionarios, técnicos, etc.? ¿Cuándo los insumos de los resultados obtenidos, o de los fracasos, se

utilizan para que los funcionarios dimensionen lo que su tiempo de trabajo para y en el Estado produce concretamente en el cambio de la vida de las personas?

Son ejes que producirían mayor eficacia pero sobre todo ayudarían a generar conocimiento institucional.

Desde las representantes del MVOTMA: En las políticas de vivienda se propone una inclusión socio-territorial que se concreta en primer lugar por la localización de las intervenciones, tanto las de refacción como de vivienda nueva. La determinación de construir en la trama urbana consolidada, conjuntos de un número reducido de viviendas, así como la rehabilitación de áreas centrales, están orientadas por la intensión de recomponer ciudad democrática y heterogeneidad social sustentable. En forma paralela, se tiende por desagregación a dar respuesta a una multiplicidad de vulnerabilidades, desigualdades y formas de discriminación, con programas, actuaciones, planes o políticas. Desigualdades generacionales y de género, discriminación étnica o por opción sexual, vulnerabilidades surgidas de discapacidades, adicciones u otras problemáticas críticas de salud, etc. La forma de incorporación se fundamenta en la necesidad de acciones afirmativas y/o planes focalizados en cada sector de población.

En estos casos cada sector postula su vulnerabilidad o inequidad para ser priorizada, de modo que se genera cierta competencia implícita hacia las políticas sociales estructurales (salud, educación, vivienda, etc.). La transverzalización de estos enfoques, superpuestos a la condición socio-económica de los sujetos, genera tensiones con relación a la definición de prioridades y las acciones desarrolladas están condicionadas a la capacidad de presión de los colectivos de la sociedad civil organizada. En suma, “la incorporación” de los sectores excluidos, estaría concebida por la reformulación de matriz de protección de las políticas sociales estructurales, la profundización de las reformas en curso (salud, educación, seguridad social, vivienda, tributaria, regulación del mercado de trabajo y políticas de empleo,...) y la articulación con una red de asistencia que atienda las situaciones críticas con una perspectiva de rutas de salida. La gestación de una clientela pasiva que se consolide en la sobrevivencia por los dispositivos de las transferencias no parece deseable, pero tampoco fácilmente evitable, el desafío se coloca en las formas y metodologías de intervención a nivel familiar, comunitario y territorial.

Desde la representante de INFAMILIA: De acuerdo, le sumaría además otro desafío: una modalidad de gestión y monitoreo hacia lo intra-institucional de cada organismo y hacia lo inter-institucional.

Entiendo que el tema que nos convoca, la estrategia en su diseño, incorporará acciones de integración conceptual sobre familia y rol del estado (ejes de abordaje familiar) transversales a todos las instituciones implicadas. ¿Qué se plantea cada organismo a partir de las políticas que impulsa? Debemos de encontrar formas de trabajar esta información a la interna de las sectoriales para socializar conocimiento, para generar lineamientos estratégicos en la gestión, visibilidad de la intención de

encuentro entre Estado y comunidad, un lugar político para la familia, cambio institucional, etc.

Desde las representantes del MVOTMA: En el caso de la vivienda, la adjudicación de subsidios (totales o parciales) es un componente central de la política, sin el cual la mayoría de la población no accedería a soluciones habitacionales en propiedad. En el caso de la política de alquileres, el subsidio de alquiler hace accesible el arrendamiento a sectores de bajos ingresos, para quienes la garantía de alquiler no es sustentable. El subsidio dirigido a la familia, y no al bien, resulta en un instrumento de redistribución de riqueza, tanto en la propiedad, como en el arrendamiento. Por definición el subsidio es una ayuda estatal que se otorga sin contrapartida, por lo que la forma de adjudicación y los mecanismos de control, deben ser altamente especializados. La fragilidad del sistema está dada porque la vivienda es un bien caro y las familias pueden generar estrategias de sobrevivencia sorteando estos mecanismos teniendo en cuenta que el Estado aún no cuenta con información integrada, sino sectorial, en el mejor de los casos. En este contexto, hay incentivos para dar información no veraz y para utilizar la vivienda como un mecanismo para generar ingresos en el mercado informal.

El relanzamiento del Plan de Equidad aporta una especial oportunidad para replantear el rediseño del modelo de protección social, repensar la articulación entre la red de asistencia y las políticas sociales estructurales, reformular el modelo asistencialista a un modelo que impulse ciudadanías activas.

- ✓ **¿Qué elementos del contexto tenemos que tener en cuenta para definir un modelo de abordaje familiar?**

Desde la representación de INFAMILIA: Es fundamental considerar las nuevas sociopatías que forman parte de las problemáticas más fuertes en el contexto sujeto-comunidad: adicción, violencia, abuso por ejemplo.

Desde las representantes del MVOTMA: En primer lugar, el modelo debe considerar que es posible leer los procesos estructurales de una sociedad en las historias de vida de las familias y sus integrantes, la visión diacrónica en la interacción procesos macro-sociales, itinerarios familiares. De lo contrario, los diagnósticos quedan en una mera descripción, y no incorporan racionalidad causal. Tanto las trayectorias habitacionales, las ocupacionales, educativas y de salud, son claves para comprender la circunstancia presente de una familia inserta en una comunidad. Entre las transformaciones, se destacan las propias de la organización familiar, los procesos de fragmentación territorial materializada, las subculturas, las nuevas formas de comunicación y consumo, la revolución tecnológica, entre otras. En segundo término, el modelo de intervención debe tener en cuenta el paquete de prestaciones disponibles para atender familias vulnerables y su relación con la población objetivo. ¿Cuál es el universo posible de abordar, con relación al universo total estimado? ¿Cómo lo estimamos? ¿Cuál es el margen de expansión del gasto social. En tercer lugar, el contexto involucra a decisores y gestores de las políticas sociales y sus concepciones,

la relación entre burocracia y elenco político, es un asunto a considerar al definir estrategias de abordaje.

Desde los representantes de ANEP: Siguiendo esta línea, podría decirse que el contexto se conforma hoy con las percepciones y subjetividades construidas por políticas basadas muchas veces en discursos de participación pero con débiles dispositivos para hacerla efectiva como práctica democrática. La participación de los sujetos, en la dimensión más política, se desencuentra con el discurso del derecho y la ciudadanía activa. No hay que olvidar que las últimas décadas, en particular las de las políticas neoliberales (y sus continuidades), sostuvieron discursos, dispositivos y prácticas más cercanas a una participación más figurativa que real y a una ciudadanía asistida (Duschatzky) que a la de ciudadanía activa. ¿Cómo superar la mirada hacia los sujetos vulnerables como aquellos que sus características (generalmente pobre espíritu emprendedor, pasividad, falta de capacidad para auto-organizarse) y condiciones no les habilitan un accionar autónomo y deben ser asistidos? Importa pensar cómo se posicionan las instituciones -y la institución escolar- en este contexto para dar lugar a las familias.

Desde la representación de INFAMILIA: Este es el nudo más fuerte de flexibilizar, donde están presentes muchos de los cuellos de botella para la gestión de políticas sociales integradas. Esta estrategia de abordaje familiar, de alguna manera propone una interpellación epistemológica de los mecanismos implicados en el nivel político y político institucional y una propuesta específica. A su vez ubicar el lugar de gestión: identificación, monitoreo y acciones concretas a consolidar y que implican seguimiento para poder trabajar con la gente los resultados obtenidos. Otro aspecto a tener en cuenta desde la perspectiva técnica es que generalmente se parte de diagnósticos sociales focalizados en las carencias de los sujetos y de las personas y no sus posibilidades reales, sus ritmos, sus conocimientos ni sus trayectorias institucionales desde sus propias perspectivas. Si este modelo que estamos buscando, pretende innovar deberá ser capaz de subvertir el orden.

- ✓ ¿Cómo afecta el contexto a un abordaje comunitario basado en la consolidación de redes y espacios colectivos?

Desde las representantes del MVOTMA: El elemento que condiciona fuertemente el abordaje comunitario es la expansión de las redes de delincuencia vinculadas al tráfico de drogas, prostitución infantil, trabajo infantil, redes de sobrevivencia contrapuestas a la legalidad y los DDHH. Esta situación genera miedo y pacto de silencio, por lo que no debe abordarse el trabajo comunitario sin tomar en cuenta estas realidades subyacentes, sin caer en estigmatizaciones.

Desde la representación de INFAMILIA: Esto implica dos dimensiones al menos: la red subjetiva de la persona y la red subjetiva de la comunidad. Hay que tener mucha claridad sobre el alcance del rol del agente comunitario en esas redes y hasta dónde el Estado toma a ese rol para apoyarse en trabajo no remunerado (es una figura clave en las redes comunitarias y habría que discutir al respecto).

Desde las representantes del MVOTMA: Los espacios públicos aparecen como espacio de anonimato, que lugar de interacción social. Las intervenciones de políticas públicas en los equipamientos colectivos no logran la apropiación. El parque Liber Seregni marca un cambio favorable. En la mayoría de equipamientos colectivos hay problemas de diseño, salvo algunos servicios. Hoy volvió a ser necesario el “cuida parques” y los servicios comunitarios deben contar con fuertes dispositivos de seguridad.

Desde los representantes de ANEP: En el campo de la educación, estamos atravesando por un descreimiento de los espacios de participación. El proceso del Debate Educativo, tiene parte de responsabilidad en ese descreimiento. Por la forma en la que se organizó y las expectativas que se generaron en torno a la Ley de Educación. Pero más allá de esto, se puede percibir que la gente desconfía cuando la convocan a participar, o porque puede decidir sobre algo muy acotado o porque se toma la participación como un “saludo a la bandera” y no como proceso de democratización real. Trayendo lo planteado arriba, cabe también reconocer el posicionamiento asimétrico que muchas veces adopta la institución educativa: quien posee la información – por lo general, el docente o director- es quien la transmite a la familia del alumno, o al adulto responsable y éste no tiene otra alternativa que recibirla. Desde la institución se convoca a padres esperando más su presencia pasiva y obediente que su participación activa.

- ✓ ¿Cómo afecta al enfoque de derechos el carácter contributivo de la seguridad social?

Desde los representantes del MVOTMA: El enfoque de derechos se contrapone al carácter exclusivamente contributivo de la seguridad social. En una sociedad como la nuestra con un mercado de empleo formal segmentado y con un importante sector de población excluido del empleo formal, a pesar de los avances, es necesario seguir construyendo un modelo de protección que contribuya al bienestar de los ciudadanos con independencia de su inscripción en el trabajo. Esto es especialmente relevante con

relación a la infancia y adolescencia. Hoy existe una seguridad social dual (dos asignaciones familiares, dos pensiones por vejez, variedad de pensiones de discapacidad). Parece necesaria una reformulación del modelo de protección social, donde los derechos sociales, económicos y culturales sean garantidos más allá de la condición de trabajador asalariado o la inscripción en el aparato productivo. En la sociedad post salarial las formas de integración deben ampliarse, por lo que el modelo en construcción debe incorporar los cambios.

- ✓ **¿Cuánto aporta la conceptualización de “Estructura de Oportunidades” a la caracterización del contexto territorial?**

Desde las representantes del MVOTMA: El estudio de Jack Couriel utiliza la conceptualización de “Estructura de Oportunidades” para dar cuenta de la fragmentación socio-urbana de Montevideo y resulta sumamente explicativo. Sin embargo, podemos interpelar estas categorías pues aparecen como fijas o ahistóricas. ¿Por qué se da esta estructura de oportunidades y no otra? ¿Es la familia la que debe capturar las oportunidades o es la estructura de oportunidades que debe modificarse para dar respuesta a las necesidades de las familias? Se coloca el problema en la familia que tiene que adaptarse a la estructura de oportunidades. No se propone la interacción. No se da cuenta de la inequidad estructural donde unos puntos de partida y llegada ya están predeterminados. Tampoco se propone como los recursos de poder determinan que no sean homogéneas las oportunidades para los diferentes grupos sectores sociales. La estructura de oportunidades es contingente, de carácter histórico, así como la configuración de la familia. En la sociedad actual (modernidad tardía) el proceso de destradicionalización atraviesa también la familia, lo que hace cuestionarnos sobre la composición familiar, donde la “familia nuclear típica” no es el formato predominante.

Desde la representación de INFAMILIA: Esto genera además condiciones muy dispares según los territorios según se tenga presente o no en la intervención social. Aporta al análisis siempre que se establezca priorizar la conceptualización de la estructura de oportunidades también tal como es percibida por los sujetos- actores territoriales (familias y técnicos, instituciones) sin dar por sentado que conocen con agudeza sus implicancias teóricas. Hay que explicitar su significado en el marco de modalidades alternativas más que reeditar formas existentes. El propósito de abordaje familiar interinstitucional es establecer una práctica de red, en que los diversos representantes de cada institución generen sistemas de conversación/acción que les permitan dar respuesta eficaz a las necesidades de las familias. Esto es conocer en profundidad la inequidad estructural para definir puntos de partida comunes y conocer en profundidad lo que efectivamente pueden dar las instituciones para definir puntos de llegada comunes.

Me refiero a que en la cuestión del apoyo psicosocial a las familias esto aporta siempre que se cuente con un equipo de liderazgo muy fuerte para generar modalidades alternativas de solución.

- ✓ ¿Ven viable un enfoque de política que sintetice el enfoque de derechos y de capacidades?

Desde las representantes del MVOTMA: La concepción de derechos y ejercicio de ciudadanía activa pone énfasis diferentes que la teoría del capital humano, potencia al sujeto como constructor de un proyecto de vida desde la noción de igualdad en derechos y obligaciones. Desde la situación social crítica ese horizonte debe ser construido o conquistado. No es un proceso en solitario de las personas o familias, es un proceso individual y colectivo (privado, social y público). Implica una pedagogía donde las personas, familias, comunidades, colectivos, salgan del lugar de victimas (*de beneficiarios, acota ANEP*) para asumirse como sujetos de derechos, reconociendo que la democracia tiene espacios de expresión pero que el ejercicio de los derechos supone conflictos. En el caso de los derechos sociales, económicos y culturales el ejercicio de los derechos supone el acceso a bienes de mercado, es el caso de la vivienda, entre otros. Desde esta concepción se reconoce la desigualdad y la discriminación como un dato a cuestionar y combatir, desde la persona, la familia, la sociedad y el estado. La idea de protagonista está anclada en esta concepción, pone énfasis en el empoderamiento (*autonomía, acota ANEP*) del sujeto, como parte del proceso de cambio. Esta concepción está atada a la conceptualización que define la función prioritaria de las políticas sociales en la redistribución de riqueza. Por lo que se trata de un escenario de múltiples protagonistas, estado, sociedad, comunidad, familias, personas, es decir se concibe como escenario de trasformación social con múltiples actores. Hay un efecto de comunicación interesante, pues la disposición al cambio de los destinatarios directos, aporta el primer paso, la mística que alienta el proceso.

Desde la representación de INFAMILIA: Estas son líneas orientadoras que podemos tomar, el punto a definir es que con las familias en extrema vulnerabilidad, esto de la responsabilidad y la posición de asumir y gozar de sus derechos, a muchas de estas familias no les resulta posible en el marco de sus propias trayectorias de sobrevivencia. Y a los técnicos les resulta difícil un encuadre adecuado para no estigmatizar a las familias en sentido positivo y/o negativo (asistencia, complacencia o hiper responsabilización de la familia ante obligaciones que no pueden sostener lo cual las revictimiza) y esto se relaciona con el posicionamiento de las instituciones de referencia. Esto requeriría fases duraderas de seguimiento y construcción conjunta de responsabilidades y derechos posibles de ejercer en el micro-mundo familiar.

Desde las representantes del MVOTMA: En suma, nos inclinamos por una estrategia basada en el enfoque de derechos, incorporando elementos del enfoque de capacidades y de otras visiones y perspectivas aunque no lleguen a configurar un modelo acabado, de modo de generar uno propio que recoja las buenas prácticas existentes. Por lo pronto se incorporaría el territorio como dimensión de análisis, además de estado, mercado y familia.

Desde la representación de INFAMILIA: Acuerdo aunque considero que si bien el modelo de intervención tiene que ser flexible, debe ser muy específico en los

posicionamientos que se pretende y en los que no se quiere anclar. Un proceso de inclusión, en tanto proceso, podría desarrollar una estrategia de movilización de activos interesantes, pero requiere tiempo, confianza, permanencia de los sujetos técnicos y protección del vínculo construido. A su vez requiere espacios de reflexión y toma de decisión conjunta entre los técnicos que acompañan a las familias. La centralidad del Estado a través de sus lineamientos, limita el espacio social de reflexión crítica acerca de los problemas y las alternativas de solución. Los referentes de las instituciones suelen manifestar que están inmersos en la urgencia, y no tener espacios similares a la interna de sus propias instituciones, lo cual anula el surgimiento de propuestas de solución novedosas. Definitivamente no hay “lugar” de creación sino de atención dentro de esta red actual, salvo excepciones virtuosas. Estas consideran ambos enfoques y tienen liderazgos en el hacer y la toma de decisión, lo cual implica legitimidad política-institucional.

- ✓ **¿Qué relación conceptual y práctica podemos encontrar entre el concepto de “Protagonista” manejado por el gobierno para definir al sujeto de derechos y el enfoque de capacidades?**

Desde las representantes del MVOTMA: Tal como fuera reseñado la idea de protagonista está asociada a la de ciudadanía activa, supone una metodología de construcción de ciudadanía, transformación cultural, y reversión de la dicotomía “estigmatización – idealización” de los sectores vulnerados/vulnerables. No se alude a familias. Las políticas sociales y de seguridad social están centradas en las personas, los pacientes, los educandos, los adjudicatarios de viviendas, los socios de una cooperativa, los contribuyentes, en los sujetos de crédito, la unidad colectiva aparece diluida en sujetos individuales.

Desde los representantes de ANEP: Para la educación, el alumno es el sujeto de las políticas educativas, sin dudas hay que procesar una serie de transformaciones que coloquen al sujeto (niño/a, adolescente, joven) en el centro de las preocupaciones de la institución. Porque mal que nos pese la conformación del alumno, requiere de una subordinación al mundo de los adultos, que necesitamos comenzar a transformar, sin perder la responsabilidad generacional que tenemos, respecto a tramitar la herencia del “legado”.

Desde la representación de INFAMILIA: Por momentos es una relación sumamente ambivalente. No se integra el portafolio de activos de todos los miembros de un sistema familia. Esto requiere especialización y tiempo de trabajo interpersonal. Para contar con un enfoque orientado a la familia hay que revisar la rigidez que con el paso de los años ha construido la burocracia encargada de la asistencia social. Ante este sistema complejo, cuya organización es un núcleo duro, es que desde el 2005 se ha venido introduciendo cambios, pero es preciso comprender que el cambio más importante es la capacidad de transverzalización (comunicación máxima de distintos niveles y en distintos sentidos) porque si bien se han hecho más eficientes los servicios sociales (al drogadicto lo trata el centro de escucha y lo deriva, a su hija la recibe el CAIF, la escuela, el club de niños, la policlínica, el adolescente participa de centro

juvenil, etc., a la madre víctima de violencia la atiende la unidad especializada, etc.) a cada persona se intenta darle una solución sin poder poner en juego sus vínculos en tanto son parte de un sistema. Y esta modalidad de trabajo no facilita visualizar que muchas veces esto produce la fractura de sus mínimos apegos familiares, y afecta fuertemente, sus dinámicas y ritmos.

4.3 Aportes de los trabajadores y operadores de campo

Para realizar un análisis específico sobre la práctica actual en “abordaje familiar” por parte de los organismos que integran la subcomisión, se realizaron varios grupos de discusión con técnicos que están realizando actualmente actividades de campo y/o las supervisan, y que toman a la familia como nivel de intervención. Esta actividad se convirtió en una pieza clave para entender los desafíos y dificultades de la implementación de una estrategia de abordaje familiar, desde la mirada y la formulación de los problemas de los ejecutores de programas y políticas diversas.

De acuerdo a la técnica de grupos de discusión se realizaron reuniones tres horas de duración, donde se abordaron tres ejes temáticos:

- Las percepciones sobre las familias a partir del trabajo de campo;
- El lugar del abordaje familiar en el proceso de intervención;
- Identificación de fortalezas y cuellos de botella en el trabajo concreto.

Se realizaron grupos sectoriales con INAU, INFAMILIA – MIDES, ANEP y MSP. Para finalizar se realizó un grupo intersectorial, donde participaron todos los organismos integrantes de la subcomisión de familia.

Aparte de esto, se participó en dos encuentros nacionales de SOCATs, uno en Montevideo y otro en Tacuarembó, en donde se presentaron experiencias de abordaje familiar territorial.

Los aspectos relevantes y emergentes de estos encuentros y debates se sintetizan a continuación.

4.3.1. Percepción de características y problemas a nivel general

Uno de los primeros temas que debemos abordar tiene relación con la forma en que los actores de campo perciben a las familias, sus problemas, y eventualmente a la familia como problema. En este sentido existe un fuerte consenso sobre la caracterización de una diversidad de agrupaciones familiares nuevas y complejas. En el curso de las discusiones se utilizó el término “arreglos familiares” pero es interesante trabajar también con otro término emergente, “agrupamiento”, ya que en algunos casos define mejor las situaciones identificadas en la práctica, en las que no

necesariamente existe un vínculo relacionado con el lugar de residencia o la dependencia económica, sino que prima lo afectivo – relacional.

El relato que se construye en relación a las familias, sus características y problemas, presenta consensos por un lado, y diferentes énfasis por otro en la identificación de problemas a resolver.

Quienes hacen referencia explícita a “tipos de familias” (proponen tipologías) van desde los aspectos más generales hasta la identificación de aspectos específicos que enfatizan en los emergentes a los que otorgan mayor relevancia:

- Diversidad de arreglos familiares
- Familia extensa, compuesta
- Situaciones en las que alguien se hace cargo informalmente de uno o varios niños para algunas cosas, pero no asume totalmente la responsabilidad de referente adulto
- Familias que no están viviendo en la misma casa pero hay dependencia económica
- Familias en que las referencias adultas dejaron de ser padre y madre y ahora son tíos, abuelos, padrinos
- Familias de padres separados
- Familias con jefatura femenina.
- Familias con mujeres solas de distintas generaciones
- Familias constituidas por la mujer sola
- Madres con muchos hijos y maridos presos
- Familias con madres y padres consumidores
- Familias con niños solos en el hogar porque los padres salen a trabajar
- Familias donde se ha extendido la edad de dependencia

Esta tipología provisoria que levantamos del discurso de los actores en campo ya supone una lectura de situaciones que pueden ser potencialmente problemáticas.

Las percepciones de los actores se concentran en muchos casos en la identificación de algunos aspectos relevantes vinculados con la condición social, económica y cultural de las familias que identifican como sujetos de intervención:

- Fragmentación y segmentación cada vez mayor al interior de las familias y al interior de las comunidades.
- Serios problemas de acceso a la vivienda
- Sin generaciones anteriores en pobreza en algunos casos y con varias generaciones de pobreza en otros
- Alta vulnerabilidad psico-socio-educativa y económica
- Problemas de desafiliación
- Bajo Capital Cultural
- Aislamiento, soledad

- Alta prevalencia de enfermedades psiquiátricas
- Diferentes niveles de accesibilidad y circulación social
- Empobrecidas o pobres
- Estabilidad en el domicilio en algunas zonas (Ciudad de la Costa) e inestabilidad en otras.
- Exclusión laboral
- Poco acceso al empleo
- Falta de rutinas laborales
- Desafiliación del mundo del trabajo
- Naturalización del no cuidado
- Niños con extra edad en el sistema escolar
- Problemas de aprendizaje
- Exclusión educativa
- Pobreza material, no vincular ni relacional en algunos casos. En otros, pobreza en los tres niveles.
- Situaciones de abuso, incluyendo el abuso sexual
- Problemas con el consumo y comercialización de sustancias psico-activas. Abandono por consumo, fracturas familiares, violencia familiar.
- Problemas de seguridad y violencia en las comunidades y al interior de las familias

Desde los actores vinculados a INAU, se plantea que a partir de los cambios sociales la familia se complejiza, lo que aumenta las causas de ingreso al sistema de amparo (tiempo completo). Esto es atribuible a situaciones de maltrato, abuso, violencia, privación de libertad y consumo de drogas.

Como se puede observar, estas situaciones descriptas no son exclusivas de las familias que el Estado considera vulnerables. Desde los actores territoriales de INFAMILIA se plantea que “necesitamos un cambio de cultura. Los signos que vemos agravados en las familias vulnerables los vivimos nosotros en nuestras familias. La familia que no puede contener, no es necesariamente la familia que no puede trabajar.”

Si bien hay una intención de focalización sobre la población más vulnerable, desde INAU se plantea: ¿qué hacemos con los otros? Se entiende que hay que sustentar la visión del INAU para todos los niños.

Desde el MSP se indica que “lo más difícil es intervenir en las familias que no son tan vulnerables. Las vulnerables requieren protección. Las otras se cierran.”

En el caso de ANEP se plantea que al pensar en la vulnerabilidad pegada a la pobreza y a la exclusión no se puede olvidar que hay problemas en otros sectores. “El desencuentro con las familias no necesariamente se da siempre en estos sectores. En cada época, siempre se jaquean las estructuras y a los modelos”. Se considera que “estamos en una etapa de transición. La sociedad no está preparada para acompañar el crecimiento de los niños en estas condiciones. Se sufre. El sufrimiento y el quiebre

está ahí”. Se hace referencia al sufrimiento de los niños a partir de la separación de los padres y eventualmente otros tipos de crisis familiares. El hecho que ahora sea habitual no significa que los niños experimenten el sufrimiento ante estas situaciones, y eso se ve desde el sistema educativo.

Si bien los cambios en la familia no se dan solamente en los sectores vulnerables, se reconoce que es aquí donde tienen mayor impacto. No obstante, se considera consensualmente que “no se puede promover desde el Estado otro modelo de familia. El Estado se tiene que ajustar a los cambios de la familia”.

4.3.2. La especificidad desde una perspectiva de género

Algunos actores priorizan una visión de género al identificar los aspectos relevantes de las familias con las que trabajan. Se plantea que pesar de los avances en las relaciones de género sigue habiendo una distribución inequitativa de las funciones al interior de las familias. Si bien se registran cambios en el rol de la mujer, se considera que las mamás, en muchos casos, son un referente muy frágil, por lo que no se registra necesariamente un rol de mayor peso de la mujer que supongan un avance significativo. En última instancia, se considera que quienes aseguran las funciones existentes, quienes asumen la responsabilidad sobre los cuidados de los dependientes, son las mujeres. “El hombre está. No forma parte en los papeles, pero existe. Hay que pensar en esto para pensar política. Los excluimos o se excluyen”. En el grupo de discusión de actores territoriales de INFAMILIA se plantea que “se ha desintegrado la figura del hombre como padre”.

Desde el MSP se hace referencia a productos de investigación generados en el marco de la ENIA en los que surge que los adolescentes siguen considerando importante el sostén y apoyo de la familia. “Los adolescentes no encuentran a nadie a quien parecerse y cuando tienen que buscar apoyo la primera es la madre”. El grupo de actores territoriales de INFAMILIA plantea que “no es muy seguro que haya un cambio en el rol de la mujer por opción o convicción. Es un tema de sobrevivencia”.

En este sentido, teniendo en cuenta la coyuntura actual de expansión del empleo, se enfrenta una realidad de mujeres jefas de familia que trabajan, sin tener el respaldo de un sistema de cuidado que se haga cargo de niños y adolescentes. Esto ha generado situaciones en que los niños quedan solos en el hogar, o al cuidado de adolescentes integrantes de la familia. Está demostrado que estas situaciones de trabajo infantil doméstico tienen consecuencias serias sobre el rezago educativo y el abandono de los estudios.

4.3.3. La familia como problema

Más allá del hecho de que al abordar el tema familia surgen espontáneamente un listado de problemas como el que acabamos de ver, en los grupos de discusión se

problematizó la diferencia entre identificar los problemas que tienen las familias y ver a la familia como un problema.

En el grupo de ANEP se planteó que el problema es que se vea a la familia como problema. Esto puede habilitar a la toma de posiciones culpabilizadoras. Se entiende que no conviene comenzar haciendo un listado de problemas, porque inmediatamente tendríamos que preguntarnos: ¿qué hacemos con los problemas? Para el grupo de ANEP la lista de problemas implica considerar una serie de condiciones que están más allá de las posibilidades de las instituciones en las que intervienen. La pregunta que se hacen es: ¿si no podemos solucionar estos problemas, no hacemos nada? “El tema es que no hay ninguna institución que pueda hacerse cargo de la problemática global. Entonces se pierde el rumbo, porque si podemos hacer; se puede hacer desde la institución educativa. Lo que sucede es que la pertenencia institucional hace al tipo de intervención”.

Desde el grupo de discusión de actores territoriales de INFAMILIA se plantea también con fuerza el riesgo de la culpabilización y de la responsabilización. Plantean que hay que tener cuidado con la mirada porque cuando vemos que la familia es el problema, se la está visualizando como responsable y no se ve el papel del Estado en esto.

A partir de los criterios de no partir de una concepción que, en primer lugar vea a la familia como problema con una carga responsabilizadora y culpabilizadora y en segundo lugar, asuma la problemática global como propia, sin tener en cuenta la especificidad institucional, se avanza en la discusión de criterios teórico – metodológicos para un abordaje integrado, multi – institucional y multi – disciplinario.

Desde el punto de vista conceptual, entre los actores de campo predomina el enfoque de Derechos. A partir de esto, la lectura de problemas, tanto referente a las condiciones materiales de producción y reproducción social, como a los aspectos relacionados con la relación con el Estado y el Mercado, son leídos desde una perspectiva de vulneración de derechos. Se plantea que las familias con las que se trabaja presentan una alta vulneración de derechos, acompañada por un profundo desconocimiento de los derechos que tienen por el hecho de ser ciudadanos. Gran parte de las acciones que llevan adelante los operadores de campo son conceptualizadas en este marco como de restitución de derechos.

4.3.4. El control social y el enfoque de derechos

Un elemento central en el discurso de los operadores de campo está vinculado al rol de disciplinamiento y control social que pueden asumir las instituciones y los técnicos en su relación con la población. Desde el grupo de actores territoriales de INFAMILIA se plantea que “la familia es un entramado de subjetividad al que no corresponde acercarse desde la autoridad. Es necesario generar vínculos en un proceso que implica tiempo”.

Se considera que siempre tendría que quedar claro cuál es la política. No se debería responsabilizar a la familia. Plantean que tienen que considerar como se paran. “Yo y el Estado somos buenos y otorgamos beneficios”.

En el grupo del MSP se considera que quien ha fallado en adaptarse es el Estado al problematizar lo disfuncional. Se visualiza una contradicción entre la respuesta y el marco de derechos. “La respuesta del Estado es punitiva”.

Desde INAU se plantea en el mismo sentido: “¿Qué espero yo cuando trabajo con una familia? Hay que controlar la omnipotencia. Es importante incluir el concepto de respeto. Puedo mostrar opciones, en una búsqueda de un camino, pero el que decide es el otro”.

Los actores del INAU perciben que “antes la postura de la población era pedir. Ahora, luego de trabajar el tema derechos, la postura es exigir. No es lo mismo entrar a una casa ahora que hace 20 años”. Se evalúa que esto limita la intervención, pero no se considera que sea algo que esté tan mal, porque estiman que tienen que trabajar para que una persona sea autónoma. Se perciben los efectos de un cambio de imagen del INAU. Antes llegaban y golpeaban para que les dieran. “Hoy hay otra forma de pensarse, se pide orientación”. Es claro que se registran diferencia entre territorio y puerta de entrada central. A veces no hay respuesta. “A la puerta de entrada central no llega la familia, llegan niños y adolescentes. Luego salimos a buscar a la familia en el territorio”.

A juicio de los actores de INAU, el manejo del criterio de autonomía plantea un problema conceptual serio, por ejemplo cuando una familia no acepta una alternativa diferente planteada desde el espacio técnico. “Desde INAU se plantea mostrar la alternativa pero dar autonomía a la familia para no aceptarla”. El problema, sobre todo en casos de alto riesgo, es que el INAU es quien tiene la última palabra desde el punto de vista legal y técnico para generar una desvinculación en una familia, y en ese caso no es fácil gestionar el uso de la autoridad legítima que le ha sido otorgada. “Es muy complicado resolver si la situación de la familia amerita retirar al niño. Que pesa más, lo afectivo y el apego o no tener donde dormir o comer”. Hay que tener en cuenta que sobre INAU recae gran parte de la demanda social de intervención sobre situaciones vinculadas con niños y adolescentes, expresada individualmente a través de denuncias o públicamente por los medios masivos de comunicación, y en los casos extremos, por el Poder Judicial.

Uno de los problemas que surge de la aplicación del enfoque de derechos, es que está desarrollado en función de la defensa de los derechos individuales. Cuando tomamos a la familia como unidad de intervención, podemos encontrar eventualmente conflictos de derechos al interior de las familias, y conflictos de derechos entre miembros de la familia y el resto de la comunidad. Este es un cuello de botella de difícil resolución. Uno de los puntos que aparecen críticos en las discusiones grupales, está relacionado con la defensa de los derechos del niño y del adolescente en relación al derecho de los adultos.

En el grupo de INAU se plantea que “no se está escuchando la voz de los niños”. Se estima que este tema no está instalado en la práctica, y no puede quedar sujeto a una lógica de mantenimiento de la familia como una lógica inamovible. Por ejemplo, se discuten casos en los que niños que viven en hogares se niegan a volver a sus familias de origen, y argumentan fuertemente contra las actitudes y prácticas de los referentes adultos. Se entiende que aquí hay que tener en cuenta los derechos del niño en relación con los derechos de las familias y los adultos. “¿Cuándo hablamos de derechos entendemos todos lo mismo? El tema de la participación de los niños no está totalmente definida”.

Desde ANEP se plantea que “el mundo adulto tiene dificultades para pararse desde una perspectiva de derechos en relación al niño; lo común es que se diga que ahora los niños mandan”. Esto se vincula con una dificultad diagnosticada tanto en las familias como en el ámbito educativo: la dificultad para poner límites y para que los niños y adolescentes los acepten.

A la hora de identificar problemas, también se hace énfasis en algunos aspectos relacionales a la interna familiar. Por un parte se plantea la falta de autoridad que marca caminos o pautas de convivencia al interior de las familias. Se insiste en la necesidad de problematizar el tema de los límites. Se plantea que hay padres que no pueden llevar adelante las funciones organizativas. A esto se suman los problemas de vínculos que en algunos casos devienen en relaciones familiares violentas. Se detecta diversidad y dificultades en la gestión y resolución de conflictos.

Desde el MSP se pregunta: “¿Quién es el encargado de poner límites? El propio Estado perdió lo poco que hacía, por ejemplo en el caso de la educación”.

Los actores de ANEP plantean que “no se sabe bien como apoyar a las familias. ¿Cómo transita la familia en la actualidad los cambios, que son cambios de toda la sociedad? Estiman que hay que lograr consensos mínimos compatibles con la pluralidad. Uno de los consensos mínimos o básicos tiene que ver con la responsabilidad que tiene un progenitor con respecto a sus hijos.

Esta situación lleva a los actores de ANEP a discutir el tema del control social: qué rol juega la familia y la educación en este tema. “No podemos partir de la familia como problema porque ahí es donde las instituciones empiezan a hacer cualquier cosa, o no cualquier cosa, sino lo que saben hacer, el control social”.

Se plantea que la población reconoce a la institución educativa con un rol histórico de control social y que se ve a los educadores en relación a la institución. A pesar de los cambios, la familia tiene capacidad de resiliencia, se adapta y puede seguir cumpliendo funciones. La situación que perciben en la actualidad es que a veces los mecanismos de control social no saben a veces qué controlar. Plantean la contradicción de que no se sienten control social pero las instituciones son control social, y por lo tanto la maestra representa el control social. “Si no tenemos en cuenta eso que se produce

más allá de nosotros, igual lo vamos a estar generando en el imaginario de la gente. Para hacer abordajes familiares tenemos que ser honestos”.

Desde INAU se plantea que no se trabaja desde el control. Se busca la restitución de derechos y eventualmente se asume un rol de co-garantes. Desde esta perspectiva, las situaciones de control social en las que INAU aparece con un rol más marcado tienen que ver con los casos judicializados. Aquí puede haber dos alternativas. Cuando el INAU inicia el proceso de judicialización: “perdemos el contacto porque para la familia el Poder Judicial es el control”. Cuando la judicialización se inicia por otro lado, y finalmente el caso llega a INAU se considera que: hay una barrera, somos los malos hasta que logremos romper la barrera”.

Se plantea que en los casos judicializados es muy difícil pensar en un proceso integral porque el diálogo con el Poder Judicial es muy difícil y hay fuertes distancias conceptuales y metodológicas: “no seamos ingenuos, hay diferencia de poder entre instituciones. En el campo se ve. Algunas cortan el bacalao y de pronto lo cortan mal. Un ejemplo de esto, es el poder judicial. Terminamos presentando los informes de forma tal que los jueces terminen haciendo lo que queremos. Hay desconocimiento. Por ejemplo dictaminar una internación en un club de niños”.

Por lo que surge de las discusiones de los diferentes grupos, existe una tensión entre el rol que consideran tienen los actores de las diferentes instituciones en relación a su papel de agentes de control social, y el rol que les atribuye y en algunos casos les exige la comunidad. Es claro que la relación con el Poder Judicial se tensa más en aquellos casos en los que los fallos judiciales responsabilizan a las instituciones y les obligan a realizar acciones que no son aceptables dentro de los marcos conceptuales y metodológicos que predominan.

4.3.5. El acceso a bienes y servicios

Vimos como los casos que se priorizan para ser sujetos de intervención y/o acompañamiento son conceptualizados como de violación de derechos, y que el proceso a iniciar se conceptualiza como de restitución. En este sentido, las barreras existentes o directamente la falta de acceso a bienes y servicios públicos o privados es conceptualizada como violación de derechos. A los ya mencionados vinculados con aspectos centrales como la vivienda, el empleo, la educación, la seguridad, se suma la falta de documentación y la desinformación en un sentido amplio. Se plantea que hay gente que sigue sin llegar a los recursos, aun cuando existen en la zona, por una parte, y por otra parte, la sobre demanda hacia las prestaciones, en áreas críticas donde no hay cobertura suficiente, por ejemplo: salud mental, consumo abusivo de sustancias psico – activa, y una parte importante de los servicios de cuidado y amparo para la infancia y la adolescencia.

Hay un fuerte consenso en que los techos de las prestaciones sociales condicionan las intervenciones. En este sentido se indica que en una estrategia a corto plazo, sin

asegurar una buena cobertura de prestaciones, habría que asegurar a las familias con las que se está trabajando y que son priorizadas por su situación de vulnerabilidad, acceso razonable. “A los que están peor habría que adelantarlos en la cola”. A mediano y largo plazo hay que adecuar servicios a prioridades.

El trabajo que se despliega desde el Estado, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental en convenio, implica diferentes sectores, instituciones, organismos y territorios. Se plantea que este elemento tiene que ser tenido en cuenta para definir los criterios de trabajo. Desde el Interior se plantea que en algunos casos llegan formas de trabajo que de pronto funcionan bien en Montevideo pero no son eficientes en otro contexto. Por otra parte hay acuerdos en territorio que pueden no funcionar al trasladarlos a otro contexto, por ejemplo el área metropolitana.

Existe una percepción fuerte vinculada con la necesidad de generar una estrategia en común que contemple la diversidad y particularidades de familias, instituciones y territorios, y que se traduzca en la micro articulación en el territorio. Esta estrategia debería incluir la generación de dispositivos que tengan la plasticidad para abarcar las singularidades de las familias.

Algunas de las familias con las que se trabaja o se debería trabajar son grupos muy difíciles de abordar. Se trata de agrupaciones familiares nuevas y complejas. Esto justifica la micro articulación con criterios comunes y flexibilidad.

Hay dudas sobre si se pueden definir a nivel central acciones concretas (recetas) ya que el territorio es diverso y las familias también. En algunos casos se propone la necesidad de definir criterios generales comunes dejando que la adaptación a cada contexto y caso se pueda dar en el territorio. Se plantea que siempre hay emergentes que uno no prevé en el diseño y que hay que tener flexibilidad para adaptar el modelo de intervención.

Se plantea consensualmente que los criterios generales comunes (el modelo) deberían ser construidos colectivamente. Uno de los elementos básicos en esta construcción es la no fragmentación del individuo desde la oferta de servicios. La fragmentación impacta sobre la familia, la atomiza. Cuando hay un problema tienen que disparar para muchos lugares distintos. A veces la asistencia se logra pero vulnera los derechos por la forma en la que se accede. Esto tiene que ver con la calidad de los servicios.

Existen consensos en la necesidad de la intersectorialidad, pero se da cuenta de que también hay problemas de coordinación al interior de las sectoriales. Desde ASSE se plantea que a la casa vamos muchos y descoordinadamente, pero también está descoordinado adentro del sector. A un hogar puede ir una partera comunitaria, un técnico del plan Aduana, una agente socio educativa de madres adolescentes. Cada uno ve al individuo que va a ver. La mirada es al individuo que es el foco de atención.

Los actores de ANEP apuntan en la misma dirección. Se está trabajando con las mismas familias en forma desarticulada. “Nos perdemos en la comunidad sin saber que hace uno u otro”.

Si al articular sobre individuos hay problemas de enfoque, al pensar en términos de familias estos problemas subsisten y se vuelven más complejos. Para las articulaciones es importante ver de qué concepción de familia parte cada sector, para tener un punto de arranque.

Uno de los elementos que se destaca para evitar el tomar a la familia como problema, es tratar de ver que ha hecho esta familia para gestionar su supervivencia. Valorizar lo que ha hecho la familia sin partir de cero. Hacer el proceso con la familia. “Se percibe que en general es difícil cambiar las situaciones existentes, pero es un error pensar que tenemos que cambiar todo, porque no podemos ir como los salvadores, con la verdad absoluta. Hay que partir de los saberes. Hay que respetar”.

Se insiste mucho en este punto entre otras cosas porque se plantea que hay familias que tienen las capacidades muy limitadas, y que no tienen elementos para ejercer algunas funciones claves. Esto es un problema en los casos donde desde el sistema judicial se entiende que se están faltando a los deberes de la patria potestad. El procesamiento de algunos padres por este motivo son percibidos como un proceso de criminalización de la pobreza, ya que se concentran solo en un sector de la población.

La necesidad de entender a cada familia en su historia particular colectiva es consensualmente reivindicada como punto de partida metodológico. Una frase resume esta posición: “hay que entender cómo llegaron a este nivel. En algún momento los pusieron a cargo y no pudieron”.

Existe un matiz en la forma en que se percibe que se tiene que integrar en el diseño de cada estrategia “lo que han hecho las familias”. Algunos actores alertan sobre el hecho de que, como las familias son activas y siempre han hecho algo, la solución que se proponga desde el Estado no solo depende de las coordinaciones. Se plantea que las familias aprenden estrategias de sobrevivencia que son funcionales a sus condiciones de vulnerabilidad. Más que modificar, tratan de compensar. En cada lugar piden algo. Para cambiar el modelo de intervención hay que generar un trabajo más colectivo que los saque de esa situación de urgencia permanente. Esto necesariamente implica una construcción colectiva de la visión.

A partir de experiencias anteriores se alerta sobre un discurso político que promete restituir derechos y trabajar coordinadamente y luego termina en: “no hay, no tengo, no puedo”.

Desde el grupo de discusión de operadores territoriales de INFAMILIA se plantea que hay que definir claramente en donde nos paramos. Puede haber una mirada de necesidades, o una mirada de derechos conculcados. La intervención puede depender de dónde nos paremos. Se entiende que cuando hay una necesidad básica no cubierta hay un derecho conculado. Hay que buscar el correlato. Nos cuesta conocer y reclamar nuestros derechos.

La vulneración de derechos se percibe a partir de los grandes problemas ya mencionados. Al aproximarse a las familias encontramos estos problemas centrales. Se entiende que no podemos atomizar las familias a partir de las políticas sociales, esto es, tomar cada hogar como una ventanilla en donde se recibe a todo el estado. Desde el grupo de actores territoriales de INFAMILIA se plantea que “hay que buscar la transformación de las instituciones. La familia no se puede convertir en una ventanilla para atender al Estado”.

¿Dónde nos paramos para trabajar con las familias? Esta es una pregunta y una inquietud persistente en todos los grupos. En general se destaca la Importancia de la globalidad. En los casos en los que se atiende la demanda, incluyendo la emergencia, la persona que viene a consultar representa a una familia. Es necesario iniciar un proceso de intervención paulatina, progresiva, educativa, que fortalezca el ejercicio de la ciudadanía en el corto, mediano y largo plazo.

La restitución de derechos como proceso plantea un cuello de botella. En el proceso con una familia, se llega a un punto en el que si no se resuelve “de qué vive una familia” se termina en círculo vicioso. “Si no se pueden dar respuestas a los problemas laborales y de vivienda estamos ofreciendo poco”.

Cuando se le da tanta importancia al proceso en un modelo, es necesario tener mucho cuidado porque los operadores pueden quedar satisfechos con el cumplimiento de aspectos parciales del proceso cuando en realidad los aspectos sustantivos vinculados con la restitución de los derechos que son responsabilidad de esa sectorial no se han cumplido. Pensemos en Salud, Vivienda, Educación, Trabajo, Seguridad. En los diferentes grupos se observó cómo algunos operadores rescataban elementos de algunos procesos que no necesariamente hacían al centro de la intervención prevista

Los operadores del MVOTMA plantean que las ofertas son insuficientes en relación a la demanda. Por otra parte se reconoce que el componente habitacional destraba la situación de emergencia. “Los problemas están si el objetivo es el techo. Se puede trabajar en levantar las restricciones para salir de la situación de emergencia. El componente habitacional hace a la calidad de vida”.

Desde INAU se indica que siempre se trabajó con la familia pero ahora hablamos de otro modelo de abordaje. Se entiende que es necesario generar soluciones en Vivienda y Trabajo para lograr la integralidad en las acciones. “Al coordinar golpeamos la puerta y no hay respuesta. Existe un desgaste. Queda como que el INAU no pudo. Se hace énfasis en que se “están dando respuestas malas, por ejemplo en salud”, teniendo en cuenta la deficitaria atención en salud mental y en situaciones de abuso de consumo de sustancias psico-activas. Se estima que las respuestas incompletas generan problemas en el vínculo con la población. “Se genera desconfianza en las familias ante las respuestas que nos damos. Generamos expectativas, deseos”.

Para analizar un poco más detenidamente la forma en que se posiciona el Estado y sus instituciones para dar respuesta a estas situaciones, es interesante tomar la visión que

tiene el MSP. Se plantea desde sus actores que hay una desvalorización del espacio familiar, siendo que “el cambio de la dinámica lleva a que la familia no tiene un reconocimiento y un espacio de protección. Trabajamos con individuos y no valorizamos el espacio de protección que es la familia. No brindamos los soportes de atención y cuidados para que apoyen a los niños y jóvenes”.

Desde esta perspectiva se manifiesta que no se sabe si hay crisis en la familia, pero si hay en el Estado incapacidad para responde a dinámicas diferentes; se las ignora o se las castiga.

“Hay una dinámica social que hace que la familia varíe y rompa algunos parámetros sociales. El Estado no incorporó todavía una visión de la diversidad. La realidad de las familias tiene dinamismo como característica. Hay una falta de reconocimiento de esto en el Estado. Hay que hacer que las políticas visualicen a las familias. No es la familia la que se ajusta a la sociedad sino que debería suceder lo contrario. Habría que pensar en las funciones independientemente de los arreglos, pensando en funciones de protección y de cuidados. Estas funciones pueden ser más fáciles de cubrir en una familia extendida que en una monoparental de jefatura femenina. Las familias pueden responder a las funciones. La crisis pasa por la inexistencia de soluciones a funciones que debe cumplir la familia y no puede. Hay que pensar en la familia socializando. Es difícil socializar a los niños cuando se está pensando en garantizar la subsistencia. El Estado tiene que dar instrumentos para garantizar funciones, sobre todo pensando en las de cuidados. Las de subsistencia no son de ajuste, las de cuidados sí”.

Para que el Estado logre apoyar a las familias, tiene que quedar claro el paradigma, la línea política que se va a impulsar. Por ejemplo, la atención a los problemas de salud mental y drogas implican una responsabilidad compartida. No son situaciones con límites institucionales claros. Esto se plantea desde el sector salud. Desde aquí se puede pensar la red institucional y aquí es donde el Estado hace agua en el abordaje familiar. La unidad de análisis es la familia y no la crisis. Hay un punto en que una sola institución no puede abarcar al conjunto de problemas. Tiene que haber sostén interinstitucional. Desde el MSP se plantea la necesidad de centrarse en las prestaciones y las contraprestaciones. Identificar las funciones claves que tienen que ser exigidas en las familias (independientemente de las transferencias que el Estado realice o no) y cuáles no. “Hay funciones que los propios hijos quieren que las familias sigan sosteniendo. Más acompañamiento que transferencia”.

La falta de reconocimiento de la familia por parte del Estado se traduce en políticas orientadas a individuos que no tienen en cuenta la preservación y el fortalecimiento de la familia. INAU aporta dos ejemplos que ilustran este particular. En el caso de situaciones de emergencia, no existen hogares transitorios que admitan familias. De hecho no admiten al hombre. Esto implica que una familia sin techo porque fue desalojada tiene que dejar de vivir como una familia como una opción para acceder a una solución estatal. También sucede este tipo de situaciones en el caso de que una madre tenga un problema coyuntural (parto, intervención quirúrgica, accidente, internación, etc.) y tenga que dejar a sus hijos al cuidado del INAU. En estos casos no

hay estructuras que permitan que se mantengan juntos hermanos de diferentes edades. El diagnóstico que hace INAU indica que el daño que produce la desvinculación, aunque sea coyuntural es fuerte y pone en riesgo a estructuras familiares de por si precarias. Desde INAU se plantea que “cuando llegan muchos hermanos hay que separarlos. En situaciones de emergencias no hay soluciones integrales para el grupo familiar. Esto puede pasar por parto, enfermedad, circunstancias coyunturales. Una posibilidad que todavía no está instrumentada es la de familia tiempo parcial. Ajustar a las familias para que accedan a las políticas, produce angustia”.

Otro ejemplo que no tiene que ver con situaciones de emergencia, está relacionado con el crecimiento del empleo y la presencia de niños solos en los hogares. “Trabajamos para que la mama trabaje. Cuando los niños quedan solos los vecinos llaman para denunciarlo”. Esto muestra los efectos no previstos de algunas intervenciones sociales (la promoción del empleo) cuando no se acompañan con políticas que sustenten esa situación (sistema de cuidados). Por otra parte marca otro problema emergente. La menor tolerancia de la población ante la percepción de problemas vinculados a la infancia y a la adolescencia en un contexto de crecimiento económico.

Esto tensa al enfoque de derechos, que sobre todo está centrado en los derechos individuales. La madre tiene derecho a trabajar, el niño a ser cuidado, el vecino a reclamar al Estado para que intervenga. Aquí se plantea un conflicto de derechos. ¿Qué hacemos como estado? “No hay articulación. No hay respuesta porque no hay capacidades, por ejemplo centros diurnos”.

4.3.6. La apuesta a lo comunitario con base territorial

Desde los actores se reconoce que las familias, a pesar de ser vulneradas, están dentro de una sociedad. Hay valores que están presentes. Esas familias tienen que empezar a reconstruir sus redes sociales locales. Uno de los aspectos que está presente en el enfoque teórico metodológico predominante es la necesidad de generar la revinculación de las familias con su comunidad de referencia (aquí hay una mezcla de enfoque Socio Analítico y Enfoque de Derechos). Se plantea que “hay que tomar a un colectivo y lograr que se apropie del poder que tiene para modificar su situación. Pasa por ver como es la vida cotidiana y como se puede modificar, en un contexto colectivo”.

Esta voluntad de promover la asociatividad y la gestión colectiva a veces choca con las limitaciones que presentan algunos contextos territoriales, donde la comunidad es poco receptiva a este tipo de propuestas, o se compite con otros actores que organizan el tejido social desde una perspectiva gansteril (narcotraficantes – feudalización)

Desde algunos operadores se plantea que “en algunos barrios no aparece la solidaridad entre vecinos”.

Por otra parte, desde el grupo de discusión de actores territoriales de INFAMILIA surge con claridad el rol central que están teniendo las Mesas de Coordinación Zonal, los Nodos Temáticos y las Redes Focales en los diferentes procesos de abordaje familiar que se están realizando.

Otra dimensión de esto está dada por el reconocimiento de los techos que existen en cada contexto y del manejo del relativismo cultural. Aquí hay una discusión planteada entre quienes piensan que hay que aceptar la diversidad tal cual es y quienes piensan que por lo menos hay que interpelar a las diferentes realidades y plantear alternativas. En este sentido, en el grupo del INAU se plantea que “hay que aceptar la diversidad pero también proponer. A veces no tienen en la zona espacios donde acceder a otras visiones”.

Desde un operador de SOCAT se plantea que es necesario ayudar a la revinculación de las familias con el entramado social. Una dificultad para definir lo territorial está en la falta de construcción de una imagen única del territorio desde el Estado: “no tenemos un mismo mapa del territorio. Cada sectorial tiene un mapa”

Desde INAU se destaca el rol del vecino y de las redes vecinales en coordinación con el trabajo técnico. “El vecino opera como traductor entre el código cultural hegemónico y el local”.

Los operadores de INAU consideran que la demanda hacia la institución es monumental. Se responde ante la emergencia y permanentemente se busca el territorio. Desde INAU se vive con más fuerza la contradicción entre lo que se piensa debería ser el territorio y la comunidad organizada y lo que sucede a veces en la realidad, cuando interpelan a la institución exigiendo un rol más fuerte de control social. Ante esto se preguntan: “¿Qué construcción estamos haciendo de las infancias y adolescencias que tenemos? “Hay una contradicción: Por un lado manejamos un paradigma – veamos que necesita el sujeto, que quiere, tengámoslo en la comunidad, no vulneremos los derechos - por otro lado – la comunidad responde: sácame porque me molesta, enciérralo y sácalo del medio. En el imaginario del territorio predomina la internación. Hay que trabajar con esto”.

Para INAU, el tema de la vuelta al territorio es un tema fuerte en el trabajo con la familia, porque a veces la comunidad promueve soluciones sin conocer cuáles son las posibilidades o cuáles son las consecuencias. Se percibe que la población supone que se puede extirpar un problema sacando a una persona de un contexto (barrio, escuela, liceo) y se piensa que eso puede ser una solución definitiva, que el niño o adolescente no va a regresar.

Se plantea que sería razonable trabajar en forma integrada en el nivel individual, familiar y comunitario, pero no se debería idealizar el tema, y tampoco idealizar el rol

de la comunidad, porque a veces las comunidad no responde. “A veces hablamos de trabajar en redes, pero después somos siempre los mismos”.

4.3.7. Aspectos centrales vinculados con los modelos de intervención

Ya hemos dado cuenta de algunos aspectos centrales vinculados con los modelos de intervención actualmente existentes. A continuación vamos a profundizar en algunos aspectos que los actores consideran cruciales.

Para INAU hay dos situaciones diferentes, la que se registra en la puerta de entrada a nivel central, y las diferentes formas de trabajo territorial. Se plantea que cuando se trabaja solo por demanda se genera mucha frustración. Lo territorial les permite combinar y hacer otras cosas. “En la puerta de entrada se empieza en el individuo y cuando se llega a la familia, en las pequeñas comunidades ya se empiezan a mover las redes comunitarias”.

Cuando se trabaja desde la oferta, desde los espacios territoriales se está llegando en actividades de promoción familiar. Se trabaja con las redes y las escuelas. Se plantea que esto es posible en pequeñas localidades. Para llegar a los padres se trabaja con las instituciones locales.

Cuando se trabaja a demanda, arranca el caso individual y luego se va a la familia y la comunidad. En las escuelas se trabaja con el equipo de primaria. “Cuando el problema es con los juzgados nos atomiza”. Se trabaja con demandas de individuos y familias y demandas del poder judicial. Esto se procesa en los Centros de Estudio y Derivación.

En INAU “muchas veces hacemos intervenciones puntuales para restituir derechos. No siempre son abordajes familiares. A veces son intervenciones puntuales. Hay que establecer la diferencia entre trabajar la dinámica familiar y atender a la madre”. Un ejemplo de abordaje familiar es el Hogar La Barca. Trabaja directamente con la familia mediante un acuerdo familiar. Se realiza un proyecto de atención familiar, con objetivos. Esta protocolizado. Dura un año a dos con un educador referente. Hay internado pero se tiende a trabajar con las familias en su contexto. A veces se utiliza el internado diurno. Cada técnico tiene 20 horas para trabajar con 5 familias.

La inclusión paulatina del grupo familiar en el proceso de intervención se da también en el MVOTMA. “A veces se arranca con la familia nuclear y luego se va incorporando a familia ampliada que está conectada. No solo los que cohabitán”. Se está desarrollando el programa de Atención Primaria Habitacional. Es un programa nuevo que busca hacer un abordaje familiar. Plantea un mínimo de tres entrevistas y continúa uno o dos años. Es un proyecto piloto que tiene a la familia como sujeto. Se construye un proyecto familiar. Se generó un protocolo de articulación y derivación con INAU.

Para INAU existe una situación compleja por su responsabilidad directa de atención a situaciones de emergencia: “A veces quedamos entrampados, porque lo territorial a veces cierra o no hay servicio y terminamos recepcionando en Montevideo. Se empieza a trabajar con la familia en el momento en que llega un niño, o lo traen, y lo primero que hacemos es tratar de identificar cual es su grupo de referencia, red de contactos familiares”.

Desde ANEP el modelo más consistente de abordaje familiar está dado por la acción de los maestros comunitarios. Se trabaja en el nivel individual, familiar y comunitario con continuidad, a diferencia de lo que pueden ser otras intervenciones desde el sistema educativo. Hay una metodología de abordaje familiar del maestro comunitario. Esto es para los actores de ANEP un buen ejemplo del descentramiento de la institución educativa que deja de estar en el centro y pasa a ser un actor más en la comunidad. “La institución educativa tiene más resultados así que cuando se pone en el centro”.

Desde el Modelo de Gestión Territorial de INFAMILIA se registran abordajes familiares a partir del trabajo de Redes Focales con apoyo y coordinación de los SOCATs. Desde los actores se plantea que “no solo tenemos que fortalecer a la familia para que la familia sea protagonista, hay que trabajar en otros sentidos, mejorar las redes institucionales. El SOCAT no está identificado con una institucionalidad específica. ¿Qué imagen van construyendo? ¿Son el asistente social del barrio? ¿Cómo se da respuesta a una familia? Acercando el paquete básico, o nos metemos con Vivienda y Trabajo”.

Desde este espacio se vuelve a repetir la discusión sobre la intensidad e integralidad de la intervención y la fortaleza de los paquetes de prestaciones accesibles a los operadores sociales para trabajar con las familias. De los actores territoriales que tienen entre sus roles el generar articulación entre las sectoriales a nivel territorial emergen opiniones críticas sobre el posicionamiento se las otras instituciones: “otras instituciones están en el Jurásico. La red hay que construirla en el territorio. La Escuela tiene que ser parte de la identidad del territorio. El CAIF también. Hay que ir más allá de brindar un servicio. Hay que hacer un trabajo de Red Focal. Un buen diagnóstico es básico para una buena respuesta. Las redes siguen siendo una innovación”.

4.3.8. Los elementos negativos o cuellos de botella que presenta la práctica

Uno de los temas cruciales que emerge continuamente es la superposición de intervenciones sobre una misma familia: “nos abren las puertas e invadimos familias pobres”. Desde los actores territoriales de INFAMILIA se plantea que “hay familias constantemente expuestas en su intimidad en comisiones, unidades de diagnóstico, generando vulneración de la intimidad y criminalización”.

INAU afirma: "sobre una misma familia intervenimos todos en forma descoordinada. La diferencia está en donde hacemos foco. Nosotros hacemos foco en el niño, la escuela en la escuela. Un niño es violento en sexto año y no sabe leer y escribir. El problema para la escuela es que es violento y no que no sabe leer. Se tiene una gran lucha al pensar en la internación de un niño. ¿Quién piensa en el después? La demanda a veces es que a la escuela no vuelva".

Desde ANEP se plantea que una diferencia en el encare se da a partir de ver a la familia como problema o como solución y se alerta sobre los problemas con las familias hiper - intervenidas. Uno de los elementos que se destaca es que "la universalidad de la cobertura es un factor no menor en el abordaje que tiene que hacer la educación. Sobre todo en educación media". Se indica que hay dos caminos instalados, el de mejor calidad, por donde transitan los que no tienen problemas, y el de los que no alcanzan. Esto es parte del problema en el encare de esta situación desde el sistema educativo.

Desde los actores territoriales fuera del sistema educativo se percibe que los maestros no están formados para tratar las nuevas situaciones y que hay discriminación en algunas escuelas. Desde el propio sistema educativo, los actores de ANEP dan cuenta de manejos violatorio de derechos en el ámbito educativo: "hay que ver como se trata en público la vida de los chiquilines. Se tiran en la sala de profesores aspectos de la vida privada".

En el grupo de ANEP se problematiza la relación del sistema educativo con las familias. "Hay desconfianza sobre la participación de los padres. Ejemplo, participación de los padres en los Consejos de Participación. A nivel de las ATD había miradas de desconfianza. Hay temas que se consideran exclusivos de la institución educativa. Una cosa es cuando los convocamos, que pinten las paredes, y otra cosa es cuando se les convoca a discutir temas educativos. Se están generando intentos pero falta mucho. La variable tiempo es clave. Los tiempos de las familias son unos, los de las instituciones otros, y los de las coordinaciones no siempre se ajustan". De hecho los casos de abordaje familiar con base institucional reconocibles se encuentran preferentemente en el programa de maestros comunitarios.

Otro tema que surge como cuello de botella cuando se habla de modelos de abordaje familiar pasa por el nivel de compromiso que se le puede pedir a las familias en cuanto a resultados esperados del proceso. Se problematiza el tema de la contractualidad, los plazos y la evaluación a priori de las capacidades familiares.

INAU plantea que hay que diferenciar entre intervención y abordaje. Relaciona abordaje con el modelo chileno. Se plantea que en ese modelo hay siempre seguimiento y acompañamiento. "En la intervención lo hacemos cuándo y cómo podemos". Se comenta que el modelo chileno utiliza un contrato, y se plantean algunas reticencias sobre la viabilidad de esta estrategia para algunas familias. Se piensa que hay que tener cuidado con la responsabilización del adulto. "En algunos casos los contratos no tienen impacto porque el adulto no se puede responsabilizar y

generamos un nuevo fracaso". Se problematiza el tema de los contratos, sobre todo por las capacidades adultas y los plazos. "No se puede volver a frustrar a las familias. Hay que tener cuidado con lo que se le propone. ¿Cómo se trabaja la autonomía?"

Desde INAU se plantea la diferencia que existe entre las familias en riesgo y las que ya están desintegradas. Aquí hay claramente un corte metodológico drástico. No se puede abordar de la misma forma y con iguales herramientas ambas situaciones. "Cuando los gurises están desvinculados se plantean dificultades para trabajar la re-vinculación. Hay poco al respecto. ¿Cómo manejamos esto con los jueces? Faltan herramientas y recursos. ¿Qué se les ofrece a las madres que fueron desvinculadas para que puedan revertir la situación que los llevó a ese extremo? Cuando se llega a esto la familia es otra. Al separarla el daño es otro. Cambia la intervención. Hay carencias de recursos para enfocar esto".

En el caso de INAU la percepción de desborde y falta de recursos es muy fuerte. "¿Cuál es la unidad de intervención? Estamos limitados. El niño es el mismo niño que pasa por diferentes situaciones. Nos cuesta pensar que otros intervienen y no empezar de cero. No tenemos los recursos para ir a trabajar con las familias. A las familias se las recibe mal en la puerta de entrada. Desde el espacio físico en lugar de restituir estás vulnerando. Se vive todo los días cuando hay que decir que no. Tenemos que tener un espacio adecuado para que una madre y un hijo se encuentren. No siempre se tiene. Se perjudica a las familias cuando se encuentran varios discursos diferentes, cuando cada institución quiere hacer algo diferente. Cuando no hay acuerdo. Todos le decimos a la madre cosas diferentes. Mezcla de discursos y miradas. En el discurso: derechos, en la práctica hay hasta prácticas higienistas. También está la omnipotencia del poder judicial, no de sus equipos sociales que están en la misma sintonía pero no cuestionan al juez".

La relación entre instituciones, entre sectores dentro de las instituciones, y entre profesionales, es uno de los problemas que están afectando a los esfuerzos por lograr una mayor coordinación, multidisciplinariedad e interinstitucionalidad. Luego de mucha discusión, emerge como tema la desconfianza y los celos profesionales que existen entre los actores. Esto sobre la base del desconocimiento sobre prácticas y capacidades ajenas.

Los actores de ANEP habían mencionado que no podían asumir todos los problemas que tenían los alumnos y sus familias. A partir de eso se preguntan: ¿Desde qué lugar nos hacemos cargo para seguir con el proceso? ¿Cómo lo seguimos, como transferimos el proceso a otros? Se entiende que hay diferencias y diferentes recorridos históricos y esto se relaciona a cómo nacieron las instituciones y las profesiones. Cada institución tendría que hacerse cargo de lo que le corresponde.

Desde INAU se plantea que "uno a veces recibe una familia, y cuando va a coordinar con otro centro (dentro de INAU) es otra familia. A veces es más fácil coordinar con Primaria o ASSE que con otros equipos de INAU".

Para el MVOTMA parte de estos problemas pasan por unificar criterios de diagnósticos en el territorio. “Desde el programa APH se está trabajando con las instituciones. Coordinando. La gente se agota al hacer su cuentito a todas las instituciones. Se trabajó en un informe social común que fue avalado por la Mesa interinstitucional de Las Piedras y se presentará al gabinete social. Se busca la legitimidad del informe. Que lo haga uno solo”.

El MSP propone que el Estado debe homologar criterios y diagnósticos, lo que implica protocolizar. Es necesario definir hasta dónde puede llegar cada institución. Las instituciones están pensadas desde el individuo. Pensar desde la familia requiere de un trabajo interno. Repensar las políticas desde cada institución.

Desde los actores territoriales de INFAMILIA se problematiza el tema de las diversas profesiones que convergen en esta área de trabajo y de los límites de la autonomía profesional. Se entiende que siempre hay un marco institucional. Diversas instituciones pueden tener marcos diferentes. Pero aparte hay un código de ética. “Hay techos sobre los cuales la institución no nos puede pedir acciones. Qué autonomía profesional tenemos. Hay que tener una autonomía inteligente”.

Desde este espacio se plantea el tema de las derivaciones y como a veces el éxito de las mismas no depende de mandatos institucionales sino de la forma en la que ejerce su autonomía profesional un director de escuela o secundaria: ¿Qué es lo posible? Hay temas que no podemos abarcar pero podemos derivar. Trabajo librado a la buena voluntad y trabajo. Por ejemplo relación con Escuelas. Es heterogénea la relación con instituciones en el territorio”.

El grupo de discusión de ANEP abordó el tema de la cuota parte que les cabe atender en un proceso integrado de abordaje familiar. “La educación de los hijos es un tema de la familia, pero hay otros. Corremos el peligro de situarnos siempre desde la posición de que todos los temas se solucionan por la educación. ¿Qué pasa con la salud? Cuando no sabemos qué hacer con algo, va para la escuela (tránsito, ecología)”. De esta forma plantean una posición que ha formado parte del debate público reciente.

Siguiendo con esto, se identifica como problema la autodefinición de centralidad que ha tomado el sistema educativo al conceptualizar a la comunidad educativa con el centro educativo en el centro. “Es un error. El centro educativo en el medio y el resto alrededor. Miro esto desde el centro. Lo comunitario no es comunidad educativa. La escuela es un actor relevante pero no el centro. A partir de la crisis, hubo un cambio y todo llegaba a las escuelas. La escuela es parte de una comunidad, pero no puede resolver todo”.

A medida que avanzaron los debates en los diferentes grupos, termina surgiendo el tema de la dedicación horaria para la implementación de abordajes familiares. En la medida en que las sectoriales están organizadas para trabajar con individuos, no siempre es fácil cambiar el modelo de intervención sin cambiar las prácticas, lo que implica trabajo fuera de la institución, diferentes horarios, flexibilidad, y presupuesto.

En algunos casos hay dudas sobre si es tan pertinente el tema de las horas. “Habría que revisar. Tiene que haber un lineamiento político que diga: hay que trabajar de determinada forma”. Estos casos coinciden con operadores de campo que tienen horas disponibles para coordinaciones y trabajo interinstitucional.

El MSP hace énfasis en la necesidad de que los técnicos tengan tiempo para trabajar los procesos familiares. “Los médicos en general no lo tienen y se ve mal la salida a la calle. Piensan que andas paseando”

En INAU se plantea que casi no existen los tiempos para el abordaje familiar.

En el MVOTMA se da una discusión entre las diferentes participantes. Se discuten las contradicciones del APH manifestando que la lógica de intervención cambió. Una de las participantes plantea: “La familia no es tomada como una unidad de análisis. Las familias son singulares. Estamos acostumbrados a decir no hay. Seguimos dando al campo programas que no les sirven. A eso nos enfrentamos los técnicos. Tres técnicos para Montevideo. No podemos hacer investigación-acción-participativa. Genera frustración en el técnico. Se genera descreimiento”.

ANEP plantea que “el problema está en el cambio que tienen que tener las instituciones. Ojo, que las horas contratadas son para trabajar en el aula (salvo en algunos programas). Hay que pensar en los equipos docentes pensando modelos institucionales orientados a la familia como un enfoque”.

Más allá de la disponibilidad horaria y las desconfianzas recíprocas que consensualmente deben de ser superadas, se trae sistemáticamente a la discusión el tema de la formación.

Desde INAU se diagnostica esta situación: “hay distintos profesionales que se formaron de distintas formas y distintos momentos y convivimos. Se supone que superamos el paradigma de la situación irregular pero no está necesariamente superado, se habla de la vulneración de derechos, pero se está en un período de transición. La formación de grado no da todos los elementos. Lo más importante son los equipos. No trabajamos solos. Uno busca marcos teóricos y metodológicos. Esta lo que cada profesional trae, y las instituciones elaboran a partir de lo que hacen en el territorio. La mirada de cada institución más la mirada de cada disciplina. Desde el trabajo en red se ve la necesidad de ponerse de acuerdo y no llegar desde cada institución con un marco teórico diferente. Hay una concepción teórica de cómo llegar a estas familias”.

El MSP plantea que desde el sector Salud se está viviendo un cambio de paradigma. Se está saliendo hacia la población. Intervenir en forma activa lleva a conflictos y se detecta falta de capacitación. “Tiene que haber un cambio de paradigma en la formación. Se piensa en la enfermedad. Esto vincula al individuo. Para pensar en familia hay que pensar en salud. Educación continua en Salud para todos los técnicos”.

La mayoría de los actores plantea que la Academia, básicamente la Universidad tiene que estar presente “porque forma y aparte se alimenta de la práctica. Tiene que haber una transformación en los conocimientos que se imparten. La UDELAR nos ha formado y no sabemos hasta qué punto maneja el enfoque de derechos. Medicina, Psicología, por ejemplo”.

Se considera importante incentivar la formación continua y hay dudas sobre qué valor le dan a esto las instituciones. “Tenemos que prepararnos para trabajar en familia”.

Uno de los elementos que se indica consensualmente como deficitario en el trabajo de campo es la supervisión. Esta es una herramienta metodológica clave para poder ajustar la autonomía profesional a las pautas institucionales, y es un elemento que puede hacer la diferencia entre los posibles resultados de una intervención. Se plantea que es un rol esencial y lo reclaman todos.

Desde el grupo de actores territoriales de INFAMILIA emerge esta necesidad: “en términos de sinceramiento, ¿qué es lo que buscamos? Nos movemos por pasiones básicas: altruismo, protagonismo. ¿Qué tipo de vínculos generamos? Tenemos resolver como el involucramiento afectivo puede no ser problemático. Aquí está uno de los roles de la supervisión. Recibimos reconocimiento y eso nos gratifica. Generar vínculos sanos. Elegimos lo que hacemos y no elegimos otra cosa”.

Desde varios actores se destaca la necesidad de la supervisión y a esto se le suma la contención del trabajo de campo. Desde el MSP se plantea que hay un plan específico de salud mental para cuidar a los cuidadores, que está por comenzar, y nadie lo sabe. “Los docentes llegaron a oponerse a este servicio. Preguntan si los están tratando de locos. El tema es que todo lo psiquiátrico va al legajo. No están locos, están quemados”.

En el grupo de ANEP se trae a la discusión el tema de los docentes “quemados”: “Hay que llegar a acuerdos elementales para seguir trabajando. Quienes laudan el hecho educativo son los docentes. Se habla del sufrimiento de los niños y jóvenes. También hay sufrimiento docente. No están formados para estos desafíos. Hay un sufrimiento vinculado con la profesión, con la frustración de no tener respuestas, el alumno ideal no está más. También hay muchas gratificaciones por el trabajo que hace el docente”.

4.3.9. Aportes emergentes para una estrategia de abordaje familiar

Si bien ya se han planteado diferentes aportes para definir una estrategia a futuro en la discusión anterior, vamos a intentar concentrarnos en algunos aspectos claramente propositivos que emergieron del debate.

Desde INAU se plantea una opción de trabajo territorial: “Trabajamos en la estructura familiar. Como se juegan los roles. Promovemos la autogestión. Grupos de padres.

Promover el cambio. Se trabaja desde el respeto fortaleciendo la capacidad de cuidados”.

El trabajo con grupos de padres planteado por INAU es también visualizado como una estrategia por ANEP. Se plantea que ayuda que las familias se encuentren con otras familias. No del hecho de encontrarse desde un problema sino desde el hecho de ser familias. Proponen la promoción de lugares donde las familias se encuentren. El paso siguiente sería que de otros lugares se refieran familias a esos espacios. Se habla de “nidos de familias.” Todo esto se plantea desde la perspectiva de que la institución educativa es un actor más en la comunidad, y es un actor que se tiene que reformar. “Trabajar con los saberes de los padres, acercarlos. También acercar a las otras instituciones. Abrir puertas para que la familia modifique a la institución”.

Un tema que no está saldado en la discusión pero es un núcleo central de cualquier propuesta que surja, es planteado desde el grupo de actores territoriales de INFAMILIA: ¿Hasta dónde seguir, puedo forzar situaciones, debo acompañar o ir más allá?

Algunos actores vinculados a INFAMILIA proponen ver a la familia como sistema. Se indica que hay experiencias super ricas en campo que implican relaciones y vínculos en el abordaje familiar y las redes comunitarias. La pregunta que se harían desde esta perspectiva es la siguiente: “¿Cómo podemos modificar las instituciones desde la práctica, las relaciones y los vínculos?”

Desde INAU se piensa que “hay que hacer un trabajo de hormiga, cuerpo a cuerpo, de acompañamiento de lo cotidiano. Abordaje integral, intenso. Las experiencias más exitosas están cuando se coordinan, cuando se sientan a pensar con otros, y cuando se integra a la familia al proceso. Va a haber respuestas diferentes, no acabadas, en clave de derechos que son interdependientes”. Desde el MSP se apunta en la misma dirección en cuanto al involucramiento de la familia en el diagnóstico que sirva de base para generar un proceso consensuado: “es necesaria la construcción de la demanda en conjunto. Diagnóstico compartido. Esto es un cuello de botella porque no todos saben hacerlo”.

Para lograr un nivel de intervención que interpele a la estructura familiar y suponga integralidad es necesario establecer niveles de coordinación muy intensos y eventualmente extensos. Actores de INFAMILIA preguntan y proponen: “¿Quién va a hacer qué cosa? Es necesario un marco conjunto de diagnóstico. Generar un círculo virtuoso de producción de conocimiento. Como nos paramos para intervenir en la familia. Esto va a determinar el impacto. Definir la estrategia. Hay muchas cosas que condicionan. No nos formamos para esto en algunas disciplinas. Vamos haciendo en la práctica. Resultaba más fácil intervenir en lo individual. Dejar de ver una parte del puzzle y empezar a trabajar con un sistema en un proceso más extenso. Establecer vínculos. Aportar escucha, acompañamiento, construir un proyecto de familia.”

Es consensual la necesidad de pensar un proceso educativo con la familia. Se plantea que el proceso se da cuando se logra generar un vínculo y continuidad en el trabajo. A partir de aquí surge una pregunta: ¿hablamos de intervenciones finitas o infinitas? La respuesta es consensual: hay que planteárselas como finitas. Se entiende que el diferencial lo da el vínculo.

Desde los actores territoriales de INFAMILIA se insiste en identificar al SOCAT como un espacio de escucha. Se plantea no pensar a la familia desde la resolución de una necesidad. “La gente cuando llega a la consulta llega con la idea de plantear una necesidad o una dificultad y vos tratas de visualizar a la familia como un todo. Hay que trabajar con diversidad de familias, y potenciar la toma de decisiones sobre su propia vida. Proceso y continuidad”.

Un elemento clave para pensar en propuestas está vinculado con la conexión que existe entre el proceso que se pueda hacer con la familia y la base material que tiene que ver con las condiciones de reproducción social. En este sentido, desde INAU se propone “trabajar el protagonismo pero también hay que trabajar para que se puedan parar en ese protagonismo. Es necesario poner atención en los componentes de asistencia”.

El MSP en su rol rector considera que tiene posibilidades de hacer un cambio en el modelo de atención y en la participación del usuario. El cambio de modelo tiene que ir acompañado con colectivos profesionales que puedan romper el estereotipo que existe en la relación médico-paciente. El cambio del modelo no solo implica cambiarle la cabeza al médico. También tiene que cambiar el usuario y las instituciones. Es necesario mejorar las coordinaciones y derivaciones. Se plantean algunos nudos complejos: “A veces las IAMC no saben qué hacer con niños en situación de vulnerabilidad. ¿Cómo ponemos en la mesa el tema de los determinantes social, tanto con ASSE como con las IAMC? Desde el discurso y desde el diseño de la política. Aquí se necesitan los protocolos”.

Desde el MSP se visualiza un proceso que implica trabajar con las familias de manera sostenida en el tiempo, en procesos de un año o dos. Estos procesos tendrían que ser suficientes para lograr inserción laboral y educativa. Se entiende que con transferencias no es suficiente y que hay que generar oportunidades de empleo. Es importante trabajar la sostenibilidad de las intervenciones. Generar procesos emancipadores.

De la discusión surge que a pesar de haber diferentes situaciones familiares con diferente nivel de riesgo y daño, al hablar se tiende a pensar en los casos más complejos. Esto quedó explicitado en la discusión, lo que dio paso a discutir la posibilidad de pensar diferentes niveles de intervención de acuerdo a las situaciones diagnosticadas.

Desde actores territoriales de INFAMILIA se pregunta: “¿De qué familia estamos hablando? Tendría que haber algunos acuerdos básicos desde el estado, no solo en el

dispositivo a utilizar sino en los niveles de intervención, no todas las familias necesitan que se les pegue un equipo al lado”.

Se considera que debería haber varios niveles de intervención. Atender la emergencia, lo estructural, a partir de varios equipos y con necesidad de sintonía.

Se estima necesario contar con equipos de proximidad. La duda es en donde hacer el corte. Es necesario tener un mapeo de vulnerabilidades. También es necesario tener una derivación responsable. Se está pensando en una estrategia integral que incluya Nodos y Redes Locales. Esto no se aplicaría en todos los casos.

Uno de los puntos emergentes, sobre el que no existe un consenso claro, está vinculado con quien asume un rol de rectoría, organización y coordinación de este esfuerzo colectivo. Desde el MIDES se plantea la necesidad de definir una rectoría para dar un marco organizativo claro a las acciones y se destaca la responsabilidad legal del INAU en este campo. Desde INAU se discute el tema tanto en el grupo interno como en el grupo interinstitucional. No es un tema que se ponga como prioritario en este proceso de toma de decisiones, pero es claro que el INAU tiene una fuerte presencia en el tema, y sus operadores reclaman reforzar la legitimidad, tanto a nivel interno como externo. Plantean que no pueden pensar al niño y al adolescente sin pensar en la familia. Entienden que en este momento no importa quién es “el dueño de la pelota”. Importa quién da los recursos.

El MVOTMA manifiesta tener un marco de acuerdos con INAU. “Acuerdo sobre quién va a ser el portavoz. Si hay un componente más fuerte en lo habitacional es vivienda, sino es otro”. Por su parte el MIDES plantea que la institución rectora debería ser INAU. La unidad de familia del MIDES articuló con el Poder Judicial, con ASSE, con INAU, y llegaron a la conclusión (y está planteado así por ley) que el organismo rector es INAU. Hay que desplegar articulaciones pero centrar lo organizativo en INAU”.

Desde INAU se reconoce que “hay mandatos sociales que están sostenidos en algunas instituciones y aparte de eso hay leyes. Pero para que estos mandatos se cumplan tienen que estar los instrumentos y las formas para hacerse cargo. Hay también mandatos profesionales y esto tiene que ver con la ética. Sobre la rectoría, solo no pudimos, INAU solo no está pudiendo. Es necesario trabajar en conjunto. Más allá del mandato que tengamos. En el interior no hay tanta presencia de INAU. Cada uno solo no ha podido. Hay que pensar cuál es el camino”.

4.3.10. Fortalezas y obstáculos percibidos por los actores

A continuación presentaremos un cuadro que resume las fortalezas que perciben los actores para promover un modelo integral de abordaje familiar, y los obstáculos que identifican.

Figura 9 Fortalezas y obstáculos percibidas por actores de campo

Fortalezas	Obstáculos
Protocolos de situaciones de internación	A veces somos celosos, no conocemos, y nos cuesta derivar las familias a otros equipos
Pensar juntos con el equipo de trabajo	Dificultad para trabajar en red a la interna del INAU. Nos sentimos interpelados en las prácticas. El rumor es muy complicado en la interna
Equipos técnicos capacitados y conocimiento en el área Conocimiento del territorio Mucho camino andado en este tema	Trabajo en red. Distintas lógicas institucionales. Chocamos con muros. Fragmentados en lo interno. Imposible a veces hacer derivaciones internas. Pueden ser porque están desbordados o por qué no validan otras prácticas.
Funcionamiento de los CAIF	Cuesta a los equipos de CAIF abordar a la familia, falta tiempo. Es acotado. Gran fragmentación en como miramos y juzgamos a las familias. Hay que cambiar la mirada
Mayor apertura a las coordinaciones dentro de la institución y con otras instituciones. Posibilidad de derivación al centro de referencia	Poco tiempo para coordinar A veces falta personal y no hay equipos internados. Coordinaciones fuera y dentro de la institución.
Intercambio constante con equipos de la zona, no solo de INAU Generar la demanda con la familia Equipo multidisciplinario Formación profesional	Falta de cupos en clubes de niños y centros diurnos. Falta de propuestas para 4 años. Demandas no atendidas de salud en la zona.
Trabajo en equipo Prioridad de trabajar con familias	Acceso a atención en salud mental Políticas de vivienda
Equipo técnico Búsqueda de Capacitación Coordinación intra y entre	Coordinaciones intra y entre

Fortalezas	Obstáculos
Trabajo en equipo Trabajar los derechos Evaluar resultados	Trabajo en equipo Respuestas que le damos a la desvinculación, insuficientes e irresponsables Desconocimiento de acogimiento familiar (lo que hacen) por parte del resto Vivienda Salud mental
Monopolio de las adopciones Trabajo en equipo Trabajo con las familias Formación y capacitación	Recursos materiales Relación con el Poder Judicial No existe buena comunicación con el resto
Equipo Técnico	Múltiples miradas Múltiples intervenciones Cambios de personal en primaria
Presencia en la comunidad Equipo técnico Construcción de confianza a la interna y externa. CED	Hay mezclas de discursos Mezclas de dispositivos Dificultades de comunicación Falta de recursos
Discurso más o menos común Equipos interdisciplinarios	Prácticas contradictorias: discurso contra recursos.- vivienda, trabajo.
Experiencia en Familia Trayectoria Perfil de funcionarios multidisciplinario	Falta legitimación
	Tiempo Eso no se condice con los resultados de gestión que se pretenden. Cuando se hace el abordaje de familia el número da en rojo.
Poder ser referente en el barrio Confianza que podemos generar en la gente	Gente con la autoestima muy baja En lo institucional depende de quién esta de turno
Agradecimientos no, nos pagan para trabajar. La gente sabe para qué estamos. Las MCZ y las redes. Jamás cortamos una comunicación más allá de los cambios políticos. Convenio ASEE CAIF mediado por SOCAT	Hay que hacer flexibles los horarios.
Inter-disciplina Trabajo en equipo Trabajo con el territorio Lineamientos que vienen de INFAMILIA Mucha reflexión cuando se interviene	Como hacemos para articular procesos entre instituciones. Depende de quién este.

Fortalezas	Obstáculos
Tenemos convenio con INFAMILA y nos miran como parte del MIDES	Nos miran como parte del MIDES Te hacen demandas que no podes responder (vivienda)
Legitimación del SOCAT en el territorio Las MCZ como espacio de construcción	La lentitud en respuestas institucionales de organismos del Estado. Como se van a resguardar los datos sensibles si se hacen nodos de familias
Confianza de la gente	Respuestas lentas de las instituciones.
El proceso que se arma con las familias	Sectorialidad. Cambio en el discurso que cuando baja parece que estamos en el 70 por ejemplo en BPS. Depende de las personas. Primaria Poder Judicial Construcciones conceptuales Los protocolos no se usan como herramientas de trabajo.
Trabajo interinstitucional Es fundamental la coordinación con las intendencias.	Vivienda y trabajo.
Diversidad en formas de trabajo Conocimiento Postura, desde donde nos paramos	Hay un tope en el trabajo interinstitucional. Quienes somos y que hace cada uno Diversidad en formas de trabajo
Representar a la sociedad civil, la sociedad civil entra en donde el estado no.	
Diferentes formaciones Pararnos como equipo Poder discutir esto con otros en lo cotidiano	Sectorialidad. No todos tienen horas para articulación
Planes departamentales elaborados por los SOCATs	
Movilidad Mirar toda la cancha	Falta supervisión Técnica Institucional
Espacios de reflexión	Necesidad de espacios de reflexión interinstitucional.
Experiencia, acumulado El formato del SOC Mirada integral, global	Necesidad de generar acuerdos metodológicos. Los va a marcar la línea política. Tiene que ver con la legitimación (si es desde la asistencia o desde el derecho)

Figura 10 Esquema sintético del aporte de los actores

Familia	Cambios parte de procesos socio-históricos	El Estado no debe proponer ni auspiciar un modelo de Familia	Las instituciones y las políticas se tienen que adaptar a los modelos de familias existentes. Esto no quiere decir que el Estado no deba de asegurar que las familias cumplan con las funciones indispensables, asegurando los derechos de los individuos, y apoyando los procesos
Marco teórico		Predomina el Enfoque de Derechos. El discurso de defensa y restitución de derechos está instalado en contraposición al concepto de asistencia y beneficiario	Se registran cuellos de botella para pensar a la Familia desde un abordaje que se basa en derechos individuales. Si bien predomina el enfoque de derechos, cuando llegamos a los micro procesos, sobre todo a nivel de diagnóstico y de programación de acciones concretas, se registra una conceptualización ecléctica que incorpora elementos del enfoque de capacidades, sobre todo la versión de Activos y Vulnerabilidad.
Teoría y Metodología	Enfoque Socio Analítico	Referentes empíricos: trabajo en redes, abordaje territorial, redes focales	Los principales cuellos de botella se plantean en relación a la diversidad de tejidos sociales, a la sobrevaloración de la comunidad como actor, y a la falta de respuestas para restituir derechos.
	Enfoque Sistémico relacional	Referentes empíricos: Abordajes familiares de proximidad a partir de redes focales. Violencia familiar, Abuso de sustancias Psicoactivas	Existe una fuerte valoración de esta estrategia de intervención. Es notoria la dificultad para hacerla extensiva por la demanda técnica, presupuestal e institucional que supone.
	Preservación - restitución de derechos	Autonomía. Revinculación. Repeto a la diversidad. Flexibilidad. Intervención como proceso. Trabajo de lo relacional. Trabajo desde el respeto fortaleciendo la capacidad de cuidados. Riesgo mayor en Violencia Doméstica, Consumo abusivo, Educación. Violación central de derechos: Trabajo y Vivienda. Contexto, padres presos	Trabajo desde el control. Control social. Judicialización. ¿Qué se hace luego de que se concreta la desvinculación? ¿Cómo se recompone un proceso luego de la judicialización? Conflicto de derechos al interior de la familia. La voz de los niños y adolescentes. Prestaciones inadecuadas para posibilitar la restitución de derechos, en tiempo y forma. No hay soluciones familiares para los sin techo. Restricciones burocráticas y presupuestales. A veces se rescatan logros que no son los claves para el proceso
Los aspectos críticos a nivel de campo	Lo central y lo territorial	Es necesaria la acción interinstitucional. Esta solo se pudo concretar en el territorio. La atención a la emergencia muchas veces llega a nivel central pero siempre se recurre al territorio	El territorio es clave, por su diversidad, por el rol de las comunidades, porque es el espacio clave para un abordaje de cercanía y para un proceso de revinculación de la familia a su comunidad. No todos los servicios y las calificaciones técnicas requeridas están presentes en el territorio para los abordajes "normales" y menos para atender a las situaciones de emergencia, que rebasan en Montevideo o en Capitales Departamentales
	Los niveles de intervención	Es necesario definir diferentes niveles de intervención de acuerdo a la vulnerabilidad y a los problemas que presentan las diferentes familias. Adecuar un sistema de cuidados y prestaciones insuficiente. Poder adelantar en la cola a las familias con quien estamos trabajando.	Separar lo coyuntural de lo estructural. El riesgo del daño. Definir mecanismos de diagnóstico, de seguimiento y de intervención. Paquete de herramientas básico consensual respetando la diversidad. Promover el encuentro de familias, no en torno a problemas, sino en torno al hecho de ser familias.
	Lo inter-sectorial, institucional, disciplinario	Fragmentación inter e intra institucional. Derivaciones responsables. Desconfianza inter e intra afecta las derivaciones. Desconocimiento, falta de comunicación. Distintos abordajes, superposición, desconexión.	Celos profesionales y desconfianza. Apropiación de los casos y de las familias. Problemas de capacitación. Rol de la UDELAR. Problemas con los lineamientos políticos de las sectoriales. Proyectos individuales, sin una mirada integradora. Los ejemplos más claros de integración virtuosa se vieron a partir de los SOCATs. Falta de supervisión, de continuidad de los operadores, de cuidados hacia los cuidadores.

5 El complejo mapa de la producción y distribución de bienes públicos

Los diferentes temas que hemos discutido y sirven de insumos para la definición de una estrategia, se despliegan en un espacio institucional, organizacional y territorial complejo, que es posible mapear simplificando y abstrayendo los aspectos centrales para nuestro análisis.

En la siguiente figura podemos observar el despliegue institucional y organizacional a nivel de tres espacios, el Estado a nivel Central, el Estado a nivel Departamental, y el Estado a nivel Local. Podemos ver que hay actores que se despliegan por todo el mapa, y actores que tienen mayor incidencia en uno de los niveles.

Si tomamos a la totalidad de los niveles en los que se despliega el Estado para la producción de bienes públicos, podemos pensar en una compleja estructura que confluirá en su acción de creación de valor público, en comunidades, familias e individuos.

Haciendo abuso de una metáfora, podríamos plantear para ilustrar la forma de llegada del Estado, sobre todo a las familias, que en lugar de utilizar un “embudo” en donde confluyan todos los elementos que aporta el Estado desde las políticas sociales (un solo referente, un solo paquete articulado, un solo proceso), estamos utilizando una “regadera”, mediante la cual dispersamos componentes sin mucha conexión, sin un interlocutor que sea referente, y sin una racionalidad que asegure los resultados y evite la súper-intervención.

A esto se suma la falta de una definición clara sobre la articulación entre un Componente Asistencial que maneje un paquete de prestaciones ajustadas al perfil de las familias vulnerables, un Sistema de Cuidados que de cuenta de las demandas emergentes en esta coyuntura, y programas de Trabajo y Vivienda que se ajusten en tiempos y contenidos a un proceso de intervención integral.

En los últimos 7 años se han multiplicado los espacios de coordinación y articulación, y se ha incrementado el número de proyectos y programas que ejecutan políticas públicas. Esto tensiona la estructura y las formas de funcionamiento de los organismos involucrados, que ven aumentar significativamente las instancias en las que tienen que constituir una representación.

Existe un límite estructural a la capacidad que tiene el Estado para seguir generando instancias institucionales que se acumulen a lo que existe actualmente. Al pensar en una estrategia de abordaje familiar, necesariamente habría que plantearse la posibilidad de reformular instituciones, organizaciones y prácticas a partir de lo que ya existe, y no generar una nueva estructura que se agregue y opere como *by pass*.

Más allá de la diversidad de niveles (Nacional, Departamental, Municipal/local) y del perfil y modelo de atención de cada organismo, es posible analizar con cierto nivel de abstracción los aspectos más relevantes vinculados a la llegada desde la estructura estatal con bienes públicos a territorios, familias e individuos.

En principio planteamos que se puede hacer una primera división entre los bienes públicos que se han generado bajo el marco del Plan de Equidad y los que forman parte de otros tipos de políticas públicas.

Los bienes públicos dentro del plan de equidad se pueden agrupar en:

- Transferencias
- Servicios de cuidados que eventualmente se conformarán en un sistema nacional
- Atención y/o acompañamiento psico-socio-educativo a individuos y familias

Por otra parte, existen Políticas Públicas en el marco de las cuales se generan bienes públicos, por ejemplo:

- Política de empleo
- Política de vivienda
- Política de salud
- Política de seguridad ciudadana
- Política de seguridad social

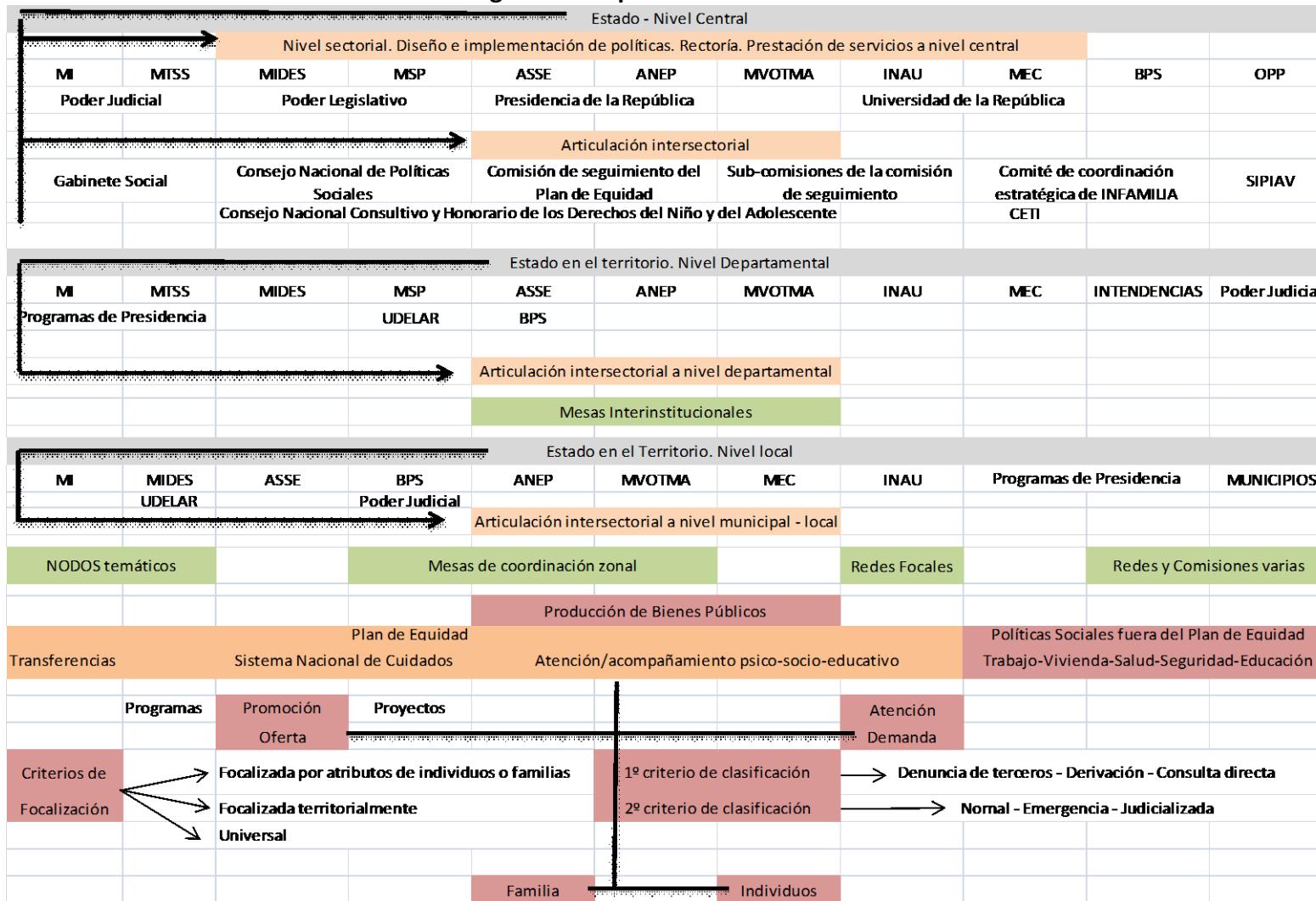
Para analizar la llegada de estos productos a la población se puede pensar en acciones estatales a la oferta y a la demanda.

Las acciones a la oferta están básicamente constituidas por programas y proyectos de promoción social. Se estructura una oferta y se va al encuentro de la población objetivo de diferentes formas. Estos son los proyectos y programas que potencialmente tienen mayor capacidad para llegar a las familias, ya que por definición tendrían que estar orientados a la resolución de problemas y ajustados a diagnósticos concretos sobre necesidades en clave territorial.

Teniendo en cuenta el diagnóstico previo, queda claro que esta oferta no está necesariamente orientada a familias en todos los casos, es insuficiente en cantidad y calidad de la intervención, y cuando logra generar procesos de impacto con familias se enfrenta a restricciones en la provisión de bienes públicos que no llegan en tiempo y forma para sostener y generar la base material de procesos socio-educativos.

Desde esta perspectiva se trabaja con diferentes niveles de focalización. Hay propuestas de carácter universalista, algunas siguen un criterio de focalización territorial, priorizando poblaciones con mayor porcentaje de vulnerabilidad, y otras se focalizan a partir de indicadores de vulnerabilidad de individuos y/o familias.

Figura 11 Mapeo de la Producción de Bienes Públicos



En estas opciones que se plantean a la oferta, predominan con distintas modalidades estrategias de selección regresiva del riesgo por parte de instituciones y operadores técnicos de campo. Las familias con mayores dificultades para sostener un encuadre vinculado con las modalidades de intervención existentes tienen menos posibilidades de ser acompañados desde estos espacios, ya que la capacidad operativa existente se puede cubrir perfectamente con familias que están en riesgo pero son abordables con mayor facilidad que las familias que presentan situaciones de daño profundo.

Las acciones que atienden la demanda han sido tradicionalmente inerciales. El Estado define servicios, cargos y partidas presupuestales, y esto se mantiene operando inercialmente, más allá de las necesidades concretas, esperando que el usuario venga y exponga su caso, que necesariamente se va a tener que adaptar a lo que se está ofreciendo. Esto ha tenido cambios a partir del 2005, pero la brecha entre los servicios existentes y las necesidades que expresa la demanda están vigentes. Esto también se refleja en el diagnóstico previo.

Las familias que no logran ingresar a los programas y proyectos orientados a la oferta, llegan al Estado a partir de demandas de individuos que se concretan en muchos casos en las puertas de entrada de servicios de atención a situaciones críticas, por ejemplo en INAU, ASSE y el MIDES. Esto genera en muchos casos un colapso en la atención, y dificulta la operación de conectar problemas agudos presentes en individuos con su contexto familiar y comunitario.

La demanda se puede clasificar en función de dos criterios: 1) a partir de la identificación de los canales de acceso al servicio, y 2) a partir de la gravedad del caso.

Los individuos acceden a los servicios partir de:

- Consulta directa: en estos casos los individuos llegan a la puerta de entrada de los servicios por cuenta propia, lo que implica la presencia de capacidades para identificar un problema y buscar atención.
- Derivación: en estos casos los individuos son derivados por instituciones que detectan el problema o que tienen mayor proximidad con las familias, y que no tienen capacidad de atención para ese problema en específico.
- Denuncias de terceros: en estos casos se apela al rol rector de algunas instituciones en áreas específicas y se requiere su intervención desde denuncias individuales o institucionales.

Más allá del problema concreto que dispara la demanda, la forma en que la demanda se procesa aporta elementos críticos a la intervención:

- Demanda normal: en estos casos se requiere un servicio porque se detecta un problema que no está en una etapa aguda, con un nivel de riesgo medio a bajo.
- Demanda de emergencia: en estos casos se accede al servicio a partir de una situación de emergencia, con un nivel de riesgo de medio a alto.

- Demanda judicializada: en estos casos se trabaja con situaciones de riesgo alto que aparte implican la actuación y coordinación con el Poder Judicial. En estos casos prima la decisión judicial, por lo que se reduce el marco de opciones para la intervención.

Terminando con el diagnóstico, entendemos que existen dificultades para generar un balance virtuoso entre la atención a la oferta y a la demanda.

Existen experiencias exitosas de abordaje familiar desde las dos perspectivas, pero son puntuales, y tienen serias dificultades de generalización con la actual estructura de servicios.

Se entiende que es necesario por un lado descomprimir la atención a la demanda, y por otro, generar servicios de promoción que en lugar de seleccionar riesgo, vayan al encuentro de las situaciones con mayor nivel de daño, y generen procesos de intervención que eviten en lo posible la llegada de algunos casos a la situación de emergencia o judicialización.

Esto no implica la desarticulación de los diferentes servicios y espacios de articulación que existen en el territorio. Por el contrario, la idea es crear unidades especializadas que interactúen con la estructura actual, y trabajen con las situaciones que no pueden ser abordadas actualmente a partir de la estructura de servicios existente.

6 Estrategia

6.1 Decisiones preliminares

Presentamos a continuación un esquema que se utilizó como base para iniciar el proceso de paso del diagnóstico a la discusión de propuestas. Las preguntas anexas operan como insumos para discutir líneas de acción.

¿Estamos de acuerdo en desarrollar acciones desde Estado para intervenir sobre las condiciones de vulnerabilidad asegurando el cumplimiento de funciones básicas?

Partimos de la base de que el Estado acepta que los cambios en la familia forman parte de un proceso histórico y que no puede ser una opción de política el planteo de la reversibilidad de este proceso. Aceptando que los cambios en la familia son un dato de la realidad, y que tenemos que ajustar la visión del Estado en este punto, podemos pensar que se pueden generar políticas de corte universalista en el mediano y largo plazo que fortalezcan a los núcleos familiares, sin restricciones en cuanto a clases sociales o niveles de vulnerabilidad.

No obstante lo planteado, la mayoría de las familias logran mantener las funciones básicas relacionadas con los aspectos relacionales - afectivos y de cuidados básicos, más allá de los cambios procesados y de los diferentes arreglos familiares emergentes.

Teniendo en cuenta lo previamente dicho, las prioridades de política tendrían que pasar en principio por generar en el corto plazo acciones desde el Estado que aseguren niveles razonables de integración social de las familias que no logran mantener las funciones básicas.

A partir de los emergentes consensuales del diagnóstico, este proceso se tendría que articular en torno a tres ejes sincrónicos e imprescindibles (la ausencia de uno desarticula la propuesta):

- Un proceso socio – psico – educativo de salida de la situación de exclusión
- La generación de una base material adecuada para el proceso de salida
- La generación de un proceso de re'-vinculación con las redes sociales formales e informales de referencia.

Esto implica llegar con criterios extremos de focalización a una población a la que se le va a brindar un paquete integral, adaptado a la especificidad de su situación, para que a partir de los resultados de la intervención, pueda subir los “escalones” que faltan para acceder en forma autónoma a las oportunidades del sistema público de cuidados o del mercado.

¿Estamos de acuerdo con la definición de las tres dimensiones en donde observar la vulnerabilidad?

Para llevar adelante una estrategia de este tipo hay que definir criterios para manejar indicadores de vulnerabilidad. Lo razonable es pensar en tres dimensiones:

- La territorial, vinculada a la presencia de condiciones de riesgo en un espacio territorial concreto (esto es clave para definir una política de prevención con un sistema de alerta temprana).
- La familiar, vinculada a indicadores de riesgo para mantener las funciones básicas de la familia
- La individual, relacionada con los indicadores de riesgo a nivel de individuos.

A partir de la combinación de estos tres tipos de indicadores se pueden establecer los criterios de focalización, que servirán para definir el perfil de ingreso al programa de atención específico, y los perfiles de derivación entre niveles.

¿Estamos de acuerdo con los tres niveles de riesgo?

En la discusión se planteó trabajar con tres niveles de riesgo para definir los diferentes componentes del modelo de atención y los criterios de derivación.

En principio podemos encontrar población sin indicadores de riesgo a nivel familiar e individual, pero que viven en zonas vulnerables o tienen cercanía con situaciones de vulnerabilidad. En este caso no se justifica la intervención familiar, pero es posible establecer un sistema de alertas tempranas que permita mediante una estrategia poco invasiva (puede ser una llamada telefónica, una consulta, una entrevista), chequear niveles de vulnerabilidad y eventualmente generar acciones compensatorias.

Por ejemplo, la internación en un servicio de salud de una madre con una alta carga reproductiva, o la inasistencia prolongada de un alumno en el sistema educativo podría promover una serie de acciones exploratorias tendientes a identificar posibles situaciones de riesgo. También existe la posibilidad de generar un sistema de alertas tempranas a partir del análisis sistemático de las bases de datos que genera el Estado a partir de la información administrativa relacionada con prestaciones de bienes públicos. Si se genera una mesa de análisis que corra programas de búsqueda de inconsistencias se pueden generar listados de casos que potencialmente pueden ser vulnerables y que se pueden chequear en campo sin ser invasivos.

Todo esto se puede hacer si los diferentes organismos incorporan una mirada amplia de la familia como sujeto de intervención, y ajustan sus programas, proyectos y sus sistemas de información, para captar y abordar la perspectiva del individuo en su núcleo de referencia.

Un segundo nivel de riesgo está integrado por las familias e individuos que tienen indicadores de riesgo. En estos casos, el riesgo es una probabilidad estadística de que

suceda algo. Puede haber niveles de riesgo, y seguramente en este nivel se puede pasar de acciones de prevención y promoción a acciones directamente de tratamiento.

Por último, el nivel de riesgo más alto es cuando la probabilidad estadística se concretó, y tenemos situaciones de daño. Estos son los casos más complejos, en los que se pone en tensión toda la estructura de prestaciones, ya que nos encontramos con situaciones agudas, de emergencia, y en muchos casos judicializadas.

¿Estamos de acuerdo con definir una estrategia de Prevención y una de tratamiento?

En función de los niveles de riesgo se entiende necesario pensar en una estrategia de prevención que incluye el mecanismo de alerta temprana y el abordaje de situaciones de riesgo con mecanismos compensatorios para evitar la concreción del daño. Parte de estas intervenciones se pueden realizar desde las estructuras organizativas actualmente existentes, ya que no implican niveles de complejidad en la intervención mayores que los actuales. De todas formas se requieren cambios en el abordaje y protocolos de intervención.

El nivel de tratamiento está indicado para casos de riesgo alto y daño. A partir del diagnóstico emergen como claramente pasibles de tratamiento las situaciones que implican adicciones, violencia familiar, enfermedades psiquiátricas, y situaciones de conflicto con la ley. Seguramente con el inicio del proceso se identificarán otro tipo de situaciones que requieren de este formato de intervención. El nivel de tratamiento tendría que realizarse a partir de equipos especializados, y se ingresaría por derivación.

¿Qué peso le vamos a dar en la estrategia a la identificación de riesgos en Servicios (a partir de técnicos), a partir de sistemas de información, y a partir de redes comunitarias?

Con la actual estructura organizativa, los riesgos se pueden identificar en los servicios territoriales, desde los sistemas de información, o a partir de las redes comunitarias.

Se entiende que estos tres niveles son necesarios, y deben de ser mantenidos con las modificaciones que implique el adoptar un protocolo de identificación de riesgo y derivación.

A nivel de sistemas de información, el proceso de identificación de riesgos se realizará a partir de una mesa de análisis que procese bases de prestaciones y servicios. Se generará un conjunto de indicadores que permitirá un análisis inductivo.

A nivel de servicios, la identificación de riesgo la realizarán los técnicos que habitualmente atienden a los individuos y familias, también a partir de un protocolo específico.

A nivel de las redes, se utilizarán los mecanismos actualmente existentes de redes focales y nodos, con criterios similares a los referidos para los otros casos.

¿Qué niveles de diagnóstico vamos a utilizar; desde qué espacios institucionales; con qué técnicos; con qué herramientas?

Se trata de no ser invasivos y de no abusar con diferentes instancias diagnósticas. Por este motivo, las instancias de identificación de riesgos previas a la intervención serán lo menos invasivas posibles. Recién se llegará a un diagnóstico en profundidad cuando se defina una estrategia de intervención específica y esté identificado el equipo que trabajará con la familia.

El diagnóstico en profundidad que dará lugar al proceso sustantivo de intervención tendrá que ser realizado y acordado con el núcleo familiar de referencia, hasta el nivel en que esto sea posible. Este diagnóstico será realizado por un equipo especializado en abordaje familiar.

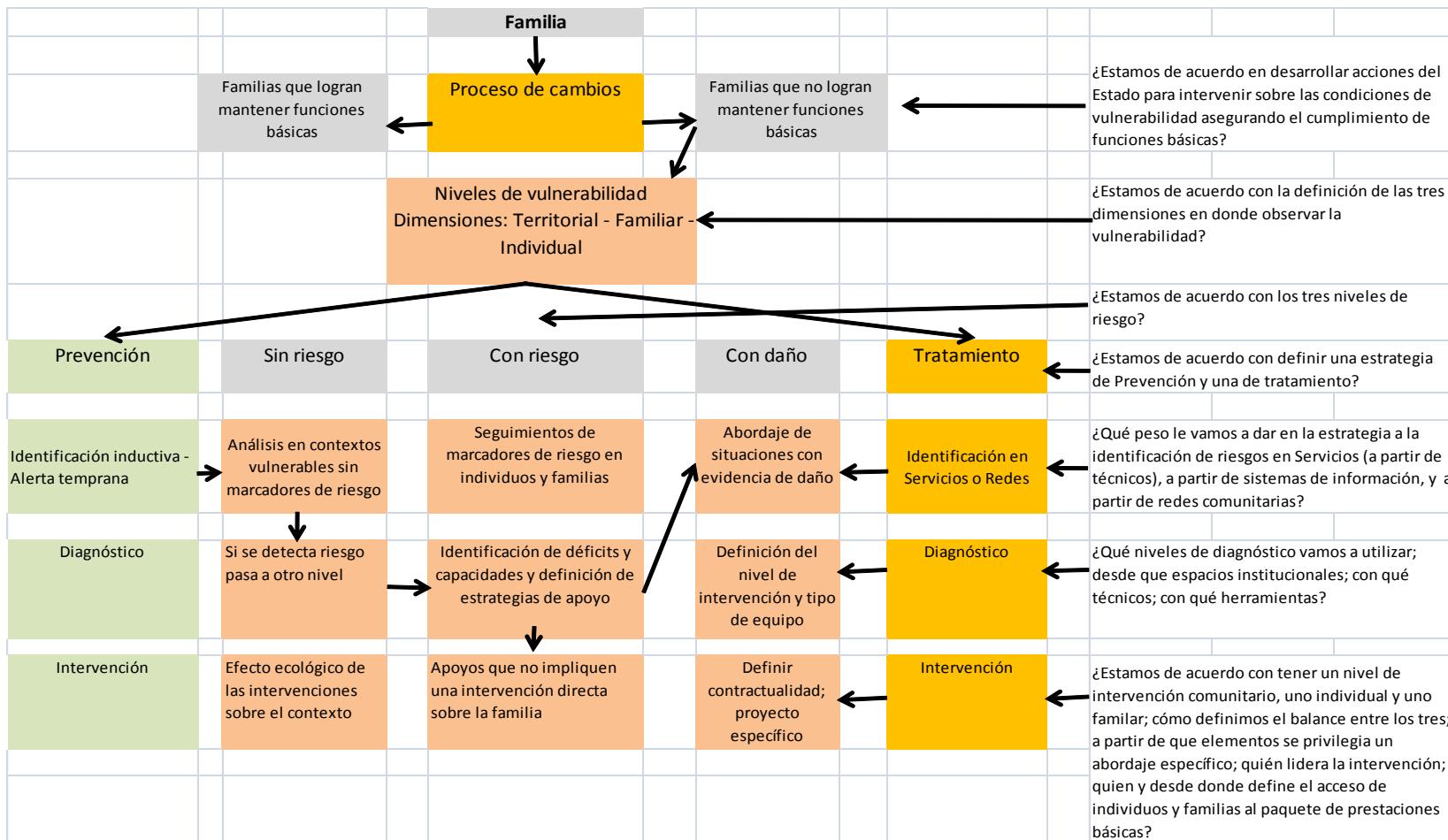
¿Estamos de acuerdo con tener un nivel de intervención comunitario, uno individual y uno familiar; cómo definimos el balance entre los tres; a partir de qué elementos se privilegia un abordaje específico; quién lidera la intervención; quién y desde dónde define el acceso de individuos y familias al paquete de prestaciones básicas?

A partir de los elementos planteados en el diagnóstico se entiende necesario trabajar con los tres niveles integrados, priorizando el nivel familiar centro de la intervención. La propuesta es trabajar en forma sincrónica el proceso socio-psico-social, el acceso a una base material razonable, y la re-vinculación comunitaria, tomando a la familia como sujeto de intervención.

Se plantea generar un programa específico para intervenir con abordajes familiares en las situaciones de mayor vulnerabilidad, con unidades de intervención territorial, y una gerencia social transversal a los tres niveles de intervención estatal (nacional, departamental y municipal/local) y a los organismos sectoriales, que liderará el proceso y definirá el acceso de individuos y familias al programa y por consiguiente al paquete de prestaciones básicas.

A continuación desarrollaremos con más profundidad los aspectos específicos de esta estrategia.

Figura 12 Mapeo inicial de estrategia



6.2 Definición de la estrategia

Se estima que para definir una estrategia es necesario avanzar en tres etapas diferentes:

- Planteo de la estructura organizativa que se necesita para un nuevo modelo de intervención: Gestión del cambio, gestión transversal del abordaje, abordaje en campo;
- Planteo del marco institucional en el que se van a insertar las nuevas formas organizativas;
- Definiciones metodológicas para el abordaje en campo (niveles de atención, gestión de oferta y demanda, herramientas, contractualidad, perfiles de equipos)

Se plantea que es necesario comenzar por la estructura organizativa en el entendido que en función del diagnóstico es necesario pensar un grupo de tareas y responsabilidades y un marco organizativo para llevarlas adelante. Una vez definida la estructura organizativa, se podrá definir en qué marco institucional se incluyen (pensando en las instituciones existentes) o eventualmente en la creación de una institucionalidad nueva. Por último, definido esto, es necesario trabajar en los protocolos específicos para la intervención en campo.

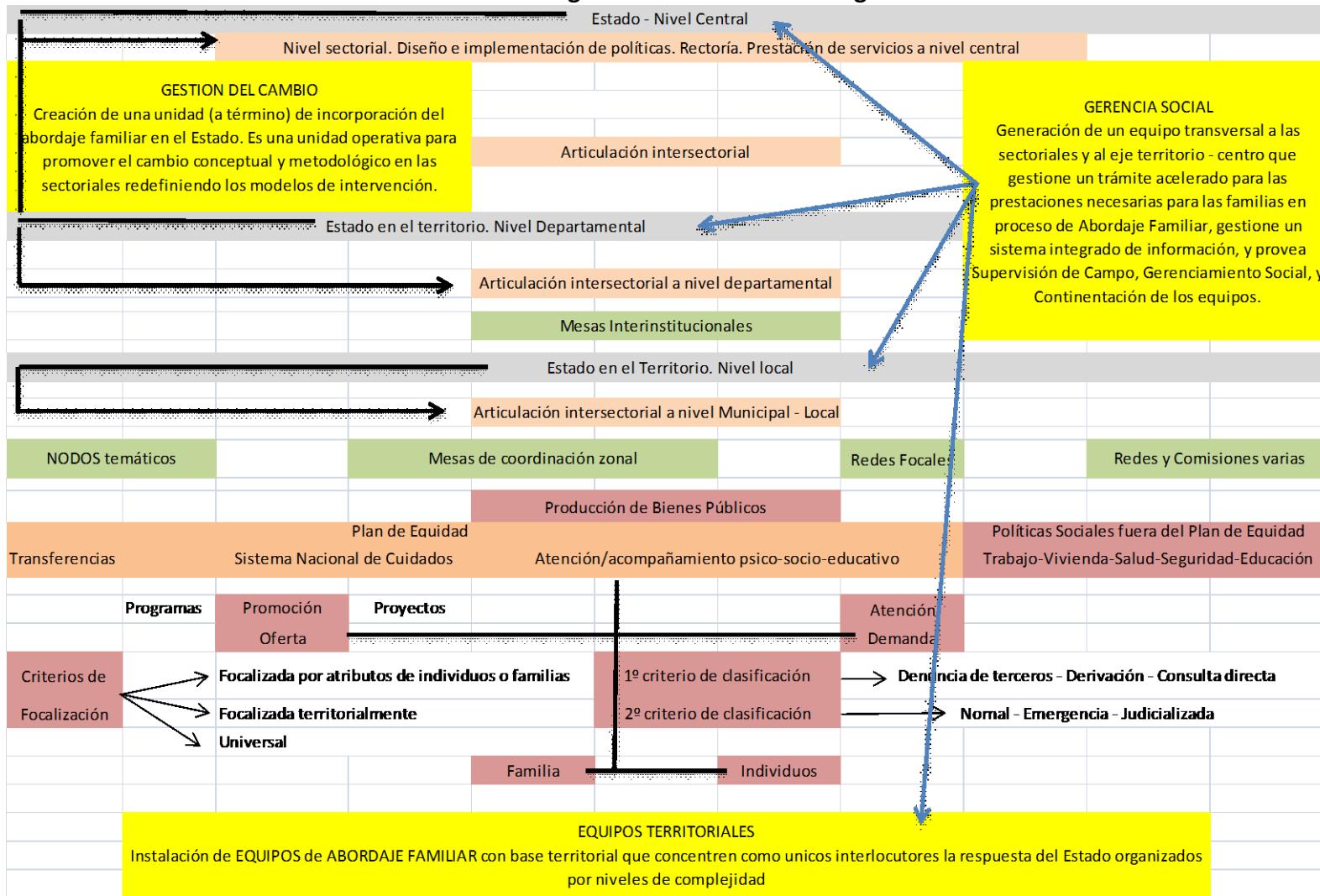
Si pensamos que en la primera fase de un nuevo programa de Abordaje Familiar se trabajaría con una cantidad limitada de familias, mientras en forma simultánea se va procesando la gestión del cambio en el Estado, va a ser necesario implementar mecanismos que generen rápidamente por un lado información para delimitar riesgo e identificar familias, y por otro, decisiones operativas que permitan adelantar en la “cola” de acceso a los bienes públicos a las familias objeto de intervención. Si esto se pone en práctica en forma simultánea, es posible comenzar el proceso en forma gradual, teniendo resultados concretos en el corto y mediano plazo para un primer grupo de familias.

Para que esta estrategia implique un cambio en relación a lo que se está haciendo actualmente, es necesario realizar cambios en tres niveles claves:

- A nivel central, en los espacios de definición de políticas, regulación, rectoría, y asignación de recursos
- A nivel transversal, generando una “autopista” que permita ejecutar con racionalidad generando el efecto “embudo” en la provisión de bienes públicos
- A nivel territorial, generando capacidades profesionales de intervención en familias con niveles de calidad y profundidad adecuados.

A continuación presentamos un esquema con la ubicación de estas opciones organizativas.

Figura 13 Nuevas formas organizativas



Gestión del Cambio

Uno de los elementos que son claves para el desarrollo de la estrategia, es el hecho de que las diferentes sectoriales re-orienten sus políticas hacia la consideración de la familia como sujeto de intervención. Esto requiere de un proceso de gestión del cambio en el que será necesario revisar planes, programas y proyectos, y trabajar con los niveles políticos y técnicos de cada sectorial. Para esta actividad se sugiere la creación de una unidad operativa a término, que lleve adelante el trabajo con cada sectorial, induciendo el proceso de cambio conceptual y metodológico.

El proceso de gestión del cambio tiene tres componentes básicos:

- Incorporación de los conceptos básicos del abordaje familiar en el área de actividad del organismo. Esto implica que en sus funciones de definición de políticas y rectoría cada organismo incorpore una visión de familia flexible y abarcativa de los tipos de arreglos familiares existentes, y oriente las acciones hacia la promoción y fortalecimiento de estas estructuras.
- Redefinición de programas, proyectos y servicios tomando en la medida de lo posible a la familia (en sentido amplio) como sujeto de intervención. Aún los servicios que claramente están focalizado en individuos, tendrían que incorporar la dimensión familiar en el abordaje de los casos individuales.
- Generación de un Fondo de Bienes Públicos de Acceso Prioritario, al que podríamos llamar FOPRI. Cada organismo debe aportar un conjunto de prestaciones (infraestructura, subsidios, servicios, horas de técnicos, etc.) a un fondo que tendrá por función sustentar la base material de las intervenciones focalizadas. Esto implica generar un fast track en el acceso a los bienes públicos de las familias seleccionadas. Los bienes públicos se aportarán al fondo en forma genérica, y serán adjudicados a partir de las decisiones que se generen en el programa a crear.

El proceso de gestión del cambio con cada organismo será gestionado a partir de una unidad ejecutora que operará en forma transversal, y que colaborará como actor externo al proceso de discusión, diseño e implementación que se deberá realizar dentro de cada organismo.

Este proceso tiene que implementarse en el corto plazo y no puede sostenerse por más de un año. Es necesario priorizar las decisiones inmediatas para comenzar las intervenciones con familias concretas. De hecho, parte del proceso que se ha realizado en el marco de la sub-comisión de familia podría tomarse como una fase cero del proceso de gestión del cambio.

El éxito de esta estrategia en el corto plazo depende de la capacidad de utilizar los recursos presupuestales existentes, reformulando y eventualmente re-direccinando el gasto. A partir de la primera fase del programa, se podrá evaluar el proceso y los primeros resultados y se llegará con mayor información para lograr diseñar un presupuesto por resultados para la rendición del 2012.

Gestión transversal del Abordaje Familiar

Se entiende que es necesario crear una unidad transversal de Gerencia Social que gestione y conecte el proceso de cambios a nivel central con las prestaciones concretas a nivel de campo. Esta unidad tendrá las siguientes funciones básicas:

- Promover el proceso de gestión del cambio en los organismos sectoriales, colaborando como agente externo en el proceso de discusión, planificación y definición de cada estrategia sectorial. En principio el equipo descripto en el ítem anterior puede depender (y sería razonable que así fuera) de esta unidad.
- Gerenciamiento del FOPRI. La eficiencia y eficacia del trabajo que se desarrolle en el territorio va a depender de que la provisión de bienes y servicios públicos esté disponible en tiempo y forma coordinada y pertinente. Desde este espacio se administrará el FOPRI y se autorizará la asignación de recursos en territorio. En este caso, el gerente de esta unidad será ordenador de gasto para los recursos disponibles en el FOPRI. El tomar las decisiones en este nivel asegura la centralidad de comando por un lado, y elude las presiones que puede haber en territorio para la asignación de recursos. También evita las tentaciones clientelísticas.
- Acceso mediante una mesa de análisis a los sistemas de información de los diferentes organismos para poder identificar niveles de riesgo, y relacionar a los núcleos familiares con los individuos y las prestaciones.
- Aseguramiento de la calidad de la intervención, preservación del marco ético adecuado, y contención de los agentes de campo. Es necesario generar un equipo de supervisión multidisciplinario y de alta capacidad que entre otras cosas valide los diagnósticos y planes de trabajo presentados por los equipos en campo, presupueste las intervenciones, y acompañe y evalúe los procesos y resultados.

Se entiende que todas estas tareas tendrían que estar centralizadas en una unidad de gestión permanente que funcione en forma transversal a las sectoriales y al eje centro – territorio. Desde aquí se generaría el efecto embudo y se conectaría directamente con los equipos territoriales.

Esta unidad tiene que tener un equipo sólido con una alta legitimidad, y una dirección técnico-política con alta capacidad gerencial y con legitimidad para negociar políticamente en los tres niveles de intervención del Estado. Este es un elemento crucial para que los acuerdos políticos que se logren en la negociación inicial se mantengan en el tiempo.

Hay que tener en cuenta que los organismos sectoriales van a delegar en esta unidad la decisión final sobre la adjudicación de recursos a las familias más vulnerables. Para que esto suceda sin bloqueos o retrasos, es necesario que exista una homologación previa de la capacidad política y técnica de esta unidad para tomar ese tipo de decisiones.

Equipos Territoriales de Abordaje Familiar

Estos equipos tendrían base territorial y serían el único interlocutor de las familias seleccionadas en cada zona. Estas familias serían seleccionadas dentro de un rango de vulnerabilidad. Se podría pensar en por lo menos dos niveles de intervención: uno para los casos en los que no se presentan problemas “duros” (violencia familiar, adicciones, problemas psiquiátricos o incapacidad física, delincuencia, etc.) pero se detecta riesgo, y otro para las familias que presentan problemas “duros” que requieren un abordaje específico, teniendo en cuenta que va a seguir existiendo lo que podemos considerar el primer nivel de atención, integrado por el conjunto de acciones que realiza normalmente el Estado y las redes en el territorio y a nivel central.

Para ir paso a paso en la definición de las características de estos equipos, vamos a reproducir el proceso de discusión generado en la sub-comisión de familia, teniendo en cuenta que en el marco de esta asesoría se va a llegar a un nivel de definiciones relativamente generales, que servirán de insumos para el diseño final de los micro procesos de intervención.

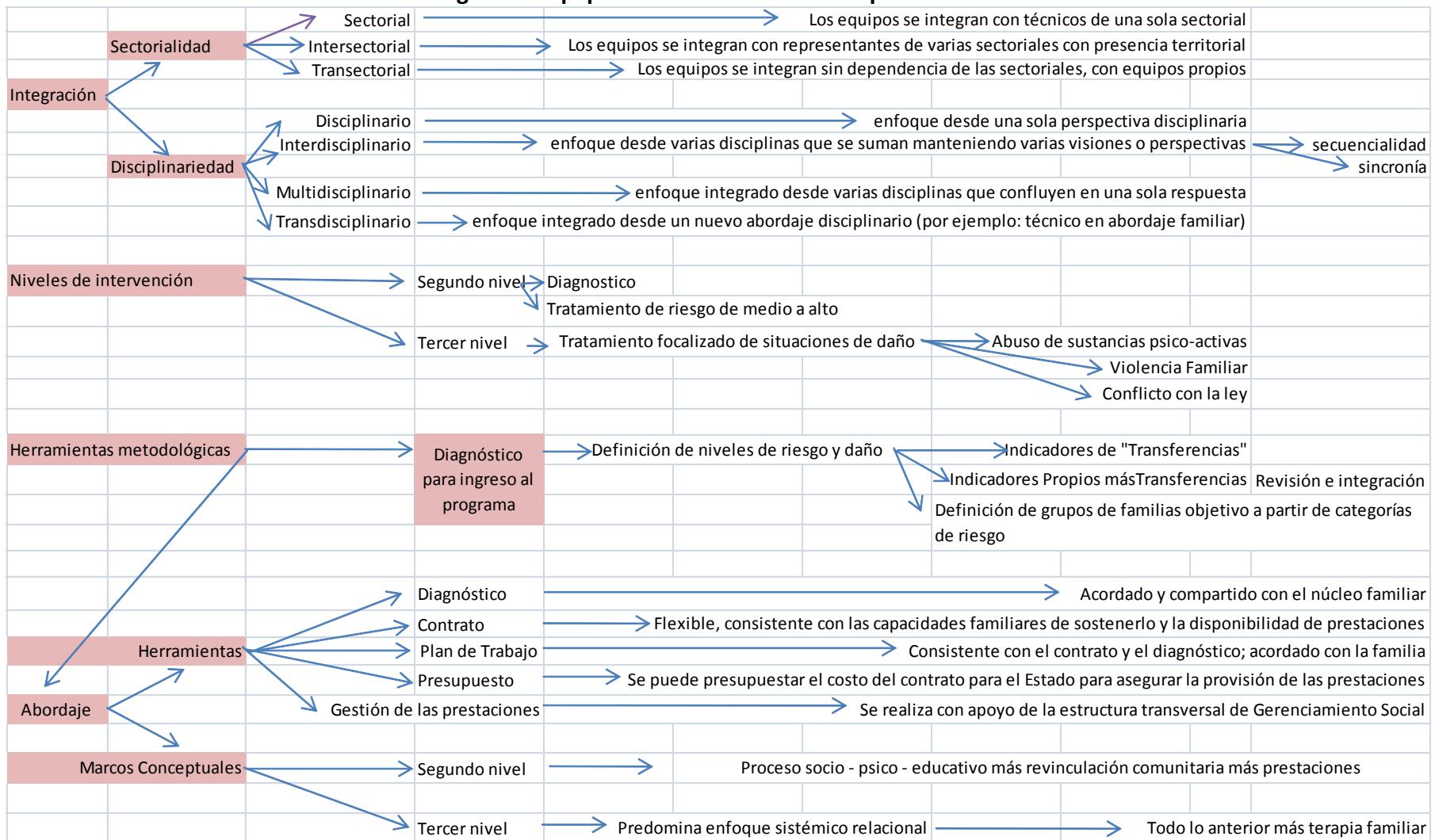
La creación de equipos territoriales no implica la desaparición de los servicios que actualmente brinda el Estado en el territorio. El fundamento de la creación de estos equipos tiene que ver por un lado con la existencia de familias con un nivel de vulnerabilidad que requieren un proceso especial de trabajo, y la dificultad para llevar adelante este proceso especializado por parte de los servicios existentes.

En este sentido va a existir a nivel del territorio un nivel primer nivel de intervención integrado por lo que existe actualmente. Sobre este nivel, y a partir de mecanismos de derivación responsable, se construirán los nuevos niveles especializados.

Estos equipos tendrán que coordinar acciones con las redes locales, las instituciones existentes, y las comunidades. Son recursos especializados en el territorio, que trabajarán exclusivamente a la oferta, sin estar sometidos a la presión de la demanda. Esto es un pre-requisito para que las acciones sean efectivas y no se caiga en situaciones de colapso por sobre saturación de casos.

A continuación presentamos un primer mapeo con las opciones que se han discutido en torno a la conformación de los equipos y la metodología a seguir en las intervenciones.

Figura 14 Equipos territoriales. Primera aproximación



En primer lugar es necesario discutir la integración que tendrán los equipos. Esto se tiene que definir en dos aspectos, los vinculados con la Sectorialidad y los vinculados con la disciplinariedad.

En relación a la Sectorialidad se pueden plantear tres alternativas posibles.

Equipos sectoriales. Los equipos se integran con técnicos de un solo organismo. Esta opción podría responder a la percepción que tienen algunos actores sobre la importancia de que en cada territorio y con cada familia intervengan los equipos que tienen mayor vínculo y cercanía. Sin embargo al pensar en nuevos equipos que tengan una metodología en común y unidad de comando esta opción no parece totalmente adecuada.

Equipos Intersectoriales. Los equipos se integran con representantes de varias sectoriales con presencia territorial. Para que esto pueda suceder tendría que poder generarse un conjunto de recursos humanos calificados que puedan dejar sus actividades actuales e integrarse a un nuevo equipo. Esto presenta problemas a partir de las diferentes adscripciones institucionales, que implican diferentes estructuras de autoridad, salarios diferenciados, mecanismos de evaluación, etc. Para mantener la unidad de comando y la unidad en la acción es necesario que los integrantes de cada equipo respondan a una única instancia organizativa, y a una sola autoridad.

Equipos transectoriales. Los equipos se integran sin dependencia de las sectoriales, con equipos propios. Esta parece ser la opción más indicada, ya que permite tener un equipo básico relativamente homogéneo en todas las zonas. No obstante no hay que descartar que sobre la base de equipos transectoriales, se incorporen puntuamente algunos recursos humanos de las sectoriales para apoyar acciones específicas vinculadas con el plan de trabajo que se defina para cada familia.

En relación a la disciplinariedad se pueden pensar en diferentes opciones de integración de los equipos.

Equipos disciplinarios. El equipo se estructura y su enfoque se construye desde una sola perspectiva disciplinaria. Esta modalidad no es adecuada para el tipo de equipo que se está pensando, ya que el diagnóstico indica la necesidad de un abordaje con múltiples miradas.

Equipos transdisciplinarios. Son equipos que trascienden a las profesiones y manejan un enfoque integrado desde un nuevo abordaje disciplinario (por ejemplo: técnico en abordaje familiar). En la medida que esta especialidad tiene una masa crítica en Uruguay que permita cubrir todos los territorios, es una opción que no sería viable.

Equipos multidisciplinarios. El equipo es integrado por varias profesiones pero maneja un enfoque único integrado. Desde varias disciplinas que confluyen en una sola respuesta. Este es un equipo ideal pero requiere que exista previamente una metodología precisa y probada que permita implementar ese enfoque integrado. En

esta coyuntura no es posible pensar en que pueda prevalecer esta opción, aunque es probable que en algunos temas se llegue a una aproximación a esta modalidad.

Equipos Interdisciplinarios. El equipo se estructura desde varias disciplinas y enfoques que se suman manteniendo varias visiones o perspectivas. En estos casos se puede trabajar con secuencialidad, entrando secuencialmente las diferentes disciplinas mediante derivaciones, o en forma sincrónica, operando todos los profesionales al mismo tiempo. Se entiende que esta sería la opción más adecuada por lo menos en las primeras fases de implementación del programa, ya que es posible pensar en la formación de equipos de este tipo, con definiciones metodológicas básicas para generar un abordaje en común. En la medida en que se desarrolle el programa y se prueben opciones metodológicas, es posible que se pueda avanzar hacia equipos multidisciplinarios.

En segundo lugar discutiremos los posibles niveles de intervención.

Se parte de la base de que se mantienen los servicios y las instancias de articulación existentes en el territorio. El conjunto de estas intervenciones van a ser mantenidas consideradas como un primer nivel.

A partir de la creación de equipos territoriales, se va a establecer un segundo nivel de atención, que implicará una instancia de diagnóstico en profundidad y un proceso de tratamiento de situaciones de riesgo bajo a medio. Las acciones de este nivel serán implementadas por equipos territoriales con un nivel de especialización medio, que recibirán los casos por derivación coordinada con el primer nivel.

Para las situaciones de mayor daño, en problemas que requieren una intervención de alta especialización, se trabajará en un tercer nivel de atención, a partir de la formación de equipos regionales, que recibirán casos derivados desde el segundo nivel de atención. En estos casos existirá una etapa de diagnóstico de mayor especialización y un proceso de tratamiento de riesgo de medio a alto. Especialmente se está pensando en terapia familiar. Este nivel estaría focalizado en las situaciones de mayor daño, por ejemplo: abuso de sustancias psico-activas, violencia familiar, situaciones de conflicto con la ley, enfermedades psiquiátricas.

En tercer lugar discutiremos algunas herramientas metodológicas.

Un primer elemento tiene que ver con la definición de criterios para ingresar al programa. Si bien el diagnóstico en profundidad de la familia se realizará por parte del equipo territorial una vez que se concrete la derivación al segundo nivel para ingreso al programa, es necesario definir claramente con qué criterio se hacen y se aceptan las derivaciones.

En principio, a partir de la lectura del diagnóstico surge que en prácticamente todas las unidades territoriales existen casos de familias que han sido abordadas desde diferentes programas y servicios y se ha fracasado en el intento. Este listado es posible

de construir rápidamente, y podría generar una lista de familias de atención prioritaria para comenzar con el proceso. Sin embargo, este no puede ser el criterio que quede institucionalizado. Es necesario definir indicadores de riesgo y daño que definen el pasaje del primer al segundo nivel de atención y del segundo al tercero.

El riesgo que tenemos al asumir la derivación sin indicadores claros es que desde el primer nivel se derive a familias por criterios de selección regresiva de riesgo. Esto puede descongestionar el primer nivel y hacer colapsar la nueva experiencia que se está comenzando a implementar.

En función de esto es necesaria la definición de niveles de riesgo y daño.

Uno de los criterios más gruesos de focalización, pero nada despreciable, es el de focalización ecológica, que implica tomar grupos de población que a su interior tienen una alta probabilidad de riesgo y daño. Este es el caso de estos tipos de familias que no son excluyentes entre sí, lo que implica que cuantos más círculos se crucen mayor probabilidad de daño:

- Familias de personas en situación de desregularidad laboral total como los “clasificadores”.
- Familias de personas consumidoras de sustancias psicoactivas
- Familias de personas privadas de libertad y familias de niños o adolescentes en conflicto con la ley

Se puede comenzar con focalización ecológica y luego focalizar por riesgo familiar o comenzar directamente focalizando por riesgo familiar.

En principio tenemos los indicadores que se utilizan para definir el acceso al sistema de Transferencias. Estos indicadores son importantes porque las transferencias formarían parte del FOPRI y tenemos que asegurarnos que nuestras familias objetivo accedan a ellas.

De todas formas, el programa tendrá que desarrollar indicadores propios vinculados con la vulnerabilidad familiar integrados con los de transferencias.

Ponemos como ejemplo los criterios que ha definido INAU en el llamado que ha realizado a equipos territoriales (ETAF).

“... hogares por debajo de la línea de pobreza que entre sus integrantes se dé al menos dos de las siguientes situaciones y cuya gravedad sea posible de la desvinculación de los niños, niñas y/o adolescentes de su grupo familiar, constituyendo el ETAF una intervención oportuna que fortalezca las capacidades familiares para la permanencia de los mismos con su familia de origen:

- *Ausencia de figuras parentales o déficit en el desempeño de las funciones de cuidado y crianza.*
- *Desnutrición*
- *Déficit del desarrollo infantil*
- *Desvinculación educativa de niños, niñas y adolescentes.*
- *Integrantes en situación de calle, mendicidad o trabajo infantil.*
- *Integrantes con consumo problemático de sustancias psicoactivas.*
- *Integrantes víctimas de maltrato, abuso o explotación sexual.*
- *Debilidades derivadas por carencias en la salud.*
- *Integrantes menores con discapacidad que no participen en espacios de salud, socialización o educación.*
- *Familias en hábitats degradados, deficitarios y/o inundables.*

Desde la asesoría compartimos la pertinencia de los indicadores propuestos para los ETAF y proponemos complementariamente un conjunto de indicadores que entendemos son aptos para medir la configuración de vulnerabilidad familiar en relación a los activos y pasivos que tiene la familia.

Figura 15 Indicadores para medir vulnerabilidad familiar

Tipo de capital	Dimensiones	Indicadores
Capital Físico	Ingresos	Nivel y tipo de ingresos del grupo familiar
	Vivienda	Características generales
		Relación entre espacios productivos y reproductivos
		Nivel de hacinamiento
	Activos físicos	Relación entre el espacio infantil y el espacio adulto Infraestructura vinculada al trabajo, por ejemplo (herramientas, carros, caballos, etc.)
Capital Humano	Educación	Nivel educativo de los niños
		Nivel educativo de los adultos
	Carga reproductiva cotidiana	Número de hijos
		Distancia entre nacimientos
		Tipo de hogar
Capital Social	Capital Social Individual (Afiliación institucional)	Nivel y tipo de vinculación con instituciones educativas
		Nivel y tipo de vinculación con redes formales de protección social, gubernamentales y sociales.
		Nivel y tipo de vinculación con redes de apoyo informales
		Nivel y tipo de vinculación con redes de apoyo entre vecinos
		Nivel y tipo de vinculación con redes de apoyo familiares o de amistad.
	Constitución de la familia como unidad productiva	Grado de separación del ámbito productivo del reproductivo
Capital Cultural	Proyección del niño como individuo	Nivel de valoración de la educación
	Potencial de desarrollo de recursos internos en los adultos	Nivel de autoestima en los adultos
	Valor atribuido al niño en el núcleo familiar	Percepción del potencial de los niños
	Potencial de inserción en niveles productivos formales	Nivel y tipo de antecedentes ocupacionales
		Nivel y tipo de presentación física personal de los adultos.
		Nivel de higiene personal de los adultos
		Nivel de manejo de valores universalistas de los adultos

Hay que tener en cuenta que el diagnóstico no se puede quedar en lo situacional. Esto es una primera aproximación que indica la posibilidad de derivación. Cuando esa posibilidad está fundamentada, el equipo territorial de segundo nivel tiene que profundizar el diagnóstico analizando a la familia en su historicidad, ya que como planteamos en el marco teórico, cada familia tiene una historia y para entender los problemas emergentes hay que entender su proceso. Por otra parte hay que generar un diagnóstico en profundidad que tenga en cuenta los aspectos relacionales, al interior y exterior de la familia. Luego de esta etapa el equipo territorial deberá resolver si acepta el caso, esto es, si el nivel de complejidad amerita su intervención, si

lo regresa al primer nivel con recomendaciones, o si lo pasa al tercer nivel porque excede su capacidad de intervención.

Luego de presentar el debate sobre los criterios de ingreso y derivación, debate que se tendrá que profundizar en función de las decisiones que se prioricen, vamos a analizar algunas de las opciones metodológicas que son consensuales.

El Diagnóstico

Más allá de lo que ya dijimos, hay un elemento metodológico que es clave para el proceso: el diagnóstico que hace el equipo territorial tiene que ser compartido y acordado en la medida de lo posible con el núcleo familiar. La familia tiene que saber que el Estado piensa que tiene un problema, que existe la voluntad de iniciar un proceso en conjunto para tratar de solucionarlo, y que la función de los técnicos que los contactan es trabajar con ellos para lograr resultados concretos.

Contrato

A partir de la aceptación del diagnóstico se generará un contrato entre el equipo territorial y la familia en donde queden claramente establecidos los límites del proceso a iniciar en cuanto derechos y obligaciones de ambas partes y plazos previstos de implementación. La idea es de trabajar con un contrato flexible, que sea consistente con las capacidades familiares de sostenerlo y la disponibilidad de prestaciones. Hay que tratar de no generar falsas expectativas o frustraciones al asumir compromisos que no hay demasiadas posibilidades de sostenerlos. No puede haber un modelo único de contrato. Hay que adaptarlo a cada situación familiar.

Plan de Trabajo

Tiene que ser consistente con el contrato y el diagnóstico y tiene que ser acordado con la familia. El equipo realizará un plan de trabajo con metas e hitos que permita visualizar a nivel de hipótesis de trabajo el proceso que piensan implementar, que permita identificar las actividades principales y los insumos fundamentales para poder presupuestarlos, y que permita la realización de tareas de seguimiento, supervisión, monitoreo y evaluación. El plan de trabajo será aprobado por la gerencia social transversal, quien se encargará de aportar el financiamiento y la supervisión.

Presupuesto

Es importante presupuestar el costo del contrato – plan de trabajo para el Estado para asegurar la provisión de las prestaciones por un lado, y para poder generar en otras fases del programa un presupuesto por resultados. Si acumulamos evidencia empírica del costo del proceso por nivel de riesgo de la familia, podemos avanzar desde el punto de vista de diseño presupuestal para futuras rendiciones de cuentas y para el futuro presupuesto quinquenal.

Gestión de las prestaciones

La gestión de las prestaciones que integran el FOPRI se realiza con apoyo de la estructura transversal de Gerenciamiento Social. Los equipos territoriales presentarán el plan de trabajo con una identificación clara de las necesidades materiales a cubrir y esto será negociado con el equipo de gerencia social que eventualmente aprobará el plan o sugerirá modificaciones.

Marcos Conceptuales

A nivel de marcos conceptuales, se sugiere continuar y potenciar la utilización del enfoque de derechos presente en forma hegemónica en el discurso. En la medida que el enfoque de capacidades es utilizado (a veces en forma descontextualizada) en la práctica concreta, se sugiere trabajar con mayor intensidad tratando de utilizarlos en su sesgo más cercano al enfoque de derechos, con cuidado de no caer en el sesgo liberal.

En el segundo nivel se espera que los equipos territoriales trabajen en forma integrada el proceso socio - psico - educativo con acciones de revinculación comunitaria y gestión del acceso a los bienes públicos.

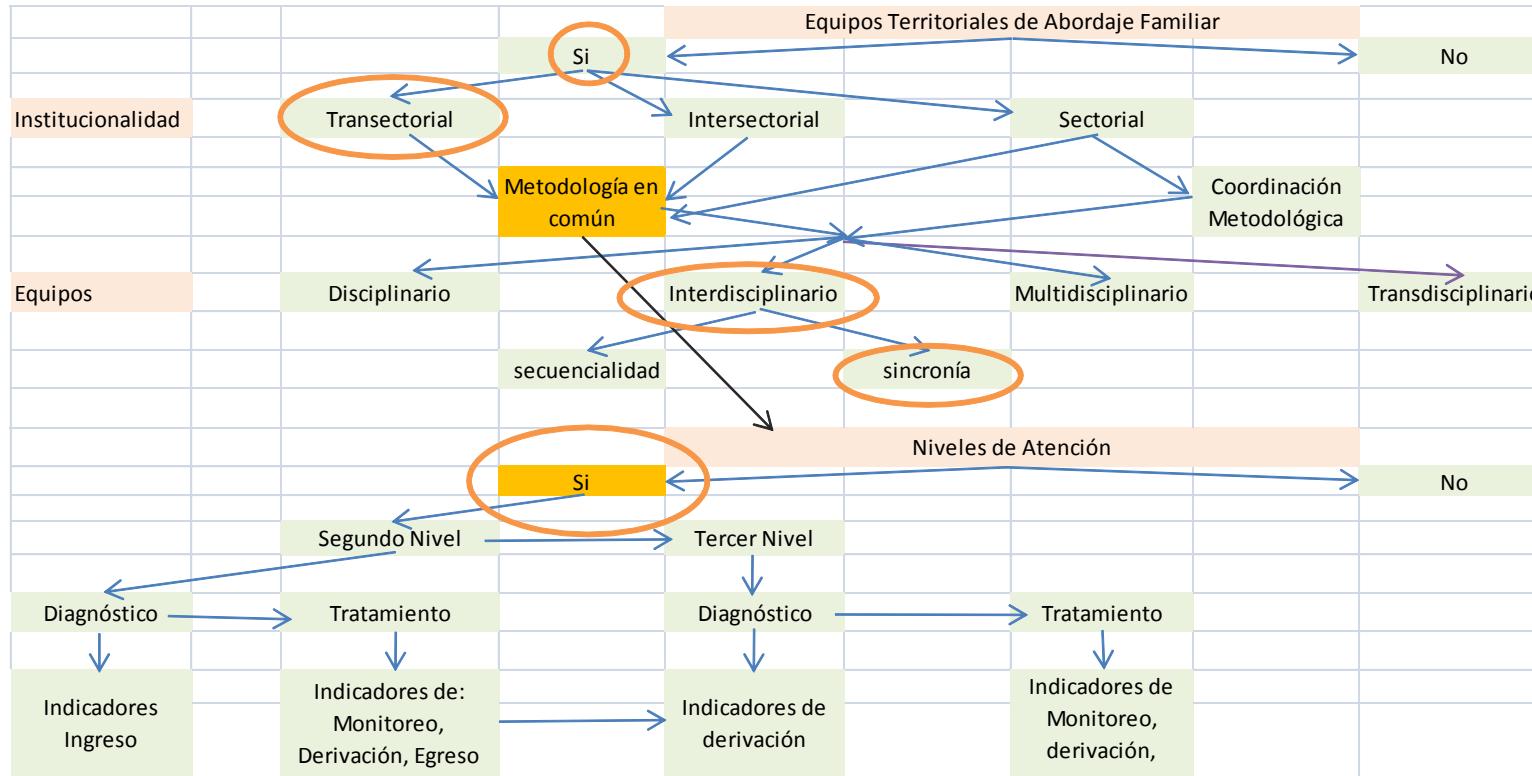
En el tercer nivel, hasta ahora, en los ejemplos virtuosos observados, predomina el enfoque sistémico relacional, y se sugiere mantenerlo y potenciarlo, por lo que implicaría en principio todo lo mencionado anteriormente para el segundo nivel más acciones de terapia familiar.

En la siguiente figura presentamos el mapa de decisiones sugeridas para el inicio de la operación del nuevo programa, teniendo en cuenta que cuando se comience a ejecutar y se tengan los primeros resultados seguramente se podrá pensar en opciones más ambiciosas.

En principio se recomienda:

- Trabajar con equipos territoriales y regionales
- Transectoriales
- Interdisciplinarios – sincrónicos
- Con dos niveles de complejidad que se suman al nivel primario actual.

Figura 16 Equipos Territoriales. Primera etapa de debate



7 Consideraciones finales a cargo de la “Subcomisión de Familia”.

Es posible afirmar que el objetivo de la Subcomisión de Familia del CNPS se ha cumplido y corresponde congratularse, así como valorar especialmente el trabajo del consultor contratado y las contrapartes de los diversos ministerios y organismos que participaron y aportaron en cada etapa del proceso.

Cabe aclarar que no se optó por el camino más corto para la elaboración del documento; eso hubiera significado el trabajo en solitario del consultor y reducir al mínimo las instancias de consultas y debate. Por el contrario, el consultor y los integrantes de la Comisión lograron establecer una dinámica de trabajo sistemática, estable y fluida, que permitió arribar a un producto en el que todos los participantes se reconocen.

El documento final contiene entonces como su título lo indica, las bases de acuerdo logradas para la concepción e implementación de una Estrategia que prioriza inicialmente el trabajo con los núcleos familiares más vulnerables de nuestra sociedad, pero que necesariamente se proyecta como modelo de abordaje a ser incorporado en los diseños y acciones del conjunto de nuestro sistema de protección social.

En este sentido se considera fundamental, el concebir los acuerdos técnico políticos que conforman la Estrategia, como parte de la Reforma Social impulsada en nuestro país desde mediados del 2011. La misma otorga viabilidad política a la propuesta, y permite visibilizar procesos de articulación con otras iniciativas de política social como los son el Sistema de Cuidados, el programa “Uruguay crece contigo” o “Jóvenes en Red”, aún incipientes y en proceso de formulación.

- ***Una Estrategia para el trabajo con familias histórica y socialmente situada.***

Las páginas que preceden sitúan desde diversos ángulos los caminos a seguir para entender el micro mundo de las familias y sus transformaciones como el espacio social donde se potencia o se pierde la nueva estructura de oportunidades de la sociedad uruguaya como resultado de los avances del país productivo y de los mecanismos de protección social.

El diagnóstico o “estado del arte” sobre la cuestión de “las familias”, su construcción histórica y conceptual, su vinculación con el estado de bienestar y las políticas de los 90s, se visualizaron como indispensables para pensar el accionar del estado hoy, con su bagaje de tradiciones y rutinas conservadoras pero también con capacidad de cambio y reformulación, como lo muestra el período iniciado en el año 2005.

La brecha entre los que tenían acceso a un sistema de protección social, aunque deficitario y obsoleto, era la brecha entre estar cubierto y reconocido como ciudadano y no estarlo. La construcción de dispositivos que atendieran a sectores pobres y excluidos desde el objetivo de la inclusión social fueron los elementos preponderantes

del Plan de Emergencia primero y el Plan de Equidad a partir de 2008. El periodo 2005-2009 constituye para las políticas sociales uruguayas un salto cualitativo, pasar de un estado negligente y privatizador del abordaje de lo social, a un estado que -, a pesar de las restricciones financieras e institucionales -, recupera su papel de constructor de política pública con énfasis en la reducción de la pobreza, de la exclusión y la desigualdad.

Vistos en perspectiva esos son “años difíciles” signados por remontar las consecuencias de la crisis del 2002: la necesidad de dar una cobertura mínima a sectores sociales librados a su suerte, que comenzaran a transitar una forma de “ruta de salida” de su precariedad social.

El otro elemento transversal a los cambios de enfoque es la construcción de un discurso y una práctica sobre la interinstitucionalidad e intersectorialidad, conjugando diversas políticas y programas, para enfrentar problemáticas complejas y multidimensionales.

Al analizar el contexto actual,- un país con crecimiento económico que incorpora instrumentos de distribución de la riqueza con el objetivo de la igualdad – se advierte la distancia entre los objetivos y las realidades. Persiste en el paisaje social un núcleo duro, un “país excluido”, un universo de familias y territorios que transitan por fuera de los avances del bienestar y del desarrollo humano integral. Apreciamos una especie de “caja negra”, que se expresa en un desfasaje entre unos resultados macroeconómicos exitosos y un conjunto de situaciones sociales de inocultable criticidad.

La definición de una estrategia de abordaje familiar aparece como un engranaje de un mecanismo más potente, como una posibilidad de anclaje con los sectores de mayor vulnerabilidad social para su inclusión en procesos de mejora de sus condiciones de vida tanto materiales, como educativas y culturales. La construcción de un **puente** que comunique, que conecte, que modernice, que destruya mitos y estigmatizaciones sobre los que se tejen los conflictos y tensiones de nuestra “desintegrada” sociedad actual.

- ***Una estrategia construida desde debates, consultas e intercambios.***

El trabajo reproduce todas las instancias de debate que la Estrategia tuvo, la que desarrolló en forma permanente la propia subcomisión, el intercambio con académicos y con técnicos involucrados con la temática, y la visión de quienes realizan el trabajo de campo, en la primera línea de intervención ante las situaciones más críticas.

No se consulta solamente a expertos, se recorre toda la gama de intervenciones desde los “decisores” a los “hacedores”. Se visualiza que se incursionaba por el abordaje familiar en muchos casos, pero esos abordaje tenían escasa o nula combinación con

intervenciones de vivienda, trabajo o capacitación para la inserción en el mercado laboral.

Una de las afirmaciones más fuertes y coincidente entre los participantes, refiere a la “materialidad” en el proceso de trabajo con las familias. Si no se construyen cambios en las condiciones materiales de vida, difícilmente pueden modificarse otros aspectos de la cotidianidad, de los vínculos, de la estructura relacional, del desarrollo de capacidades y aprendizajes. Y a la inversa, si no existe un proceso socio-educativo que acompañe y sostenga la producción de estos cambios en la materialidad, promueva su comprensión y apropiación subjetiva, solamente se cubrirían necesidades para la sobrevivencia, sin generar transformaciones sostenidas en el tiempo.

Lo humano no se despliega sin condiciones materiales aceptables dentro de los parámetros de la sociedad actual (alimentación y salud , vivienda y trabajo, educación y cultura, convivencia amigable, entre otros) y tampoco se despliega sin acceso al conocimiento y el desarrollo emocional, sin ética de cooperación, sin grupos de pertenencia y ambientes sustentables.

- ***De la Estrategia al diseño de la institucionalidad y de un Plan de Acción para la Implementación .***

La estrategia de abordaje familiar, tal como se formula en el presente documento, instala nuevos desafíos, y ubica con precisión zonas donde los diversos organismos habrán de tomar definiciones, y realizar esfuerzos tanto de innovación como de reestructuración de lo existente.

“La educación no puede sola”, “la salud no puede sola”, “la vivienda no puede sola”, “las transferencias monetarias tienen límites en sus impactos”, “el trabajo psicosocial o educativo muestra niveles de fracaso si no van acompañados de servicios y prestaciones materiales accesibles y de calidad” son expresiones cotidianas que ilustran la complejidad de las cuestiones sociales a las que se pretende atender cuando se asume que tampoco “las familias pueden solas”.

En este marco, es de destacar que en forma simultánea a los procesos de debate y validación de la Estrategia, la Subcomisión y los organismos que la integran han ido tomando medidas a fin de avanzar en la concreción de la misma.

Se destacan en este escenario entonces:

a. La incorporación de la Estrategia como parte de la Reforma Social⁸ y de la Red de asistencia para familias indigentes, pobres y vulnerables desde condiciones particulares (adicciones, violencia, conflicto con la ley, etc) a fines del año 2011.

⁸ Gabinete Social, 2011.

b. El llamado a Organizaciones de la Sociedad Civil con el fin de conformar Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) realizado por INAU.

c. La validación de la Estrategia por parte de algunas autoridades ministeriales y Directores de organismos integrantes del Consejo Nacional de Políticas Sociales en la reunión convocada por el Ministro Daniel Olesker en el mes de Diciembre de 2011.

d. La realización de un acuerdo de trabajo conjunto entre INAU y MIDES , por el cual se establece:

- La integración de los ETAF de INAU a la Estrategia Interinstitucional
 - La contratación por parte de la Dirección de Infamilia MIDES de Organizaciones de la Sociedad Civil a fin de gestionar 20 equipos de trabajo de proximidad con similar cometido que los ETAF.
 - La conformación de una Unidad de Gestión integrada en principio por INFAMILIA e INAU, con función de gestionar y supervisar el trabajo de los equipos a niveles nacional.
 - El trabajo conjunto con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) de Mides a fin de aportar a la identificación de las familias a ser atendidas.
- e. La realización de un acuerdo entre Ministros del MIDES y MVOTMA a fin de articular el trabajo de la Estrategia con el Plan de realojos definido por el MVOTMA.

Las definiciones mencionadas entonces, inician un proceso donde se va conformando un Plan de Acción, que a medida que se valida, se materializa y consolida, a fin de dar respuesta a problemas que requieren de capacidad de actuar con rapidez y eficacia.

Por lo antedicho, en el corto plazo se contaría con la posibilidad de

1. Contar con equipos de trabajo de proximidad con familias a nivel nacional, articulados con las redes locales de servicios y ubicados dentro de una estructura de gestión interinstitucional unificada, que garantice un trabajo de calidad.
2. El desarrollo de una metodología de proximidad por parte de los equipos, haciendo a la familia partícipe del proceso y con acceso a programas públicos que contribuyan a la modificación de las condiciones de vida.
3. El establecimiento de un sistema de supervisión, capacitación y monitoreo continuo de las acciones a fin de asegurar un trabajo de promoción y basado en una perspectiva de derechos.
4. La consolidación de la interinstitucionalidad e intersectorialidad a nivel territorial y central, con escala nacional, a través de la conformación y/o consolidación de sistemas de protección local, con participación de la sociedad civil y el estado.
5. La conformación de un sistema de prestaciones y transferencias prioritarias a las familias seleccionadas, que permitan asegurar el trabajo simultáneo y

complementario sobre los aspectos socioculturales y de dinámica de los núcleos familiares, y sobre las necesidades básicas insatisfechas.

6. El inicio de un proceso de cambio a nivel de cada una de las instituciones que permita superar niveles de fragmentación intrainstitucional y desconexión de las prestaciones.

- **A modo de cierre.**

Este documento y las expectativas y externalidades positivas que este proceso de trabajo conjunto viene generando promueven nuevas consideraciones y acciones en cascada hacia la concreción de cambios en el diseño e implementación de los programas sociales.

La estrategia se ha validado políticamente desde la aprobación del documento de Reforma social como “metodología” para contribuir a erradicar la indigencia y mitigar la pobreza.

Sabemos que la Estrategia dista mucho de ser una varita mágica para transformar el núcleo duro de los problemas sociales. Antes bien, se presenta como un camino nuevo a partir de lecciones aprendidas , un hiato entre lo que se amplía como derechos desde una concepción universalista de las políticas sociales y lo que se focaliza como acciones para que los que se han alejado mucho socio-económica y culturalmente del conjunto, se acerquen y se incluyan para subir un escalón o más, y especialmente para garantizar que suban más escalones en las próximas generaciones.

Las diferencias sociales, económica y culturales entre sujetos, familias, comunidades y territorios nos siguen interpelando. La pregunta sobre por qué es más fácil alcanzar niveles de vida adecuados para unos que para otros se instala en el trabajo cotidiano de decisores, gestores, y operadores de campo.

Son esas diferencias las que nos desafían para encontrar otras alternativas y otros marcos teóricos más insumisos que permitan saltos cualitativos. Ahora contamos con el enfoque de derechos y de capacidades que dan marco a la Estrategia, que cuenta con consenso para seguir trabajando y encontrar nuevas preguntas.

La visión sistémica podría profundizarse más y darnos otras respuestas, sin responsabilizar excesivamente a la familia por sus carencias. No somos una sociedad rica, pero podríamos tener mejores niveles de distribución y eso no reconoce linealidades, la capacitación en todas las áreas y el papel activo de las propias familias en la determinación de sus alternativas y proyecto de vida es indispensable.

Es un norte para esta propuesta, el dotar de herramientas básicas para integrarse socialmente promoviendo la autonomía y creatividad. La ruptura de las rutinas, los enquistamientos y las naturalizaciones, nada cambia de un día para el otro, pero no

podemos ir para atrás, la Estrategia se define a sí misma como proceso de cambio en las concepciones éticas, ideológicas y metodológicas.

Apuesta a que los mejores técnicos trabajen con los sectores más desfavorecidos, o tratamientos igualitarios, supone mitigar la discriminación en el acceso a las prestaciones básicas del desarrollo humano integral. La salud, la vivienda, la educación, el mundo del trabajo como políticas estructurales transitan y necesitan profundas transformaciones, es un horizonte de universalización de derechos, con el conocimiento de las dificultades y restricciones que algunos sectores sociales tienen para ejercerlos. Los núcleos duros, que algunos consideran irreductibles, requieren mucha especialización.

La Estrategia tiene la virtud de mantener la especificidad de cada política y al mismo tiempo exige un plus metodológico, ético- político y organizativo desde el estado. En el caso de la educación, en tanto política pública la Estrategia se suma a la intencionalidad de considerar el escenario en que se desarrollan las prácticas educativas institucionales actuales, a fin de lograr una educación inclusiva. Y pensar la educación inclusiva requiere tener en cuenta el sujeto y todo aquello que configura su subjetividad, su entorno, y éste último es especialmente, su familia. En el caso de la política de vivienda, la estrategia se alinea con los programas que proponen diferentes modalidades de participación para la construcción de las alternativas habitacionales. El barrio, la zona, el territorio son un punto de partida indispensable para pensar proyectos urbano-habitacionales que mitiguen la fragmentación socio-territorial y la segregación residencial de los más pobres.

La estrategia de abordaje familiar se imbrica con procesos socio-habitacionales que buscan recuperar espacios de integración social. Se advierte, que una estrategia de abordaje hiperfocalizada exclusivamente a las familias indigentes sin considerar las condiciones de los entornos para procesos colectivos de mejora produce externalidades negativas en los procesos de inclusión social y en el fortalecimiento de redes sociales y familiares de contención y ayuda. En estos casos cada sector postula su vulnerabilidad o inequidad para ser priorizada, de modo que se genera cierta competencia implícita hacia las políticas sociales estructurales (salud, educación, vivienda, empleo etc.). La transversalización de estos enfoques, superpuestos a la condición socio-económica de los sujetos, genera tensiones con relación a la definición de prioridades y las acciones desarrolladas están condicionadas a la capacidad de presión de los colectivos de la sociedad civil organizada. En suma, “la incorporación” de los sectores excluidos, estaría concebida por la reformulación de matriz de protección de las políticas sociales estructurales, la profundización de las reformas en curso (salud, educación, seguridad social, vivienda, tributaria, regulación del mercado de trabajo y políticas de empleo,...) y la articulación con una red de asistencia que atienda las situaciones críticas con una perspectiva de rutas de salida. La gestación de una clientela pasiva que se consolide en la sobrevivencia por los dispositivos de las transferencias no parece deseable, pero tampoco fácilmente evitable, el desafío se coloca en las formas y metodologías de intervención a nivel familiar, comunitario y territorial.

Finalmente, cabe señalar que la Estrategia de Abordaje Familiar es diversa y es general. No se puede dejar de mirar ese micro mundo pues los grandes cambios se procesan cuando se mueven los lugares en este micro mundo, el lugar de los hijos, el lugar de las mujeres , el lugar de los jóvenes, la reconstrucción de la identidad masculina, el lugar de la participación política y la identidad cultural propia.

8 Resumen ejecutivo.

Antecedentes

La Subcomisión de Abordajes Familiares de la Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad fue creada en el mes de octubre de 2010 y cuenta con la participación activa de representantes de los siguientes organismos: Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Administración de Servicios de Salud del Estado, Administración Nacional de Educación Pública, CODICEN e Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay. Desde esa fecha, la subcomisión se ha reunido con el cometido de analizar, reflexionar, discutir y diseñar una Estrategia de Intervención integral interinstitucional con familias en situación de vulnerabilidad social y en clave territorial. La reflexión desde las diferentes instituciones, acerca de una estrategia de intervención familiar se ha llevado adelante en forma paralela con la evaluación de los componentes de la red de asistencia, fundamentalmente las transferencias monetarias, así como a la definición de prerequisitos para la creación de un sistema nacional de cuidados.

A partir de febrero de 2011 ha realizado un proceso para generar las bases para el diseño de una estrategia de intervención integral con familias en situación de vulnerabilidad, cuyos resultados finales se presentan a continuación.

Un mapeo de la situación

Los diferentes temas que tenemos en discusión y que son insumos para la definición de una estrategia, se despliegan en un espacio institucional, organizacional y territorial complejo, que es posible mapear simplificando y abstrayendo los aspectos centrales para nuestro análisis. Si observamos el despliegue institucional y organizacional a nivel de tres espacios, el Estado a nivel Central, el Estado a nivel Departamental, y el Estado a nivel Local podemos ver la extrema complejidad que tiene la cadena de producción de bienes públicos, y que hay actores que se despliegan por todo el mapa, y actores que tienen mayor incidencia en uno de los niveles.

Si tomamos a la totalidad de los niveles en los que se despliega el Estado para la producción de bienes públicos, podemos pensar en una compleja estructura que confluirá en su acción de creación de valor público, en comunidades, familias e individuos.

Haciendo abuso de una metáfora, podríamos plantear para ilustrar la forma de llegada del Estado, sobre todo a las familias, que en lugar de utilizar un “embudo” en donde confluyan todos los elementos que aporta el Estado desde las políticas sociales (un solo referente, un solo paquete articulado, un solo proceso), estamos utilizando una “regadera”, mediante la cual dispersamos componentes sin mucha conexión, sin un interlocutor que sea referente, y sin una racionalidad que asegure los resultados y evite la súper-intervención.

A esto se suma la falta de una definición clara sobre la articulación entre un Componente Asistencial que maneje un paquete de prestaciones ajustadas al perfil de las familias vulnerables, un Sistema de Cuidados que de cuenta de las demandas emergentes en esta coyuntura, y programas de Trabajo y Vivienda que se ajusten en tiempos y contenidos a un proceso de intervención integral.

La síntesis del diagnóstico

A partir del proceso generado llegamos a las siguientes conclusiones:

- Las familias tienen un papel central en los procesos que debemos promover para generar condiciones de bienestar e integración social.
- La familia ha cambiado como parte de un proceso socio – histórico. Hay que reconocer esta realidad, y adaptar a las instituciones y a las profesiones para trabajar con la diversidad.
- El Estado no debe de proponer un modelo de familia en específico; tiene que aceptar la diversidad y apoyar los procesos familiares asegurando y restituyendo derechos.
- Para que el proceso de aseguramiento y restitución de derechos sea efectivo es necesario por una parte asegurar la adecuada provisión de bienes públicos de acuerdo a las necesidades del grupo familiar, y por otra parte, apoyar y reforzar la capacidad de cumplir con las funciones esenciales de cuidados y contención afectiva.
- Cuando se llega al nivel de la intervención técnica en microprocesos familiares, no está claro cuál es el punto de equilibrio entre promover y asegurar funciones, o dicho de otra forma, discutir y acompañar procesos de asunción de responsabilidades por una parte, y responsabilizar culpabilizando por otra. Esto tensiona la acción de los operadores de campo, y puede obstaculizar la implementación de los procesos.
- Uno de los puntos críticos que emerge como debilidad para asegurar los límites éticos de la acción es el déficit de tres aspectos básicos para una buena gestión social: i) la supervisión técnica, ii) el gerenciamiento social en campo, sobre todo a

nivel de planificación, coordinación y dirección de proyectos, y iii) la contención psicológica de los operadores. Los déficits en estos tres elementos no aseguran la calidad de las prestaciones y la contención de los operadores.

- Los elementos críticos que emergen como vulneración de derechos están relacionados con Trabajo y Vivienda en primer lugar, y en casos más específicos con Violencia Familiar, Enfermedades Psiquiátricas, Consumos de Sustancias Psicoactivas, e Inclusión Educativa.
- El Estado actualmente tiene orientada la producción de bienes públicos tomando como sujeto de intervención al individuo. Esto genera una fuerte superposición de intervenciones sobre una misma familia en forma inconexa.
- Por otra parte el Estado tiene fuertes problemas de coordinación entre instituciones, al interior de las instituciones, entre sectores, y en última instancia, entre los diferentes niveles de intervención territorial.
- Aparte de los diseños institucionales y de los modelos de atención y de gestión, uno de los elementos que explica los problemas de coordinación que devienen en dificultades de derivación, es la desconfianza que existe entre instituciones, sectores a la interna de las instituciones, y actores de diferentes profesiones. Esto se da sobre la base de la compartimentación de acciones y el desconocimiento sobre el trabajo del otro.
- Por último, existe un fuerte déficit de recursos humanos capacitados para integrar equipos que lleven adelante acciones de abordaje familiar en el territorio. En el territorio encontramos un primer problema de cantidad y calidad de recursos humanos. Por una parte, en general la carrera profesional dentro del Estado comienza en el territorio y avanza pasando a instancias centrales. Esto lleva a que los recursos de menor experiencia se encuentren en la primera línea de acción. A esto se suma la dificultad de radicar técnicos en pequeñas localidades del interior del país. La falta de experiencia que podría ser abordable en el caso de operadores de campo, implica un fuerte riesgo cuando pensamos en los niveles de supervisión, coordinación y dirección. Por otra parte, es necesario que los recursos humanos que están en cargos de dirección central tengan un contacto fuerte y actualizado con las realidades existentes en el trabajo de campo. El segundo problema está relacionado con la necesidad de ajustar contenidos de la formación universitaria en algunas disciplinas para capacitar en abordaje familiar.
- Para lograr un modelo de abordaje familiar integral es necesario que el Estado reformule la producción de bienes públicos tomando a la familia como objeto de intervención, que exista una gestión transversal que coordine y facilite la llegada del paquete de prestaciones adecuadas a las familias seleccionadas, incluyendo los técnicos que no existen en algunas áreas territoriales, y equipos de campo que oficien como interlocutor único entre las familias y el Estado.

Estrategia

Se estima que para definir una estrategia es necesario avanzar en tres etapas diferentes:

- Planteo de la estructura organizativa que se necesita para un nuevo modelo de intervención: Gestión del cambio, gestión transversal del abordaje, abordaje en campo;
- Planteo del marco institucional en el que se van a insertar las nuevas formas organizativas;
- Definiciones metodológicas para el abordaje en campo (niveles de atención, gestión de oferta y demanda, herramientas, contractualidad, perfiles de equipos)

Se plantea que es necesario comenzar por la estructura organizativa en el entendido que en función del diagnóstico es necesario pensar un grupo de tareas y responsabilidades y un marco organizativo para llevarlas adelante. Una vez definida la estructura organizativa, se podrá definir en qué marco institucional se incluyen (pensando en las instituciones existentes) o eventualmente en la creación de una institucionalidad nueva. Por último, definido esto, es necesario trabajar en los protocolos específicos para la intervención en campo.

Si pensamos que en la primera fase de un nuevo programa de Abordaje Familiar se trabajaría con una cantidad limitada de familias, mientras en forma simultánea se va procesando la gestión del cambio en el Estado, va a ser necesario implementar mecanismos que generen rápidamente por un lado información para delimitar riesgo e identificar familias, y por otro, decisiones operativas que permitan adelantar en la “cola” de acceso a los bienes públicos a las familias objeto de intervención. Si esto se pone en práctica en forma simultánea, es posible comenzar el proceso en forma gradual, teniendo resultados concretos en el corto y mediano plazo para un primer grupo de familias.

La estructura organizativa

Gestión del Cambio. Uno de los elementos que son claves para el desarrollo de la estrategia, es el hecho de que las diferentes sectoriales re-orienten sus políticas hacia la consideración de la familia como sujeto de intervención. Esto requiere de un proceso de gestión del cambio en el que será necesario revisar planes, programas y proyectos, y trabajar con los niveles políticos y técnicos de cada sectorial. Para esta actividad se sugiere la creación de una unidad operativa a término, que lleve adelante el trabajo con cada sectorial, induciendo el proceso de cambio conceptual y metodológico.

Gestión transversal del Abordaje Familiar. La eficiencia y eficacia del trabajo que se desarrolle en el territorio va a depender de que la provisión de bienes y servicios públicos esté disponible en tiempo y forma coordinada y pertinente, y de que existan

los sistemas de información centralizados y adecuados para poder identificar niveles de riesgo, y relacionar a los núcleos familiares con los individuos y las prestaciones. Por otra parte, para asegurar la calidad de la intervención, preservar el marco ético adecuado, y contener a los agentes de campo, es necesario generar un equipo de supervisión multidisciplinario y de alta capacidad. Se entiende que todas estas tareas tendrían que estar centralizadas en una unidad de gestión permanente que funcione en forma transversal a las sectoriales y al eje centro – territorio. Desde aquí se generaría el efecto embudo y se conectaría directamente con los equipos territoriales.

Equipos Territoriales de Abordaje Familiar. Estos equipos tendrían base territorial y serían el único interlocutor de las familias seleccionadas en cada zona. Estas familias serían seleccionadas dentro de un rango de vulnerabilidad. Se podría pensar en por lo menos tres niveles de intervención: un nivel primario está integrado por los programas, proyectos y servicios que existen actualmente en territorio y que en primera instancia no va a ser modificados. Un segundo nivel para los casos en los que no se presentan problemas “duros” (violencia familiar, adicciones, problemas psiquiátricos o incapacidad física, delincuencia, etc.) pero se detecta riesgo, y un tercer nivel para las familias que presentan problemas “duros” que requieren un abordaje específico.

6. Bibliografía

AMARANTE VERONICA. Y ARIM RODRIGO, 2005. Las políticas sociales de protección a la infancia. En: Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos. UNICEF: Montevideo. pp. 13-82

CEPAL, 2009. Régimen de bienestar, transformación familiar y desigualdad. División de Desarrollo Social, seminario Familia y Protección Social.

DE MARTINO MÓNICA, 2009. Trabajo Social con Familias en el campo socio-jurídico: Modalidades de Intervención Técnica. Montevideo: UDELAR; CSIC; FCS; DTS. Informe de Investigación.

FERNANDEZ JOSE; DE LOS CAMPOS HUGO, CABRERA VICTORIA, 2006. Estudio sobre las características de los niños, niñas y adolescentes trabajadores y sus familias (modalidades de trabajo infantil y peores formas, perfil socio – económico y cultural de las familias)". Montevideo: INFAMILIA –BID y OIT – IPEC.

FILGUEIRA CARLOS, 1998. Sobre revoluciones ocultas. La familia en el Uruguay. Montevideo: CEPAL

FILGUEIRA Y GELBER (ED.), 2006; *Dilemas sociales y alternativas distributivas en el Uruguay*. Número temático de Revista Prisma, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

FILGUEIRA, FERNANDO, 1998. Una mirada crítica al “assets-vulnerability approach”: orígenes, aplicaciones y posibles innovaciones. CEPAL, Montevideo, mimeo.

GIDDENS ANTHONY, 1997. Las nuevas reglas del método sociológico. Buenos Aires: Amorrortu

MELICH (2000) “El fin de lo humano. ¿Cómo educar después del Holocausto?” en Enrahonar, Nº 31 Barcelona.

MIDEPLAN/ CEPAL; 2002. El Enfoque de Derechos aplicado en programas sociales: una apuesta por la superación de la desigualdad y la pobreza. Seminario: Perspectivas innovativas en política social. Sede de la CEPAL, Santiago de Chile, 29 y 30 de octubre del 2002. (Comentarios de Carmen Artigas, Jefa de la Unidad de Derechos Humanos de la CEPAL)

ZULUAGA BEATRIZ, 2007. Relaciones Familiares. Una mirada desde el enfoque sistémico. Publicado en <http://beatrizzuluaga.wordpress.com/2007/02/09/las-relaciones-de-pareja-y-su-influencia-en-los-hijos/>

Nota final

ⁱ La hipótesis que guía nuestro análisis es que el Uruguay actual presenta a un país claramente vulnerado, otro vulnerable pero aún integrado, apoyado en el viejo edificio de *welfare* que hemos denominado *el Uruguay corporativo*, y un tercero que, si bien mantiene parte de los apoyos del viejo edificio de *welfare*, se encuentra crecientemente sustentado e insertado en el mercado, tanto en lo que hace a sus fuentes de ingresos como en lo que refiere al acceso de bienes y servicios sociales. Este Uruguay *privado* también presenta claves demográficas propias, con edades muy por debajo del que hemos denominado *corporativo*. Para poner a prueba esta hipótesis de tres países o realidades sociales, lo primero que desarrollamos fue un análisis de *cluster* o conglomerados. Las variables consideradas para generar dichos agrupamientos responden a las pautas sociodemográficas y económicas que diversidad de estudios han destacado como predictores potentes del posicionamiento de los individuos en el sistema social uruguayo. Pero luego de posibilitar un modelo de tan solo dos *clusters*, forzamos el modelo a generar tres agrupamientos. La clave que nos permite identificar si tal agrupamiento es razonable depende del grado en el cual estos agrupamientos produzcan no solo diferencias sustantivas en las variables que conforman el modelo de *clusters* (lo cual sería obviamente esperable), sino en otro conjunto de variables relevantes para entender cómo producen y reproducen sus riesgos y bienestar estos tres mundos del Uruguay social. Las variables que integran el modelo de *cluster* son la edad de los individuos en grandes tramos, la situación de pobreza de los individuos, la condición de actividad del jefe de hogar, el nivel de ingresos de los hogares a partir de una clasificación por deciles y el clima educativo del jefe hogar. Este modelo de *cluster* arroja efectivamente un país que se divide en tercios (esto es, el tamaño de los *clusters* es relativamente similar) y con perfiles netamente diferenciados en las variables consideradas (esto es, medias y desvíos estándar que garantizan nula o muy baja superposición) y en otras variables no incorporadas al modelo pero que en nuestra hipótesis deberían también estar claramente diferenciadas. Los agrupamientos a los que se arriba son discriminantes en todas las variables que los conforman (la iteración alcanza un resultado válido discriminatorio) y en muchas otras que no formaron parte del *cluster* original pero que son predictivas para un conjunto de atributos y comportamientos socioeconómicos y demográficos.