



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY



Convenio Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social, 2012-2014.

Informe de investigación

Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social

Montevideo, abril 2015

Informe de investigación

Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social

Coordinadora general: Sandra LeopoldCostáble¹

Co-coordinadora general: Carolina González Laurino²

Especialista consultante: Ximena BaráibarRibero³

Especialista consultante: Laura Paulo Bevilacqua⁴

¹ Doctora en Ciencias Sociales. (con especialización en Trabajo Social) por la Universidad de la República (Udelar) Magister en Trabajo Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro. Brasil. Diploma de Especialización en Políticas Sociales por la Udelar. Asistente Social Egresada de la Udelar. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social. (DTS) Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Udelar. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Correo electrónico: sandra.leopold@cienciassociales.edu.uy

² Doctora en Sociología y Ciencias Políticas (opción Sociología) por la Universidad de Deusto, España. Licenciada en Sociología egresada de la Universidad de la República (Udelar). Licenciada en Trabajo Social por la Udelar. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Correo electrónico: carolina.gonzalez@cienciassociales.edu.uy

³ Candidata a Doctora por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), Magister en Trabajo Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro. Asistente Social, egresada de la Udelar. Docente e Investigadora del DTS - FCS - UDELAR, Co - Coordinadora del Diploma en Políticas Sociales del DTS. Correo electrónico: ximena.baraibar@cienciassociales.edu.uy

⁴ Candidata a Doctora por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), Master en Políticas Públicas (Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT Uruguay), Especialista en Políticas Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República), Licenciada en Trabajo Social (Universidad de la República), docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Correo electrónico: laura.paulo@cienciassociales.edu.uy

Equipo de entrevistadores partícipes del proyecto de investigación.

Yandira Álvarez

Rodolfo Martínez

Sandra Sande

Karina Taruselli

MatíasTrindade

Santiago Zorrila de San Martín

Sumario

Introducción	6
Capítulo 1 Trayectorias desde el programa Cercanías hacia las prestaciones sociales universales, específicas y hacia el mercado laboral	10
1.1 Instituciones prestadoras de servicios universales y específicos.....	10
1.2 Acceso al mundo del trabajo.....	12
1.3 Prestaciones sociales demandadas por los operadores del programa y no disponibles en territorio.....	13
1.4 Funcionamiento de los acuerdos interinstitucionales en territorio.....	14
1.5 Valoración del funcionamiento de la experiencia interinstitucional del programa Cercanías a nivel territorial en la muestra analizada.....	16
1.6 Modificaciones en las trayectorias de los usuarios de Cercanías a partir de la intervención del programa (en términos de acceso a las prestaciones sociales).....	18
1.7 Consideraciones generales acerca de las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social en el caso del programa Cercanías.....	19
Capítulo 2 Trayectorias desde el programa Jóvenes en Red hacia las prestaciones sociales universales, específicas y hacia el mercado laboral	21
2.1 Convocatoria y acceso de los jóvenes y adolescentes al programa Jóvenes en Red.....	21
2.2 Estrategia de trabajo del programa Jóvenes en Red con énfasis en los acuerdos interinstitucionales.....	23
2.2.1 Tramitar el acompañamiento.....	23
2.2.2 Carácter y alcance de los acuerdos interinstitucionales.....	24
2.2.3 Implementación de los acuerdos interinstitucionales en territorio.....	26
2.2.4 Fortalezas y debilidades que expone la implementación de los acuerdos interinstitucionales en territorio.....	27

2.3 Modificaciones en las trayectorias de los jóvenes y adolescentes partícipes en Jóvenes en Red a partir de la intervención del programa (en términos de acceso a las prestaciones sociales)	29
2.4 Consideraciones generales acerca de las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social en el caso del programa Jóvenes en Red.....	30

Capítulo 3 Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social en el caso de los programas Cercanías y Jóvenes en Red. Análisis y conclusiones..... 32

Bibliografía.....	41
--------------------------	-----------

Anexo 1.....	43
---------------------	-----------

Introducción

Este documento constituye una versión abreviada del informe final del estudio *Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social*, referido a los programas Cercanías y Jóvenes en Red.

Objeto de estudio

Trayectorias sociales de inclusión de familias y jóvenes partícipes de los programas sociales Cercanías y Jóvenes en Red, hacia las instituciones públicas prestadoras de servicios universales, algunas prestaciones específicas (violencia doméstica, consumo problemático, salud mental, entre otras) y el mundo del trabajo.⁵

Fundamentación del tema

El presente trabajo forma parte del Convenio firmado entre el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UDELAR) y la Dirección de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Se inició con el Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de los programas sociales Uruguay Integra, Uruguay Trabaja, Jóvenes en Red y Cercanías, ejecutado en 2012.⁶

Los programas analizados en el marco del Convenio se plantean objetivos últimos de integración social por lo que en el año 2014 se diseñó un proyecto que puso el foco en las trayectorias de los usuarios de los programas Cercanías y Jóvenes en Red hacia los dispositivos universales, prestaciones específicas del Estado y el mundo del trabajo, cuyos resultados se presentan en este informe.

Los programas Cercanías y Jóvenes en Red constituyen iniciativas orientadas a impactar en un sector poblacional identificado como un “núcleo duro” de pobreza y extrema vulnerabilidad social caracterizado –entre otros aspectos– por una débil e

⁵Se entiende por acceso al mundo del trabajo, la participación en el mercado de trabajo formal con prestaciones complementarias que aseguren la inserción social del trabajador y el acceso a la seguridad social.

⁶González, Leopold, Baráibar y Paulo: *Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de programas sociales del Mides. Informe de análisis de los programas: Uruguay Integra, Uruguay Trabaja, Jóvenes en Red y Cercanías desarrollados por el Ministerio de Desarrollo Social.* Convenio Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo.2013.

informal inserción en el mercado laboral y una débil vinculación y accesibilidad a los servicios esenciales.

Estos programas son concebidos como puentes que conducirían a sus usuarios, hacia los dispositivos de carácter universal, hacia otros dispositivos específicos y el trabajo formalizado.

La literatura especializada en las políticas asistenciales⁷ y el estudio previo realizado posibilitan identificar dificultades en este pasaje. Esto obliga no solo a pensar en las políticas asistenciales, sino en las necesarias modificaciones y disponibilidades que los dispositivos universales, específicos y el mundo del trabajo deberían transitar y asumir, a los efectos de poder recibir y albergar con perdurabilidad a los sujetos que provienen de los programas focalizados.

El objeto de este estudio operacionaliza el concepto de integración social analizando las trayectorias de inserción social que los programas sociales Cercanías y Jóvenes en Red habilitan. Se trata de visualizar y examinar el trayecto que procesan los sujetos desde el dispositivo de atención focalizado hacia las políticas sociales universales, en otras instituciones públicas y en el mercado formal de empleo.

El trabajo indaga en el marco institucional previsto para estas trayectorias, analizando los acuerdos intersectoriales e interinstitucionales y la forma en que éstos operan a nivel territorial. A partir de las organizaciones de la sociedad civil y los operadores sociales que implementan los programas se centra la mirada en las instituciones públicas prestadoras de servicios universales, las prestaciones específicas demandadas en territorio (violencia doméstica, consumo problemático, salud mental y otros dispositivos específicos) y el mundo del trabajo.

A su vez se revisan algunas trayectorias de los sujetos partícipes de los programas focalizados hacia los objetivos de integración social derivados hacia las políticas públicas universales, las prestaciones específicas demandadas y el mundo del trabajo.

Objetivo general

Estudiar las trayectorias sociales de integración de familias y jóvenes partícipes de los programas Cercanías y Jóvenes en Red desde los programas sociales en los que se adscriben hacia las instituciones públicas prestadoras de políticas sociales específicas y universales y el mercado formal de trabajo.

⁷Grassi 2013; Merklen, 2013; Álvarez Leguizamón, 2002, 2005; Cidamore y Cattani, 2008; Gutiérrez, 2011; Murillo, 2007, 2008; Baráibar, 2012, 2014; Castel, 2004, 2009.

Objetivos específicos

1. Analizar los acuerdos intersectoriales e interinstitucionales establecidos a partir de la documentación existente y su implementación en los servicios universales y específicos y mundo del trabajo, de la experiencia de los gestores e implementadores de los programas Cercanías y Jóvenes en Red y de las instituciones correlacionadas.
2. Analizar los dispositivos de inclusión previstos en las instituciones públicas prestadoras de servicios universales, específicos y mundo del trabajo para atender a la población derivada por los programas Cercanías y Jóvenes en Red.
3. Describir las trayectorias individuales de una muestra de población seleccionada por los programas Cercanías y Jóvenes en Red y la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social, analizadas desde los dispositivos de asistencia focal hacia la inclusión social en instituciones públicas prestadoras de servicios específicos demandados y universales y el mercado formal de trabajo.
4. Comparar la tramitación de estas trayectorias de inserción en los distintos dispositivos analizados, en las localidades de Cerro y Santa Catalina (Montevideo), Colonia Nicolichy Aeroparque (Canelones), Bella Unión (Artigas) y Melo (Cerro Largo)⁸.

Metodología

Se analizaron los acuerdos intersectoriales e interinstitucionales, así como los mecanismos concretos de implementación en los programas Cercanías y Jóvenes en Red desde la perspectiva de los operadores de los programas objeto de estudio y las instituciones públicas prestadoras de servicios universales, específicos, y mundo del trabajo en los departamentos de Montevideo (Cerro), Canelones (Colonia Nicolich y Aeroparque), Artigas (Bella Unión) y Cerro Largo (Melo). Asimismo se indagaron las trayectorias individuales de los sujetos partícipes de los programas seleccionados, incluyendo su perspectiva en la investigación.

Se utilizaron como técnicas de recolección de la información el análisis de documentos y la realización de entrevistas. En total se efectuaron, durante los meses de junio a setiembre de 2014, cuarenta y seis entrevistas en referencia al programa Cercanías y

⁸ A los efectos de referenciar las localidades en el texto, se utilizará: Cerro, Colonia Nicolich, Melo y Bella Unión.

cuarenta y dos entrevistas en referencia al programa Jóvenes en Red en Montevideo e interior, en las zonas mencionadas.⁹

⁹ Ver el diseño metodológico en el Anexo 1.

Capítulo 1

Trayectorias desde el programa Cercanías hacia las prestaciones sociales universales, específicas y hacia el mercado laboral.

El programa Cercanías constituye una experiencia interinstitucional en la que participan el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP-CODICEN), el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Banco de Previsión Social (BPS). (DINEM, 2014).

Se trata de un programa de trabajo interinstitucional con familias mediante una estrategia de proximidad y de desarrollo de cambios en la gestión institucional para dar respuesta rápida e integral a situaciones de vulnerabilidad, extrema pobreza e indigencia. (Estructura del Programa Cercanías (ETAF), 2012)

1.1 Instituciones prestadoras de servicios universales y específicos

Tanto en Montevideo como en el interior del país es posible diferenciar dos tipos de instituciones que formaron parte de la muestra. Por un lado las que tienen mayor trayectoria y organización en la administración de prestaciones sociales y por otro, aquellas de reciente creación o que forman parte del complejo núcleo de organizaciones territoriales administradas por la sociedad civil o por el Ministerio de Desarrollo Social.

Ambos tipos de instituciones comparten una autopercepción positiva del servicio que prestan. Los funcionarios públicos y los responsables de las organizaciones sociales dan cuenta de los tipos de prestación que ofrecen así como de los requisitos y condiciones de acceso a los mismos. En el caso de las instituciones con mayor trayectoria en el campo de lo social, con organización centralizada y presencia en todo el país es posible percibir una mayor resistencia a la hora de flexibilizar los requisitos de acceso, lo que genera dificultades en el territorio cuando los operadores y coordinadores del programa buscan un sistema de “cupos especiales” dirigidos a la población beneficiaria. Los usuarios de las políticas sociales tienen que esperar mucho tiempo para ser atendidos en el sistema de salud, inscribirse cuando corresponde en el sistema escolar o demandar la asistencia judicial cuando lo entienden pertinente. El mecanismo de cupos es cuestionado por las instituciones sociales de mayor trayectoria en la oferta de servicios universales y específicos quienes demandan el apego a los procedimientos establecidos para la atención. Corresponde analizar si el mecanismo

de cupos reclamado por los operadores del programa representa una salida viable máxime considerando el resto de la población asistida.

Los dispositivos de acceso de las instituciones que forman parte del conglomerado institucional de estos programas, están claramente establecidos y resulta difícil tramitar un sistema de prioridades. No obstante, las excepciones y gestión directa con la dirección, funcionan en los servicios de ASSE, en algunas localidades como Melo. En el caso de las escuelas, los entrevistados de las instituciones parecen asumir con naturalidad el proceso de inscripción de los niños provenientes del programa ya que cumplen con los requisitos de acceso, como pertenecer a la zona de residencia que abarca la institución educativa.

No obstante la naturalidad de la recepción de los niños provenientes del barrio, las escuelas parecerían disponer de mecanismos especiales para tramitar la permanencia de la población derivada por Cercanías. Desde la institución escolar se asume que estos niños requerirían de formatos más flexibles de inserción educativa que son ofrecidos por programas especiales.

En el caso de la enseñanza media, parece posible plantear que el acceso a la educación secundaria resulta difícil para los adolescentes de las familias usuarias de Cercanías, tramitándose con mayor facilidad el acceso a la educación técnica, pero sobre todo a cursos cortos de capacitación laboral o versiones más flexibilizadas de la escolarización que están pensadas especialmente para atender el problema de la desafiliación en este nivel de enseñanza.

No obstante, también en los dispositivos flexibles los operadores reconocen dificultades en el acceso. En el caso del FPB comunitario de Colonia Nicolich, el operador entiende como limitación el tiempo entre la finalización de primaria (12 años) y el ingreso a esta institución alternativa y flexible (15 años). Se ofrece como única prestación la enseñanza del oficio de carpintería y después de cuatro años en la zona han tenido solo tres egresados. El operador entrevistado hace alusión a la no continuidad educativa de algunos de los estudiantes, debido al acceso al mercado de trabajo, lo que, desde su perspectiva, parecería ser percibido más como logro que como limitación.

En el caso de la red de escolarización en primera infancia, los Centros CAIF no parecen presentar problemas en el otorgamiento de cupos para los usuarios derivados por el programa. Esto se debe fundamentalmente al conocimiento interpersonal de los operadores en territorio, que han compartido experiencias de trabajo conjuntas sobre todo en el interior del país.

Los centros juveniles y las organizaciones que prestan servicios en el área de la educación no formal y la recreación tampoco tienen dificultad de aceptar derivaciones de los operadores del programa. Debido a que la población que asiste a estos dispositivos es fluctuante, las organizaciones de la sociedad civil no ven la eventual sobre inscripción como un problema sino como un mecanismo para garantizar el número mínimo de integrantes requeridos para cumplir las exigencias del convenio.

La necesidad de la vivienda en el sector poblacional del programa es una demanda habitual de los operadores de Cercanías y de los operadores sociales que trabajan en otras instituciones en territorio. A nivel institucional, el MVOTMA ha establecido mecanismos de coordinación a nivel central y territorial, no obstante, los recursos disponibles no parecen satisfacer las demandas que se plantean desde el programa focalizado. El discurso del MVOTMA a nivel central destaca, que antes de responder al problema de la vivienda, deberían trabajarse otros aspectos con la familia, en tanto se considera que la problemática habitacional es un componente para la inclusión e integración social pero no es muchas veces el elemento definitorio.

1.2 Acceso al mundo del trabajo

El acceso a un empleo formal resulta una dificultad importante para los usuarios de Cercanías. Las vinculaciones que el programa establece con el mundo del trabajo son generalmente mediante la oferta de empleo protegido, por tiempo limitado, en el programa Uruguay Trabaja para algunos integrantes del grupo familiar.

En Montevideo, particularmente en el barrio del Cerro, ha surgido la posibilidad de establecer un convenio con una empresa de limpieza que contrata personas derivadas por el programa, vinculados con la organización de la sociedad civil que lo gestiona. Esta empresa ha establecido convenios con varias instituciones como el Movimiento Tacurú, la ACJ y el CLAEH, pero valoran especialmente el convenio establecido con ADRA debido al acompañamiento personalizado que el equipo técnico desarrolla con las personas que deriva, que son fundamentalmente mujeres. La empresa tuvo la iniciativa de trabajar en el área social contratando a una estudiante de trabajo social que efectivizó los convenios y realiza intervenciones y derivaciones puntuales en casos de violencia doméstica y adicciones.

Se trata de un caso especial, que establece mucha flexibilidad para considerar las situaciones personales, forma equipos de trabajo con un supervisor en cada servicio al que acceden mediante licitaciones públicas. En este sentido, puede caracterizarse como una versión privada de trabajo protegido (ante los incumplimientos reiterados del personal ofrece posibilidades de rectificar, realiza seguimiento de situaciones específicas y aplica protocolos que consideran las particularidades de esta población claramente diferentes a los de la generalidad de las empresas privadas).

No obstante la disponibilidad de este recurso en el mercado laboral, desde Cercanías se señalan dificultades en los usuarios del programa para asumir los requerimientos de esta propuesta o de cualquier otro empleo formal, por lo que no logran cubrir los sesenta cupos asignados por la empresa a los usuarios del programa.

En suma, aunque el tránsito a los programas de empleo protegido parece haber sido posible de sostener para este sector de la población, resulta complejo pensar en la posibilidad de un tránsito hacia el mercado formal de empleo. Cuando el trabajo protegido no constituye un recurso para obtener ingresos para el núcleo familiar la alternativa para este grupo de familias (o para sus integrantes adultos y jóvenes) deviene en experiencias de trabajo temporal de carácter informal tanto en las mujeres (que consiguen trabajos temporales en el sector de cuidados y de limpiezas) como para los hombres (cuyo recurso parece ser el de conseguir trabajos temporales en la recolección y reciclaje de residuos, la venta de objetos en las ferias vecinales y la prestación de servicios informales en el ramo de la construcción o la jardinería).

1.3 Prestaciones sociales demandadas por los operadores del programa y no disponibles en territorio

La prestación social más demandada por los operadores de Cercanías y otras instituciones territoriales es el acceso a la vivienda habitable por parte del sector poblacional al que el programa se dirige. En Bella Unión hacen referencia específicamente a la necesidad de viviendas para el alojamiento de familias en situación de violencia doméstica.

El acceso a la vivienda es considerado como un tema que requiere atención por los actores más cercanos al programa. El MVOTMA en Melo refiere a limitaciones que atribuye a las características de la población beneficiaria del programa, que no puede alquilar en el mercado inmobiliario porque es rechazada aunque tenga garantía del Ministerio. Asimismo detalla problemas de acceso al material de construcción y al asesoramiento en autoconstrucción por trámites licitatorios en proceso.

Si bien no aparece como una necesidad planteada por los operadores, el acceso al mercado de trabajo formal por parte de los usuarios del programa resulta un nudo problemático a pensar. Como se indicaba anteriormente, con intermediación de los equipos técnicos, los beneficiarios de Cercanías han tenido acceso a programas temporales de empleo asistido, consiguiendo, por su cuenta, trabajos remunerados temporales en el mercado informal.

En Montevideo, se destaca la demanda de todos los referentes institucionales entrevistados del recurso escasamente disponible de asistencia en salud mental. Si bien se trata de un recurso insuficiente a nivel nacional, los operadores de distintas organizaciones territoriales parecen demandarlo con insistencia en el Cerro, lo que no

surge de las entrevistas con los referentes institucionales en las localidades del interior del país. En ASSE Montevideo también se plantea la demanda de especialistas neuropediatras, psiquiatras y psicólogos, fundamentalmente para el área de diagnóstico y no de tratamiento del padecimiento psíquico. En el interior, la demanda de servicios en el área de discapacidad y salud mental surge fundamentalmente en las entrevistas a los usuarios, mientras que algunos operadores del programa relatan dilaciones y dificultades para el acceso de prestaciones, por lo que el equipo ha recurrido al mercado para proveer, por ejemplo, de servicios odontológicos y otros dispositivos clínicos para los usuarios que requerían asistencia.

El tratamiento integral tanto del varón como de la mujer en situaciones de violencia doméstica es demandado por los operadores del interior del país. El dispositivo asistencial y de consultoría para la mujer en situación de violencia intrafamiliar aparece como un recurso disponible territorialmente en distintos servicios locales, no así el tratamiento del varón en la situación de violencia de género o intergeneracional.

En relación a estos dos últimos temas mencionados, surge, de las entrevistas analizadas, que tanto los dispositivos de salud mental como los relacionados con las situaciones de violencia doméstica están dispuestos para la mujer y sus hijos “problemáticos” o discapacitados, sin mencionar en ningún momento la situación de los varones.

La carencia de recursos de transporte público aparece mencionada particularmente en la situación de la zona de Colonia Nicolich. Se hace referencia asimismo a la inexistencia de servicios básicos como farmacias, centros de pago y red de cobranzas de servicios públicos, y otros servicios de primera necesidad en salud como las ambulancias públicas. En suma, esta zona se describe fundamentalmente por la carencia de servicios básicos tanto públicos como privados.

Las limitaciones visualizadas desde el programa Cercanías en Melo están relacionadas con la falta de prestaciones en territorio, los procedimientos institucionalizados para el acceso a nivel central y la falta de recursos humanos en el programa para llegar a la población en las zonas rurales del departamento. Se hace referencia a que próximamente se extenderá la prestación del programa a Río Branco para lo que se requerirán más técnicos y más horas de trabajo.

1.4 Funcionamiento de los acuerdos interinstitucionales en territorio

En general, con excepción de ASSE en el interior, los entrevistados de las instituciones prestadoras de servicios universales y específicos desconocen la existencia de acuerdos interinstitucionales. A nivel territorial prima el acuerdo con el operador que ocurre sobre todo en las instituciones del interior, donde comparten otros espacios de trabajo y “todo el mundo se conoce”. Por ejemplo en el CAIF de Bella Unión trabajan

operadores del programa Jóvenes en Red y esto facilita las coordinaciones y los acuerdos. En este contexto, también se ponen en juego las afinidades interpersonales para la tramitación de las negociaciones de trabajo.

De acuerdo a la información que surge de las entrevistas a los referentes institucionales, en Colonia Nicolich la coordinación interinstitucional y los acuerdos entre las organizaciones funcionan en forma fluida, aunque se destaca la particular situación de la tramitación dificultosa de las respuestas habitacionales en esta localidad. Es probable que la tradición de coordinación de la zona, que antecede a estos programas, pauten un escenario favorable al intercambio. Asimismo, es posible que la coordinación sea fluida por las características de las instituciones que tienen trayectoria de trabajo en territorio y fueron pensadas con este fin: Centro Cívico Canelones, CAIF, FPB Aeroparque y SOCAT. Especialmente significativos son los casos de la escuela y la policlínica en esta localidad de Canelones; estas instituciones tienen perfil comunitario y coordinan con otras organizaciones territoriales y el programa Cercanías. Incluso la escuela de la zona ofrece su local para el desarrollo de las reuniones interinstitucionales.

Surge de las entrevistas con algunos operadores institucionales con trayectoria de trabajo territorial en Montevideo y área metropolitana el planteamiento de dificultades de relacionamiento al inicio del programa Cercanías o determinados cuestionamientos a la forma de la presencia en la zona (tiempo de permanencia), al tipo de vinculación con las instituciones con anclaje territorial que tienen más historia, a la inexperiencia de los operadores más jóvenes del programa y a su nivel de rotación en los equipos técnicos de Cercanías. La escuela del Cerro cuestiona la rotación de los operadores del programa en el territorio, que parecerían dejar incompleto el trámite de las situaciones después de establecer el primer vínculo con las familias de la zona y la institución educativa. Cabría preguntarse si este cuestionamiento se debe a una expectativa institucional que supera lo que el operador territorial del programa puede efectivamente hacer en términos de acompañamiento de las familias y los niños una vez derivados a la institución educativa que debe hacerse cargo, por sí misma, de una situación que antes no llegaba a la escuela.

Con respecto a la tramitación de la derivación institucional de los usuarios, desde Cercanías Cerro se relatan malas experiencias con las instituciones que han llegado a acuerdos con el programa. Se hace referencia a cierto maltrato institucional a los usuarios del programa que requieren apoyo permanente de los técnicos para efectuar sus demandas institucionales, sobre todo en el ámbito de salud y educación. Cercanías parece tener una relación más fluida con otras organizaciones sociales que prestan servicios específicos en la zona, cuyos técnicos comparten la inserción territorial desde más tiempo.

En Melo el CAIF coordina territorialmente en espacios dispuestos a este fin como mesas interinstitucionales o nodos en los que participan tanto Cercanías como Jóvenes en Red. Los entrevistados no identifican dificultades para el acceso de situaciones derivadas por otras instituciones como el INAU o el Poder Judicial u otros programas como Uruguay Crece Contigo.

1.5 Valoración del funcionamiento de la experiencia interinstitucional del programa Cercanías a nivel territorial en la muestra analizada

A nivel de las instituciones que funcionan en territorio y de los usuarios del programa, Cercanías y el dispositivo organizacional que funciona a nivel territorial (los ETAF), son asociados con un programa implementado por el MIDES. Todas las referencias al programa apuntan en este sentido, tanto en el discurso de las instituciones como en el de los usuarios.

En virtud de la descripción realizada en el apartado anterior, en Montevideo y área metropolitana, parecería existir cierto nivel de fricción entre las organizaciones con arraigo y trayectoria de trabajo territorial en determinadas zonas, que han abordado las situaciones derivadas por los ETAF antes que el programa llegara al territorio, y la continuidad del trabajo con las mismas situaciones familiares.

En el momento de realización de las entrevistas de esta investigación, durante los meses de junio a setiembre de 2014, el protocolo de egreso de las situaciones de Cercanías a las instituciones y organizaciones sociales que operan en territorio no estaba aún implementado. Por lo tanto, en ese momento no aparecían señales claras acerca de la continuidad de los acuerdos y coordinaciones interinstitucionales con las organizaciones sociales con larga trayectoria de inserción territorial.

Si bien en algunas localidades la coordinación interinstitucional aparece con un peso relevante en los discursos, los acuerdos interinstitucionales en territorio parecerían funcionar más por el conocimiento y el reconocimiento interpersonal recíproco de los técnicos en el momento de efectivizar las derivaciones a las instituciones y organizaciones en cada zona de referencia.

Asimismo, se observan discursos en los que, ante cualquier problema de la institución con la familia derivada se recurre al operador de Cercanías, dando cuenta de una identificación de ese técnico como el responsable por excelencia y por tanto, marcando una tendencia a no responsabilizarse institucionalmente por la situación que ya forma parte del dispositivo del servicio en cuestión. Esta tendencia se constata en las instituciones que prestan servicios de salud y en las instituciones educativas. En este último caso, la tendencia se observa en todos los niveles, desde los dispositivos de primera infancia hasta los que prestan servicios en primaria, educación técnica y secundaria.

A nivel institucional parece registrarse una alta valoración de los servicios prestados en todas las materias, por lo que las instituciones no parecen sentirse interpelados por no disponer de dispositivos especiales para atender a este sector poblacional, instando a los usuarios de Cercanías a tramitar los beneficios y prestaciones institucionales de acuerdo a los canales establecidos y resistiendo la solicitud de “cupos especiales”, e incluso cuestionando las situaciones consideradas “emergencias” por los equipos técnicos de Cercanías.

En relación a la vinculación con el mundo del trabajo los acuerdos territoriales de los equipos técnicos de Cercanías parecen haber habilitado procesos en el marco de programas de empleo protegido, con cierta variabilidad en el barrio del Cerro en Montevideo, en virtud del emprendimiento ocupacional particular que allí se implementa.

El acceso al mercado laboral con protección social parece ser un escollo insalvable para este sector de la población más vulnerable que los acuerdos interinstitucionales no logran satisfacer, dado que el recurso a los programas de empleo protegido funciona durante un período acotado de tiempo y, a lo sumo se obtiene otro empleo de las mismas características –acotado en el tiempo y protegido– en otro programa asistencial focalizado en situaciones de extrema pobreza.

El MTSS no parecería ofrecer alternativas estables de trabajo para esta población más allá de cursos específicos de capacitación y reconversión laboral. En este sentido cabría interrogarse acerca de la perspectiva ministerial en relación a este sector poblacional y sus vías de acceso al mercado de trabajo formal.

Como ya se ha señalado, las condiciones habitacionales de este sector de la población constituyen un nudo problemático que los acuerdos interinstitucionales no parecen resolver. Si bien existen programas del MVTOMA y del Plan Juntos que plantean estrategias de mejoramiento habitacional en ciertas condiciones, los entrevistados coinciden en señalar que estas acciones no ofrecen soluciones que den respuestas estables a las necesidades de hacinamiento y habitabilidad mínima a este sector de la población.

Considerando los acuerdos interinstitucionales, el MVOTMA se compromete a ofrecer apoyo al programa dentro de los planes ministeriales. Aparentemente las llamadas “soluciones de mitigación” –que son cuestionadas por los operadores territoriales y agradecidas por los beneficiarios del programa– aparecen como una respuesta específica del MVOTMA ante las situaciones de extrema pobreza que le son planteadas desde el programa Cercanías.

En referencia al vínculo de los equipos técnicos del programa que operan en territorio, los discursos de las familias que transitan o han culminado su tránsito por Cercanías, dan cuenta de una subjetividad “agradecida” por el apoyo prestado en la tramitación

de prestaciones sociales y en el asesoramiento relacionado con problemas vinculares con los hijos, su escolarización, tramitación de pensiones y vinculaciones con programas como Jóvenes en Red, capacitaciones laborales o acceso a programas de empleo asistido. Parecería entonces que la intervención de los equipos técnicos estaría, por un lado, centrada en el acceso a prestaciones con un seguimiento muy cercano de la tramitación de beneficios sociales a los que las familias tienen derecho, y por otro lado, a la implementación de un acompañamiento en situaciones vinculares que las familias o sus miembros adultos no han podido resolver.

Los discursos de los usuarios entrevistados hacen mención al “apoyo psicológico”, al recurso inmediato, “los llamo y ellos vienen”, “están cuando los necesito”, “me ayudaron con mis hijos”, “son como mis amigos”, y al reconocimiento social en instituciones a los que no tenían acceso “ir a algún lado y ser conocida”. Una de las entrevistadas refiere recibir “ayuda psicológica”, “me alientan”. Así expuestos, estos discursos parecen asignar un lugar afectivo –cuasi familiar– a los operadores del ETAF.

1.6 Modificaciones en las trayectorias de los usuarios de Cercanías a partir de la intervención del programa (en términos de acceso a las prestaciones sociales)

Los usuarios entrevistados en Montevideo e interior son mayoritariamente mujeres, jefas de hogar y con más de tres hijos a cargo en promedio.

Las entrevistas describen situaciones de viviendas de extrema precariedad sobre las que ha intervenido el programa en la construcción de una habitación u otras acciones de mitigación. Esas intervenciones fueron vividas por los usuarios como mejoras sustantivas con respecto a las situaciones originales (ampliaciones que resolvieron el hacinamiento, materiales que mitigaron el frío y las filtraciones de agua, contrapisos que eliminaron el contacto directo con la tierra, etc.).

En referencia a la tramitación de prestaciones sociales parecería que, con antelación al ingreso al programa, todos los usuarios entrevistados tenían acceso a la Tarjeta Uruguay Social y Asignaciones Familiares. Se trata de hogares incluidos en los sectores de mayor vulnerabilidad social que ya habían sido identificados mediante el proceso de focalización realizado por la DINEM-MIDES

Los nuevos accesos a recursos sociales están relacionados con la escolarización de los hijos menores en las redes del Plan CAIF, el acceso a prestaciones relacionadas con hijos con dificultades de aprendizaje o al sostenimiento de la escolarización de los hijos en edad escolar y con inserción en el sistema educativo a nivel medio, sobre todo en relación con la UTU y programas de capacitación que se ofrecen a nivel público y privado. Asimismo surge de las entrevistas el acceso a programas asistenciales para los hijos mayores en el programa de empleo asistido Uruguay Trabaja y en la asistencia

ginecológica a las mujeres entrevistadas, control de embarazo, acceso a prestaciones en salud mental (psicólogos, neuropediatras para los hijos, exámenes específicos como electroencefalograma), y sobre todo el acceso a materiales de construcción de la vivienda, acceso al agua potable y en algún caso la prestación relacionada con el cambio de vivienda en zonas inundables.

En general las entrevistadas tienen una percepción positiva del programa Cercanías, aunque hacen referencia a varias prestaciones sociales que ya se habían gestionado por conocimiento personal y motivación propia antes del ingreso al programa, como se indicaba anteriormente. Asimismo, expresan una valoración positiva respecto al vínculo con los operadores del programa en términos de reconocimiento social e institucional una vez realizado el puente con las instituciones prestadoras de servicios sociales.

Las expectativas de los entrevistados a futuro, están relacionadas con el ingreso a programas de empleo asistido como Uruguay Trabaja, la reincorporación a cursos de capacitación que habían abandonado y la espera de materiales de construcción en trámite o de realojo de viviendas situadas en zonas inundables.

1.7 Consideraciones generales acerca de las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social en el caso del programa Cercanías

Este apartado, que pone el foco en la trayectoria de los usuarios del programa Cercanías hacia los dispositivos de políticas sociales y hacia el mercado de trabajo formal, no busca valorar el dispositivo focalizado en la extrema pobreza sino las posibilidades que abre hacia la integración social generando autonomía en los procesos de apoyo que el programa tiene establecidos.

En principio, el acuerdo interinstitucional no supone una priorización mediante sistema de “cupos” de privilegio en la atención para las situaciones derivadas por el programa, si bien los operadores valoran positivamente la facilidad del acceso institucional mediante vías de intercambio directo en territorio y con las direcciones institucionales. Las instituciones públicas, por su parte, intentan viabilizar la asistencia mediante los dispositivos ya existentes para el resto de la población, lo que parece ser una política institucional democratizadora. El carácter interinstitucional del programa y la evaluación que este realiza, acerca de la dificultad de acceso a las instituciones públicas, parecerían ser los factores que habilitan a los operadores a plantear la idea de priorización de determinadas situaciones de extrema precariedad. El discurso de los entrevistados de las instituciones, tiene por su parte una percepción positiva de la oferta asistencial, por lo que cabría cuestionar este supuesto de partida del programa, o señalar la tensión entre la percepción institucional y la de los operadores del programa. Por otra parte, cuando el operador del programa no logra el acceso prioritario a la institución cuya asistencia demanda, recurre a sus vínculos

interpersonales establecidos mediante su experiencia de trabajo en territorio, lo que no es una propuesta institucionalizada, sino que depende de las características negociadoras y la historia laboral del operador territorial. En los casos en los que las coordinaciones institucionales funcionan con regularidad, estos espacios aparecen como recursos donde los operadores de Cercanías y de otras organizaciones con base territorial pueden plantear sus demandas y realizar derivaciones.

Más allá del acceso –prioritario o no– a determinados servicios estatales que el programa viabiliza, los beneficiarios del programa afirman haber accedido a algunas de las prestaciones sociales por conocimiento personal del recurso, antes de la intervención del programa prioritario, o por haber participado de programas previos de atención a la emergencia social.

Si bien el programa viabiliza el acceso a ciertas prestaciones sociales que el referente familiar entrevistado considera positivas –como el mejoramiento de la vivienda, el seguimiento cercano de la escolarización de niños y adolescentes, el acceso a un programa de empleo protegido o la tramitación de algún beneficio social como pensiones por discapacidad– es la inmediatez y proximidad de la consultoría lo que valoran más enfáticamente. En este sentido, como ya fuere indicado, la intervención del operador hacia la familia es, con algunas excepciones, bien recibida por los usuarios del programa. Sin embargo, corresponde preguntarse si solamente este seguimiento caso a caso y cuerpo a cuerpo de todos los integrantes de la familia genera la autonomía esperable después de cierto tiempo de trabajo en cercanía.

Parecería que el dispositivo moviliza determinados recursos estatales en un tiempo acotado para lograr alguna mejoría de la situación, aunque este accionar no estaría impactando en los términos que se define como objetivo último del programa. Es decir, medidos en términos de los objetivos de inserción social con fines integradores que el programa se propone, la estrategia de cercanías no devuelve los resultados esperados, aun cuando el propósito integrador que se persigue, trasciende el alcance y la responsabilidad exclusiva de la política asistencial.

En relación a este punto no parece ser casual la demanda insatisfecha de los operadores en temas de trabajo y vivienda en relación a lo que el programa puede tramitar. Más allá de las voluntades ministeriales en el establecimiento de acuerdos puntuales en cuanto a la capacitación profesional (MTSS) o las “soluciones de mitigación” (MVOTMA), el programa no parecería poder contribuir a vehiculizar trayectorias sustentables de inclusión social, para aquellas familias que presentan situaciones de exclusión de larga data.

Capítulo 2

Trayectorias desde el programa Jóvenes en Red hacia las prestaciones sociales universales, específicas y hacia el mercado laboral

De acuerdo al diseño del programa Jóvenes en Red, propuesta de elaboración interinstitucional (MIDES, MEC, MTSS, MDN, MDYT, ANEP/UTU, INAU) elaborada en 2012, el programa está dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años desvinculados del sistema educativo y del mercado de trabajo formal. Combina un dispositivo de cercanía con talleres de formación y capacitación grupal asociados a la educación y a la capacitación para el empleo y promueve la participación de los jóvenes y adolescentes, a nivel de su comunidad local.

2.1 Convocatoria y acceso de los jóvenes y adolescentes al programa Jóvenes en Red

Si bien la documentación consultada define con precisión la población objetivo del programa, así como múltiples herramientas para instrumentar su convocatoria,¹⁰ algunos de los adolescentes y jóvenes entrevistados, relatan diversas modalidades de acceso al programa, lo que posibilita formular interrogantes acerca de la precisión con la que operaría la focalización. Por un lado, se expone una forma de aproximación e ingreso al programa propiciada por cierto mecanismo azaroso – “estaba ahí en la vuelta”; “estábamos sentadas con mi hermana ahí abajo”– en el marco de un proceso de búsqueda en territorio, de posibles sujetos partícipes del programa. En otros casos, son amigos o familiares ya integrados al programa, los que extienden la invitación a participar y acercan la propuesta. También se observan acciones focalizadas, dirigidas desde el programa hacia algunos sujetos que resultan “visitados” en sus domicilios, con el propósito de ser invitados a participar de la propuesta o son derivados desde otra institución con la que mantienen alguna vinculación previa. Por último, también se observa, en algún caso, que es el joven o el adolescente quién se acerca al programa.

Esta variabilidad en la tramitación de la convocatoria e ingreso al programa requeriría ser observada y analizada con particular atención, dado los efectos que la misma puede provocar en la composición de la población participante. No obstante, la información obtenida en la muestra de esta investigación, posibilita identificar

¹⁰ La propuesta está dirigida a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, que no estudian ni culminaron el Ciclo Básico, pertenecen a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza y no tienen un empleo formal. A su vez, para la convocatoria de la población objetivo se podrán utilizar, entre otras, las siguientes herramientas: Puerta a puerta: Informar a las familias sobre los objetivos y características del Programa; recorridas de calle; entrevistas a informantes calificados comunitarios y recolección de información proveniente de las instituciones con anclaje local. Programa Jóvenes en Red Propuesta de elaboración interinstitucional. MIDES, MEC, MTSS, MDN, MDYT, ANEP/UTU, INAU.

adolescentes y jóvenes en situación de pobreza y desvinculación institucional del estudio y/o trabajo, más o menos prolongada en el tiempo. Sus relatos exponen cotidianidades inmersas en condiciones de precariedades múltiples que arrojan problemas habitacionales y ambientales, dificultades para cuidar a los niños, acceder a trabajos formales o permanecer y avanzar en el sistema educativo.

Las mujeres refieren, previo a su ingreso al programa, a trabajos esporádicos y de poca duración, vinculados al cuidado de niños, atención en comercios (peluquería, almacén) y servicio doméstico. Por su parte, los jóvenes varones mencionan ocuparse en “changuitas” o trabajos zafrales como la cosecha de la caña de azúcar en Artigas. El recurrente retiro del ámbito educativo que caracteriza los relatos, menciona en varias oportunidades el tema del “aburrimiento” como un elemento explicativo del mismo, además de otras dificultades que devienen de las condiciones materiales precarias de existencia o de los requerimientos de cuidado que presenta la organización familiar y que favorecerían la desvinculación, fundamentalmente de las mujeres jóvenes y adolescentes.

Por otra parte, no se registran en el relato de los entrevistados, demasiados soportes institucionales previos al ingreso en el programa. En la mayoría de los casos la única vinculación con las prestaciones sociales refiere al ámbito educativo, con las características ya mencionadas y las inserciones laborales se observan por demás precarias. Las jóvenes con hijos remiten al CAIF como institución de referencia previa al ingreso en Jóvenes en Red. Parecería ser que efectivamente se está ante adolescentes y jóvenes que no estaban estudiando ni trabajando, pero que tampoco estaban participando de instancias o actividades de tipo cultural, deportivas u otras de la vida social. En un solo caso, un adolescente en Melo narra tener una vinculación prolongada con un club deportivo y otro en Bella Unión refiere a la vinculación con un centro de salud, que incluso habría propiciado el ingreso al programa.

También los relatos exponen cuadros vitales que presentan múltiples complejidades, como el caso de una joven de 19 años, madre de dos hijas, sin referencias paternas o maternas, sin ocupación ni ingresos, dependiente económicamente de su pareja, con tránsito por instituciones de acogida temporaria (INAU, MIDES) y sometida a situaciones de violencia doméstica. Desde un equipo territorial de Jóvenes en Red, se reconoce la dificultad que supone, en este cuadro, tramitar con éxito el cumplimiento de los objetivos propuestos por el programa.

Finalmente, algunas expresiones emitidas desde el ámbito institucional obligan a reflexionar acerca de los efectos de las políticas asistenciales, en lo que refiere a la delimitación de un segmento de población, que resulta calificada en términos de “población Mides” o “perfil Mides”. Cabría interrogarse, que atributos no explicitados, se le adjudica a esta población, más allá de su familiarización con lo que se denomina el “lenguaje de los programas”.

2.2 Estrategia de trabajo del programa Jóvenes en Red con énfasis en los acuerdos interinstitucionales

2.2.1 Tramitar el acompañamiento

Una vez que se produce el ingreso al programa y este comienza a operar como tal, los adolescentes y jóvenes entrevistados manifiestan que emerge con claridad y de manera inmediata, el propósito del programa de lograr la inserción en el mundo del trabajo y/o en el estudio de cada uno de ellos. La noción de que participar del programa otorga “beneficios” es reiterada en más de uno de los relatos. En los discursos estos beneficios se traducen en la “ayuda” para estudiar y/o trabajar, la beca mensual, los boletos, el aporte en materiales para el estudio, o el apoyo curricular si alguna asignatura ofrece problemas para su aprobación. También viajar de Bella Unión a Montevideo constituye un beneficio valorado por los jóvenes entrevistados.

Asimismo, se vislumbra en algunos relatos de jóvenes y adolescentes, cierta visión, que parecería concebir como factible la resolución de la desafiliación educativa y/o laboral, mediante la exclusiva activación de un mecanismo que haría coincidir deseos e intereses de cada sujeto con la ayuda del programa.

Establecido el acuerdo educativo, el programa prevé poner en marcha la hoja de ruta formalizada con cada joven o adolescente. En los relatos de estos últimos, el equipo socioeducativo aparece con suma disponibilidad para comunicar lo que sea necesario, resolver inconvenientes menores o facilitar recursos diversos (meriendas, útiles, etc.) “Están siempre en todo”, es la afirmación con la que jóvenes y adolescentes ponderan la cercanía del equipo territorial para con ellos. En un solo caso, un joven menciona la existencia de problemas de comunicación con el equipo territorial.

Por su parte, integrantes del equipo de trabajo, exponen con precisión la tarea de acompañamiento que el programa realiza, describiendo un accionar que al mismo tiempo que se define como “estar en la chiquita”, se califica de relevante. La proximidad supone, entre otros elementos, la escucha sistemática, la confrontación de perspectivas, y el acompañamiento en la tramitación hacia dispositivos formales ya sean educativos y/o laborales.

Esta proximidad que se describe en los relatos anteriores, también se orienta en el abordaje cotidiano hacia la adquisición de hábitos y responsabilidades, tarea que parecería adquirir tanta centralidad como inconvenientes. Se concibe como una labor de largo aliento que de alguna manera parecería absorber gran parte del trabajo de los equipos, y que contribuiría a flexibilizar no solo las propuestas ofrecidas a jóvenes y adolescentes, en función de sus posibilidades de sostenimiento, sino que también contribuiría a desplazar el efectivo cumplimiento de los objetivos del programa, en lo que a inserción laboral y/o educativa formal se refiere.

Estos relatos habilitan la posibilidad de colocar la interrogante acerca de si el programa no se abocaría fundamentalmente a tramitar una especie de “socialización tardía”, expresable también en el discurso de una joven partícipe del programa en Melo cuando afirma que “ellos (el equipo territorial del programa) te enseñan la forma de tratar con las personas”.

Ahora bien, de acordarse que el programa tramita con cada joven y adolescente cierta socialización a destiempo, y que esta no conforma una labor de fácil y rápida resolución, un aspecto a analizar lo constituye, no solo el hecho de contar con sujetos cuyos procesos de socialización no se han completado en tiempo y forma, sino el encuentro de este joven y/o adolescente con ámbitos institucionales que esperan recibir “otro” sujeto, correctamente socializado y motivado, y no el que efectivamente reciben.

Así expuesta esta tensión, algunos entrevistados narran cómo las instituciones prestadoras de servicios específicos y universales implementan una serie de acciones desacertadas que contribuirían a obstaculizar los procesos de inserción. En este sentido, varios relatos describen situaciones de maltrato y desatención institucional que parecerían sustentarse, entre otros posibles factores, en visiones estigmatizadoras de los jóvenes y adolescentes partícipes del programa.

Finalmente, identificado este cuadro de dificultades, no está ausente cierta perspectiva individualizadora del conflicto social, que coloca la mirada sobre los jóvenes y adolescentes y sus familias, e identifica en ellos, en su desidia, en su falta de interés, en su falta de motivación, en su cortedad de miras o en su egocentrismo, la explicación a los problemas que se presentan en sus trayectorias vitales.

Si estos atributos explican los fracasos de las biografías en cuestión, en algunos relatos, la “voluntad de querer salir adelante” o “ser resilientes a la situación donde están sumergidos” se configuran como los caracteres de signo contrario–pero de igual sustento conceptual– que conducirían hacia la integración social.

2.2.2 Carácter y alcance de los acuerdos interinstitucionales

El programa Jóvenes en Red prevé en su diseño, el desarrollo, de un trabajo comunitario que permita coordinar y articular, conjuntamente con las redes de protección local (salud deporte, educación formal, cultura, etc.), las respuestas dirigidas a los jóvenes y adolescentes partícipes del programa. Asimismo, se promueve el trabajo con instituciones locales: fundamentalmente en lo que refiere a las de naturaleza laboral y educativa. En el entendido de que la situación inicial de la población objetivo se origina en una desvinculación con este tipo de instituciones, se

considera que el trabajo en esta dimensión es imprescindible para proyectar trayectorias diferentes de los adolescentes y jóvenes incluidos en el programa.¹¹

Los representantes de las instituciones prestadoras de servicios específicos y universales y de las organizaciones de la sociedad civil, fundamentalmente los provenientes de Melo y Bella Unión, manifiestan desconocer la existencia de acuerdos interinstitucionales formales, que vinculen sus instituciones de referencia con el programa Jóvenes en Red. En algún relato, incluso, se expresa que los acuerdos “deben existir”, haciendo referencia al carácter formal de los mismos. No obstante, el énfasis se coloca en los acuerdos que se construyen a partir de convivir en un mismo territorio y compartir canales de comunicación entre los equipos de diferentes instituciones y servicios.

En lo que refiere a Montevideo, y específicamente al barrio del Cerro y Santa Catalina, los integrantes del equipo territorial del programa manifiestan conocer, aunque con cierta imprecisión, la existencia de acuerdos interinstitucionales tanto en lo que refiere a la estructura organizacional del programa, como a los acuerdos que se desarrollan en el territorio.

Los acuerdos, más ponderados por sus posibilidades de concreción en territorio, que por su elaboración formal, no parecerían arrojar, en lo que refiere a la priorización de la población partícipe del programa, los mismos resultados en todas las localidades estudiadas. En algunos testimonios de representantes institucionales, se afirma no priorizar en la atención a la población del programa, pero sí contribuir a su funcionamiento, facilitando el uso de espacios de trabajo, como sucede en el Polo Tecnológico Industrial del Cerro.

Otros relatos provenientes de Melo y Bella Unión, por el contrario, enfatizan como resultado del trabajo interinstitucional, la obtención de un trato diferenciado que supone facilitar el acceso de la población del programa a diferentes dispositivos prestadores de servicios universales de salud y educación. Esta política de priorización puede observarse también en el relato del representante del CAIF en el barrio del Cerro, así como en lo expresado por un integrante del equipo territorial del programa Jóvenes en Red de ese mismo barrio, en relación a la UTU y a los centros educativos en general.

La atención diferenciada parecería constituir, en estos casos, el producto fundamental al que se arriba como resultado de los acuerdos interinstitucionales alcanzados en el territorio. Estos parecen funcionar mejor en el sistema educativo, que en el ámbito

¹¹Ver Programa Jóvenes en Red. Propuesta de elaboración interinstitucional. MIDES, MEC, MTSS, MDN, MDYT, ANEP/UTU, INAU.

laboral, como consecuencia, entre otros elementos, del desencuentro entre los requerimientos de la oferta laboral y los niveles de formación de los jóvenes y adolescentes del programa. Particularmente, en el caso de Aeroparque y Colonia Nicolich, se destacan los acuerdos con el Ministerio de Trabajo vinculados al apoyo al componente laboral del programa Jóvenes en Red.

Por otra parte, los acuerdos en territorio también involucran la realización de acciones conjuntas entre el programa e instituciones prestadoras de servicios universales y específicos. En este caso, la suma de recursos posibilitaría, por ejemplo, disponer de atención en salud bucal para los jóvenes y adolescentes del programa, o desarrollar estrategias de prevención en relación al consumo problemático de drogas.

2.2.3 Implementación de los acuerdos interinstitucionales en territorio

En concordancia con el diseño del programa, los integrantes de los equipos territoriales describen la implementación de un trabajo comunitario orientado a coordinar y articular, conjuntamente con las redes de protección local (salud deporte, educación formal, cultura, etc.), las respuestas dirigidas a los jóvenes y adolescentes partícipes del programa. También desde los dispositivos de coordinación territorial se reconoce la participación comunitaria del programa.

Los acuerdos interinstitucionales en territorio parecerían expresarse a partir de un trabajo en red a nivel comunitario, asentado en un vínculo de confianza y conocimiento que resulta valorado positivamente, tanto por la mayoría de los integrantes de los equipos territoriales del programa como por los representantes de las instituciones prestadoras de servicios universales y específicos. En este sentido, se señala la existencia de protocolos de funcionamiento, pero se destaca también la particularidad de que en el territorio se conocen y asisten a las coordinaciones “siempre los mismos” lo que favorece la tramitación de los acuerdos locales. Asimismo, los servicios y programas, compartirían la atención a una misma población, cuestión que conduciría hacia un trabajo coordinado y en red.

La elevada ponderación que se observa en los relatos acerca de la coordinación interinstitucional y el trabajo en red, supone incluso, en un caso, valorar positivamente la ausencia de recursos monetarios en los dispositivos organizacionales locales. Desde esta perspectiva, “trabajar sin dinero” es favorecedor de una mejor gestión y coordinación entre las diferentes instituciones dispuestas en el territorio. Cabe interrogarse acerca de los aprendizajes de la experiencia que se relata, y de los fundamentos que sostienen una visión celebratoria de la ausencia de materialidad para la gestión de lo social.

El relato de la puesta en práctica de los acuerdos interinstitucionales, desde los representantes de las instituciones prestadoras de servicios universales y específicos, posibilita identificar una secuencia, que se inicia con la presentación por parte del

programa de cada situación a atender, ante una institución específica o en los espacios de coordinación interinstitucional, se continúa con la definición de prioridades y la búsqueda de respuestas acordes, y una vez estas definidas, se da lugar a un proceso de seguimiento personalizado por parte del programa y de las instituciones intervinientes. En este sentido, varios relatos subrayan la idea de que los jóvenes y adolescentes llegan “acompañados” desde Jóvenes en Red a las instituciones prestadoras de servicios universales y específicos.

2.2.4 Fortalezas y debilidades que expone la implementación de los acuerdos interinstitucionales en territorio

Al momento de ser consultados los integrantes de los equipos territoriales del programa, así como los representantes de las instituciones prestadoras de servicios universales y específicos, acerca de sus evaluaciones sobre los procesos de implementación de los acuerdos interinstitucionales, varios entrevistados reafirman que el “capital más grande es la articulación y la coordinación” entre los diferentes actores que actúan en un territorio. De esta manera parecería reiterarse la perspectiva que pondera por encima de la materialidad a coordinar, la propia acción de articular, en una exposición discursiva que deslinda la acción de coordinar de la materia que se coordina.

Este trabajo en red, y las coordinaciones realizadas, se ven facilitadas por el hecho de que los actores se conocen e interactúan permanentemente –“somos siempre los mismos” se decía anteriormente– pero también, como es el caso de Bella Unión, contribuye al fortalecimiento del trabajo comunitario, la historia socio política de la localidad en cuestión. No obstante, la valoración positiva que mayoritariamente los entrevistados hacen del trabajo en red y las coordinaciones interinstitucionales, un único entrevistado, observa que la proliferación y fragmentación de espacios de coordinación, a los que deben concurrir las mismas personas, puede configurarse en un obstáculo y en lugar de facilitar el trabajo interinstitucional puede constituirse en un verdadero escollo a zanjarse.

Consultados los referentes institucionales y los equipos territoriales de Jóvenes en Red, acerca de las dificultades que la coordinación interinstitucional conlleva, surge en primera instancia, la valoración de que los acuerdos adquieren un carácter más formal que real, en el entendido de que existen “en el papel”, pero no en “los hechos”. En este sentido, en algún caso, las posibilidades de concreción parecen asociarse al rol del representante institucional que intervenga en la tramitación de lo acordado y su modalidad de vinculación interpersonal. “Depende de las personas”, afirma un integrante del Equipo territorial de Jóvenes en Red de Colonia Nicolich. Similar expresión utiliza un actor institucional entrevistado en Bella Unión, que concluye en la necesidad de contar con “voluntad política” y “poder de gestión”.

A su vez, para el referente institucional del Hospital de Melo, la mirada analítica hacia la propia institución pública, trasciende al funcionario concreto, que según los relatos anteriores puede tramitar o no, según su voluntad, los acuerdos alcanzados, y reconoce, en la propia estructura y cultura organizacional, algunas dificultades que debilitan la calidad de los servicios y la atención a los usuarios.

Analizar el proceso de implementación de los acuerdos institucionales supone evaluar el acceso de los usuarios del programa, a las prestaciones y servicios sociales existentes. En este sentido, un actor institucional de Melo afirma que la actual oferta de prestaciones y servicios sociales del país ha crecido significativamente en calidad y cantidad, y esto sin duda lo percibe como un factor favorable para el mejor desarrollo de los acuerdos interinstitucionales. Pero al mismo tiempo, llama la atención acerca de la desigual disponibilidad y calidad de recursos que presenta el territorio nacional.

En el relato de los entrevistados, las mayores dificultades de accesibilidad parecerían observarse en el ámbito laboral. No obstante, la tramitación de la inserción educativa no está exenta de dificultades. En algún caso, la priorización en la atención posibilita inscribir a la población del programa en aquellas ofertas educativas que les interesan, pero cuando este tipo de atención no se produce, la posibilidad de elección educativa es desplazada por lo que hay disponible. En este sentido, la oferta educativa se percibe acotada y no siempre posible de ser ensamblada con los intereses de los jóvenes y adolescentes partícipes del programa.

En el caso de Colonia Nicolich, Bella Unión y Melo, a lo reducido de la oferta educativa se suman las dificultades derivadas de las insuficiencias del transporte público que no funciona más allá de las 18 horas, como sucede en Bella Unión, o es inexistente como en el barrio López Benítez en Melo, o exige a los adolescentes y jóvenes combinar varias líneas de ómnibus para llegar a un centro de estudio, como sucede en Colonia Nicolich. También la masividad de los centros educativos, así como su reducida capacidad locativa, se perciben como un serio obstáculo para el ingreso y permanencia de los jóvenes y adolescentes dentro de los dispositivos de formación.

En lo que respecta a la inserción laboral de los jóvenes y adolescentes del programa, las dificultades que exponen los entrevistados incluyen en primer término, prácticas de rechazo de los empleadores con respecto a la población proveniente de los programas sociales en general y de Jóvenes en Red en particular.

Por otra parte, los relatos de los entrevistados exponen dificultades de incompatibilidad entre los niveles de formación y calificación que presenta la población del programa, sus características de presentación, la responsabilidad de tener que asumir el cuidado de niños y la cantidad y calidad de la oferta laboral formal a la que pueden acceder. En suma, como expresa un representante del CEPE en Colonia Nicolich, “a veces llega población para la que no tenemos oferta laboral”.

En este contexto de dificultades, los equipos territoriales del programa valoran positivamente la coordinación con el CEPE (MTSS) en la medida que intervienen en la adquisición de ciertas habilidades por parte de los jóvenes y adolescentes, para el desempeño en el ámbito laboral. Sin embargo, al mismo tiempo reconocen que esta no es una vía efectiva de acceso al mercado formal de trabajo, para la población del programa.

Por último, los Equipos territoriales del programa identifican también la ausencia de otros recursos y servicios tales como especialistas para la atención de la salud, recursos técnicos y espacios públicos equipados para actividades deportivas y propuestas socioculturales, entre otros.

2.3 Modificaciones en las trayectorias de los jóvenes y adolescentes partícipes en Jóvenes en red a partir de la intervención del programa (en términos de acceso a las prestaciones sociales)

¿Qué sucede con las trayectorias de los jóvenes y adolescentes que transitan por el programa Jóvenes en Red hacia los dispositivos educativos y/o laborales?. Los relatos de los representantes institucionales así como los de los Equipos territoriales del programa afirman, casi en su totalidad que, la inserción educativa, fundamentalmente la formación técnica, predomina en relación a la laboral.

Parecería ser que aún con las dificultades que presenta la oferta educativa en las localidades estudiadas, para la población objetivo del programa resulta más accesible el ingreso a estas propuestas que la incorporación al ámbito laboral. ¿Se ve esto facilitado por la flexibilidad y diversidad que han adoptado en el último tiempo los formatos educativos, fundamentalmente en la formación técnica? ¿Cuánto inciden también los procesos de acompañamiento que desde el programa se implementan y que trazan una comunicación de ida y vuelta entre Jóvenes en Red y la institución educativa?

Sin embargo, como ya fuera indicado, el ingreso y la permanencia de los jóvenes y adolescentes del programa a las propuestas educativas, aún en su formato más flexible, es un proceso que no está exento de dificultades. En este sentido, varios relatos afirman que la mayoría de los adolescentes y jóvenes no logran “sostener” los requerimientos institucionales.

Por otra parte en lo que refiere al acceso al trabajo, las plazas laborales que se obtienen por la intervención del programa se concretizan en algún caso, en experiencias de trabajo protegido, que desde el relato de algún usuario, parecerían constituirse en la mejor opción para obtener ciertos beneficios y acceder a condiciones de formalidad. En otros casos es el joven o el adolescente el que obtiene alguna ocupación precaria. En otros relatos se describen experiencias de trabajo poco durables en el tiempo, porque el joven o adolescente deja de concurrir al lugar de

trabajo—y en este sentido, la referencia al no “sostenimiento” se reitera— o porque la oferta laborales fundamentalmente zafral.

Consultados acerca de procesos “exitosos” en lo que refiere al tránsito de Jóvenes en Red hacia el mercado de trabajo y los ámbitos educativos, algunos actores institucionales e integrantes de los Equipos territoriales del programa, exponen experiencias “exitosas” que se presentan en un formato de relato personal y único. El caso emerge potente y parecería alimentar el sentido del accionar del programa.

Finalmente, los jóvenes y adolescentes, como ya se había señalado, exponen una valoración positiva del programa, en la que las trayectorias de inclusión no son objeto de análisis y en la que sobresale el acompañamiento y la escucha como elementos que sustentan tal valoración. Expresiones tales como “me hace bien estar con ellos” (con el equipo del programa) “me despeja”, “conversan”, “me estimulan” son algunas de las palabras enunciadas por los entrevistados. Asimismo, resulta destacado en los discursos el aporte lúdico y recreativo de la propuesta. En este sentido se recogen enunciados tales como: “Me divierto”, “aprendí a jugar al ajedrez”, “me gustan los juegos de caja”.

2.4 Consideraciones generales acerca de las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social en el caso del programa Jóvenes en Red

Analizar las estrategias de inclusión como estrategias de integración social en el caso de Jóvenes en Red supone observar el proceso de implementación del programa en lo que refiere fundamentalmente a la puesta en práctica en territorio de los acuerdos interinstitucionales que sustentan la propuesta. En este sentido, el material relevado posibilita observar que mayoritariamente quienes operan a nivel local afirman desconocer o conocer parcialmente la existencia de tales acuerdos. Sí parece adquirir significado la construcción de redes y acuerdos en el marco de un trabajo próximo entre instituciones que intervienen en un mismo territorio y de manera sostenida en el tiempo.

A los efectos de propiciar el tránsito desde Jóvenes en Red hacia los dispositivos universales y específicos los Equipos territoriales del programa entablan diálogos y acuerdos con las instituciones y las sectoriales correspondientes, al tiempo que disponen una estrategia de acompañamiento personalizado a los jóvenes y adolescentes participantes, en la que se destaca una labor, que podría calificarse de “socialización tardía” o a destiempo de la población involucrada,

El rendimiento efectivo de este accionar parece verse afectado por variables de diferente naturaleza: las modalidades de intervención y relacionamiento interpersonal, así como la capacidad de gestión de los referentes institucionales con los que se requiera interactuar; las posibilidades de “sostén” de los jóvenes y adolescentes de los requerimientos institucionales que se les disponen en los ámbitos educativos,

laborales o sociales en sentido amplio; la existencia de recursos de calidad y en cantidad suficiente en el territorio de referencia, entre otros.

Tanto la inserción educativa como laboral de la población objetivo del programa expone dificultades relevantes para su concreción, aunque las mismas son más severas en relación al ingreso al mercado formal de trabajo. Los jóvenes y adolescentes parecerían acceder a los formatos más flexibles de la formación técnica, mientras que en relación al trabajo las experiencias más estables, salvo escasas excepciones, refieren a experiencias de trabajo protegido, como es el caso de Uruguay Trabaja. Más allá de estas inserciones ocupacionales, se observan trabajos precarios y zafrales.

Por otra parte, las instituciones prestadoras de servicios universales no parecerían ofrecer condiciones de apertura y habitabilidad para los sujetos provenientes de los dispositivos asistenciales.

La población del programa más que remitir en sus discursos a las vinculaciones educativas y/o laborales que la inserción en el programa les generó, destacan fundamentalmente la escucha y el acompañamiento que reciben del Equipo territorial, así como la participación en actividades culturales, deportivas o socio recreativas.

En suma, el programa estaría incidiendo en las condiciones de existencia de los jóvenes y adolescentes, pero no en el sentido último de sus objetivos. Parecería ser que los accesos a prestaciones diversas que el programa puede propiciar, e incluso la vinculación, aunque débil con el mundo del trabajo, no son suficientes para viabilizar un tránsito sostenido hacia los dispositivos universales. En este sentido, a pesar del pasaje por el programa, el sujeto permanecería allí donde se lo captó.

La conjunción de estos factores, y la excepcionalidad que parecerían asumir los tránsitos calificados de “exitosos”, se ven coronados además por algunos enunciados, que colocan como factor explicativo del fracaso social a la imposibilidad que ostenta la población del programa de poder sostener los requerimientos institucionales que se le presentan en los dispositivos universales y en el mercado de trabajo. Desde esta perspectiva, una vez más, parecería verse reforzada cierta visión individualizadora del conflicto social, que hace recaer sobre los sujetos más vulnerados, la exclusiva responsabilidad del no cumplimiento de las metas programáticas.

Capítulo 3. Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social en el caso de los programas Cercanías y Jóvenes en Red. Análisis y conclusiones

La investigación realizada se abocó a estudiar las trayectorias sociales de inclusión de familias y jóvenes partícipes de los programas Cercanías y Jóvenes en Red desde los programas sociales en los que se adscriben hacia las instituciones públicas prestadoras de políticas sociales específicas y universales y el mercado formal de trabajo.

Tanto Cercanías como Jóvenes en Red son programas interinstitucionales concebidos como “puentes” que asentados en acuerdos intersectoriales, conducirían a las familias y a los jóvenes y adolescentes partícipes de ambos programas, hacia los dispositivos institucionales de carácter universal, hacia otros dispositivos específicos y el trabajo formalizado. En este sentido, las dos propuestas programáticas persiguen propósitos de inclusión social para una población que se caracteriza por encontrarse en condiciones de vulnerabilidad, extrema pobreza e indigencia.

Para dar cumplimiento a este objetivo ambos programas conciben dispositivos de cercanía, al mismo tiempo que definen un abordaje de carácter integral, territorial y en comunidad, por un plazo determinado de tiempo. Esta estrategia, supone desarrollar, tanto un trabajo con la familia o el joven y/o adolescente – orientado a promover la reflexividad y la problematización de los trayectos biográficos individuales y familiares – como hacia la oferta de prestaciones y servicios sociales con el fin de obtener y adecuar los recursos necesarios para la población atendida.

En consecuencia, analizar y reflexionar acerca de las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social en el caso de los programas interinstitucionales Cercanías y Jóvenes en Red, supone considerar tanto el accionar que se dispone desde estas propuestas, como el que se desenvuelve desde los dispositivos universales y específicos, y desde el mercado formal de trabajo, a partir de la perspectiva de los operadores del programa, los representantes institucionales correspondientes y las familias, jóvenes y/o adolescentes involucrados.

Si bien tanto para Cercanías como para Jóvenes en Red los acuerdos intersectoriales constituyen un punto de apoyo neurálgico para asegurar el acceso a las prestaciones universales y específicas de su población objetivo, una primera línea de exploración acerca de la efectividad de dichos acuerdos para el cumplimiento de las metas de ambos programas, arroja, inicialmente, el dato de que los operadores y referentes institucionales consultados, casi en su totalidad, parecerían desconocer o tener muy poca información acerca de la existencia formal de las alianzas intersectoriales. Priman entonces, los acuerdos informales derivados del conocimiento y de las acciones continuas de quienes comparten cierto territorio.

Conjuntamente con esta valoración positiva acerca de las experiencias de articulación comunitaria, que otorgarían una especie de sostén colectivo, los relatos de los entrevistados también hacen referencia a ciertos inconvenientes para que de estas coordinaciones resulte la cobertura de las necesidades de la población vinculada a Cercanías y Jóvenes en Red. En este sentido, no parecería verse con claridad, en los dispositivos universales y específicos consultados, una política de priorización que viabilice un acceso diferenciado. O por lo pronto, no se observa un accionar uniforme. Ciertas instituciones disponen de cupos prioritarios para ser utilizados por los usuarios de ambos programas y otras no. En unos casos no solo no hay priorización de esta población, sino que operan prácticas de rechazo y discriminación, algunas de índole discursiva y otras que se materializan en acciones concretas de no inclusión.

A su vez, el relevamiento realizado expone situaciones donde la respuesta institucional a las necesidades de la población objetivo de los programas en consideración, es absolutamente insuficiente. Según el universo consultado, esto sucede en el caso del programa Cercanías, con la temática de la vivienda o con las dificultades de acceso a la consulta de ciertas especializaciones médicas y a dispositivos de atención en salud mental, y con la atención de la violencia doméstica, con inclusión de la figura del varón. En Jóvenes en Red, los entrevistados enfatizan lo limitado del transporte público, fundamentalmente en las localidades del interior del país seleccionadas, así como a la ausencia de oferta recreativa y cultural.

Particularmente en lo que concierne a la educación, mayoritariamente los operadores entrevistados reconocen modificaciones sustantivas en lo que refiere a la flexibilización de los formatos educativos, sobre todo en lo que respecta a la formación técnica. Al mismo tiempo, concluyen que la ausencia de cupos suficientes a la demanda que se expresa en el territorio, hace que finalmente, los jóvenes y adolescentes se vean obligados a renunciar a su elección de formación e ingresar a lo que la oferta educativa permita.

En suma, si bien los operadores de ambos programas perciben una mejora en la oferta de recursos que ofrecen los dispositivos universales y específicos, también señalan su distribución desigual, insuficiente y desajustada a las necesidades de los sujetos. A su vez, salvo raras excepciones, no se recogen miradas reflexivas desde los representantes institucionales acerca de la calidad y cantidad de su oferta de servicios, así como en relación a su participación y responsabilidad en lo que refiere a procurar la inclusión de los sujetos más desfavorecidos en los dispositivos universales. Los relatos parecerían exponer instituciones convencidas de estar brindando la mejor oferta y en consecuencia, le correspondería a cada sujeto, interiorizar sus normas de regulación y adaptarse a su dinámica de funcionamiento.

Por otra parte, ambos programas exponen severos inconvenientes para vehicular el tránsito de sus usuarios hacia el mercado formal de trabajo. Los operadores vinculan problemas provenientes de la estigmatización de la que es objeto esta población por parte de los empleadores, así como insuficiencias de su nivel de formación e imposibilidad de sostener los requerimientos y las habilidades que el mercado formal de trabajo demanda. En el caso de las mujeres, se agregan además, dificultades para conciliar el trabajo con el cuidado de los hijos y las responsabilidades domésticas.

Los movimientos que se generan a partir de las intervenciones asistenciales, conducirían a los sujetos hacia otras propuestas de igual carácter, como se percibe con claridad en relación a los programas de trabajo protegido. Puede observarse también, que en el caso de las inserciones que se tramitan hacia el sistema educativo, con las limitantes ya mencionadas, aún en las experiencias de mayor flexibilidad en cuanto a sus formatos pedagógicos y con el acompañamiento de los operadores de las propuestas asistenciales, los jóvenes y adolescentes que ingresan, denotan dificultades para darle continuidad a su permanencia.

De esta manera, parecería ser que los usuarios de ambos programas desarrollan una *movilidad lateral* (Merklen, 2013; Telles e Hirata, 2010) como resultado de la configuración de trayectorias que solo se despliegan en los ámbitos asistenciales (como en este caso) o en los intersticios o márgenes sociales, donde se combina de manera continua y circular, la formalidad con la informalidad y la legalidad con la ilegalidad, sin que sea posible para los sujetos involucrados, trascender el carril por el que transitan.

Dado el tenor de estas dificultades en lo que refiere a obtener y adecuar los recursos necesarios para la población de ambos programas, parece insinuarse la posibilidad de que los operadores de las dos propuestas programáticas tiendan a priorizar su labor con las familias, los jóvenes y los adolescentes, en detrimento de una estrategia que prevé dos líneas de acción, una orientada a los usuarios y otra a los dispositivos institucionales. Es precisamente en esta dirección que las fuentes empíricas relevadas ofrecen evidencia acerca de la cual se entiende pertinente reflexionar, formular algunas interrogantes y sugerir ciertas explicaciones hipotéticas.

Los operadores entrevistados describen prácticas de acompañamiento, escucha y disponibilidad inmediata a los requerimientos de atención que les extiende la población de ambos programas. Son estos los componentes de la intervención y del vínculo con los operadores que los usuarios valoran como positivos y que probablemente se vean facilitados por los dispositivos de proximidad que ambos programas disponen. Se desenvuelve de esta manera, una dimensión afectiva de la intervención, asentada en acciones de cuidado y atención, que no debería

desestimarse, dada su contribución al reconocimiento social de sujetos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, extrema pobreza e indigencia.

Pero no parecería ser este el único efecto resultante de la priorización del trabajo con las familias, jóvenes y adolescentes. También es posible considerar que ambos programas desarrollen elementos que los aproximen a las *políticas de individuación* o *políticas del individuo*, entendidas como una constelación de intervenciones públicas que se centran en la producción del sujeto individual e “intentan comprometer a toda persona para que se asuma al mismo tiempo como un sujeto activo y responsable” (Merklen, 2013: 46).

Según Merklen, estas políticas tienden a *movilizar* a cada sujeto – he aquí el sentido último de la categoría de *activación* – con el propósito de que puedan visualizar su cuadro de dificultad, establecer los objetivos para superarlo y diseñar la estrategia más adecuada para alcanzarlo. Todo ello desde un modelo metodológico, que el autor califica de *copresencia*, y que asocia a usuarios y operadores en la realización de las tareas antes mencionadas.

Cada uno no hace más que seguir su proyecto y lo importante es que haya identificado bien su terreno, que tenga la idea más clara posible de proyecto y que se adentre en lo social lo mejor pertrechado posible para enfrentar cualquier eventualidad. (Merklen, 2013:78-79)

Para la implementación de estas políticas, continúa Merklen, se recurre a medidas como el acompañamiento, la ayuda personalizada, la proximidad y la orientación. De esta manera se pretende que los sujetos trabajen sobre sí mismos para reactivar la voluntad individual y devengan así, responsables de su cuadro vital. Las acciones que procuran el *empoderamiento*¹² de los sujetos constituyen, desde la perspectiva de Merklen, una muestra evidente de esta concepción.

“La idea misma de integración social es ajena a las políticas de individuación”, afirma Merklen (2013:78), dada su inspiración liberal que, al mismo tiempo que ignora la existencia de una estructura o sistema social, coloca al sujeto como actor responsable de su propia vida, bajo obligaciones de activación. Estos requerimientos conducen a los sujetos más vulnerados y *menos pertrechados para enfrentar cualquier eventualidad* a unas exigencias a las que no pueden responder ya que carecen de los

¹²Merklen recuerda que este término surge en los Estados Unidos en los años sesenta del siglo pasado, como una expresión que originariamente refiere al poder de decidir, de participar y de resistir de las comunidades más desfavorecidas y violentadas por políticas de renovación urbana. Luego, en los años ochenta se le vacía completamente de la dimensión política del poder para ser reinterpretada en términos de capacidades individuales para tomar decisiones racionales en un contexto de economía de mercado (Merklen, 2013).

medios necesarios para ello. Sin embargo, concluye Merklen para las políticas de individuación, no hay deuda social con los más desfavorecidos, sino solo individuos que deben activarse y hacerse cargo de sí mismos.

Cercanías y Jóvenes en Red constituyen dos propuestas programáticas que se desarrollan en un contexto de cambio de rumbo en materia de bienestar en el país, caracterizado entre otros aspectos, por la recuperación de la intervención del Estado en la materia, en tanto se asume que las situaciones de pobreza e indigencia no pueden resolverse exclusivamente en el mercado, sino que requieren de la intervención estatal (Midaglia, 2012).

A su vez, como ya fue indicado, ambos programas son concebidos como propuestas asistenciales que deberían actuar como puente hacia los dispositivos universales, específicos y el mercado formal de empleo. Las referencias empíricas de este estudio posibilitaron identificar dificultades múltiples para la concreción de este propósito, lo que propiciaría una intervención programática centrada en el trabajo con los usuarios, en detrimento del accionar sobre la oferta de bienes y servicios sociales.

Si bien puede considerarse que estos programas –tal cual han sido definidos y en el marco de las orientaciones que caracterizan la actual matriz de protección– no han sido concebidos como *políticas de individuación*, parecería que los procesos de implementación, así como las limitantes que los dispositivos universales y el mercado de trabajo formal presentan, estarían conduciéndolos en esa dirección o, por lo pronto, habilitarían la incorporación de componentes individualizadores en ambas propuestas.

La reiterada mención a la imposibilidad de *sostener* los requerimientos institucionales y del mercado de trabajo de los usuarios de Jóvenes en Red y Cercanías, a la que hacen referencia operadores y representantes institucionales, ¿supone sujetos no *activados* o no *movilizados*? ¿Dónde radican los sustentos de esta imposibilidad cuando se hace referencia a sujetos vulnerados y sometidos a situaciones de pobreza e indigencia?

La muestra empírica de esta investigación, permite afirmar que no siempre están disponibles los servicios universales y específicos que se requieren, pero cuando esto sí sucede, no parecerían ofrecerse, en todos los casos, en condiciones de apertura y sustentabilidad para los sujetos provenientes de los dispositivos asistenciales. No obstante las dificultades para el acceso y la permanencia en dichos dispositivos, resulta mayoritariamente comprendida en términos de imposibilidad de *sostenimiento* de los sujetos y no de responsabilidades institucionales.

En este sentido, no bastaría con disponer del bien, recurso o servicio para que sujetos provenientes de los programas asistenciales y que han sido afectados por sostenidos procesos de *desciudadanización*, puedan apropiarse de los mismos, incorporarse y

permanecer en los dispositivos universales y específicos. Se requieren *condiciones de apropiabilidad*, fundadas en la disponibilidad de los dispositivos institucionales, pero también en las disposiciones y recursos que conforman al sujeto de derechos como tal (Grassi, 2013).

Esto supone, entre otros aspectos, contar con la materialidad que viabilice la efectiva inserción institucional, así como atender a los significados que guardan para estas familias, jóvenes y adolescentes los dispositivos institucionales y las prestaciones y servicios que allí se disponen. Al mismo tiempo, construir *condiciones de apropiabilidad*, demanda acciones específicamente dirigidas a los dispositivos institucionales, orientadas no solo a reflexionar acerca de sus sentidos y modalidades de actuación, sino también a encontrar y poner en práctica, conjuntamente con el resto de los componentes de la matriz de bienestar, políticas de inclusión efectivas para la población proveniente de los programas asistenciales. Esta tarea es tan relevante como difícil, en una contemporaneidad que, como señala Dubet, expone instituciones simbólicamente menos eficaces y en proceso de decadencia, como resultado de la implosión de sus propias contradicciones (Dubet, 2006, 2013).

Con notoria similitud conceptual son comprendidas las dificultades para el acceso al mercado formal de trabajo que exponen las trayectorias de los usuarios de ambos programas. Los operadores y referentes institucionales describen, en un contexto de notoria mejoría en lo que refiere a los indicadores vinculados al mercado de trabajo, un cuadro problemático para el acceso al trabajo formal de la población objetivo, en el que se entremezclan la falta de formación y calificación de los sujetos, con limitaciones de la oferta y resistencias de los empleadores a incorporar a quienes provienen de los programas asistenciales.

Sin embargo, la imposibilidad de esta población para sostener los requerimientos y las habilidades que el mercado formal de trabajo demanda, se configura, en el discurso de algunos entrevistados, como el factor explicativo fundamental de su desocupación. La imposibilidad de sostenimiento se manifiesta incluso en las experiencias de trabajo protegido.

“A veces llega población para la que no tenemos oferta laboral”, afirma un representante institucional entrevistado. Esta expresión parecería validar la observación realizada por Castel, ya hace algunos años, de que podría estarse ante solicitantes de empleo que no serían susceptibles de encontrarlo. Por ello, desde su perspectiva, ciertas formas de no empleo, no son exactamente desocupación (Castel, 2006).

El mercado representa, como ningún otro sector, la paradoja de la libre competencia en un registro sistémico de desigualdad de posiciones sociales para quienes participan del llamado libre juego de la oferta y la demanda. Si bien en las sociedades con mayor

presencia estatal como la uruguaya, el trabajador es un sujeto de protección social frente a las posiciones claramente diferenciadas del empleador, la concepción misma del mercado de trabajo supone un espacio social liberado a la competencia de sujetos que parten de posiciones sociales muy diferentes entre sí.

Como explica Dubet, tanto las sociedades más equitativas sostenidas en el Estado de bienestar, que han priorizado la igualdad de las posiciones en su concepción de justicia social, como las sociedades más liberales han corrido su sistema de legitimación de las desigualdades sociales hacia la idea de la igualdad de oportunidades (2011). Sin embargo, como indica el autor, la ficción estadística de la igualdad de oportunidades en la competencia de posiciones en la vida política, en la educación y en el mundo del trabajo ha dado lugar a la constatación crítica que denuncia la escasa representación de las mujeres, los hijos de obreros, los hijos de migrantes, los discapacitados y otras minorías visibles en las distintas esferas de la vida social (Dubet, 2011: 55). En un intento por superar estos desequilibrios, se ha apelado a la idea de discriminación, induciendo a las minorías a luchar por diferenciarse en la demanda de sistemas de discriminación positiva, que no ha logrado otra cosa que la priorización de las diferencias culturales y la lucha entre los desposeídos para argumentar su particular victimización entre otras tantas apoyadas en la memoria histórica.

Si en el mundo del trabajo la igualdad de posiciones tiende a conservar los derechos adquiridos colectivamente, el supuesto de la igualdad de oportunidades tiende a la competencia de todos contra todos para que “gane el mejor”. Esto ha redundado en la estigmatización de quienes no alcanzan los estándares sociales deseables, en la resignación y en la violencia social de una sociedad desigual, que se resiste a apoyar socialmente a los que no se han esforzado lo suficiente. Se pide entonces a estos sujetos que elaboren un proyecto de vida, movilizándolo sus propios recursos para salir de su situación.

La igualdad de posiciones se sustenta en la imagen de una sociedad “funcional” – apoyada, aunque con variabilidades, en las teorías de Durkheim y Marx– en el que “las posiciones forman un sistema, aunque sea un sistema de explotación”. Por el contrario,

Dado que las oportunidades conciernen a los individuos, estos deben ser activos y movilizarse para merecerlas. Lo que está en juego en la sociedad dejan de ser las instituciones y pasan a ser los individuos, a los que se pide que triunfen y aprovechen las oportunidades. Las posiciones son así menos un estatus asegurado que oportunidades y obstáculos, recursos y desventajas, redes y capitales. Desde entonces, la sociedad ya no es considerada como un orden más o menos justo o integrado: se vuelve una actividad cuyo dinamismo y cohesión resultan de la acción de los actores mismos (Dubet, 2011: 61).

Este esquema, “que ubica a los actores en una competencia continua”, supone “una sociedad activa y eficaz porque moviliza el trabajo y el talento de todos”, proponiendo un pasaje desde las políticas universales a políticas dirigidas sobre sectores, riesgos y oportunidades específicas que coloca al beneficiario de la ayuda social más que como víctima como responsable en el logro de su proyecto personal (Dubet, 2011: 61-62).

Por ello, advierte Baráibar, la no concreción de las metas de inclusión social que los programas de referencia ostentan, pueden terminar contribuyendo a fortalecer la imagen del “mal pobre” que atraviesa toda la historia de la asistencia, colocando la responsabilidad de los problemas sociales en los individuos, que terminan siendo cuestionados en sus capacidades en el cuidado de sus hijos, su asistencia sanitaria, escolarización y desempeño en el mundo social y laboral (Baráibar, 2014).

También por ello, como recuerda Merklen (2013) la vagancia es lo más temido por toda política de individuación. La asistencia para socorrer al “perdedor” se concibe en un tiempo acotado y siempre y cuando el sujeto no se instale en la asistencia y realice los esfuerzos necesarios para reintegrarse al trabajo, máxime para el caso nacional, que presenta un país con favorable desarrollo económico y mejoramiento de los indicadores sociales en general.

A modo de cierre

Así expuestas y comprendidas las tensiones y dificultades que el estudio realizado posibilitó observar acerca de las trayectorias de inclusión, en el caso de los programas Cercanías y Jóvenes en Red, es posible hacer algunas precisiones finales.

Si bien la política asistencial se ha desarrollado y ampliado su cobertura, no parece estar claramente articulada ni con los dispositivos universales ni con el mercado formal de trabajo. Por lo pronto la evidencia empírica de este estudio expone notorias dificultades en el tránsito o pasaje de los usuarios de los dispositivos asistenciales a los universales, específicos y el trabajo formal.

De esta manera, parecería reafirmarse el riesgo de *dualización* en el tratamiento de las problemáticas socioeconómicas –ya advertido en otras producciones académicas nacionales– que se materializa en la separación entre un componente de asistencia social, financiado por rentas generales, y otro de bienestar, fundamentalmente contributivo y vinculado al empleo. De no establecerse niveles de efectiva conexión y complementariedad entre ambas esferas, se ve incrementado el peligro de profundizar la fragmentación de la propuesta de bienestar. En consecuencia, se vería comprometida la pretensión política de atender al conjunto de la población con los mismos principios e instituciones (Antía et al, 2013).

Cuando circulan y comienzan a instalarse expresiones que califican a los usuarios de los programas Cercanías y Jóvenes en Red de “población Mides”, no solo se construyen estereotipos sociales, también se reduce la problemática de este segmento de población a materia exclusiva de un ministerio y a una propuesta: la asistencial. Sobre ambos recaerá luego, la exclusiva responsabilidad por los resultados que se obtengan, mientras que el resto de la institucionalidad de la protección social parecería poder guardar ajenidad y distancia con la integración de aquellos que se encuentran en situación de extrema pobreza e indigencia.

Estas observaciones colocan interrogantes acerca del alcance y la eficacia con la que operan los acuerdos intersectoriales en ambos programas. En detrimento de un modelo concentrado en reparticiones específicas y especializadas del Estado, en la actualidad, parecería existir cierto consenso con respecto al uso de los diseños intersectoriales, bajo el supuesto de que son la manera más eficiente de implementar políticas públicas (Cunill-Grau, 2014).

Sin embargo, para el caso de Cercanías y Jóvenes en Red, el discurso de los actores entrevistados evidencia desconocimiento de los acuerdos existentes, así como insuficiencias en la calidad, cantidad y modalidad de gestión de las prestaciones y servicios que se disponen. En este sentido, puede pensarse que el desarrollo de nuevas concepciones en materia de políticas públicas no forzosamente parece estar acompañado de la necesaria transformación en la gestión gubernamental y administrativa (Ramírez López & Fernández de Lara, 2014).

En suma, para dar cumplimiento a los objetivos de inclusión parecerían requerirse acciones que superen la tendencia dualizadora de la propuesta de bienestar, desde una perspectiva de gestión intersectorial que trascienda la articulación y coordinación de recursos y servicios. En este sentido, todo análisis acerca de las estrategias de integración social no debería quedar encapsulado solo en la política asistencial, desconociendo las modificaciones que tendrían que procesarse en el mercado de trabajo, y en las políticas públicas en general, para que los objetivos planteados –que la política asistencial por sí misma no puede resolver– tengan mayores posibilidades de realizarse (Baráibar, 2014).

Bibliografía

Álvarez Leguizamón, S. (2002) La transformación de las instituciones de reciprocidad y control: del don al capital social y de la biopolítica a la focopolítica. En Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 2002, vol. 8, n° 1 (ener.-abr.), pp. 57-90.

Álvarez Leguizamón, S. (2005) Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza, En: Álvarez Leguizamón, S. *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO. pp. 239-274. Disponible en

<http://www.crop.org/viewfile.aspx?id=347>

Antía et al (2013) La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. En Revista Uruguay Ciencia Política, 22, pp.153-174.

Baráibar, X. (2012). Evitando el riesgo de la complacencia: aportes y límites de los Programas de Transferencias Condicionadas a partir del caso uruguayo. En Revista de Políticas Públicas, número especial, 219 – 229.

Baráibar, X. (2014) Entre el reconocimiento y la renuncia: posibilidades y límites de la política asistencial a partir de la experiencia uruguaya. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional: “Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea”, realizadas en La Plata, Argentina, el 2-3 de octubre de 2014. Disponible en:

http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/gt14_entre_el_reconocimiento_y_la_renuncia_posibilidades_y_limites_de_la_politica_asistencial.pdf

Castel. R. (2004) *La inseguridad social, ¿qué es estar protegido?* Buenos Aires, Ediciones Manantial.

Castel (2009) *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Cimadamore, A. y Cattani, A. (coords). (2008) *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires, Colección CLACSO. Siglo del Hombre Editores. Disponible en:

<https://www.dropbox.com/s/7shab6ll1o4z20d/x%20-%20cattani.pdf?dl=0>

Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. En Revista Gestión Y Política Pública, 23 (1), pp. 5-46.

Dubet, F. (2013) *El trabajo de las sociedades*. Buenos Aires, Amorrortu.

Dubet. F. (2011) *Repensar la justicia social contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires, Siglo XXI.

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

Grassi, E. (2013) El Sujeto de la Política Social. Obstáculos persistentes y condiciones necesarias para el ejercicio de los Derechos. En Revista SER social, Brasília, v.15, n° 33, pp. 280-300.

Gutiérrez, A. (2011) La producción y reproducción de la pobreza. Claves de un análisis relacional, en Arzate, Gutiérrez y Hauman (coords.) *La reproducción de la pobreza en América Latina. Relaciones sociales, poder y estructuras económicas*. Buenos Aires, Colección CLACSO. Disponible en:

<https://www.dropbox.com/s/mfflvfinhm6z32x/x%20-%20ArzateSalgado-Gutierrez-Huaman.pdf?dl=0>

Jara, P. & Sorio, R. (2013) *Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Merklen, D. (2013) Las dinámicas contemporáneas de la individuación en Castel, Kessler, Merklen y Murad. *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires, Paidós.

Midaglia (2012) Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado. En Revista Nueva Sociedad, N° 239, pp. 79-89.

Murillo, S. (2007). Naturalización de la pobreza y la desigualdad. Efectos políticos y subjetivos de las estrategias del Banco Mundial. En Revista del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Disponible en:

<http://www.centrocultural.coop/modules/revista/pdf.php?que=1&id=10>.

Murillo, S. (2008) Producción de pobreza y construcción de subjetividad. En: Cimadamore, A. D., & Cattani, A. D. *Producción de la pobreza y desigualdad en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, CLACSO. pp. 41-77. Disponible en:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/cattani/>

Ramírez López, R., & Fernández de Lara, G. Z. (2014). Pluralismo, alternancia y democratización: ¿motores de transformación del modelo de gestión municipal en México? *Gestión Y Estrategia*, 45, pp. 7-20.

Telles, V. & Hirata, D.V. (2010) Ilegalismos e jogos de poder em São Paulo. En Revista Tempo Social, V 22, n°2. Disponible en:

<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702010000200003>

Anexo 1

Metodología

1. Material documental

Se analizan los documentos referidos a los acuerdos intersectoriales e interinstitucionales entre organismos públicos para la puesta en funcionamiento de los programas objeto de estudio.

Fuentes documentales consultadas

Programa Cercanías

- ✓ Documento de diseño y presentación de la Estrategia Nacional de fortalecimiento de las capacidades familiares, Cercanías (2011-2012)
- ✓ Estructura del Programa Cercanías (ETAF) (2012)
- ✓ Propuesta de modificación del sistema de derivación hacia ETAF desde la DINEM (s/f)
- ✓ Convenio interinstitucional del Ministerio de Desarrollo Social con los Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de Salud Pública, de Trabajo y Seguridad Social, la Administración de Servicios de Salud del Estado, el Banco de Previsión Social y el Instituto del Niño y Adolescente en Uruguay para la implementación de la Estrategia Nacional para el Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, Cercanías
- ✓ Fernández, J. E. (2011) Informe de consultoría. Bases para el diseño de una Estrategia de Intervención Integral con Familias en situación de vulnerabilidad
- ✓ DINEM (agosto-setiembre 2014) Informe preliminar del Programa Cercanías. Versión 2
- ✓ DINEM (agosto 2014) Documento de trabajo N° 31: Primer informe de Monitoreo de Cercanías

Programa Jóvenes en Red

- ✓ Programa Jóvenes en Red. Propuesta de elaboración interinstitucional. MIDES. MEC. MTSS. MDN. MDYT. ANEP/UTU. INAU
- ✓ Actas de reuniones de la Comisión Interinstitucional del Programa Jóvenes en red correspondientes al año 2014

- ✓ Protocolo de articulación Equipos Jóvenes en Red y Centros Educativos. Resultado de los acuerdos iniciales entre MEC, UTU, CES y Jóvenes en Red. Sujeto a revisión encada Institución
- ✓ Convenio de Cooperación entre los Ministerios de Desarrollo Social y de Educación y Cultura en el marco del Programa Jóvenes en Red

2. Material de entrevistas

La técnica de entrevista se utiliza con sujetos partícipes de ambos programas y con los implementadores de los vínculos intersectoriales e interinstitucionales de las propuestas programáticas estudiadas.

- a. Implementadores de los vínculos intersectoriales e interinstitucionales de los programas Jóvenes en Red y Cercanías, de las instituciones públicas prestadoras de servicios específicos demandados y universales, de las organizaciones de la sociedad civil y operadores sociales.
- b. Sujetos partícipes de los programas Jóvenes en Red y Cercanías

Criterios de selección de la muestra

Se toma el eje territorial para indagar el funcionamiento de los mecanismos intersectoriales e interinstitucionales en las localidades y barrios anteriormente mencionados, que han sido definidos en conjunto con la DINEM y los responsables de los programas Cercanías y Jóvenes en Red.

A los efectos de extender el estudio realizado en 2012, este trabajo mantiene su mirada en Montevideo y agrega tres departamentos del interior del país. Los criterios que orientaron la selección de la muestra son los siguientes: (i) coexistencia territorial de ambos programas; (ii) no superposición en el territorio con otras propuestas de investigación y/o estudio de los programas de referencia; (iii) antigüedad del funcionamiento de los programas en el territorio y (iv) priorización de ciertos territorios por parte de las coordinaciones de los programas y la DINEM.

La muestra de los gestores institucionales de los programas, de las organizaciones de la sociedad civil y de los operadores sociales que los implementan en territorio, así como los referentes de las instituciones públicas prestadoras de servicios universales, específicos y mundo del trabajo, se definieron de acuerdo a la información recibida de los coordinadores de los programas Cercanías y Jóvenes en Red de cada localidad de la muestra.

La muestra de los sujetos partícipes de los programas, cuyas trayectorias particulares se indagan, se definió a partir de los registros de la DINEM y de los informes de los

operadores que trabajan en territorio considerando en particular: (i) usuarios del programa de referencia, que hubieran egresado o que estuvieran en tiempo de finalización; (ii) trayectorias diversas en lo que refiere al nivel de cumplimiento de las metas propuestas por el programa de referencia; (iii) inclusión de hombres y mujeres, particularmente, en el caso de Jóvenes en Red.

El trabajo de campo supuso la realización de entrevistas en cada una de las localidades mencionadas. En total se realizaron, durante los meses de junio a setiembre de 2014, cuarenta y seis entrevistas en referencia al programa Cercanías¹³ y cuarenta y dos entrevistas en referencia al programa Jóvenes en Red en Montevideo e interior, en las zonas seleccionadas.

Cuadro 1 Entrevistas programa Cercanías

Localidad	Instituciones entrevistadas	Nº de usuarios entrevistados	Nº de Operadores del programa entrevistados	Totales
Cerro y Santa Catalina	6 (ASSE, Escuela, Club de Niños, Centro Juvenil, SOCAT, Empresa TAYN)	4	1	11
Bella Unión	6 (CAIF, Liceo, Poder Judicial, Servicio Violencia doméstica MIDES, Plan Juntos, Tránsito Educativo)	4	1	11
Colonia Nicolich y Aeroparque	7 (Centro Cívico Canelones, CAIF, MVOTMA Pando, Escuela, Policlínica comunitaria, FPB Aeroparque, SOCAT)	4	1	12
Melo	5 (CAIF, ASSE. Red de atención primaria, MVOTMA, ASSE - Equipo de Salud Mental, BPS)	5	1	11

¹³ Además de las cuarenta y cinco entrevistas que expone el cuadro 1, se realizó una entrevista al MVOTMA (nivel central de diseño y gestión de la política de vivienda)

Cuadro 2 Entrevistas programa Jóvenes en Red

Localidad	Instituciones entrevistadas	Nº de usuarios entrevistados ¹⁴	Nº de Operadores del programa entrevistados	Totales
Cerro y Santa Catalina	5 (UTU (FPB y FPB Comunitario), PTI, CAIF, MVOTMA)	3	1	9
Bella Unión	5 (Centro de Salud y Junta Local de Drogas, MVOTMA Programa de Mejoramiento Barrial, SOCAT, Plaza de Deportes, UTU)	5	2	12
Colonia Nicolich y Aeroparque	3 (CEPE, Liceo, INEFOP)	6	1	10
Melo	5 (SOCAT, UTU, Hospital, Centro Juvenil, Liceo)	5	1	11

¹⁴ Desde el punto de vista de la distribución por sexos, se entrevistaron a once mujeres y ocho hombres, correspondientes a una franja etaria comprendida entre los 15 y los 25 años. 7 entrevistados son menores de 18 años, 7 son mayores y 5 cuentan con 18 años. En la totalidad de los casos, se trata de sujetos que participan del programa desde hace un año y medio o más.