

La proximidad en las políticas públicas: tensiones entre el abordaje de la vulnerabilidad social y la evidencia científica

A proximidade nas políticas públicas: tensões entre endereçamento vulnerabilidade social e evidência científica

The proximity public policies: tensions between the boarding of social vulnerability and scientific evidence

Jorge Chavez

Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Cecilia Hontou

Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Pablo Piquinela

Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Resumen

En Uruguay se están implementando políticas de proximidad dirigidas a los sectores vulnerables. En el artículo que sigue presentamos una investigación desarrollada durante 2014 en la política Uruguay Crece Contigo. Realizamos una aproximación etnográfica a través de observación participante, registro en diario de campo y entrevistas semiestructuradas en la ciudad de Montevideo. Describimos lo prescripto por la política, caracterizamos la emergencia de la figura del operador de cercanía y la ubicamos en la red sociotécnica en la que participa. Concluimos que los operadores de cercanías son actores fundamentales en el relacionamiento del estado y los sectores vulnerables. En los dos niveles que implica la cercanía se ciernen los datos que se extraen de la política: la evidencia. En la retroalimentación de la evidencia a la política pública se relega la posibilidad de construir políticas que aborden de manera certera las condiciones de existencia de la población.

Palabras clave: Primera Infancia; Proximidad; Políticas públicas; Traducción; Operadores de Cercanía.

Resumo

No Uruguai, as políticas de proximidade destinadas a sectores vulneráveis estão sendo implementadas. No artigo a seguir, apresentamos a pesquisa realizada durante 2014, em "O Uruguai Crece Contigo" (Uruguai cresce com você). Realizamos uma abordagem etnográfica através da observação participante, diários de campo e entrevistas semi-estruturadas, na cidade de Montevideu. Nós descrevemos o que é prescrito pela política, caracterizando o surgimento da figura do operador de proximidade e localizamos este valor em uma rede sócio-técnica em que participa. Conclui-se que os operadores locais são actores fundamentais no relacionamento entre os setores estaduais e vulneráveis da população. Em ambos os níveis, envolvendo a proximidade, os dados são extraídos da política: as evidências. No retorno das evidências para a ordem pública relega a possibilidade de construir políticas que tratem de forma precisa as condições de vida da população.

Palavras-chave: Primeira Infância; Proximidade; Políticas Públicas; Tradução; Operadores de Proximidade.

Abstract

In Uruguay, policies aimed at proximity to vulnerable sectors are being implemented. In the following article we present research conducted during 2014 in "Uruguay Crece Contigo" (Uruguay grows with you). We conducted an ethnographic approach through participant observation, field journaling and semistructured interviews in the city of Montevideo. We describe what is prescribed by politics, characterizing the emergence of the figure of the proximity operator and we located this figure within a socio-technical network in which it participates. We conclude that local operators are key players in the relationship between the state and vulnerable sectors of the population. At both levels involving proximity, data is extracted from the policy: the evidence. In the feedback of evidence to public policy relegates the possibility of building policies that address in an accurate way the living conditions of the population.

Keywords: Early Childhood; Proximity; Public Policy; Translation; Proximity Operators.

Introducción

Desde el año 2005 los gobiernos 'progresistas' en Uruguay han prestado especial atención a desarrollar políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables, incrementando sucesivamente el gasto público social así como los programas focalizados dirigidos a estos sectores. En el año 2011, a partir de un diagnóstico realizado por el Ministerio de Desarrollo Social (en adelante MIDES) sobre la “situación del 15% más pobre y en particular del 5% de pobreza estructural” (MIDES, 2014), surgen los programas prioritarios para atender estas situaciones.

Actualmente, los programas prioritarios son tres: Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo (en adelante UCC). Constituyen una nueva generación de programas de proximidad en los que se destaca como innovación el trabajo de cercanía, según lo planteó el Director de Políticas Sociales del MIDES: “la novedad es la proximidad” (Rodríguez, 2015).

En este artículo presentamos los resultados de la investigación: “Análisis de las prácticas de los operadores de Uruguay Crece Contigo”¹, en la que nos planteamos describir las prácticas que componen *la proximidad*.

En el trabajo de campo, realizamos una aproximación etnográfica a través de observación participante, registro en diario de campo y entrevistas semiestructuradas. Seguimos a los *operadores de cercanía* en sus recorridos, rastreando los procesos de traducción (Callon, 1995; Latour, 2001) en los que participan dentro del heterogéneo y dinámico entramado que caracteriza el accionar de las políticas públicas (Grau, Iñiguez y Subirats, 2010). Cotejamos los programas y protocolos que determinan sus intervenciones y nos enfocamos con especial interés en la relación entre lo prescripto por la política pública y las acciones efectivamente realizadas en territorio.

El objetivo de este artículo es analizar las características del trabajo de cercanías poniendo el énfasis en las tensiones que surgen en el trabajo cotidiano de los operadores. Analizaremos la construcción de la figura del operador social a partir de los ensambles y acciones que lo hacen ser y hacer en el marco de la política pública. Para esto tomaremos herramientas conceptuales de los estudios sociales en ciencia y tecnología que nos permitan describir y analizar, las acciones de articulación, mediación y traducción así como identificar contenidos de la política pública que los operadores sociales ayudan

a movilizar en el marco de la red donde intervienen.

Comenzaremos con una breve descripción de lo prescripto de la política pública, caracterizaremos la emergencia de la figura del operador y lo ubicaremos en la red sociotécnica en la que participa. Al final, trazaremos algunas dimensiones de lo público y lo político cómo elementos inmanentes al accionar de los técnicos; que en definitiva configuran la relación entre Estado y población y aportan una imagen singular de las políticas de cercanía.

2 La política planificada

UCC se crea como programa de intervención a partir de la Estrategia para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030²(en adelante ENIA). En la evaluación sobre primera infancia, el ENIA plantea problemas de déficit nutricional por anemia, bajo peso al nacer, retraso de talla, sobrepeso y obesidad. De acuerdo a lo que señala el documento, estos problemas surgen por un inadecuado acceso a alimentos ricos en hierro, infecciones recurrentes y conductas inapropiadas, como tabaquismo y consumo de alcohol (ENIA, 2010). Se entiende que estos déficit dificultan el desarrollo personal, y las competencias cognitiva, emocional y

social; y tienen como consecuencias dificultades de aprendizaje, alteraciones psicomotrices y retraso en la adquisición del lenguaje.

A su vez, se señalan carencias en los servicios de educación y estimulación para la primera infancia, con falta de apoyo institucional a las familias en buenas prácticas y cuidado del desarrollo integral de los niños y niñas (ENIA, 2010).

UCC se fundamenta en la noción de primera infancia como oportunidad (Heckman³). Las políticas focalizadas en esta etapa de la vida de las poblaciones en situaciones de pobreza y desigualdad, condicionan el resultado de las otras políticas sociales, ya que la inversión en esta etapa tiene buenos resultados en educación, salud y convivencia social (Uruguay Crece Contigo, 2014).

De acuerdo a lo que se señala desde el programa, la primera infancia es un período corto y muy dinámico donde se sientan las bases del desarrollo posterior, por lo que la falta de estímulos y cuidados puede traer problemas que persistirán en la vida adulta de las personas. Desde éste marco se entiende que una intervención integral en los primeros dieciocho meses de vida evita deficiencias irreversibles.

UCC tiene como objetivo consolidar un sistema de protección

integral a la primera infancia. Realiza acciones socio-educativo-sanitarias como campañas de comunicación y diseño y reparto de materiales vinculados a la crianza y los derechos de las familias. También se plantea como objetivos realizar investigaciones y producir información, así como mejorar la capacidad de las instituciones estatales en la atención a la primera infancia.

El programa tiene componentes focalizados y universales. Dentro de sus componentes focalizados, el acompañamiento familiar propone trabajar en los hogares que tengan mujeres embarazadas y/o niños y niñas menores de cuatro años que reúnan la doble condición de riesgo social y riesgo biológico o sanitario.

En el trabajo en territorio, los operadores de cercanía – estudiantes o egresados del área social y de la salud, con experiencia de trabajo con 'poblaciones vulnerables' – recorren la zona asignada, y durante las visitas y contactos van trabajando de acuerdo al protocolo y a las demandas específicas de los hogares (Uruguay Crece Contigo, 2014).

Para definir estos hogares se utiliza el Índice de Carencias Críticas y la aplicación de un 'screening'. “Vivir en un asentamiento irregular, en calle o como

agregado; madre con primaria incompleta, vivienda precaria, falta de agua en la vivienda, hacinamiento o situación de hambre reportada por los actores locales” (Uruguay Crece Contigo, 2012, p.20) son situaciones que marcan riesgo social.

En este índice, también existen mediciones y cálculos para determinar el riesgo biológico, vinculados con el peso, la talla, y las respuestas esperadas de acuerdo a su edad.

UCC tiene como estrategia fortalecer las capacidades de las familias para llevar adelante buenas pautas de crianza, mejorando así las condiciones de salud, nutrición y un oportuno desarrollo infantil (Uruguay Crece Contigo, 2014).

El trabajo de cercanías tiene una doble significación para el programa: es uno de sus componentes y a la vez es entendido como metodología.

Como componente, el trabajo de cercanías y acompañamiento familiar tiene objetivos ligados a lo biológico: disminuir la prevalencia de anemia en el embarazo y en los menores de cuatro años, disminuir la incidencia de sífilis gestacional, mejorar los controles de embarazo y su captación precoz, bajar la cantidad de niños con bajo peso y talla para su edad; y sociales: garantizar el acceso a las prestaciones.

Como metodología, el programa define el trabajo de cercanías desde los contactos semanales con la familia, a través de mensajes de texto, llamadas, visitas a los hogares, acompañamiento a consultas médicas y trámites, éstas actividades son realizadas por los operadores de cercanía (Uruguay Crece Contigo, 2014).

3 El operador de cercanías: composición y acción

3.1 Composición

En diversas arenas de las políticas públicas, profesionales del área social y de la salud, han encontrado lugar para su ejercicio profesional en el cargo y la función de operadores sociales. Las convocatorias para ocupar esos cargos, destacan como funciones a cumplir las de: apuntalar la creación y fortalecer espacios colectivos (A.N.V.⁴, 2015); participar en reuniones barriales y seguimientos de familias (MVOTMA⁵, 2015); y se considerarán requisitos: la experiencia en trabajos similares, capacidad de comunicación y trabajo en equipo (MIDES, 2014).

La figura de 'operador' está presente en diversos ámbitos:

inmobiliarios, económicos, turísticos, asumiendo un rol que aporta dinamismo sobre el dominio en el que actúa. Una nueva versión de esta figura es propuesta por las políticas de proximidad como UCC: el operador de cercanía.

Psicólogos, médicos, nutricionistas, educadores sociales, parteras, psicomotricistas y trabajadores sociales, inclusive estudiantes avanzados de estas disciplinas, devienen operadores y en pares forman las duplas que recorren el territorio nacional. Si bien la profesión es condición necesaria para acceder a ser operador, el programa busca profesionales que puedan incorporar funciones asociadas a otras disciplinas. Lo más relevante no son entonces las identidades profesionales, sino la novedosa composición identitaria que emerge del ensamble entre los operadores y la experiencia en el campo de intervención.

Desde los estudios clásicos de la sociología de las profesiones (Abbott, 1988, Freidson, 1970) se entiende que los procesos de profesionalización de las disciplinas han decantado en la construcción de territorios delimitados con cierta claridad, incluso construyendo las llamadas culturas de trabajo. Estas culturas de trabajo son las que brindan rasgos de singularidad a las profesiones y se

expresan en la aplicación del conocimiento en la práctica, su enseñanza y producción así como en la legitimación del trabajo como valor cultural (Abbott, 1988). A pesar de las fronteras y rasgos de singularidad, Abbott (1988) plantea que en cuanto a los lugares de trabajo, se vuelve complejo definir límites claros ya que se encuentran afectados a permanentes cambios, como el avance e incorporación de tecnología, o a la incidencia de lógicas comerciales, políticas, culturales, entre otras.

En el caso de los operadores de cercanía se puede visualizar este borramiento de límites entre las profesiones ante el énfasis de un perfil estratégico de 'la política de cercanía', estrictamente ligado a la práctica. La profesión de base es relegada a un segundo plano y se vuelven figuras centrales las capacidades y habilidades prácticas, reafirmando la composición heterogénea de la dupla y la unicidad operativa.

La composición heterogénea resulta un carácter distintivo de esta figura y emerge de múltiples acciones (Michael, 1996), algunas situadas en el circuito de la gestión de la política y otros en el terreno de intervención, planos diversos de un mismo entramado.

En el circuito de la gestión, la selección de los operadores, el armado de las duplas, la capacitación permanente y las evaluaciones, son algunas de las diferentes acciones que a la vez que moldean el perfil del operador, buscan mejorar su operatividad. En el territorio, si bien el foco de la intervención de UCC se dirige sobre la desnutrición infantil, ésta aparece ligada a otras problemáticas que es necesario comprender. Nos referimos a problemas vinculados a derechos y ciudadanía, violencia doméstica, educación, trabajo, salud mental, adicciones y hacinamiento. Abordar estas situaciones de la mejor manera, exige recomponer las capacidades operativas de los operadores.

Para responder a esta exigencia se echa mano a diversas formas de capacitación⁶. Al modo de aplicaciones y actualizaciones que reformatean el dispositivo sociotécnico, la capacitación permanente realinea el dispositivo de intervención, desajustado en los vaivenes imprevisibles que toma la ejecución de la política pública.

La operativa de la dupla se despliega sobre un territorio definido por la política, transitando, conectando y tejiendo redes. Los operadores funcionan conectados y conectando la red, a la vez

que le imprimen dinámica a un circuito en el que movilizan elementos muy variados.

La dupla de operadores se compone de formularios (INDA⁷, UCC), ceibalitas⁸ y conexión móvil a internet, volviéndose verdaderos instrumentos de inscripción (Latour y Woolgar 1995), transformando fenómenos y situaciones en diagramas o datos que movilizan hacia los centros de cálculo de UCC. También movilizan usuarios del programa, conectando UCC con Instituciones y Servicios Estatales (ANV, I. Civil⁹, ASSE¹⁰), estabilizando una red por la que circulan los beneficiarios e intereses de UCC. Conectan a los usuarios con oportunidades que responden a necesidades puntuales; como becas del Banco de Previsión Social, canasta alimentaria y bonos de cuidado.

Al kit de intervención se suman formularios (ingresos de niños, madre, hogar, egresos), test de hemoglobina (agujas descartables), test de pautas de crianza, juegos (libros, colores, hojas), balanza; convirtiendo a los operadores en un 'mecanismo de inscripción móvil'.

El operador sintetiza un elevado grado de imbricación material y epistémica (tecnocientífica), su accionar yuxtapone, tanto, la fundamentación neurocientífica de la política pública¹¹ como la demanda de jugar con los niños que aparece en el

encuentro con las familias. Las identidades profesionales quedan diluidas en un entramado sociotécnico del cual emerge la composición del operador de cercanías, un híbrido de la intervención social.

3.2 acción

El accionar de los operadores se guía por la metodología de proximidad propuesta por el componente: Acompañamiento familiar y trabajo de cercanías de UCC. La proximidad refiere a las actitudes profesionales que permiten acercarse, vincularse y construir relaciones con públicos vulnerables y alejados de las instituciones (Jamouille, 2007). En términos metodológicos se construye desde un vínculo íntimo, sostenido en la escucha y el aprendizaje de las condiciones de vida y el sistema de valores de la población con la que se está trabajando. Requiere que el profesional se adapte y encuentre los espacios y tiempos flexibles en relación a los modos de vida, sensibilidades y preocupaciones, creando nuevas soluciones y promoviendo la creatividad y el deseo de expresarse (Jamouille, 2007).

El trabajo de cercanías se desarrolla en el hogar y una de las competencias del operador de cercanías es la empatía: “Cuando te metés en la casa de alguien no

podes decir yo acá soy una institución, y vos hacé esto; te metés en la casa, ves crecer a los gurises...pero pasas tantas cosas con ellos...” (Entrevista a dupla de Operadores, 3 de octubre 2014). Esto implica estar inmerso en las dinámicas familiares, en sus eventos cotidianos, participar en su universo afectivo; lo que afecta el mantenimiento del quehacer técnico. Aparece en ese encuentro una línea de tensión que motiva prestar mayor atención a las dinámicas de acercamiento y distanciamiento entre operadores y usuarios.

Para los operadores está claro que la cercanía se logra desde la confianza y no desde la intimidación técnica. Los operadores plantean que: “...no vamos a imponer nada” (Entrevista a dupla de Operadores, 3 de octubre 2014), sin embargo, algunos elementos relativizan esta disposición tan enfática.

UCC se fundamenta en la evidencia proporcionada por saberes que trascienden la experticia de los operadores, por ejemplo las estadísticas y las neurociencias; esas evidencias fundamentan el programa de acción de UCC (Latour, 2001). La movilización de ese programa de acción por parte de los operadores implica que frente a determinados indicadores biológicos de

riesgo, el saber y accionar técnico cobra mayor potencia y al amparo de la evidencia se relega la negociación con las familias, para dar directivas concretas que exigen cambios en sus conductas. En este nivel, el manejo de la tensión entre acercamiento y distancia con los usuarios se vuelve una habilidad necesaria para mantener estable la red que el operador ha creado.

4 Mantener la red estable

4.1 Con el objetivo de convencer

Para lograr los objetivos de la política pública, UCC necesita afiliar la población a su programa, meta buscada a través de diferentes estrategias de interesamiento y enrolamiento. Las estrategias de interesamiento se despliegan para atraer la atención de los usuarios a las temáticas que interesan a UCC. Las estrategias de enrolamiento buscan mantener dentro de la red a los usuarios, alineados al mismo programa de acción (Callon, 1995).

Dentro de las estrategias de interesamiento se pueden mencionar: la visita al hogar: “el estado vino a mi casa por primera vez” (Entrevista a Supervisora, 25 de octubre 2014), las prestaciones: “la

canasta INDA te abre puertas” (Observación, 18 de setiembre 2014), la escucha, la contención y el interés en las problemáticas de la familia: “Tiene que tener la sensibilidad para también ir viendo, (...), que es lo que la familia quiere” (Entrevista a Facilitadoras, 15 de octubre 2014).

Algunas estrategias de enrolamiento ya han sido mencionadas: el vínculo, la negociación, el cuidado por el otro, el juego con los niños, los acompañamientos a otras instituciones. El componente de Fortalecimiento Institucional de UCC se dirige sobre el mismo objetivo, en este componente se trabaja en la sensibilización de funcionarios de otras instituciones¹² para el trabajo con esta población.

Para desplegar las estrategias de interesamiento y enrolamiento, el operador tiene una ética y una estética propia; los operadores se mueven con cautela, respeto y una adaptación minuciosa a la retroalimentación del usuario, quien habilita su intervención. Una intervención en un registro diferente puede ir en contra del programa de acción (Latour, 2001) en el que se enrola a la familia:

Me parece que hay que estar atento a lo que quiere la familia sino puede ser hasta

contraproducente, si venís con algo de afuera a imponer vas a lograr que te digan lo que querés escuchar...nosotros preguntamos qué es lo que ellos quieren...(Entrevista a Operador, 3 de noviembre 2014).

Cada programa de acción se construye sobre una tensión entre “los objetivos que a la persona le parecen importantes” (Entrevista a dupla de Operadores, 9 de octubre 2014) y los que enmarca el programa desde los protocolos.

Pero no sólo se trata de convencer a las familias, también son necesarios otros actores para lograr estabilizar la red y que circule el programa de acción de UCC.

4.2 Uruguay crece contigo: conexión y estabilidad

Un objetivo compartido por las prácticas de cercanías de los tres programas prioritarios es revincular a poblaciones en condición de vulnerabilidad a los servicios universales. En ocasiones, las instituciones locales no logran retener o incluir a algunos sectores de la población generándose una brecha entre estas poblaciones y los servicios universales. UCC media entre ambas partes, acortando esa brecha y reconectando las partes mediante el acompañamiento y la

sensibilización con los trabajadores de las diferentes instituciones.

Estas instituciones son necesarias para conectar y trasladar las propuestas de UCC, en definitiva para lograr la inclusión social de los usuarios. Sin embargo existen diferencias en las formas de intervención y objetivos de los diferentes actores de la red, por lo que se hace necesario alinear diferentes programas de acción para estabilizar la red.

Los operadores de UCC sostienen que la condición de trabajo en proximidad aporta un relato diferente al del resto de los actores que intervienen sobre la situación de las familias. “Nosotros conocemos mejor la realidad de la familia que puntualmente alguien que los ve cada tanto en un consultorio, sea un médico o lo que sea, pero en un contexto totalmente diferente” (Entrevista a dupla de Operadores, 3 de octubre 2014).

La adhesión de los usuarios al programa de acción de la política es frágil, en tanto está relacionada al registro de intervención desde la proximidad; y cualquier intervención en otro registro (otro programa de acción) puede desestabilizar la red: “Mientras esperan que llegue la ambulancia, nos dice que tiene miedo de que la intervención médica sea ‘bruta’, o que entren con la policía y

sin cuidado; y que esto tire para atrás todo el trabajo que vienen haciendo” (Observación, 12 de setiembre 2014).

Es necesario negociar con otros actores de la red para componer un curso de acción que contemple los objetivos de UCC. Para interesar y enrolar a las instituciones centrales (como INDA, Identificación Civil, Emergencia de ASSE), se generan acuerdos, negociaciones y talleres de sensibilización. Con las instituciones locales (como policlínicas y CAIF) los operadores realizan un trabajo más ‘próximo’ y cotidiano.

El trabajo cotidiano del operador se realiza en situaciones de precariedad e inestabilidad, en constante emergencia de situaciones no planificadas en las agendas de los operadores. Esto hace que para mantener en movimiento el programa de acción y la red estabilizada durante su intervención se requiera de un operador alineado a lo prescripto por UCC.

5 Lo político y público de la política pública.

5.1 El desborde de la realidad

Para ser beneficiario del programa se deben cumplir determinadas

condiciones de vulnerabilidad social y de riesgo biológico y social, por lo tanto las familias incluidas al programa se caracterizan por padecer problemáticas estructurales y carencias que abordarlas excedería los objetivos del programa. De esta manera, los operadores se sumergen en la violencia inherente a estas situaciones de precariedad enfrentándolos a los límites de la intervención, produciendo sentimientos de dolor, miedo, enojo y frustración: “La impotencia, la frustración; hay familias que decís: ‘no le puede pasar nada más’, y le pasa” (Entrevista a Supervisora, 25 de octubre 2014).

Así, el universo perceptivo y afectivo de la dupla de operadores se ve desbordado por un sin número de variables producto de la vulneración a las que están expuestas la gran mayoría de estas familias y que son leídas por los operadores desde una perspectiva de Derechos Humanos. La precariedad de los hogares, el hacinamiento y la falta de recursos materiales y culturales para tener una vida humanamente digna, impactan directamente sobre quienes se encuentran próximos. El operador comparte un universo simbólico que emerge de estas condiciones precarias, que se expresa en enunciados y comportamientos que necesitan ser tramitados de alguna manera.

Los espacios de supervisión semanales, las capacitaciones mensuales, la jornada de autocuidado anual y la reformulación del protocolo de intervención (protocolo 2014) responden a estos elementos de la operativa. De todas maneras, los operadores plantean la falta de un espacio físico para poder reflexionar sobre la práctica “Tendríamos que tener también como cuidado un lugar físico, (...) para planificar, para sentarte” (Entrevista a Supervisora, 25 de octubre 2014).

Frente al desborde de problemáticas que presentan las situaciones, y la tensión que se genera al intentar alcanzar los objetivos del programa, el operador necesita focalizar y reducir sus objetivos a cuestiones muy puntuales para seguir siendo ejecutor de la política. En ocasiones, los objetivos de la intervención prescriptos se van delimitando hasta transformarse en un aspecto específico, (como por ejemplo que en el próximo mes sea mayor la ingesta de alimentos ricos en hierro, de modo de reducir los niveles de anemia en el niño). Esto hace que la intervención sea posible, y que el objetivo de la misma, viable.

Los mecanismos de inscripción, entendidos como protocolos, formularios y registros de datos, ayudan a vehicular el programa de acción de UCC. La 'apertura'

necesaria para el trabajo de proximidad y para el encuentro con los usuarios se contraponen al 'cierre' que imprimen el seguimiento de protocolos, así como el constante registro de datos y mediciones que se exige en la ejecución del programa.

De esta manera, quedan fuera del rango de inteligibilidad y acción de la política pública una serie de 'problemas' vinculados a los modos y condiciones de existencia de los beneficiarios de la política. Hay que precisar que los problemas quedan distanciados del registro e intervención de la política prescrita, no así de la disposición de contención que poseen los operadores.

5.2 Lo público sin impurezas.

La ejecución de la política pública tiende a focalizarse sobre aspectos cada vez más microscópicos. Focalizar sobre poblaciones vulnerables da paso a un screening sobre el riesgo social dentro de esas poblaciones, y luego apunta, sobre el problema de desnutrición, como la ingesta de verdura y alimentos ricos en hierro.

Los datos movilizados sobre los centros de cálculo representan, para la política pública, el problema actual y futuro. Sin embargo, los operadores han evidenciado que los datos se encuentran

enredados a una compleja trama existencial de la que forman parte indisolublemente, a partir del desborde de su universo perceptivo que se enfrenta a un sinnúmero de variables que superan ampliamente el campo de acción que propone la política desde su focalización.

Tanto en los antecedentes (Canelones Crece Contigo), la justificación, la formulación y los resultados numéricos, como en las prácticas (test de hemoglobina) y protocolos de acción (las intervenciones no culminan si no se revierten los valores de anemia) UCC enfatiza la desnutrición infantil como eje de la política. El acto quirúrgico de extracción de esos datos es lo que habilita a los expertos a 'delinear científicamente' el contorno de la desnutrición infantil como problema social.

Las neurociencias, economía, estadística y otras ciencias sociales y de la salud participan activamente en lo que Latour (2007a) llamó trabajo de purificación:

Ofrezcan a las disciplinas establecidas alguna bella red sociotécnica, algunas bellas traducciones, las primeras extraerán los conceptos y arrancarán todas sus raíces que podrían unirlos a lo social o a la retórica; las segundas les cortarán la

dimensión social y política y la purificarán de cualquier objeto; las terceras, por último, conservarán el discurso pero lo purgarán de toda adherencia indebida a la realidad — horresco referens — y a los juegos de poder. (p.21).

La búsqueda por comprender la naturaleza de los hechos ligados a la desnutrición exige de desprenderla de sus condiciones de emergencia. Los mecanismos de inscripción de UCC no registran, ni movilizan los elementos que quedan fuera de su rango, aquellos híbridos que no devienen en datos y que habitan el universo existencial de las familias, como las conductas adictivas y violentas, la infraestructura habitacional precaria, la escasa accesibilidad a recursos culturales y naturales, capacidades cognitivas y relacionales limitadas.

La política pública es un ejercicio de purificación que recrea y consolida una zona ontológica muy particular, la de los datos científicos. La ciencia se adjudica la potestad de hablar de esa zona, pero no es la ciencia representando a la naturaleza. Son las ciencias de lo social reflejándose en las ciencias naturales las que dividen el dominio de lo social en cuestiones de relevancia científica o problemáticas de interés social o público. Lo público, como campo de acción de la política estatal sobre

la desnutrición, es construido dato a dato a la vez que aquello que tensiona la práctica del operador, las condiciones de vida de los usuarios, no accede al nivel público de la política, no es parte del problema público o *issue* (Marres, 2007).

El *issue* para Marres (2007) se vuelve un principio organizador de lo público y del público en tanto actores involucrados en la definición y resolución del problema. En este caso lo público dispone de lugares y roles a ocupar, donde la asimetría entre expertos y población afectada es evidente y al público involucrado directamente se le asigna un rol de docilidad frente a la definición del problema y por ende frente a la definición de las posibles soluciones.

5.3 La sustracción de lo político

Mensurar el problema de la desnutrición parece brindar la posibilidad de prever su evolución. Para traducir las características de la desnutrición, desde el territorio a los centros de cálculo se necesita de un receptor alineado a la política pública. Enrolarse al programa requiere cambiar comportamientos y actitudes relacionadas al cuidado de sí y de la familia, alinear progresivamente nuevas conductas para que se transformen en datos

virtuosos y le den la victoria a la síntesis purificada del ensamble político-científico.

Lo que queda en un segundo plano ante esta manera de traducir la política pública son elementos concernientes a las familias y que a la vez desbordan las prácticas de los operadores de cercanías. Los elementos son los híbridos que habitan el cosmos de la desnutrición y que carecen de las condiciones para devenir evidencia y en tanto incierto no participan de la definición del *issue*, en este caso: la desnutrición infantil. Llamamos incierto a aquellos componentes de la problemática abordada por la política pública focalizada que no son destacados como datos científicos pero que componen sustancialmente el fenómeno sobre el que se interviene. Lo que importa en definitiva es aquel rasgo que conecta al problema, a partir de ese hilo se teje el lugar del usuario en el asunto público o *issue*, un lugar donde lo 'político' le es ajeno.

Entendemos lo político en los términos en que Ranciere (2006) lo define, es:

Ante todo la configuración de un espacio específico, la circunscripción de una esfera particular de experiencia, de objetos planteados como comunes y que responden a una decisión común, de sujetos considerados capaces de designar a

esos objetos y de argumentar sobre ellos. (p. 13).

Si hay un lugar para quien es usuario de la política no es específicamente aquel que lo ubique en posición de definir o con capacidad de incidir sobre ella. Lo político es sustraído del lugar de usuario de la política pública, la posibilidad de intervenir sobre el asunto se reduce a aportar los elementos de legitimación del modelo de intervención político-científica. Marres (2007) y Latour (2007b) dirían al unísono: *no issue, no publics, no politics!*.

6 Conclusiones

Las políticas de cercanía se vienen aplicando en nuestro país con la meta de llegar a aquellas familias de extrema vulnerabilidad social y posibilitar el acceso de éstas a las prestaciones sociales básicas. La cercanía define es una estrategia de relacionamiento entre el estado y cierto sector de la población. Para mediar en esta relación los operadores sociales se han constituido en un elemento fundamental, siendo portadores de capacidades renovables ante el cambiante escenario en el que actúan y ante la complejidad de las situaciones que abordan.

La composición heterogénea del operador adquiere unicidad al poner en acto su capacidad operativa, al inscribirse como mediador del programa de acción de la política pública. La cercanía como estrategia y metodología se compone de dos niveles que se dan en simultáneo, el primero que refiere al encuentro y acople de las familias a la red de la política pública, donde la familia ocupa un lugar destacado y un segundo momento donde la intervención comienza a focalizar sobre el problema. En esta focalización, el operador deviene el cernidor que separa lo incierto de los datos-evidencia y moviliza estos últimos sobre los centros de cálculo de la política pública.

Consideramos que en esta operativa se da la construcción de una 'situación política' en torno a la definición y abordaje del *issue* 'desnutrición infantil' que dispone a los involucrados de forma asimétrica. Esta disposición se materializa en la construcción del tema, que toma forma en base al discurso del conglomerado político-científico más que del público concernido al tema. Si:

El hombre, dice Aristóteles, es político porque posee el lenguaje que pone en común lo justo y lo injusto, mientras que el animal solo tiene el grito para expresar

placer o sufrimiento. Toda la cuestión reside entonces en saber quien posee el lenguaje. (Ranciere, 2006, p.13).

Quien lo posee y como se distribuye parece ser la condición de estos nuevos tiempos. La desnutrición infantil se define como un problema social desde el Estado, y desde él se construyen circuitos y distribuyen lugares para los diversos actores que actúan y están involucrados en la temática. Sobre las familias recae la responsabilidad de encargarse de cambiar condiciones y comportamientos ligados al problema, por lo que el lugar que se les otorga no los ubica en un dominio de gestión común del problema sino más bien, y desde un sentido político, como Latour (2007b) lo entiende, son dispuestos en las terminales de un proceso de gubernamentalización.

Las políticas públicas configuran un espacio político en torno al *issue* o problema social, desde el que podemos pensar sobre el alcance de la 'proximidad' propuesta en las políticas de cercanía. La cercanía parece restringirse a ciertos momentos y elementos del accionar de la política. El 'acercamiento' del estado a cierto sector de la población se efectiviza cuando una red estabilizada permite movilizar el programa de acción de la

política pública. No acontece lo mismo cuando las personas involucradas con el problema necesitan movilizar elementos propios, el acercamiento para movilizar los inciertos no se logra con la misma efectividad.

A partir de nuestro estudio creemos que apoyarse únicamente en la evidencia relega la posibilidad de construir políticas integrales que aborden de manera certera las condiciones de existencia de la población. Nos parece oportuno integrar la dimensión política como un elemento a considerar en la ejecución de la política pública, generar condiciones para que acontezcan 'momentos políticos' (Ranciere 2010). Nos referimos a que la gestión (definición, abordaje y solución) de los problemas involucre a quienes estén concernidos, tratando los asuntos que son comunes desde una perspectiva que reconfigure la noción de comunidad.

Billetes

¹ La investigación contó con el auspicio del Programa de Apoyo a la Investigación Estudiantil de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República y se realizó entre marzo y diciembre del 2014.

² El ENIA es una política de desarrollo social del Uruguay para el largo plazo, impulsada desde el Comité de Coordinación Estratégica para la Infancia y la Adolescencia (Gobierno Nacional), enmarcada en el Plan de Equidad (2010). Integra contribuciones de la academia, de IOSC, ONU y actores gubernamentales.

³ James Heckman, economista, premio nobel de economía de 2000, sostiene la idea de que la inversión en primera infancia es siempre una inversión con alta tasa de retorno.

⁴ ANV es la Agencia Nacional de Vivienda

⁵ MVOTMA es el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

⁶ Algunas de las capacitaciones abordan nutrición y desarrollo infantil, violencia de género, derechos de infancia, autocuidado de los equipos, entre otros.

⁷ INDA Instituto Nacional de Alimentación.

⁸ Ceibalitas son llamadas las computadoras que otorga el Plan Ceibal, que le da a cada estudiante de educación primaria y secundaria una computadora portátil en el marco del proyecto One Laptop Per Child (OLPC).

⁹ Identificación Civil

¹⁰ ASSE es la Administración de los Servicios de Salud del Estado.

¹¹ Los jerarcas de UCC en cada presentación que realizan fundamentando la necesidad de esta política, muestran imágenes de cerebros, uno que refleja un desarrollo normal y otro que muestra un 'mal desarrollo' ligado a la falta de una buena nutrición. Estas imágenes proyectan devenires futuros para cada uno de los portadores de esos cerebros, más auspicioso para los bien alimentados y no tanto para los otros, no solo en términos individuales sino más bien colectivos.

¹² (INDA, Identificación Civil, entre otras)

Referencias.

- Abbott, A. (1988). *The system of professions. An essay on the division of expert labor*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Aguilar Villanueva, L. (1992) *La hechura de la políticas*. México: Miguel A. Porrúa Editores
- ANV. (2015). Llamado a operadores sociales. Recuperado de http://www.anv.gub.uy/archivos/2009/08/Condiciones_y_Requisitos_Llamado_Operadores_Sociales.pdf.
- Blanco, R.; Gonzalez, T.; Torres, C.; Cotillo, A. (Eds), *Sociología de la ciencia y la tecnología* (pp. 259-282). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Callon, M. (1995). Algunos elementos para una sociología de la traducción: la domesticación de las vieiras y los pescadores de la bahía de St. Brieuc. En Iranzo, J.M,
- ENIA (2010). Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. *Plan de Acción 2010-2015. Documento de Trabajo*. Recuperado de: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/eniabases.pdf>.
- Freidson, E. (1970) *Profession of Medicine: A Study of the Sociology of Applied Knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.
- Grau, M.; Íñiguez-Rueda, L.; Subirats, J. (2010). La perspectiva sociotécnica en el análisis de políticas públicas. En: *Psicología Política*, 41, 61-80. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Jamouille, P. (2007). La proximidad. *Revista Políticas Sociales en Europa*, 24. Barcelona: Editorial Hacer.
- Latour, B. (1998). De la mediación técnica: filosofía, sociología, genealogía. En Domenech, M., Tirado, F. (1998) *Sociología Simétrica. Ensayos sobre ciencia*,

- tecnología y sociedad*. pp 249-302. Barcelona: Gedisa.
- _____ (2001). *La esperanza de pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Barcelona: Gedisa.
- _____ (2007a). *Nunca fuimos modernos. Ensayo de Antropología simétrica*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- _____ (2007b). Turning around politics: A note on Gerard de Vries' paper. *Social Studies of Science*, 37(5), 811-820.
- Latour, B., Woolgar, S. (1995). *La vida en el laboratorio. La construcción de los hechos científicos*. Madrid: Alianza Editorial
- Marres, N. (2007). The Issues Deserve More Credit: Pragmatist Contributions to the Study of Public Involvement in Controversy. *Social Studies of Science*, 37 (5), 759-780.
- Michael, M. (1996). *Constructing identities*. London: Sage Publications.
- Mides (2014a). *2 años de gestión en el MIDES con fuerte impacto en resultados y en inclusión social*. Recuperado de http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/25455/1/c_omision_permanente_febrero_2014_version_2.0.pdf.
- _____ (2014b). *Operador social para el Programa Fortalecimiento Educativo*. Recuperado de: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/34767/3/innova.front/operador-social-para-el-programa-fortalecimiento-educativo>
- Mvotama (2015). *Llamado N° 5402/2015 Asistentes Sociales u Operadores Sociales*. Recuperado de: <https://www.uruguayconcurso.gub.uy/Portal/servlet/com.si.recsel.verllamado?5318>
- Rancière, J. (2005). *Sobre políticas estéticas* (Vol. 2). Univ. Autónoma de Barcelona.
- _____ (2010). *Momentos políticos*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Rodriguez, M. (2015). Entrevista a M. Rodriguez. Recuperado de <http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/74289/61/mecweb/mides-busca-salto-cualitativo-y-mayor-proximidad?3colid=11323&breadid=11323>.
- Tirado, F. & Domenech, M. (2005). Asociaciones heterogéneas y actantes: el giro postsocial de la teoría del actor-red. *Revista de Antropología Iberoamericana*.

Antropólogos Iberoamericanos en Red, Madrid.

Uruguay Crece Contigo (2012).

Componente: Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía. Protocolo de intervención. Sin publicar

_____ (2014). Resumen ejecutivo.

Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/18522/1/resumen_ejecutivo_ucc.pdf.

Pablo Piquinela: Licenciado en Psicología. Maestrando en Psicología Social de la Universidad de la República. Pertenezco al grupo de investigación: Estudios de Gubernamentalidad, Ciencia, Tecnología y Subjetividad dentro del Instituto de Fundamentos y Métodos en Psicología de la Universidad de la República.

E-mail: pablopiqui@gmail.com

Enviado em: 24/06/2016 **Aceito em:** 12/07/2016

Jorge Chavez: Profesor Agregado Facultad de Psicología. Universidad de la República. Responsable del Grupo de Investigación Estudios de la Gubernamentalidad, Ciencia, Tecnología y Subjetividad.

E-mail: jorgechavez@psico.edu.uy

Cecilia Hontou: Licenciada en Psicología de la Universidad de la República. He trabajado en investigación en proyectos relacionados a psicología y educación y al análisis de las prácticas y las políticas públicas. Desde un marco epistemológico de la Gubernamentalidad, Tecnologías del yo y la Teoría de Actor Red.

E-mail: ceci.hontou@gmail.com