

CUANDO EL ESTADO LLEGA PERO NO ESTÁ: PRIMERA LÍNEA DE ATENCIÓN EN TERRITORIO DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL EN URUGUAY (2020 – 2025).

Ximena Baráibar Ribero

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (URUGUAY)

Asistente Social, Doctora en Ciencias Sociales con mención en Trabajo Social (Universidad de la República - Uruguay). Docente e investigadora en el Departamento de Trabajo Social, integrante del Área de Políticas Sociales en el mismo departamento en la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad de la República. Integrante (nivel I) del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

Correo electrónico: ximena.baraibar@cienciassociales.edu.uy

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9998-5000>

Fernanda Gutiérrez Martínez

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (URUGUAY)

Licenciada y Magíster en Trabajo Social, con Diploma de Especialización en Políticas Sociales (Universidad de la República- Uruguay). Docente asistente (grado 2) en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, integrante del Área de Políticas Sociales del Departamento de Trabajo Social.

Correo electrónico: fernanda.gutierrez@cienciassociales.edu.uy

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-1723-0763>

Recibido: 1 de abril 2026

Aceptado: 19 de junio 2026

RESUMEN

El artículo analiza el modelo de gestión territorial del MIDES en Uruguay durante el gobierno de derecha (2020–2025), con foco en la implementación de políticas y el rol de las burocracias de nivel de calle. A nivel político, desde las autoridades, se promueve una valoración discursiva de la acción en territorio que no siempre se traduce en condiciones materiales adecuadas. En la práctica, se evidencia un aumento de la demanda sin incremento de recursos, lo que genera tensiones, sobrecarga laboral y dilemas éticos. La política territorial

aparece así atravesada por la distancia entre una lógica discursiva de cercanía y una realidad de escasez. La implementación se configura como un espacio clave donde las políticas se redefinen, evidenciando contradicciones entre lo que se propone y lo que efectivamente es posible realizar.

Palabras clave: política asistencial; territorio; implementación; burocracias a nivel de calle

ABSTRACT

This article analyzes the territorial management model of the Ministry of Social Development (MIDES) in Uruguay during the right-wing government (2020–2025), focusing on policy implementation and the role of street-level bureaucracies. At the political level, authorities promote a discursive emphasis on territorial action that is not always accompanied by adequate material conditions. In practice, there is an increase in demand without a corresponding expansion of resources, generating tensions, work overload, and ethical dilemmas. Territorial policy thus appears shaped by a gap between a discursive logic of proximity and a reality of scarcity. Implementation emerges as a key arena where policies are redefined, revealing contradictions between what is proposed and what is actually achievable in practice.

Keywords: assistance policy; territory; implementation; street-level bureaucracies

INTRODUCCIÓN

En el análisis de las políticas y servicios públicos, crece el interés por hacerlo sobre lo que ocurre durante los procesos de implementación. Es en esta esfera donde -más allá de los diseños- las políticas y programas toman su forma definitiva. En este marco, se ha destacado el papel que juegan las personas que las llevan adelante, en particular quienes se ubican en la primera línea de atención. Se trata -siguiendo a Lipsky- de las Burocracias a Nivel de Calle (BNC). Estas son personas cuyo trabajo se da en la interacción con quienes que se acercan al Estado. Son, por tanto, su cara visible.

Este artículo pone foco en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en Uruguay, específicamente en su abordaje territorial y bajo un gobierno de derecha (2020 – 2025). Este organismo fue creado en 2005, en el primer gobierno nacional a cargo del Frente Amplio. Tuvo como objetivo central la puesta en marcha de un conjunto diverso de iniciativas para atender la pobreza, destacándose las transferencias monetarias condicionadas. Junto a esto,

también tuvo mucha relevancia la manera de alcanzar sus cometidos. La proximidad territorial, la participación y articulación interinstitucional, fueron ejes fundantes del nuevo organismo. Esto se expresa en la creación de Oficinas Territoriales (OT), Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales y el fortalecimiento de Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) (Baráibar 2020; Midaglia, Castillo y Fuentes, 2010; Midaglia y Castillo, 2022). Institucionalmente estos dispositivos se ubican en la Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT).

Este esquema se mantuvo durante los 15 años de gobierno del Frente Amplio. En 2020, asume el gobierno nacional una coalición de partidos de derecha, encabezados por Lacalle Pou del Partido Nacional. A los pocos días, se anuncian en el país los primeros casos de COVID y es a dar algún tipo de respuesta a las situaciones de mayor vulnerabilidad, que se aboca la gestión del MIDES.

El 3 de mayo de 2021, asume como nuevo Ministro de Desarrollo Social Martín Lema, sustituyendo a Pablo Bartol. Comienzan a plantearse asuntos relevantes para el organismo, más allá de la gestión de la pandemia. Uno de los aspectos destacados es lo que el gobierno llama modelo territorial. Esto es planteado por Presidencia de la República al anunciar el cambio de autoridades:

Asumiendo los desafíos que el país enfrenta a raíz de la pandemia, la gestión de este ministerio se encamina hacia un nuevo abordaje integral, derivado de las consecuencias sanitarias, laborales, sociales y educativas, que demandarán una impronta de fuerte articulación política y territorial¹. (Presidencia de la República, 2021)

Agrega que se busca dar un giro en la conducción del MIDES para que aborde un nuevo objetivo político.

El gobierno de coalición se caracterizó por una altísima presencia mediática. A modo de ejemplo, esto puede observarse en la cantidad de noticias contenidas en la página web de Presidencia de la República. En este tono general, la presencia pública de las diversas autoridades no es la misma. El Ministro Lema tiene un lugar destacado. Esto supone que de manera frecuente son anunciadas públicamente acciones, programas, innovaciones a ser desarrolladas por el MIDES. Esto tiene particular impacto en los dispositivos territoriales que constituyen la “puerta de entrada” al organismo.

¹ El destacado es del texto.

El artículo parte de considerar, tal como lo indica Zuccaro (2024) que

Las pautas, las ideas y las normas que tienen las fuerzas políticas que conducen el Estado durante un determinado ciclo político, orientan el conjunto de problemas, criterios de justificación y objetivos estratégicos que persigue su intervención social. La intervención social del Estado se configura a partir de la regularidad de significados que le imprimen los actores, los cuales sirven como soportes subjetivos para orientar la acción estatal. (37)

En ese marco, se comparten los enfoques que entienden que lo termina ocurriendo en la realidad, no es estrictamente aquello que fue diseñado por las políticas públicas y que esto no supone un desvío, sino que es parte de su proceso de desarrollo. También aquellos que entienden que las y los profesionales cuentan con ciertos márgenes de autonomía. En particular, las BNC toman decisiones cotidianas que terminan de dar forma y sustancia a las políticas, programas y servicios sociales (Leyton, 2020; 2026; Lotta, 2019; Rocha C. Pires, 2019).

En función de lo señalado, este artículo se propone un doble objetivo. Por una parte, busca dar cuenta y analizar los fundamentos que llevan al gobierno de derecha a realizar innovaciones en el modelo de gestión territorial y las formas concretas que este adopta. Asimismo, se propone recoger la mirada que tienen sobre esas innovaciones las y los profesionales que las implementan en la primera línea.

La hipótesis que orienta este trabajo sostiene que el modelo territorial impulsado por el MIDES entre 2020 y 2025 promueve discursivamente una lógica de cercanía y ampliación de la presencia y atención en territorio, pero esto no estuvo acompañado por recursos y capacidades institucionales suficientes para responder a las demandas recibidas. Esta tensión -propia de la realidad de muchas de las burocracias de primera línea- se ve agudizada por el discurso amplificado del gobierno sobre el aumento de la atención y al mismo tiempo la reducción de recursos humanos y materiales. Esto supone mayor tensión para quienes trabajan y desprotección para las personas que buscan alguna respuesta estatal a sus derechos vulnerados.

A partir de esos objetivos se busca contribuir al estudio de las derechas gobernantes y concretamente en la manera de entender y atender la política asistencial. También busca hacerlo al análisis sobre los procesos de implementación y las BNC específicamente en un organismo que tiene como principal cometido, la respuesta a la pobreza y vulnerabilidad social.

Para alcanzar los objetivos, se adopta una estrategia metodológica cualitativa que combina fuentes primarias y secundarias: análisis documental, declaraciones públicas y entrevistas semiestructuradas. El primer caso incluye el conjunto de producciones del MIDES sobre el modelo de gestión territorial. Aquí se identifica una producción documental limitada. Fueron analizados tres protocolos de actuación titulados Dispositivos de atención a la ciudadanía 2020–2025, elaborados en 2022, 2023 y 2024. Sus contenidos presentan un alto grado de continuidad, con variaciones menores. A estos se suma el llamado público realizado en 2021 para la contratación de técnicas y técnicos territoriales. Su incorporación constituye uno de los principales instrumentos de implementación del modelo. La limitada documentación pública constituye en sí misma un hallazgo, en tanto da cuenta de una forma particular de producción y circulación de orientaciones institucionales, así como de transparencia sobre las decisiones gubernamentales, por tanto, de los recursos públicos.

Asimismo, se analizan declaraciones públicas (conferencias y entrevistas) del Ministro Martín Lema contenidas en la página web de Presidencia de la República. Esta decisión se sustenta en el peso que adquiere el discurso público como espacio de legitimación de la acción gubernamental. Las publicaciones virtuales de cuentas estatales, son parte de la actual comunicación política. Lema asume el 3 de mayo de 2021 y se retira del cargo el 4 de marzo de 2024 para abocarse a la campaña electoral en Montevideo. Durante ese período, se recogen 297 declaraciones por parte del Ministro sobre variados asuntos vinculados a las competencias del organismo. En 27 de ellas, hace referencia directa al abordaje territorial.

Finalmente, durante 2024 se realizaron entrevistas semiestructuradas a ocho trabajadoras y trabajadores de primera línea en Montevideo, pertenecientes a distintos dispositivos territoriales.

Las personas entrevistadas fueron seleccionadas mediante un muestreo intencional orientado a incluir trabajadoras y trabajadores de distintos dispositivos territoriales con experiencia directa en la implementación del modelo de gestión territorial. El acceso a las y los participantes se realizó a partir de contactos institucionales y profesionales, procurando conformar una muestra que contemplara diversidad de trayectorias y ámbitos de actuación en la atención directa a la ciudadanía. Concretamente, las entrevistas incluyeron profesionales que se desempeñan en Oficinas Territoriales del MIDES y otros que integran, duplas de Técnicas/os Territoriales.

Si bien las entrevistas no pretenden ser representativas del conjunto de los dispositivos territoriales del país, permiten reconstruir las perspectivas, interpretaciones y valoraciones de quienes implementan el modelo territorial en Montevideo. Este enfoque habilita analizar el discurso como una práctica social situada, vinculada a posiciones institucionales y a condiciones organizacionales concretas.

Las entrevistas fueron transcritas y sometidas a un análisis temático de contenido. En una primera etapa se realizó una lectura exhaustiva del material para identificar regularidades, categorías y aspectos recurrentes. Posteriormente, la información fue organizada según las dimensiones analíticas definidas para el estudio, lo que permitió comparar los distintos tipos de fuentes y reconstruir las principales tensiones del modelo de gestión territorial.

La información relevada fue organizada en cuatro dimensiones analíticas: i) forma en que la gestión territorial es definida en el MIDES y elementos que la caracterizan; ii) problemas que el nuevo modelo de gestión territorial busca atender; iii) respuestas institucionales propuestas frente a dichos problemas y iv) características, condiciones y valoraciones del trabajo en la primera línea de atención.

Las mismas fueron construidas a partir de los objetivos de la investigación, el marco teórico y el análisis del material empírico. Si bien las dimensiones fueron inicialmente definidas a partir de las preguntas de investigación y de la literatura sobre implementación de políticas públicas y burocracias de nivel de calle, su formulación se fue ajustando durante el análisis de los documentos, las declaraciones públicas y las entrevistas. Una vez definidas, se aplicaron al conjunto de las fuentes examinadas.

Esta organización permitió comparar las definiciones y perspectivas producidas en los distintos niveles institucionales, identificando convergencias, desplazamientos y tensiones en la construcción de la gestión territorial como objeto de intervención estatal.

Luego de esta introducción el artículo se organiza en tres apartados. En el primero se conceptualiza la política asistencial y su expansión e institucionalización en América Latina. En el segundo se desarrollan los principales aportes sobre los procesos de implementación y las burocracias a nivel de calle. Luego, se analizan las innovaciones introducidas por el modelo de gestión territorial impulsado durante el período estudiado y valoraciones de quienes lo implementan en la primera línea de atención. Finalmente, se presentan las conclusiones.

POLÍTICA ASISTENCIAL Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

La política asistencial es conceptualizada de dos maneras, no contrapuestas. Por una parte, aparece delimitada a partir de la población a la cual se dirige. La idea de la asistencia, se encuentra históricamente asociada a la pobreza (Arias, Lozano y Oyhandi, 2020; Zuccaro, 2024). Por su parte, Cimadamore, Ivo, Midaglia y Barrantes (2019) consideran que procura “facilitar la incorporación en los esquemas de bienestar de niveles mínimos de seguridad económica y alimentación para los sectores pobres que normalmente están insertos en actividades informales de trabajo y disponen de ingresos familiares extremadamente bajos” (18). La política asistencial también es definida como protección no contributiva. Estos autores comparten esta forma de comprender la asistencia, entendiendo que esto reconoce los límites de las protecciones públicas asociadas al empleo formal y, por tanto, la vulnerabilidad de un número muy importante de personas que trabajan de manera informal.

Es a fines del siglo XX y fundamentalmente a inicios del XXI, que, en América Latina, se desarrolla e institucionaliza la política asistencial. El fracaso de las reformas socioeconómicas de orientación al mercado de los años 80, llevó a la reconsideración de las problemáticas vinculadas a la pobreza, comenzando a ensayar políticas de “combate a la pobreza”. Esto fue promovido por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que también lo habían sido de esos procesos de reformas. A este aspecto se suma la asunción de gobiernos de izquierda o centro izquierda. En el marco de un contexto de crecimiento económico, aunque desigual, priorizaron las preocupaciones sociales en la agenda latinoamericana (Castiglioni, 2020; Quiroga y Juncos, 2020; Midaglia et al., 2010; Midaglia y Castillo, 2022).

En términos programáticos, la principal expresión son los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), con una enorme expansión en el continente (Castiglioni, 2020; Cimadamore et al., 2019; Lavinas, 2014; Midaglia y Castillo, 2022; Quiroga y Juncos, 2020). El desarrollo de la política asistencial, también tiene también expresiones institucionales. Se expanden los Ministerios de Desarrollo Social, como instituciones rectoras en materia asistencial (Arias et al., 2020). Junto a estos se crean instancias de coordinación. Por un lado, los Gabinetes Sociales, integrados por máximas autoridades de ministerios y organismos del área social y de la económica. En un nivel intermedio se conforman Consejos de Políticas Sociales, integrados por cargos de rango medio. Finalmente, para articular las intervenciones en el nivel micro, se crean ámbitos tales como mesas territoriales, grupos específicos interinstitucionales, entre otros (Midaglia et al., 2010).

La vinculación entre asistencia y territorio es destacada por Arias et al. (2020) quienes observan que este es presentado como el mejor lugar para desarrollar política asistencial, en tanto se está “cerca” de los problemas sociales. Agregan que, durante los gobiernos progresistas del Cono Sur, el territorio adquirió una relevancia creciente dentro de la política social. Fue concebido no sólo como ámbito de implementación, sino también como espacio de participación, articulación institucional, producción de información y construcción de respuestas estatales situadas frente a las desigualdades sociales.

Al ciclo de gobiernos progresistas le ha seguido otro en el que partidos de derecha asumieron los gobiernos nacionales. Estos, a diferencia de lo ocurrido en la década de 1990, mantuvieron políticas sociales (Castiglioni, 2020; Zuccaro, 2024). En el mismo sentido, Quiroga y Juncos (2020) al analizar los gobiernos Mauricio Macri en Argentina y Michael Temer en Brasil, observan como elemento distintivo en relación a los años '90, la pretensión de compatibilizar las medidas de corte neoliberal, con las políticas asistenciales reforzadas en los gobiernos progresistas.

Luna y Rovira (2021) identifican tres tipos de articulación política de derecha: no electoral, electoral no partidaria, y electoral partidaria. En el primer caso incluyen a los sectores oligárquicos y grupos empresariales, que cuentan con poder estructural e instrumental. A esto suman el peso de la Iglesia Evangélica y los medios de comunicación. En relación a la derecha no electoral, indican que lo que la caracteriza es la defensa de ideas de derecha, sin preocupación por la construcción de partidos políticos. Finalmente, de la derecha partidaria, destacan, es que se trata de pocos países, entre ellos, Uruguay. Igual que en Chile los oficialismos de derecha, suponen coaliciones electorales integradas por varios partidos. También comparten el haber llegado al gobierno “explotando el desgaste de sus antecesores y promoviendo una agenda de derecha liberal que enfatizaba propuestas de reactivación económica y seguridad pública” (Luna y Rovira, 2021: 150). Como diferencia observan que Piñera compitió desde la imagen de empresario hábil con capacidad de promover el crecimiento y una gestión eficiente. En el caso de Lacalle, su carrera se desarrolla completamente en el ámbito político y partidario.

Otro aspecto relevante para mirar la realidad uruguaya, es el aportado por Castillo y Midaglia (2022). Indican que el desmantelamiento de avances en protección social logrados durante el giro progresista, tiene un freno en la oposición política de izquierda y en actores colectivos.

Zuccaro (2024) analiza con profundidad la política asistencial durante el gobierno de Mauricio Macri. Dentro de esto se detiene en el lugar del territorio. Éste, en la orientación del gobierno, es entendido como espacio donde se conocen los legítimos problemas de las personas. Constituye un ámbito de aprendizaje y, por tanto, permite evaluar las políticas públicas.

Luego, es una proximidad mediada por elementos afectivos. Más allá de la situación de privilegio en la que vive, el gobernante empatiza con el dolor ajeno. Se pone en el lugar de la otra persona y vive su angustia como propia. Además, se trata de no dejar sola a la gente, acompañarla. Así, las instituciones “deben disponer todo su andamiaje en estar presentes y escuchar sus necesidades como respuesta a situaciones que generen malestar subjetivo, más allá de que los problemas efectivamente se resuelvan o no” (Zuccaro, 2024: 116).

Esta perspectiva hace que queden singularizadas en las experiencias personales, las expresiones de la cuestión social. Las demandas son privadas, no se dan en la esfera pública, sino en el encuentro con las y los vecinos, en sus casas. Pero, además, son individuales. No provienen de organizaciones, sino de las apreciaciones subjetivas de sujetos singulares. Es en el encuentro cara a cara que surgirán las soluciones (Zuccaro, 2024).

Finalmente, el autor destaca que esta perspectiva “narra una obligación moral de construcción de la autoridad pública cuya acción se escribe a partir del reposicionamiento filantrópico y el desplazamiento de la política, dado que no se formula desde un principio de igualdad y de derecho social” (Zuccaro, 2024: 118). Desde esta perspectiva, la responsabilidad pública tiende a desplazarse hacia el acompañamiento moral antes que a la garantía de derechos.

IMPLEMENTACIÓN Y PRIMERA LÍNEA DE ATENCIÓN

En el campo de las políticas públicas crece el interés en torno a su implementación. Este interés ya no radica únicamente en analizarlas desde su diseño normativo o del deber ser, sino también desde la forma concreta que adoptan (Lotta, 2019). Agrega la autora que las decisiones políticas, tal como fueron planificadas, no son “simplemente” ejecutadas. Son el momento en que se materializan y concretan. En similar sentido, indica Rocha C. Pires (2019) que colocar en acción las decisiones políticas es un proceso complejo, de creación y transformación de las políticas públicas. Asimismo, supone involucrar a diversos actores, procedimientos e interacciones que inciden en la manera concreta que estas toman, sus contenidos y resultados. En función de esto, Leyton (2026) destaca la idea de “traducción” en el proceso de implementación.

Del conjunto de asuntos vinculados a la implementación, en este artículo interesa destacar dos: el lugar de quienes implementan las políticas y programas y lo que supone hacerlo con poblaciones con sus derechos vulnerados.

Considerando marcos institucionales y decisiones políticas, la implementación es una instancia donde se dota de contenido a las políticas y en esto tienen un rol clave quienes están a su cargo. Las BNC son quienes trabajan en el ámbito público, “en la prestación de servicios que se relacionan de manera directa con los ciudadanos en el desarrollo de su trabajo y que, como tal, desarrollan una notable discreción en la realización de sus actividades” (Lipsky, 2010: 3, en Suárez et al, 2024: 76). Las personas involucradas en la implementación, tienen capacidad para crear y recrear sentidos y significados en torno a ellas (Leyton, 2026).

No se trata de burócratas que desarrollan su trabajo de manera precisamente codificada (Dubois, 2020). Por el contrario,

más que las leyes formales y los estatutos de la política son las decisiones de los burócratas de nivel de la calle, las rutinas que ellos establecen, y los dispositivos que inventan para hacer frente a las incertidumbres y las presiones del trabajo, que convierten efectivamente en las políticas públicas que ellos llevan a cabo. (Lipsky 1980: xii, en Leyton, 2020: 42)

Transforman políticas muchas veces contradictorias, en acciones prácticas en contextos imprevisibles y con recursos escasos (Lotta, 2019).

La implementación en el primer nivel supone una inserción cotidiana en las controversias de la acción estatal, donde se entrecruzan dimensiones materiales y simbólicas. En relación con la primera, pueden distinguirse dos aspectos. Por un lado, las condiciones en que se desarrolla el proceso, que incluyen marcos institucionales con distintos grados de flexibilidad, disponibilidad de recursos humanos, financieros y materiales, condiciones laborales frecuentemente precarizadas y diversas disposiciones al trabajo colectivo (Muñoz, 2024). Por otro lado, la materialidad concreta que la implementación logra, o no, habilitar. En esta línea, Rocha C. Pires (2019) advierte que las modalidades de implementación pueden generar barreras de acceso o criterios de selección no formalizados que afectan especialmente a los sectores más precarizados, profundizando desigualdades preexistentes y produciendo déficits en la atención, la cobertura y el cuidado.

Asimismo, la implementación de políticas en la primera línea de atención, conlleva un trabajo atravesado por las tensiones entre demandas de la ciudadanía que esperan un tratamiento individualizado y resolutivo y recursos disponibles para dar cuenta de las mismas,

generalmente limitados y desajustados a las primeras (Lotta, 2019; Suárez, Vargas, Carpio y Rojas, 2024) y entre la calidad de las decisiones, su pertinencia, congruencia y cuidado a las personas (Rozas, 2014). La falta de mecanismos que garanticen derechos para usuarias y usuarios de los programas los pone en una encrucijada, ya que no es posible lograr los objetivos, considerando, por ejemplo, la escasez de oferta pública de los territorios. Esto también interpela las estrategias de derivación (Muñoz, 2024) y se complejiza en tanto afecta las condiciones de vida de las personas destinatarias. Hablar de política social, indica Rozas (2014) es hacerlo de la vida.

En relación a la dimensión simbólica Rocha C. Pires (2019) destaca la importancia de lo que denomina constitución de un sentido de lugar social para las personas. En la construcción de sus trayectorias sociales, tienen un papel importante las interacciones cotidianas entre las poblaciones con sus derechos vulnerados con los servicios del Estado. Muñoz (2024) destaca el papel que el trabajo -también aquí-, tienen las BNC. La interacción cara a cara, también afecta la manera en que las personas perciben al Estado, construyen sentidos de pertenencia e integración a una comunidad socio política (Leyton, 2020; Muñoz, 2024; Rozas, 2014).

EL MIDES EN URUGUAY

En sintonía con lo ocurrido en el resto de América Latina, en Uruguay, en 2005, esto es, al inicio del primer gobierno a cargo del Frente Amplio, se crea el Ministerio de Desarrollo Social (Midaglia y Castillo, 2022). La ley 17.866 establece 13 competencias para el organismo que, de acuerdo a Baráibar (2020) pueden agruparse en cuatro esferas. Tiene la tarea de implementar y ejecutar el Plan de Atención a la Emergencia Social, orientado a quienes viven en condiciones de extrema pobreza. También se indica que -más allá de las competencias de otros organismos- es su responsabilidad la regulación, gestión, coordinación y evaluación de políticas en asuntos como juventud, mujeres, familias, adultos mayores, discapacidad, entre otros. En tercer lugar, es tarea del organismo organizar y gestionar un sistema de información de la oferta pública social y un registro único de beneficiarios. Finalmente, es de su competencia la articulación y coordinación de la oferta pública social, teniendo responsabilidades ante el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Departamentales, la sociedad civil y en convenios en general.

En sintonía con el continente se crean espacios de articulación y coordinación, de carácter nacional y territorial. En el primer período de gobierno, se conforman el Gabinete Social (integrado por los titulares de los Ministerios de Economía y Finanzas; de Educación y Cultura;

de Trabajo y Seguridad Social; de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Desarrollo Social, quien lo preside) y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (integrado por representantes de los Ministerios involucrados y presidido por el Director de Políticas Sociales del MIDES) encargado de instrumentar y ejecutar los acuerdos alcanzados por el Gabinete Social (Baráibar, 2020).

La instalación en el territorio y la coordinación interinstitucional son aspectos centrales desde el comienzo de la gestión del Ministerio (Baráibar, 2020). Las Oficinas Territoriales (OT) son creadas en 2005 y constituyen la principal puerta de entrada a los programas y servicios provistos por ese Ministerio y además desarrollan atención descentralizada en barrios y localidades dispersas del país. Tienen como objetivo brindar atención ciudadana de calidad y apoyar la articulación institucional del MIDES en el territorio. Otro espacio relevante son las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, entendidas como espacios de articulación y coordinación de políticas sociales en el territorio. Finalmente, los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT), son gestionados por Organizaciones no Gubernamentales. Promueven la participación y el desarrollo comunitario, coordinan con instituciones públicas y privadas y ofrecen servicios de orientación y consulta próximos a las personas con mayores dificultades para obtener información.

En 2020, asume como Presidente de la República, quien fuera candidato por el Partido Nacional, Luis Lacalle Pou. Esto fue posible a partir del acuerdo entre cinco partidos de derecha y centro derecha. Durante la campaña electoral de 2019, el MIDES y las transferencias monetarias, fueron objeto de crítica por el Partido Nacional. Pese a esto -y en sintonía con lo señalado por otros gobiernos de derecha latinoamericanos- el organismo y sus políticas asistenciales se mantuvieron y en algunos casos, se expandieron (Midaglia y Castillo, 2022).

A pocos días de asumir el gobierno nacional, se anuncian los primeros casos de COVID en el país, lo que concentra la atención del Ministerio de Desarrollo Social. Como fuera indicado, en mayo de 2021, Pablo Bartol, es sustituido por Martín Lema. A partir de aquí, uno de los aspectos destacados por el organismo se refiere al llamado nuevo modelo territorial.

LA 'VOZ' DE LOS DOCUMENTOS

El nuevo modelo de gestión territorial es entendido como parte de un cambio de paradigma en la forma de concebir e implementar la política social (Lema, 2022, 14 marzo). La escasa información pública disponible, indica que es concebido como un componente central para mejorar la focalización de las intervenciones y la eficiencia en la gestión institucional del MIDES. Con este propósito, se definen tres ejes que orientan su funcionamiento: la atención ciudadana, la coordinación y planificación territorial, y la rectoría institucional.

En términos organizacionales, la atención ciudadana se canaliza principalmente a través de las Oficinas Territoriales (OT), distribuidas en los diecinueve departamentos del país, existiendo -en la mayoría de ellos- más de una oficina. A estas se suman las oficinas descentralizadas, concebidas como instancias móviles de atención orientadas a garantizar el acceso a la política social en zonas alejadas de las sedes territoriales permanentes (MIDES, 2022; 2023; 2024). Asimismo, desde el año 2022 se incorporan técnicos territoriales, cuya función se orienta a fortalecer la presencia institucional en el territorio y ampliar las capacidades de atención directa a la población.

En relación con la atención ciudadana, el modelo propone dos orientaciones principales. Por un lado, se promueve una modalidad de intervención “puertas afuera”, que implica el desplazamiento de los equipos hacia el territorio, en lugar de esperar que la población concurra a las oficinas institucionales. De acuerdo a la documentación, esta estrategia busca mejorar la accesibilidad a las prestaciones y así contribuir a reducir las desigualdades territoriales. Por otro lado, se enfatiza la necesidad de avanzar hacia modalidades de atención más eficientes y personalizadas, orientadas al acompañamiento de las trayectorias individuales de usuarias y usuarios (MIDES, 2022; 2023; 2024).

El modelo de gestión territorial tiene como objetivo brindar atención integral a la ciudadanía, facilitando el acceso a prestaciones, programas y servicios estatales (MIDES, 2022; 2023; 2024). En este marco, se busca fortalecer los dispositivos territoriales como puerta de entrada al sistema de protección social.

A nivel operativo, los documentos plantean que los dispositivos territoriales reciben consultas en un primer nivel de atención, brindan orientación sobre la oferta pública -del propio Ministerio y de otros organismos- y gestionan postulaciones, derivaciones y accesos. Asimismo, contemplan el seguimiento de situaciones de vulnerabilidad en coordinación con

programas e instituciones competentes, lo que supone intervenciones que exceden la instancia puntual de consulta (MIDES, 2022; 2023; 2024).

El pliego del llamado a técnicos territoriales presenta contenidos similares a los documentos analizados. La gestión territorial se define como la organización de recursos humanos y materiales en territorio mediante estrategias orientadas a tres ejes: atención, articulación intra e interinstitucional y planificación (MIDES, 2021: 1). Estos técnicos representan al MIDES y realizan atención ciudadana en los espacios definidos por el organismo y/o las OT.

Sus tareas se organizan en dos planos. Por un lado, la atención directa, que incluye brindar información sobre servicios, prestaciones y programas, así como realizar atenciones particulares. Por otro, la coordinación con otros técnicos y organismos, a fin de gestionar derivaciones y facilitar el acceso a servicios en el territorio (MIDES, 2021: 2). Asimismo, todas las intervenciones deben ser registradas en los sistemas de información del organismo.

Las y los técnicos territoriales, son contratados por 30 horas semanales, debiendo poder cumplirlas entre lunes y domingo. El contrato es por un plazo limitado, y su renovación está sujeta a la evaluación del desempeño. El lugar de trabajo es rotativo, en función de las necesidades y urgencia del territorio o de la estrategia de abordaje de cada Dirección Departamental. A esta (o a quien defina) deberá reportarse e informar del trabajo y participar de reuniones cuando se le solicite y es quien realiza la supervisión del trabajo (MIDES, 2021).

LA VOZ DEL MINISTRO

En sintonía con la literatura sobre las derechas contemporáneas, los territorios ni las personas que allí habitan, son visualizados como expresión de la desigualdad social. Más allá de esto, Lema tampoco es preciso con la realidad abordada desde el MIDES. Entiende que debe “estar mucho más cerca de situaciones de la vida cotidiana, que muchas veces tienen que atravesar personas que se encuentran en ciertos contextos donde se convive con muchas adversidades” (17 de septiembre de 2021).

En relación al modelo territorial, el discurso del Ministro, es organizable en tres ideas centrales: i) la primera línea de atención; ii) la presencia en territorio y iii) la articulación interinstitucional.

A distancia de la literatura anteriormente presentada, el discurso del Ministro muestra una clara diferenciación entre el nivel de diseño -asociado al “nosotros”, es decir, al nivel central- y el nivel de ejecución -representado por los equipos en “primera línea”. Reconoce este lugar

y la relevancia de su trabajo, pero lo hace enfatizando principalmente su función de ejecución de políticas previamente definidas.

Agradecer a todo el equipo, que sabemos que, de forma permanente, vemos una cantidad de compañeros que sabemos que se ponen una cantidad de temas al hombro, porque, en definitiva, en esa primera línea de acción, son los que terminan llevando la política a donde tiene que llegar, que es a la gente. Nosotros podemos generar buen diseño, podemos tener buenas ideas, podemos tener buenas propuestas, pero las mismas, son prósperas cuando llegan a los que tienen que llegar. Y eso es muy importante, por eso es tanto el respeto y el agradecimiento a los que se encuentran en primera línea. (Lema, 8 de septiembre de 2021)

Como puede observarse, el territorio aparece principalmente como el lugar donde las políticas “llegan”, más que como un espacio donde la propia política se construye o redefine. Este discurso tiende a invisibilizar la dimensión interpretativa y decisional que implica el trabajo territorial, en el cual los equipos no solo implementan, sino que también traducen, ajustan y resignifican las políticas en función de contextos específicos. Asimismo, esta representación omite el carácter bidireccional que adquieren las políticas en la práctica, donde el territorio no sólo recibe, sino que también produce información, redefine prioridades y condiciona las formas concretas de intervención.

Lo anterior se combina con otro aspecto que pone el énfasis del trabajo de las y los profesionales en lo que sería una dimensión vocacional

Los funcionarios en primera línea son los que permiten que las cosas pasen. Se pueden tomar en el camino una cantidad de decisiones, pero si no está esa vocación en el territorio, esa vocación de apertura, esa vocación de perseverancia, en donde se convive con muchas situaciones complejas en una cantidad de oportunidades, no prosperan este tipo de acciones. Por eso no nos vamos a cansar y vamos a ser siempre muy reiterativos en el reconocimiento a quienes están trabajando en la primera línea de acción. (Lema, 31 de mayo de 2022)

La perseverancia, la apertura y el compromiso personal aparecen como atributos centrales. Este énfasis en la vocación contribuye a construir una representación del trabajo asociada a disposiciones subjetivas y morales, más que a condiciones laborales, saberes profesionales o marcos institucionales. De este modo, el discurso tiende a individualizar la eficacia de la política social, atribuyéndole cualidades personales de las y los trabajadores. Quedan desplazados del análisis los factores estructurales y organizacionales que condicionan su labor, tales como los recursos disponibles, las definiciones institucionales o las tensiones

inherentes a la implementación de políticas en contextos de desigualdad, hacia las disposiciones subjetivas de los y las trabajadoras.

Finalmente, el discurso del Ministro presenta la política aparece como algo separado y separable de sus orientaciones, que se condensan en los marcos teóricos que expresan construcciones de problemas, sus explicaciones, soluciones y responsabilidades.

La política es efectiva cuando llega a los que tiene que llegar. Si no, nos ponemos inmersos en un marco teórico que es lo que no se quiere. Los equipos son lo que hace trascender las cosas buenas en cualquier acción que uno quiera emprender. (Lema, 7 de octubre de 2021)

Este fragmento introduce una oposición entre la política efectiva -asociada a su llegada al territorio- y el “marco teórico”, presentado como una instancia abstracta y potencialmente desconectada de la realidad. Al mismo tiempo, esta contraposición contribuye a desvalorizar implícitamente la dimensión técnica y analítica del trabajo en política social, reforzando una visión pragmática centrada en la acción. El territorio es valorado como espacio de ejecución, pero no como espacio de poder, saber o definición política.

Estar y aumentar la presencia en el territorio constituye el eje central del nuevo modelo de gestión. De acuerdo a Lema “Se fortaleció el trabajo en territorio. Hay más cercanía del Ministerio para con la gente que tiene diferentes consultas o tiene que trasladar diferentes circunstancias” (13 de septiembre de 2023).

Esto se expresa en innovaciones en el nuevo modelo y también en la valoración que el Ministro realiza sobre su propio rol. En el primer caso, el eje central es el cierre de los SOCAT (y por tanto de la gestión a cargo de ONG) que son sustituidos por técnicos territoriales contratados de manera individual, que se acercan a los distintos territorios.

Cuando nosotros cambiamos el modelo SOCAT, es por un nuevo modelo territorial que apuntamos a un fortalecimiento territorial. ¿de una forma distinta? Si y es legítima, porque hay otra forma de verlo. Nosotros apuntamos a que los técnicos, estén más cantidad de horas de lo que están ahora. Lo que estábamos hablando el otro día con el equipo, es que aproximadamente ahora son 10 horas por equipo, por semana y nosotros queremos incrementarlo sensiblemente y entre otras cosas, poder atender los fines de semana que hoy no ocurre. Porque los fines de semana, muchas veces por la jornada de la gente, de la cotidianeidad y demás, entre semana, les dificulta ir, y los fines de semana, puede llegar a ser una opción. El nuevo modelo territorial presenta la alternativa de los fines de semana. (Lema, de 5 noviembre de 2021)

A lo anterior se suma el aumento de oficinas territoriales, entendido como “fortalecimiento del trabajo territorial” (Lema, 14 de marzo de 2022).

También vamos a poder ampliar cobertura en lugares que están muy lejos de las OT y a todo este trabajo de técnicos en territorio, se suma una modalidad que empezamos a implementar hace un tiempo atrás, que tiene que ver con las oficinas móviles, que vamos por más oficinas móviles. También para lo mismo, para descentralizar en una mayor medida, para tener una mayor presencialidad, y para tener una cantidad de horas que se vayan superando y con esa superación poder mejorar y fortalecer la atención que se brinda en territorio. (Lema, de 6 junio de 2022)

Como puede observarse, el discurso del Ministro una y otra vez refiere a lo mismo: aumentar horas, días y lugares de atención por parte del MIDES. En sintonía con lo planteado por Zuccaro (2024) la proximidad, el “estar” adquiere un valor en sí mismo, independientemente de lo que eso produzca.

El análisis muestra que el aumento de la presencia se centra, fundamentalmente, en ampliar las posibilidades de consulta y evacuación de dudas. Esto es entendido como mayor accesibilidad por parte de la población. En el discurso no aparecen preocupaciones por las respuestas a derechos vulnerados. No hay referencias a los recursos adicionales que requeriría la ampliación de los espacios de atención ni las tensiones que esto supone para quienes trabajan en la primera línea. Indica el Ministro que “el fortalecimiento territorial es uno de los ejes que trazamos como de mucha importancia y más por el contexto que estamos. Muchas personas tienen diferentes interrogantes, interrogantes acerca de transferencias, interrogantes acerca de programas” (Lema, de 17 de marzo 2022).

El Ministro -de igual manera que surge del análisis realizado por Zuccaro sobre Macri- destaca no solo que el MIDES esté en el territorio, sino su estar en él. Se reiteran las referencias a una gestión en los territorios, en oposición a una que funcione detrás de los escritorios. A distancia de lo planteado en el punto anterior, cuando es él, quien está en el territorio, este adquiere valor más allá de la ejecución. Aparece como el espacio donde la política pública adquiere “realidad”.

Estar en territorio, es porque hay que estar, porque los servidores públicos tenemos que estar en la primera línea de acción, conversando con las personas, valorando las acciones llevadas adelante, buscando golpear puertas y sobre todo la humildad de saber que todos los días podemos enriquecer nuestro trabajo con el aporte de críticas constructivas. (Lema, 22 de marzo de 2023)

Nunca es lo mismo estar en territorio, que atrás de un escritorio. Nunca se puede gestionar detrás del escritorio, por lo menos en la concepción nuestra. Por eso es siempre bien valorado desde los diferentes equipos, que estemos en la primera línea escuchando, conociendo la evolución de diferentes situaciones y sobre todo respuestas, que es nuestro principal cometido. (Lema, 31 de enero de 2024)

La oposición entre “territorio” y “escritorio” no se limita a una diferenciación operativa, sino que configura una jerarquía simbólica donde el primero pareciera encarnar autenticidad, compromiso y capacidad resolutive, mientras que el segundo representa distancia, burocratización e ineficacia. La reiteración de la necesidad de “estar” (y hacerlo más tiempo), “recorrer” y “conocer de primera mano” construye el territorio como un espacio investido de una capacidad particular para producir conocimiento y orientar la acción estatal. Esto produce una definición acerca de dónde y cómo se gestiona legítimamente.

Nosotros estamos siempre recorriendo. A veces recorremos zonas, otras veces servicios nuestros, recorremos asentamientos. Siempre, más allá de todo, hay una buena valoración de estar. Nunca es lo mismo estar en el territorio, entrando a la casa, viendo la calle, viendo la situación de la recolección, viendo y que nos cuenten sobre diferentes prestaciones, la dificultad o la llegada de diferentes servicios. (Lema, 11 de enero de 2024)

Esta retórica contribuye a producir lo que aquí se entiende como fetichización territorial. Este adquiere un carácter casi absoluto: no solo es mejor, sino que el escritorio deviene casi ilegítimo como espacio de gestión.

El motivo es siempre conversar con vecinos, recibir planteos y sugerencias. Algunas están ligadas al ministerio, que ahí a nosotros nos importa mucho saber la satisfacción que se tiene de las nuevas prestaciones, como vienen evolucionando, como la toman los vecinos. Que nos hagan sugerencias para poder mejorar el funcionamiento. (Lema, 30 enero 2024)

Esa fetichización también tiene otras implicancias políticas relevantes. El discurso desplaza el foco desde las determinaciones sociales y económicas estructurales y de asuntos que hacen al propio MIDES, tales como dotación y distribución presupuestal, marcos normativos, recursos humanos, espacios locativos, entre otros. Los déficits no se vinculan con limitaciones materiales, sino con insuficiente presencia. La presencia física de las instituciones estatales adquiere un valor simbólico que excede sus efectos materiales (Kessler, 2014). De hecho, no aparecen referencias a los que debiera producir el MIDES y son agudizados por el aumento de espacios de recepción de demandas.

Otro aspecto a destacar es que el territorio no es únicamente un espacio de intervención, sino también un escenario donde el Estado se hace visible y activo y refuerza su legitimidad frente a la población (Arias, 2012). Así, el discurso del Ministro, puede leerse como una forma de “performance” institucional: la presencia en territorio produce una escena de escucha que refuerza la legitimidad del Estado, aunque no necesariamente altere las condiciones que limitan su capacidad de respuesta. Esta construcción no es neutral, sino que contribuye a producir una determinada imagen del Estado, asociada a la cercanía, la escucha y el compromiso.

Finalmente, el Ministro Lema hace referencia a la articulación y la coordinación. En sus palabras esta formulación expresa una concepción del rol del MIDES. Plantea una posición de apertura hacia otras instituciones y reiterando la idea de un organismo sin “ego institucional”. Esto se articula con el énfasis en que los verdaderos protagonistas son las personas destinatarias de las políticas.

El Ministerio tiene un concepto de no tener ego institucional que significa apertura hacia otras instituciones que, en la articulación, nos ayuden a mejorar la política. Tenemos que buscar permanentemente articulaciones porque en la articulación, hay una optimización de los recursos. Y cuando los recursos se optimizan quienes ganan en este caso, son los destinatarios. (...) Acá no se trata de que el Ministerio de Desarrollo Social tenga que ser el protagonista. El protagonista es la persona que necesita alguna de las acciones que conjuntamente podamos promover y hacer llegar. (Lema, 8 de septiembre de 2021)

Esta formulación general, se traduce principalmente en el intercambio de información y esto, asociado a la mejora en la eficacia de la intervención:

Que ese lugar sea también lugar de intercambio de información, entre los equipos que permita mejorar la llegada al territorio. No es lo mismo, que se salga por ejemplo en materia de salud, a territorio, y se sepa con quien coordinar con otras instituciones, para una eventual ausencia, que esa instancia no esté. No es lo mismo para el ministerio que visualice un problema y que esté a unos metros de la puerta donde golpear para solucionar ese problema. (Lema, 14 de febrero de 2024)

Esta mirada simplifica los procesos de intervención, en tanto supone que la sola convergencia entre instituciones resulta suficiente para optimizar recursos, resolver problemas complejos y así, mejorar automáticamente las respuestas hacia la población. Además, la idea de neutralizar los “egos institucionales” contribuye a construir una imagen de horizontalidad y

cooperación que invisibiliza las asimetrías entre organismos y las tensiones que atraviesan la definición de prioridades en el campo de la política social.

La preocupación central está en la optimización de recursos, aspecto también relevante en las derechas gobernantes, que tienden a concebir al Estado como una estructura costosa e ineficiente (Castiglioni, 2020 y Quiroga y Juncos, 2020). También aquí el discurso omite referencias a limitaciones estructurales, desiguales capacidades institucionales, recursos disponibles y tensiones que atraviesan la acción estatal. En este sentido, la articulación se presenta como una solución en sí misma, más que como un proceso que requiere condiciones específicas para su efectiva materialización.

El análisis permite visualizar que, en contraste con el lugar central asignado a la articulación, esta es presentada como un intercambio puntual entre organismos, más que como una estrategia sostenida en el tiempo. De este modo, el discurso se desdobra: mientras jerarquiza la articulación como principio organizador, la define en términos operativos acotados, muchas veces asociados a situaciones de adversidad que requieren respuestas inmediatas o la necesidad de que los “servicios lleguen”. Se trata de una lógica reactiva, anclada en la resolución de situaciones específicas, donde el rol del MIDES se configura en torno a “golpear puertas” o facilitar accesos. El Ministro no hace referencia a espacios estables -ni a nivel central ni local- que permitan abordar de manera conjunta y continua la definición de problemas y la construcción de respuestas.

Así como los seres humanos tenemos tendencia a juntarnos en momentos de adversidad, lo mismo pasa en las instituciones. Lo mismo pasa en las instituciones en ese complemento, en ese fortalecimiento de las distintas acciones a los efectos de que las políticas, las acciones, lleguen a los que tienen que llegar. Eso no es posible sin un trabajo coordinado y articulado. (Lema, 20 de octubre de 2021)

Finalmente, la articulación se presenta como un espacio desprovisto de conflicto, asociado a una visión armoniosa del accionar estatal.

En estas articulaciones y el trabajo coordinado, ¿Qué es lo que vemos nosotros?. Expresión del país que queremos, el país que convoque a todos, un país donde las diferentes instituciones, cuando la causa es justa, son capaces de ponerse espalda con espalda y afrontar esas situaciones y salir adelante. (Lema, 8 de septiembre de 2021)

La articulación aparece también investida de una capacidad casi intrínseca para “salir adelante”. Esto introduce una narrativa de superación que esconde las condiciones concretas que producen la pobreza y vulnerabilidad. Por su parte, la metáfora de “espalda con espalda”

refuerza una representación de alineamiento pleno entre instituciones, donde las diferencias, disputas y asimetrías quedan diluidas en una noción de unidad orientada a un objetivo común.

LA MIRADA DESDE LA PRIMERA LÍNEA

Como fue señalado, uno de los objetivos de este artículo consiste en analizar -más allá de lo señalado por el gobierno en documentos y declaraciones- la forma en que esas definiciones llegan y se traducen en los diversos territorios, las condiciones que posibilitan -o limitan- su implementación y las valoraciones de quienes trabajan en la primera línea de atención.

Las personas entrevistadas valoran positivamente la proximidad territorial. Estar cerca de la población, reducir los desplazamientos y disminuir los costos que eso supone, son aspectos identificados como avances relevantes.

Bueno, genial, entonces, si cada vez que tengo un problema de migración voy a ir al centro, si cada vez que tengo una tarjeta tengo que ir al centro, si cada vez que tengo que solicitar una ayuda técnica voy al centro, realmente el desgaste es mucho mayor. Entonces, para las personas, tener descentralizado en territorio todo el abanico de cosas que oferta MIDES, yo creo que es muy positivo. (Entrevista 1)

Para la gente que vive en esas zonas [refiere a la periferia de Montevideo], venir hasta acá al centro, es como ir a Buenos Aires, o sea, requiere una planificación, un insumo, dinero, tiempo, que no lo tienen, o tienen tiempo y no tienen dinero, o no tienen tiempo porque tienen un montón de hijos y no tienen dinero tampoco, no lo tienen. Entonces que esté en ese lugar, me parece que es buenísimo, me parece que es un avance, sería muy tonto no reconocerlo. (Entrevista 2)

Sin embargo, esa valoración positiva de la proximidad territorial convive con importantes limitaciones para su implementación efectiva. Las condiciones materiales y los recursos disponibles conducen a una gestión cotidiana de la escasez. A diferencia de lo planteado en el discurso ministerial, la atención en la primera línea aparece atravesada por dificultades persistentes, que pueden organizarse en torno a tres dimensiones.

MÁS DEMANDAS SIN MÁS RECURSOS

El análisis del discurso del Ministro muestra una escasa referencia a los recursos necesarios para sostener las "promesas" asociadas al fortalecimiento territorial. Este aspecto aparece, en cambio, como un problema central en el trabajo cotidiano de quienes se desempeñan en la primera línea de atención. Las personas entrevistadas señalan que los dispositivos territoriales siempre tuvieron recursos insuficientes para las demandas y que la proximidad

territorial, hace que el MIDES sea uno de los lugares privilegiados, donde estas llegan. Pero también observan un deterioro en estos aspectos y en las condiciones de vida de la población.

Las oficinas siempre tuvieron recursos muy menguados en cuanto a qué ofrecerle a la población, eso es real. Pero sí tenías otras herramientas de trabajar en conjunto con las familias, podías vincularlos a otros lugares, a otros espacios. Hoy por hoy esa posibilidad no está. Estamos hablando de personas que no tienen para comer, que tampoco tienen dinero para los boletos. Bueno, el MIDES también toda la vida teníamos las oficinas tenían boletera con boleto para darle a... Tenías que mandarlo a sacar la cédula y no tenía. O esto, tenés que ir a INDA a inscribirte, para ir a un refugio o lo que sea. Ahora ya hace 3 años que no hay más boletera. Nunca hubo más boletera. (Entrevista 3)

Hay un desgaste del tejido social. Ese es el problema. Entonces, cada vez hay más pobreza, cada vez hay más personas en situación de calle, cada vez hay más problemas con el consumo, la delincuencia. (...) Y las personas, a ver, el único lugar donde le pueden dar una respuesta, acá en el territorio lo hablo, caen en la Oficina Territorial. Entonces, la demanda, la problemática social, es eso, ha aumentado. (Entrevista 1)

A estas dificultades preexistentes se suma la implementación del nuevo modelo territorial. Ampliar los espacios y tiempos de atención a la ciudadanía debería ir acompañado del aumento de recursos para sostener mayores demandas. Sin embargo, todas las personas entrevistadas coinciden en señalar que el incremento de responsabilidades no ha estado acompañado por un aumento equivalente de recursos materiales, humanos o logísticos.

Esta desarticulación entre las expectativas institucionales y las condiciones efectivas de trabajo aparece como un elemento central para comprender las tensiones que atraviesan la implementación del modelo territorial. Plantean Suarez et al. (2024) que estas burocracias “deben dar respuesta a situaciones que no se encuentran cubiertas o que no poseen respuestas inmediatas por las políticas establecidas previamente, pese a que sí deberían estarlo” (83). En consecuencia, las burocracias de nivel de calle deben administrar la demanda con recursos limitados, enfrentando tensiones permanentes y dilemas éticos en el ejercicio cotidiano de su trabajo.

Indican las personas entrevistadas, que llegan a la atención territorial personas con problemas y demandas diversas. Muchas de ellas, trascienden las responsabilidades del MIDES, por ejemplo, en vivienda y trabajo. Pero también destacan dificultades para atender situaciones que sí están bajo su competencia. Aquí adquieren particular relevancia las transferencias monetarias y la alimentación. En el primer caso, se reitera la demora para que las familias sean visitadas en su domicilio y en caso de cumplir los requisitos, acceder a esa prestación.

El reclamo de prestaciones es otro eje importante, porque vos sos la cara visible, no te han ido a visitar, querés obtener la tarjeta y es bien embromado eso. Hay mucha demanda por el tema de atraso en las visitas que estaban solicitadas por sistema. (Entrevista 1)

En realidad, obviamente que para mí es muy violento que yo, cualquier persona en una situación de vulnerabilidad socioeconómica o de cualquier tipo, ni que hablar de las enfermedades crónicas, venga y te pide una tarjeta y vos le digas que tiene que esperar dos años para que vaya... es un espanto. (Entrevista 4)

En el caso de la alimentación, el principal recurso con que cuentan son las canastas de alimentos. Estas presentan problemas de calidad y una marcada insuficiencia frente al volumen de la demanda.

El tema es que te llega una cantidad de canasta y vos sos... Son los técnicos los que dan la cara ahí. Entonces ellos lo administran como pueden. Porque saben que si, por ejemplo, no sé, una oficina que entrega canastas a todas las situaciones que vienen y dicen estoy en el horno, al primer día ya no tienen canasta. (...) Hay un número que llega a la oficina, que los jefes lo conocen, que no sé cuánto es, pero llega una cantidad de canastas acá a la oficina y la administra. (Entrevista 5)

A la escasez de recursos agravada por el aumento de la demanda y el deterioro de las condiciones sociales, se suma la incertidumbre respecto de los plazos de reposición de las prestaciones disponibles.

En general los recursos se han ido retrayendo y con muy baja información sobre la disponibilidad y se han ido disminuyendo todos. Nadie te dice que no hay, eso es una característica. Nadie te dice que no va a pasar, nadie te dice que el cupo está cerrado, pero no hay. No pasa nada, vos hacés las solicitudes, hacés las gestiones y quedan ahí en un éter. (Entrevista 4)

Otras tensiones surgen de la ausencia de claridad sobre la forma de acceso a ciertas prestaciones.

El formulario es bastante básico [para el ingreso a un programa de atención a la alimentación]. Te pregunta el núcleo, te pregunta la situación a nivel de ingresos, redes, y por qué vos consideras qué. Y eso lo ves en una entrevista media cortita y en la consulta, ¿no? No tengo para esto. Soy jubilado, no cobro, tengo los préstamos. O cobro una pensión de no sé qué, o estoy sin trabajar, o no sé qué. Y ahí haces tu valoración. No sabemos, como técnicas de la oficina si hay un criterio. (Entrevista 8)

En Accesos [programa de empleo protegido], hicieron un índice de empleabilidad, que ningún funcionario de oficina conoce cómo se compone ese índice. Sabemos que una variable que contempla es que haya tenido empleos previos, mayor formación, mayor currículum, pero bien específico como se compone ese índice, ningún funcionario de oficina sabe. (Entrevista 1)

Una parte del trabajo en la primera línea, supone también realizar derivaciones y en otras oportunidades procurar acelerar algunos trámites a cargo del MIDES. En la práctica cotidiana, esto es facilitado por la articulación y coordinación. También en este plano las personas entrevistadas identifican importantes dificultades. Estas son expresión de lo analizado anteriormente: ausencia de preocupación por los recursos y forma de comprender la articulación y coordinación. Sobre este último aspecto se volverá más adelante.

A la insuficiencia de prestaciones se agregan oficinas saturadas, escaso personal y condiciones laborales crecientemente precarizadas.

Lo que no se logra visualizar es que cada vez hay más tareas y no hay un recurso más. En esta oficina éramos cuatro trabajadoras sociales y un operador social, que fue la persona que se jubiló. A nadie se le ocurre que hay que reponer ese recurso, no hay forma. (...) cada vez sos la misma persona, con la misma cantidad horaria y cada vez tenes que hacer más tareas, realmente es un componente que te agota. (Entrevista 1)

El tema es que también tienen que alinearse los astros para las visitas porque en esto de la cantidad de transporte con el que contamos, tenemos boleteras, viajamos muchas veces en ómnibus, pero está. Y hay espacios donde no tenemos acceso. O sea, no hay chance. Y aparte, muchas veces nuestras situaciones requieren de, lo que decimos nosotros, llevar canastas, que son unas canastas físicas que hay para situaciones excepcionales y bueno, está. Entonces, con una canasta en el ómnibus va a ir difícil. (Entrevista 5)

UN MINISTERIO EN TERRITORIO, PUERTAS ADENTRO

Como fuera analizado anteriormente, el discurso del Ministro otorga un lugar central a la articulación y la coordinación, concebidas principalmente como intercambios puntuales entre instituciones. Las personas entrevistadas coinciden en señalar un proceso de repliegue institucional. Esto supone tres elementos básicos. En primer lugar, el MIDES deja de convocar los espacios de articulación interinstitucional.

Y hace dos años, para acá se cortó, junto con el cierre de los SOCAT, al poquito tiempo, se cortó la ida a territorio de las oficinas territoriales. Ya no participan más en esos espacios de articulación. Hubo un retiro y actualmente las oficinas están haciendo atención directa a la población que se acerca a la ventanilla, a las oficinas territoriales. (Entrevista 3)

Luego, quienes se desempeñan en la primera línea no cuentan con autorización para participar en los espacios de articulación y coordinación que continúan existiendo. Las personas entrevistadas lo explican por la falta de sentido que tendría para la administración esta participación y desde la preocupación desde el estar y contar atenciones.

Cuando llegué en el 2020, también teníamos participación en redes zonales o nodos. Desde hace un tiempo atrás, hace más de un año, llegó una notificación expresa que los técnicos de oficina no podíamos participar de las redes comunitarias, de los nodos, de los espacios de reunión por temas fuera de la oficina. (Entrevista 1)

No, que hay que hacer otras cosas porque, digo, no es, esas no son las palabras, pero es lo que está de fondo ¿no? Es que es como un espacio que es una pérdida de tiempo que nosotros queremos en realidad nutrir esto, la atención directa. Que en realidad los nodos son espacios que no son productivos. (Entrevista 4)

El trabajo técnico queda reducido a articulaciones puntuales en torno a casos específicos. Esto es interpretado por las personas entrevistadas, como desvalorización del trabajo profesional y de las acciones necesarias para -en medio de la adversidad- mejorar las respuestas posibles.

Se nos autorizó solo... participar de instancias de redes focales, que son espacios de encuentro para abordar una situación familiar entre diferentes instituciones, para darle un pie de diferentes áreas, de diferentes instituciones que puedan aportar a la resolución del conflicto de esa familia. (Entrevista 1)

Yo sé que las mesas de barrio y los nodos educativos siguen existiendo, nosotros no participamos de esas instancias, sí en algunos momentos particulares que hemos estado con algunas situaciones que se ha participado, pero específicamente por una situación que necesitaba un abordaje y se participó en estas mesas más interinstitucionales para poder hacer un abordaje concreto. (Entrevista 7)

Este cambio es también cuestionado por quienes se desempeñan en la primera línea de atención. Se reconoce que los SOCAT presentaban diversas dificultades, vinculadas a la heterogeneidad en las modalidades de gestión, problemas de coordinación con el MIDES y superposiciones institucionales o dificultades para delimitar responsabilidades entre las OT y los SOCAT. No obstante, varios de los testimonios coinciden en señalar que estos dispositivos cumplían un papel relevante en el sostenimiento del trabajo territorial.

Para mí el SOCAT es otra cosa, no es lo mismo, porque el anclaje territorial de una organización que está en el territorio funciona muy diferente a lo que es la atención descentralizada. (Entrevista 7)

El Ministerio, entiendo yo, también va mucho más, sobre todo por la historia dentro del Ministerio, casi desde el comienzo, la descentralización va mucho más allá de la atención. Y lo que se perdió fue mucha presencia en las dinámicas territoriales (Entrevista 6)

CONTAR ATENCIONES COMO RESPUESTA

La distancia entre el aumento de las demandas y la ausencia de recursos adicionales, es interpretada por las personas entrevistadas como el resultado de una gestión orientada principalmente a “contar atenciones”, antes que a fortalecer la capacidad efectiva de respuesta. Este aspecto es fuertemente cuestionado por las personas entrevistadas, que son las que “deben dar la cara”.

La prioridad para las autoridades es la atención directa en la oficina territorial. Las oficinas territoriales no pueden dejar de funcionar y ellos te lo dicen. Tener MIDES en territorio, en oficinas, es como ¡guau! Esto no puede fallar. Entonces los técnicos tenemos que hacer 20.000 cosas para que esto funcione. Pocos recursos, poca gente, mucha demanda. (Entrevista 1)

Está en el registro si vos haces una derivación, pero cómo una derivación puede ser una información, puede ser un papelito, puede ser una llamada telefónica y una coordinación... No hay un modelo de trabajo. Pero después si yo sigo, hago algún tipo de seguimiento o solamente le paso la información o solamente derivo y no se sabe, es un lugar de atención. (Entrevista 6)

Yo creo que una gran característica de esta administración es generar cáscaras vacías de espacios que existen en fachada, pero que no se nutren de recursos. Entonces creo que el dato frío es que aumentaron efectivamente las horas de atención frente a lo que hacían los SOCAT. Ahora, en realidad, cuánto eso responde a una demanda, poco, porque no tenés tanto alcance. (Entrevista 4)

En suma, las dificultades señaladas por las personas entrevistadas no se reducen a problemas operativos o de gestión, sino que remiten a las condiciones en las que se realiza la implementación de las políticas sociales. Como plantea Rozas (2019) el encuentro directo con sujetos atravesados por múltiples problemáticas sociales, implica enfrentar una tensión permanente entre la comprensión de las demandas, las respuestas disponibles y las consecuencias concretas que las decisiones tienen en la vida de las personas.

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Este artículo se propuso analizar el modelo de gestión territorial implementado por el MIDES en Uruguay durante el gobierno de coalición (2020-2025), con el objetivo de contribuir al estudio de las formas contemporáneas de concebir y legitimar la política asistencial bajo gobiernos de derecha y al análisis de las burocracias de nivel de calle.

El análisis realizado permite sostener la hipótesis de que la ampliación de la presencia territorial no estuvo acompañada por un fortalecimiento equivalente de las capacidades institucionales necesarias para sostener dicha estrategia. Las entrevistas revelan una percepción consistente entre las y los trabajadores de primera línea acerca de un aumento de

las demandas de atención sin un fortalecimiento equivalente de los recursos humanos e institucionales disponibles para responder a ellas.

El modelo de gestión territorial es presentado por el gobierno, como una innovación que implicaría un cambio de paradigma en la forma de intervención del organismo. Este supone centralmente, “estar cerca”. Esto lleva al Ministro Lema a una preocupación por la proximidad institucional, pero también personal. Se observa un discurso ambivalente del territorio que no opera como contradicción sino como una forma de jerarquizar sentidos dentro de la política asistencial. Por un lado, aparece como espacio de ejecución, centrado en la atención de consultas y sin referencias a las condiciones de respuesta ni a los recursos necesarios. Pero cuando es el propio Ministro quien se sitúa en él, el territorio adquiere un valor diferencial de fuente de información directa, que alimenta y legitima las definiciones que se procesan a nivel central.

De este modo, se le asignan al territorio diferentes sentidos según quién lo habita y su posición institucional. El trabajo cotidiano de las BNC queda asociado a la implementación, la presencia jerárquica se vincula a la escucha y a la capacidad de traducir esas demandas en insumos para la toma de decisiones. Ambas dimensiones se retroalimentan, reforzando una exaltación del territorio no solo como espacio de llegada de la política asistencial, sino también como instancia clave en la producción de información y legitimidad, al tiempo que se invisibilizan las tensiones y límites de su gestión cotidiana.

El análisis muestra que el nuevo modelo, se traduce básicamente en la ampliación de los puntos y horarios de atención a la ciudadanía. No se identifican referencias equivalentes a la ampliación de recursos o capacidades institucionales para abordar las situaciones de vulneración de derechos que se presentan. La cercanía territorial adquiere un peso central en el discurso ministerial, sin referencia a la capacidad efectiva de respuesta a las necesidades detectadas. De este modo, la expansión de la atención parece apoyarse en el supuesto de que el principal problema radica en la capacidad de llegar a la población y/o en la articulación y coordinación más que en las condiciones materiales necesarias.

También cabe señalar que el modelo territorial se encuentra fuertemente atravesado por una dimensión comunicacional y mediática. La presencia territorial del organismo y de sus autoridades es reiteradamente destacada en el discurso público como evidencia de una política social activa y cercana a la ciudadanía. La territorialidad no sólo aparece como una

estrategia de gestión, sino también como un recurso discursivo relevante para la construcción de legitimidad de la acción gubernamental.

En sintonía con la literatura revisada, la información recogida en este artículo, da cuenta de la importancia del análisis sobre lo que sucede en la primera línea de atención. Los BNC están enfrentados a tensiones y desafíos que surgen del lugar en que se desempeñan, pero toman especificidades según el espacio institucional. En el caso de este artículo, los dispositivos territoriales, son la puerta de entrada preferente para problemáticas múltiples. Las y los profesionales se vinculan cotidianamente desde ámbitos institucionales creados para ampliar la proximidad a las personas. Valoran la proximidad estatal, pero reiteran que la misma está atravesada por múltiples tensiones que cuestionan su sentido.

Personas con sus derechos vulnerados, son convocadas por el Estado a acercarse, sin poder atender sus demandas. El análisis evidencia que esto se traduce en “contar atenciones” y no soluciones. A la escasez de recursos se suma la dificultad para prever su disponibilidad y la ausencia de criterios claros para su asignación. Esto agudiza la escucha como prestación privilegiada, reforzando la percepción de fragilidad institucional en la intervención territorial y las exigencias para los BNC.

La política asistencial es una de las caras visibles del Estado particularmente con población con derechos vulnerados. El discurso del Ministro combina la preocupación por la autonomía con una fuerte apelación a la cercanía territorial. El análisis realizado contribuye a comprender esta aparente contradicción. La intención de cortar la dependencia con el Estado, opera de maneras silenciosas que contribuyen a deslegitimar al Estado y su responsabilidad en garantizar derechos. De hecho, no hay referencia a los mismos.

Finalmente, se observa que el discurso público del Ministro Lema reconoce la importancia del trabajo realizado por quienes se encuentran en la primera línea de atención. Sin embargo, este se concentra principalmente en la dimensión vocacional y no la profesional. Tampoco incorpora referencias a las tensiones institucionales que atraviesan esa tarea ni a acciones destinadas a abordar el desgaste profesional o las condiciones de trabajo en territorio. Esto contrasta con la centralidad que estos actores tienen en la implementación efectiva de las políticas.

Es preciso recordar aquello sobre lo que puede actuar la política asistencial. Por sus propias características no impacta en la desigualdad, en tanto no afecta los núcleos de esta, por ejemplo, la estructura tributaria y los salarios. Pero si afecta la pobreza. El desajuste entre

necesidades y demandas, es -terriblemente- parte del accionar de la política asistencial. Las tensiones inherentes a la misma, se agudizan al aumentar las exigencias de atención sin contar con herramientas suficientes para responder a las problemáticas presentadas. La imprevisibilidad de los recursos que se suma a su insuficiencia, impacta en la planificación del trabajo y aumenta las exigencias para los BNC. De esta manera, la escucha se transforma en el recurso central de las respuestas. Asimismo, su trabajo es impactado desde la limitación de la participación en espacios de coordinación y articulación. Este se da en contextos institucionales y formas de contratación también precarias.

Existen tensiones inherentes tanto a la política asistencial como al trabajo de las burocracias de nivel de calle. Sin embargo, el análisis realizado muestra que estas tensiones no son invariables. Las orientaciones políticas, las formas de organización institucional y la disponibilidad de recursos pueden ampliarlas o atenuarlas. En el caso estudiado, la gestión territorial del MIDES durante el gobierno de coalición tendió a profundizar esas tensiones al ampliar la presencia institucional sin fortalecer, en igual medida, las capacidades materiales, humanas y organizacionales requeridas para sostenerla. Esto contribuye a agudizar la vulneración de derechos de personas ya atravesadas por esta realidad. En este proceso, las BNC ocupan un lugar clave, en tanto administran cotidianamente la promesa de la política social, gestionando sus límites y contribuyendo, a la vez, a su sostenimiento.

Bibliografía

ARIAS, Ana, *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del paradigma de la activación*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2012

ARIAS, Ana, LOZANO, Juan Ignacio y OYHANDY, Marcela Oyhandy, Discusiones sobre lo institucional, la pobreza y las organizaciones, en Territorios. Revista de Trabajo Social, vol. IV, núm, 4, 2020. pp 91 - 202. .
[tps://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ts/article/view/836/772](https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ts/article/view/836/772)

BARAIBAR, Ximena. 2020, *De 'entusiasta decisión' a 'dato ingrato': la política asistencial en el Uruguay progresista (2005 –2014)*. [Tesis Doctoral] Universidad de la República, Uruguay, 2020. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/27487>

CASTIGLIONI, Rosana, La ampliación de políticas sociales bajo gobiernos de derecha y centro derecha en América Latina: hacia un marco analítico, en *Revista Española de Sociología*, núm 29, 2020. pp. 179-188. <https://recyt.fecyt.es/index.php/res/article/view/74597>

CASTILLO, Marcelo y MIDAGLIA, Carmen, Política social y laboral en el Cono Sur en el siglo XXI. Progresos y retrocesos en un nuevo contexto político, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm 30, 2022. pp. 72-87. <https://doi.org/10.24965/gapp.11006>

CIMADAMORE, Alberto.; IVO, Anete.; MIDAGLIA, Carmen y BARRANTES, Alexandra, Estados de Bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina, En Alberto Ci-madamore, Anete. Ivo, Carmen, Midaglia, Armando Barrantes (Coords.), *Estados de bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina*, Ciudad de México, Siglo XXI, 2019, pp. 11-39.

DUBET, Vicent, *Sujetos en la burocracia. Relación administrativa y tratamiento de la pobreza*, Santiago, Universidad Alberto Hurtado Ediciones, 2020.

KESSLER, Gabriel, *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2014.

LEYTON, Cristian, Profesionales a nivel de calle. Tensiones y desafíos en el proceso de implementación de las políticas sociales, en Trabajo Social. *Cuadernos de Trabajo Social*, núm 20, 2020, 37-54. <https://tscuadernosdetrabajosocial.cl/index.php/TS/index>

LEYTON, Cristian, la traducción de programas sociales por burócratas de calle, a nivel local en América Latina, en Giannina Muñoz, Gabriela Lotta y Rick Peeters (eds.), *Burocracias a nivel de calle y desigualdades en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2026, pp. 121 - 140. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/278327/1/Burocracias-GT.pdf>

LOTTA, Gabriela, A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas, en Gabriela Lotta, (org.), *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*, Brasília, ENAP, 2019, pp. 11 - 39. https://bibliotecadigital.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf

LUNA, Juan Pablo y ROVIRA, Cristobal, Castigos a los oficialismos y ciclo político de derecha en América Latina, en *Revista Uruguay de Ciencia Política*, núm 30 (1), 2021, 135 – 155. DOI: 10.26851/RUCP.30.1.6

MIDAGLIA, Carmen; CASTILLO, Marcelo y FUENTES Guillermo, El Significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay, *Revista Chilena de Administración*

Pública, núm 15-16, 2010, pp. 123-154.
<https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/11469/11811>

MIDAGLIA, Carmen y CASTILLO, Marcelo, Ajustes en el sistema de protección uruguayo: la asistencia social bajo la lupa en el gobierno de derecha, en *Revista Ciencias Sociales*, núm, 41, 2022, pp. 27-47. <https://ediciones.unq.edu.ar/648-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-41.html>

MUÑOZ, Giannina, Resistencias profesionales en la primera línea de implementación de programas sociales, Cristian Leyton (editor). Implementación de políticas sociales en Chile, Santiago, Ril editores, 2024, pp.135 - 156.

QUIROGA, Virgina y JUNCOS, Lucía, Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia, en *Polis Revista Latinoamericana*, núm 55, 2020, pp. 172-186.
<https://polis.ulagos.cl/es/issue/view/28>

ROCHA C. PIRES, Roberto, Introducción, en Roberto Rocha C. Pires (org.) Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas, Rio de Janeiro, IPEA, 2019 pp.13 - 51.
https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/190612_implementando_desigualdades.pdf

ROZAS, Margarita, Reinscribir la relación de la intervención profesional en trabajo social, la cuestión social y las políticas sociales, en *Revista Tendencias y Retos*, vol 20, núm 1, 2015, pp. 105 - 116.

SALEJ, Silvio; ARDILA, Ana y BRAGATO, Josiane, De vuelta a Lipsky: el caso del Programa Estructural en Áreas de Riesgo del Municipio de Belo Horizonte (Brasil), en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm 154, 2016, 119-136.
<https://reis.cis.es/index.php/reis/article/view/1060>

SÚAREZ, Angela; VARGAS, Obed; CARPIO, Ricardo y ROJAS, Maribel, Burócratas de calle y los factores limitantes en la implementación de políticas públicas: una revisión sistemática, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 14, núm 27, 2025, pp. 63-101 <https://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/458>

ZUCCARO, Agustín, *Derechas políticas, neoliberalismo e intervención social: significados y discursos en los pliegues de las condiciones políticas del Trabajo Social (2015-2019)*. UNLP. La Plata, Argentina, 2024. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/175202>.

Documentos y entrevistas

LEMA, Martín, *Programa Accesos incrementará transferencias monetarias e ingreso al mercado laboral formal* (8 septiembre 2021).

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/programa-accesos-incrementara-transferencias-monetarias-ingreso-mercado>

LEMA, Martín, *Beneficiarios de Desarrollo Social accederán a cursos de inglés de la Alianza Cultural Uruguay-Estados Unidos* (17 septiembre 2021).

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/beneficiarios-desarrollo-social-accederan-cursos-ingles-alianza-cultural>

LEMA, Martín, *Mides presentó guía para primera infancia y anunció medidas previstas para acompañar desarrollo en esa etapa* (7 octubre 2021).

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mides-presento-guia-para-primera-infancia-anuncio-medidas-previstas-para>

LEMA, Martín, *Mides analiza mantener sistema de asignaciones familiares para usuarios que accedan a trabajo formal* (20 octubre 2021)

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mides-analiza-mantener-sistema-asignaciones-familiares-para-usuarios-accedan>

LEMA, Martín, *Usuarios del Mides accederán a capacitación sobre herramientas informáticas y trabajo colaborativo* (5 de noviembre 2021).

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/usuarios-del-mides-accederan-capacitacion-sobre-herramientas-informaticas>

LEMA, Martín, *Mides incrementa prestaciones a hogares vulnerables con foco en primera infancia* (14 marzo 2022).

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mides-incrementa-prestaciones-hogares-vulnerables-foco-primera-infancia>

LEMA, Martín, *Mides fortalece atención en territorio mediante instalación de oficina móvil en Montevideo* (17 marzo 2022).

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mides-fortalece-atencion-territorio-mediante-instalacion-oficina-movil>

LEMA, Martín, *Mes de la Primera Infancia finaliza actividades con coloquio regional* (31 mayo 2022).

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mes-primera-infancia-finaliza-actividades-coloquio-regional>

LEMA, Martín, *Nuevo modelo territorial del Mides suma técnicos y amplía despliegue de oficinas móviles* (6 junio 2022).

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/nuevo-modelo-territorial-del-mides-suma-tecnicos-amplia-despliegue-oficinas>

LEMA, Martín, *Mides dispone de unos 100 centros de atención en Canelones* (17 agosto 2022).

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mides-dispone-100-centros-atencion-canelones>

LEMA, Martín, *Población afrodescendiente de Rivera accederá a capacitación laboral* (22 marzo 2023).

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/poblacion-afrodescendiente-rivera-accedera-capacitacion-laboral>

LEMA, Martín, *Lema: Las acciones sociales prosperan cuando llegan a la gente* (20 abril 2023).

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/lema-acciones-sociales-prosperan-llegan-gente>

LEMA, Martín, *En febrero de 2024 Mides instalará nuevo centro de referencia en políticas sociales en Montevideo* (13 septiembre 2023).

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/febrero-2024-mides-instalara-nuevo-centro-referencia-politicas-sociales>

LEMA, Martín, *Mides fortalece vinculación con organizaciones de la sociedad civil en barrios de Montevideo* (11 enero 2024).

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mides-fortalece-vinculacion-organizaciones-sociedad-civil-barrios-montevideo>

LEMA, Martín, *Lema recorrió barrios de Montevideo para evaluar acceso y desarrollo de programas territoriales* (30 enero 2024).

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/lema-recorrio-barrios-montevideo-para-evaluar-acceso-desarrollo-programas>

LEMA, Martín, *Lema recorrió barrios de Pando y Barros Blancos junto con participantes de programas del Mides*. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/lema-recorrio-barrios-pando-barros-blancos-junto-participantes-programas-del> (31 enero 2024)

LEMA, Martín, *Lacalle Pou inauguró Centro de Referencia de Políticas Sociales en Casavalle* (14 febrero 2024).

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/lacalle-pou-inauguro-centro-referencia-politicas-sociales-casavalle>

MIDES, *Términos de referencia Ministerio de Desarrollo Social – Dirección Gestión Territorial. Equipos técnicos para el fortalecimiento del despliegue territorial*. N° 6163/2021, 2021. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/llamado-61632021-tecnico-territorial-dngt>

MIDES, *Dispositivos de atención a la ciudadanía: Oficinas Territoriales, 0800, microterritorios y consultorios jurídicos Edición 2022 Documento de diseño*, 2022. https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/DNGT_2022_Dispositivos%20de%20atenci%C3%B3n%20a%20la%20ciudadan%C3%ADa.pdf

MIDES, *Dispositivos de atención a la ciudadanía: Oficinas Territoriales, 0800, microterritorios y consultorios jurídicos Edición 2023 Documento de diseño*, 2023. https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/DNGT_2023_Dispositivos%20de%20atenci%C3%B3n%20a%20la%20ciudadan%C3%ADa_final.pdf

MIDES, *Dispositivos de atención a la ciudadanía: Oficinas Territoriales, 0800, microterritorios y consultorios jurídicos Edición 2024 Documento de diseño*, 2024.
https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/DNGT_2024_Dispositivos%20de%20atenci%C3%B3n%20a%20la%20ciudadan%C3%ADa.pdf

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, COMUNICADO, 2021.
https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2021/noticias/AH_599/Mides%201.pdf