



**UNIVERSIDAD FEDERAL DE INTEGRACIÓN
LATINOAMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA,
SOCIEDAD Y POLÍTICA.
PROGRAMA DE POSGRADUACIÓN EN POLÍTICAS
PÚBLICAS Y DESARROLLO (PPGPPD)**

**DINÁMICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN
CIUDADES GEMELAS FRONTERIZAS: UN ESTUDIO DE CASO EN CHUY, URUGUAY
Y CHUÍ, BRASIL.**

ROMINA ROMERO NUÑEZ

TESIS DE MAESTRIA

Foz do Iguaçu
2025



**UNIVERSIDAD FEDERAL DE INTEGRACIÓN
LATINOAMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA,
SOCIEDAD Y POLÍTICA.
PROGRAMA DE POSGRADUACIÓN EN
POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO (PPGPPD)**

**DINÁMICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN
CIUDADES GEMELAS FRONTERIZAS: UN ESTUDIO DE CASO EN CHUY, URUGUAY
Y CHUÍ, BRASIL.**

ROMINA ROMERO NUÑEZ

Disertación presentada al Programa de Posgrado en Políticas Públicas y Desarrollo de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana, como requisito parcial para la obtención del título de la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo.

Orientador: Profa. Dra. Carmen Justina Gamarra

Foz do Iguaçu
2025

ROMINA ROMERO NUÑEZ

**DINÁMICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN
CIUDADES GEMELAS FRONTERIZAS: UN ESTUDIO DE CASO EN CHUY, URUGUAY
Y CHUÍ, BRASIL.**

Disertación presentada al Programa de Posgrado
en Políticas Públicas y Desarrollo de la
Universidad Federal de Integración
Latinoamericana, como requisito parcial para la
obtención del título de la Maestría en Políticas
Públicas y Desarrollo.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Profa. Dra. Carmen Justina Gamarra
(UNILA)

Profa. Dra. Claudiana Tavares da Silva Sgorlon
(UNILA)

Prof. Dr. Walfrido Kuhl Svoboda
(UNILA)

Foz do Iguaçu, _____ de _____ de _____

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - CENTRAL

N972d

Nuñez, Romina Romero.

Dinámicas de las políticas públicas de protección social en ciudades gemelas fronterizas: un estudio de caso en Chuy, Uruguay y Chuí, Brasil / Romina Romero Nuñez. - Foz do Iguaçu, 2025.

103 fls.: il.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Instituto Latinoamericano de economía, Sociedad y Política, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD).

Orientador: Carmen Justina Gamarra.

1. Política social. 2. Cooperação internacional. 3. Fronteiras - Brasil - Uruguai. I. Gamarra, Carmen Justina. II. Título.

CDU 364.4-055.5/.7(81:899)

*Dedico este trabajo a mi hijo Santiago,
que con su llegada resignifico mi existencia y me
dio nuevas fuerzas para seguir adelante, incluso
en los momentos más desafiantes.*

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, agradezco a Dios, quien, me brindó fortaleza, salud y energía para continuar firme en el propósito de alcanzar mis objetivos.

Agradezco al Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CONICYT) por el apoyo financiero a través de la concesión de la beca GM de Maestría Académica, la cual fue fundamental para la realización de esta disertación.

A mi orientadora, la profesora Dra. Carmen Justina Gamarra, por su acompañamiento, orientación comprometida. Gracias por su paciencia, generosidad y por las valiosas contribuciones a lo largo de esta disertación.

A los miembros de la banca evaluadora, por haber aceptado gentilmente la invitación a componer este momento tan importante. Agradezco por sus lecturas atentas, por las sugerencias rigurosas y por sus aportes que enriquecieron no solo esta disertación, sino también mi formación como estudiante en el campo de las políticas públicas.

A mi marido Jaime Leonardo, por su amor, comprensión y por ser mi refugio en los momentos de incertidumbre. A mi hijo Santiago, por ser mi motor diario, por enseñarme tanto con su ternura y por recordarme lo importante que es seguir soñando y luchando.

A mi madre Liz Margarita, a mi padre Víctor y a mi hermano Hernán, quienes, a pesar de la distancia, siempre me hicieron sentir su presencia y amor a través de oraciones, mensajes y llamadas.

Al Programa de Posgrado en Políticas Públicas y Desarrollo (PPGPPD) de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana, por haberme acogido y brindado un espacio académico plural, comprometido con los desafíos sociales de nuestra región y con una mirada crítica sobre las realidades latinoamericanas. Gracias por permitir el intercambio de saberes, por fomentar la investigación comprometida y por formar profesionales sensibles a las desigualdades de nuestros territorios.

A todas y todos los docentes, colegas, amistades en especial a Kelly, Ara que de alguna manera formaron parte de este trayecto, muchas gracias por acompañarme en esta travesía académica y personal.

Muchas Gracias, Aguyjevete, Obrigado!

*“Yvoty mimbí ha pytã ñande rekove mbytépe, ha’e
ñanembo’e py’aguapy ha mborayhu rupi jajapo hína
tape pyahu.” — Ramón Silva*

RESUMEN

Este estudio analiza las dinámicas de las políticas públicas de protección social en las ciudades gemelas fronterizas de Chuy (Uruguay) y Chuí (Brasil), enfocándose en los desafíos que enfrenta la población con movilidad pendular para acceder a estos beneficios. Los objetivos incluyen caracterizar las políticas de asistencia social en ambos países, identificar los mecanismos de acceso para los ciudadanos fronterizos, rescatar los acuerdos y protocolos existentes, y evaluar la implementación de estos sistemas en la región fronteriza. La investigación emplea una metodología cualitativa que combina revisión narrativa de literatura especializada, análisis documental de normativas y entrevistas semiestructuradas con funcionarios locales de ambas ciudades. Los resultados revelan que, aunque Uruguay y Brasil cuentan con sistemas estructurados de protección social, sus enfoques difieren significativamente: Uruguay prioriza un modelo centralizado y universalista, mientras Brasil adopta un sistema descentralizado y focalizado. Las entrevistas destacan barreras como la falta de documentación, requisitos burocráticos y la alta movilidad de la población, que limitan el acceso a los servicios. Además, se identifica la existencia de cooperación informal, como la Mesa Binacional, pero se señala la ausencia de protocolos formales y respaldo legal que garanticen su continuidad. Los profesionales adaptan criterios para atender casos no contemplados por las normativas, evidenciando una implementación flexible pero precaria. El estudio concluye que las políticas públicas en contextos fronterizos requieren marcos legales específicos, mayor coordinación interinstitucional y armonización normativa regional para superar las limitaciones actuales y garantizar derechos sociales efectivos a una población en constante movilidad. La investigación contribuye al debate sobre la necesidad de políticas adaptadas a las realidades transfronterizas y subraya la importancia de fortalecer la cooperación entre los países del Mercosur.

Palabras-clave: Protección Social; Movilidad; Fronteras; Chuí – Brasil; Chuy – Uruguay.

ABSTRACT

This study analyzes the dynamics of public social protection policies in the twin border cities of Chuy (Uruguay) and Chuí (Brazil), focusing on the challenges faced by populations with pendular mobility in accessing these benefits. The objectives include characterizing social assistance policies in both countries, identifying access mechanisms for border citizens, documenting existing agreements and protocols, and evaluating the implementation of these systems in the border region. The research employs a qualitative methodology that combines a narrative review of specialized literature, documentary analysis of regulations, and semi-structured interviews with local officials from both cities. The results reveal that, although Uruguay and Brazil have structured social protection systems, their approaches differ significantly: Uruguay prioritizes a centralized and universalist model, while Brazil adopts a decentralized and targeted system. The interviews highlight barriers such as the lack of documentation, bureaucratic requirements, and the high mobility of the population, all of which limit access to services. The study also identifies the existence of informal cooperation mechanisms, such as the Binational Working Group (Mesa Binacional), while pointing out the lack of formal protocols and legal support to ensure their continuity. Professionals often adapt eligibility criteria to address cases not covered by current regulations, reflecting a flexible yet fragile implementation process. The study concludes that public policies in border contexts require specific legal frameworks, greater interinstitutional coordination, and regional normative harmonization in order to overcome current limitations and guarantee effective social rights for a population in constant movement. This research contributes to the ongoing debate on the need for policies adapted to cross-border realities and underscores the importance of strengthening cooperation among Mercosur countries.

Keywords: Social Protection; Mobility; Borders; Chuí – Brazil; Chuy – Uruguay.

TABLA DE FIGURAS

Figura 1 - Localización de los Municipios Chuí - BR y Chuy - UY	22
Figura 2 - Ciclo de las Políticas Públicas	35

LISTA DE CUADROS

CUADRO 01 – Referencias teóricas que tratan sobre Estado y Políticas Públicas.....	17
CUADRO 02 – Entrevistados Chuy, Uruguay.....	26
CUADRO 03 – Entrevistados Chuí, Brasil	26
CUADRO 04 – Entrevistas Semiestructuradas	27
CUADRO 05 – Niveles de Protección Social en el SUAS.....	49
CUADRO 06 – Servicios, Programas y Beneficios.....	50
CUADRO 07 – Programa de transferencia Monetaria	55
CUADRO 08 – Programas de Inclusión.....	55
CUADRO 09 – Atención a grupos específicos.....	55
CUADRO 10 – Desarrollo de Capacidades y Autonomía.....	56
CUADRO 11 – Apoyo a la familia y la comunidad	56
CUADRO 12 – Promoción de la Igualdad de Género.....	56
CUADRO 13 – Respuestas sobre el acceso a servicios	64
CUADRO 14 – Respuestas sobre los Procedimientos, Documentación y Requisitos...64	
CUADRO 15 – Respuestas sobre los Acuerdos y Protocolos Existentes, Cooperación y Coordinación, Sobre Beneficios y Desafíos Referente a la implementación de pactos y protocolos	65
CUADRO 16 – Sobre Implementación y Efectividad, Impacto y Resultados	67
CUADRO 17 – Sobre acceso a servicios y procedimientos	70
CUADRO 18 – Sobre acuerdos, protocolos existentes, cooperación, coordinación, implementación y efectividad.....	72
CUADRO 19 – Sobre Beneficios e Desafíos, Cuadro sobre Interações e Dinâmicas....	73
CUADRO 20 – Sobre desafíos regionales y cooperación, colaboración.....	75

LISTA DE SIGLAS

BM	Banco Mundial
BPC	Beneficio de Prestación Continuada
CAIF	Centros de Atención a la Infancia y la Familia
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
FA	Frente Amplio
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
PAES	Programa de Atención a la Emergencia Social
PAIF	Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia
PANES	Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social
PIB	Producto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PP	Políticas Públicas
PRONADIS	Programa Nacional de Discapacidad
PSB	Protección Social Básica
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SNIC	Sistema Nacional Integrado de Cuidados
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TUS	Trajeta Uruguay Social

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	8
1.1. JUSTIFICATIVA	9
1.2. PROBLEMA	12
1.3. HIPÓTESIS	12
1.4. OBJETIVOS	13
1.4.1. <i>Objetivo General</i>	13
1.4.2. <i>Objetivos Específicos</i>	13
2. METODOLOGÍA	14
2.1. REVISIÓN NARRATIVA	15
2.2. TRABAJO DE CAMPO	21
2.2.1. <i>Delimitación del Campo de Estudio</i>	21
2.2.2. <i>Entrevistas Semiestructuradas</i>	24
2.3. ANÁLISIS	27
2.4. ASPECTOS ÉTICOS	27
2.5. PRESENTACIÓN DE LA TESIS	28
3. RESULTADOS REFERENTE A LA REVISIÓN NARRATIVA	30
3.1. ESTADO, BUROCRACIA Y POLÍTICA PÚBLICA	30
3.1.1. <i>Enfoques sobre la Burocracia: Perspectivas Marxista y Weberiana</i> ,	32
3.1.2. <i>La Política Pública en Perspectiva.</i>	33
3.1.3. <i>El Estado y la garantía de la Protección Social en el contexto Neoliberal</i>	40
3.1.4. <i>Estado de Bienestar Social</i>	41
3.1.5. <i>Políticas Neoliberales y Políticas del Estado de Bienestar Social</i>	42
3.1.6. <i>De los años 1930 a 1990: Las Políticas Neoliberales en América Latina</i>	42
3.2. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LA POLÍTICA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL BRASIL	47
3.3. <i>La Política de Asistencia Social en Uruguay</i>	52
3.4. <i>Movilidad Humana y Protección Social</i>	56
3.5. NORMATIVAS, DECLARACIONES VIGENTES Y LEYES DEL MERCOSUR RELACIONADAS CON LA PROTECCIÓN SOCIAL EN REGIONES FRONTERIZAS	60
4. RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO	63
4.1. ENTREVISTAS CHUY, URUGUAY.	63
4.2. ENTREVISTAS CHUI, BRASIL	69
5. CONSIDERACIONES FINALES	75
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES	81
APÉNDICES	87

1. INTRODUCCIÓN

La protección social es un conjunto de políticas y programas diseñados para garantizar el bienestar de la población, especialmente de los grupos más vulnerables, frente a los riesgos y contingencias sociales y económicas. Desde la perspectiva de la seguridad social y la asistencia social, la protección social es un mecanismo para mitigar los efectos de los riesgos sociales, como el desempleo, la enfermedad, la vejez y la pobreza. Por tanto, se destaca la importancia de un sistema de seguridad social robusto y de políticas de asistencia social efectivas para garantizar la dignidad y el bienestar de la población (Souza, 2010).

Asimismo, estas políticas públicas sociales son expresiones de las luchas sociales y políticas en la sociedad. Son respuestas del Estado a las demandas de los movimientos sociales y a las necesidades de los ciudadanos, estando profundamente vinculadas con el contexto histórico y político, y a las dinámicas de poder de los países para su formulación e implementación (Montaño, 2008).

La concepción de la protección social en algunos países latinoamericanos tiene sus orígenes históricos con un carácter filantrópico, a menudo a cargo de organizaciones no gubernamentales con un enfoque religioso y caritativo. Este escenario cambió después de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), cuando en algunas constituciones nacionales, como en Uruguay, se comenzó a pautar la asistencia como un derecho de los individuos. En este aspecto, la protección social se concibe como un conjunto de medidas objetivas destinadas a garantizar o proveer herramientas ante las necesidades básicas para la supervivencia. De esta manera, comenzó a desarrollarse un dinamismo con la externalización de las condiciones y capacidades protectoras en el ámbito público (Alves; Santos, 2021).

En Brasil, la política de asistencia social, sus principios rectores y la estructura organizacional se consolidaron a través de la Constitución Federal de 1988, conocida como la "Constitución Ciudadana". Este marco legislativo de 1988 transformó la asistencia social en un componente no contributivo del triple sistema de seguridad social del país junto con la salud y previdencia social.

A partir de la Constitución Ciudadana de 1988, se elevó la asistencia social a la categoría de derecho del ciudadano y deber del Estado, así, la política social se formalizó posteriormente por la Ley nº 8742/1993. Las regulaciones de la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS) y la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS) establecen

que esta política pública no contributiva es para quienes de ella necesitan (Nuñez, 2022).

Por otro lado, en Uruguay, la política de asistencia social decretada en 1910 se basaba en principios y objetivos que consideraban esta asistencia como una compensación por las injusticias sociales y una manifestación de solidaridad. Aunque tenía un carácter reparador y compensatorio, también se proyectaba hacia la universalidad (Alves; Santos, 2021).

Estas dos políticas públicas se encuentran implementadas en todo el territorio de ambos países. En este contexto, pretendemos analizar las dinámicas de las políticas de protección social en ciudades gemelas¹ de frontera, tomando como estudio de caso las localidades de Chuy en Uruguay y Chuí en Brasil. Estas ciudades, caracterizadas por su proximidad geográfica y la interconexión de sus comunidades, presentan un escenario en el que las políticas sociales deben adaptarse a la dinámica de una población en constante movimiento, inmersa en migraciones pendulares.

1.1. JUSTIFICATIVA

Este proyecto surge con el interés de analizar las políticas públicas que aseguran la protección social en Brasil y Uruguay como una de las herramientas clave para abordar las desigualdades sociales, siendo complementada con las demás políticas públicas. La exploración de estas políticas se extiende a las zonas fronterizas, que presentan desafíos y contextos diferenciados.

A menudo, estos desafíos no pueden resolverse únicamente a nivel municipal, ya que las ciudades fronterizas están al borde de convertirse en internacionales, lo que impide la aplicación de soluciones estandarizadas utilizadas en otras ciudades que no comparten una frontera Internacional. La motivación para desarrollar esta investigación surge de la experiencia previa en el estudio *"El Covid-19 en regiones fronterizas: Consecuencias e Impactos en la Institucionalidad de los Sistemas Locales de Salud"*, financiado por el CNPq. Este trabajo permitió un acercamiento a la realidad de las ciudades gemelas de Chuí y Chuy, despertando un interés continuo en la dinámica de las políticas públicas en contextos fronterizos. A partir de esta aproximación, se identificaron desafíos específicos relacionados con la organización estatal de la

¹ El concepto de ciudades gemelas fue definido por el Ministerio de la Integración de Brasil en 2014 y vincula este término a municipios situados en la línea fronteriza, ya sean secos o fluviales, integrados o no por obras de infraestructura, que tienen un gran potencial de integración económica y cultural. La definición sólo es válida para ciudades que tengan una población superior a 2000 habitantes. (Brasil, 2016)

protección social y la capacidad de respuesta de los sistemas locales de salud ante crisis sanitarias, especialmente en territorios con alta movilidad transfronteriza.

La pandemia de COVID-19 puso en evidencia la fragilidad de los sistemas de protección social y la necesidad de medidas urgentes para garantizar el bienestar de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. En este contexto, los programas de protección social fueron ampliados para incluir a trabajadores informales y desempleados, asegurando el sustento familiar en medio de la crisis económica. Estos cambios generaron una mayor desmercantilización de la fuerza de trabajo y reforzaron la dependencia de las ayudas de emergencia como mecanismos esenciales de mitigación.

Asimismo, la pandemia subrayó la importancia de los sistemas de salud universalistas y los programas de renta básica como herramientas clave para enfrentar crisis sanitarias y económicas. Sin embargo, la capacidad de implementación de estas estrategias varió considerablemente en los diferentes países del Mercosur, lo que generó desigualdades territoriales y evidenció la necesidad de una mayor cooperación transfronteriza. En este sentido, la autonomía de los gestores locales de salud y protección social se convirtió en un elemento central en la toma de decisiones, llevando a muchos de ellos a recurrir a la paradiplomacia como una estrategia para resolver problemáticas urgentes en regiones de alta vulnerabilidad.

Por tanto, el análisis de las dinámicas de las políticas públicas de protección social en las ciudades gemelas de Chuí (Brasil) y Chuy (Uruguay) se justifica por la necesidad de comprender su compleja realidad fronteriza de manera integral, evitando fragmentaciones que invisibilizan sus especificidades. Jakob (2018), en su estudio sobre movilidad humana en ciudades gemelas, identifica que, en 2010, el 40,3 % de los habitantes de Chuí no eran originarios del municipio, de los cuales el 96 % eran ciudadanos uruguayos. Además, destaca que el 19,5 % de los trabajadores cruzaban diariamente la frontera internacional para desempeñar sus actividades laborales, evidenciando una profunda interdependencia económica y social entre ambas localidades.

Los datos más recientes refuerzan esta dinámica. Según el Censo de 2022, el municipio de Chuí cuenta con una población de 6.262 habitantes (IBGE, 2022). La Nota Técnica n.º 70, publicada por la Secretaría de Planificación, Gobernanza y Gestión del Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul, basada en el Informe Anual de Información Social del Sistema Nacional de Registro Migratorio, estima que los migrantes uruguayos representan apenas el 10,2 % de los trabajadores formalmente registrados en el estado, concentrándose el 23 % de ellos en el municipio de Chuí (Rio Grande do Sul,

2022).

Dentro de este escenario, la Ley de Migración de 2017 (Brasil, 2017), creada antes de la pandemia de COVID-19, adquirió una relevancia particular al ser utilizada y adaptada para incluir a la población transfronteriza en las medidas de protección social. Este marco normativo permitió responder de manera más efectiva a las demandas emergentes en las regiones fronterizas, reforzando la necesidad de integrar políticas específicas de salud y asistencia social para estos territorios.

Asimismo, el rol del Mercosur como bloque de integración regional fue crucial en la armonización de las respuestas ante la crisis sanitaria. La cooperación transfronteriza entre los sistemas locales de salud y protección social se tornó indispensable, evidenciando la importancia de los tratados y normativas regionales para la gestión de crisis (Mercosur, 2011). En este contexto, las iniciativas impulsadas buscaron establecer mecanismos de coordinación efectivos, facilitando el intercambio de información y recursos entre los países miembros.

Las normativas del Mercosur contribuyeron, además, a la reducción de desigualdades en los sistemas de salud y protección social, especialmente en las regiones de frontera. Estas acciones se organizaron en torno a dos dimensiones principales: la ampliación de recursos destinados al sector de la salud y la implementación de programas de transferencia de renta dirigidos a la población vulnerable (IPEA, 2020). Dichas estrategias tuvieron como objetivo mitigar los efectos económicos derivados de la pandemia y contener la propagación del virus, aunque su éxito depende en gran medida de la capacidad de los Estados para implementarlas de manera equitativa.

En el caso específico de las llamadas fronteras secas —aquellas donde no existen barreras naturales evidentes, como ríos o montañas— los desafíos geográficos se intensifican. La ausencia de límites físicos claros puede diluir la percepción de las demarcaciones nacionales, generando fragmentaciones en la concepción del sujeto de derecho en estos espacios. Esta situación es particularmente problemática en términos de acceso a los servicios públicos, ya que las diferencias en la estructura estatal y la creciente burocratización de los procedimientos administrativos obstaculizan el pleno ejercicio de los derechos sociales (Secchi, 2014).

De este modo, investigar las dinámicas de circulación de personas en estas regiones y las estrategias de cooperación implementadas resulta fundamental para el diseño de políticas públicas que atiendan de manera adecuada a las especificidades de los territorios fronterizos. Este estudio, enmarcado en el campo del desarrollo regional y

las políticas públicas, busca contribuir al fortalecimiento de la paradiplomacia y la cooperación descentralizada como instrumentos para la promoción de un desarrollo inclusivo y sostenible en las áreas de frontera.

1.2. Problema

El problema central a investigar reside en los obstáculos que los habitantes en situación de vulnerabilidad social pueden enfrentar al intentar acceder a los beneficios ofrecidos por las políticas públicas de protección social en este contexto. Estos obstáculos se derivan, en parte, de la forma de organización estatal de la protección social en Uruguay y Brasil, así como de la naturaleza misma de una población que se involucra en migraciones pendulares por diversas razones, como actividades comerciales, necesidades de servicios, relaciones personales, actividades productivas, atención médica y educación, así como factores afectivos.

La complejidad de estas ciudades gemelas plantea interrogantes sobre los obstáculos que enfrentan las políticas públicas de protección social en entornos fronterizos y sus características desafiantes. A lo largo de esta investigación, se exploran los desafíos que vienen a dificultar el acceso y eficacia, buscando contribuir con la producción de conocimiento científico necesario para mejorar el acceso a las políticas y sus abordajes en lo que se refiere a su implementación, para que sean más efectiva y conducente a las necesidades de la población vulnerable en ciudades gemelas.

1.3. Hipótesis

Dada la naturaleza de ciudades gemelas de frontera seca como Chuy (UY) y Chuí (BR), se postula que enfrentan desafíos significativos en el acceso a las Políticas Públicas de Protección Social.

Se hipotetiza que la migración pendular, las diferencias en los sistemas de protección social y los acuerdos específicos entre ambas ciudades pueden o no contribuir a superar obstáculos para garantizar una cobertura efectiva y equitativa para la población vulnerable.

1.4. *Objetivos*

1.4.1. Objetivo General

El objetivo general de esta investigación es caracterizar las dinámicas de materialización de las Políticas Públicas de Protección Social de los dos Estados, con el fin de identificar similitudes, diferencias y desafíos comunes en la implementación de políticas de protección social en ciudades gemelas en la frontera entre Uruguay y Brasil.

1.4.2. Objetivos Específicos

- a) Conocer las Políticas Públicas, Política de Asistencia Social en Uruguay y la Política de Asistencia Social en Brasil;
- b) Identificar los Mecanismos de Acceso a la Protección Social de los Ciudadanos Fronterizos en Ambos Países;
- c) Rescatar los Pactos y Protocolos entre las Ciudades Fronterizas en Relación con la Protección Social;
- d) Caracterizar las dinámicas de materialización de los Sistemas de Protección Social en la Región Fronteriza;
- e) Entrevistar trabajadores de las políticas públicas y sociales de los dos países para la comprensión de las prácticas de materialización de acceso a las políticas;

2. METODOLOGÍA

Para alcanzar los objetivos de esta disertación, se utilizaron dos técnicas de investigación que se complementan: la revisión narrativa y la investigación de campo mediante entrevistas semiestructuradas. La revisión narrativa, también conocida como revisión tradicional, se trata de una síntesis amplia y crítica de la literatura existente sobre un tema específico. A diferencia de las revisiones sistemáticas, que siguen protocolos metodológicos rigurosos y buscan responder preguntas concretas, la revisión narrativa tiene un enfoque más flexible e interpretativo, lo que la hace especialmente útil en las ciencias sociales y humanas (Rother, 2007; Cordeiro et al., 2007).

Esta técnica permite contextualizar fenómenos complejos, integrando diversas perspectivas teóricas, históricas e institucionales. Según Minayo (1994), los estudios cualitativos requieren una comprensión holística de la realidad social, lo cual es compatible con las investigaciones en el área de las ciencias sociales humanas. Además, esta primera técnica se justifica por la intención de construir un marco teórico a partir de materiales trabajados dentro de las disciplinas de la maestría Políticas Públicas y Desarrollo como también incorporar estudios ya realizados anteriormente por la estudiante en el trabajo de conclusión de curso en la graduación de Trabajo social, a parte de estos materiales se pudieron consultar una diversidad de fuentes artículos científicos, libros, documentos oficiales y reportes institucionales que constan de forma más detallada en el cuadro 01.

La segunda técnica es una investigación de campo por medio de entrevistas semiestructuradas llevadas a cabo de forma online, según Minayo (1994), la entrevista es una técnica fundamental de la investigación cualitativa, ya que permite el acceso directo a las percepciones, significados, valores e interpretaciones de los sujetos sobre su realidad. Se trata de un diálogo cara a cara conducido por el investigador, quien utiliza un guion previamente elaborado, pero con apertura para profundizar en temas relevantes que surgen a lo largo de la conversación. Entre los tipos de entrevista presentados por la autora para este trabajo se optó por la entrevista semiestructurada, que combina preguntas orientadoras con la flexibilidad necesaria para explorar aspectos imprevistos y significativos aportados por los entrevistados. Este enfoque permite una escucha activa y sensible, favoreciendo la producción de datos contextualizados, especialmente útil en investigaciones que buscan comprender la complejidad de las

experiencias sociales. A continuación, se describen los objetivos que se pretendieron abordar con cada técnica.

Así mismo la revisión narrativa, permitió construir la contextualización de esta disertación enfocado en proporcionar una comprensión detallada de cómo se diseñan, implementan y operan las políticas de asistencia social en ambos países, situándose dentro de un contexto más amplio que abarca el Estado, la burocracia y las políticas públicas.

En cuanto a la investigación de campo, realizada mediante entrevistas semiestructuradas, se buscó identificar los mecanismos de acceso a los servicios y beneficios de protección social por parte de los ciudadanos en la región fronteriza, así como reconocer las barreras y facilitadores presentes en este proceso; indagar en la existencia de acuerdos formales o informales entre las ciudades de frontera orientados a coordinar y mejorar la protección social de los habitantes; y analizar el funcionamiento de los sistemas de protección social en la zona, considerando las interacciones y dependencias entre ambos países, con el fin de señalar fortalezas y debilidades en su implementación.

A continuación, se detalla cómo fueron empleadas las dos técnicas de investigación seleccionadas para el desarrollo de la disertación.

2.1. Revisión Narrativa

La recolección de material bibliográfico se llevó a cabo entre agosto de 2023 y julio de 2024, a través de una revisión narrativa en plataformas académicas digitales como SciELO, Scopus y Google Scholar, así como mediante la consulta de documentos oficiales y normativos emitidos por el Ministerio de Desarrollo Social de Brasil, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Uruguay, organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), además de legislaciones y decretos nacionales de ambos países.

La selección de las fuentes bibliográficas se basó en los siguientes criterios:(i) estudios disertaciones, artículos, capítulos de libro y documentos publicados entre 1984 a 2024; (ii) investigaciones que aborden las temáticas de Estado, burocracia, políticas públicas, protección social y movilidad humana en zonas de frontera; (iii) estudios que analizan casos específicos de Brasil y Uruguay, en particular en ciudades gemelas

fronterizas como Chuí (Brasil) y Chuy (Uruguay); (iv) inclusión de bibliografía especializada utilizada en las asignaturas del programa de maestría en Políticas Públicas y Desarrollo de la UNILA.

Los materiales bibliográficos identificados fueron agrupados en el Cuadro 1. Este agrupamiento temático permitió la construcción de un marco conceptual para el análisis del problema investigado, integrando la producción académica nacional e internacional con documentos técnicos.

Conforme se observa en el Cuadro 1, las referencias bibliográficas empleadas para construir la revisión narrativa, fueron distribuidas de la siguiente manera: capítulo 3 compuesto por el ítem 3.1: Estado, Burocracia y Política Pública, incluye el marco teórico general sobre el concepto, la evolución y las transformaciones del Estado moderno y su papel en la formulación de políticas públicas, destacando a autores clásicos y contemporáneos como Bobbio y Nogueira (1987), Evans (1993), Harvey (1989), Nogueira (1995), Gomes (2001), Toledo (1999), Laurell (2009), Pastorini y Martínez (2017), Bresser-Pereira (1992) y Calegare y Silva Junior (2008).

El apartado 3.1.1: enfoques sobre la burocracia, explora el debate sobre burocracia y capacidad estatal, incluyendo análisis marxistas, weberianos e institucionalistas, basándose en Bobbio (1987), Evans (1993), Souza y Fontanelli (2020), Secchi (2014; 2019) y Najberg y Barbosa (2017). El ítem 3.1.2: La política pública en perspectiva donde se realiza el análisis del ciclo de las políticas públicas aborda los principales modelos analíticos para el estudio de las políticas públicas, destacando los aportes de Subirats (2007), Bardach (1998), Kingdon (2003) y nuevamente Secchi (2014; 2019) para la comprensión integral del ciclo de las políticas públicas.

Para el apartado 3.2: implementación de las políticas de protección social en Brasil y Uruguay, analiza la aplicación de las políticas de asistencia social en ambos países, considerando las contribuciones de Pase y Melo (2015), Behring y Boschetti (2009), Yazbek (2012), Ministerio de Desarrollo Social de Brasil (2014), Alves y Santos (2019), Aguirre y Ferrari (2014), y el estudio de caso sobre la actuación profesional en el CRAS Norte (Nuñez, 2024). En la secuencia el apartado 3.4: movilidad humana y protección social, analiza la movilidad transfronteriza, las migraciones internacionales y la protección social de migrantes en zonas fronterizas, basándose en los estudios de Zapata; Ferrer (2012), Ribeiro (2016), Nolasco (2017), Birol (2021), Jakob (2019), Silva, Rezende y Lima (2015), Demétrio y Domeniconi (2017) y Silva (2018).

CUADRO 01 – Referencias teóricas que tratan sobre Estado y Políticas Públicas.

Nº	TÍTULO	AUTORÍA	PUBLICACIÓN
01	Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política.	Bobbio, Norberto; Nogueira, Marco Aurélio.	Editora Paz e Terra no Rio de Janeiro em 1987. Publicado en formato impreso libro.
02	O Estado como problema e solução.	Evans, Peter.	Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 1993(28-29), 107-157.
03	Análisis y gestión de Políticas Públicas.	Subirats, Joan.	Editora Ariel en Barcelona en 2007. Publicado en formato impreso libro.
04	Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas.	Souza, Celina; Fontanelli, Flavio.	IPEA,2020 P. 45-91 Artigo.
05	Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas.	Bardach, Eugene.	Capítulo de libro en Aguilar Villanueva, Luis. Problemas públicos y agenda de gobierno, p. 219-233, 1993.
06	Agendas, Alternatives, and Public Policies.	Kingdon, John.	3a ed. New York: Harper Collins, 2003 [1984].
07	Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Cengage Learning.	Secchi, Leonardo.	Editora Cengage Learning, 2014.
08	Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação e soluções.	Secchi, Leonardo.	Cengage Learning, 2016. xiv, 238 p.

09	Abordagens Sobre o Processo de Implementação de Políticas Públicas.	Najberg, Estela, Barbosa, Nelson Bezerra.	ENAPG - Encontro Nacional de Administração Pública e Governança. São Paulo/ SP, 2006.
10	A Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.	Harvey, David.	São Paulo: Loyola, ed. 2005.
11	Estado de bienestar social, Origen y desenvolvimiento.	Nogueira, Vera Maria Ribeiro.	Santa Catarina, Brasil. 2001.
12	Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil.	Gomes, Fábio Guedes.	Rio de Janeiro 6. 40(2): p. 201-36, 2006.
13	Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo.	Toledo, De La Garza Enrique.	São Paulo; Cortez, pg 75, 2009.
14	Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo.	Laurell, Asa Cristina.	São Paulo; Cortez, pg 152-180, 2009.
15	Tendências das mudanças da proteção social no Brasil e no Uruguai: a centralidade das redes mínimas na América Latina.	Pastorini, Alejandra; Martínez, Inés.	Revista Katálisis, v. 17, p. 59-67, 2014.
16	A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?	Pereira, Luiz Carlos Bresser.	In: XVIII Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional de Centros de Pós-graduação em Economia (ANPEC), 21., 1990,

			Brasília. Aula Magna. Brasília: Anpec, 1990. p. 3-23.
17	Políticas públicas de transferência de renda na América Latina.	Pase, Hemerson Luiz; Melo, Claudio Corbo.	Revista de Administración Pública, v. 51, n. 2, p. 312-329, mar. 2017. FapUNIFESP (SciELO).
18	A atuação profissional do assistente social na proteção social básica no CRAS Norte de Foz do Iguaçu.	Nuñez, Romina Romero.	Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2022. 75 p.
19	Política social: fundamentos e história.	Behring, E. R.; Boschetti, I.	Libro 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
20	Entrevista.	Yazbek, Maria Carmelita.	Temporalis, Brasília (DF), ano 20, n. 39, p. 257-266, jan./jun. 2020. ISSN 2238-1856.
21	Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.	Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.	Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, 2009. ISBN 978-85-60700-29-5.
22	A “construção” do terceiro setor no Brasil: da questão social à organizacional.	Calegare, Marcelo Gustavo Aguilar; Da Silva Junior, Nelson.	Revista Psicología Política, v. 9, n. 17, p. 129-148, 2009.
23	Protección social: trazando consideraciones sobre el sistema del vecino Uruguay.	Alan De Loiola Alves, Rosemeire Dos Santos.	Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 141, p. 264-284, maio/ago. 2021.

24	La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay: En busca de consensos para una protección social más igualitaria.	Aguirre, Rosario; Ferrari, Fernanda.	Uruguay, 2014.
25	Fronteras en movimiento: migraciones hacia la Unión Europea en el contexto mediterráneo.	Zapata Barrero, Ricard; Ferrer Gallardo, Xavier.	Barcelona, España: Edicions Bellaterra, 2012.
26	Taylorismo, fordismo e Toyotismo.	Ribeiro, Andressa De Freitas.	Luta Sociais, São Paulo, v. 19, n. 35, p. 65-79, 2015.
27	Migrações internacionais: conceitos, tipologia e teorias.	Nolasco, Carlos.	Oficina do CES, v. 434, p. 1-29, 2016
28	Mobilidade Humana e migrações transfronteiriças: medindo, retratando realidades e revisitando conceitos.	Biol, Aline Pedra Jorge.	Artigo publicado em Migrações fronteiriças . Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 314-331.
29	Caracterização da mobilidade populacional nas cidades gêmeas no final dos anos 2000.	Jakob, Alberto Augusto Eichman.	Artigo publicado em Migrações fronteiriças . Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 332-340.
30	Os fluxos migratórios internacionais no Brasil nas regiões de fronteiras - local de entrada e residência.	Silva; Felipe Rezende, Lima; Cassio Francisco.	Artigo publicado no ano 2018. Observatório das migrações UNICAMP.

31	Migrações e Fronteira: Notas de Pesquisa.	Demétrio, Natália B; Domeniconi, Jóice.	Capítulo parte do livro Universidade Estadual de Campinas Núcleo de Estudos de População Elza Berquó (NEPO) - UNICAMP 2018.
32	Proteção social ao migrante fronteiriço e transfronteiriços: dilemas e desafios.	Silva, Maria Geusina.	Artículo publicado en la revista Sociedade Em Debate, 25 (1 esp.), 69-85. 2019.

Fuente: Elaborado por el autor 2024.

2.2. Trabajo de Campo

El trabajo de campo realizado fue de carácter exploratorio, descriptivo y cualitativo, con el objetivo de comprender el papel del Estado en las políticas públicas, así como la estructura de los dos sistemas de protección social. También tuvo como finalidad complementar la investigación documental sobre la política de asistencia social en Brasil y en Uruguay, desde la perspectiva de funcionarios involucrados en la gestión y prestación de servicios de protección social en las dos ciudades seleccionadas.

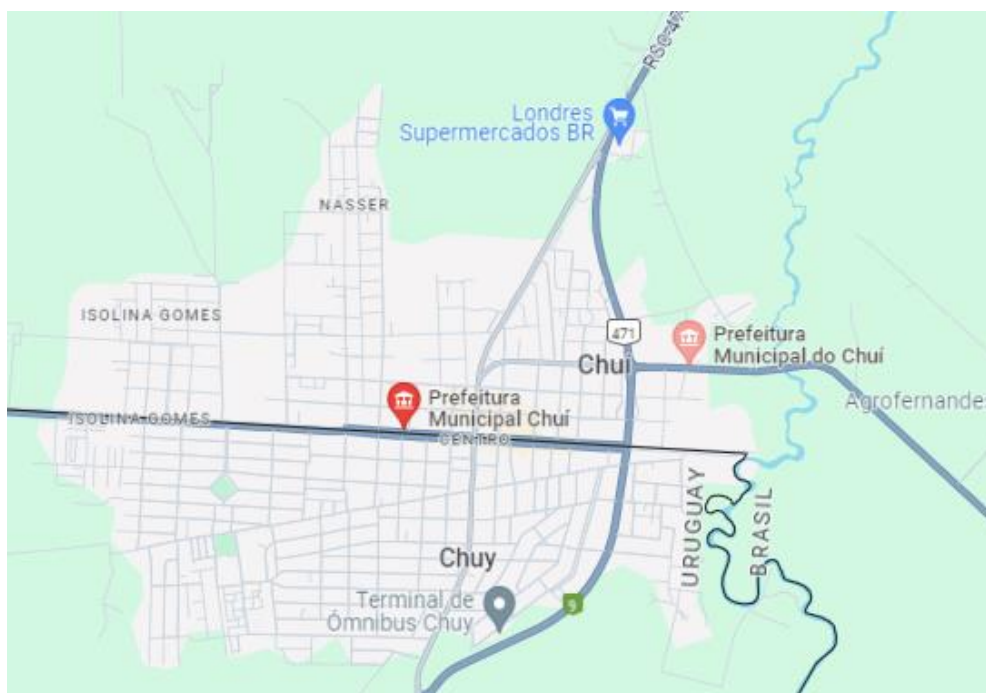
2.2.1. Delimitación del Campo de Estudio

Para la delimitación del campo se seleccionaron las ciudades de Chuí (Brasil) la cual denominaremos municipio A y Chuy (Uruguay) como municipio B, pequeñas pero representativas de una población fluctuante, lo cual influye en la dinámica de la región. La Figura 01 hace referencia al mapa.

Esta decisión también está directamente relacionada a la experiencia previa en el proyecto de investigación “El Covid-19 en regiones fronterizas: Consecuencias e Impactos en la Institucionalidad de los Sistemas Locales de Salud”, financiado por el CNPq, en el que la estudiante participo junto a un equipo de investigación. Ese trabajo como ya mencionado en la justificativa de esta disertación permitió conocer de cerca la realidad institucional de estas dos ciudades durante la pandemia y despertó un interés más profundo por estudiar cómo funcionan las políticas públicas en contextos como este. A partir de ese acercamiento, surgieron nuevas preguntas relacionadas con la organización estatal de la protección social y la forma en que los servicios públicos se adaptan ante las limitaciones normativas y operativas

propias de una frontera seca. Por eso, centrar este estudio en Chuí y Chuy pareció una oportunidad clave para profundizar en estas dinámicas y contribuir con nuevas reflexiones sobre la cooperación entre países en regiones tan sensibles como las fronteras.

FIGURA 01 - Localización de los Municipios Chuí /Chuy.



Fuente: Google Mapas 2024.

A) Chuí, Rio Grande do Sul, Brasil.

Chuí está situada en el extremo sur de Brasil, en el estado de Rio Grande do Sul. La ciudad está situada en la frontera con Uruguay y es vecina de la ciudad de Chuy, en el departamento de Rocha, Uruguay.

Según datos del IBGE (2022), esta ciudad tiene una extensión territorial de 202,387 kilómetros cuadrados, incluyendo las áreas urbana y rural del municipio. Tiene una población de 6.262 personas, lo que resulta en una densidad poblacional de 30,94 habitantes por kilómetro cuadrado.

Según el IBGE (2022), el mercado laboral en Chuí cuenta con aproximadamente un 45,62% de la población ocupada en actividades laborales, lo que representa un promedio de 2.857 personas. La edad promedio de los habitantes del municipio es de 36 años, y la mayoría se identifica como parte de la etnia blanca. Sin embargo, no se dispone de datos actualizados y detallados sobre las actividades laborales en la ciudad.

El gobierno de Rio Grande do Sul ha emitido un informe sobre la empleabilidad en el estado, con un enfoque en los trabajadores migrantes, un tema previamente mencionado en esta investigación.

La tasa de escolarización de niños entre 6 y 14 años en Chuí es del 97,7%, según datos del IBGE (2010). Este alto porcentaje muestra un buen nivel de acceso a la educación básica en la región, asegurando que la mayoría de los niños en edad escolar estaban matriculados y asistían a la escuela.

En términos de saneamiento, el 83,4% de los hogares cuentan con sistemas de saneamiento adecuados, incluyendo la eliminación segura y eficiente de las aguas residuales, un factor crucial para la salud pública y la calidad del medio ambiente. Además, el 14,7% de los hogares urbanos se encuentran en calles con urbanización adecuada, lo que incluye la presencia de alcantarillas, aceras, pavimentación y bordillos (IBGE (2022)).

B) Municipio de Chuy, Rocha, Uruguay.

En el mapa se puede observar el local de estudio en el municipio de Chuy, departamento de Rocha, Uruguay. Según los datos del Censo 2011 (INE, 2011) este municipio tenía una población de 9.758 habitantes. Se utilizaron estos datos porque los correspondientes al censo de 2023 aún no habían sido publicados al momento de presentar este trabajo. Este censo registra una densidad poblacional de 105,2 hab/km² de Chuy, mientras que la densidad poblacional de Rocha es de 6,5 hab/km². El 99,1% de la población del municipio es urbana, mayoritariamente de etnia blanca (90,8%), con una población afro o negra que representa el 5,1%.

La proporción de hogares con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI) es del 38,5%, superior a la media nacional (33,8%) y a la media departamental (35%). Los indicadores del mercado laboral del municipio muestran una situación similar a la media departamental, aunque inferior a la media nacional en tasas de actividad y empleo. La tasa de desempleo es similar a la departamental, ambas inferiores a la nacional. El municipio tiene una tasa de actividad de 58,4%, una tasa de empleo de 55,1% y una tasa de desempleo de 5,7% (INE, 2011).

El 2,5% de la población de 15 años y más del municipio es analfabeto. La tasa neta de asistencia (TNA) a la educación primaria es significativamente superior a la

TNA departamental y nacional. Por otro lado, la TNA de educación secundaria del municipio es inferior a la departamental y nacional (INE, 2011).

El municipio tiene una TNA (Tasa Neta de Asistencia) para la educación primaria de 94,3%, mientras que para el departamento es de 93,8%. En cuanto a la enseñanza secundaria, la TNA del municipio es del 65,6%, frente al 66,3% del departamento (INE, 2011).

2.2.2. Entrevistas Semiestructuradas

En las entrevistas semiestructuradas en total, participaron cinco profesionales de instituciones públicas vinculadas a la asistencia social en ambos lados de la frontera. En Uruguay, se entrevistó a tres funcionarios del MIDES en Chuy: un/a trabajador/a social, un/a abogado/a y el/la responsable de la Oficina Territorial. En Brasil, se entrevistó a dos trabajadoras sociales: una vinculada al Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) y otra a la Secretaría Municipal de Assistência Social del municipio de Chuí.

El contacto con ellos fue posible gracias a una primera aproximación realizada durante un proyecto anterior que fue mencionado en la justificativa. A partir de esa experiencia, fue posible retomar el vínculo y concretar las entrevistas. Aunque no se trató de una selección intencional, el grupo presentó una diversidad de trayectorias institucionales y profesionales, lo que permitió coleccionar distintas perspectivas sobre la implementación de las políticas de protección social en la frontera. No se establecieron criterios de exclusión, dado que la cantidad de profesionales actuantes en el contexto delimitado era reducido. Se intentó incluir una sexta entrevista, la cual no pudo concretarse por razones logísticas, a pesar de varios intentos de reprogramación.

La realización de las entrevistas semiestructuradas se llevó a cabo mediante reuniones previamente agendadas a través de la plataforma Google Meet. Los enlaces de acceso fueron enviados con antelación a los participantes, y las entrevistas se realizaron a partir del día 4 de noviembre de 2024, una en el turno de la mañana, otra por la tarde, y la última el día 5 de noviembre.

En los contactos previos —por correo electrónico y por teléfono— se explicó detalladamente el objetivo de la entrevista, aclarando que los nombres de las

personas no serían identificados en la transcripción, garantizando así el anonimato de los participantes. También se solicitó autorización para grabar las entrevistas, con el fin de preservar toda la información relevante. Las grabaciones se realizaron mediante la aplicación "Grabador Samsung" en un teléfono celular y seguidamente fueron transcritas.

Durante la realización del trabajo de campo, se observó que algunas preguntas fueron respondidas de forma conjunta por los entrevistados, especialmente aquellas relacionadas con procedimientos, documentación y requisitos. Esta situación evidenció una limitación del instrumento de recolección de datos, ya que ciertas preguntas pudieron haber generado redundancia o no ser completamente diferenciadas en la percepción de los entrevistados. Aun así, se obtuvo información rica que fue reorganizada analíticamente para su posterior interpretación, permitiendo identificar conexiones relevantes entre burocracia, movilidad y acceso a derechos sociales en zonas de frontera.

I. Chuy, Uruguay

El día 4 de noviembre de 2024, a las 08:30 a.m., fue enviado el enlace de acceso a la reunión virtual a los entrevistados de la Oficina Territorial del MIDES en Chuy. La entrevista comenzó puntualmente a las 09:00 a.m., iniciándose con un cálido saludo y una breve presentación.

En ese momento, se explicó nuevamente a los participantes el contenido del Término de Consentimiento Esclarecido (TCE), el cual ya había sido enviado por correo electrónico el día anterior. También se presentó el tema de la disertación, junto con los objetivos que se pretendían abordar en la investigación. Aprovechando la ocasión, se agradeció a los entrevistados por su disposición y colaboración en el desarrollo del estudio.

Previamente, se había solicitado que la entrevista se realizaría de forma colectiva, con la participación de los responsables de cada sector del MIDES. De esta manera, estuvieron presentes un/a profesional del Trabajo Social, un/a abogado/a y el director de la oficina el cual no informó su profesión.

II. Chuí, Brasil

El día 4 de noviembre de 2024, a las 13:00 horas, se envió el enlace de acceso y el Término de Consentimiento Libre e Informado (TCLI) para la entrevista con la persona representante del CREAS (Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social) de Chuí. La reunión se acordó para las 14:00 horas y se llevó a cabo en ese horario.

Al día siguiente, 5 de noviembre de 2024, a las 08:30 horas, se envió el enlace para la entrevista virtual con los representantes de la Secretaría de Asistencia Social de Chuí, la cual comenzó puntualmente a las 09:00 horas.

En ambas entrevistas, el equipo de investigación dio la bienvenida a los participantes y se presentó brevemente. Luego, se recordó a todos el contenido del TCLI, que ya había sido enviado por correo, y se confirmó su aceptación para continuar con la conversación. Después, se explicó el tema y los objetivos de la investigación, agradeciendo de antemano la colaboración y la buena disposición de los profesionales, cabe resaltar que las entrevistas al lado Brasileiro fueron realizadas en portugués.

Para preservar la confidencialidad, los entrevistados fueron identificados mediante letras, como se detalla a continuación:

CUADRO 02 – Entrevistados Chuy, Uruguay.

Profesional Entrevistado Chuy, Uruguay	Letra de Identificación
Profesional de Trabajo Social (1)	A
Profesional Abogado (1)	B
Jefe de Oficina (1)	C

Fuente: Elaborado por el autor, 2025.

CUADRO 03 – Entrevistados Chui, Brasil.

Profesional Entrevistado Chui, Brasil	Letra de Identificación
Profesional de Trabajo Social (1)	D
Profesional de trabajo social (1)	E

Fuente: Elaborado por el autor, 2025.

CUADRO 04 – Entrevistas semiestructuradas.

1. Sobre Acceso a Servicios:

1.1 ¿Cuáles son los programas ofertados por la Política de Asistencia Social disponibles en la Institución?

1.2 ¿Existen programas de asistencia social diseñados específicamente para las necesidades de los ciudadanos fronterizos? ¿Si responde sí, continuar a preguntar cuáles? SI () NO ()

2. Sobre Procedimientos:

2.1 ¿Cuál es el proceso que debe seguir un ciudadano fronterizo para inscribirse en los programas de protección social?

2.2 ¿En su entendimiento cuáles son los principales obstáculos que enfrentan los ciudadanos fronterizos al acceder a estos servicios?

2.3 ¿Considera que la información proporcionada es accesible para los ciudadanos fronterizos?

3. Sobre Documentación y Requisitos:

3.1 ¿Qué tipo de documentación es requerida para que los ciudadanos fronterizos accedan a los servicios de protección social en su país?

3.2 ¿Existen diferencias en la documentación requerida para ciudadanos locales y fronterizos?

4. Sobre Acuerdos y Protocolos Existentes:

4.1 ¿Existen actualmente pactos o protocolos de cooperación entre su ciudad y las ciudades fronterizas del país vecino en el ámbito de la protección social?

SI () No ()

5.2 ¿Puede describir algunos de los pactos o acuerdos más importantes que se han establecido?

6. Sobre Implementación y Efectividad:

6.1 ¿Qué entidades o instituciones están involucradas en la implementación de estos pactos y protocolos?

6.2 ¿Cómo evalúa la efectividad de estos pactos en la mejora del acceso a la protección social para los ciudadanos fronterizos?

7. Sobre Cooperación y Coordinación:

7.1 ¿Qué mecanismos de coordinación existen entre las autoridades de ambas ciudades fronterizas para garantizar la implementación de estos pactos?

7.2 ¿Cuáles son los principales desafíos en la cooperación transfronteriza en materia de protección social?

8. Sobre Beneficios y Desafíos Referente a la implementación de pactos y protocolos: (CASO EXISTAN)

8.1 ¿Cuáles han sido los principales beneficios observados desde la implementación de estos pactos y protocolos?

8.2 ¿Qué desafíos o problemas han surgido durante la implementación de estos acuerdos?

9. Sobre Interacciones y Dinámicas:

9.1 ¿Cómo describiría la interacción entre los sistemas de protección social de ambos países en la región fronteriza?

9.2 ¿Existen diferencias significativas en la manera en que ambos sistemas operan en la zona fronteriza?

10. Sobre Desafíos Regionales:

10.1 ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrentan los sistemas de protección social en la región fronteriza?

10.2 ¿Cómo impactan estos desafíos en los ciudadanos que residen en la frontera?

11. Sobre Cooperación y Colaboración:

11.1 ¿Existen instancias de colaboración o intercambio de experiencias entre los sistemas de protección social de ambos países en la frontera?

11.2 ¿Qué iniciativas conjuntas se han desarrollado para mejorar la protección social

en la región fronteriza?

12. Sobre Impacto y Resultados:

12.1 ¿Cómo ha influido la dinámica fronteriza en la efectividad de los programas de protección social en su país?

12.2 ¿Qué cambios o mejoras considera necesarios para optimizar la protección social en la región fronteriza?

Fuente: Elaborado por el autor, 2024.

Finalizada la etapa de recolección de datos, el siguiente paso consistió en el análisis de la información obtenida.

2.3. Análisis

El análisis de esta disertación combinó dos fuentes de información: resultados de la revisión narrativa de la literatura, desarrollada en el capítulo 3, y los datos obtenidos a partir de las entrevistas realizadas a profesionales, presentados en el ítem 4 (resultados de trabajo de campo). Para el tratamiento de estos datos, se utilizaron dos estrategias analíticas diferenciadas: el agrupamiento temático fue aplicado a la revisión narrativa, permitiendo organizar los principales debates teóricos sobre políticas públicas y protección social en contextos de frontera; y la categorización fue utilizada para analizar las entrevistas, construyendo categorías analíticas a partir de los datos empíricos.

Estas categorías no preexistían al análisis, sino que surgieron del estudio de las entrevistas recolectadas. Según Minayo (1994), las categorías pueden ser temáticas, conceptuales, contextuales o relacionales. En este caso, fueron construidas a partir de la identificación de patrones, similitudes y diferencias en los discursos de las personas entrevistadas, con el objetivo de interpretar y dar sentido a la información recolectada.

Esta estrategia metodológica permitió contrastar las ideas teóricas con las experiencias concretas relatadas por los actores entrevistados, proporcionando una mejor comprensión sobre las semejanzas, diferencias y desafíos en la implementación de políticas de protección social en ciudades gemelas de frontera.

2.4. Aspectos Éticos

Esta investigación se llevó a cabo siguiendo lo establecido en la Resolución nº 510, del 7 de abril de 2016, del Ministerio de Salud de Brasil. Esta normativa señala que los estudios en el campo de las ciencias sociales, que utilizan

entrevistas como técnica de recolección de datos, están exentos de la evaluación por un Comité de Ética en Investigación, siempre y cuando se respeten los principios éticos fundamentales, tales como la confidencialidad, el consentimiento informado y la protección de los derechos de los participantes (BRASIL, 2016). De esta manera, se garantizó el cumplimiento de los estándares éticos esenciales para la protección de las personas involucradas en el estudio.

2.5. Presentación de la Tesis

Este estudio está ligado a la línea de investigación Políticas Públicas y Sociedad, en el Programa de Pós-graduación en Políticas Públicas y Desenvolvimento de la UNILA. La disertación fue dividida en cinco secciones; en la primera sección, se presenta la introducción donde será definido el tema, una justificación detallada que explica la relevancia y necesidad del estudio. Luego, se describe el problema de investigación abordado. Se plantean las hipótesis que guiarán el estudio, seguidas de la definición de los objetivos generales y específicos de la investigación.

En la segunda sección se trata de la metodología, donde se describe la recolección de datos a través de investigación documental, detallando las fuentes y técnicas utilizadas. Se define claramente el ámbito de estudio. Además, se detalla la planificación y realización de las entrevistas semiestructuradas para la recolección de datos cualitativos. Finalmente, el análisis comparativo, es una técnica que permite examinar similitudes y diferencias entre dos o más casos, situaciones o contextos. Su objetivo es comprender mejor cómo funcionan ciertos procesos o fenómenos en distintos escenarios. En investigaciones sociales, por ejemplo, se puede usar para comparar cómo se aplican las políticas públicas en dos ciudades, o cómo diferentes grupos perciben un mismo problema.

La tercera sección de la disertación se aborda los resultados de la revisión narrativa, la cual se divide en dos grandes secciones: Primero, se analiza el rol del Estado en la garantía de la protección social en contextos neoliberales y del Estado de bienestar, con un enfoque particular en políticas neoliberales en la América Latina. Posteriormente, se realiza un estudio en cuanto componente teórico específico sobre la implementación de políticas públicas, destacando la Política Nacional de Asistencia Social en Brasil, la Política de Asistencia Social en Uruguay y la movilidad humana y protección social a partir de documentaciones técnicas como leyes, normativas, protocolos y directrices.

En la cuarta sección se presenta el resultado de las entrevistas. Los resultados de las entrevistas fueron organizados a partir de un análisis temático, que permitió identificar categorías recurrentes entre los discursos de los/as entrevistados/as. Esta organización posibilitó observar patrones, tensiones y singularidades en relación con la implementación de las políticas públicas en el contexto fronterizo. Las principales categorías emergentes fueron: (1) los desafíos normativos y operativos en la aplicación de programas sociales transfronterizos; (2) las estrategias institucionales locales frente a la insuficiencia de directrices nacionales; y (3) las percepciones sobre la cooperación binacional en materia de protección social.

La quinta sección traza las consideraciones finales sintetizando los resultados de la disertación, permitiendo una aproximación de manera crítica a las dinámicas de implementación de las políticas públicas de protección social en un territorio marcado por la coexistencia de dos Estados: las ciudades gemelas de Chuy (Uruguay) y Chuí (Brasil). De esta manera se retoman los principales hallazgos del trabajo, articulando los objetivos propuestos con los resultados obtenidos a lo largo del análisis empírico y teórico. Se busca, así, sintetizar los aportes del estudio y señalar algunas perspectivas para el fortalecimiento de la protección social en contextos fronterizos.

3. RESULTADOS REFERENTE A LA REVISIÓN NARRATIVA

3.1. ESTADO, BUROCRACIA Y POLÍTICA PÚBLICA

El término "Estado" ha experimentado diversas transformaciones a lo largo de su proceso histórico, desde el Estado Feudal hasta su consolidación como Estado moderno. Bobbio (1987) señala que, a pesar de estos cambios, ha prevalecido el carácter sistémico del Estado y su funcionamiento a través de instituciones que responden a las demandas emergentes de la sociedad. A lo largo de este proceso, se han desarrollado diversas teorías del Estado, formuladas por pensadores de distintas épocas. Entre ellas, Bobbio (1987), hace una síntesis de la teoría weberiana como una de las más cercanas a explicar el Estado, entendiendo este como el ejercicio del poder dentro de un determinado territorio y el comando sobre sus respectivos habitantes. Sin embargo, es importante tener claro que este aparato administrativo no es maleable y presenta diferencias significativas en su estructura y funcionamiento.

Durante décadas, hubo varias argumentaciones tanto en contra como a favor de mantener el término "Estado". Se proponía una perspectiva diferente sobre la nueva forma de funcionamiento de este, marcando una nueva etapa que se denominó Estado Moderno. Esta teoría se basa en la lógica de los tres poderes que lo componen: a) el poder legislativo, b) el poder ejecutivo, y c) el poder judicial, y en cómo estos aparatos operan y se relacionan dentro de la sociedad, atendiendo a las diferentes capas que existen dentro de ella (Bobbio, 1987).

Evans (1993), en su trabajo "El Estado como problema y solución", traza una línea histórica de evolución de los modelos de análisis de políticas públicas, utilizando a Brasil como ejemplo. Él describe estas etapas como "ondas de reflexión sobre el papel del Estado". Evans explica que el Estado puede ser visto como un problema o una solución. Durante los años 1970 y 1980, en lo que denomina la "segunda onda", la imagen del Estado como problema prevalecía, derivada del fracaso en realizar las tareas de la agenda anterior de los años 1950 y 1960, la "primera onda", cuando el Estado era visto como el principal agente transformador, destinado a promover cambios estructurales.

La tercera onda, que comienza a inicios de los años 1980, no minimiza las funciones del Estado, sino que analiza su actuación y capacidad en relación con sectores de la sociedad, un aspecto que no se encontraba en las dos "ondas" anteriores. Esta

etapa también considera la ordenación de la burocracia como un elemento crucial para mantener estas relaciones. En esta tercera onda, el Estado se ve como una solución mediante la implementación de programas de ajustes.

Evans (1993) señala que era necesario reconstruir el Estado, no desmantelarlo, debido a su importante capacidad de actuación. Como característica de esta tercera onda, el autor examina diversos Estados, clasificándolos en tres tipos: Estados Predatorios, Estados Desenvolvimentistas y Estados Intermediarios (una mezcla de desarrollista y predatorio).

Para ejemplificar el primer modelo, Evans (1993) menciona el Estado de Zaire durante el gobierno de Joseph Mobutu Sese Seko, caracterizado por una burocracia incoherente. El reclutamiento para cargos de alto rango del Estado se realizaba dentro de los círculos familiares y de amistad del gobernante. Como resultado, la burocracia del país sufría una intensa "orientación hacia la renta", donde los excedentes del Estado eran apropiados por Mobutu y aquellos que lo rodeaban. Asimismo, el Estado no estaba inserto en redes de la sociedad, y la acción estatal era imprevisible. En resumen, no había autonomía ya que el Estado se veía afectado por intereses privados y no priorizaba los objetivos colectivos.

En el segundo modelo, Evans (1993) analiza los Estados desenvolvimentistas, como Corea, Japón y Taiwán. En estos países, se observa claramente una burocracia coherente con un sistema de reclutamiento meritocrático e informalmente interno, basado en lazos entre colegas de clase en las universidades de élite, donde se recluta a los funcionarios, recompensados con carreras a largo plazo. Existe una autonomía inserta en un conjunto concreto de lazos sociales que atan al Estado a la sociedad, facilitando las relaciones entre ambos (Evans, 1993).

Brasil está clasificado como un Estado Intermediario. En este modelo, se observa una amplia extensión de poderes de indicación política, lo que dificulta el compromiso con la administración pública por parte de los comisionados, ya que son fácilmente sustituidos con cada cambio de gobierno. Esto resulta en una dificultad para institucionalizar procedimientos de reclutamiento meritocrático. La falta de una estructura burocrática estable complica el establecimiento de lazos regulares con el sector privado y la sociedad. En cuanto a la autonomía inserta, característica peculiar del Estado Desenvolvimentista, en Brasil es más parcial que global, limitándose a ciertos "bolsones de eficiencia" (Evans, 1993).

De esta manera, Evans (1993) nos presenta un panorama de la lógica del

Estado y su interacción con la sociedad, mostrando tanto su éxito como su fracaso para el desarrollo económico del país a través de su burocracia y sus formas de reclutamiento de recursos humanos. En este aspecto, destaca la existencia de cargos comisionados que cambian con los mandatos.

3.1.1. Enfoques sobre la Burocracia: Perspectivas Marxista y Weberiana,

La burocracia según la concepción de Lefort (1979), cuenta con un concepto complejo y multifacético, difícil de definir con precisión. Marx no escribe un texto en que define la burocracia en sí, pero escribe varios trabajos en que apunta sobre la misma, es en la *“Crítica de la Filosofía del Derecho de Hegel”* (2013) que describe un poco más sobre su perspectiva sobre la temática. Para él, la burocracia es una capa social encargada de la administración pública, que representa un “interés universal” frente a intereses particulares, y surge justamente dentro de las luchas de clases para mantener el orden social establecido por la clase dominante.

Por otro lado, Weber en su libro *“Ensayos de la Sociología”* (1982) escribe el capítulo tres de su trabajo llamado “Burocracia”, describiendo todo su conocimiento y perspectiva sobre la burocracia, aún que utiliza de los puntos marxistas para “complementar” sus pensamientos, entretanto es válido reconocer que sus ideas son liberales. Para él, la burocracia también representaría un tipo de organización social que no afecta la dinámica social general, la misma sería para fines organizacionales dentro de la sociedad pues en su teoría asocia la burocratización con el proceso de racionalización capitalista, subrayando la necesidad de previsión y calculabilidad en las actividades administrativas. Las cuales en su perspectiva deben contar con superioridad técnica, pues considera que la burocracia moderna es superior técnicamente a otras formas de organización. A la par debe contar con una estructura adaptable para justamente poder prevalecer en los diferentes regímenes políticos y económicos que puedan presentarse, manteniéndose esencialmente indiferente a los intereses y valores específicos de un régimen.

En cuanto al proceso de burocratización Lefort (1979) lo detalla como un proceso que homogeniza el trabajo a todos los niveles, creando un marco social homogéneo con estabilidad laboral, jerarquía y funciones, normas de promoción, división de responsabilidades y estructura de autoridad. Esto lleva a una transformación de la estructura tradicional de la sociedad.

El análisis marxista de la burocracia estatal, derivado de la crítica de Marx a la filosofía del Estado de Hegel, sugiere que la burocracia se presenta como un interés general, cuando en realidad representa sus propios intereses. Destaca que la burocracia perpetúa su existencia manteniendo una fachada de universalidad y atribuye al Estado sus propios objetivos para justificar su posición privilegiada en la sociedad (Marx, 2013).

Todavía en la línea de Marx (2013), la burocracia es un sistema caracterizado por la incompetencia estructural, donde los niveles superiores e inferiores de la jerarquía se engañan mutuamente sobre su capacidad para manejar asuntos generales y específicos. Esta incapacidad está institucionalizada y se mantiene mediante el secretismo, la autoridad y el materialismo egoísta. La burocracia actúa como una corporación cerrada que cultiva la autoridad y busca objetivos privados, como la obtención de puestos elevados, justificando constantemente su existencia sin una función real.

La burocracia es vista como un fenómeno necesario dentro de la sociedad capitalista, cuya crítica efectiva debe abordar la organización capitalista en sí. La burocratización es un proceso visible tanto en el Estado como en la sociedad civil, reflejando la dominación capitalista en expansión.

Lefort (1979), en este sentido presenta la burocracia como un fenómeno multifacético y esencial dentro de la sociedad capitalista. La crítica marxista y la perspectiva weberiana ofrecen diferentes enfoques sobre su naturaleza y funcionamiento, destacando su papel en la administración pública, la lucha de clases, y su adaptabilidad a distintos regímenes políticos y económicos.

3.1.2. La Política Pública en Perspectiva.

La política pública existe desde la existencia del Estado, pero, según Lahera Parada (2006), el Estado empieza a estudiar acciones a lo contexto de minimizar los daños emergentes con la Segunda Guerra Mundial, así se pasa un dimensionamiento de sus funciones, ultrapasando las funciones teóricas. Se entiende como acciones gubernamentales dirigidas a ciertas problemáticas dentro de la sociedad, sin una única definición, pero está regularizada por las leyes nacionales vigentes en cada momento. Su foco está en la toma de decisiones por los actores políticos que ocupan cargos públicos, a menudo con la participación de actores sociales o movimientos que debaten sobre la problemática. En este sentido Secchi (2015), señala que las políticas públicas se materializan por medio de instrumentos concretos, tales como programas y proyectos en

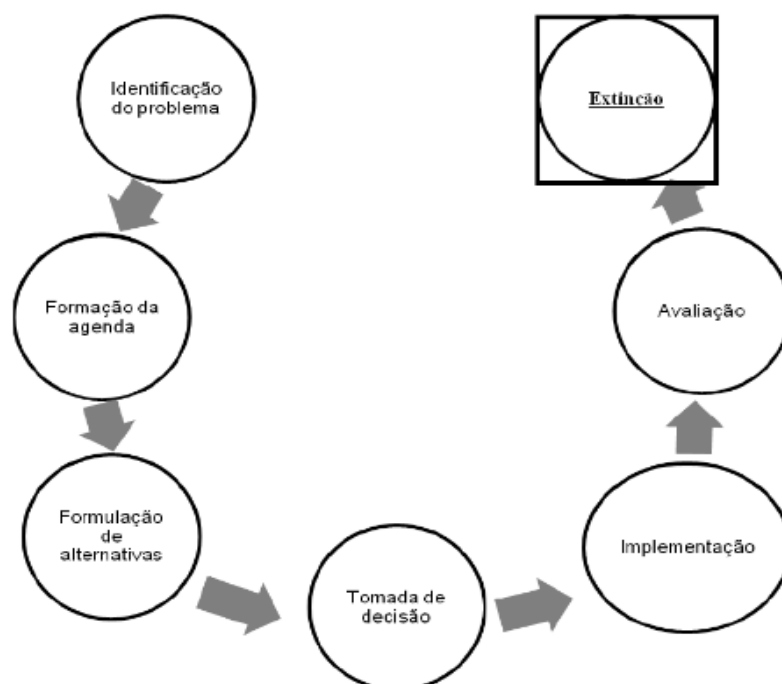
diversas áreas pertinentes.

Para tanto, el Estado actúa como principal actor en las mudanzas dentro de las problemáticas sociales mediante la formulación de estrategias responsables. Este poder decisivo del Estado es fundamental para que las políticas públicas de carácter social, entendidas como un conjunto de intervenciones y acciones para la protección social, aseguren el bienestar de la población. La complejidad de los procesos de decisión pública debe considerar las facetas relacionadas con la realidad de la población estudiada y formular políticas que puedan adaptarse a necesidades contemporáneas (Subirats, 2008).

Para fines de este trabajo la capacidad estatal, es entendida como la capacidad de "decidir, formular e implementar políticas públicas". Esta capacidad permite al Estado abordar problemáticas sociales con una relativa autonomía (Souza; Fontanelli, 2020).

Las políticas públicas tienen sus ciclos de vida, aunque estos ciclos o fases no siempre siguen una secuencia lineal y no constituyen una ley estricta. Sin embargo, este modelo es una herramienta analítica que contribuye a alcanzar los objetivos pretendidos en este ámbito (Secchi, 2014).

FIGURA 02 - Ciclo de las Políticas Públicas.



Fuente: Secchi, (2015).

I. Identificación del Problema

Esta fase, parte del análisis de una problemática para de esta manera clasificarlo como un problema público, en este aspecto Secchi (2014), ejemplifica algunas problemáticas que hacen parte de la cotidianidad ciudadana la progresiva burocratización de procedimientos y acceso a servicios públicos. Secchi (2014), aborda las diferencias de los términos problemas públicos y políticas públicas señalando que un problema público es lo que se trata de resolver o solucionar y una política pública es el mecanismo por el cual se llevará a cabo esta resolución.

El autor Bardach (1993), sitúa el problema público con cuatro subtemas fundamentales en este proceso, en un primer lugar destaca que la definición del problema es la parte fundamental, por lo tanto hay que visualizar todos los aspectos que tiene el problema y no verse en el error de tratar de proponer una solución desde un punto de vista superficial, más aún cuando el problema forma parte de tres o más sistemas de acción más amplios y más importantes conjuntamente con la magnitud y complejidad de los diferentes grupos sociales.

El segundo vendría a ser “Evaluación de los sentimientos ciudadanos”, aquí él señala a principio, la falacia de que el analista es dueño del problema por la dificultad técnica de acotar un “problema”, de tal forma que traiga consigo sus mejores soluciones, pero es obvio y como es sabido el problema surge de un descontento o una mala impresión de una situación al que no se considera oportuna, en última instancia de la infelicidad de la ciudadanía (Bardach, 1993).

El “desempaquetado de los asuntos” es el tercer subtema que aborda Bardach (1993), si los problemas tienen su origen en sentimientos, hay que preguntarse hacia dónde se inclinan y hacia donde operan. Una "cuestión" raramente se define o se percibe exactamente de la misma manera como la definen o la perciben quienes participan en el diálogo político con el fin de encontrarle una respuesta. La definición del problema debe ser tan sobria e imparcial como sea posible.

Por último, la “legitimación de los problemas” apunta aquí que no todos los problemas, en el sentido de insatisfacción de los ciudadanos, pueden o deben ser de la incumbencia del gobierno. Existe esa discrepancia entre el ciudadano y el analista en la definición del problema, pero lo más importante a la hora de legitimar un problema, es tratar de etiquetar como "no problema" la cuestión que uno piensa que debe ser ignorada.

En la legitimidad de los problemas, la mayoría de los conflictos entre los

ciudadanos y el analista de políticas suelen poner a este último en el papel de escéptico y descalificador de problemas, pero la única razón del analista para sustituir la opinión de los ciudadanos con su propia teoría sobre el carácter de "no problema", es que él está (o debería estar) preparado para argumentar que su teoría podría también ser la misma que los ciudadanos. "La definición de problemas es ardua, pero saber encontrar las soluciones es realmente el reto del análisis y diseño de las políticas". (Bardach, 1993, pág. 16). Por tanto, es importante entender cómo estas problemáticas conforman la agenda de gobierno para el diseño de una Política Pública y los ciclos por los cuales pasa.

II. Formación de Agenda

En esta etapa Secchi (2014), aborda que la formación de agenda cuenta con variadas problemáticas que van presentándose, ganando visibilidad y relevancia para formar parte de los planes de financiamiento de las agendas de gobierno, la forma en cómo alcanzan esta etapa también proviene de varias organizaciones sociales, las midias sociales entre otros aspectos. La misma está conformada por "agenda política y agenda formal", la primera se refiere a los posibles nuevos temas que se discuten para una posible intervención y la segunda ya es una problemática que hace parte de los planes de intervención y financiamiento.

Esto vendría a ser la formación de agenda de los gobiernos que según el abordaje presentado por Kingdon (1984), "las políticas públicas son un conjunto de procesos" por tanto su formulación también depende de un conjunto de prioridades que no necesariamente dependen de la gravedad de las problemáticas presentes en la sociedad. Porque además esto camina en conjunto con las prioridades y objetivos que serán considerandos tanto así como las propuestas que surgirán en este proceso por medio de los gobernantes, en algunos casos siguiendo su línea de campaña política, esto no solo afecta a esta etapa de formulación de las agendas de gobierno, además de esto pueden llegar al desmonte de algunas políticas públicas ya constituidas por medio de financiamientos a la misma, también existen lo que vendría a llamar ventana de oportunidad que se presenta cuando hay cambio de gobierno.

III. Formulación de alternativas

Posterior a la conformación de las problemáticas en la agenda empieza la formulación de alternativas Secchi (2014), explica que la parte más crucial de esta etapa

es la formulación concreta de lo que se pretende alcanzar, por medio de metas realistas basadas en datos reales y actuales al momento de la formulación. En este momento también se empiezan a pensar en los programas y proyectos que va a conformar dicha política en lo ideal que abarque la problemática como un todo, con soluciones prácticas.

IV. Tomada de decisión

Nos explica Secchi (2014), que este proceso comienza ya desde el ciclo anterior, aquí los encargados de la toma de decisión para promover o implementar la política pública evalúan lo producido, siendo decididas cómo y qué acciones van a ser tomadas, y con qué recursos se llevarán a cabo también en cuanto tiempo aproximadamente. Mismo siendo descrita de esta manera el autor también explica que esto sería lo ideal, pero lo ideal casi nunca se concreta en el ámbito de las PP, ya sea por motivos divergentes de las camadas que van a implementarla, por recursos insuficientes, por alta burocratización de procesos.

Comenta también que el nacimiento de una PP está ligada a diversos factores que deben caminar juntos y tener un diálogo, como el problema con las soluciones y las condiciones políticas favorables, que sería la ventana de oportunidad.

V. Implementación

En esta etapa Secchi (2014) nos trae que, todos los procesos anteriores adquieren su oportunidad de entrar en acción, los programas y proyectos que van a conformar la PP, comienzan a tomar forma y dialogar con las leyes vigentes en cada territorio en que va a ser desarrollado. El autor también nos explica que esta es una etapa delicada pues es el proceso adaptativo, en donde se tiene que tener en cuenta que no siempre estos proyectos van a tener una recepción positiva y las expectativas sobre determinadas PP, termina siendo frustradas por motivos varios, no solo tiene paso aquí la administración técnica fallida (aquí también se pone en un momento evaluativo a los recursos humanos en función de la coordinación de acciones), por ello resalta la importancia de un especial análisis en este ámbito para futuras tomadas de decisiones (Secchi, 2014).

Considerando este contexto de la implementación, no podemos ignorar el papel esencial de los burocratas de calle que desde la concepción de Lipsky (2019) el concepto de burócratas de nivel de calle es fundamentales para la efectividad del Estado.

El autor se refiere a los profesionales que actúan en la primera línea de gobierno, interactuando directamente con los ciudadanos, como maestros, policías, trabajadores sociales, médicos, jueces de causas menores y entre otros. Estos no son meros ejecutores pasivos, sino tomadores de decisiones con un alto grado de discrecionalidad. Estos profesionales son importantes porque, según el autor, el Estado es "vivido" a través de ellos: la experiencia del ciudadano con el gobierno depende más de estos actores que de las leyes abstractas. Son ellos quienes materializan y moldean las políticas públicas: sus decisiones cotidianas determinan quiénes son beneficiados, de qué manera y en qué medida.

Las PP, no siempre funcionan como están planeadas en el papel; son reinterpretadas y adaptadas en el contacto directo con la población. Estas adaptaciones distorsionan las políticas originales, creando una brecha entre lo planificado y lo ejecutado. El autor también analiza cómo la discrecionalidad de estos profesionales influye en la efectividad de las políticas. Su labor no es un acto mecánico: los burócratas reinterpretan las políticas con base en su criterio y contexto, ejerciendo un poder real al decidir quiénes reciben beneficios, quiénes son sancionados y cómo se aplican las normas. En muchos casos, los burócratas "rompen reglas" para cumplir sus objetivos.

Los burócratas de nivel callejero son los "implementadores reales": no hay política pública sin su mediación. La discrecionalidad es inevitable, pero puede llevar tanto a la flexibilidad (adaptación a contextos locales) como a distorsiones (cuando las decisiones individuales se desvían de los objetivos de la política). Las condiciones laborales precarias (exceso de demanda, falta de recursos) comprometen la calidad de la implementación, y la efectividad de las políticas depende tanto del diseño institucional como de la actuación de estos profesionales. Lipsky (2019) demuestra que, para entender por qué las políticas fracasan o tienen resultados distintos a los esperados, es necesario examinar el accionar cotidiano de los burócratas de nivel callejero. No son simples "engranajes" del sistema, sino actores políticos centrales en la gobernanza.

VI. Evaluación de la Política Pública

La evaluación de las Políticas Públicas no necesariamente ocurre solo después de la implementación de estas, la evaluación puede estar presente antes de la implementación, durante y después de dicha implementación. Esta fase también tiene como objetivo responder sobre los posibles resultados o falta de resultados de las PP, su

desempeño y las posibles repercusiones referente a la problemática que pretendía reducir, los medios por los cuales esto es posible son analizando es su impacto en la economía tanto los recursos que se utilizaron como su retribución a la misma, en términos administrativos como se desarrolló, eficacia y acceso. Los resultados que arrojen esta fase permitirán saber si la PP, tendrá continuidad o se será extinta (Secchi, 2014).

VII. Extinción de la Política Pública

Como último parte del ciclo, es donde termina su vida útil de acción, suelen ser extintas o sustituidas por otras que se adapten mejor a la realidad presente en ese momento Secchi (2014), señala tres razones por las cuales algunas políticas públicas son extintas:

1. Porque el problema fue resuelto;
2. La PP, es ineficaz;
3. A pesar de que el problema no fue resuelto, perdió importancia en las agendas de gobierno.

Cabe resaltar que no existe un único modelo de ciclo de las PP, pero fue escogida esta figura porque es la que más cumple con el abordaje que se pretende en esta investigación.

En cuanto a la implementación es una etapa que forma parte del ciclo de políticas públicas. Narjberg y Barbosa (2006) explican que no hay consenso sobre su definición. Algunos autores definen la implementación como todo el proceso que comienza con la formación de la agenda de la política pública, mientras que otros consideran que la implementación es el momento en el que realmente se ejecuta la política pública. Para los fines de este trabajo, se entiende que la implementación es una etapa transversal que abarca todo el proceso de construcción de una política pública, desde su creación hasta su extinción.

Las decisiones políticas, la capacidad estatal y las burocracias están interconectadas con las ventajas competitivas dentro de la agenda política de los gobiernos, lo que puede dificultar el trabajo conjunto entre diferentes actores estatales en la formulación e implementación de políticas públicas.

A pesar de las diversas definiciones, ninguna es absoluta en el estudio de

las políticas públicas. Secchi (2016) indica que estas políticas son una forma de acción gubernamental para abordar diversos aspectos de la sociedad que generan inestabilidad, angustia, molestia e inequidad.

3.1.3. El Estado y la garantía de la Protección Social en el contexto Neoliberal

Un acontecimiento que marcó estos procesos con la consolidación del Neoliberalismo en los países centrales fue parte de la “reestructuración de las formas de estado y de las relaciones internacionales después de la segunda Guerra Mundial que pretendía impedir un retorno a las condiciones catastróficas que tanto amenazaban el poder capitalista en la grande crisis en el año 1930” (Harvey, 2005, p. 9).

A partir de esa primicia se crean estrategias para enfrentar la crisis de 1960-70 mencionadas anteriormente con la reestructuración de un nuevo modelo económico que beneficie las grandes camadas del poder monopolista en su consolidación dentro del mercado.

El autor Harvey (2005), describe el Neoliberalismo como una teoría de prácticas política-económica, definida con capacidades individuales en el ámbito de una estructura institucional caracterizada por sólidos derechos a la propiedad privada, libres mercados y libre comercio. Por otro lado, tenemos el papel del Estado que es garantizar la calidad de vida, como también establece las estructuras y funciones militares de defensa como la policía, utilizando la fuerza armada para la garantía de derechos de propiedad individual, o cualquier riesgo que coloque la funcionalidad del mercado financiero (Harvey, 2005).

El mismo autor apunta, que el liberalismo se tornó hegemónico como un modo de discurso y comenzó a afectar el pensamiento de una manera amplia que se incorporó en formas cotidianas de reproducción de la vida social. No obstante, [...] “el proceso del neoliberalismo implicó mucha “destrucción creativa”, no solo de los viejos poderes y estructuras institucionales (incluso sacudiendo las formas tradicionales de soberanía estatal), pero también las divisiones de trabajo, relaciones sociales, promoción del bienestar social, combinaciones de tecnologías, formas de vida y pensamiento, actividades reproductivas, formas de asentamiento y hábitos. “Lograron que se convirtiera en hegemonía como sistema económico y así lograr reproducirse en la vida social” (Harvey, 2005, p.4).

Este proceso del neoliberalismo ha tenido un impacto significativo en el

estado de bienestar social, que son este conjunto de programas y políticas implementados por los gobiernos enfocados en la garantía de la salud, educación, vivienda y asistencia social, con su énfasis en la reducción de la intervención estatal y gastos para los servicios públicos con la perspectiva de que el mercado puede suplir mejor estas necesidades de forma más eficiente.

3.1.4. Estado de Bienestar Social

Según Nogueira (2001), la expresión inglesa Welfare State, fue creada en la década de 1940 como Welfare Policy – Política de Bienestar. Ocurre desde inicio del siglo XX dentro del (Plano Beveridge) primer documento que marcó los principios del Welfare State. Tal documento tuvo repercusiones en varios países que pasaron a organizar la política de seguridad social con características apuntadas por Beveridge y definida como un sistema que abarca a toda la población, independientemente de su situación laboral o ingresos, caracterizada también como un sistema uniforme, posibilitando beneficios equitativos independientemente de los ingresos de las personas interesadas, y por último como un sistema centralizado que aboga por la reforma administrativa y la creación de un único servicio público para la población.

Puede ser comprendida también como un conjunto de servicios y beneficios sociales de alcance universal promovido por el estado para garantizar una cierta "armonía" entre el avance de las fuerzas del mercado y la relativa estabilidad social, proporcionando a la sociedad beneficios sociales que significan seguridad para los individuos, para mantener un mínimo de base material y estándares de vida que puedan contrarrestar los efectos nocivos de una estructura de producción capitalista desarrollada y excluyente (Gómes, 2006).

En este aspecto el Estado de bienestar social fue colocado antes del Neoliberalismo. El estado de bienestar social es en gran parte el inversor económico como regulador de la economía y de los conflictos buscando formas de conciliar el crecimiento económico con la legitimidad del orden social.

El estado de bienestar social tuvo su crisis iniciada en 1970, cuando atraviesa diversos desafíos económicos, sociales y políticos que impactaron a los países industrializados en la época que habían implementado este sistema, afectó la capacidad de financiamiento de estos servicios de bienestar social algunos ejemplos son: la crisis del Estado como crisis fiscales, por otro, la inflación de las demandas y protecciones a los

trabajadores, y por último la consecuencia que trajo Taylorismo-Fordismo en nivel de los procesos de trabajo, generando grande crisis de productividad de desempleo, quiebra salarial, menor recaudación para el estado, crisis de legitimidad y reestructuración del propio Estado en dirección al neoliberalismo (Toledo, 2009).

3.1.5. Políticas Neoliberales y Políticas del Estado de Bienestar Social

Laurell (2009), afirma que las políticas neoliberales son convertidas en beneficio de la gran producción económica mundial capitalista, que trae consigo múltiples expresiones de la *questão social*, sea complejas e intensas usando como elemento fundamental la proletarización para la sobrevivencia y la concentración de la población en centros urbanos. La cual rompe el vínculo inmediato con el medio de subsistencia de la clase trabajadora. Auxiliando en la destrucción de las formas tradicionales de protección social creando inseguridad social y pobreza en masa.

La misma fomenta las luchas por las garantías de satisfacción de las necesidades sociales las cuales serían, alimentación, habitación, salud y la educación, siendo de esa manera la "*Questão Social*" llega a ser transformada en hecho político y las sugerencias para solucionarla se constituye en elementos definidos por proyectos y partidos políticos (Laurell, 2009).

Sin embargo, el Welfare State utilizando su término más genérico, tuvo su regulación estatal por el establecimiento de políticas keynesianas más el crecimiento económico, como también por las políticas y servicios sociales que crearon y ampliaron el mercado de consumo y por último un amplio acuerdo entre izquierda y derecha. Teniendo principios como la responsabilidad estatal en la manutención del ciudadano, la universalización de los servicios sociales como también la implantación de una red de seguridad de servicios de asistencias sociales. De cierta forma, la idea del estado en el sentido de Bienestar Social se identifica con los objetivos de una nación que lucha por la supervivencia.

3.1.6. De los años 1930 a 1990: Las Políticas Neoliberales en América Latina

El Neoliberalismo tiene un largo suceso en América Latina desde 1930 con políticas económicas para el desarrollo Latinoamericano. Intentando implementar una transición neoliberal en la región con la Industrialización por sustitución de Importación (ISI) estableciendo un modelo económico el cual sustituye productos importados por

productos domésticos. Este tuvo éxito en bastantes áreas con desarrollo capital por ejemplo Brasil y México con una tasa de crecimiento de 6.3% y 6.4% por ciento entre 1933 al 1980, según estudios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Rautio, 2017).

En los análisis de las dificultades económicas durante (ISI) este sistema no podía superar la escasez del cambio extranjero. Además, el sistema financiero nacional resultó ser débil e ineficiente. El cual generó crisis en los años 1980 donde varios países terminaron endeudados (Rautio, 2017). El mismo autor recalca que existen cinco Políticas que tienen una función clave en la transición neoliberal y control de inflación en América Latina:

- I. La liberación de las importaciones dando paso al comercio libre entre países;
- II. Sobrevaloración del tipo de cambio;
- III. Liberación Financiera doméstica;
- IV. Reformas Fiscales para abordar los déficits presupuestarios;
- V. Relajación de estatus de movimiento de capital dentro y fuera del país;

Estas políticas implementadas intentaron dar un levantamiento económico a un sistema infalible para reducir la inflación y fijar reformas neoliberales sin embargo su aplicación no fue del todo exitosa considerando que muchas economías no cambiaron en su totalidad. Con este contexto del sistema neoliberal implementando este sistema en la búsqueda de la estabilidad del estado (capitalista) y la monopolización de las empresas. Lo cual generó como resultado una desigualdad social que aumenta en diferencias cada vez más considerables.

En el contexto histórico brasilero el neoliberalismo comienza con el fin del gobierno dictatorial de Fernando Collor en 1990 y su expansión se extiende desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso en 1994, su foco consistía en acabar con el principal problema económico que para la época era la inflación y también sacar adelante la industria brasileña que se encontraba devastada con relación al avance tecnológico de otros países occidentales.

Su producción no era tan amplia y la economía no lograba apoyar estos avances en la industria. Para poder solventar estas acciones que estaban llevando a Brasil en un colapso económico las políticas neoliberales que implementa Collor era la reducción de inversión pública y la privatización de empresas estatales generando una salida rápida para la economía de Brasil. De esta manera se propone la creación de una nueva moneda, cambios de leyes para trabajadores, apertura del mercado nacional y la

privatización de empresas estatales. Estas medidas se dieron a conocer como el Plan Collor. Y finalmente Brasil se abre a los mercados internacionales (Bezerra, 2018).

Sin embargo, debido a muchas acusaciones de corrupción sufridas en 1991, no se llevaron a cabo las ideas que se proponían en el Plan de Collor. Este plan consistía en privatizar la telefonía estatal como por ejemplo Telebras y la venta de los bancos estatales como Banestado. Así también, la privatización empresas como la Compañía Vale del Río Doce (CVRD), que redujo sus funcionarios en un 20% a nivel federal y estadual, tercerizando trabajadores con varios servicios de Estado y la abertura de mercado nacional para empresas extranjeras (Bezerra, 2018). El 6 de mayo de 1997, a través de una subasta, la *Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) fue vendida por R\$ 3,3 mil millones de reales, dólares. Posteriormente, en 2009, la empresa cambió su nombre a Vale S.A. (Costa, 2017).*

El 5 de noviembre de 2015, la represa de *Fundão*, en la ciudad de *Mariana (MG)*, se rompió, provocando graves impactos socioambientales en la *cuenca del río Doce*.

A lama produziu destruição socioambiental por 663 km nos rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce até chegar na foz do último, onde adentrou 80 km² ao mar (Mapa 1). Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo, Gesteira, a cidade de Barra Longa e outros cinco povoados no distrito de Camargo, em Mariana, foram arrasados pela lama, causando inclusive perdas humanas em Bento Rodrigues. Mortos e desaparecidos, trabalhadores da Samarco, em grande maioria subcontratados, e moradores de Bento Rodrigues, totalizaram 19 pessoas. Mais de 1.200 pessoas ficaram desabrigadas. Pelo menos 1.469 hectares de terras ficaram destruídos, incluindo áreas de proteção permanente (APPs) e unidades de conservação (UCs) – como o Parque Estadual do Rio Doce; o Parque Estadual Sete Salões; a Floresta Nacional Goytacazes; e o Corredor da Biodiversidade Sete Salões-Aymoré. (Wanderley et al; 2016, p.33)

Con esto se buscaría la solventación del estado y una mejoría para la economía del momento. Sin embargo, todas estas políticas trajeron consecuencias para Brasil, que se siente en la actualidad. Sin embargo, el gobierno de Lula intentó recuperar el protagonismo del Estado como inversionista en sectores que eran protegidos por el poder público, como la educación donde invirtieron e intentaron disminuir y aumentar la participación del capital privado (Bezerra, 2018).

Durante este período, el ideario neoliberal en Uruguay promovió la disciplina presupuestaria y la restricción de gastos sociales, priorizando la privatización y reduciendo el gasto en el ámbito social, sin asumir una posición intervencionista en las expresiones de la cuestión social (Alves; Santos, 2021).

Así también, en el gobierno de Luis Alberto Lacalle (Partido Nacional) a inicios de los años 1990, el país abrió su economía mediante la privatización de empresas estatales y la implementación de reformas sociales. Estas reformas incluyen la suspensión de los mecanismos de negociación salarial entre trabajadores, trabajadores y el Estado, la introducción de un régimen de jubilación basado en la capitalización individual administrada por el sector privado, y la reformulación o creación de programas y proyectos dirigidos a niños, adolescentes y ancianos. Además, las políticas laborales se enfocaron en flexibilizar y desregular los derechos de los trabajadores. (Alves; Santos, 2021).

Estos países de América Latina en los “años 80 sufrieron varias crisis que colocaron a las elites nacionales dificultades para el enfrentamiento de las disparidades con el mercado y la sociedad civil” [...]. Dentro de esa coyuntura aparece el Consenso de Washington² que comienza como un encuentro de varios economistas latinoamericanos para tratar temas sobre las posibles soluciones específicamente en los mercados, contra el enfrentamiento a la crisis (Pereira, 1991).

Dentro de las posibles soluciones para la crisis está la reformulación de los estados Latino Americanos para adoptar medidas económicas y “reformular” puntos importantes del gobierno que actúan como herramientas para salir de la crisis antes mencionada. Tal como apunta y explica el autor Williamson (1990) sobre el Consenso de Washington, coloca las importantes reformas que deben seguir los países latinoamericanos como:

a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; b) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; c) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”; d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; e) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva; f) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais); g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro. (Williamson, 1990, p. 8-17 apud Pereira, 1991, p.5)

Con la consolidación de estas reformas en los estados latinoamericanos se crea una total dependencia al Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI) que dicta lineamientos para ser implementados específicamente en políticas

² Williamson (1990) apud (Pereira, 1991, p.5) “um proeminente economista do Institute for International Economics, escreveu um artigo que serviu de base para um seminário internacional e para a publicação de um livro, no qual definiu o que chamou de o Consenso de Washington”.

sociales.

El sistema de protección social en la mayoría de los países de América Latina ha seguido modelos sociales focalizados que ofrecen soluciones rápidas para enfrentar la pobreza y las desigualdades sociales. Programas como Bolsa Familia (Brasil), Programa Prospera (México) y Tekoporã (Paraguay) son ejemplos de políticas específicas dirigidas a públicos específicos, las cuales han sido objeto de críticas por parte de profesionales del área social hacia los gobiernos y las instituciones responsables de implementar las políticas públicas, como secretarías y ministerios.

Según Midaglia (2013), estos programas, al estar dirigidos a públicos específicos, pueden generar segmentación y no necesariamente abordan las causas estructurales de la pobreza. Además, señala que la focalización puede conducir a la estigmatización de los beneficiarios y a la exclusión de grupos que, aunque necesitados, no cumplen con los criterios establecidos, aboga por políticas universales que garanticen derechos sociales a toda la población, promoviendo la equidad y la cohesión social.

Un término utilizado para explicar estas acciones es el "neoinstitucionalismo". Según Pase y Melo (2017), este término describe cómo el Estado implementa estrategias dentro de sus planes de gobierno para minimizar los gastos sociales mientras obtienen beneficios en el mercado financiero. Esta estrategia se basa en reducir los costos de decisión, evitando grandes esfuerzos para mapear las posibilidades de acción, ya su vez, estimular y exigir la previsibilidad del comportamiento, premiando o sancionando las acciones según su adecuación. De esta forma, logran implantar una cierta "estabilidad" en la política pública. En este contexto teórico, los programas de transferencia de renta nacen para calmar a las grandes multitudes, ya que, al recibir dinero, se estimula el gran mercado económico nacional, direccionando la propia política social en beneficio del capital.

El neoliberalismo con sus múltiples contradicciones, caracterizado por su enfoque competitivo y meritocrático, regulado por una minoría, lo que convierte la competencia en una mera ilusión. Este enfoque nos lleva al ámbito de las privatizaciones y la defensa de la propiedad privada, reguladas por el Estado, que se presenta como mínimo para lo social y máximo para el capital.

Asimismo, se manifiesta como un pacto de compromiso, creando tensiones en la clase trabajadora para luego responder a esas tensiones, adquiriendo así control sobre ella. Con la privatización de las empresas públicas, las políticas sociales pierden su carácter universal y se vuelven selectivas y focalizadas, tratando los problemas

en lugar de solucionarlos. Esto crea la ilusión de que las crisis del capital podrían resolverse a través de un pacto o compromiso entre el capital y el trabajo, mediado por el Estado.

El crecimiento mundial del neoliberalismo se ha solidificado, beneficiando principalmente a los grandes grupos multinacionales, que establecen grandes fusiones e incorporaciones entre empresas privadas, manipulando así las redes del poder social hegemónico.

En ese contexto encontramos a la protección social de Brasil, en 1930, el gobierno de Vargas buscó transformar la "cuestión social", que hasta ese momento se abordaba con enfrentamiento policial, mediante la reglamentación del trabajo. A partir de ese momento, las políticas públicas comenzaron a ganar fuerza, aunque seguían siendo de acceso restringido, como estrategia para buscar la legitimidad de la dictadura militar.

Esto abrió un espacio para la salud, la previsión y la educación privada, dando lugar a un sistema dual de acceso a políticas públicas: para quienes pueden y quienes no pueden pagar.

3.2. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LA POLÍTICA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL BRASIL

La LOAS 1993, desde sus años de creación ha sufrido alteraciones donde se pueden destacar un conjunto de proyectos y programas que tienen carácter no contributivo representando grandes avances hacia la superación de las primeras formas de Protección Social, más para esta Ley consolidarse demoró entorno de diez años de luchas constantes que abrió puertas a la creación de la PNAS en el 2004 y posteriormente a la formulación del el Sistema Único de Asistencia Social se estructura en esta perspectiva organizacional de la Protección Social en Brasil, como resultado de la IV Conferencia Nacional de Asistencia Social, realizada en 2003 (Nuñez, 2022).

Reconocida como un derecho social para enfrentar la miseria y la desigualdad que existía y aún prevalece en Brasil, esta política es necesaria y justificable considerando las desigualdades sociales presentes en la sociedad. Representa una forma de sustento para las personas en situación de vulnerabilidad social (Yazbek, 2012).

Es innegable que esta política ha contribuido a brindar una mejor calidad de vida a sus beneficiarios, pero es irreal afirmar que conduce a la emancipación, considerando que estos beneficios a menudo se conceden a ciudadanos de familias

numerosas en extrema pobreza.

En el 2005 se empiezan a presentar avances de la implementación del SUAS con el apoyo del gobierno, representando un mayor acceso de la población brasileña a los derechos sociales, asimismo, comienzan a tomar forma las limitaciones de las Protecciones Sociales y la caracterización de los territorios para que los trabajos tomen forma de acuerdo a las necesidades presentes en los territorios, de esta manera los entes Municipales comienzan a tener más participación y poder decisivo dentro de las acciones, a partir de la descentralización del gobierno federal. Conforme fue desarrollándose se creó la NOB/SUAS, que rige las normas de gestión propio de la asistencia social, trayendo también responsabilidades con relación a la gestión de dicha política en el ámbito de la unión, de los estados, del distrito federal y de los municipios (Nuñez, 2022). La misma expresa que se organizara de la siguiente manera:

CUADRO 05 – Niveles de Protección Social en el SUAS.

Protección Social Básica	Protección Social Especial de Mediana y Alta complejidad
Objetivo: Prevenir situaciones de riesgo y fortalecer los vínculos familiares y comunitarios de la población que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad social resultante de la pobreza, la falta de acceso a los servicios públicos y/o la fragilización de vínculos afectivos, relacionales y de pertenencia social (diversas discriminaciones) (PNAS, 2004)	Objetivo: Ofrecer atendimento a los usuarios y sus familias que se encuentran en situación de riesgo o cuyos derechos han sido violados (situaciones como el uso de drogas, violencia, abuso sexual y negligencia).

Fuente: Adaptado por la autora (Nuñez, 2022).

La PNAS de 2005, se basa en la perspectiva socio territorial, utilizando los municipios como referencias principales de análisis, dada la naturaleza de las intervenciones políticas necesarias para actuar con las dinámicas cotidianas de las poblaciones, asimismo, establece que los municipios son responsables de organizar esta protección mediante la oferta de servicios socio asistenciales, programas y proyectos dirigidos a su público o usuarios. En este sentido la protección social básica es gestionada por los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) son los equipos de referencia para esta tarea.

CUADRO 06– Servicios, programas y beneficios.

Servicios	Descripción	Objetivo
Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos – SCFV	El SCFV se realiza en grupos organizados en recorridos para garantizar progresivamente las adquisiciones de sus usuarios, de acuerdo con su ciclo de vida, complementando el trabajo social con familias y previniendo situaciones de riesgo social.	Se configura como una intervención social planificada que busca crear situaciones desafiantes, estimulando y orientando a los individuos en la construcción y reconstrucción de sus historias y experiencias individuales y colectivas, tanto en la familia como en la comunidad.
Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia – PAIF	Consiste en el trabajo social con familias, de carácter continuo, con el objetivo de fortalecer la función protectora de la familia, prevenir la ruptura de sus vínculos, promover su acceso y disfrute de derechos y contribuir a la mejora de su calidad de vida. Prevé el desarrollo de potencialidades y adquisiciones de las familias y el fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios, mediante acciones de carácter preventivo, protector y proactivo.	Fortalecer la función protectora de la familia, contribuyendo a mejorar su calidad de vida. Prevenir la ruptura de los vínculos familiares y comunitarios, posibilitando la superación de situaciones de fragilidad social. Promover adquisiciones sociales y materiales a las familias, potenciando su protagonismo y autonomía.
Inserción para emisión de 2ª vía de Cartera de Identidad	Las personas con ingresos mensuales de hasta un salario mínimo están exentas, una vez, del pago de la tasa de expedición para obtener la segunda vía de la cédula de identidad.	Las personas con ingresos mensuales de hasta un salario mínimo están exentas, una vez, del pago de la tasa de expedición para obtener la segunda vía de la cédula de identidad.
Cartera del Adulto mayor (Tercera edad)	Instrumento de comprobación para que las personas mayores tengan acceso gratuito o con un descuento de al menos el 50% en el valor de los pasajes interestatales.	Instrumento de comprobación para que las personas mayores tengan acceso gratuito o con un descuento de al menos el 50% en el valor de los pasajes interestatales.
Beneficio Eventual	<ul style="list-style-type: none"> ● Modalidad Auxilio Natalidad; ● Modalidad Auxilio por Muerte; ● Auxilio pasaje; ● Cesta Básica; 	

Fuente: Elaborado por la autora, SEDES 2024 S/P.

La articulación de la red socio-asistencial de Protección Social Básica (PSB) permite el acceso efectivo de la población a los servicios ofrecidos por estas instituciones, promoviendo una gestión integrada. Este diálogo intersectorial facilita que la implementación de la Política Pública de Asistencia Social esté más cerca de alcanzar sus objetivos protectivos, además de promover el acceso de las familias referenciadas a los servicios ofertados para la comunidad. De esta manera, se generan datos que pueden sustentar la inclusión de problemáticas presentes en la comunidad en las agendas sociales del gobierno, asimismo, la búsqueda activa es una herramienta que permite el conocimiento del territorio y las problemáticas presentes en él. Esto torna posible un mejor planeamiento de los equipamientos para que se abarque la realidad social del territorio (Brasil, 2009).

El gobierno federal por medio del “Ministerio do Desenvolvimento Social e de *Combate à Fome*” establece algunas directrices que deben ser seguidas para la implantación de este tipo de equipamiento en el territorio. Aquí se presentan algunas, en síntesis, que requieren seguir un cronograma organizado, identificando actividades simultáneas, en curso y futuras.

Las actividades esenciales incluyen; la elaboración de *diagnóstico socioterritorial*, que trata sobre recolectar datos municipales, dialogar con profesionales y líderes comunitarios, analizar aspectos económicos y sociales e identificar redes socio asistenciales como también de apoyo informales, caracterizar necesidades de servicios, planificar acciones del PAIF. En otro momento entraría la *planificación con otras instancias sociales*, donde se empieza a discutir y aprobar la organización del municipio con la identificación de los territorios en situación de vulnerabilidad social en esta instancia también se desarrollan las formas participativas de planificación y gestión, tratando de insertar los más diversos sectores sociales posibles; posteriormente nos presenta la *implantación de las condiciones físicas, institucionales y materiales*; donde se van a comenzar a prever los recursos para la infraestructura, materiales permanentes y de consumo; por último la *selección, admisión y capacitación del equipo de referencia*; este sería el momento de prever recursos para la admisión y capacitación de personal; en este sentido, deliberar sobre perfiles deseables, seleccionar el equipo y definir estrategias de formación continua (Brasil, 2008).

La implantación debe ser articulada, con actividades concomitantes y ajustadas según la realidad. La búsqueda activa en el territorio permitirá adecuar y

modificar las actividades según sea necesario, siempre bajo la coordinación de la Secretaría Municipal de Asistencia Social, garantizando la participación de todos los equipos de los CRAS.

Según la Norma Operacional Básica de Recursos Humanos del Sistema Único de Asistencia Social (NOB-RH/SUAS) de 2006, los CRAS en municipios de gran tamaño deben contar con equipos formados por cuatro técnicos de nivel superior (dos asistentes sociales, un psicólogo y un profesional del SUAS), además de cuatro técnicos de nivel medio. Cada CRAS debe tener un coordinador con formación superior, experiencia en trabajos comunitarios y gestión de programas, proyectos, servicios y beneficios socio asistenciales, el principal servicio ofrecido por la Protección Social Básica es el Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia (PAIF), cuyo objetivo es fortalecer la función protectora de las familias, prevenir la ruptura de sus vínculos, promover su acceso a derechos y mejorar su calidad de vida (Nuñez, 2022).

Estos programas se desarrollan en colaboración con el Tercer Sector, donde el poder público orienta e instrumentaliza a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs). Sin embargo, sus servicios aún están orientados hacia el asistencialismo y la filantropía. Los profesionales de estas organizaciones, junto con los trabajadores sociales, llevan a cabo sus acciones en pro de la efectivización de derechos y la emancipación de los usuarios a través del acceso a diversos programas.

Por un lado, estas organizaciones se convierten en un medio de materialización de algunos derechos, siguiendo las normativas establecidas; por otro lado, pueden ser vistas como una forma de desresponsabilización del Estado en su intervención directa en la garantía de los derechos de los ciudadanos. Una clara evidencia de esta afirmación puede observarse referentes a la tercerización de la implementación indirecta.

Es significativo señalar que la justificación detrás de la tercerización es la alta demanda de servicios, donde el Estado alega no tener la capacidad de ofrecerlos a todos. Sin embargo, cofinancia los servicios a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Esta acción fue consolidada con la Ley 9.790/99, que se refiere a:

La Ley 9.790/99 califica a las entidades sin fines de lucro ante el Poder Público como Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP) e “introduce una nueva concepción de esfera pública social, que posibilita establecer asociaciones entre el Estado y la sociedad civil sobre nuevas bases más adecuadas a las actuales exigencias de publicidad y eficiencia de las acciones sociales.” (Calegare; Silva Junior, 2009, p. 133).

El público de los CRAS también es orientado sobre los beneficios asistenciales y pueden inscribirse en el Cadastro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal. Para entrar en la fila de solicitud de los beneficios de transferencia de renta, como también el acompañamiento de quienes ya son beneficiarios del Programa Bolsa Familia y del Beneficio de Prestación Continuada (BPC).

3.3. La Política de Asistencia Social en Uruguay

Según Aguirre y Ferrari (2014), la transición democrática en Uruguay también se vio influenciada por una dictadura militar. En el contexto previo a los años 1980, el país ya contaba con un sistema de políticas sociales de carácter universalista desde principios del siglo XX. Durante la dictadura cívico-militar (1973-1985), aunque no hubo grandes recortes en los servicios de protección social, las reasignaciones del gasto social deterioraron la calidad de las prestaciones en salud, educación y seguridad social.

Con el retorno a la democracia en la década de los noventa, se implementaron reformas sociales caracterizadas como "moderadas". Estas reformas estuvieron influenciadas por el legado histórico de bienestar social y las orientaciones ideológicas de los líderes políticos en el poder.

El surgimiento inicial de la protección social en Uruguay, asociado a la garantía de derechos laborales, siguió patrones similares a otros países. Iniciativas tempranas, como la "Caja de Jubilaciones Civiles" (1904), la "Oficina Nacional del Trabajo" (1907), y la ley de accidentes de trabajo e indemnización por despido (1914) (Alves; Santos, 2021, p. 271), se expandieron significativamente en los siglos siguientes.

La política de asistencia social de 1910 en Uruguay se fundamentó en principios que la concebían como una respuesta a las injusticias sociales y un acto de solidaridad, orientándose hacia la universalidad (Alves; Santos, 2021).

Tras las primeras medidas de protección social bajo lógicas filantrópicas y luego compensatorias para trabajadores formales, se estableció el Banco de Previsión Social en 1919 como principal administrador de la seguridad social en Uruguay, avanzando hacia un carácter más universal. En cuanto a la política de seguridad social, la creación de la "Asignación Familiar" en 1943 proporcionó beneficios a trabajadores del comercio, la industria y oficinas privadas, excluyendo inicialmente a trabajadores rurales y domésticos (Alves; Santos, 2021, p. 271).

Entre mediados de la década de 1990 y el año 2000, Uruguay enfrentó una crisis económica marcada por la caída del PIB, el aumento de la inflación y el desempleo, agravada por la difícil situación regional debido a la devaluación de monedas en países vecinos como Brasil y Argentina. Pastorini y Martínez (2014), afirman que esto condujo a la implementación de reformas estructurales desde finales de la década de 1980, que afectaron los indicadores sociales con un incremento de la pobreza absoluta al 33% en 2002, una disminución del 20% en la renta familiar y un desempleo que alcanzó el 19% de la población económicamente activa, las consecuencias de estas reformas fueron afrontadas por el Frente Amplio en 2005 (Pastorini; Martínez, 2014).

En este mismo año 2005, fue creado el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), actualmente responsable de la asistencia social "el MIDES tiene como objetivo integrar, coordinar y evaluar políticas sociales intersectoriales dirigidas a personas o familias en situación de vulnerabilidad social" (Alves y Santos 2021, p. 274)

En 2005, con el nuevo gobierno del Frente Amplio FA, se estableció el Ministerio de Desarrollo Social y se lanzó el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), enfocado en los sectores más vulnerables. Luego se implementaron reformas estructurales como la Reforma Tributaria y de Salud, y se aumentó el presupuesto para la educación.

Pastorini y Martínez (2014) destacan que la creación del PANES correspondió a una pieza fundamental para demostrar que el gobierno FA, estaba cumpliendo con sus promesas de gobierno, tal programa estaba vinculado al MIDES institución que también estaba encargado del programa Ingreso Ciudadano (Pastorini; Martínez, 2014.)

En este mismo intuito se aprobaron planes de largo plazo como la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia como también el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos.

En la Segunda Administración de Izquierda (2010-2015), continuaron los avances en la discusión de igualdad de género, lo que llevó a la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en 2005 para promover la igualdad de género y combatir la discriminación en Uruguay (Aguirre; Ferrari, 2014).

El sistema de protección social de asistencia social en Uruguay está compuesto por varias instituciones y programas que buscan garantizar el bienestar social y la inclusión. El MIDES es la principal institución programas incluyen:

CUADRO 07 – Programas de Transferencias Monetarias.

Programa	Descripción	Objetivo
Tarjeta Uruguay Social (TUS)	Proporciona una transferencia monetaria mensual a familias en situación de pobreza extrema	Ayudar a cubrir necesidades básicas como alimentación y vestimenta
Asignaciones Familiares – Plan de Equidad	Prestaciones económicas destinadas a hogares con hijos menores de edad en situación de vulnerabilidad.	Apoyar a las familias en el cuidado y educación de sus hijos.

Fuente: Elaborado por el autor, MIDES 2024.

CUADRO 08 – Programas de Inclusión Social.

Programa	Descripción	Objetivo
Uruguay Trabaja	Programa de empleo temporal dirigido a personas desempleadas en situación de vulnerabilidad.	Facilitar la reinserción laboral y la adquisición de habilidades laborales.
Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS)	Brinda apoyo a personas con discapacidad y sus familias.	Promover la inclusión social y mejorar la calidad de vida.

Fuente: Elaborado por el autor, MIDES 2024.

CUADRO 09 – Atención a Grupos Específicos.

Programa	Descripción	Objetivo
Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)	Ofrece servicios de cuidado a personas en situación de dependencia, incluyendo niños, personas mayores y personas con discapacidad.	Asegurar que todas las personas en situación de dependencia reciban los cuidados necesarios
Programa de Atención a la	Intervenciones rápidas para atender situaciones de	Proveer ayuda inmediata a

Emergencia Social (PAES)	emergencia social.	familias en crisis.
--------------------------	--------------------	---------------------

Fuente: Elaborado por el autor, MIDES 2024.

CUADRO 10 – Desarrollo de Capacidades y Autonomía.

Programa	Descripción	Objetivo
Jóvenes en Red	Apoya a jóvenes en situación de vulnerabilidad social.	Promover la inserción educativa y laboral.
Rutas de Salida	Programa que apoya a personas en situación de calle para que puedan salir de esa situación.	Facilitar la reintegración social y laboral

Fuente: Elaborado por el autor, MIDES 2024.

CUADRO 11 – Apoyo a la Familia y la Comunidad.

Programa	Descripción	Objetivo
Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF)	Centros que ofrecen educación y cuidado a niños de 0 a 3 años.	Promover el desarrollo integral de los niños y apoyar a las familias.
Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS)	Ofrecen servicios de orientación y apoyo a familias en situación de vulnerabilidad.	Facilitar el acceso a programas de asistencia social y servicios comunitarios.

Fuente: Elaborado por el autor, MIDES 2024.

CUADRO 12 – Promoción de la Igualdad de Género.

Programa	Descripción	Objetivo
Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)	Promueve políticas de igualdad de género y brinda apoyo a mujeres en situación de violencia.	Garantizar los derechos de las mujeres y fomentar la igualdad de género.

Fuente: Elaborado por el autor, MIDES 2024.

La estructura del sistema de protección social de asistencia social en Uruguay está centrada en el MIDES, que implementa una variedad de programas destinados a apoyar a personas y familias en situación de vulnerabilidad. Estos programas se enfocan en transferencias monetarias, inclusión social, atención a grupos específicos, desarrollo de capacidades, apoyo a la familia y la comunidad, y promoción de la igualdad de género. Trabajan en coordinación con otras instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil para maximizar su impacto.

En este sentido, el interés principal de este estudio es comprender cómo funcionan y cuál es el alcance de estos programas en la región fronteriza con Brasil, considerando los movimientos pendulares presentes en la vida cotidiana de la población. Asimismo, se evaluará el carácter focalizado en la reducción de índices de pobreza y las burocracias necesarias para la comprobación de la vulnerabilidad social y el acceso a los programas.

3.4. Movilidad Humana y Protección Social

En esta sección de la disertación se aborda la concepción de la frontera y la movilidad humana para comprender cómo estos factores influyen en el Sistema Nacional de Cuidados de Uruguay y la Política Nacional de Asistencia Social de Brasil en las ciudades de Chuy y Chuí. Según Zapata; Ferrer (2012), la frontera se distancia de la noción tradicional de una línea geográfica inmutable que divide dos territorios. En su enfoque, las fronteras son más que simples límites físicos; son el resultado de procesos históricos y divisiones que a menudo han ocurrido de manera conflictiva, marcando el territorio sobre el cual cada Estado ejerce su poder administrativo. Estas divisiones históricas, lejos de ser pacíficas, han llevado a la creación de límites que tienen una estrecha relación con el Estado y su población.

La movilidad humana ha sido una parte inseparable de la experiencia humana a lo largo de la historia. El acto de migrar es una característica intrínseca de la naturaleza humana, y lo que ha variado a lo largo del tiempo son las razones que impulsan este movimiento. Es esencial reconocer que la migración no puede ser considerada exclusivamente como un fenómeno del siglo XXI. Sin embargo, en la actualidad, la magnitud y la complejidad de la movilidad humana han experimentado un crecimiento exponencial. Este aumento ha generado una atención más detallada y refinada hacia este fenómeno, ya que las razones que impulsan la migración en el mundo

contemporáneo están interconectadas con la acumulación de capital, la crisis estructural del capitalismo, los procesos de expulsiones y desposesiones, los desastres climáticos, las expropiaciones de tierras y las privatizaciones, contribuyendo a la emergencia de nuevos patrones migratorios (Giavarotti; Ribeiro, 2022).

La migración, según la Organización Internacional para las Migraciones - OIM (2023), se define como el desplazamiento de una persona o grupo, ya sea dentro de un país (migración interna) o entre países (migración internacional), ya sea por decisión propia o debido a circunstancias forzadas. Este fenómeno se manifiesta por una variedad de razones y puede tener consecuencias significativas tanto para los individuos que se trasladan como para las comunidades de origen y destino. Según Nolasco (2016), la migración implica el acto de cambiar de residencia en un contexto espacial y temporal. Para que un desplazamiento sea catalogado como migratorio, generalmente debe abarcar un período de tiempo específico, normalmente un año. Sin embargo, estas definiciones no cubren completamente los movimientos migratorios, ya que algunas categorías no implican necesariamente establecer residencia en otro país. En Brasil, la Ley Federal de Migración nº 13.445, del 24 de mayo de 2017, establece en su Capítulo III las condiciones jurídicas para los migrantes visitantes, considerando los derechos de aquellos que transitan por ciudades fronterizas.

La complejidad del fenómeno migratorio va más allá de un cambio de residencia y abarca una amplia gama de situaciones y motivaciones, desde la búsqueda de oportunidades económicas hasta la huida de conflictos y persecuciones, así como el desplazamiento diario de un país a otro por trabajo o estudios. Nascimento (2018) señala que el aumento en el flujo migratorio está estrechamente vinculado con el empobrecimiento de la mayor parte de la población mundial. Este crecimiento es tan significativo que los medios de control jurídico, legal y policial se están volviendo insuficientes para mantener el control de este acelerado flujo migratorio.

Desde la perspectiva de Birol (2018), la migración fronteriza o transfronteriza no sigue el patrón tradicional, ya que se caracteriza por la salida y retorno continuo al propio país. En este tipo de migración, no se rompen los lazos afectivos ni las actividades cotidianas en ambos lados de la frontera. En el caso de Brasil, es más común asociar este movimiento con la búsqueda de servicios de salud y asistencia social. En el contexto de las ciudades vecinas caracterizadas como gemelas, Jakob (2018) las define como aquellas cuyos municipios limitan directamente con el país vecino, ubicando su sede en la frontera internacional. Estas ciudades gemelas pueden estar demarcadas por

infraestructuras como puentes, elementos naturales como ríos o incluso fronteras secas.

La peculiaridad geográfica de estas ciudades favorece la movilidad pendular, caracterizada por desplazamientos frecuentes en las regiones fronterizas por el intercambio de mercancías, actividades laborales, estudios, interacciones y relaciones en el territorio, donde las comunidades de dos o más países comparten vínculos estrechos en sus actividades cotidianas Silva; Lima, (2018). En este sentido, el Estado tiene un poder decisivo en las políticas públicas de protección social. En Brasil, hay las Políticas Nacionales, que son implementadas en los municipios por las prefecturas, estas se apropian de las políticas a través de proyectos, planes y/o programas. Hay también la participación del tercer sector (organizaciones no gubernamentales) actuantes en colaboración con el Estado, en las políticas que no tienen estructura pública para los servicios ofrecidos.

La interacción en el territorio expresa una necesidad de atención especial del Estado para con las políticas migratorias, ya que estas interacciones se profundizan con la globalización, y han cambiado con el tiempo los alcances estatales restrictivos referentes a las fronteras internacionales. Dimetrio; Dimeticoni (2018) sostienen que, en estos escenarios, las desigualdades sociales tienden a intensificarse, y destacan la necesidad de marcos jurídicos adecuados y la coordinación de políticas públicas y migratorias. Es crucial visualizar a la población involucrada en procesos de movilidad pendular como sujetos de derechos en regiones fronterizas.

En el debate sobre la protección social al migrante, se observan desafíos históricos y vicios de los poderes y entes federados en el manejo del financiamiento y la implementación de políticas públicas. En Brasil, siempre ha existido un distanciamiento entre la ley aprobada y el instrumento jurídico que la reglamenta. Por ejemplo, la Ley 13.445/2017 sobre política migratoria y el Decreto 9.199/2017 que la reglamenta. La ley garantiza a todo migrante el derecho de acceso a las políticas de seguridad social, pero el decreto restringe estos derechos a los migrantes trabajadores (Silva, 2019).

Según la Constitución Federal de 1988 y la Ley de Migración (Ley N° 13.445, de 24 de mayo de 2017), el artículo 1° define las siguientes categorías de migrantes en territorio brasileño: *inmigrante*, persona de otro país que se establece en Brasil de forma permanente o temporal; *emigrante*, Brasileño que migra a otro país de forma temporal o permanente; *residente fronterizo*, individuo que reside en una región fronteriza con Brasil, manteniendo residencia en el país vecino y circulando constantemente entre los territorios; *visitante*, individuo que reside en su país de origen y

viene a Brasil por cortos períodos de tiempo sin intención de residir; *apátrida*, individuos que no tienen nacionalidad de ningún país y se establecen en Brasil. (Brasil, 1988)

Silva (2019) destaca la necesidad de un análisis crítico de las leyes brasileñas de protección al migrante, que a menudo están fuera de la realidad de los territorios y constan sólo como instrumentos jurídicos. Este decreto es considerado un retroceso al restringir los derechos de acceso a las políticas de seguridad social, enfocándose más en los migrantes trabajadores que en su acceso real a derechos.

La concepción del sujeto de derecho a menudo se vuelve difusa, y las fronteras transnacionales se convierten en puntos vulnerables a los impactos de la globalización. En condiciones de vulnerabilidad amplificadas, es crucial entender que los espacios fronterizos están inmersos en conflictos transnacionales de poder y toma de decisiones, influyendo en las políticas públicas, que se ven cercadas por burocracias que dificultan su acceso (Dimetrio; Dimeticoni, 2018).

Este escenario se examina en los estudios de Silva (2019), donde se destaca que, en el contexto brasileño, los individuos que migran y establecen residencia en países vecinos pueden perder su nacionalidad o ciudadanía. Esto se debe a la percepción de que la falta de contribución fiscal derivada de la compra de bienes y servicios fuera de Brasil implica una renuncia a la ciudadanía, restringiendo el acceso de los migrantes a los beneficios de las políticas públicas. Esta lógica se aplica también a los extranjeros que cruzan la frontera (Silva, 2019).

En este sentido, las decisiones sobre la protección social recaen a menudo en los funcionarios que atienden a la población, quienes deben asumir estas responsabilidades sin claridad sobre los respaldos legales. La gestión pública no puede tratarse de forma aislada de las relaciones económicas y de poder dentro de cada país, ya que esto influye en cómo se manifiestan las políticas a nivel local.

3.5. NORMATIVAS, DECLARACIONES VIGENTES Y LEYES DEL MERCOSUR RELACIONADAS CON LA PROTECCIÓN SOCIAL EN REGIONES FRONTERIZAS

En este contexto, las normativas del Mercosur han buscado armonizar respuestas en materia de protección social, trabajo y derechos humanos, con especial atención a la crisis sanitaria generada por la COVID-19. Este resumen presenta un análisis de las principales normativas y declaraciones vigentes en el Mercosur

relacionadas con la protección social en contextos transfronterizos, su impacto en las políticas locales, tenemos la Declaración de los Presidentes del Mercosur (2020) la cual el 18 de marzo de 2020, los presidentes del Mercosur emitieron una declaración conjunta destacando la necesidad de coordinación regional para mitigar los impactos de la pandemia de COVID-19. Entre sus principales medidas se incluyen:

- I. Facilitación del retorno de ciudadanos y residentes a sus países de origen.
- II. Coordinación de estrategias para comunidades fronterizas.
- III. Eliminación de barreras a la circulación de bienes y servicios esenciales.
- IV. Promoción del intercambio de información y mejores prácticas entre los Estados Partes (MERCOSUR, 2020a).

Sin embargo, la implementación de estas medidas se vio obstaculizada por diferencias en las políticas de salud y capacidades institucionales en las ciudades gemelas que conforman el Mercosur. La otra medida es el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y la Protección Social, el FOCEM ha sido una herramienta clave para la implementación de proyectos, en el contexto de la pandemia, el proyecto “Investigación, Educación y Biotecnologías Aplicadas a la Salud” fue financiado para fortalecer la asistencia sanitaria en regiones vulnerables (MERCOSUR, 2020b). La inclusión de la protección de trabajadores en este marco ha sido esencial, especialmente en ciudades fronterizas con alta movilidad laboral. Así también la Guía de Salud y Seguridad de los Trabajadores en el Mercosur.

El Mercosur aprobó la Recomendación MERCOSUR/CMC/REC. N° 01/20, que establece directrices para garantizar condiciones seguras de trabajo en emergencias sanitarias. Este documento está basado en acuerdos internacionales como el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto. Los Estados Partes deben asegurar la difusión de esta normativa en regiones fronterizas, donde la informalidad laboral y la precarización del trabajo afectan especialmente a los trabajadores migrantes (MERCOSUR, 2020c).

En materia de protección a la infancia considerando el aumento del trabajo infantil en zonas fronterizas ha sido una preocupación en el contexto de la crisis económica pospandemia. La Recomendación MERCOSUR/CMC/REC. N° 02/20 aborda esta problemática promoviendo:

- I. Campañas de concienciación en zonas de frontera.
- II. Cooperación entre los países para prevenir la explotación laboral infantil.

III. Monitoreo del impacto de la crisis económica en niños y adolescentes (MERCOSUR, 2021a).

En cuanto a políticas de cuidado y la pandemia exacerbó las desigualdades de género, especialmente para mujeres que desempeñan tareas de cuidado en ciudades gemelas. La Recomendación MERCOSUR/CMC/REC. N° 03/18 enfatiza la necesidad de:

I. Políticas de cuidado con perspectiva de género.

II. Promoción de sistemas integrales de cuidado para reducir la feminización de la pobreza.

III. Implementación de programas de apoyo a familias vulnerables en las fronteras (MERCOSUR, 2021b). Y por último tenemos el tráfico de personas y regularización migratoria que por el endurecimiento de controles migratorios durante la pandemia incrementó el riesgo de tráfico de personas. La Recomendación MERCOSUR/CMC/REC. N° 02/21 refuerza la necesidad de:

IV. Garantizar la seguridad en documentos de viaje.

V. Capacitar a agentes fronterizos en derechos humanos.

VI. Implementar medidas de protección para víctimas del tráfico de personas (MERCOSUR, 2021c).

Las normativas del Mercosur reflejan un esfuerzo por fortalecer la protección social en regiones transfronterizas durante la crisis sanitaria. Sin embargo, su implementación enfrenta desafíos relacionados con la falta de infraestructura institucional y la fragmentación de los marcos normativos nacionales, pero las mismas no tuvieron vigencia en la pospandemia.

4. RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO

En esta sección de la disertación presentaremos los resultados del trabajo de campo realizado en las dos ciudades estudiadas; asimismo, el análisis se efectuará apoyándose en los autores identificados en la revisión narrativa.

4.1. ENTREVISTAS CHUY, URUGUAY.

Este apartado cuenta con los principales datos obtenidos a partir de entrevistas realizadas con profesionales del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en la ciudad fronteriza de Chuy, Uruguay. Participaron del trabajo de campo un profesional de Trabajo Social, un abogado y el jefe de la oficina local del MIDES quién no informó su profesión (identificados con las letras A, B y C). Las entrevistas, de carácter semiestructurado, se desarrollaron en modalidad virtual y permitieron profundizar en diversos aspectos vinculados al funcionamiento de la política de asistencia social en contextos de frontera.

La información recolectada fue organizada en bloques temáticos, abarcando: (1) el acceso a servicios sociales y la adaptación de programas nacionales al contexto fronterizo; (2) los procedimientos, requisitos y documentación exigida para acceder a los beneficios;(3) los acuerdos de cooperación, protocolos y desafíos operativos en la articulación binacional; y (4) aspectos relativos a la efectividad e impacto de estas políticas en la vida cotidiana de las personas que circulan o habitan entre Chuy y Chuí.

A partir del análisis, se identificaron elementos que evidencian tanto la voluntad institucional de atender a las especificidades del territorio como las limitaciones estructurales y normativas que aún persisten. El relato de los técnicos entrevistados permite observar prácticas de flexibilización burocrática frente a la ausencia de marcos legales específicos, así como estrategias de cooperación informal entre actores de ambos países. Estas dinámicas reflejan tensiones y desafíos propios de las zonas de frontera, donde las lógicas nacionales muchas veces no alcanzan para garantizar plenamente los derechos sociales. A continuación el cuadro referente al acceso a servicios.

CUADRO 13 – Respuestas sobre el acceso a servicios.

Entrevistado A: “Mira, desde acá trabajamos con varios programas sociales. Por ejemplo, tenemos la *Tarjeta Uruguay Social*, que es una ayuda en plata para familias que están en situación de vulnerabilidad. También está el programa de *Asignaciones Familiares*, que es para apoyar a las familias con niños; atención a personas en situación de calle; hacemos acompañamiento familiar y también damos orientación en casos de violencia. También articulamos con otras instituciones para temas de vivienda, salud y empleo. Además, hay servicios de orientación y derivación para trámites con el BPS, INAU, INJU, entre otros”

Entrevistada A: “En realidad, no hay un programa nacional específicamente pensado para la frontera, pero como sabemos que la situación acá es particular, tratamos de adaptar los servicios. Por ejemplo, atendemos personas que viven o trabajan en Chuí (Brasil) pero que tienen vínculos con Uruguay, y muchas veces resolvemos según el caso, aunque no todo esté formalizado”

Fuente: Elaborado por el autor, 2024.

Así comprendemos que los elementos trabajados en el capítulo 3.2 La Política de Asistencia Social en Uruguay, permite observar que los programas y proyectos si son implementados en la oficina territorial del MIDES de Chuy, así también, fue constatado que no hay un programa específicamente para la frontera más adaptan los servicios que son posibles de adaptar a cada situación que aparece. Considerando estas afirmaciones podemos retomar un poco lo que según Weber (1982), es un leve proceso de flexibilización burocrática, la misma tiende y simula una universalidad, pero no siempre todos los ciudadanos fronterizos van a tener esta posibilidad de acceder a algún servicio, porque dependerá del entendimiento que sea realizada por los técnicos locales que hagan el atendimento, los famosos burócratas de calle.

CUADRO 14 – Respuestas sobre los Procedimientos, Documentación y Requisitos.

Entrevistada A: “El acceso a algunos beneficios es complicado también, generalmente necesitan su DNI, la dirección y todo eso, por ejemplo, la aplicación Canasta Básica surgió en pandemia, y no todos sabían cómo utilizarla o si podían acceder, especialmente en la frontera porque no contaban con la documentación necesaria y en ese entonces funcionaba más online”

Entrevistada A: “Aquí siempre tenemos una enorme recepción de migrantes, y en las fronteras secas no hay una legislación clara, por eso los extranjeros normalmente son orientados cuando existe la posibilidad de ir hasta el consulado solo que las cuestiones consulares están en Montevideo y en muchos casos no tienen cómo ir hasta allá por eso tratamos de ayudar en lo posible, pero así beneficios a largo plazo son solo por medio de documentaciones porque también necesitamos hacer el acompañamiento. Y en momentos de transición de mandato suelen perderse muchas informaciones. Antes, por ejemplo, no existía una estructura ministerial, lo que dificulta mucho establecer un padrón de atención”.

Fuente: Elaborado por el autor, 2024.

En este tópico fue necesario juntar los ítems procedimientos,

documentación y requisitos porque fue respondido todo junto, por tanto, puede observarse una falla en el instrumento. En este sentido podemos observar que para el acceso a beneficios existe esta dificultad, cuando van a ser beneficios de prestación continuada porque los mismos cuentan con condicionalidades no solo de renta, como también de documentos. Otro punto a resaltar es la barrera tecnológica cuando se trata de acceder a beneficios que son eventuales, pero cuando tramitados de forma online, existe la posibilidad de no ser concedido a falta de algún documento comprobatorio de dirección, sin embargo, casos similares cuando atendidos presencialmente cuentan la posibilidad de la flexibilización de ese proceso.

La cuestión de los servicios sociales por internet, herramienta mucho más utilizada después de la pandemia, genera consecuencias significativas para los usuarios y también impulsa un debate sobre la sustitución de profesionales humanos por plataformas en línea. La informatización de estos espacios busca transformar las formas de atención y facilitar el acceso; sin embargo, en países de dimensiones continentales como Brasil o con fuerte componente rural como Uruguay, muchas personas carecen de alfabetización digital o incluso de acceso a internet para utilizar estos servicios con facilidad.

En este sentido, podemos repensar también lo que Evans (1993) nos trae como la inestabilidad estructural del estado, intermedio con el relato puede observarse la ausencia de continuidad institucional que explana una fragilidad en ciertas partes de la organización burocrática y en la implementación de los programas dentro del territorio, entendiendo que la puerta de entrada a los mismos es la oficina territorial del MIDES donde los criterios de acceso pueden terminar siendo propios de los profesionales.

CUADRO 15 – Respuestas sobre los Acuerdos y Protocolos Existentes, Cooperación y Coordinación, Sobre Beneficios y Desafíos Referente a la implementación de pactos y protocolos.

Entrevistada B: “Uno de los más importantes fue el Plan de Acción para la Frontera Brasil–Uruguay (2016), actúa en cuestiones de cooperación en temas sociales, sanitarios y de documentación. Así, a nivel local, hemos hecho reuniones bilaterales con colegas brasileños para atender casos compartidos”.

Entrevistada B: “En cuanto a cooperación entre ciudades, siempre se tuvo un buen diálogo. Por ejemplo, en la mesa binacional hubo siempre participación del MIDES. Esa mesa funcionaba del lado uruguayo y sigue vigente. En la pandemia se reforzó esa articulación y continúa funcionando.”

Entrevistada B: “Desde 2005 tenemos esta articulación para hacer acompañamiento a los ciudadanos uruguayos que viven del lado de Brasil.”

Entrevistada B: “Lo que más falta es respaldo de las normativas legales, porque

tenemos muchas familias uruguayas que viven en Brasil por el costo de vida y, aun así, reciben las prestaciones. Eso genera dificultades porque no hay un marco jurídico claro que nos respalde en esos casos.”

Entrevistada B: “Te diría que un trabajo complementario, pero como ya he comentado antes es informal. Cada país tiene su propio modelo y trabajamos conforme nos permiten nuestros sistemas, nos ayudamos como instituciones de asistencia social, pero sin flujo oficial de informaciones y entre éstas existen diferencias porque aquí en Uruguay el sistema es más centralizado y enfocado en transferencias monetarias, mientras que en Brasil hay una red territorializada más amplia como los CRAS y los CREAS, esto genera enfoques distintos y muchas veces no tan compatibles”.

Entrevistada C: “También en cuanto a violencia contra la mujer existe la problemática de las tobilleras electrónicas: de un lado tienen señal, pero del otro lado de la frontera ya no se puede hacer seguimiento. Eso debilita mucho el control en casos graves.”

Fuente: Elaborado por el autor, 2024.

Aquí fue necesario, de forma similar, agrupar las categorías a partir del entendimiento de que las respuestas apuntaban las mismas cuestiones. La entrevistada B, destaca la existencia de un histórico de cooperación entre las instituciones de Chuí y Chuy desde aproximadamente 2005. Sin embargo, fue a partir del Plan de Acción para la Frontera Brasil–Uruguay de 2016, que este trabajo conjunto se fortaleció, posibilitando posteriormente la articulación de una mesa binacional. Esta articulación local confirma lo que señalan Aguirre y Ferrari (2014) sobre la continuidad y la intención por mejorar las políticas sociales en Uruguay, con énfasis en la coordinación intersectorial promovida por el MIDES desde su creación en 2005.

Las entrevistas con B y C revelan que, en la práctica fronteriza, los técnicos flexibilizan criterios para atender casos que no están contemplados por las normativas nacionales. Esto evidencia una contradicción con la concepción de Weber (1982), quien defendía una burocracia racional y técnica, pero que, en escenarios complejos como la frontera, se enfrenta a importantes limitaciones operativas.

Como mencionan Lefort (1979) y Marx (2013), cuando la burocracia no se articula con las realidades concretas de la sociedad, puede volverse ineficaz o responder únicamente a sus propios intereses. La dificultad señalada por la entrevistada B para aplicar normas nacionales a un contexto tan particular como el de Chuy–Chuí es un ejemplo claro de esta contradicción.

Los técnicos del MIDES relatan que con frecuencia atienden personas sin documentación completa, sin residencia fija en Uruguay o que dependen de servicios brasileños. Esta situación coincide con lo señalado por Laurell (2009), al afirmar que el modelo neoliberal ha debilitado los sistemas de protección social, generando territorios donde el acceso a derechos se encuentra profundamente

fragilizado. En estos casos, el acceso a la protección social queda direccionado al criterio de los funcionarios públicos, dada la falta de marcos jurídicos regionales eficaces. Como indican Dimetrio y Dimeticoni (2018), existe una necesidad urgente de cooperación jurídica y política adecuada en las zonas de frontera, justamente por la intensidad y especificidad de las interacciones sociales allí presentes.

A pesar de estas dificultades, también se identifican estrategias positivas. La existencia de la mesa binacional entre Chuy y Chuí, mencionada por la entrevistada B, representa una forma concreta de cooperación entre las instituciones de ambos países. Esta iniciativa se alinea con lo que Evans (1993) define como la “tercera ola”, en la cual el Estado actúa en red, articulado con otros actores sociales. No obstante, la misma entrevistada resalta la falta de respaldo legal de estas acciones, lo cual nos remite a las observaciones de Silva (2019) sobre la desconexión entre los marcos normativos formales y la realidad de los territorios, así como a las recomendaciones del MERCOSUR, como la MERCOSUR/CMC/REC. N° 01/20, que no han sido plenamente implementadas en el escenario pospandémico.

Además, el ejemplo mencionado por la entrevistada sobre la imposibilidad de seguimiento de tobilleras electrónicas en casos de violencia de género entre ambos lados de la frontera refuerza la necesidad de instrumentos binacionales interoperables. Esta falencia, prevista ya en las recomendaciones de derechos humanos del MERCOSUR (2021c), agrava los riesgos a la integridad de las mujeres y evidencia una falla crítica en la operacionalización de las políticas de protección a mujeres víctimas de violencia de género.

CUADRO 16 – Sobre Implementación y Efectividad, Impacto y Resultados.

Entrevistada A: “Uno de los principales problemas es que hay mucho desconocimiento de un lado al otro. Muchas veces no sabemos bien cómo funcionan los servicios en Brasil, y lo mismo pasa del otro lado”

Entrevistada B: “Sí, y además hay mucha informalidad laboral. La mayoría de la gente vive de changas o trabajos informales, y eso complica mucho a la hora de acceder a beneficios sociales, porque no tienen cómo demostrar ingresos ni estabilidad”.

Entrevistada C: “También hay muchísima movilidad. Las personas van y vienen todo el tiempo, y eso hace difícil mantener registros actualizados o saber realmente dónde vive alguien. Muchas veces no tienen domicilio fijo”.

Entrevistada A: “Y terminamos atendiendo a personas que técnicamente no deberían estar en el sistema uruguayo porque viven en Brasil, pero necesitan ayuda urgente”.

Entrevistada B: “Genera mucha exclusión. Hay familias que no acceden a nada, ni en Brasil ni en Uruguay, aunque tengan derecho en los dos países”.

Entrevistada C: “Nuestro orgullo en cuanto a coordinación es el Centro de Contención

Transitorio, que nació en pandemia justamente por el movimiento migratorio que es enorme. Pudimos implementarlo con apoyo de UNICEF, OIM y AGRUR. Fue una respuesta concreta a una necesidad urgente de frontera.”

Fuente: Elaborado por el autor, 2024.

La falta de integración en la información sobre las políticas públicas de las ciudades fronterizas de ambos países dificulta la prestación efectiva de servicios, como señala la entrevistada A. De esta forma, la misma evidencia que, en numerosas ocasiones, el lado uruguayo atiende a personas residentes en el lado brasileño que carecen de respaldo legal en las políticas públicas del país donde viven.

La entrevistada B señala que muchas personas que viven en la frontera trabajan de manera informal, haciendo changas o empleos temporales sin contrato. Esta realidad, sumada a la alta movilidad que menciona la entrevistada C, complica mucho el acceso a programas sociales. Sin un ingreso comprobable o un domicilio fijo, es difícil cumplir con los requisitos que exigen tanto el sistema uruguayo como el brasileño. Además, el constante ir y venir de un país a otro impide mantener registros actualizados o saber con certeza dónde vive cada persona, lo que termina afectando directamente su derecho a recibir asistencia.

En medio de estas dificultades, la entrevistada C destaca la creación del Centro de Contención Transitorio, desarrollado durante la pandemia con el apoyo de organizaciones como UNICEF, OIM y AGRUR. Esta iniciativa como lo explican los agentes locales surgió como respuesta a una demanda urgente de la población que circula entre ambos países sin acceso a lo básico para vivir (*con el anterior proyecto mencionado en la justificativa de esta investigación la estudiante entrevistadora tuvo la oportunidad de ir a conocer este centro y conocer un poco a las personas abrigadas en la época de 2023, donde pudo ser observado que la gran mayoría no pertenecía ni a Brasil y Uruguay, eran inmigrantes de otros países de América del sur*).

Este tipo de solución refleja lo que el autor Evans (1993) llama una “tercera vía”, donde el Estado no actúa solo, sino que se articula con otros actores para enfrentar los problemas sociales. Aunque el centro fue creado como una medida de emergencia, representa un ejemplo concreto de cómo se puede actuar cuando las políticas públicas nacionales no alcanzan.

Sin embargo, la falta de un marco legal que garantice su funcionamiento a largo plazo vuelve a poner en evidencia lo frágil que sigue siendo la

protección social en las zonas de frontera. Incluso con buenas ideas y respuestas rápidas, sin respaldo legal, muchas de estas acciones con un cambio de mandato político pueden no tener continuidad lo que perjudica la sustentabilidad.

4.2. ENTREVISTAS CHUI, BRASIL

En este ítem se presentan los resultados derivados de las entrevistas realizadas con dos profesionales en la ciudad de Chuí, Brasil, identificadas con las letras D y E. A través de estos relatos, se explora la implementación local de la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS) bajo el marco del Sistema Único de Assistência Social (SUAS), así como las dinámicas específicas que surgen en el contexto fronterizo con Uruguay.

Los testimonios han sido organizados en bloques temáticos que abarcan:

- (1) el acceso a servicios y procedimientos administrativos;
- (2) los acuerdos, protocolos y dinámicas de cooperación;
- (3) los beneficios y desafíos en la prestación de servicios;
- y (4) las condiciones de interacción regional y cooperación transfronteriza.

A partir de las entrevistas, se constata que, aunque el municipio de Chuí posee una baja densidad poblacional, la estructura del SUAS está implementada de forma funcional mediante los servicios del CRAS y del CREAS. Sin embargo, también se evidencian importantes obstáculos relacionados con la documentación de personas migrantes o transfronterizas, así como con la falta de protocolos específicos para contextos fronterizos.

Las entrevistas también destacan la existencia de la Mesa Binacional como espacio clave de articulación informal entre las ciudades gemelas, cuya actuación se fortaleció durante la pandemia. A pesar de su relevancia, las profesionales entrevistadas coinciden en que la falta de formalización legal de esta cooperación limita su efectividad y sostenibilidad a largo plazo.

Además, se identifican situaciones críticas como la exclusión de ciudadanos que no acceden a beneficios ni en Brasil ni en Uruguay, debido a la falta de

integración entre los sistemas. A continuación tenemos el cuadro referente a acceso a servicios y procedimientos.

CUADRO 17 – Sobre acceso a servicios y procedimientos.

Entrevistada D: Minha formação é Assistência Social, me formei em 1997 na Universidade Católica de Pelotas. Amo meu trabalho, amo minha profissão, acho que se tivesse que escolher de novo, eu escolheria ser assistente social. Estou aqui no Chuí há 20 anos. Fui Assistente Social da Prefeitura, peguei uma época em que fazia tudo: Bolsa Família, enfim, tudo mesmo. Não tinha nem departamento, era dentro da Prefeitura. Depois se criou o departamento de Assistência Social e hoje somos uma secretaria. Nesses meus 20 anos, fui 8 anos vereadora, 4 anos vice-prefeita. Quando fui vice-prefeita em 2017, em 2018 criamos a Secretaria de Assistência, onde fui a primeira secretária. Fiquei cerca de um ano e depois saí para atender outra pasta. Hoje retorno como secretária. Minha paixão é ser assistente social. Se você perguntar no município, todo mundo me conhece, porque é isso que eu sei fazer.

Entrevistada D: A Política de Assistência Social em Chuí funciona dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Oferecemos o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas com deficiência, além dos serviços do CRAS e do CREAS para casos mais complexos

Entrevistada E: Não existem programas desenhados especificamente para cidadãos da fronteira, mas, na prática, adaptamos os atendimentos para responder à realidade local de pessoas que transitam ou residem entre Brasil e Uruguai”.

Entrevistada D: O cidadão deve procurar o CRAS ou o CREAS, apresentar documentação básica e passar por uma avaliação social. Com cidadãos estrangeiros ou fronteiriços, cada situação é analisada individualmente.

Entrevistada E: O principal entrave são as exigências documentais. Muitos cidadãos não possuem CPF, RG ou comprovante fixo de residência, o que dificulta a inclusão nos programas. A alta mobilidade e o desconhecimento sobre direitos agravam esse cenário.

Entrevistada E: Para acessar os serviços é necessário apresentar CPF, RG, comprovante de residência e, quando solicitado, laudos médicos ou sociais.

Entrevistada D: Sim, há diferença entre cidadãos locais e estrangeiros. Brasileiros têm o acesso mais facilitado, já estrangeiros precisam regularizar sua situação migratória junto à Polícia Federal antes de acessar os serviços.

Fuente: Elaborado por el autor, 2024.

Considerando lo expresado por los entrevistados, puede observarse que la ejecución de la PNAS, a través del SUAS, se encuentra materializada en el territorio. A pesar de tratarse de un municipio con baja densidad poblacional, la política se organiza según los parámetros de protección social básica y especial, tal como fue explicado anteriormente. Esta estructura se concreta mediante los servicios ofrecidos por el CRAS y el CREAS, que a su vez realizan los trámites necesarios para la concesión de beneficios como el Bolsa Familia y el BPC.

Según Secchi (2014), la implementación es una fase en la que se ejecutan los instrumentos de la política (programas, servicios y beneficios), lo que indica que en el municipio de Chuí se lleva a cabo conforme a los parámetros del

SUAS, demostrando así una capacidad institucional para operacionalizar las políticas federales.

Sin embargo, al hablar de programas específicos para ciudadanos de frontera, los entrevistados explican que no existen como tales, pero que los programas disponibles son adaptados según las necesidades locales. Esto permite comprender lo que Bardach (1993) describe como el "desempaque de asuntos", cuando los problemas públicos no están completamente definidos por los formuladores centrales y los implementadores locales deben reinterpretar o improvisar soluciones.

Asimismo, es posible retomar los efectos de la segmentación y focalización mencionados anteriormente, característicos del modelo neoliberal de protección social. Esto no depende específicamente del caso de Chuí, sino de cómo se ejecutan los programas federales de transferencia de renta. Aunque estos resultan fundamentales, no pueden considerarse respuestas completas a todas las necesidades. Como señalan Midaglia (2013) y Laurell (2009), los programas focalizados, si bien alivian la pobreza extrema, no atacan sus raíces estructurales y pueden generar segmentación, estigmatización y exclusión, especialmente de sujetos que no se ajustan a los criterios rígidos, como migrantes o residentes informales.

La capacidad del Estado local para adaptar procedimientos se relaciona con el concepto de capacidad estatal de Souza y Fontanelli (2020), definida como la habilidad para formular e implementar políticas públicas que respondan de forma adecuada a las demandas sociales.

Como afirma la entrevistada D, "cada situación se analiza de forma individual", lo que refleja esa capacidad de adaptación como parte de la etapa de implementación descrita por Secchi (2014). Por otro lado, el entrevistado E menciona que el exceso de burocracia —también señalado por Secchi (2014)— actúa como un obstáculo para el acceso a los servicios. La alta movilidad de las personas y el trabajo informal dificultan una identificación clara del problema público, ya que, como indica Bardach (1993), las soluciones no pueden ser universales ni aplicarse de la misma forma en contextos fronterizos.

CUADRO 18 – Sobre acuerdos, protocolos existentes, cooperación, coordinación, implementación y efectividad.

Entrevistada D: A gente trabalha em conjunto com eles já há 7 anos. Criaram um centro de acolhimento e nós colaboramos com móveis, como camas, colchões, máquina de lavar. A prefeitura do Chuí-BR deu todo o mobiliário. Era um espaço que acolhia famílias ou pessoas em situação de rua sem local para permanecer.

Entrevistada D: Existe um acordo informal de cooperação com Chuy, por meio da Mesa Binacional, que foi muito importante, principalmente durante a pandemia.

Entrevistada E: A Mesa Binacional permitiu ações conjuntas como distribuição de alimentos e atendimento emergencial a pessoas em situação de rua. Porém, ainda não existe um protocolo oficial permanente.

Entrevistada D: A Mesa Binacional é o principal espaço para articular ações sociais entre as cidades gêmeas. A gente tem reunião, agora não, mas uma vez por mês a gente tem e temos participação do MERCOSUL com o Cônsul brasileiro no Uruguai, o Cônsul uruguaio no Brasil, mas é aquilo, é tratativa de gente que não sai do papel. Eu tô há 20 anos, e tem coisas que tem 20 anos que a gente conversa, que a gente sabe que tem o MERCOSUL. Eu moro aqui no Brasil, meu carro é placa do Chuí, meu carro é 2016, então ele é placa ainda do Chuí, e um dia, um domingo desses, eu tô acostumada a fazer, eu fui passar do lado do Uruguai, na praia da Barra, que a gente vai comer umas tortas fritas lá todos os domingos, e nós tivemos que voltar porque o cara não deixou, porque eu não estava com a carta verde. Então, são coisas assim que, pra nós que moramos aqui, é uma coisa que não existe. Teria que ter um tratado já.

Entrevistada E: O maior obstáculo são as diferenças de legislação e critérios de acesso entre os dois países, o que dificulta a integração total dos serviços. Temos reuniões com representantes do MERCOSUL, cônsules mas nada sai do papel fizemos várias reivindicações, prometeram retorno, mas nunca responderam só tivemos retorno efetivo com a criação do CREAS, depois de muita luta, muitas pesquisas são feitas aqui, mas ninguém volta com respostas [...] parece que somos esquecidos.

Entrevistada E: Apesar de ter funcionado bem em emergências, a falta de formalização dos acordos limita a continuidade e eficiência das ações no longo prazo.

Fuente: Elaborado por el autor, 2024.

Segun Secchi (2014) e Bardach (1993), la identificación clara del problema público es el primer paso en el ciclo de las políticas públicas, coincidentemente la entrevistada E, pone en evidencia la ausencia de un protocolo oficial y permanente revelando que el problema de la cooperación institucional no ha sido posible concretar su formalización.

La mesa binacional aparece como un espacio informal que asumió protagonismo durante la pandemia, actuando como respuesta a emergencias esto muestra que, conforme Kingdon (1984), Secchi (2014) la creación de una “ventana de oportunidad” generada por la crisis sanitaria llevó a los actores locales a legitimar ese espacio como alternativa institucional viable, (la pandemia), por tanto, trajo visibilidad a problemas pré-existente que tal vez no hacían parte de la agenda formal.

De esta manera la mesa binacional constituye, según Secchi (2014), un

mecanismo concreto de implementación “informal” de la política pública, que, aunque todavía no se encuentre prevista nos marcos legales su actuación demuestra que la capacidad estatal adaptativa y la importancia de los arreglos intergubernamentales y transfronterizos. Esa forma de implementación se caracteriza por un proceso altamente contextual y flexible lo que según Narjberg y Barbosa (2006), es típico de la implementación en territorios con complejidad elevada como zonas de frontera.

La entrevistada E, apunta un tema clave referente a que la mesa tuvo sus impactos positivos para esta emergencia, pero así también destaca límites importantes como la ausencia de una institucionalización formal y las dificultades causadas por las legislaciones divergentes en cada país en este aspecto Secchi(2014), señala que mismo los resultados emergenciales positivos, la política no está plenamente consolidada para garantizar su continuidad pensando en una perspectiva más a largo plazo, así se observa la necesidad de un protocolo permanente.

CUADRO 19 – Sobre Beneficios e Desafios, Cuadro sobre Interações e Dinâmicas.

Entrevistada D: O principal benefício foi a capacidade de resposta rápida em situações emergenciais, como na pandemia de COVID-19. E voltando ao que eu tava falando do Bolsa Família: nós temos uma coisa muito horrível aqui, que pra mim, como assistente social, como gestora, como moradora do Chuí — que eu sou moradora daqui, vim de outra fronteira com a Argentina, que eu sou de São Borja e moro aqui esse monte de anos — eu acho horrível, horrível. Eu sou brasileira, meus filhos estudam no Uruguai, vou no Uruguai porque eu optei que eu quero que eles estudem no Uruguai, porque o ensino do Uruguai, pra mim que tenho o marido que é uruguaio, acho que é melhor. Só como exemplo olha só eu levo meus filhos lá, e aí eu perco o direito do Bolsa Família aqui, sendo que lá nós temos aula integral, as crianças vão, tomam um café de manhã, almoçam meio-dia, tomam um café às três da tarde, e às cinco jantam para vir para casa. E elas perdem o Bolsa Família. Só que lá elas *ganham — ganham menos — ganham R\$ 200 reais por criança, só até duas crianças.*

Entrevistada E: A dificuldade maior é a ausência de um protocolo formal e permanente, o que cria incertezas sobre a continuidade das ações.

Entrevistada D: Existe um respeito mútuo entre os sistemas, mas cada país mantém sua própria legislação e regras de funcionamento.

Entrevistada E: O sistema uruguaio tem uma abordagem mais universalista, enquanto o brasileiro depende mais de critérios socioeconômicos para acesso aos benefícios.

Fuente: Elaborado por el autor, 2024.

La entrevistada D, destaca nuevamente un punto “o principal beneficio fue la capacidad de respuesta rápida en situación de emergencia, trae una dimensión práctica de la capacidad estatal adaptativa, conforme definida por Souza y Fontanelli (2020) que mismo ante limitaciones institucionales formales, los actores locales consiguieron implementar acciones concretas. Lo que muestra la relevancia de la capacidad de implementación no planeada que sale de los protocolos comunes. Así

más una vez podemos retomar a Secchi (2014), quien en su entendimiento también es marcada por improvisaciones y adaptaciones especialmente en contextos de incertezas. En este sentido el éxito de la política no depende apenas de su formulación, más también depende de su articulación en el territorio y de la capacidad de respuesta de los gestores.

La entrevistada D también afirma que “existe un respeto mutuo entre los sistemas, más cada país mantiene sus legislaciones” evidencia lo que según Secchi (2015) y Subirats (2008) plantean como limitación del ciclo decisorio y de implementación cuando hay pluralidad de sistemas sin coordinación formal, la existencia de sistemas separados que se respetan pero que no se articulan plenamente, esto lleva a una cierta fragmentación cuando es necesario por causa de la movilidad una integración.

El relato de la entrevistada D evidencia de forma clara las desigualdades que enfrentan las poblaciones que viven en zonas de frontera. Al optar por inscribir a sus hijos en el sistema educativo uruguayo —por considerar que ofrece una mejor calidad y por tener vínculos familiares en ambos lados—, pierde automáticamente el derecho a recibir el Bolsa Familia en Brasil. Apesar de ser un ejemplo solamente, este caso expone los límites de una política social construida desde una lógica nacional y centralizada, que no contempla las realidades específicas de los territorios fronterizos, marcados por la circulación cotidiana, las múltiples pertenencias y las estrategias de vida transnacionales.

Más allá de una incomodidad individual, su relato trae una crítica estructural: la ausencia de políticas binacionales coordinadas que garanticen derechos de forma continua para quienes viven en esta región. El contraste con el caso uruguayo donde existe una política de alimentación escolar en jornada completa pone en evidencia que hay modelos más integrados de protección social que podrían inspirar adaptaciones en el contexto brasileño.

Además, su relato tiene un componente subjetivo relevante: el de una mujer, asistente social y gestora pública, que vive en el territorio y se ve penalizada por un sistema que no reconoce su realidad concreta. La situación descrita muestra el desajuste entre lo que el Estado exige de sus ciudadanos y lo que realmente garantiza, especialmente en contextos donde las fronteras políticas no coinciden con las fronteras de la vida cotidiana.

CUADRO 20 – Sobre desafíos regionales y cooperación, colaboración.

Entrevistada D: A grande mobilidade da população e a ausência de documentação adequada são os principais desafios para garantir o acesso contínuo aos serviços.

Entrevistada E: Muitas pessoas acabam não sendo atendidas nem por um sistema nem por outro, o que as coloca em situação difícil, também temos os outros casos em que recebem benefícios dos dois lados, nesse caso a gente entende que seria legal um sistema integrado entre nós cidades fronteiriças.

Entrevistada D: Durante a pandemia houve trocas de informações e ações conjuntas muito positivas entre Chuí e Chuy.

Entrevistada E: A Mesa Binacional é o principal exemplo. Também houve colaboração para entrega de alimentos e assistência a pessoas em situação de rua.

Entrevistada D: A realidade de fronteira nos obriga a sermos mais criativos e flexíveis nas soluções de atendimento à população. E não existe. Não há um protocolo formal entre os dois lados da fronteira. Seria maravilhoso se existisse um acordo para, por exemplo, sabermos como atuar em situações de violência contra mulheres, ou no atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua. Vou te contar um caso recente: certa vez, à noite, passamos pela comissaria do lado uruguaio com uma senhora idosa que estava sendo vítima de violência. A filha dela, também uruguaia, tinha tirado a idosa do asilo e a trouxe para o Brasil, onde passou a maltratá-la. Tivemos que fazer um boletim de ocorrência do lado do Uruguai. Conversamos, houve diálogo, e, por bom senso, as autoridades de lá decidiram acolher novamente a idosa, colocá-la em uma casa de repouso e impedir o acesso da filha. Isso só foi possível porque temos uma relação de amizade, de confiança mútua. Mas tudo feito de forma *informal*, sem respaldo em nenhum protocolo oficial.

Entrevistada E: O ideal seria formalizar protocolos, melhorar a comunicação e criar instrumentos legais que garantam direitos de forma mais clara e continuada para a população transfronteiriça.

Fuente: Elaborado por el autor, 2024.

En esta etapa podemos observar lo que la entrevistada E menciona "Muitas pessoas acabam não sendo atendidas nem por um sistema nem por outro" se entiende que realmente es una situación identificada por los entrevistados como un problema el hecho de que no están articuladas las políticas públicas, teniendo este cuestionamiento de la existencia de personas no atendidas por ninguno de los dos sistemas, fuera del proceso de la entrevista también fue relatado que anteriormente (no pude captar fechas exactas), existía una plena colaboración de las instituciones de ambos lados chui/chuy, se comentó que se realizaban acompañamientos y buscas activas a beneficiários de beneficios que viven del lado brasilero y tenían toda su documentación en la oficina territorial del mides, así también recibían beneficios pero que por motivos que no pudieron ser esclarecidos para la entrevistadora se vieron en la necesidad de para con estos trabajos por recomendaciones legales en la época.

Entonces esta articulación de la cual se habla que acontece de forma más activa fue orientada a parar, para tanto la falta de coordinación entre unidades administrativas no sucede porque no exista una intención por parte de los locales, y si

por lagunas legales que no permiten este tipo de trabajo con respaldo de leyes generando ineficiencia y incoherencia en la política pública.

Continuando con la entrevistada D "A realidade de fronteira nos obriga a sermos mais criativos e flexíveis nas soluções " se puede conectar nuevamente con la idea de implementación que Lipsky (1980) trae refiriéndose a la interpretación de los actores locales así más una vez exaltando la importancia de los famosos burócratas de calle a la hora de materializar la implementación de las políticas públicas.

La entrevistada E enfatiza "*O ideal sería formalizar protocolos, melhorar a comunicação e criar instrumentos legais*", esta reflexión evidencia lo mencionado anteriormente, que existe una conciencia técnica sobre los límites actuales y apunta para una agenda de fortalecimiento institucional.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Estudiar la materialización de las políticas públicas de protección social en ciudades gemelas de frontera seca, como Chuy (Uruguay) y Chuí (Brasil), permitió visibilizar un conjunto complejo de desafíos institucionales, burocráticos y sociales. El trabajo partió de la hipótesis de que estas localidades, por compartir un territorio cotidiano pero regirse por sistemas normativos distintos, enfrentan obstáculos similares que limitan el acceso a derechos por parte de una población que circula constantemente entre dos Estados. Esta investigación, de carácter cualitativo exploratorio, se propuso no sólo describir sino también analizar estas problemáticas a partir de marcos teóricos, entrevistas y análisis documental.

En cuanto al primer objetivo –conocer las políticas públicas de asistencia social en Uruguay y Brasil–, el trabajo demostró que ambos países cuentan con sistemas formalmente estructurados, pero con enfoques distintos. Mientras Uruguay mantiene una lógica más centralizada y universalista, con fuerte presencia del MIDES y programas de transferencia monetaria como la Tarjeta Uruguay Social, Brasil opera a través del Sistema Único de Assistência Social (SUAS), de carácter descentralizado y territorializado. Esta diferencia impacta directamente en la cobertura y adaptación de los servicios en los municipios de frontera.

El segundo objetivo –identificar los mecanismos de acceso a la protección social para los ciudadanos fronterizos– fue respondido a partir de entrevistas con profesionales de ambos países. Se constató que el acceso a los derechos está condicionado por múltiples barreras: la ausencia de documentación nacional, la falta de comprobante de domicilio fijo, y la burocracia inherente a los sistemas, que tienden a excluir a personas en movilidad constante. Los ciudadanos que habitan en la frontera, por no encajar en los parámetros tradicionales de residencia, muchas veces quedan fuera de ambos sistemas o son atendidos de forma informal y puntual por decisión de los equipos técnicos locales.

Respecto al tercer objetivo –rescatar los pactos y protocolos entre las ciudades fronterizas–, la investigación identificó la existencia de espacios de cooperación informal, como la Mesa Binacional entre Chuy y Chuí. También se relevaron referencias al Plan de Acción para la Frontera Brasil–Uruguay. Sin embargo, estos mecanismos no cuentan con respaldo legal, presupuesto específico ni sistematicidad. Funcionan más

como estrategias de buena voluntad entre técnicos que como instrumentos permanentes de política pública. Esta informalidad, aunque resolutive en lo inmediato, compromete la sostenibilidad de las acciones y refuerza la dependencia de la voluntad de actores individuales más que de marcos institucionales.

El cuarto objetivo –caracterizar las dinámicas de materialización de los sistemas de protección social en la región fronteriza– fue especialmente relevante para comprender cómo se produce el acceso real a las políticas públicas. Las entrevistas demostraron que muchos de los logros en la atención social se deben a la creatividad, flexibilidad e interpretación de los llamados “burócratas de calle”. Lejos de una burocracia rígida weberiana, lo que se observa es una implementación práctica, situada y contingente, donde los agentes adaptan criterios de elegibilidad, interpretan normativas y articulan con otros servicios de manera extraoficial. Esto permite afirmar que, en las fronteras, la implementación de políticas se aleja de los manuales y se construye con base en la experiencia cotidiana y las redes personales entre profesionales.

El quinto y último objetivo –entrevistar trabajadores de las políticas públicas y sociales de ambos países– fue clave para acceder a las prácticas reales de implementación. Estas entrevistas no solo muestran los desafíos, sino que también ofrecieron reflexiones críticas sobre los límites del modelo actual. Los trabajadores reconocen el esfuerzo de cooperación transfronteriza, pero también señalan que la falta de protocolos legales y la fragmentación institucional impiden consolidar respuestas estructurales. Asimismo, se evidenció una fuerte conciencia técnica sobre la necesidad de crear políticas específicas para contextos fronterizos, que reconozcan la movilidad, la interculturalidad y la particularidad del territorio.

En este sentido, cobra relevancia discutir el papel de las recomendaciones del MERCOSUR como posibles herramientas de transformación estructural. Durante la pandemia, se emitieron recomendaciones significativas en materia de salud, trabajo y protección social (como la MERCOSUR/CMC/REC. N° 01/20 o la N° 03/18). Sin embargo, su carácter no vinculante y su anclaje en contextos de emergencia sanitaria limitaron su impacto. Para que estas directrices se conviertan en políticas públicas sostenibles, es necesario que pasen de ser recomendaciones a instrumentos jurídicamente obligatorios.

Esto requiere su incorporación en el derecho interno de los Estados miembros, mediante procesos de ratificación parlamentaria, y su articulación con

mecanismos regionales permanentes. Sería necesario establecer acuerdos de reciprocidad legal para el reconocimiento mutuo de beneficios, simplificar requisitos documentales y crear registros binacionales. De igual manera, la consolidación de protocolos formales y permanentes –especialmente en ciudades gemelas con alta movilidad laboral y social– debe estar en el centro de la agenda del MERCOSUR, más allá de contextos de crisis.

Además, se recomienda avanzar hacia una armonización normativa progresiva entre los países, que permita generar mínimos regionales de protección social. Esto no sólo fortalecería la integración regional, sino que daría respuestas concretas a las demandas sociales de los territorios. Las fronteras no deben ser zonas de exclusión ni vacíos normativos, sino espacios donde la cooperación se traduzca en derechos efectivos.

A pesar de la mediación tecnológica, la modalidad virtual no impidió el desarrollo de las entrevistas, permitiendo una interacción razonablemente fluida con los participantes. No obstante, cabe señalar que en el caso del MIDES (Uruguay), por razones organizativas, la entrevista se realizó de forma grupal, lo cual limitó en parte la profundidad individual de los relatos y pudo haber condicionado la espontaneidad de algunas respuestas. Esta dinámica colectiva, si bien permitió observar ciertas formas de construcción institucional del discurso, también restringió el abordaje más detallado de trayectorias y experiencias personales, especialmente en comparación con las entrevistas individuales realizadas en Brasil.

Finalmente, esta investigación concluye que la protección social en contextos fronterizos requiere una mirada compleja, intersectorial e integrada. Las soluciones no vendrán únicamente desde los centros de poder, sino desde la articulación entre niveles de gobierno, la voluntad política, la movilización ciudadana y el reconocimiento legal de la especificidad territorial. Este trabajo constituye una contribución en esa dirección y un llamado a profundizar los estudios, el debate y la acción política sobre un tema cada vez más urgente en América Latina. Finalmente, esta investigación concluye que la protección social en contextos fronterizos requiere una mirada compleja, intersectorial e integrada. Las soluciones no vendrán únicamente desde los centros de poder, sino desde la articulación entre niveles de gobierno, la voluntad política, la movilización ciudadana y el reconocimiento legal de la especificidad territorial. Este trabajo constituye una contribución en esa dirección y un llamado a profundizar los

estudios, el debate y la acción política sobre un tema cada vez más urgente en América Latina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**. São Paulo: Hucitec, 1998.

AGUIRRE, Rosario; FERRARI, Fernanda. **La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay: En busca de consensos para una protección social más igualitaria**. 2014.

ALVES, Alan de Loiola; SANTOS, Rosemeire dos. Protección social: trazando consideraciones sobre el sistema del vecino Uruguay. **Serviço Social & Sociedade**, [s. l.], p. 264-284, 2021.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização de um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. [s.d.].

BARDACH, Eugene. Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis (Org.). **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: [s.n.], 1993. p. 219-233.

BEHRING, Eliane Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BENEVIDES, Claudia do Valle. **Um Estado de bem-estar social no Brasil**. 2011.

BEZERRA, Juliana. Neoliberalismo no Brasil. **Toda Matéria**, 28 nov. 2018. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/neoliberalismo-no-brasil/>. Acesso em: 25 nov. 2019.

BIROL, Aline Pedra Jorge. Mobilidade humana e migrações transfronteiriças: medindo, retratando realidades e revisitando conceitos. In: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (Coords.). SILVA, João Carlos Jarochinski et al. (Orgs.). **Migrações fronteiriças**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 314-331. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/mig_fronteiricas.pdf.

BOBBIO, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência Social na pandemia da COVID-19. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 140, p. 66-83, [s.d.].

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Técnicas e Orientações Centro de Referência de Assistência Social-CRAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

BRASIL. [Lei de Migração (2017)]. **Lei Federal nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **O Ministério da Integração Nacional reconhece duas novas cidades-gêmeas**. Brasília, DF: Ministério da Integração

Nacional, 20 jul. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/ministerio-da-integracao-nacional-reconhece-duas-novas-cidades-gemeas>. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: **Secretaria Nacional de Assistência Social**, 2004.

BRASIL. Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016. Diretrizes e normas para a pesquisa envolvendo seres humanos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 68, p. 44-48, 8 abr. 2016. Disponível em: <http://www.conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRIGGS, Asa. The Welfare State in Historical Perspective. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. (Org.). **The Welfare State Reader**. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2006.

BUENDIA, Luís. **Alternativas al Neoliberalismo en América Latina**. Madrid: [s.n.], 2013.

CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguiar; DA SILVA JUNIOR, Nelson. A “construção” do terceiro setor no Brasil: da questão social à organizacional. **Revista Psicologia Política**, [s. l.], v. 9, n. 17, p. 129-148, 2009.

CARVALHO, Fernando José Cardim de. Temas de Política Monetária Keynesiana. **Ensaio Fee**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 33-61, 1994.

CORDEIRO, Ana M. et al. Revisão sistemática: uma revisão narrativa. **Revista do Colégio Brasileiro de Cirurgiões**, [s. l.], v. 34, n. 6, p. 428-431, 2007.

COSTA, Maurício Marinho Lustosa. **Balanco preliminar da privatização dos anos noventa no Brasil**: o caso da Vale do Rio Doce. 2017. 77 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.btd.uerj.br:8443/handle/1/14966?mode=full>.

DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Jóice. Migrações e Fronteira: Notas de Pesquisa. 2018.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 201-236, [s.d.]. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a03.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (Brasil). Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão: Departamento de Economia e Estatística. **O perfil dos migrantes no Rio Grande do Sul, segundo o Sistema de Registro Nacional Migratório**: a Relação Anual de Informações Sociais e o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Porto Alegre: SPGG/DEE, 2022. (Nota Técnica, n. 70).

Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/upload/arquivos//nt-dee-70-o-perfil-dos-migrantes-no-rs-segundo-o-sismigra-a-rais-e-o-cadu-nico-1.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2025.

HALPERIN, Tulio Donghi. **História contemporânea de América latina**. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2005. Disponível em: <https://www.uc.pt/feuc/citcoimbra/Harvey2008>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Chuí - Panorama. [Rio de Janeiro]: IBGE, [2024]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/chui/panorama>. Acesso em: 27 jul. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2022**. In: Panorama do Censo 2022. [Rio de Janeiro]: IBGE, [2023]. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/mapas.html?tema=populacao&recorte=N6>. Acesso em: 3 mar. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**. Brasília: IPEA, 2020.

JAKOB, Alberto Augusto Eichman. Caracterização Da Mobilidade Populacional Nas Cidades Gêmeas No Final Dos Anos 2000. In: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (Coords.). SILVA, João Carlos Jarochinski et al. (Orgs.). **Migrações fronteiriças**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018. p. 332-340. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/mig_frenteiricas.pdf.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

LAURELL, Asa Cristina. Estado e Políticas sociais no neoliberalismo. In: TOLEDO, Enrique de la Garza (Org.). **Estado e Políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 152-180.

LEFORT, Claude. O que é burocracia? Genebra: Éditions Droz, 1979. p. 148-159. Disponível em: <https://forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2015/08/LEFORT-Claude-lements-dune-critique-de-la-bureaucratie.-Genebra-ditions-Droz-pp.-52-86.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2024.

LEITE, Ana Carolina Gonçalves; GIAVAROTTI, Daniel Manzione; RIBEIRO, Clara Lemme. MIGRAÇÕES ENTRE AS NOVAS EXPULSÕES E O CONFINAMENTO DO CAPITALISMO EM RUÍNAS. [s.d.].

LIPSKY, Michael. Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Tradução: Gabriela Spanghero Lotta. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf. 13 jun. 2025.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia e implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

- MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do direito de Hegel**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MERCOSUL. **Declaração dos Presidentes do Mercosul sobre a COVID-19**. Montevideú, 18 mar. 2020a.
- MERCOSUL. **Documento nº 01/20 - Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul**. Montevideú, 2020b.
- MERCOSUL. **MERCOSUL/CMC/REC. Nº 01/20 - Guia de Saúde e Segurança dos Trabalhadores no Mercosul**. Montevideú, 2020c.
- MERCOSUL. **MERCOSUL/CMC/REC. Nº 02/20 - Trabalho Infantil e COVID-19**. Montevideú, 2021a.
- MERCOSUL. **MERCOSUL/CMC/REC. Nº 03/18 - Políticas de Cuidado**. Montevideú, 2021b.
- MERCOSUL. **MERCOSUL/CMC/REC. Nº 02/21 - Luta Contra o Tráfico de Pessoas e Tráfico Ilícito de Migrantes em Fronteiras no Contexto da Pandemia de COVID-19**. Montevideú, 2021c.
- MERCOSUL. **MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 07/22 - Acordo sobre Reconhecimento Mútuo de Medidas Protetivas para Mulheres em Situação de Violência de Gênero**. Montevideú, 2022a.
- MERCOSUL. **MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 02/23 - Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul**: Projeto 'Fortalecimento da Institucionalidade Regional do Mercosul para Enfrentar Contextos Críticos e de Emergência'. Montevideú, 2023d.
- MIDAGLIA, Carmen. Un balance crítico de los programas sociales en América Latina: entre el liberalismo y el retorno del Estado. **Nueva Sociedad**, [s. l.], n. 243, p. 57-73, 2013. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/un-balance-critico-de-los-programas-sociales-en-america-latina-entre-el-liberalismo-y-el-retorno-del-estado>.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. et al. **Teoría, método y creatividad**. Buenos Aires: Lugar Editorial, 1994.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL [Uruguay]. Programas del Observatorio. [Montevideú]: Ministerio de Desarrollo Social, [2024]. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/observatorio/programas#:~:text=Educaci%C3%B3n%20Programas%20socioeducati vos%2C%20educaci%C3%B3n%20no,sociolaboral%20y%20pol%C3%ADticas%20de%20empleo>. Acesso em: 27 jul. 2024.
- MONTAÑO, Carlos. **Política Social e Serviço Social**: Fundamentos e História. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- NARJBERG, Estela; BARBOSA, Nelson Bezerra. Abordagens Sobre o Processo de Implementação de Políticas Públicas. In: ENAPG - ENCONTRO NACIONAL DE

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, [s.l.], 2006, São Paulo/SP. **Anais [...]**. São Paulo: [s.n.], 2006.

NASCIMENTO, Mariângela Moreira. Mobilidade Humana em Contexto de Mudanças. **Cadernos de Gênero e Diversidade**, [s. l.], v. 4, n. 4, p. 8-27, 2018.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Estado de bienestar social, Origen y desenvolvimiento**. Florianópolis: [s.n.], 2001.

NOLASCO, Carlos. Migrações internacionais: conceitos, tipologia e teorias. **Oficina do CES**, [s. l.], v. 434, p. 1-29, 2016.

NUÑEZ, Romina Romero. A atuação profissional do assistente social na proteção social básica no CRAS Norte de Foz do Iguaçu. 2022. 75 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2022.

OLIVEIRA, De Salles. O método e a construção do objeto de estudo nas ciências sociais. **Revista de Ciências Sociais**, [s. l.], n. 8, p. 11-30, 1998.

PASE, Hemerson Luiz; MELO, Claudio Corbo. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 51, n. 2, p. 312-329, mar. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n2/0034-7612-rap-51-02-00312.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

PASTORINI, Alejandra; MARTÍNEZ, Inés. Tendências das mudanças da proteção social no Brasil e no Uruguai: a centralidade das redes mínimas na América Latina. **Revista Katálisis**, [s. l.], v. 17, p. 59-67, 2014.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 18., 1990, Brasília. **Aula Magna**. Brasília: ANPEC, 1990. p. 3-23. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-AcriseAmericaLatina.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

RAUTIO, S. J. En los dos lados del Atlántico, del neoliberalismo en América Latina. **Blogs Helsinki**, 17 dez. 2017. Disponível em: <https://blogs.helsinki.fi/temashispanicos/?p=185>. Acesso em: 22 ago. 2023.

RIBEIRO, Andressa de Freitas. Taylorismo, fordismo e toyotismo. **Lutas Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 35, p. 65-79, 2015. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/ls/article/viewFile/26678/pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

ROTHER, Ethel Leonor Noia Maciel. Revisão sistemática X revisão narrativa. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, [s. l.], v. 16, n. 4, p. 275-279, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação e soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, Felipe Rezende; LIMA, Cassio Francisco. OS FLUXOS MIGRATÓRIOS INTERNACIONAIS NO BRASIL NAS REGIÕES DE FRONTEIRAS - LOCAL DE ENTRADA E RESIDÊNCIA. 2018.

SILVA, Maria Geusina da. Proteção Social ao Migrante Fronteiriço e Transfronteiriços: Dilemas e Desafios. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 25, n. 1 esp., p. 69-85, 2019. Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/2621>. Acesso em: 4 mar. 2025.

SOUSA, Joaquim Guilherme de Pinho e. **Proteção Social no Brasil: Desafios e Perspectivas**. 1. ed. São Paulo: Editora Acadêmica, 2010.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. 2020.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

TOLEDO, de la Garza Enrique. Estado e Políticas sociais no neoliberalismo. In: TOLEDO, Enrique de la Garza (Org.). **Estado e Políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 75.

WANDERLEY, Luiz Jardim; MANSUR, Maíra Sertã; MILANEZ, Bruno; PINTO, Raquel Giffoni. Desastre da Samarco/Vale/BHP no Vale do Rio Doce: Aspectos econômicos, políticos e socioambientais. **Revista Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 68, n. 3, p. 30-35, jul./set. 2016. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252016000300011&script=sci_arttext&lng=en.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A, 1982.

YAZBEK, Maria Carmelita. Entrevista. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 20, n. 39, p. 257-266, jan./jun. 2020. ISSN 2238-1856.

ZAPATA Barrero, Ricard; FERRER Gallardo, Xavier (eds.). **Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto Mediterráneo** Barcelona: Edicions Bellaterra, 2012. 345 p. ISBN 978-84-7290-574-0

ZASLAVSKY, D.; GOULART, P. Saúde pública e gestão transfronteiriça em Foz do Iguaçu: desafios na tríplice fronteira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 60, n. 2, p. 1-20, 2017.

APÉNDICES

APÊNDICE A - Termino de Consentimento Libre e Informado (TCLE)

Título del Proyecto: DINÁMICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN CIUDADES GEMELAS FRONTERIZAS: UN ESTUDIO DE CASO EN CHUY, URUGUAY Y CHUÍ, BRASIL

Investigadora Responsable: Romina Romero Nuñez

Institución: Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA)

Contacto: (45) 991511548

Dirección Institucional: Av. Tarquínio Joslin dos Santos, 1000 - Foz do Iguaçu, PR, 85870-650

Invitamos al Sr./Sra. a participar en una investigación sobre DINÁMICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN CIUDADES GEMELAS FRONTERIZAS: UN ESTUDIO DE CASO EN CHUY, URUGUAY Y CHUÍ, BRASIL, que tiene por objetivo: caracterizar el Sistema de Protección Social en Uruguay y la Política de Asistencia Social en Brasil; identificar los mecanismos de acceso a la protección social de los ciudadanos fronterizos en ambos países; investigar la existencia o inexistencia de pactos y protocolos entre las ciudades fronterizas en relación a la protección social.

El estudio de las dinámicas de las políticas públicas de protección social es crucial para comprender y caracterizar las complejidades de Chuí y Chuy, evitando la fragmentación de ninguna de las dos realidades. Es importante entender la dinámica de circulación de personas en estas fronteras, sea por motivos de estudio, trabajo, residencia o movimientos pendulares. Este enfoque integral contribuirá a una caracterización más completa y contextualizada de la efectividad de las políticas públicas de protección social, dadas sus diferencias estatales, para garantizar la cobertura efectiva y equitativa de la población vulnerable en las ciudades gemelas de Chuí y Chuy.

Su participación en esta investigación implica responder a cuestionarios y/o entrevistas que abordarán cuestiones sobre el sistema de protección social y sus experiencias personales y/o profesionales relacionadas con las políticas de asistencia social en la

región fronteriza. El tiempo estimado para la participación es de aproximadamente 30 minutos.

Beneficios: Su participación contribuirá a una mejor comprensión de las dinámicas de las políticas públicas de protección social en la región fronteriza de Chuy y Chuí, lo que podría informar la formulación de políticas más eficaces e integradas.

Riesgos y Incomodidad: Los riesgos asociados a la participación en esta investigación son mínimos. Sin embargo, puede sentir alguna incomodidad al discutir experiencias personales o cuestiones sensibles relacionadas con la protección social. Usted es libre de no responder a cualquier pregunta que le cause incómodo y puede retirar su consentimiento en cualquier momento, sin ninguna penalidad.

Confidencialidad: Toda la información proporcionada será tratada con estricta confidencialidad. Los datos recolectados serán almacenados de forma segura y utilizados exclusivamente para los fines de esta investigación. En cualquier publicación o presentación de los resultados, su identidad será preservada.

Voluntariedad: Su participación es completamente voluntaria. Usted puede negarse a participar o retirarse de la investigación en cualquier momento, sin ninguna consecuencia o necesidad de justificación.

Declaración de Consentimiento:

Yo, _____, declaro que fui informado(a) sobre los objetivos, beneficios, riesgos y confidencialidad de esta investigación. Acepto voluntariamente participar en el estudio y autorizo el uso de la información proporcionada de acuerdo con las condiciones arriba descritas.

Firma del Participante: _____ Fecha: __/__/____

Firma del Investigador: _____ Fecha: __/__/____

Si usted tiene cualquier duda sobre la investigación o su participación, por favor, póngase en contacto con la Mestranda del Programa de Posgrado en Políticas Públicas y

Desarrollo, Romina Romero Nuñez a través del teléfono: (45) 991511548, E-mail: rr.nunez.2016@aluno.unila.edu.br o con la Investigadora Colaboradora – Profa. Dra. Carmen Justina Gamarra a través del e-mail: carmen.gamarra@unila.edu.br .

Agradecemos sinceramente su colaboración y participación en esta investigación.

APEËNDICE B - GUIA DE PREGUNTAS SOBRE EL ACCESO A PROTECCIÓN SOCIAL EN CIUDADES FONTERIZAS

DINAMICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN CIUDADES GEMELAS FRONTERIZAS: UN ESTUDIO DE CASO EN CHUY, URUGUAY Y CHUÍ, BRASIL.

IDENTIFICACIÓN DEL ENTREVISTADO

Nombre:

Nacionalidad:

Institución:

Cargo:

Formación:

Cargo:

1. Sobre Acceso a Servicios:

1.1 ¿Cuáles son los programas ofertados por la Política de Asistencia Social disponibles en _____ la _____ Institución?

1.2 ¿Existen programas de asistencia social diseñados específicamente para las necesidades de los ciudadanos fronterizos? ¿Si responde si, continuar a preguntar cuales?

SI ()

NO ()

2. Sobre Procedimientos:

2.1 ¿Cuál es el proceso que debe seguir un ciudadano fronterizo para inscribirse en los programas _____ de _____ protección _____ social?

2.2 ¿En su entendimiento cuáles son los principales obstáculos que enfrentan los ciudadanos _____ fronterizos _____ al _____ acceder _____ a _____ estos _____ servicios?

2.3 ¿Considera que la información proporcionada es accesible para los ciudadanos fronterizos?

3. Sobre Documentación y Requisitos:

3.1 ¿Qué tipo de documentación es requerida para que los ciudadanos fronterizos accedan a los servicios de protección social en su país?

3.2 ¿Existen diferencias en la documentación requerida para ciudadanos locales y fronterizos?

4. Sobre Acuerdos y Protocolos Existentes:

4.1 ¿Existen actualmente pactos o protocolos de cooperación entre su ciudad y las ciudades fronterizas del país vecino en el ámbito de la protección social?

SI () No ()

5.2 ¿Puede describir algunos de los pactos o acuerdos más importantes que se han establecido?

6. Sobre Implementación y Efectividad:

6.1 ¿Qué entidades o instituciones están involucradas en la implementación de estos pactos y protocolos?

6.2 ¿Cómo evalúa la efectividad de estos pactos en la mejora del acceso a la protección social para los ciudadanos fronterizos?

7. Sobre Cooperación y Coordinación:

7.1 ¿Qué mecanismos de coordinación existen entre las autoridades de ambas ciudades fronterizas para garantizar la implementación de estos pactos?

7.2 ¿Cuáles son los principales desafíos en la cooperación transfronteriza en materia de protección social?

8. Sobre Beneficios y Desafíos Referente a la implementación de pactos y protocolos: (CASO EXISTAN)

8.1 ¿Cuáles han sido los principales beneficios observados desde la implementación de estos pactos y protocolos?

8.2 ¿Qué desafíos o problemas han surgido durante la implementación de estos acuerdos?

9. Sobre Interacciones y Dinámicas:

9.1 ¿Cómo describiría la interacción entre los sistemas de protección social de ambos países en la región fronteriza?

9.2 ¿Existen diferencias significativas en la manera en que ambos sistemas operan en la zona fronteriza?

10. Sobre Desafíos Regionales:

10.1 ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrentan los sistemas de protección social en la región fronteriza?

10.2 ¿Cómo impactan estos desafíos en los ciudadanos que residen en la frontera?

11. Sobre Cooperación y Colaboración:

11.1 ¿Existen instancias de colaboración o intercambio de experiencias entre los sistemas de protección social de ambos países en la frontera?

11.2 ¿Qué iniciativas conjuntas se han desarrollado para mejorar la protección social en la región fronteriza?

12. Sobre Impacto y Resultados:

12.1 ¿Cómo ha influido la dinámica fronteriza en la efectividad de los programas de protección social en su país?

12.2 ¿Qué cambios o mejoras considera necesarios para optimizar la protección social en la región fronteriza?

APENDICE C - DINÂMICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL EM CIDADES GÊMEAS DE FRONTEIRA: UM ESTUDO DE CASO EM CHUY, URUGUAI, E CHUÍ, BRASIL

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

Nome:

Nacionalidade:

Instituição:

Cargo:

Formação:

Função:

1. Sobre Acesso a Serviços:

1.1 Quais são os programas oferecidos pela Política de Assistência Social disponíveis na Instituição?

1.2 Existem programas de assistência social desenhados especificamente para as necessidades dos cidadãos fronteiriços? Se a resposta for sim, continuar perguntando quais.

SIM () NÃO ()

2. Sobre Procedimentos:

2.1 Qual é o processo que um cidadão fronteiriço deve seguir para se inscrever nos programas de proteção social?

2.2 Em seu entendimento, quais são os principais obstáculos enfrentados pelos cidadãos fronteiriços ao acessar esses serviços?

2.3 Considera que as informações fornecidas são acessíveis para os cidadãos fronteiriços?

3. Sobre Documentação e Requisitos:

3.1 Que tipo de documentação é exigida para que os cidadãos fronteiriços acessem os serviços de proteção social em seu país?

3.2 Existem diferenças na documentação exigida para cidadãos locais e fronteiriços?

4. Sobre Acordos e Protocolos Existentes:

4.1 Atualmente, existem pactos ou protocolos de cooperação entre sua cidade e as cidades fronteiriças do país vizinho no âmbito da proteção social?

SIM () NÃO ()

4.2 Pode descrever alguns dos pactos ou acordos mais importantes que foram estabelecidos?

5. Sobre Implementação e Efetividade:

5.1 Quais entidades ou instituições estão envolvidas na implementação desses pactos e protocolos?

5.2 Como você avalia a efetividade desses pactos na melhoria do acesso à proteção social para os cidadãos fronteiriços?

6. Sobre Cooperação e Coordenação:

6.1 Quais mecanismos de coordenação existem entre as autoridades de ambas as cidades fronteiriças para garantir a implementação desses pactos?

6.2 Quais são os principais desafios na cooperação transfronteiriça em matéria de proteção social?

7. Sobre Benefícios e Desafios Referentes à Implementação de Pactos e Protocolos (CASO EXISTAM):

7.1 Quais foram os principais benefícios observados desde a implementação desses pactos e protocolos?

7.2 Quais desafios ou problemas surgiram durante a implementação desses acordos?

8. Sobre Interações e Dinâmicas:

8.1 Como você descreveria a interação entre os sistemas de proteção social de ambos os países na região fronteiriça?

8.2 Existem diferenças significativas na forma como ambos os sistemas operam na zona de fronteira?

9. Sobre Desafios Regionais:

9.1 Quais são os principais desafios enfrentados pelos sistemas de proteção social na região fronteiriça?

9.2 Como esses desafios impactam os cidadãos que residem na fronteira?

10. Sobre Cooperação e Colaboração:

10.1 Existem instâncias de colaboração ou intercâmbio de experiências entre os sistemas de proteção social de ambos os países na fronteira?

10.2 Quais iniciativas conjuntas foram desenvolvidas para melhorar a proteção social na região fronteiriça?

11. Sobre Impacto e Resultados:

11.1 Como a dinâmica fronteiriça influenciou a efetividade dos programas de proteção social em seu país?

11.2 Quais mudanças ou melhorias você considera necessárias para otimizar a proteção social na região fronteiriça?

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Título de Projeto: DINAMICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN CIUDADES GEMELAS FRONTERIZAS: UN ESTUDIO DE CASO EN CHUY, URUGUAY Y CHUÍ, BRASIL

Pesquisador Responsável: Romina Romero Nuñez

Instituição: Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA)

Contato: (45) 991511548

Endereço Institucional: Av. Tarquínio Joslin dos Santos, 1000 - Foz do Iguaçu, PR, 85870-650

Convidamos o Sr./Sra. a participar de uma pesquisa sobre DINÁMICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN CIUDADES GEMELAS FRONTERIZAS: UN ESTUDIO DE CASO EN CHUY, URUGUAY Y CHUÍ, BRASIL, que tem por objetivo: Caracterizar o Sistema de Proteção Social no Uruguai e a Política de Assistência Social no Brasil; Identificar os mecanismos de acesso à proteção social dos cidadãos fronteiriços em ambos os países; Investigar a existência ou inexistência de pactos e protocolos entre as cidades fronteiriças em relação à proteção social.

O estudo das dinâmicas das políticas públicas de proteção social é crucial para compreender e caracterizar as complexidades de Chuí e Chuy, evitando a fragmentação de nenhuma das duas realidades. É importante entender a dinâmica de circulação de pessoas nessas fronteiras, seja por motivos de estudo, trabalho, residência ou movimentos pendulares. Este enfoque integral contribuirá para uma caracterização mais completa e contextualizada da efetividade das políticas públicas de proteção social, dadas suas diferenças estatais, para garantir a cobertura efetiva e equitativa da população vulnerável nas cidades gêmeas de Chuí e Chuy.

Sua participação nesta pesquisa envolve responder a questionários e/ou entrevistas que abordarão questões sobre o sistema de proteção social e suas experiências pessoais

e/ou profissionais relacionadas às políticas de assistência social na região fronteiriça. O tempo estimado para a participação é de aproximadamente 30 minutos.

Benefícios: Sua participação contribuirá para um melhor entendimento das dinâmicas das políticas públicas de proteção social na região fronteiriça de Chuy e Chuí, o que poderá informar a formulação de políticas mais eficazes e integradas.

Riscos e Desconfortos: Os riscos associados à participação nesta pesquisa são mínimos. No entanto, você pode sentir algum desconforto ao discutir experiências pessoais ou questões sensíveis relacionadas à proteção social. Você é livre para não responder a qualquer pergunta que lhe cause desconforto e pode retirar seu consentimento a qualquer momento, sem qualquer penalidade.

Confidencialidade: Todas as informações fornecidas serão tratadas com estrita confidencialidade. Os dados coletados serão armazenados de forma segura e utilizados exclusivamente para os fins desta pesquisa. Em qualquer publicação ou apresentação dos resultados, sua identidade será preservada.

Voluntariedade: Sua participação é completamente voluntária. Você pode recusar-se a participar ou retirar-se da pesquisa a qualquer momento, sem qualquer consequência ou necessidade de justificativa.

Declaração de Consentimento:

Eu, _____, declaro que fui informado(a) sobre os objetivos, benefícios, riscos e confidencialidade desta pesquisa. Concordo voluntariamente em participar do estudo e autorizo o uso das informações fornecidas de acordo com as condições acima descritas.

Assinatura do Participante: _____ Data: __/__/____

Assinatura do Pesquisador: _____ Data: __/__/____

Se você tiver qualquer dúvida sobre a pesquisa ou sua participação, por favor, entre em contato com a Mestranda do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Romina Romero Nuñez através do telefone: (45) 991511548, E-mail:

rr.nunez.2016@aluno.unila.edu.br ou com a Pesquisadora Colaboradora – Profa. Dra. Carmen Justina Gamarra através do e-mail: carmen.gamarra@unila.edu.br.

Agradecemos sinceramente sua colaboração e participação nesta pesquisa.