

PROTECCIÓN ESPECIAL EN EL CAMPO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

**Cambios y continuidades en las políticas de infancia
en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay**

Socorro García

El presente documento ha sido elaborado como uno de los insumos complementarios para el proceso de discusión que guiará la construcción de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (ENIA).

La ENIA es una iniciativa del gobierno nacional a través del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, integrado por todos los organismos del poder ejecutivo y entes autónomos y servicios descentralizados que entienden en materia de políticas orientadas al sector; a saber: Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio del Interior; Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Educación Primaria, Consejo de Educación Secundaria, Consejo de Educación Técnico Profesional.

La construcción de la ENIA - que cuenta con el aval de la Presidencia de la República y el apoyo del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay- pretende arribar a la formulación de lineamientos estratégicos que contribuyan a acometer los principales retos que el país enfrenta en materia de infancia y adolescencia. Para ello ha convocado una discusión amplia que involucre a los organismos públicos, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los sectores empresariales, académicos, entre otros.

El análisis y las recomendaciones vertidas en este documento no reflejan necesariamente las opiniones del Comité de Coordinación Estratégica o del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay.

Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia
Montevideo, Uruguay
Agosto de 2008

1. INTRODUCCIÓN	4
2. ACERCA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES	5
3. ACERCA DE LAS POLÍTICAS DE INFANCIA EN EL URUGUAY	8
4. ACERCA DE LAS POLÍTICAS INSTITUCIONALES	11
4.1 ANTECEDENTES	11
4.2 ANÁLISIS DEL PERÍODO 1990 - 2008.....	12
a. 1990 -1995	12
b. 1995-1999.....	16
c. 2000-2005	19
d. 2005 a julio de 2008.....	23
e. Análisis estadístico del período considerado.....	32
5. CONCLUSIONES	35
6. DESAFÍOS	38
7. BIBLIOGRAFÍA	40

1. Introducción

El presente documento, sin desconocer la implementación de respuestas dirigidas a la infancia y adolescencia por parte de diferentes actores, aborda exclusivamente aquellas desarrolladas por el actual Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), organismo especializado en la materia desde el punto de vista administrativo, a partir de la sanción del Código del Niño en el año 1934 que así lo determina.

El estudio remite al análisis de fuentes secundarias, en particular de los planes propuestos por las diferentes administraciones en el período considerado 1990 - hasta julio del 2008, así como memorias, sistematizaciones, evaluaciones e información proveniente del Sistema de Información para la Infancia (SIPI) del organismo. Esto es, no indaga acerca de los resultados obtenidos -salvo un aporte estadístico a nivel de cobertura- sino que intenta una síntesis, de acuerdo con el material disponible, de los cambios y continuidades sucedidos en el período analizado, así como de los desafíos que este campo de intervención estatal tiene por delante.

Se ordena en torno de cuatro momentos que se corresponden con la asunción de nuevas autoridades en el gobierno nacional y en la administración del Instituto (1990-1995, 1995-2000, 2000-2005 y 2005 hasta el presente 2008); y se propone una mirada crítica de la matriz de las políticas según tres dimensiones: orientación de las políticas, sujeto de las políticas y estrategias diseñadas.

Las propuestas de los sucesivos directorios se organizan, sobre todo, en torno de problemáticas. Esto es consistente con la primera reestructura del Instituto en 1967, uno de cuyos objetivos fue superar el corte por edades que establecía el Código del Niño, el que se consideró inconveniente desde el punto de vista de la trayectoria de vida de los niños, por lo que el análisis no contempla la información según el criterio etáreo.

2. Acerca de las políticas sociales

En el campo de las políticas sociales la preocupación por la infancia y adolescencia aparece en el Estado uruguayo desde el siglo XIX, desarrollando estrategias específicas dirigidas a ese sector de la población. En la actualidad, su importancia como área de análisis se fundamenta en cuestiones de diferente tenor, entre las que se destaca **las características socio-demográficas del Uruguay, que lo sitúan como un país de baja natalidad, por lo cual es reducido el número de niños, niñas y adolescentes, y en ellos se concentran los mayores niveles de pobreza, lo que impone desafíos con relación a la reproducción biológica y social de la sociedad y a su modo de actuar en consecuencia.**

Por otra parte, la ratificación de la CIDN (Convención Internacional sobre los Derechos del Niño) por el Estado uruguayo en 1990, reubica el tema de la infancia y la adolescencia en la agenda política e impregna el discurso de los distintos actores involucrados.

Es posible plantear que las políticas sociales aparecen como efecto de la consolidación de los Estados nacionales, a partir de la toma de conciencia de la necesidad de mitigar las consecuencias del capitalismo. El Estado comienza a asumir funciones que lo llevarán al campo de las políticas sociales, a fin de lograr una justicia distributiva que garantice el bien común, y la consolidación y ampliación de los derechos humanos.

Según Aguilar Villanueva la política es un comportamiento propositivo que *“...se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido”*, y pone énfasis en su carácter procesual en tanto conjunto de acciones en un doble sentido, como *“...el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido”*. (Aguilar Villanueva, 1992, tomo 2:24-6)

Para este autor, la política como categoría de análisis incluye tres instancias que refieren al diseño de una acción intencional planificada, al curso que efectivamente toman las acciones como consecuencia de las múltiples mediaciones que implica su ejecución y a los resultados que efectivamente alcanza. Es decir, lo que se diseña, lo que se implementa y los impactos producidos en las situaciones atendidas; importa tanto lo que se propone como lo que efectivamente ocurre cuando se lleva a cabo.

Por otro lado, expresa que *“Los sucesos se miran desde específicos ‘lentes conceptuales’ y toman el aspecto que los lentes conceden. Fuera de metáfora, el investigador o el hacedor de las políticas opera de entrada con supuestos y categorías relativos a la composición y comportamiento de la realidad que configuran ‘modelos conceptuales’, marcos de referencia implícitos o explícitos”*. (Op. cit. pág. 36) Esto es, que para dar cuenta de las continuidades y cambios operados en las políticas desarrolladas por el Instituto especializado en la infancia, resulta imprescindible develar los “lentes conceptuales” que las orientan, ya que estos determinan el porqué de los cursos de acción, que responde a un modo de ver la realidad que no es neutro.

En otra línea complementaria, Andrenacci y Repetto plantean que *“Las políticas sociales suelen ser identificadas como aquellas políticas públicas que tienen por objeto de intervención común los problemas ‘sociales’”*. Estas regulan las formas en que la población se reproduce y socializa y protegen a la población de posibles riesgos en esos procesos, o neutralizan los efectos no deseados. Según estos autores, en el mundo capitalista contemporáneo las políticas sociales comprenden un conjunto de intervenciones que, desde una perspectiva analítica, asumen tres

grandes modalidades que en la práctica tienen efectos combinados: la política del trabajo, la política de servicios universales y la política asistencial.

Para los fines del presente documento interesa la caracterización de las dos últimas modalidades. Mientras que la política de servicios universales remite a políticas de provisión de servicios de educación, salud pública e infraestructura social básica, mediante regulación o gestión directa y/o del Estado, la política asistencial refiere a políticas de transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios; y de reinserción tutelada en el mercado de trabajo para grupos de riesgo. En este sentido, señalan que *“Aunque las políticas del trabajo y de los servicios universales regularon, en los países capitalistas, unas condiciones de vida mínimas relativamente comunes para ciudadanos y residentes legales, esto no suprimió las situaciones de vulnerabilidad /pobreza. Así, la política asistencial es un conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a los ‘pobres’ en sentido contemporáneo: aquellos individuos y grupos que presentan dificultades y riesgos específicos para resolver su reproducción a través del mercado de trabajo, o acceder a las condiciones de vida básicas garantizadas por el complejo de políticas universales.”* (Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián, “Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana”, INDES-CIESU-BID, 2006)

Fleury y Molina, a su vez, plantean que *“la política social en América Latina se ha debatido, tradicionalmente entre tres imaginarios o tipos ideales de protección social: el universalista, que propone cubrir con servicios similares y públicos a toda la población, tal el caso de la provisión de la educación básica; el corporativo, en el cual los servicios ofrecidos a la población dependen de sus ingresos y particularmente del grupo o corporación al cual pertenece el beneficiario, lo que generalmente está relacionado con su inserción en el mercado laboral (...); y el residual, que propone que la protección social, provista públicamente o por el sector privado, se oriente a unas pocas personas seleccionadas con criterios paternalistas y de caridad”* (Fleury, 1997 y Fleury-Molina, 2000, en Curso de Gerencia Social, 2006), y *“Estos imaginarios se mezclan de manera diversa en cada país, y sus componentes dominantes permiten caracterizar la política social de un país.”* (Molina, Carlos Gerardo, “Modelo de Protección para Pobres, alcance y limitaciones de un nuevo modelo de política social para la región”, 2006)

Según estos autores, **en América Latina en los últimos años ha venido ascendiendo el imaginario residual, aunque en una versión moderna que denominan modelo de protección para pobres.**

El Estado se concentra en atender parte de la población pobre, por medio de la oferta subsidiada de servicios sociales y de transferencia de ingresos de carácter temporal: *“...la población a la cual se dirige la acción estatal -parte de los pobres- se reconoce a través de criterios técnicos y formales y, por ende, se distancia del espíritu discrecional que caracteriza al modelo residual”.*

Ante el agravamiento de la fragmentación social -consecuencia de la crisis regional de fin de la década y comienzos de siglo- se diseñan programas de emergencia social focalizados, consistentes en la transferencia de una renta mínima no contributiva, por parte del Estado, dirigida a la familia en situación de indigencia.

Desde el punto de vista instrumental, en los procesos de reforma se introduce la descentralización y la privatización, recorte en las responsabilidades del Estado, mercantilización de los servicios, focalización y reemplazo de las políticas públicas por proyectos.

En esta clave de análisis, Arriagada plantea *“En relación a los grandes cambios del Estado, durante las últimas décadas, a partir de los ochenta y hasta el presente, han continuado las tendencias de reducción del tamaño del Estado, especialmente durante los ochenta, con importantes cambios en las funciones estatales”*, al mismo tiempo que identifica inflexiones en estos cambios.

El modelo de los ochenta se caracterizó por una reducción del gasto social y por adjudicar al mercado un papel central en la asignación de bienes y servicios. Se dan importantes procesos orientados a descentralizar territorialmente ciertas funciones estatales, con el fin de dar mayor participación y control a la comunidad en la entrega y en la calidad de los servicios públicos que reciben. Surgen nuevos actores de las políticas sociales, y las ONG adquieren un papel más destacado.

Los noventa se caracterizan por una revalorización del Estado, se introducen transformaciones en las formas y tamaño del Estado, en el diseño de las políticas públicas, en particular de las sociales. *“El modelo se revisa observándose un leve aumento del gasto social, un mejoramiento y sofisticación en los programas orientados a la extrema pobreza...”* Se incluye lo social como preocupación central, la equidad e inclusión social se convierten en *“...aspiraciones y objetivos para los gobiernos de la región”*. (Arriagada, Irma. “Transformaciones de las familias en América Latina”, Red de Género y Familia, Uruguay, 2006)

En el caso uruguayo, como señala María Elena Lournaga, el sistema de políticas sociales ha pasado por diversos diseños con base en diferentes supuestos o condiciones configurando “generaciones de políticas”, las que resume en: el modelo de políticas sociales universales del clásico Estado de Bienestar social; políticas sociales tercerizadas o privatizadas, focalizadas, descentralizadas y cogestionadas o gestionadas por el sector privado social -funcionales a la reducción del tamaño del Estado- y transferencia al mercado de las funciones de protección; políticas de “blindaje social” basadas en proyectos específicos de corto plazo asignados a sectores vulnerables, como contención de la crisis del 2002; políticas de “transferencia condicionada” y el retorno a las “políticas universales” que constituye el debate actual que se expresa en el Plan de Equidad, de vocación universalista, condicionado por las restricciones fiscales. (Lournaga, María Elena, “La reforma social como cuestión política”, Red de género y Familia, UNFPA/FCS/Trilce, 2007)

En este panorama se inauguran y desarrollan las políticas de infancia implementadas por el organismo especializado en la materia, lo que incide en sus cursos de acción.

3. Acerca de las políticas de infancia en el Uruguay

El Uruguay -y las políticas de infancia y adolescencia en particular-, se caracteriza por una temprana emergencia de un sistema de bienestar. F. Filgueira ubica la construcción de un Estado interventor en el campo de las políticas sociales, en la época correspondiente a las administraciones de Batlle y Ordóñez a fines del 800 y principios del 900. (Filgueira, F., 1994) Este autor coloca la discusión en cuanto al modelo uruguayo desde la gestación del Estado hasta los años cuarenta, en términos de desestimar su vinculación con el Estado de Bienestar, ya que el carácter básicamente urbano de la cobertura y el tipo de estrategias desarrolladas, lo caracterizaría como “Estado asistencial.”

Como telón de fondo aparece la necesidad de ejercer el control social para crear las bases en la construcción de ciudadanía de un futuro Estado liberal. Plantea, como otro elemento constitutivo, la fuerte intervención del sistema político por medio del Estado, que procura “crear” una sociedad alternativa a la tradicional, lo que conduce al carácter anticipatorio de las políticas sociales.

En el ámbito que nos ocupa, **las políticas de la infancia se han caracterizado particularmente por esta ausencia de actores organizados que las demanden y, si bien la sanción del Código del Niño significó la unificación de una política que se encontraba dispersa en una gama de organismos públicos, así como que constituyeran una línea específica de intervención y responsabilidad estatal, fueron de carácter residual y compensatorio.**

Desde 1934 -en que se aprueba el Código del Niño- hasta 1990 -en que se ratifica la CIDN- las políticas de infancia se construyen a partir de una concepción de niño y familia.

Si bien la aprobación del Código reconoce al niño como diferente del adulto, con necesidades y derechos propios de su especificidad, el paradigma en que se sustenta no lo considera como ciudadano, sino que lo define y reconoce por sus problemas y carencias.

Asimismo, subyace en las políticas de infancia y las permea, la presencia de la familia como categoría de acción política, dado su importancia en la reproducción biológica y social. La centralidad de la familia se expresa en la Constitución del 34 al considerarla como grupo primario sobre el que se estructura la sociedad, asignando al Estado la obligación de velar por ella, confirmada luego por la Constitución del 67, que compromete al Estado a realizar todos los esfuerzos necesarios para que la familia pueda cumplir con sus cometidos.

El Código del Niño lo recoge pero desde una determinada perspectiva: *“...el Código establece un modelo de familia y de niño, proclama derechos, impone obligaciones, amenaza con sancionar. Cuando una familia o niño escapa a ese modelo, crea las categorías necesarias (abandono e infracción) para “controlar” las situaciones, insertando al niño dentro del sistema de tutela. Cuando la familia integra ese modelo, otras instituciones, de carácter difuso, darán cuenta de sus necesidades.”* (De Martino, Mónica, “Una genealogía de la familia uruguaya: familia y modernización en el Uruguay del 900”, Revista Fronteras No.1, 1995)

La centralidad de la familia en el campo de las políticas de infancia en esta época remite a un modelo de familia que se *“...ha conformado en relación al mundo público de los servicios, de la legislación, del control social, de la cambiante definición del ámbito de la aplicación de la medicina, de los mecanismos de regulación de las imágenes sociales prevaecientes sobre la familia y la “normalidad”, de las ideologías e instituciones educativas, de las definiciones*

sociales del lugar y objetivo de la filantropía y la caridad pública". (Donzelot, "A policia das familias", 1986)

Es posible entonces afirmar que **las políticas públicas de infancia se construyen desde una concepción de niño, sobre todo desde una concepción de familia que determina su carácter distributivo, anticipatorio, asistencial y residual. Se orientan a resolver la problemática de "desvíos" de lo considerado "normal": la familia patriarcal, monogámica y nuclear, y conforma el llamado paradigma de la "situación irregular"**. En consecuencia, se desplegaron estrategias sobre todo asistenciales y de control social, dirigidas a focos poblacionales considerados en situación de "riesgo" en tanto se apartaban de las normas o pautas hegemónicas, establecidas por los sectores dominantes de la sociedad.

La importancia de este recorrido radica en que muchas de estas concepciones, atraviesan tanto los discursos como las prácticas en el campo de la infancia hasta la actualidad.

En 1989 las Naciones Unidas aprueban la CIDN y en setiembre de 1990 es ratificada por el Estado uruguayo, lo que imprime una inflexión en la perspectiva de análisis e implementación de las políticas de infancia. Estas pasan a ubicarse en el campo de los Derechos Humanos, respaldadas en un marco jurídico específico, sustentadas en la doctrina de la protección integral que implica:

- Reconocimiento del niño/a como sujeto de derechos y no objeto de necesidades, es decir como ciudadano con derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos.
- Todo lo que es reconocido como derechos de los niños es obligación de las generaciones adultas (familia, sociedad, Estado).
- Un contexto de política pública que habilite acciones sustentables que constituyan políticas de Estado.
- Todos los derechos para todos los niños.
- Derechos y responsabilidades del niño según la etapa de su desarrollo físico y emocional.

La CIDN se funda en cuatro principios que posibilitan interpretarla, orientar el diseño de políticas y verificar el cumplimiento de los derechos en ella consagrados:

- **Interés superior** (art. 3): todas las decisiones que afecten a un niño deberán garantizar la integralidad de sus derechos, lo que garantiza que las decisiones no remitan a la discrecionalidad de los adultos que intervienen.
- **No discriminación** (art. 2): respeto a los derechos consagrados en la Convención, sin distinción alguna, independientemente de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional étnico o social, posición económica, impedimentos físicos o cualquier otra condición del niño, padre o representantes.
- **Supervivencia y desarrollo** (art. 6): derecho a la vida, a condiciones óptimas para que viva su infancia.
- **Participación** (art. 12): derecho a expresar su opinión en asuntos que lo afecten en función de su edad y madurez, a ser escuchado, a buscar, recibir y difundir información.

En síntesis, **la Convención considera al niño como sujeto de derechos específicos, de protección y cuidados especiales de acuerdo con su grado de desarrollo, superando la distinción entre niño y menor que construyó el paradigma de la situación irregular, en la medida en que exige garantizar todos los derechos para todos los niños sin discriminación alguna**. Implica superar la perspectiva de satisfacción de necesidades por la de garantía de derechos, y las prácticas tutelares y asistencialistas por un enfoque socioeducativo.

Desde el punto de vista de la familia, el Preámbulo de la Convención destaca su importancia al considerarla *“...grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, en particular de los niños, (por lo que) debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad”,* y establece que *“...el niño para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.”*

Por otro lado, la interacción niño-familia-Estado reaparece en la CIDN: *“...al menos 11 artículos son dedicados a diversos aspectos de la relación entre Estado, familia y niño, explicitando el papel de la familia en cuanto co-responsable con el Estado en la realización de algunos derechos del niño, trazando los límites de la autoridad paterna y materna frente a la autonomía y el bienestar del niño, y, finalmente definiendo las responsabilidades del Estado en la tutela de esos límites.”* (O'Donnell, Daniel, “Infancia, Derecho y Políticas Sociales en América Latina”, Uruguay, 1996)

Desde el punto de vista del Estado la Convención dispone el derecho de las familias a recibir asistencia a los efectos de garantizar y promover los derechos en ella consagrados.

Desde el punto de vista de la familia establece su responsabilidad desde una concepción que incluye la pluralidad de arreglos familiares, al establecer en el art. 5: *“Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local...”*, reconociendo así su diversidad. Esto es, consagra el derecho de todo niño/a y adolescente a vivir y crecer junto a su familia y a no ser separado de ella, salvo cuando en función de su interés superior se justifique.

El actual Código de la Niñez y la Adolescencia, lo recoge en el art. 3º, cuando refiere al principio de protección de los derechos, y expresa: *“Todo niño y adolescente tiene derecho a las medidas especiales de protección que su condición de sujeto en desarrollo exige por parte de su familia, de la sociedad y el Estado.”*

No obstante el salto cualitativo que significó la ratificación de la Convención, debe contextualizarse en las transformaciones en el aparato estatal y en las políticas públicas que caracterizaron la década del 90 a la región y a Uruguay.

El debate respecto del papel del Estado ante la crisis del modelo de Bienestar, el pasaje de políticas de vocación universal a políticas sociales privatizadas, la transferencia de servicios y funciones a la sociedad civil organizada, constituyen el escenario en el que se desarrollan las políticas de infancia en ese período.

Se advierte cierta inconsistencia entre el marco doctrinario y las líneas de políticas sociales dispuestas: **en tanto se reconoce al niño como ciudadano, todos los derechos para todos los niños en el marco de una política de Estado, y a las familias el derecho a ser protegidas, se repliega el Estado y se transfiere esta responsabilidad a la familia y a la sociedad civil organizada.**

Al mismo tiempo, este período se instaura en un contexto social caracterizado por profundos procesos de cambio, de empobrecimiento y fragmentación social y su impacto sobre las familias. La pérdida del trabajo como ámbito articulador de los discursos y prácticas sociales, las transformaciones en la estructura de la familia y en las dimensiones de género y generaciones, produce desconcierto e incertidumbre. Esto incide en aspectos tanto materiales como simbólicos de la vida cotidiana de las familias, lo que hace que requieran de una protección adecuada para cumplir con el nuevo rol que se les demanda.

4. Acerca de las políticas institucionales

4.1 Antecedentes

Para identificar cambios y continuidades en las políticas de infancia, es necesario contextualizar el período objeto de estudio en el marco de las grandes líneas desarrolladas por el Instituto especializado en el tema desde su creación, ya que muchas de ellas -a la luz de nuevos paradigmas, marcos doctrinarios y jurídicos, y transformaciones de la sociedad- constituyen aún respuestas válidas como estrategias de protección. Entre otras, y en consideración a su centralidad, cinco líneas de acción se han sostenido en el Instituto: las áreas de Legitimación Adoptiva y Adopción, Hogares Sustitutos Remunerados, Internación, Servicios de Atención Diurna, especialmente de primera infancia, y Apoyo Económico a la familia.

En otro orden, desde la primera reestructura del organismo respecto de lo previsto en el Código del 34, implementada en el año 1967, se asume como estrategia central la capacitación y especialización de los funcionarios dedicados a la atención directa de los niños/as y adolescentes, por lo que se crea la Escuela de Funcionarios como forma de tecnificar las prácticas institucionales.

Sin introducirnos en el análisis documental, cabe señalar que en 1985 con el retorno a la democracia se produce en el organismo un quiebre con el modelo anterior, con nuevos enfoques que se continúan en las siguientes administraciones.

Se inaugura la reorganización del Consejo del Niño de la época en la lógica de la programación por objetivos, como forma de articular temáticas en torno de planes, programas y proyectos, lo que constituye un elemento nuevo, de adecuación del aparato burocrático a las nuevas corrientes en el campo de la gestión social. Asimismo, lo es la profundización exponencial -en términos relativos- de estrategias de carácter preventivo en el sentido de abordar al niño/a y adolescente en su contexto familiar y comunitario, en contraposición a las de internación, hegemónicas en las etapas anteriores. **Nacen experiencias innovadoras, diseñadas y gestionadas a nivel gubernamental, que constituyeron modalidades que se mantienen hasta el presente, aunque ahora mayoritariamente gestionadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en convenio con el Instituto.**

Nucleados en un Programa de Prevención se inauguran los Clubes de Niños - proyectos socioeducativos de atención diurna, dirigidos a niños y niñas en edad escolar-; el Programa para Niños en situación de calle, ante el crecimiento de esta problemática, y el Departamento de Apoyo Socio-Económico, servicio orientado a apoyar con prestaciones económicas a las familias vinculadas al organismo en el marco de proyectos socioeducativos y con contraprestaciones de los destinatarios. Se actualiza el reglamento de "cuidadoras remuneradas", se crea la figura de la "cuidadora de hospital"; se profundizan las transformaciones en el sistema de internados con la creación de hogares pequeños, "hogares de hermanos" y otros especializados en diferentes temáticas. Se diseña e implementa un nuevo abordaje de las situaciones de los adolescentes en conflicto con la ley; se sanciona la ley 15.977 que además de cambiar la denominación de Consejo del Niño a Instituto Nacional del Menor (INAME) e incluir una nueva estructura, transforma a la institución en un organismo descentralizado que le confiere mayor autonomía y lo define como *"entidad dirigente de todo lo relativo a la vida y bienestar de los menores desde su gestación hasta la mayoría de edad"*.

En 1988 comienza a funcionar el Plan CAIF (Centros de Atención de Infancia y Familia) a partir de un convenio entre el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Estado Uruguayo, dirigido a la atención integral de niños y niñas en edad preescolar mediante la articulación con la sociedad civil. El INAME se

incorpora a este Plan como uno de los componentes estatales junto al INDA, MTSS, ANEP, MEC, MSP, en el marco de la Comisión Nacional del Menor, Mujer y Familia.

Por último, en 1989 se establece un convenio entre el INAME y UNICEF, con la finalidad de realizar un análisis de situación sobre las condiciones de vida de los niños considerados en circunstancias especialmente difíciles en Uruguay. Esto inaugura una nueva modalidad de apoyo de UNICEF a la gestión institucional que se mantiene hasta el presente.

4.2 Análisis del período 1990 - 2008

a. 1990 -1995

- **Orientación de las políticas**

El Informe de los Responsables de Políticas Públicas sobre situación de la infancia y estrategias de acción en América Latina-Uruguay-INAME (Instituto Nacional del Menor) 1990 parte de un análisis de situación que revela que *"...de acuerdo a las encuestas realizadas el 41% de los niños urbanos uruguayos nacen y se crían en condiciones de pobreza, en un 25% de los hogares urbanos se encuentran las necesidades básicas insatisfechas."* *"La mayoría completará el ciclo de reproducción y terminará generando, ya adultos, hogares pobres". "Las posibilidades educativas de estos niños son también diferenciadas: aunque todos los niños se matriculan en Educación Primaria, el aprovechamiento es desperejo: uno de cada cinco repite el primer grado, y una gran cantidad no termina la escuela (a los 13 años el 14% de los niños pobres continúan sin aprobar la Escuela Primaria). Las puertas del mercado laboral se cierran para ellos. La participación de los niños en las estrategias de supervivencia de su familia les priva de un crecimiento normal y tiene la calle como escenario."* *"Es así que la situación de la minoridad es identificada y conocida por sus dos expresiones extremas, el bebé abandonado o el joven delincuente, la minoridad carenciada constituye el emergente más llamativo de la marginación social."*

Este diagnóstico de situación evidencia un panorama que alerta sobre los niveles de pauperización que afecta a la infancia, los acelerados procesos de fragmentación social e inequidad de oportunidades y su impacto en la reproducción biológica, cotidiana y social. Mientras que históricamente el Instituto atendía focos poblacionales que quedaban fuera de la red de protección, este informe revela que la población objetivo potencial es la mitad de los niños/as y adolescentes del país. Al mismo tiempo, caracteriza a la población objetivo como "minoridad carenciada", en situación de "marginación social", construyendo en el discurso la figura del "menor en situación irregular".

No obstante, el Informe remite al modelo de sociedad a que se aspira en términos de *"...una concepción integral de los Derechos Humanos donde se reconoce y se acepta el desafío de trabajar por el reconocimiento de todos esos derechos"*. En esta línea, apela a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a la Declaración de Derechos del Niño, como referentes permanentes que guían la orientación de las acciones estatales; y a un enfoque sistémico que integre acciones conjuntas de las diferentes políticas sectoriales y los diferentes actores sociales, puntualizando que el dilema no debe ser planteado en términos de privatizar o no, sino de responsabilidades del Estado. Se propone, además, una política de comunicación que habilite a sensibilizar a la opinión pública mediante la difusión de los Derechos del Niño en el marco de la CIDN.

En esta propuesta conviven el paradigma de la protección integral y el paradigma de la situación irregular: mientras se construye la concepción

de infancia desde el paradigma de la situación irregular, se ubica al marco doctrinario en el campo de los derechos humanos y los derechos del niño.

Desde el punto de vista de las políticas sociales dirigidas a la infancia, el Informe del INAME apela a la integralidad y a la responsabilidad del Estado. Lo retoma y lo confirma, en términos de asignar al Estado un cometido redistributivo de los bienes sociales. No obstante, reconoce como uno de los procesos de la coyuntura el surgimiento y multiplicación de diferentes experiencias en el campo de lo social, emprendidas por la comunidad y destinadas a los sectores de infancia y juventud vulnerada.

En este sentido plantea que *“En un sistema democrático Estado y comunidad no deben ser concebidos como extremos antagónicos sino como partes que deben ensamblarse...”*, y que *“El Estado debe mantener su presencia en diversas áreas y enriquecer muchos de sus servicios, ya que la sociedad le ha encomendado política y financieramente el deber de velar por los necesitados y desprotegidos de acuerdo a la Constitución de la República”*.

Se introducen elementos que hacen al debate acerca de la reforma del Estado, característico de ese momento, en que se revisa los argumentos de transformación del Estado como equivalentes a su reducción y retiro de áreas de intervención tradicionales, apelándose a la recuperación del aparato estatal como forma de garantizar la consolidación de las políticas diseñadas. Apela a la participación de la sociedad civil y a redefinir las relaciones Estado-sociedad civil, claves en cuanto al proceso de reforma social y “lucha contra la pobreza”, que caracteriza la década de los noventa.

Finalmente, diseña acciones generales dirigidas a promover un Plan Nacional de Prevención, que se aprueba en 1992, concebido en términos de que *“...deberá ser analizado e implementado institucionalmente, ante todos los sectores del Estado comprometidos en el tema, a fin de lograr propuestas de acción concretas, inmediatas y efectivas, dirigidas a evitar la agudización de problemas tales como el abandono, mendicidad, delincuencia, drogadicción, prostitución infantil y el maltrato de menores.”* Se fundamenta en la necesidad de profundizar acciones preventivas, superando así las dirigidas a atender las consecuencias del daño ocasionado por la situación de riesgo social. Caracteriza a la situación social como generadora de vulnerabilidad psicosocial *“...que deviene luego en actitudes o normas de comportamiento y valores que impedirán acceder a esta población en riesgo, a otros padrones de conducta, considerados socialmente normales.”*

La “lucha contra la pobreza” es sinónimo de “lucha contra el riesgo social”, lo que conduce al diseño de acciones de “prevención” ante grupos que se desvían de lo considerado normal. **Se introduce la categoría vulnerabilidad, lo que supondría reconocer derechos vulnerados y orientar acciones de restitución de derechos, pero se contamina de la perspectiva de riesgo que implica que esa población que se aparta de lo considerado “normal” constituye un peligro para la sociedad y las acciones se dirigen a preservar al conjunto de la sociedad de esa amenaza.**

- **Sujeto de las políticas**

Prioriza como sujeto de las políticas a:

- Menores abandonados
- Menores en la calle
- Menores con problemas psiquiátricos
- Juventud

Caracteriza al abandono como la separación del niño de su medio familiar y su posterior internación en la institución y a los “menores en la calle”, como *“...niños*

que deambulan por las calles, lejos de los ambientes normales de socialización (familia, escuela, clubes, etc.) (lo que) constituye otro fenómeno preocupante que debe ser urgentemente atendido.” Según esta caracterización “...la mayoría ejerce la mendicidad o la vagancia, y al crecer pasarán al hurto iniciándose en la espiral del delito, situación que emerge de un problema subyacente de verdadero riesgo, ya que provienen de grupos familiares en vías de desintegración o ya desintegrados...” Identifica al “menor que delinque” como una situación producto de un profundo deterioro en su trayectoria de vida “...por lo que se debe desarrollar acciones dirigidas a revitalizar la familia, en aquellos sectores deprivados o marginales”, a partir de articular y coordinar recursos entre el sector público y el privado.

Vinculado con la dimensión de la orientación de las políticas se observa que **el sujeto es el niño/a y adolescente en situación de pobreza, perteneciente a los sectores más vulnerados de la sociedad, desde una concepción impregnada por la doctrina de la situación irregular, pese a una incipiente consideración a partir del nuevo paradigma que implica la CIDN. Se identifica al abandono, la situación de calle, el hurto, como consecuencia de no pertenecer a grupos considerados “normales” por la sociedad.**

La familia como grupo meta de la política aparece marginalmente, aspecto que se confirma al analizar la dimensión de las estrategias. Cuando refiere al grupo familiar lo caracteriza como en vías de desintegración o ya desintegrados, categorización en la que subyace su contrastación con un modelo de familia integrada, socialmente aceptada.

Al mismo tiempo, en el marco de las contradicciones señaladas, producto de la convivencia de dos paradigmas, incluye como sujeto a la juventud, desde una perspectiva de sujeto pleno de derechos en sintonía con el paradigma de la protección integral.

- **Estrategias diseñadas**

Las propuestas en esta etapa tienen como principales objetivos: disminuir el abandono o minimizar sus efectos negativos cuando resulte inevitable. Las estrategias para el logro de estos objetivos priorizan la adopción, en segundo término la integración del niño en un hogar sustituto remunerado; y plantea que cuando la internación no pueda ser evitada, el lugar de internación tratará de asemejarse “...lo más posible a un hogar”.

La política orientadora remite a la prevención, implementada por un servicio de asistencia social de apoyo a las familias, atención psicológica, pedagógica y económica, previo estudio técnico de la situación familiar.

Si bien se plantea la necesidad de “prevenir” el abandono a través de apoyos a la familia, las respuestas oscilan entre cooperar con la familia/sustituir la familia, de alguna manera considerada incompetente, con respuestas como la adopción, el hogar sustituto remunerado o una nueva versión de internado que lo asemeje a un hogar. El hogar competente asume lo que la familia “no es capaz”, mediante estrategias desarrolladas por el organismo desde sus orígenes.

En cuanto al abordaje de los niños en situación de calle, propone la creación de ámbitos deportivos, recreativos y guarderías para los más pequeños, que los atiendan durante las horas que permanecen fuera de sus hogares realizando tareas de apoyo al núcleo familiar, como continuidad del Programa de Atención de Niños en situación de calle, inaugurado por el Directorio durante la etapa 1985-1990.

Respecto de los “Menores infractores”, expresa la necesidad de estructurar un programa global de rehabilitación y la asignación de recursos que lo viabilicen

resaltando que *“La escasez de recursos ha hecho naufragar más de una vez proyectos ambiciosos y progresistas”*. Jerarquiza la prevención como primera respuesta a este problema a través de acciones localizadas en *“zonas deprimidas y en la atención de los núcleos familiares en riesgo.”* Asimismo, propone la creación de centros de seguridad que permita la rehabilitación efectiva de los menores, de forma de evitar la reincidencia, *“porque sólo recuperando a estos menores para la sociedad se evitará que ésta sufra nuevas agresiones”*.

En esta área, al reconocer la falta de recursos, demuestra el escaso interés del sistema político en resolver esta problemática, y la sobredimensión de la responsabilidad de los involucrados, esto es de los sectores vulnerados. **Al margen de las respuestas innovadoras se confirma la mirada, no desde el niño/a y adolescente en tanto ciudadano sino desde la protección de la sociedad.**

En otro orden plantea la atención especializada de los problemas psiquiátricos, según la enfermedad y la edad, mediante la articulación con el MSP, así como coordinando acciones con los organismos no gubernamentales, pertinente con la propuesta de coordinación intersectorial mencionada en la Orientación de las políticas, en tanto asignatura pendiente de gestiones anteriores, de difícil implementación dado el carácter sectorial de las políticas sociales y su consecuente fragmentación.

El Informe analizado presta particular atención a la necesidad de diseñar una política social juvenil en la que los jóvenes asuman un rol protagónico, reconociendo al joven como miembro de pleno derecho en la sociedad. Esta política se orientará a fortalecer un enfoque de políticas integradas para la juventud, y a la creación al interior del organismo de una Secretaría de la Juventud con dicho cometido. Asume el paradigma de la Convención y diseña una estrategia innovadora dirigida a un sector tradicionalmente postergado dentro del campo específico.

En la línea de capacitación del personal señala la necesidad de perfeccionamiento de los hogares sustitutos y la formación de educadores especializados, avanzando en el sentido de dar estatuto universitario a la formación, germen de la actual carrera de Educador Social.

En síntesis, es posible afirmar que esta etapa, desde el punto de vista del diseño de la política, responde a la revalorización del Estado que caracterizó a la década de los noventa, y desde la perspectiva de las estrategias previstas revela continuidades, tanto en su formato como en la concepción de niño y familia que las orienta desde sus orígenes. Pese a priorizar la prevención y una perspectiva de orientación social acorde con el paradigma que la Convención impone, se vincula con la protección a la sociedad de los riesgos que implica la convivencia con grupos que se apartan de las normas que reglamentan la vida en familia. Es decir, que si bien la familia no aparece explícitamente en el documento analizado como sujeto de las políticas, está presente en la orientación de esta fase.

En esta etapa es posible consignar como principales inflexiones: la centralidad asignada al rol del Instituto como responsable de las políticas en este campo; en consonancia con esto, la promoción de un plan nacional que aporte al diseño de una política de Estado y la propuesta de articulación de políticas sectoriales; la ratificación de la CIDN y el intento de asumir su promoción -pese a la convivencia de los dos paradigmas-; la jerarquización que se le asigna a la juventud y la concepción de ciudadano en que se funda, la particular consideración de una problemática específica vinculada a la discapacidad (problemas psiquiátricos), una perspectiva social y el énfasis planteado con relación a la formación de funcionarios de nivel universitario, como forma de profesionalizar las intervenciones.

Vinculado con ello, la ausencia del Plan CAIF como estrategia responde a que en 1990 su instrumentación pasó a la órbita de la Comisión Administradora del Fondo

de Inversión Social de Emergencia (FISE), que dependía directamente del Poder Ejecutivo, en consonancia con el modelo de políticas sociales imperantes en el Estado y luego -aunque por un lapso breve-, al ámbito de las Intendencias.

b. 1995-1999

• Orientación de las políticas

El Presupuesto quinquenal, en el capítulo de las Políticas Institucionales Prioritarias parte de un diagnóstico que caracteriza a la población objetivo como *“...un fenómeno que ha adquirido especial magnitud en los últimos años: el importante crecimiento de familias, niños y jóvenes en situación de alto riesgo social, con las consecuencias negativas que de ello pueden derivarse para toda la sociedad”* que indica la continuidad de una concepción preocupada más por la seguridad de la sociedad que por garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes que nacen y viven en ella.

Por otra parte, se propone desarrollar políticas *“...educativas orientadas hacia la infancia y adolescencia en dificultad social”*, lo que confirma que el cometido del Instituto remite a situaciones de vulnerabilidad socioeconómica.

Sin embargo, la evaluación de la etapa 1995-1999 realizada por el Presidente del Instituto Nacional del Menor, da cuenta de un cambio de orientación: *“El INAME es más que una Institución: es una garantía en la defensa de los derechos de los niños y de las niñas de todo el país; (...) es una instancia de coordinación donde lo estatal y lo privado se articulan para que desde allí se emitan políticas públicas nacionales de infancia y adolescencia; es un interlocutor válido para dialogar con los padres y la opinión pública sobre todo lo que concierne a nuestros hijos.”*

De acuerdo con este planteo, **la CIDN como paradigma orientador de la gestión que ubica al niño y a la niña como ciudadanos sujetos de derechos, supera en el discurso la categoría “menor” y su carga semántica históricamente construida, lo cual significa una inflexión respecto de las fases anteriores.**

Este cambio también se advierte desde la perspectiva del rol del Estado, en la medida en que apela a la articulación gubernamental-no gubernamental en el diseño de políticas públicas de infancia y adolescencia, ubicando a las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) como socios del Estado, en términos de *“...las distintas organizaciones de la Sociedad Civil organizada (...) hemos encontrado un socio invaluable que no sólo acudió a la convocatoria que le hicéramos en 1995 a poco de asumir, sino que fue aumentando su compromiso de manera constante.”*

Lo anterior devela su pertinencia con el modelo imperante de políticas sociales, tercerizadas o privatizadas, cogestionadas con el sector privado social y financiadas por el Estado, que identifica la reforma del Estado con la reducción de su tamaño. Al mismo tiempo, **ubica al Instituto como rector de las políticas de infancia desde la coordinación interinstitucional y un abordaje multidisciplinario e intersectorial, que requiere de una reestructura del organismo;** esto se expresa en términos de *“adecuar por medio de una Reestructura Orgánica al INAME, como organismo rector en materia de políticas de infancia y adolescencia, para los requerimientos emergentes de la CIDN”.*

Apela a la focalización y a la descentralización como instrumentos característicos de este modelo. Sus indicadores son la centralidad que adquiere en esta etapa el Plan CAIF y la concepción que lo orienta, así como la creación de Centros de Estudio y Derivación (CED) en todas las capitales departamentales del país, aspecto que será retomado al analizar la dimensión de las estrategias diseñadas.

Finalmente, cabe señalar el énfasis puesto en la necesidad de apoyar las acciones tendientes a la aprobación de un nuevo Código de la Niñez y Adolescencia, mandato

de la Convención, a los efectos de adecuar el marco normativo a la nueva doctrina y paradigma, y en profundizar los procesos de cooperación ya instaurados con UNICEF.

- **Sujeto de las políticas**

El documento del Presupuesto quinquenal prioriza acciones dirigidas en particular a la familia, al niño en la primera y segunda infancia, al adolescente, al minusválido y al niño o adolescente en conflicto con la ley. Propone el fortalecimiento de *“...los lazos familiares (...) mediante el abordaje de familias en situación de riesgo social...”* y *“... un enfoque integracionista del niño a la familia y la comunidad...”*, orientadas a la infancia y adolescencia *“en situación de dificultad social”*.

Desde la perspectiva de los sujetos se observa una mayor presencia de la familia como grupo meta y del niño como miembro de la familia y la comunidad, en concordancia con los principios orientadores de la CIDN y los derechos en ella consagrados.

En consonancia, el análisis de la dimensión anterior remite exclusivamente a la infancia y adolescencia en situación de pobreza, a la que se caracteriza como situación de riesgo, categoría que es expresión de la presencia en el discurso de la doctrina de la situación irregular pese a la instauración de la nueva doctrina.

- **Estrategias diseñadas**

El Plan Quinquenal que se está analizando expone que *“Para poder dar cabal cumplimiento a estos objetivos y políticas institucionales, se deberán atender, a través de programas diferentes, tres áreas fundamentales: a) Área preventiva, b) Área Asistencial, c) Área Educativa.”*

Las acciones de carácter preventivo, señala, se desarrollarán por medio de todos los servicios del organismo y las de carácter asistencial a la prestación de servicios, tanto de apoyo a la familia como los que implican la separación del niño/a y adolescente de su medio familiar. El área educativa refiere a la implementación de estrategias de asistencia social, facilitadoras de procesos surgidos del medio, por medio de una política preventiva del abandono e institucionalización, con un enfoque *“integracionista del menor a la familia y la comunidad.”* Con esta política se procura *“proponer opciones que guíen la integración y la coherencia curricular en pos de una educación humanística y de la capacitación laboral.”*

La centralidad de la prevención surge como estrategia y la educación como política, lo que denota un cambio respecto de la fase anterior que estaba centrada más en un enfoque social que educativo. Retoma la necesidad de incorporar los procesos desarrollados por la sociedad civil e incorpora nuevamente la categoría “menor” como presencia del paradigma de la situación irregular, pese al cambio de paradigma que revela esta etapa.

Prioriza tres líneas de acción:

- Desinternación y no internación, asistiendo al menor en su núcleo familiar como abordaje metodológico principal, para lo cual privilegia el trabajo con la familia en términos de promoción-protección para que pueda cumplir adecuadamente su rol.
- Creación de Centros por Perfiles que reúnan niños y jóvenes con características comunes, dando así respuestas específicas, según la problemática.
- Selección y capacitación permanente de funcionarios como forma de mejorar la gestión institucional.

El énfasis se pone en **la desinternación y la no-internación asistiendo a los niños/as y adolescentes en su núcleo familiar** para lo cual impulsa:

- El redimensionamiento del Plan CAIF como espacio de atención integral diurna para niños de 0 a 3 años, tramo etéreo no contemplado por ningún otro organismo en esta etapa. La incorporación del Plan CAIF, supuso la creación de una Secretaría Ejecutiva específica en la órbita del Instituto y de una División en su organigrama como forma de garantizar su continuidad en el marco del organismo.
- La apertura de Centros de Estudio y Derivación en cada capital departamental (desde 1975 sólo funcionaba en Montevideo, como puerta de entrada al sistema), en tanto servicios referentes a nivel local y garantes de los derechos de niños y niñas.
- La ampliación de la modalidad de servicios en convenio con el organismo, para cuya gestión se crea una División específica, con el fin de supervisar y evaluar los programas ejecutados a través de la transferencia de recursos a las OSC.
- La creación del Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (INTERJ) dirigido a la atención de adolescentes en conflicto con la ley, con el fin de rediseñar el sistema de “alta contención” que caracterizó la etapa anterior, y sustituirlo por proyectos de carácter socioeducativo; progresivamente por medidas alternativas a la privación de libertad, dejando las medidas privativas como último recurso y por el menor tiempo posible.
- En el área de internados se propone como alternativa la adopción o la atención en un sistema familiar: los Hogares de Alternativa Familiar (nueva denominación de los Hogares Sustitutos Remunerados), proponiendo incrementar esta modalidad.
- Continúa con el Programa de Atención de Niños en situación de calle, modalidad que se amplía mediante convenios con las OSC.
- Define como prioritario el diseño de programas dirigidos a prevenir y tratar las adicciones.
- Interviene ante situaciones de maltrato o violación de los derechos de los niños, niñas y jóvenes, mediante un servicio telefónico gratuito, denominado Línea Azul.

Desde la perspectiva institucional se propone:

- Dimensionar la capacitación de los funcionarios, convirtiendo la Escuela de Funcionarios en un Centro de Formación y Estudios (CENFORES), con fines de capacitación en cuya órbita se dicta la carrera de Educador Social.
- Profundizar una política de comunicación, para lo que se crea un área específica, con el fin de llegar a la sociedad y transformar la imagen del Instituto.
- Dimensionar y actualizar el Sistema de Información Para la Infancia.
- Apoyar acciones tendientes a la aprobación de un nuevo Código de la Niñez y Adolescencia.
- Adecuar por medio de una Reestructura Orgánica al INAME, como organismo rector en materia de políticas de infancia y adolescencia, para los requerimientos emergentes de la CIDN.

Como en las etapas anteriores la propuesta fue acompañada de una reestructura institucional, esta vez de mayores dimensiones, de forma de *“...adaptar la institución a los requerimientos de la Convención”*, que prevé 1a Dirección Nacional de Infancia -que no llega a implementarse-, dos subdirecciones técnicas -una responsable del área de servicios de atención directa y la otra de las áreas técnico-profesionales, SIPI, Convenios y CED a nivel nacional- y dos Gerencias: la Dirección

del INTERJ y la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF de carácter técnico-político, con una concentración de la gestión en el ámbito conformado por estos componentes.

La descripción y análisis de esta fase revela que, el paradigma de la CIDN pautó la propuesta y el diseño institucional en lo que remite a la concepción del niño/a como sujeto de derechos y la adecuación de las estrategias a esa concepción. Esto conduce a **un redimensionamiento de la familia como sujeto y a que se priorice estrategias de intervención en el contexto y/o sustitución de la familia de origen por otra familia**. Se jerarquiza el rol rector del Instituto en el campo de las políticas de infancia, aspecto consagrado en la etapa siguiente en el Código de la Niñez y Adolescencia.

El énfasis puesto en la adecuación de las respuestas dirigidas a los adolescentes en conflicto con la ley, de acuerdo con lo establecido en la doctrina de la protección integral, por medio de la creación de un ámbito específico con categoría de instituto, es otro de los cambios introducidos. En este marco se impulsan **estrategias alternativas a la privación de libertad, tales como la libertad asistida, gestionada sobre todo por organizaciones de la sociedad civil en convenio con el Instituto**.

En concordancia con el modelo de políticas sociales imperante se profundizan los procesos de **transferencia de recursos a las OSC mediante la modalidad de convenios financiados y regulados por el Instituto, a quienes se ubica en un pie de igualdad con el Estado**. A esto se suma que el Instituto se incorpora voluntariamente al proceso de retiro incentivado de funcionarios, al margen de una política de recursos humanos que direccionara dicho proceso.

Desde la perspectiva de la reforma, desarrolla y prioriza una política focalizada a la primera infancia gestionada por el Plan CAIF e implementa un proceso de descentralización que, desde el punto de vista de la población objetivo, se expresa en la inauguración de Centros de Estudio y Derivación en todas las capitales departamentales, como servicio referente en la garantía de los derechos del niño y de aproximación a la población objetivo.

Aborda **la línea de capacitación retomando y consolidando propuestas de fases anteriores e impulsa la política de comunicación con el medio con el objetivo de transformar la imagen del Instituto, asociada históricamente a la infancia en situación irregular tal como lo imponía el paradigma imperante**.

En cuanto a las continuidades, aunque bajo una lógica actualizada, mantiene los modelos de atención que surgen en la reestructura del 85 en lo que hace a los más innovadores, aunque mayoritariamente bajo el formato de convenios y las respuestas que se han identificado como tradicionales en este campo (internados, adopción, familia sustituta en las situaciones de niños privados de su familia, servicios diurnos -llamados de tiempo parcial- para preescolares y ayuda económica a las familias), gestionadas a nivel oficial.

El acento puesto en una política de desinternación, basada en la protección de la familia, no fue acompasado por los dispositivos suficientes a nivel del INAME, agravado por el retiro incentivado de un gran número de funcionarios -al margen de una política de recursos humanos- y por una mayor demanda debido a la agudización de los procesos de empobrecimiento y fragmentación social.

c. 2000-2005

- **Orientación de las políticas**

El Documento de Trabajo presentado por el Directorio de la época al asumir, formula *“...describir las características esenciales de la organización, procurando*

precisar un diagnóstico situacional...” que posibilite un proceso de planificación orientado al fortalecimiento institucional y a un mejoramiento de su eficiencia.

Identifica como metodología utilizada la investigación-acción participativa, para lo que se convoca a funcionarios con diferentes niveles de responsabilidad en la organización, a las ONG y sus funcionarios, representantes del sindicato de trabajadores del INAME, proveedores, niños, niñas y adolescentes que participan de las actuales actividades, egresados, periodistas, entre otros.

Con base en dicho análisis define políticas institucionales de las que se destaca:

- De puertas abiertas.
- Basadas en redes de comunicación.
- Caracterizadas por una desconcentración del poder y un fortalecimiento de las autonomías funcionales e interdependientes.
- Fomento de vínculos intersectoriales e interinstitucionales, a través de la promoción de alianzas estratégicas con organizaciones estatales, organismos internacionales, y emprendimientos empresariales.
- Fomento creciente de la participación directa de la sociedad civil y de fortalecimiento de las ONG y de Supervisión Técnica por parte del INAME.
- Fortalecimiento de la institución en cuanto al cumplimiento de sus funciones y a su imagen pública.
- Promoción de una perspectiva de análisis científico de las prácticas socioeducativas desarrolladas, priorizándose la investigación científica en ciencias sociales.
- Promoción de la defensa irrestricta de los derechos del niño consagrados en la Constitución, el Código del Niño y las Convenciones internacionales.
- Consolidación del protagonismo del INAME como organismo rector en materia de infancia y responsable de políticas de Estado que promuevan la atención de niños, niñas y adolescentes.

El documento presentado valora el esfuerzo realizado respecto del fortalecimiento de la Unidad de Capacitación del CENFORES, aunque plantea la ausencia de una política de estímulo a los funcionarios de atención directa a la formación, actualización y desarrollo de los conocimientos teóricos y habilidades prácticas que la función requiere.

Como consecuencia, incorpora la centralidad de la planificación estratégica a los efectos de definir objetivos y planes que promuevan el compromiso de todos los integrantes de la organización.

La planificación estratégica como herramienta que permite *“...identificar y llevar a la práctica los objetivos a largo plazo de la organización. Deben definirse políticas de Estado en la materia, así como un plan estratégico que le permita dar continuidad a la Organización más allá de las características de sus Directores”*. El Plan deberá incluir diagnóstico de la situación punto de partida, misión, visión, estrategias de intervención, sistema de investigación, y evaluación de gestión, e implica la creación de una Unidad de Diseño de Programas Sociales, así como de una Unidad de Evaluación de Gestión articulada con la anterior.

Con estas bases plantea *“...una adecuación de la Estructura Organizacional (...) la ejecución de un adecuado Plan Estratégico que contemple los aspectos humanos, técnicos, financieros y un análisis de las características de los servicios desarrollados.”* Incluye el objetivo de fortalecer a la organización desde el punto de vista tecnológico-computacional, apuntando a la mejora del Sistema de Información Para la Infancia, concebido como Unidad de Información Nacional. En esta línea de análisis considera positivo su aporte, pero insuficiente en la medida en que se restringe a la *“contabilización de servicios, población beneficiaria y unidades operativas”*.

En el documento Resumen de Gestión de 2004 se analizan aspectos relevantes de esta etapa:

- Rediseño y aprobación de la Reestructura Organizacional enfatizando como cometido de la misma asegurar la continuidad de la implementación de políticas y programas en el mediano y largo plazo, basado en criterios técnicos con independencia de los cambios de gobierno. Para ello crea un ámbito de trabajo en equipo integrado por los Gerentes (Comité de Gerencia) que tienen responsabilidades en la toma de decisiones, seguimiento y control de ejecución. Remite a la creación de una Unidad de Auditoría de gestión integral que cumpla con el rol tradicional de fiscalización económico-financiera y agrega el de calidad de la prestación brindada a la población objetivo por los servicios propios y por convenio, y la supresión de la dependencia de los profesionales de las áreas técnicas correspondientes.
- Aprobación del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia que adecua la normativa nacional a la CIDN.
- Fortalecimiento institucional en los rubros capacitación y tecnologías de la información dentro del Programa de Infancia y Familia de Presidencia de la República, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Incorporación del Instituto al Proyecto de Presupuesto Nacional por Resultados conjuntamente con el Centro de Estudios para la Reforma del Estado (CEPRE).

La propuesta está centrada en una re-ingeniería de la institución desde la perspectiva de la Gerencia Social que, si bien se inicia en la fase anterior, en esta se profundiza. Expresión de ello es la importancia otorgada a un diagnóstico institucional como punto de partida, a diferencia de las otras etapas analizadas que parten de un análisis de situación de la infancia del cual se derivan sus acciones.

En consonancia con este enfoque, las principales estrategias remiten a la gestión organizacional entre las que se destacan aquellas que proponen el diseño de una política de recursos humanos y el fortalecimiento de las áreas de planeamiento y auditoría. En esta línea **incorpora a la tradicional auditoría administrativa una dirigida al contralor y asesoramiento referente a la calidad en la atención de la población objetivo, lo que supone un elemento innovador orientado a la mejora de los servicios prestados a la población atendida en servicios oficiales y en convenio.**

Apela a la tecnificación del organismo y se crean nuevas gerencias: Gerencia Nacional de Infancia y Familia, Gerencia del Interior y Gerencia Administrativa, que se agregan a las ya existentes: INTERJ y Plan CAIF. Todas estas conforman un equipo asesor del Directorio junto con Planeamiento y Auditoría Interna y constituyen un ámbito de coordinación de las políticas institucionales a fin de garantizar su continuidad. Propone además **un programa de fortalecimiento institucional en los rubros de capacitación y tecnologías de la información dentro del Programa de Infancia y Familia de Presidencia de la República, financiado por el BID. Esta reestructura se integra a un sistema de evaluación por resultados y pone énfasis en la rectoría de la institución en el campo de las políticas de infancia.**

- **Sujeto de las políticas**

Los documentos a los que se tuvo acceso no aportan información relevante para esta categoría de análisis, lo que es posible explicar dado que el énfasis de la propuesta de la etapa considerada está puesto en la transformación de la gestión organizacional inspirada en la planificación estratégica. Desde esta lógica, las definiciones operativas se ubican fundamentalmente a nivel de los mandos medios de carácter técnico, en este caso en el Equipo Asesor del Directorio.

- **Estrategias diseñadas**

En esta dimensión se jerarquiza los Centros de Estudio y Derivación, por lo que se propone redimensionarlos; fortalecer las Unidades dirigidas a implementar los procesos de legitimación, tenencia y adopción de niños y niñas, la atención de la primera infancia por medio del Plan CAIF, y la adecuación de los modelos anteriores de Clubes de Niños y Jóvenes para la atención a niños en situación de calle y a los jóvenes que cometen infracciones a la ley penal. Además, refiere a la implementación de proyectos de inserción laboral de los adolescentes mediante convenios con empresas, con el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y al interior del organismo.

Se dinamiza el Proyecto 300 dirigido a niños, niñas y adolescentes en situación de calle, propuesta que nace a fines de la fase anterior, consistente en un sistema de becas por un plazo de dos años con el fin de propiciar la reinserción escolar de este sector de la población. Desde el punto de vista de su financiamiento cuenta con el apoyo de un grupo de empresas que se ocupan de la recaudación y su rendición de cuentas ante la ciudadanía que es la donante.

Este Proyecto fue objeto de evaluación interna y externa en su primera aplicación, arrojando resultados positivos de acuerdo con los objetivos de impacto previstos, lo que dio lugar a que se replicara.

Entre las estrategias diseñadas propone políticas de carácter nacional en términos de: educación, integración social, pobreza y marginalidad, salud, deporte y recreación, trabajo infantil y adolescente, dificultades especiales, trabajo e inserción laboral, control de medios de comunicación y espectáculos públicos, apoyo y seguimiento al egresado.

Como surge de lo reseñado, es posible afirmar que desde el punto de vista de las estrategias sólo se observan matices en los énfasis puestos en respuestas que se están implementando en las diferentes fases o etapas analizadas.

En síntesis, **la gestión de este tramo apuesta a una reorganización desde la perspectiva de la Gerencia Social, para lo que se propone consolidar dispositivos de planificación y auditoría, así como ámbitos de gerenciamiento de las estrategias dirigidas a la población, conformados por los técnicos -mandos medios- del organismo.** Redimensiona los procesos de auditoría en la calidad de atención -elemento innovador- que presenta la fragilidad de la ausencia de parámetros en el organismo, que establezcan indicadores de desempeño y de resultados esperados, sobre todo a nivel oficial. El diagnóstico con que se inaugura esta etapa pone en evidencia la ausencia de evaluación de resultados, particularmente en su dimensión cualitativa. Pese a contar con un sistema de información calificado como el SIPI, este recoge datos de carácter básicamente cuantitativo, lo que significa un aporte parcial e insuficiente, cuando se intenta ratificar o rectificar líneas de acción.

La política de convenios continúa bajo los mismos parámetros, aunque en este contexto inaugura procesos de auditoría de calidad de atención de los proyectos gestionados por las OSC, desde la perspectiva de garantía de derechos, inéditos en el organismo. **Nuevamente se ubica al Instituto como organismo rector de las políticas de infancia y se implementa una reestructura organizativa del Instituto.**

d. 2005 a julio de 2008

- **Orientación de las políticas**

- ***En el contexto del Código de la Niñez y Adolescencia***

La etapa actual aparece pautada por el Código de la Niñez y Adolescencia, aprobado en setiembre del 2004, marco regulatorio que determina las principales líneas de acción del Instituto, tanto en los aspectos doctrinarios como operativos.

Establece como objetivos fundamentales la promoción social y la protección y atención integral, por lo que contempla al niño desde su nacimiento hasta la mayoría de edad (18 años) e incluye aspectos educativos, sanitarios, culturales, nutricionales y vinculados al trabajo.

Incorpora el principio de corresponsabilidad, en el sentido de que es obligación del mundo adulto -familia, comunidad, Estado- garantizar los derechos consagrados.

En consonancia con ello, el art. 12 refiere al derecho del niño, niña y adolescente al disfrute de sus padres y familia, y en caso de carecer de ella el derecho a crecer en el seno de otra familia o grupo de crianza que reúna las condiciones requeridas para su mejor desarrollo.

Dispone un estatuto jurídico propio para el adolescente infractor, que implica dar prioridad a lo establecido por el Código y apelar sólo subsidiariamente al Código General del Proceso, toda vez que se investigue su responsabilidad en las infracciones.

Incluye un capítulo dedicado a las Políticas Sociales de Promoción y Protección a la Niñez y Adolescencia que garanticen la implementación del marco jurídico que orienta las intervenciones dirigidas a la infancia, aspecto inédito en el campo jurídico.

Define como objetivos de estas políticas la promoción social y la protección y atención integral y como principios básicos el art. 19 establece: *“El fortalecimiento de la integración y permanencia de los niños y adolescentes en los ámbitos primarios de socialización: la familia y las instituciones educativas; la descentralización territorial que asegure el acceso de los niños, adolescentes y familias en toda la gama de servicios básicos; la participación de la sociedad civil y la promoción de la solidaridad social hacia los niños y adolescentes.”*

El criterio rector, de acuerdo con el principio de concurrencia previsto en el art. 7, dispone *“...velar por el desarrollo armónico de los niños y adolescentes, correspondiendo fundamentalmente a la familia y los sistemas de salud y educación su seguimiento hasta la mayoría de edad.”* En el art. 22 numeral g, se establece el diseño de un sistema de indicadores de desarrollo del niño y adolescente, respetando el derecho a la privacidad y el secreto profesional.

Prevé la creación de un Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente, de integración multidisciplinaria y multisectorial, uno de cuyos integrantes es el Instituto, como forma de garantizar la integralidad y favorecer la concreción de un plan nacional de acción dirigido a la infancia, con la participación de los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados.

En el capítulo IX, art. 68 define las competencias del INAME, en términos de:

“El Instituto Nacional del Menor es el órgano administrativo rector en materia de promoción, protección y atención de los niños y adolescentes del país y su vínculo familiar al que deberá promover, proteger y atender con todos los medios a su alcance. Deberá determinar, por intermedio de sus servicios especializados, la forma de llevar a cabo la implementación de las políticas a través de distintos programas, proyectos y modalidades de intervención social, públicos o privados,

orientados al fortalecimiento de las familias integradas por niños y adolescentes y al fiel cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 12 y 19 de este Código.”

Agrega, de acuerdo con los principios que orientan la CIDN, que el niño o adolescente deberá ser oído buscando favorecer el pleno goce y la protección integral de sus derechos, que se deberá garantizar igualdad de oportunidades, priorizar a los más desprotegidos y vulnerables, que los adolescentes que estén a su disposición deberán ser apoyados en los procesos de autonomía cuando lleguen a la mayoría de edad y los que presenten discapacidades podrán permanecer bajo su protección aunque sean mayores de edad.

Refiere a su responsabilidad de fiscalización de instituciones privadas a las que concurren niños, niñas y adolescentes, sin perjuicio de la competencia de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP); y coloca en consonancia con lo dispuesto en el art. 12, la necesidad de considerar las múltiples configuraciones familiares en términos de: *“Deberá también incorporar en todos los programas que gestione, en forma directa o en la modalidad de convenio, un enfoque comprensivo de las diversas situaciones familiares de los niños y adolescentes.”*

Por último, establece que el Instituto deberá desarrollar un Sistema Nacional de Información sobre Niñez y Adolescencia. El nuevo Código modifica la denominación del organismo por el de Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), manteniendo el carácter de servicio descentralizado a todos sus efectos y competencias. Como consecuencia se deroga el Código del Niño y toda otra disposición legal que se oponga a esta nueva normativa.

- En el contexto del Ministerio de Desarrollo Social

En esta fase se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), ámbito de coordinación de políticas públicas bajo cuya órbita se ubica el Instituto; y más recientemente se diseña el Plan de Equidad, lo que constituye un nuevo contexto de las políticas de infancia, adolescencia y juventud en general y del INAU en particular.

El Plan de Equidad, elaborado por el Consejo Nacional de Políticas Sociales, uno de cuyos integrantes es el INAU, reubica al Instituto en el sentido de que se propone - entre otros aspectos- conformar un sistema único y diferenciado de prestaciones sociales que posibilite avanzar en una Matriz de Bienestar; la articulación de las actuaciones estatales sectoriales a los efectos de lograr la integralidad de la intervención pública; progresividad y gradualidad; aplicar el criterio de focalización como subsidiario de la universalidad; la territorialización en consideración de las particularidades locales; la descentralización en tanto transferencia de capacidades de decisión y también de recursos; y el involucramiento del conjunto del Poder Ejecutivo, los Entes Descentralizados y Autónomos, las Intendencias Municipales y la sociedad civil mediante la promoción de la participación ciudadana.

Desde el Plan de Equidad se apunta a la conformación de una Red de Asistencia Social de naturaleza no contributiva, complementaria del sistema de Bienestar uruguayo que posibilite superar la concepción de programas de ayuda a los pobres y el pasaje de programas temporales a líneas de acción estables y permanentes.

En cuanto a su población objetivo, si bien comprende al conjunto de la población, prioriza en una primera etapa a los grupos o sectores sociales cuyas condiciones de vida se ubican por debajo de la Línea de Pobreza, así como los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Apunta a la consolidación de un país integrado e incluyente desde la concepción de equidad como generación y promoción de las condiciones que nivelan las oportunidades, a lo que se agregan líneas de acción orientadas a la construcción de justicia social.

- ***En las líneas de acción del Instituto Nacional del Menor***

En el 2005 el Directorio del INAU presenta una “Propuesta Educativa Social: Construyendo Juntos el futuro INAU”, en cuya introducción plantea la necesidad de ubicar su propuesta en el *“contexto histórico social que vivimos”*, y en el *“...resto de las políticas sociales desarrolladas por el nuevo gobierno.”* Desde esta perspectiva, caracteriza la situación del país como en “profunda crisis”, lo que condiciona el accionar del Instituto y menciona como indicadores: fuerte endeudamiento, altos índices de desempleo, desmantelamiento del aparato productivo, crisis en medianos y pequeños productores rurales, agudización de la pobreza y exclusión social, más de 200.000 ciudadanos en situación de indigencia y crecimiento de los asentamientos. Agrega: *“El INAU debe acompañar los cambios que el nuevo gobierno está desarrollando. Sin un país productivo con justicia social, nuestra intervención siempre será insuficiente.”* Esto constituye un cambio conceptual con relación a las fases anteriores en cuanto a ubicar las políticas de protección en el contexto nacional y macroeconómico e indicar sus límites en dicho contexto, lo que confirma su carácter residual, por lo tanto insuficiente. En consecuencia, esta propuesta plantea la necesidad de enmarcar su accionar en el contexto más amplio de políticas a nivel de país, como condición para cumplir su cometido.

Al asumir el nuevo Directorio establece un conjunto de resoluciones, de las que se seleccionan las siguientes, dado su relación con la dimensión objeto de análisis:

- Diseñar y poner en marcha un proceso de discusión colectiva con amplia participación de todos los sectores de la institución con miras a identificar y jerarquizar problemas, recoger ideas y propuestas para la elaboración de un Plan Estratégico de transformación y desarrollo del INAU, en consideración de la misión institucional establecida por el art. 68 del Código de la Niñez y Adolescencia y la situación de emergencia social que atraviesa la sociedad uruguaya que afecta particularmente a niños, niñas y adolescentes, generando condiciones propensas a la postergación o franca violación de sus derechos. Esto requiere una profunda transformación del modelo de atención, los procedimientos de gestión, el relacionamiento entre la institución y sus funcionarios y el conjunto de la sociedad, así como el lugar que la misma le asigna.
- Impulsar un proceso de evaluación de los proyectos de atención a niños, niñas y adolescentes, oficiales y por convenio, a los efectos de ajustarlos a lo pautado por la CIDN y el Código de la Niñez y Adolescencia, como forma de garantizar una mayor eficiencia y calidad en el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- Proceder al estudio de la cobertura en salud de la población a su cargo, así como de la calidad de la atención; el grado de escolarización, rendimiento y aprendizaje alcanzados; el grado de cumplimiento de todos los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes que habitan el país; la situación del INTERJ tomando medidas inmediatas tendientes a garantizar los derechos de los adolescentes en articulación armoniosa con los de los funcionarios, adecuando criterios y procedimientos a lo prescrito por el Código de la Niñez y Adolescencia.
- Crear un ámbito de participación colectiva mixta entre la Dirección institucional y los trabajadores organizados y representados por su sindicato, en régimen de comisión bipartita.

De acuerdo con lo dispuesto en estas resoluciones es posible afirmar que la actual etapa retoma **la centralidad de la planificación estratégica como instrumento apto en el logro de las transformaciones que requiere el Instituto para cumplir con sus objetivos.** Lo hace -tal como en propuestas anteriores, fundamentalmente de la etapa 2000-2005- en coordinación con la

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y desde una perspectiva participativa.

Esto marca un cambio **en el modelo de gestión propuesto que, si bien retoma la perspectiva de la Planificación Estratégica y la Gerencia Social, revierte el carácter tecnocrático de la etapa anterior y propone un dispositivo de democratización de la gestión con un mayor énfasis en la inclusión de diferentes perspectivas.**

En consecuencia, diseña un Plan Estratégico *“desde un enfoque garante de derechos con participación del INAU, UDELAR, SUINM, UNICEF-URUGUAY...”*. El Plan se contextualiza en los cuatro principios generales que orientan la CIDN y que recoge el Código de la Niñez y Adolescencia.

Se define como inclusivo y participativo, en cuanto a *“...que deberá tomar en cuenta a la mayoría de los actores sociales Públicos y Privados que están relacionados con la infancia en todo el país. Deberá considerar la opinión de los niños/as y adolescentes”* y *“Profundizar la participación ciudadana en los temas de infancia y adolescencia”*.

Plantea como criterios de transformación institucional la descentralización, la territorialización, una nueva articulación de lo público y lo privado, y mayor y mejor coordinación interinstitucional. Estas líneas de acción indican un cambio en la orientación en cuanto a profundizar y garantizar la proximidad con la población objetivo, la potenciación de recursos y la integralidad por medio de la participación de los diferentes actores involucrados, así como la intencionalidad de revisión de la ecuación gubernamental/no gubernamental.

El diseño de este plan sigue las pautas de la Guía Metodológica de Planificación Estratégica, elaborada por el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, a los efectos de garantizar la unidad de lenguajes y criterios de sus Incisos y Unidades Ejecutoras, orientado sobre todo a generar capacidad de evaluar la gestión en el sentido de recabar información acerca del grado de cumplimiento de las metas previstas.

En su fundamentación, el Plan expresa: *“La elaboración del Plan Estratégico exige la traducción de la Visión, Misión y Políticas Institucionales prioritarias en un amplio conjunto de medidas de actuación que proporcionan el soporte necesario para un sistema de gestión y medición de sus impactos (habilitando con ello la rendición de cuentas, en relación a la organización y accountability, en relación a la ciudadanía)”*.

Tal como surge del estudio de la fase anterior, la planificación estratégica se incorpora -entre otros aspectos- como instrumento que habilita la evaluación de impactos, así como la transparencia de la gestión, aspectos marginalmente considerados en las otras etapas.

Respecto de la relación Estado-Sociedad civil, surge del marco aportado por las resoluciones la voluntad de evaluar todos los proyectos de atención, en particular los desarrollados en convenio con el INAU, a los efectos de garantizar su pertinencia con los objetivos institucionales. Esto puede interpretarse como una forma de revertir el proceso de tercerización que caracterizó al organismo -sobre todo en la etapa 1995-2000 en concordancia con la concepción de reforma del Estado imperante- construido a partir de la oferta del sector privado y no de demandas específicas del Instituto en el marco de sus políticas.

La Memoria Anual del 2007 plantea: *“Al asumir la actual administración consideró necesario mantener y mejorar la atención realizada a través de convenios con asociaciones civiles, a través de otorgar mejoras en lo que se abona por cada niño/a, adolescente atendido”*. Como contrapartida *“...se exigirá los requerimientos mínimos previstos en las reglamentaciones vigentes, así como que se atiendan*

niveles de complejidad creciente en el abordaje individual, grupal, familiar, comunitario...".

Lo expuesto **da cuenta de la intencionalidad de mantener la política de transferencia de recursos a las OSC, al mismo tiempo de adecuarla a los requerimientos exigidos por el INAU en tanto responsable y rector de las políticas en este campo, mediante un proceso de reorganización de la política de convenios. En este sentido crea un ámbito específico de trabajo, la Mesa de diálogo Directorio/ONG.**

Desde la perspectiva de la articulación interinstitucional, a nivel internacional ha desarrollado acciones con la cooperación y coordinación de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Mercosur, Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Comité de los Derechos del Niño-Ginebra.

Define la misión institucional en términos de *"garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía de todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay, como corresponde a su calidad de sujeto pleno de derecho"*; y como visión: *"El INAU posicionado como rector de políticas destinadas a promover, proteger o restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes, articulado en un Sistema Nacional de Infancia en el marco de la Doctrina de Protección Integral"*.

En ambos aspectos **se posiciona desde la doctrina de la Protección Integral y asume el mandato que emana del Código de la Niñez y Adolescencia, tanto en lo que remite a su carácter de organismo rector de las políticas como a generar un Sistema Nacional de Infancia. Este último aspecto es indicador de la perspectiva de integralidad ya reseñada, así como de la concreción de un plan nacional de acción dirigido a la infancia, que incluya la participación de los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en este campo.**

Tanto la misión como la visión de la propuesta del Instituto presentan como fragilidad la ausencia de contextualización en un modelo de país hacia el cual dirigirse y su consecuente matriz de políticas sociales, así como al lugar de la infancia, adolescencia y juventud en dicho modelo. Estos aspectos condicionan el alcance y orientaciones de la intervención del INAU, considerados en el diagnóstico inicial del actual Directorio.

- **Sujeto de las políticas**

En la dimensión que remite a la población objetivo, de las resoluciones analizadas surge el reconocimiento de derechos postergados y vulnerados, a la vez que dispone el análisis del grado de garantía de todos los derechos para todos los niños, con particular énfasis en el derecho a la salud y a la educación, tal como lo consagra el Código. Asimismo, presta especial atención a la población atendida por el INTERJ y a la urgencia de adecuar su accionar a lo estipulado en la normativa específica.

En consonancia con la CIDN y el Código de la Niñez y Adolescencia el foco está puesto en los niños/as y adolescentes desde una perspectiva de derechos, lo que implica la consideración de su contexto familiar y comunitario. La familia se incluye, en consecuencia, desde la perspectiva de las estrategias como grupo privilegiado para el desarrollo y crianza de los niños, niñas y adolescentes.

Desde el punto de vista de los segmentos de población, remite en particular a la primera infancia y a los adolescentes en conflicto con la ley.

Por otro lado, define líneas de acción en la dimensión de las estrategias, retomando el criterio de tramos etéreos (primera infancia, escolares, adolescencia y juventud),

en las que prioriza a los sectores en situación de vulnerabilidad social. Esto confirma la trayectoria histórica del organismo en tanto dispositivo de políticas residuales, dirigidas a focos poblacionales que quedan por fuera de la red de protección universal.

- **Estrategias diseñadas**

Con base en la orientación de las políticas descritas, el INAU plantea al inicio de su gestión mantener la cobertura alcanzada en las distintas modalidades de Protección Integral de Tiempo Completo, aunque promoviendo la transformación gradual de los modelos de atención por medio de la diversificación de propuestas no asilares, tal como la modalidad de Alternativa Familiar y de Pequeños Hogares. Si bien estas respuestas constituyen modelos familiaristas de atención que junto con la adopción se han priorizado en el período analizado como alternativas a la internación, esta fase propone su diseño desde distintos marcos conceptuales y diferentes formatos, de forma de acompasar las transformaciones tanto del marco doctrinario como de la realidad social.

Por otro lado, propone el desarrollo de programas de descentralización y articulación interinstitucional (MIDES, MSP, Intendencias, ONG), la integración social de los jóvenes del INAU en coordinación con políticas de vivienda, trabajo, educación y salud, así como la transformación cultural mediante acciones comunicativas que promuevan la concepción del niño, niña y adolescente como sujeto de derecho.

La descentralización y la articulación interinstitucional, analizadas en la dimensión Orientación de las políticas, en las líneas de acción del INAU, apuntan a garantizar la integralidad de las intervenciones y el derecho consagrado por la CIDN a permanecer en su contexto familiar y comunitario, incluido en las diferentes instancias de socialización. A nivel operativo se expresa en el diseño de estrategias desarrolladas en el territorio -implementadas por equipos multidisciplinarios que operen en una zona, región o departamento- y la articulación con todos los actores involucrados en la temática.

En consonancia con ello, el Directorio dispone la organización de tres regionales en el departamento de Montevideo, los que transversalizan la gestión institucional e interinstitucional, y en el interior del país la implementación de seis Centros de Protección de Derechos en poblaciones consideradas prioritarias. Esta estrategia indica la profundización de una política de enclave en el territorio que, como surge del presente análisis se viene perfilando en el Instituto desde la inauguración de modelos de desinstitucionalización y alternativos a la internación, que se inicia en la gestión de 1985 y se mantiene y/o desarrolla con diferentes énfasis en las distintas administraciones bajo el impacto de la CIDN, y luego del Código de la Niñez y Adolescencia.

La Memoria Anual 2006-2007 destaca las principales líneas de acción en el marco de la participación del Instituto en el Consejo Nacional de Políticas Sociales, en concordancia con los principios rectores del Plan de Equidad, las que se confirman en el Documento para avanzar en la Planificación 2008-2009, al referirse a las estrategias:

- Reorganización institucional.
- Programas articulados por franjas etáreas.
- Programas transversales orientados hacia los problemas de mayor incidencia en la niñez y adolescencia.
- Programas de protección especial a niños, niñas y adolescentes con derechos especialmente vulnerados.

A nivel operativo es posible nuclear estas líneas en torno de dos criterios: según etapas del ciclo vital y según situaciones atendidas.

En cuanto al primer criterio se ubican las líneas de acción que constituyen componentes del Plan de Equidad:

- En la primera infancia la ampliación de su red de Centros Diurnos y del Plan CAIF. Esta meta resalta la reestructura organizativa -respecto de los modelos de gestión-, ampliación de la cobertura, mejora en la calidad de la propuesta y su articulación con otras estrategias en el marco del Plan de Equidad.
- En la edad escolar el objetivo es "...consolidar, ampliar y reorientar el Sistema de Protección Integral de Tiempo Parcial que dispone el INAU en todo el país focalizándolo en los niñas, niños y adolescentes más vulnerables, operando en estrecha articulación con el Sistema Educativo." Para ello se propone aumentar la cobertura de los Clubes de Niños, así como la implementación de equipos territoriales en las zonas que más lo requieran, con el fin de posibilitar la articulación entre familias, Centros Educativos y Sistema INAU.
- Respecto de los adolescentes remite a los que se encuentran en situación de vulnerabilidad y plantea como estrategia ampliar la cobertura de los Centros Juveniles, con el objetivo de generar espacios de participación adolescente y juvenil con fines de inclusión social; así como la promoción de la atención primaria de salud dirigida a adolescentes entre 12 y 19 años en situación de pobreza, mediante la ampliación de los programas de atención de adicciones del INAU.

Sobre las líneas de acción que se organizan en torno de las situaciones atendidas a lo largo de la etapa, el actual Directorio ha propuesto y desarrollado las siguientes acciones:

- Integrar el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), que articula las políticas y programas de atención contra la violencia a niños, niñas y adolescentes y las acciones que desarrolla el propio INAU, ANEP, MSP, Ministerio del Interior y MIDES, además de contar con la participación de las OSC y el apoyo de UNICEF y PNUD. Se propone la formación, sensibilización, diseño de modelos de atención y revisión legislativa.
- Contribuir a la erradicación de la explotación sexual comercial y no comercial, mediante las acciones implementadas con el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y Adolescencia. Se ha diseñado y aprobado un Plan Nacional en el que participaron el MEC, MSP, Ministerio del Interior, Ministerio de Turismo, ANEP, Instituto Interamericano del Niño, UNICEF y las ONG representantes de SOMOS, Juventud Para Cristo y El Faro.
- Programa de Atención Integral al Consumo de Drogas dirigido a la prevención, tratamiento y rehabilitación de adolescentes y jóvenes con consumo problemático de sustancias psicoactivas, tanto en tratamiento residencial como ambulatorio. Se coordinan acciones con la Red de Drogas, Junta Nacional de Drogas, MSP, Ministerio del Interior y Gobiernos locales. Este Programa se organiza en torno de un sistema de atención que conformará la Red Interinstitucional de Drogas a nivel nacional.
- Trabajo en redes de infancia, con especial énfasis en cuatro proyectos: Redes de Infancia de Frontera, Red Educativa de Malvín Norte; Red Enredos del Parque Rodó y CED en Rincón de la Bolsa. La estrategia de red se implementa desde 1991, pero ocupó un lugar marginal en los énfasis puestos por las anteriores administraciones. Es en esta etapa cuando se le

asigna centralidad, sobre todo en el contexto del Plan Estratégico y desde la política trazada de descentralización/territorialización de los abordajes.

- Incorporación a las Casamigas y/o Centros de Protección de Derechos: experiencia piloto que se implementa en el marco de un acuerdo firmado entre la Intendencia Municipal de Montevideo y UNICEF. Estos centros constituyen ámbitos de referencia local para las políticas sociales de infancia y adolescencia, a los que se incorpora el INAU una vez evaluada la propuesta. Su objetivo es promover y proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes a partir de un modelo descentralizado y participativo que apunta a conjugar esfuerzos y recursos de diferentes instituciones mediante una estrategia de red. Son espacios de consulta y asesoramiento diseñados para resolver conflictos, atender demandas y dar respuestas a situaciones que afecten a niños/as y adolescentes y familias en determinados barrios o zonas. En 2007 funcionaron en Belvedere, Ciudad Vieja y Pueblo Nuevo y se plantea su ampliación.
- Promover la participación de los niños, niñas y adolescentes atendidos en los servicios oficiales de tiempo parcial y tiempo completo, por medio de un programa específico: Programa de participación de Infancia y Adolescencia (PROPIA). Tiene por finalidad generar espacios donde los niños, niñas y adolescentes sean protagonistas en el diseño de proyectos, cuya ejecución es apoyada por un adulto referente.
- Atención de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle en el marco de la Estrategia Institucional para el trabajo con niñas, niños y adolescentes en situación de calle, elaborada por el Comité de Calle del INAU. En este contexto cabe destacar el estudio realizado en noviembre de 2007, junto con Infamilia/MIDES, con la finalidad de brindar información actualizada y confiable, insumo para el monitoreo y eventual reformulación de políticas sociales dirigidas a este sector de la población.
- Mejorar la calidad de atención a niños, niñas y adolescentes separados de sus familias, diversificando las modalidades de respuesta y apoyando el egreso. En esta línea, se actualizó el reglamento de Hogares de Alternativa para adecuarlo a lo estipulado por la CIDN y a las transformaciones sociales, y se propuso redimensionar el Programa de Alternativa Familiar con la inclusión de familia extensa, familias comunitarias y familias solidarias; también se diseñó y comenzó a implementar el Programa Crecer en Familia que tiende a poner en marcha pequeños hogares a cargo de una pareja que reside en casas propiedad del Instituto.
- Implementar las medidas cautelares, socioeducativas y curativas dispuestas por la Justicia competente, a jóvenes que han cometido infracción a la ley penal, mediante el fortalecimiento institucional del Programa de Medidas no privativas de libertad, ampliando el elenco de medidas y la construcción de un nuevo centro para privación de libertad en Montevideo.

En este proceso de adecuación de procedimientos y propuestas en consonancia con el mandato del nuevo Código plantea:

- Construcción de “hogares de tránsito” en 17 departamentos o adecuación de los ya existentes.
- Consolidación de equipos capaces de desarrollar medidas alternativas a la privación de libertad.
- Atención socioeducativa de los adolescentes privados de libertad, acorde a la normativa nacional e internacional.

Desde la perspectiva de la organización se destacan las siguientes líneas de acción:

- Formación de recursos humanos, fundamentalmente a través del CENFORES, con prioridad en los funcionarios de atención directa.
- Proyecto de Fortalecimiento Institucional: re-ingeniería del SIPI con el fin de disponer de un sistema que posibilite proveer información oportuna y confiable del conjunto de niños/as y adolescentes atendidos por el sistema INAU a nivel nacional y datos de organizaciones públicas y privadas, Centros, Programas y Proyectos dedicados a la infancia y adolescencia que fortalezca la gestión, el monitoreo de derechos y la evaluación de las acciones desarrolladas por el organismo, y permita generar conocimiento en el campo de la infancia.
- Promoción de la cultura de derechos mediante la realización de campañas de comunicación temáticas y capacitaciones específicas.
- Inspección y contralor de espectáculos públicos a nivel nacional; revisión de artículos del Código a efectos de efectivizar la aplicación de multas cuando se cometen infracciones; inspección y contralor del trabajo infantil a nivel nacional mejorando y ampliando su nivel de acción.

La actual etapa de gestión responde, al igual que las anteriores, a un modelo de protección de los sectores pobres de la sociedad, de carácter básicamente residual. No obstante, se observa una inflexión en cuanto a la matriz, en el sentido de que parte de las estrategias desarrolladas se incluyen en el Plan de Equidad, en el marco de la creación del MIDES. **El actual contexto puede constituir una oportunidad de cambio, según la trayectoria que asuman las políticas de protección y los resultados que arrojen, lo que hoy es aún una interrogante por encontrarse en proceso.** Implica también una inflexión y avance en los procesos de integralidad y articulación, descentralización y territorialización. Respecto de la integralidad, se destaca la conformación, en esta instancia del gobierno nacional, del Consejo Nacional de Políticas Sociales como ámbito de articulación y el abordaje de diversas temáticas en espacios multisectoriales.

En esta etapa se consolida y profundiza la operacionalización de la CIDN, iniciada en la etapa 1995-2000, reforzada por la existencia del nuevo Código de la Niñez y Adolescencia que orienta las acciones en el mismo sentido.

Desde la perspectiva de los procesos de tercerización, denota una búsqueda de equilibrio entre las estrategias gestionadas por el organismo y las transferidas a las OSC, y de una reformulación de esta ecuación, aunque con bajo nivel de explicitación en el material analizado. Es posible interpretar una inflexión en el sentido de revertir la modalidad anterior centrada en la oferta de las OSC, de acuerdo con su acumulación y capacidades, por una adecuación de la oferta a las políticas trazadas por el Instituto desde su rol rector.

Retoma la importancia de la capacitación del personal, así como de una política de comunicación con el medio cuyo foco está puesto en la concepción de niño, niña y adolescente en tanto sujeto de derechos, aspecto que apunta a consolidar un cambio simbólico y cultural, indispensable para la modificación en las estrategias de abordaje.

La perspectiva de la planificación estratégica en la gestión, tal como se viene dando desde 1995 acorde con las corrientes de administración imperantes, tiene una inflexión en términos de democratización del proceso. Retoma el desarrollo de fortalecimiento institucional iniciado en la fase anterior y lo impulsa.

En esta dimensión se observa la dificultad para visualizar, desde el análisis documental, las intersecciones entre el Plan Estratégico, la propuesta del Directorio y el Plan de Equidad, más allá de sus requerimientos específicos, que de cuenta de su unidad.

En esta etapa se puede observar una profundización y diversificación en el abordaje de problemas sociales emergentes como la violencia, el uso problemático de drogas, el abuso sexual, promoviendo líneas de acción en este sentido desde espacios multisectoriales, que confirman en la práctica las orientaciones definidas al inicio de la gestión.

Al mismo tiempo, expresa continuidades en los modelos de atención, aunque reformulados y/o potenciados, tal el caso del Plan CAIF, Hogares de Alternativas y Crecer en Familia.

Al igual que en la etapa 1995-2000 se trazan estrategias de adecuación de las respuestas a los jóvenes infractores de la ley penal, profundizadas por el marco regulatorio del nuevo Código de la Niñez y Adolescencia.

Se observa como debilidad que, bajo otro formato, esta etapa también se caracteriza por el retiro de un importante número de funcionarios que no responde a una política de recursos humanos, sino a decisiones individuales, con un reemplazo que no logra equilibrios.

A esto se suma el proceso de reformulación institucional que, si bien no significó una reestructura, constituye un aspecto que impacta al organismo en cada nueva administración con los efectos negativos de inestabilidad e incertidumbre que conlleva.

Tal como surge del análisis de las resoluciones, **se mantiene la perspectiva educativa de otras etapas y se retoma la dimensión social de las políticas desarrolladas.**

Por último, a nivel de organismos internacionales mantiene y amplía la articulación en el mismo sentido en que se profundiza la articulación interinstitucional y se diversifican las situaciones abordadas.

e. Análisis estadístico del período considerado

Desde el punto de vista de la evolución de la cobertura, la información que surge del cuadro que se presenta a continuación, confirma la inflexión señalada en el período analizado en el sentido de apuntar a la no internación y a la desinternación. Los niños/as y adolescentes atendidos bajo esta modalidad (Tiempo Completo) se mantienen numéricamente estables con relación a los atendidos en servicios de enclave comunitario y en su contexto familiar (Tiempo Parcial y Atención en la Comunidad). En Tiempo Parcial, el número de cobertura de la atención en los hogares diurnos del Instituto, aumenta en forma considerable.

Cuadro 1. Evolución de la cobertura

Modalidad de atención	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tiempo Completo	3.151	3.227	3.177	2.726	2.665	2.714	3.243	3.419	3.165	3.212	3.611	3.063	3.021	2.913	2.989
En Conflicto con la Ley	113	134	169	222	369	434	474	470	536	662	636	358	325	291	253
Alternativa Familiar	1.245	1.306	1.326	1.299	1.342	1.399	1.467	1.063	1.211	1.276	1.778	1.488	1.433	1.357	1.343
Tiempo Parcial	2.434	4.067	10.605	9.402	11.787	14.692	15.409	16.110	16.178	15.259	16.076	17.087	17.055	17.165	17.540
CAIF	0	0	0	7.452	9.408	11.469	15.384	18.155	18.974	19.086	25.164	35.632	34.271	35.650	38.696
Atención a la Comunidad	6.852	7.300	6.692	1.093	1.439	2.447	2.990	3.991	3.592	3.500	3.467	3.105	3.197	3.239	3.180
Total	13.795	16.034	21.969	22.194	27.010	33.155	38.967	43.208	43.656	42.995	50.732	60.733	59.302	60.615	64.001

Fuente: SIPI.

Los datos corresponden al mes de Julio de cada año, con excepción del año 2008 que corresponden a marzo.

A partir de julio de 1997 se incrementa la población en Conflicto con la Ley, debido a la incorporación del Programa de Libertad Asistida.

Asimismo se confirma la preeminencia de la estrategia que desarrolla el Plan CAIF. Crece su cobertura de forma sostenida y exponencial en todo el período y supera a la de las otras respuestas dirigidas al niño/a y su contexto familiar.

Por otra parte, la respuesta de Alternativa Familiar, pese a haber sido jerarquizada y planteada su ampliación como alternativa a la internación, en todas las etapas del período analizado, mantiene la misma cobertura y además representa, en términos absolutos y relativos, un pequeño sector de la población atendida por el Instituto.

Respecto de los adolescentes en conflicto con la ley se observa un crecimiento que, según la fuente de información (SIPI), se corresponde con el surgimiento de medidas alternativas a la privación de libertad, aunque también es posible interpretarlo como un efecto de la crisis económica que caracterizó al país en el año 2002, con sus consecuencias en años subsiguientes, ya que es en ese momento en que se observa su crecimiento. Luego sobreviene un decrecimiento que representa casi un 50 % del total. Asimismo se constata que esta categoría representa menos del 0,4% del total de la población atendida por el actual INAU.

Finalmente, en términos generales, se muestra el aumento sostenido en la población atendida en tanto cobertura del Instituto.

5. Conclusiones

1. Las características socio-demográficas del Uruguay revelan un país con bajo número de niños, niñas y adolescentes, en los que se concentran los mayores niveles de pobreza. Esto fundamenta la prioridad en la atención a este sector de la población.
2. Las políticas sociales, y en este contexto las de infancia, se han diseñado en función de una concepción de familia tradicional nuclear que no ha acompasado los cambios producidos en este grupo humano.
3. Las políticas de infancia desarrolladas por el INAU, con algunas variaciones en su matriz, formato y/o dispositivos utilizados, responden a un modelo de protección de los sectores pobres de la sociedad, de carácter básicamente residual/asistencial que ha convivido con los modelos universales y corporativos tradicionales.
4. La creación del MIDES, la ubicación del INAU en este marco institucional y lo propuesto por el Plan de Equidad, constituyen un nuevo escenario que abre interrogantes acerca de una oportunidad de cambio en la matriz de las políticas desarrolladas históricamente por el INAU.
5. El INAU, en las diferentes etapas analizadas, es considerado el órgano rector de las políticas de infancia. El carácter sectorial de las políticas sociales y el modelo de protección básicamente residual, interpela la pertinencia de este rol asignado.
6. El período analizado en todas sus fases, con independencia de la matriz en que se sustentan, apela a que las políticas de infancia del INAU constituyan políticas de Estado, sin explicitar sus requerimientos. La reiteración de este planteo durante más de una década es indicador de fragilidades no identificadas en la propuesta.
7. La Convención Internacional de los Derechos del Niño implica una inflexión en la matriz que orienta las acciones del INAU, al introducir un nuevo marco doctrinario que incorpora una concepción de niño y adolescente como sujeto de derechos que supera la distinción entre niño y menor, producto del paradigma de la situación irregular que imperaba hasta el momento.
8. La Convención reconoce al niño como ciudadano y todos los derechos para todos los niños, en un escenario de políticas estatales que transfieren la responsabilidad del Estado a la familia y a la sociedad civil, y en un contexto social de crisis caracterizado por el empobrecimiento y la agudización de la fragmentación social, lo que condiciona su efectiva operacionalización.
9. En su conjunto, con diferentes énfasis, el período analizado pone en evidencia una línea de continuidad en el sentido de orientarse a profundizar, a nivel conceptual y operativo, el paradigma de la protección integral en que se sustenta la Convención.
10. El enfoque de las políticas del INAU, en el período objeto de estudio han oscilado, en sus diferentes etapas, entre enfatizar su componente social o el educativo sin una explicitación conceptual de estas categorías.

11. A nivel de las estrategias desarrolladas, con el retorno al régimen democrático en el país se produce un cambio del modelo centrado en la internación con base en la doctrina de la situación irregular, y se profundizan estrategias orientadas a abordar al niño/a y adolescente en su contexto familiar y comunitario, que se consolida con el cambio de paradigma que impone posteriormente la Convención.
12. En el período analizado no se registran rupturas en los modelos tradicionales de atención -internados, hogares remunerados alternativos a la familia biológica, adopción- sino revisiones conceptuales y consecuentemente estratégicas que han acompasado, aunque con rezago, las transformaciones doctrinarias y de la realidad social.
13. Las respuestas alternativas a la internación, desde diferentes marcos conceptuales, se han orientado a estrategias de sustitución de la familia de origen por contextos familiares o modelos de internación bajo el formato de hogares que apuntan a la desinstitucionalización.
14. Las estrategias diseñadas desde diferentes matrices de políticas sociales y con diferentes grados de explicitación, apuntan a la no internación, la desinternación y la desinstitucionalización desde un modelo de protección de la familia que no fue acompasado por dispositivos suficientes del INAU, acordes con el escenario socioeconómico de agudización de los procesos de empobrecimiento y fragmentación social.
15. En la actualidad se enfatizan las estrategias descentralizadas, intersectoriales y en el territorio, como expresión de las indicaciones de políticas establecidas por el Código de la Niñez y Adolescencia y en consonancia con lo pautado por la CIDN, que apuntan a profundizar la efectivización de derechos.
16. El Plan CAIF es una línea de acción que se consolida, lo que implica jerarquizar a la primera infancia a partir de su atención en el marco de una estrategia multisectorial, territorial y focalizada, de carácter preventivo y promocional que incluye la articulación gubernamental-no gubernamental y contempla al niño/a y su entorno familiar.
17. La atención de niños, niñas y adolescentes en situación de calle, constituye una estrategia sostenida y jerarquizada, como respuesta a una problemática de carácter estructural que emerge en el período analizado, desarrollada en articulación con ONG.
18. En las propuestas analizadas se observan redefiniciones en el abordaje de los adolescentes que presentan problemas con la ley penal, en concordancia con los avances doctrinarios y legislativos, lo que indica las dificultades para lograr avances sustentables en la atención de esta problemática.
19. En el análisis de las propuestas de todo el período analizado se observa como carencia a resaltar, la ausencia de la consideración específica de la dimensión de género.
20. A partir de 1995, en el contexto del proceso de Reforma del Estado, con diferentes énfasis, el INAU desarrolla y profundiza una política de transferencia de recursos a ONG, mediante un proceso de tercerización de los servicios que atiende más del 80 por ciento de la población objetivo del organismo.
21. La incorporación de la Planificación Estratégica, de dispositivos de evaluación y control de calidad, sumado a la implementación y desarrollo de un sistema de

información se consolida y profundiza en todo el período, fundamentalmente a partir de 1995.

22. Se observa la incorporación sostenida en las líneas de acción de estrategias de carácter comunicacional, dirigidas tanto a la transformación de la imagen del INAU, como a la de niño, niña y adolescente, con el objetivo de generar un cambio cultural ante la temática.
23. El INAU incluye entre sus estrategias un servicio de formación especializado, el Centro de Formación y Estudios, dirigido a la capacitación de los funcionarios del sistema y a la formación de Educadores Sociales de nivel terciario, lo que constituye una fortaleza del Instituto, aunque la fragilidad radica en que este Centro no se ha contextualizado en el marco de una política global de recursos humanos.
24. La estadística acerca de la cobertura de atención a la población del INAU, denota la profundización sostenida de una política de no internación, y concomitantemente la ampliación en estrategias de tiempo parcial, fundamentalmente en la primera infancia a través del Plan CAIF.

6. Desafíos

1. Definir el lugar de la infancia, adolescencia y juventud en el marco de un modelo de país, como horizonte y contexto de las políticas de infancia, que las oriente y garantice la disminución de la brecha entre los derechos formalmente reconocidos y su efectiva consagración.
2. Diseñar políticas que reconozcan la diversidad de arreglos familiares, que aborden tanto los aspectos materiales como simbólicos de sus transformaciones.
3. Considerar en el diseño de las políticas institucionales la articulación de los derechos individuales al interior de las familias, generando respuestas integrales que contemplen tanto a la personas como al grupo familiar en su conjunto.
4. Incluir la dimensión de género a nivel de políticas, planes, programas, proyectos y estrategias, de modo de garantizar la equidad en este campo de intervención estatal.
5. Profundizar los procesos de descentralización, territorialización como forma de desburocratizar las intervenciones, acercar los servicios a la población objetivo y generar espacios de participación y construcción de ciudadanía.
6. Dado el diseño sectorial de las políticas sociales, profundizar la articulación interinstitucional como estrategia hacia una política de infancia de carácter integral que posibilite transversalizar a las políticas sectoriales.
7. En el marco de la actual propuesta de reforma del Estado, incorporar al debate de las políticas de infancia la consideración de:
 - la adecuada ecuación en la articulación gubernamental/no gubernamental, en consideración de que el financiamiento proviene fundamentalmente del Estado, lo que implica particulares desafíos respecto de las modalidades de regulación que requiere esta articulación;
 - el ámbito de competencia específico del rol rector asignado al INAU y su pertinencia, dado la dispersión en diferentes dispositivos del aparato estatal de las políticas dirigidas a la infancia;
 - la institucionalidad requerida para el diseño de una política de Estado.
8. Definir parámetros de eficacia y eficiencia, en aspectos cuanti y cualitativos, desarrollar procesos de evaluación permanente, a los efectos de aportar insumos que orienten la rectificación o ratificación de los cursos de acción, así como a los procesos de innovación, y que den transparencia de la gestión.
9. Promover y profundizar los debates teóricos sobre las diversas temáticas que comprende el campo de la infancia con base en la experiencia acumulada, que aporte a la generación de conocimientos y su socialización, a fin de superar una perspectiva centrada en aspectos instrumentales y operativos.
10. Un desafío particular remite al abordaje de los adolescentes en conflicto con la ley, que pese a constituir en términos relativos y desde el punto de vista cuantitativo un sector reducido de la población atendida, afecta a la institución

en su conjunto, sin que se logre consolidar una estrategia dirigida a este sector de la población a lo largo del período analizado.

11. Promover y profundizar la multidisciplinariedad como forma de flexibilizar las fronteras disciplinarias y posibilitar una mejor aproximación y comprensión de la complejidad de la realidad social.
12. Profundizar la perspectiva multisectorial y multidisciplinaria que se viene desarrollando, en el abordaje de las nuevas problemáticas sociales y/o nuevas manifestaciones de antiguos problemas sociales que comienzan a adquirir centralidad en este campo, como la violencia y las adicciones, entre otros.
13. Profundizar la articulación de los diferentes componentes al interior del INAU a nivel nacional.
14. Diseñar políticas de recursos humanos que acompañen las transformaciones, tanto del aparato estatal y su impacto en el INAU como de los objetos y sujetos de intervención, con énfasis en la generación de oportunidades e incentivos para la formación continua.

7. Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis. *La hechura de las políticas sociales*, Grupo Editorial, México, 1992.

Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay. Midaglia, Carmen, Colección Becas de Investigación, CLACSO-Asdi, Buenos Aires, 2000.

Análisis de situación. Menores en circunstancias especialmente difíciles. Brisco, A., Facal, Z., Fontenla, A., García, S., Guariglia, M., UNICEF- Uruguay, 1991.

Código de la Niñez y Adolescencia. Ley 17.823. Balbela, Jacinta, FCU, Uruguay, 2004.

Derecho a tener derechos. Serie de Infancia, Derecho y Políticas Sociales en América Latina. 4 tomos. Programa regional/nacional de capacitación en derechos del niño y políticas sociales para la infancia y adolescencia en América Latina. UNICEF. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Bogotá-Colombia. IIN (s/f).

Donzelot, Jaques. *A policía das familias*, Graal Ltda., Brasil, 1986.

Familias en cambio en un mundo en cambio. Comp. Fassler, Clara, Red de Género y Familia, Ed. Trilce, Montevideo, 1996.

Filgueira, Carlos - Filgueira, Fernando. *El largo adiós al país modelo*, Ed. Arca, Montevideo, 1994.

Gattino, Silvia, Aquín, Nora. *Las familias de la nueva pobreza. Una lectura desde el TS*, Ed. Espacio, Buenos Aires, 1999.

Infancia, Derecho y Políticas Sociales en América Latina. O´ Donnell, Daniel, Tomo 1, UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe-IIN, Uruguay, 1996.

La reforma social como cuestión política. Lournaga, María Elena, Mesa de diálogo: Políticas de inclusión social. Análisis y propuestas. Comp. Fassler Clara, Red de género y familia, UNFPA/FCS/Trilce, Serie Políticas Públicas, 2007.

Manual de aplicación de la Convención sobre los DDNN. UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Ginebra, Suiza, 2001.

Molina, Carlos Gerardo. *Modelo de protección para pobres, alcance y limitaciones de un nuevo modelo de política social para la región*, 2006.

Transformaciones de las familias en América Latina, Arriagada, Irma, en *Familias en cambio en un mundo en cambio*. Comp. Fassler, Clara, Red de Género y Familia, Ed. Trilce, Uruguay, 2006.

Una genealogía de la familia uruguaya: familia y modernización en el Uruguay del 900. De Martino, Mónica, Revista Fronteras No.1, DTS, FCS-Udelar, 1995.

Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana. Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián. Curso de Gerencia Social: "Las políticas sociales como gestión pública del riesgo social: alternativas y desafíos", INDES-CIESU-BID, 2006.

Documentos del INAU

Informe de los Responsables de Políticas Públicas sobre situación de la infancia y estrategias de acción en América Latina-Uruguay-INAME, 1990.

Presupuesto Quinquenal 1995-1999.

Presupuesto Quinquenal 2000-2004.

INAME a los 10 años de la CIDN. Evaluación de una Gestión-Retrospectiva y Proyecciones, 1995-1999.

Documento de trabajo Perspectivas del INAME para el período 2002-2003.

Resumen de Gestión 2004.

Propuesta Educativa Social. Construyendo juntos el futuro del INAU - Directorio del INAU, 2005.

Plan Estratégico INAU 2005-2007.

INAU. Presentación Institucional 2007.

Memoria Anual 2007.

Lineamientos estratégicos para el 2005-2008.

Lineamientos 2009, INAU-DIRECTORIO.

Otros documentos

Guía Metodológica de Planificación Estratégica - Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado. Marzo-2005.

Plan de Equidad – Ministerio de Desarrollo Social, MIDES.