

# **Interacción Estado – sociedad civil en el sistema de políticas públicas de infancia**

---

María Elena Lurnaga

Marzo 1999



Instituto de Comunicación y Desarrollo  
Montevideo-Uruguay  
[icd@adinet.com.uy](mailto:icd@adinet.com.uy)  
[www.icd.org.uy](http://www.icd.org.uy)  
[www.lasociedadcivil.org](http://www.lasociedadcivil.org)

## **INDICE.**

### **1.- INTRODUCCIÓN.**

### **II.- POLÍTICAS PÚBLICAS y REFORMA del ESTADO. Hacia un “NUEVO CONTRATO SOCIAL”.**

- El marco general de la reforma del estado.
- Estado y políticas públicas. Controversias teóricas y consecuencias empíricas de la delimitación de esferas.
- La emergencia del “*tercer sector*”.

### **III.- INFANCIA: UN NUEVO PARADIGMA.**

- La “*ciudadanización*” del niño. La Convención Internacional de Derechos del Niño y la doctrina de la “*protección integral*”.
- El surgimiento del enfoque “*de niños y niñas en situación de calle*”.
- La caracterización de la “*infancia en situación de calle/infancia en la calle*”: una tarea compleja.

### **IV.- EL “SISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA”.**

- Un sistema de políticas públicas de infancia en construcción.
  - Las políticas.
  - La heterogeneidad estatal y societal.
- Tamaño y cobertura del Sistema.
  - El Sistema Iname.
  - Otros ámbitos de implementación de políticas.
  - La cobertura general.

### **V.- EL FINANCIAMIENTO Y LOS COSTOS DE LAS POLÍTICAS DE INFANCIA EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL.**

- Ejecución presupuestal del INAME y los montos asignados a modalidades de coparticipación.
- El financiamiento de las ONGs.
- La subvención del trabajo institucional de las ONGs.
- La gestión de recursos locales de carácter no gubernamental: el aporte del sector empresarial.
- El trabajo voluntario (público y privado).

## **VI.- MODALIDADES DE COPARTICIPACIÓN ESTADO/SOCIEDAD CIVIL.**

- Modalidades de relacionamiento.
- Propósitos y finalidades de la interacción: para el Estado, para las ONGs.
- El problema de la autonomía: técnica y financiera.
- Evaluación e indicadores de logro. Controversias y coincidencias.
- La negociación. El “*capital*” técnico y social de cada Institución.
- Las estrategias de articulación interinstitucional .
  - Redes
  - Federaciones.
  - El Comité de Seguimiento de Derechos del Niño en Uruguay.
  - Espacios de articulación interinstitucional público/privado.  
La Mesa de Diálogo ONGs/INAME.

## **VII.- CONCLUSIONES.**

### **EL IMPACTO DE LA INTERACCIÓN ESTADO/SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA.**

- El impacto hacia dentro del estado.
- El impacto hacia dentro de las ONG´s.
- El impacto hacia el propio sistema de políticas públicas de infancia.
- Los temas “ausentes”.

## **IX.- BIBLIOGRAFÍA**

## **X.- LISTA DE ANEXOS.**

## 1 - INTRODUCCIÓN.

Este estudio tiene como propósito realizar una primera sistematización de la interacción sociedad civil/estado en el sistema de políticas públicas de infancia, con especial énfasis en las experiencias de trabajo con niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Esta propuesta surge del Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), quien se vincula con las tres ONGs de Montevideo que hasta el año 1997 son las únicas ONGs especializadas en el trabajo con niños y niñas en situación de calle, y que tienen tras de sí una larga trayectoria en esta materia: Gurises Unidos, Vida y Educación y El Abrojo. Conjuntamente se definen criterios de delimitación que permitan acotar un tema tan abarcativo; se opta así por focalizar el análisis en el trabajo vinculado a niños y niñas en situación de vulnerabilidad; en las experiencias de coordinación interinstitucional y en las diversas modalidades de coparticipación estado/Organizaciones No Gubernamentales (ONG's).

Si bien inicialmente se proponía analizar en particular la “*situación de calle*” las dificultades de caracterización cuantitativa y cualitativa de la categoría “*de - en la calle*”, llevó a que finalmente el trabajo considerara niños, niñas y adolescentes en situación de mayor vulnerabilidad social. Importa señalar que el debate sobre este aspecto conceptual y sus supuestos metodológicos y pedagógicos expresa uno de los planos de mayor crecimiento y aprendizaje recíproco entre el estado y las ONGs. Asimismo, es necesario precisar que más que la sociedad civil en toda su complejidad, el abordaje metodológico da cuenta principalmente de las Organizaciones No Gubernamentales.

Hechas estas precisiones, esta sistematización constituye un primer esfuerzo de reflexión que pretende contribuir a la discusión sobre el rol del estado y de la sociedad civil en la formulación e implementación de las políticas públicas, así como a la caracterización de los aprendizajes y dificultades generados en este vínculo a través de la práctica de interacción que ha vivido el país en estos últimos años.

La práctica de interacción que se revisa tiene como paño de fondo el gran cambio doctrinario generado por la aprobación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, y los impactos que a nivel regional se producen. Este acontecimiento da lugar a un proceso que llamamos de “*ciudadanización del niño*” y que se expresa en dos vertientes empíricas: *la práctica de formulación e implementación de políticas públicas* de atención y protección a la infancia, donde se involucran actores sociales y estatales; y el proceso de revisión del derecho positivo que llega hasta hoy con la presentación del *Anteproyecto de Código de la Niñez y la Adolescencia*.

Metodológicamente se optó por la realización de entrevistas a representantes de los actores estatales y de la sociedad civil que pudiesen brindar un panorama más abarcativo de esta temática. En la esfera del Estado, se entrevistó a representantes del INAME, Ministerio del Interior, Poder Legislativo, Poder Judicial, ANEP e Intendencia Municipal de Montevideo. En la esfera de la sociedad civil se entrevistó a miembros de las tres ONG's copartícipes del proyecto, a las redes y espacios de articulación interinstitucional que trabajan con infancia, a representantes del sector empresarial vinculado a acciones de "marketing filantrópico", así como a colectivos profesionales e informantes calificados, quienes aportaron generosamente su tiempo y sus conocimientos como insumo para este trabajo (ver listado de entrevistas en anexo No. 1).

La amplitud de la temática así como el número de entrevistas realizadas nos obligó a priorizar algunas dimensiones que constituyen el eje del informe. En primer lugar, se resumen los elementos de contexto actual que social y políticamente sitúan el debate en relación a lo público estatal y lo público no estatal, lo privado, los roles sociales y estatales, la reforma del estado como elemento que marca la producción de políticas públicas y el rol del tercer sector. En segundo lugar se sitúa la Convención Internacional de Derechos del Niño como un hito que significa una revolución en las fuentes doctrinarias que orientan las políticas de infancia, se hace un breve resumen de aspectos conceptuales con el objetivo de caracterizar a la infancia en situación de vulnerabilidad social, planteándose las dificultades para operacionalizar un análisis específico de la situación de calle. En los capítulos siguientes se intenta sistematizar los aportes de los entrevistados en torno a cuatro grandes ejes temáticos: el sistema de políticas públicas, las modalidades de cooperación estado/sociedad civil que se ensayan en estos últimos años, el costo de las políticas de infancia y su financiamiento como indicador efectivo de cambios y condicionantes en las formas de interacción estado/ONGs. Finalmente se presenta un capítulo de opiniones sobre el impacto de estos nuevos formatos en las políticas dirigidas a la infancia en situación de calle y una agenda de temas pendientes de mayor profundización y revisión práctica.

El informe intenta transmitir el perfil de opiniones y experiencias recogidas, privilegiando *el discurso desde los actores*. Sin embargo se complementa con elementos de reflexión e interpretación que corren por exclusiva responsabilidad de la autora, no comprometiendo en ningún caso individualmente a los entrevistados.

## **II.- POLÍTICAS PÚBLICAS y REFORMA del ESTADO. Hacia un "NUEVO CONTRATO SOCIAL".**

- ***El marco general de la reforma del estado<sup>1</sup>.***

El debate sobre el rol del estado y por tanto de la reforma posible se enmarca en un contexto caracterizado por una doble tendencia: la globalización e integración (fundamentalmente económica, cultural y de pautas de consumo) y la fragmentación social y política. La unidad política por excelencia de la época moderna, el estado-nación, es puesta en cuestión como ámbito privilegiado de articulación de consensos y resolución de conflictos. Con diversas particularidades y con distintos “*tonos políticos*”, los procesos de reforma del estado en curso en los países del Cono Sur coinciden en los lineamientos generales de las estrategias de reforma: racionalización administrativa y control del gasto público, desregulación, desburocratización, privatizaciones y liberalización (relativa) de las funciones tradicionales del estado benefactor, privatizaciones “periféricas”, políticas de concesiones, descentralización de políticas, y en algunos países municipalización.

La relevancia que este proceso ha asumido en Uruguay en los últimos cinco años ha sido de tal magnitud que puede caracterizarse como “la segunda transición”<sup>2</sup>. Esta reforma tiene aspectos económicos, político-institucionales y sociales que han tenido prioridades y desarrollos desiguales en el tiempo, etapas marcadas sin duda por factores coyunturales y por las instancias políticas que cada una de esas reformas ha tenido que enfrentar para procesarse. Las reformas económicas se han ido procesando en forma anticipada en relación a otros aspectos de la reforma, en primer lugar porque es uno de los escenarios que aparece como más “*disociado de la política*”, donde los condicionamientos y los ritmos internacionales permiten fundamentar o justificar esa autonomía relativa; pero por otro, porque sus propios logros operan también como mecanismos de legitimación que se requieren para la obtención de los consensos políticos y sociales necesarios para institucionalizar otros aspectos del proceso. La reforma social<sup>3</sup> ha vivido avatares diferentes según los temas (reforma educativa, salud), aunque el mayor logro político para la coalición de gobierno ha sido la aprobación de la reforma de la seguridad social. La reforma política se ha institucionalizado finalmente en la recientemente aprobada reforma constitucional.

*En lo económico*, los elementos de contexto más significativos son dos: i) las demandas de apertura e integración competitiva al mercado internacional, donde los términos no son ya establecidos en

---

<sup>1</sup>.- Muchos de estos conceptos son tomados de trabajos anteriores de la autora, tales como : “*Descentralización sin municipalización: reforma del estado y gobiernos departamentales*”, Ma. Elena Laurnaga, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, D:T: 1998.

<sup>2</sup> . Esta expresión corresponde a Jorge Lanzaro, director del Instituto de Ciencia Política. La primera, ha sido la transición democrática, y la segunda constituye este conjunto de reformas que desde la particularidad uruguaya está transformando el tradicional estado batllista en aspectos básicos de su articulación, redefiniendo sus roles y su estructura institucional

<sup>3</sup> .- Esta separación entre reforma económica y social es más analítica que real, ya que aspectos tales como la reforma de la seguridad social es también y principalmente una reforma que se vincula a lo económico en cuanto es central en la reducción del gasto público y la generación de fondos frescos para reinversión.

forma exclusiva por las unidades nacionales; ii) y los cambios en el mundo del trabajo. Las estrategias tienden a devolver al mercado parte de las funciones que tradicionalmente el estado ha tenido a su cargo aunque desde una racionalidad que reconoce la necesidad de su intervención. En este sentido, la reforma económica en Uruguay no es una reforma exclusivamente privatizadora como en otros países, sino que a las conocidas políticas de ajuste estructural y de estabilización se suman estrategias de reducción del gasto público, y la liberalización relativa de la articulación de intereses que conforman una matriz de reducción relativa del nivel de intervención político en esta esfera. Se han implementado así otras modalidades de liberalización tales como la desmonopolización, la descentralización, las privatizaciones periféricas, las desregulaciones, y las concesiones. En relación a los cambios en el mundo del trabajo, la estrategia básica es la flexibilización laboral. En cuanto a la institucionalización de estas estrategias, en primer lugar hay que señalar la creación del MERCOSUR que se constituye así en uno de los escenarios privilegiados (por ahora con alcances restringidos al ámbito comercial) de articulación de intereses en ese marco supranacional que se mencionaba previamente. En cuanto a las políticas económicas y fiscales - de estabilización, de reducción de gasto público, de incentivos a la inversión, etc. pueden señalarse políticas tales como: las políticas de desmonopolización, ley de inversiones y fondos de inversión, reforma de la seguridad social, racionalización administrativa, política de incentivos a la productividad, política tributaria y sus excepciones.

*En la administración pública*, las estrategias de reforma implementadas tienen ya varios años de ejecución (se comenzó en el primer gobierno de Sanguinetti) y se centran básicamente en la tendencia a transformar la racionalidad burocrática weberiana en la llamada “*nueva gerencia social*”. Se han aplicado medidas de racionalización en términos de gasto y en términos de eficiencia, a través de diversas modalidades: aplicación de criterios de gerencia empresarial al ámbito del estado capacitando “*gerentes públicos*” de nuevo tipo; reducción del tamaño de la estructura burocrática a través de la ley de incentivos para funcionarios excedentarios y reorganización de los organigramas públicos en los Ministerios y servicios descentralizados, mediante la promoción de eliminación de unidades ejecutoras; tercerización de servicios, y otras modalidades administrativas.

*En lo político*, puede decirse que con la aprobación de la reforma constitucional dos aspectos centrales del sistema han sido modificados en la esfera institucional: la transformación del tradicional sistema de partidos y la modalidad de “*gobiernos de coparticipación*” que caracterizó a los dos partidos tradicionales a lo largo de toda la historia democrática del país, hacia un formato de “*gobierno de coalición*”. Si bien se avanzó en lineamientos que habilitan a la descentralización política y económica, estas disposiciones no son prescriptivas, por tanto radican en la voluntad política de los gobernantes

departamentales y locales. El debate y las incertidumbres giran en torno a los efectos (esperados y no esperados) de la reforma.

*En el campo de las políticas sociales,* puede afirmarse que estas se encuentran en una fase de reformulación de sus modalidades tradicionales como consecuencia de los cambios en el rol del estado. De todos modos, como tendencia general o expectativa de la coalición de gobierno, también en Uruguay la tendencia es a transformar la estrategia general de *universalización de la oferta* de servicios por la *universalización de la demanda*. En concreto, esto implica garantizar el acceso de la población a servicios, brindados por el estado o no, y una *intervención estatal más focalizada en áreas problema o sectores de población de riesgo*. Si bien por un lado, existe una fuerte propensión a reducir el gasto público en política social para no comprometer la inversión en productividad, también hay conciencia de los requerimientos de *“estabilidad social”* del propio modelo de acumulación. Al mismo tiempo, otros aspectos como la inversión en capital humano comienzan a ser también considerados relevantes para el sistema, retornando así elementos de los discursos más tradicionales de las políticas sociales. La reforma de la seguridad social es sin duda la política de mayor impacto estructural en el corto y mediano plazo; actualmente otras reformas como la reforma educativa y la reforma de la salud pública están en procesamiento así como realineamientos en torno a la *“seguridad ciudadana” como elemento de preocupación central*.

Sin duda que la agenda social de fin de siglo estará fuertemente signada por dos problemáticas cruciales: el problema de la pobreza y la crisis del empleo como fenómenos globales. El efecto de este modelo de desarrollo ha generado en América Latina un contexto de fuerte *“exclusión social”* de amplios contingentes de población, lo que plantea requerimientos de atención del problema de la *“integración social”* y de la *“seguridad pública”*. La crisis del empleo se ha transformado en un problema estructural y la sociedad debe repensar las estrategias de *“integración sistémica”* de los amplios sectores de población que constituyen el ejército de excluidos. La respuesta de los últimos años a estos dos grandes problemas (no la solución) ha sido la formulación de políticas específicas dirigidas a estos sectores, financiadas por la cooperación internacional, y a través de estrategias de implementación generalmente localizadas en las esferas del ejecutivo. Es decir, políticas sociales focalizadas, diferenciales, e instrumentadas en forma paralela al aparato burocrático formal en proceso de reforma: es la experiencia de los fondos de inversión social o de emergencia, los programas de seguridad ciudadana, los programas de prevención del delito, los programas de generación de empleo alternativo (microemprendimientos, autoempleo, proyectos de formalización del trabajador informal, jóvenes, etc).

En resumen, podemos decir que la reformulación del tradicional sistema de políticas sociales del estado de bienestar ha recorrido una tendencia a la concentración del gasto social en áreas problemáticas y a la jerarquización del rol del poder ejecutivo en su implementación, donde las ONGs participan desde modalidades diversas.

• *Estado y políticas públicas. Controversias teóricas y consecuencias empíricas de la delimitación de esferas.*

La denominada crisis del estado nación y en consecuencia los cambios en los modos de articulación o regulación estado/ mercado/ sociedad implica una reformulación de las esferas de lo “público y lo privado”, y por tanto de los roles y funciones atribuidos a cada uno. Los formatos de reforma de los países de la región, más allá de diferencias significativas en las estrategias de implementación, coinciden en diagnósticos que apuntan a la crisis fiscal, la crisis de racionalidad del aparato burocrático de corte weberiano y la crisis de legitimidad de la “representación de intereses colectivos”. Estos diagnósticos, han sustentado “terapias diversas” que coinciden por vías distintas en la reducción del tamaño del estado, en la disminución de sus costos y en la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en la implementación de las acciones públicas.

Las políticas públicas y sus nuevos formatos son el producto de esas nuevas modalidades de articulación. La primera consideración en este sentido, es la necesaria diferenciación analítica entre el concepto de “políticas públicas” y el de “políticas estatales” debiendo establecerse para el análisis empírico en cada caso el grado de intervención de cada esfera así como sus niveles de responsabilidad. Esta transferencia de funciones hasta ahora “exclusivas del estado” hacia otros ámbitos (sociedad civil organizada, organizaciones no gubernamentales, mercado), pone en cuestión la delimitación hasta hace unos años precisa entre público y privado.

En consecuencia, las políticas o productos del sistema, ya sea en su dimensión estrictamente social o en su dimensión económica, son substantivamente “políticas públicas” en cuanto son acciones dirigidas a intereses generales, pero no necesariamente son “políticas estatales gubernamentales”. Así, aparece en la agenda política de esta década con fuerza creciente la noción de sociedad civil comprometida en la formulación, implementación y a veces financiamiento de la política pública, ocupando un protagonismo compartido con el estado.

El debate conceptual en una materia tan sensible como esta y rodeada de incertidumbres, es también ideológico; por tanto, en este apartado simplemente se señalan algunos elementos conceptuales

que se derivan de las definiciones que en cada caso se asuman y por tanto, en sus consecuencias. Nos referimos a temas tales como:

- la caracterización de lo que se entiende como *roles o funciones “exclusivas” y “no exclusivas”* de cada esfera (estatal, no estatal);
- la delimitación de responsabilidades gubernamentales y las responsabilidades sociales en la formulación de las políticas públicas, en el acceso, en la financiación, en la focalización de las poblaciones destinatarias o usuarias;
- las atribuciones de cada esfera en la evaluación de las políticas y sus impactos.
- responsabilidad en la “*garantía*” de las políticas (continuidad, calidad, etc ).

Una segunda diferenciación que interesa hacer es la heterogeneidad y complejidad de la sociedad civil. Dentro de su escenario, las Organizaciones No Gubernamentales constituyen una parte de la sociedad civil, organizada y con determinados formatos de estructura institucional (organizaciones sin fines de lucro, con un objetivo comunitario o social, generalmente sostenidas por trabajo solidario, emergentes de un determinado momento histórico). Dicho esto, queda claro que la transferencia de funciones estatales hacia la sociedad civil puede tener a las ONGs como *interlocutor privilegiado pero “no exclusivo”*.

Asimismo, la modificación en los mecanismos y formas de articulación de las ONGs con el estado (como contratante, prestador de servicios a veces competitivos, regulador, evaluador) cambia el escenario donde se institucionalizan las ONGs.

Es decir, que la “*reformulación del contrato social*” que la tendencia actual de reforma del estado potencia, es un dato que “*formatea*” también el perfil de las ONGs ya existentes y establece nuevos marcos en la emergencia de nuevas instituciones.

- ***La emergencia del llamado “tercer sector”.***

El tejido social conformado por las llamadas organizaciones de la sociedad civil en sus distintas expresiones siempre ha constituido un elemento relevante en la articulación de acciones sociales. Sin embargo, el proceso de reforma del estado y la tendencia a transferir funciones no exclusivas hacia otros sectores ha transformado este sector en un actor en quien se depositan actualmente - por lo menos a nivel de los discursos - muchas responsabilidades políticas y expectativas. Para señalar solo algunos ejemplos, la llamada “*tercera vía*” ha sido el recurso fundamental de las tendencias a la *nueva “institucionalización del estado”* que cuenta con portavoces muy diversos ideológicamente (el presidente de los Estados Unidos Bill Clinton; Tony Blair, Primer Ministro inglés, Luis Carlos Bresser Pereira, Ministro de la

Reforma del Estado de Brasil, Bernardo Klisberg experto del Banco Interamericano de Desarrollo) entre los más destacados.

*En relación a la conceptualización del tercer sector*, las posiciones no son unívocas. Si bien se parte del consenso de entenderlo como ese tejido asociativo situado entre el mercado y el estado, es un ámbito que tiene algo de lo privado (las iniciativas localizadas en los particulares y las organizaciones no estatales) y algo de lo público, en la medida que constituyen emprendimientos orientados al bien general. En suma, es lo que en general se ha definido como “*lo público no estatal*”. Esta esfera, sería entonces una esfera autónoma que puede situarse entre una y otra.<sup>4</sup>

Aunque en general se coincide en definir al tercer sector como un sector “*no lucrativo*”, algunos autores distinguen esta característica de la filantropía social, asignando otras características a las organizaciones que deben ser incluidas en el mismo. Una definición “*estructural y operacional*” de las organizaciones del tercer sector pone énfasis no en los propósitos de las organizaciones o sus fuentes de ingreso sino en su estructura y operación básica. Un grupo de investigadores asociados al Proyecto Comparativo del Sector No Lucrativo de la Universidad Johns Hopkins ha identificado cinco características de las organizaciones pertenecientes a este sector como las más apremiantes:

... “*el tercer sector se define como un grupo de organizaciones que son :*

- *formales, es decir, institucionalizadas en algún grado aunque no sea necesariamente en función de un estatuto legal;*
- *privadas, lo que significa institucionalmente separadas del gobierno y de los funcionarios del gobierno.*
- *no lucrativas, no distribuyen las ganancias generadas entre sus dueños o directivos;*
- *autogobernadas, diseñadas para controlar sus actividades;*
- *voluntarias, que involucran algún grado significativo de participación voluntaria”.*

Si bien los autores reconocen que esas cinco condiciones variarán por grados en cada caso, para ser incluidas como parte del sector no lucrativo en esta *definición estructural-operacional* una organización debe realizar un buen desempeño en todos esos criterios<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup>.- El problema de la autonomía del tercer sector es un problema de discusión conceptual y político, que debe considerarse conjuntamente al debate sobre la capacidad de gestión de políticas que una esfera autónoma de este tipo puede efectivamente desempeñar.

<sup>5</sup>.- Tomado de Lester Salomón y Helmut Anheier, (1995): “*En busca del sector no lucrativo: la cuestión de las definiciones*” Instituto de Estudios Políticos, Universidad Johns Hopkins., en *Revista Umbral XXI, número especial 1995. Universidad Iberoamericana, México.*

Para González Bombal, “*el rol político del tercer sector en este nuevo esquema parece transitar “de un sentido político de participación a un sentido político de representación”*”. Esto tiene como supuesto el que la soberanía popular no alcanza a representarse ni a ejercerse por los mecanismos propios de la delegación institucional del sistema político democrático y comienza a ejercer su propia representación, en particular en aquellas acciones vinculadas a la reivindicación de derechos ciudadanos y civiles. En este marco entran especialmente las instituciones de defensa de los derechos de la infancia.

### **III.- INFANCIA: UN NUEVO PARADIGMA.**

- ***La “ciudadanización” del niño. La Convención Internacional de Derechos del Niño y la doctrina de la “protección integral”.***

La Convención Internacional de Derechos del Niño aprobada por Naciones Unidas en 1989 y ratificada por Uruguay en la Ley No. 16.137 es la convención internacional que más adhesiones ha concitado en la historia de la humanidad. La Convención implica para todo el mundo occidental un cambio de doctrina, donde se propone el pasaje de la consideración de las “necesidades” de los “menores” a la consideración de *derechos de los niños y niñas*. Diez años de trabajo insumió su preparación; y el camino recién empieza para muchos países.

*“Aprobada la Convención Internacional se percibe su carácter antagónico y de contradicción flagrante con las legislaciones “minoristas” vigentes. Algunos países inician el lento y complicado proceso de adecuación sustancial de la ley nacional al espíritu y texto de la Convención. La nueva percepción de la infancia como sujeto de derechos y la introducción de mecanismos que aseguren su exigibilidad provocan alteraciones profundas en el concepto tradicional de las políticas gubernamentales, quebrando su asociación automática con el concepto de políticas públicas... Del alternativismo comienza a transitarse en la dirección inequívoca del alterativismo”*<sup>7</sup>

Este proceso de “*expansión de la ciudadanía*” hacia el niño - que constituye el eje del nuevo paradigma -, puede asemejarse a las etapas de constitución efectiva de los estados protectores y del Uruguay moderno, cristalizada en la expansión de derechos civiles y políticos de las mujeres y de la clase trabajadora. Sin embargo, tiene algunas particularidades que son de la mayor relevancia para el estado y las ONGs, ya que este proceso de expansión de derechos, abarca a un *universo que no constituye un grupo de poder o de presión por sí mismo, sino que es un grupo que debe ser representado en la*

---

<sup>6</sup> .- González Bombal, Inés (1995): “*¿Entre el Estado y el Mercado? ONGs y sociedad civil en Argentina*”, en Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina, UNICEF/Losada, Buenos Aires.

<sup>7</sup> Tomado del Documento Base, *Programas y Políticas para la Infancia*, en Derecho a tener derecho, UNICEF. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Tomo III. Pag. 14.

*“interpretación de su interés superior”*. Por tanto, qué formato institucional asuma esa doctrina, y posteriormente, cómo se aplica, constituye un escenario de requerimientos permanentes de sectores sociales que se hagan cargo de su garantía y protección.

Los formatos y ritmos de adecuación de cada país de la región al nuevo marco doctrinario son indicativos de por lo menos dos tipos de cuestiones: la relevancia que el grupo social tiene en cada país y el tipo de estado sobre el que se implanta este nuevo marco doctrinario (sus tradiciones, culturas, grado de consolidación institucional de políticas sociales previas, países federalistas o países centralistas).

En este camino, algunas experiencias regionales - fundamentalmente la brasileña - han sido pioneras y constituyen un antecedente que nutre toda nuestra reflexión sobre el punto y toda la práctica de adecuación de la legislación y la doctrina a cada realidad nacional<sup>8</sup>. Sin ser estrictamente comparables, el caso de Brasil en nuestra opinión ha sido de gran importancia regional en lo que respecta a dos cuestiones: el estatuto formal de ciudadano que adquiere el niño a partir de este Código, y el enorme proceso de movilización social y político que acompañó la aprobación de la Convención Internacional y la redacción del nuevo Código. No cabe duda también que la magnitud de la niñez en situación de desprotección social en Brasil es incomparable con los demás países de la región. Por su parte, el régimen federal y las autonomías municipales operaron en algunos estados y municipios (no genéricamente) como instrumentos potenciadores de experiencias locales muy innovadoras en la materia.

El caso de Argentina sin embargo, parece ser uno de los más lentos de los países del cono sur; mientras algunas provincias ya aprobaron reformas como es el caso de Mendoza, en otras recién se está comenzando el proceso (como es el caso de Córdoba y la propia Provincia de Buenos Aires). El estado de bienestar social previo era sin duda más estructurado que en Brasil, y el proceso de reforma del estado que se ha implantado en este país ha significado fuertes contrastes con ese modelo previo. Esto puede haber contribuido a operar como factor de resistencia a cambios también en la cuestión de la infancia; sin embargo, es posible que el sistema federal opere en este caso como factor enlentecedor del proceso de reforma de los marcos normativos, ya que cada Provincia debe realizar ese proceso de adecuación en un clima de innovaciones muy trascendentes que abarca todas las políticas sociales (que se descentralizaron hace pocos años) y toda la problemática de la reformulación del gasto público .

En nuestro país, el proceso de adaptación de la legislación nacional a la Convención ha sido lento pero continuo y constituye uno de los escenarios de mayor relevancia de interacción de las ONGs con el estado, en particular el Poder Judicial y el Parlamento Nacional, donde se está discutiendo el Anteproyecto

de Código de la Niñez y la Adolescencia. Un país de institucionalización jurídico-formal tan temprana como el nuestro en la región, parece estar lejos todavía de equiparar el desarrollo que en este tema ha alcanzado Brasil (por lo menos desde el punto de vista normativo), lo cual habla de una dificultad adicional: el escaso peso que la cultura nacional otorga a un colectivo hasta ahora “*sin voz*” y a una forma de exclusión social encubierta en el marco del igualitarismo ciudadano de nuestra cultura cívica: la pobreza en que nace y vive el 40% de los niños y niñas menores de 14 años en Uruguay.

Hay que reconocer también que la lentitud del proceso coincide temporalmente con la reforma del estado, proceso que encuentra a Uruguay embarcado en un esfuerzo de transformación de un estado protector de amplísima cobertura, con políticas universalistas fuertemente arraigadas en la cultura y el marco normativo nacional que no tiene parangón en otros países. En el Uruguay, la incorporación de esta nueva doctrina de la “*protección integral*” que deviene de la Convención es contemporánea entonces a un proceso de revisión de un modo de articulación estatal de fuerte impronta proteccionista. Esto implica transformar un sistema de políticas sociales muy arraigadas en la ciudadanía y en la propia estructura estatal, que en particular en el tema infancia pasa de un estado “*pater*”, casi sustituto de la familia, a un estado que pretende ser garante pero no necesariamente “*ejecutor*” de las acciones de protección.

Por tanto, empíricamente, los efectos de la Convención deben rastrearse en dos escenarios diferentes: el sistema de políticas públicas de protección y atención a la infancia, y las transformaciones en el marco normativo legal del país: el Anteproyecto de Código de la Niñez y la Adolescencia. Estos dos escenarios son entonces el eje desde donde se revisan los nuevos mecanismos de articulación estado/sociedad civil.

Es importante señalar también como elemento de contexto, *el rol de los organismos de cooperación internacional* para adecuar las legislaciones nacionales a la Convención, UNICEF en particular ha sido eje fundamental de la discusión en América Latina y el Cono Sur. Pero también ha apostado tempranamente al protagonismo activo de las ONGs en este ámbito, generalmente alejado del ciudadano por el “*saber profesional*” del jurista y cierta distancia social con el legislador. Así, ha promovido o facilitado escenarios de coordinación estado/ONGs; importa entonces resaltar este aporte, ya que representa un elemento explicativo de algunos movimientos de mayor proximidad y permeabilidad entre esferas estatales y societales. El aporte de UNICEF ha sido relevante también en la comunicación intraregional del proceso que otros países del Mercosur y América Latina han seguido en esta temática.

---

<sup>8</sup>.- El análisis comparado de los procesos de reforma de la legislación nacional y los nuevos Códigos del Niño y el Adolescente fue realizado para UNICEF por Emilio García Méndez, Mary Belloff (1998): “*Infancia Ley y Democracia, en América Latina. Análisis Crítico del Panorama Legislativo en el*

Asimismo, cabe señalar que en otro sentido, otros organismos de cooperación multilateral como el BID constituyen soportes fundamentales de programas de políticas públicas en distintas materias. Seguramente la congruencia o incongruencia de estos mecanismos externos de cooperación sean una variable relevante a la hora de analizar las tendencias o énfasis *en la localización y tipo de políticas públicas* lo cual merece una reflexión desde las ONG's.

- ***El surgimiento del “enfoque de niños y niñas en situación de calle”.***

La restauración democrática tuvo sin duda enorme significación en diversos aspectos que hacen a la cultura política y cívica de los uruguayos. Por un lado, desde una tradición de fuerte politización de la sociedad, el incuestionable rol desempeñado por los “*nuevos movimientos sociales*” durante la dictadura, contribuyó a revalorizar las distintas formas de organización social como efectivas y legítimas modalidades de transformación. El aprendizaje de esos años, dejó también como saldo positivo una fuerte revalorización de la democracia como un bien a preservar, y de los derechos humanos (en todos sus aspectos) como un eje de lucha prioritario. Esto contribuyó posteriormente a incorporar el tema de la pobreza en general y de la *infancia en situación de vulnerabilidad social en particular como un tema de derechos humanos*.

Las condiciones de pobreza y exclusión crecientes producidas por el modelo económico, fortalecieron esa búsqueda de alternatividad al sistema por una vía no político-partidaria: la organización y militancia social, enfocada desde una óptica de privilegio de los derechos humanos, y en particular de los derechos de los niños y niñas en situación de pobreza extremas. Es en este marco donde surge lo que UNICEF señala como el “*enfoque niños y niñas de la calle como categoría de comprensión y acción en la lucha por los derechos del niño en América Latina*”<sup>9</sup>.

Como contrapartida, la restauración del sistema de partidos en formatos muy semejantes a los anteriores al año 1973 y cierta frustración e insatisfacción inmediata con los “*logros*” de la democracia, provocó después de 1985 un retorno a la “*militancia social*” que se vuelca fundamentalmente a las ONGs, otorgándole a este movimiento un estilo determinado.

Las tres ONGs que comparten con el ICD este proyecto (Gurises Unidos, El Abrojo y Vida y Educación), coinciden en sus orígenes con este perfil que estamos describiendo. Las tres se crean alrededor de 1989, cuentan desde su comienzo con fuerte contingente de militancia social, en algunos casos muy marcado por expectativas “*alternativas*” frente al sistema de partidos y al estado. Es justo

---

<sup>9</sup> .- Gómez da Costa, Antonio Carlos: “*Niñas y niños de la calle.: vida, pasión y muerte*” *Trayectoria, situación actual y perspectivas de una categoría de comprensión y acción social en la lucha por los derechos del niño y del adolescente en América Latina*, UNICEF Argentina, Buenos Aires, 1987.

señalar también *diferencias de matices* que en ese momento eran significativas. Vida y Educación se crea en esa etapa pero tenía tras de sí una larga experiencia de vida y acompañamiento de niños y niñas en situación de desprotección a través del hogar La Frontera. Gurises Unidos surge como un proyecto del PNUD que parte de un vínculo con el estado distinto al que en ese momento caracterizaba las posiciones de las otras ONGs, planteando desde el comienzo la necesidad de participación en la formulación de políticas sociales de infancia. El Abrojo corresponde más ajustadamente al perfil antes señalado.

En los tres casos, es posible plantear que a pesar de diferencias de “*ritmos y tonos*” las ONGs han desarrollado un itinerario que, en palabras de Antonio Carlos Gómez Da Costa, va de la búsqueda de la “*alternatividad*” a la búsqueda de la “*alteratividad*”, en particular en la relación con el estado.

Antonio Carlos Gómez da Costa, es un reconocido educador brasileño que ha contribuido centralmente como consultor de UNICEF, a nivel regional, en todo el proceso de aplicación de la Convención Internacional de Derechos del Niño a las experiencias nacionales. En el texto que estamos revisando, analiza la trayectoria del abordaje de las ONGs acerca de la infancia en situación de calle en los últimos años y sostiene que

“...el abordaje de esta cuestión (está) conducido bajo el signo del poliédrico concepto (sociológico, cultural, ético, político, pedagógico y teológico) niños y niñas de la calle, en tanto forma de aprehensión y de acción frente a los niños y adolescentes que viven parcial o totalmente en las calles, plazas y mercados de nuestras ciudades”. La primera etapa, “*Vida, se refiere a la expansión y afirmación del enfoque niños y niñas de la calle por medio de alternativas comunitarias de atención*”. La segunda etapa, “*Pasión, se refiere a la fase en que el alternativismo comienza a ser cuestionado y, en cierta forma, puesto en crisis por la noción de ciudadanía, fruto del retorno a la democracia en prácticamente todos los países de la región*”. La tercera etapa, “*Muerte, designa la etapa de afirmación de ese momento de la población infanto-juvenil, como sujeto de derechos exigibles frente a las políticas públicas*”<sup>10</sup>.

Aplicando esta conceptualización al enfoque que las ONGs uruguayas tienen de la situación de calle se puede reconocer casi el mismo trayecto: podría decirse que se pasa de una concepción de “*calle como espacio de socialización alternativo*” (alternativo a las unidades familiares y al sistema educativo que han expulsado al niño de su seno, y alternativo al sistema de políticas públicas de la época) a la *condición de “calle como un espacio alterativo”*, donde más que una categoría o condición, la calle define otro lugar de la socialización, que puede implicar situaciones de mayor o menor vulnerabilidad social y que aparece como “otro” espacio (no mejor ni peor). No es en sí misma ni una situación

“deseable” por alternativa ni estigmatizada a priori. En este sentido, el estado también evoluciona respecto a la calle como ámbito de socialización, describiendo un proceso de acercamiento y de asimilación de esta situación con un sentido menos estigmatizante que el tradicional.

- ***La caracterización de la Infancia “en situación de calle / en la calle”: una tarea compleja.***

La caracterización del universo en estudio, tanto desde el punto de vista cualitativo como desde su cuantificación, es uno de los obstáculos de mayor relevancia que en este trabajo hay que asumir. No podemos concluir un concepto unívoco para definir qué implica la situación de calle, así como tampoco es posible afirmar cuántos niños, niñas y adolescentes uruguayos viven en esta situación<sup>11</sup>.

La categoría descriptiva de infancia en situación de calle cobra relevancia de acuerdo a Antonio Carlos Gómez da Costa en la década del ochenta y se van modificando los contenidos socialmente atribuidos a ella hasta estos últimos años. Lo que ha sido considerado por algunos analistas como el “*paradigma de UNICEF*”, reconoce a la calle como ámbito válido de socialización pero aspira a reingresar al niño, niña y adolescente en otros sistemas de integración social, fundamentalmente la unidad familiar y el sistema educativo. Las ONGs desarrollan un proceso de evolución respecto a su interacción con el estado. En una primera etapa señala Antonio Carlos, las ONGs “*miraban a la familia por el espejo retrovisor*”.

En la actualidad, las organizaciones no gubernamentales uruguayas que trabajan con infancia parecen coincidir en líneas generales en la caracterización de la situación de calle y en la calle, aunque esas coincidencias son el resultado de distintos procesos históricos que llevan a este posicionamiento conceptual.

En términos generales, la situación *de calle* es aquella en donde el niño o niña desarrolla su estrategia de sobrevivencia en la calle, pero tiene referentes familiares, barriales o de otro tipo con quienes se vincula en forma más o menos cotidiana. Por tanto, *la situación de calle no es sinónimo de la mayor vulnerabilidad social*<sup>12</sup>: existen situaciones de calle vulnerables y situaciones de calle no vulnerables.

La niñez “*en*” *la calle*, refiere a una situación o condición de desprotección o desamparo, donde la calle constituye el ámbito de vida, de socialización y la referencia casi única del niño. Es la situación de mayor vulnerabilidad.

---

<sup>10</sup> Gómez da Costa, Antonio Carlos, ob. cit., pag. 10.

<sup>11</sup> .- En esto coinciden actualmente tanto Gurises Unidos, El Abrojo, Vida y Educación como el Presidente del Iname Lic. Alejandro Bonasso.

<sup>12</sup> .- Esta precisión es realizada particularmente por Paula Baleato, de El Abrojo, en entrevista del 3 de Febrero de 1999.

Vale la pena sin embargo, rescatar los matices que las ONGs consultadas plantean así como el proceso que desde el Iname se ha hecho al respecto.

Para El Abrojo, *“si bien la categoría situación de calle es debatida en sí misma, ya que en ella se nuclea un conjunto de situaciones particulares bien diversas y disímiles, parece existir un mediano consenso en que con ella se refiere a un particular proceso y lugar de socialización de niñas, niños y adolescentes. Ese lugar es la calle: en toda su amplitud, en toda su vertiginosidad, con todos sus personajes y actores; la calle se monta así, como escenario en el que cientos de niños uruguayos hoy, se desarrollan, se recrean, están, buscan, despliegan estrategias de sobrevivencia. La calle, y más precisamente las calles de la ciudad y de las zonas comerciales (ya que ésta es una problemática eminentemente urbana) se constituyen así en Escuela, en Familia, en Recreo, en Trabajo...<sup>13</sup>”*. Si bien *“asociamos la calle con lo malo, lo negativo, con lo que se debe evitar, aquí se nos habla de la calle como posibilidad y espacio de desarrollo de valores, solidaridades, encuentros. También la calle se transforma en un escenario de denuncia de un modelo social, cultural y económico que expulsa permanentemente gente, y lo que es más terrible: que expulsa a niños, niñas y adolescentes. ... El futuro de nuestra sociedad se mide por el futuro que le ofrece a las nuevas generaciones.... La calle es el más claro ejemplo en contrario del supuesto desarrollo de nuestra América Latina<sup>14</sup>”*. Dentro de la propia institución sin embargo, parece haber matices respecto a la vulnerabilidad que implica la situación de calle,; Pilar Ubillo, por ejemplo señala que *“entre los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de riesgo social, la situación de calle es la situación que presenta mayores signos de vulnerabilidad”<sup>15</sup>*.

Para otras instituciones, la situación de calle está caracterizada sustantivamente por ser el lugar en donde el niño o niña desarrolla su estrategia de sobrevivencia, pero tiene referentes contenedores (familiares o de otro tipo), con quienes se vincula cotidianamente. En este sentido, Vida y Educación establece diferencias entre la socialización *“en la calle” que se produce en el contexto del barrio - espacio continentador y de encuadre del niño - y las estrategias de sobrevivencia que se desarrollan en las calles del centro de Montevideo y zonas comerciales, a donde el niño se desplaza (sólo o acompañado) con el fin de buscar recursos para su sobrevivencia y/o la de su núcleo familiar<sup>16</sup>*.

---

<sup>13</sup> .- Tomado de Paula Baleato, Prólogo al libro “El ómnibus de El Abrojo. Un recorrido con las gurisa/es en situación de calle”, Multiversidad Franciscana/Instituto de Educación Popular El Abrojo, Montevideo 1998.

<sup>14</sup> José Luis Rebellato. Presentación del libro antes citado. Pags. 3 y 4.

<sup>15</sup> Ubilla Pilar,(1998): *“El ómnibus de El Abrojo. Un recorrido con las gurisa/es en situación de calle”*, Multiversidad Franciscana/Instituto de Educación Popular El Abrojo, Montevideo . Pag. 21.

<sup>16</sup> .- Tomado de entrevistas a Juan Pablo Monteverde y Patricia Lazaga.

Es interesante incluir aquí la puntualización que realiza Gurises Unidos respecto a que la “*situación de-en la calle no es una categoría, sino que son modalidades*” que definen tránsitos y devenir con fronteras débiles entre unas y otras. Las modalidades que esta organización ha caracterizado son:

- *el círculo violencia-control social*; constituye un círculo perverso, donde el niño está orientado por la necesidad de una estrategia más inmediata de recursos. Estiman que comprende al 27% de la población de calle.
- el niño que tiene referencia adulta pero desarrolla su *estrategia de sobrevivencia en la calle y sólo*. Es él quien define esa estrategia y lleva algo de lo que recauda a su núcleo familiar.
- *las “matotas”*; es una modalidad que comienza a generalizarse a partir de 1995 en adelante. Son niños y niñas que desarrollan una modalidad de acción pautada por una figura femenina adulta, que puede tener relación de parentesco o no con el niño. Esta modalidad en general se acompaña de situación de protección materna y de escolarización del niño/a.
- Niños/as en “*proceso de callejización*”. Son aquellos niños/as y adolescentes que se socializan fuera de sus familias y del sistema educativo, pero están en las calles de su barrio y no se desplazan a las zonas céntricas o comerciales para desarrollar estrategias de sobrevivencia<sup>17</sup>.

Desde la perspectiva del estado, particularmente en el INAME, la caracterización de “niños de la calle” no es pertinente, ya que en opinión de su Presidente “*los niños no son de la calle, están en situación de*; esto *no es una condición que cualifica una forma de ser sino una situación*”<sup>18</sup>. En este sentido, el Presidente del Iname coincide en que no es pertinente estimar cuantitativamente cuántos niños y niñas están en esta situación<sup>19</sup>.

En el ámbito del estado, la percepción de la calle como lugar no deseable es más explícita que en las ONGs. No parece haber dudas para el estado que la unidad familiar y los sistemas de integración social son siempre deseables antes que la calle. Sin embargo, uno de los elementos novedosos del relacionamiento estado - ONGs en estos últimos meses (1998) es una nueva conceptualización estatal al respecto, que implica una revalorización de los espacios comunitarios como ámbitos de aprendizaje y socialización también positivos. En este sentido, la tendencia no se queda solamente a nivel retórico, sino

---

<sup>17</sup>.- Tomado de entrevista a Enrique Saavedra, de Gurises Unidos.

<sup>18</sup>.- Estas puntualizaciones fueron realizadas por el Lic. Alejandro Bonasso, en entrevista para este trabajo. Se reproduce el sentido de su expresión pero no son palabras textuales.

<sup>19</sup>.- Importa señalar que recientes consideraciones del Lic. Bonasso respecto a que en Montevideo los niños en la calle son 500, responde más a una “*opción de focalización para un trabajo específico de atención de situaciones de mayor riesgo*” que a una cuantificación de estos niños.

que se expresa en las bases del último llamado a licitación a ONGs para co-realizar acciones localizadas barrialmente con infancia en esta situación, y que se concretó en Agosto de 1998<sup>20</sup>.

Algunos programas del INAME que se desarrollan a medio abierto ya venían realizando un proceso en este mismo sentido, comenzando a incorporar una visión menos institucionalizante de la socialización infantil y juvenil, recreando experiencias que provienen de la tradición de las ONGs y que han tenido un buen desempeño en el ámbito del estado.

Finalmente cabe acotar que la todavía insuficiente profundización del tema en el ámbito del estado se debió también a su diversidad, ya que las personas que ejercen diferentes roles institucionales y tienen historias o trayectorias distintas demostraron opiniones diversas. Es decir, que más allá de la tendencia general de “sacar al niño de la calle” existen espacios donde la apertura a otras dimensiones depende mucho del perfil de la acción institucional que a un técnico o profesional le toca desempeñar, o de las personas que están a cargo de determinadas responsabilidades. Como dice Padelieu, es un caso donde se ve al estado “en concreto”.

Interesa señalar que respecto a este tema, más allá de las diferencias en cuanto a metas y estrategias de intervención identificadas tanto dentro de las ONGs como en el estado, el consenso respecto a lo que es deseable para el niño es mayor que en otros temas. En este sentido, no existe respecto a la situación de calle una controversia tan fuerte como sí la hay respecto al problema del trabajo infantil. De parte de la sociedad civil (ONGs y otras organizaciones) parece haber una “desmitificación” de la calle revalorizándose los factores protectores provenientes de las familias, el sistema educativo y otras políticas públicas. De parte del estado, ha habido un proceso muy novedoso de revalorización de las estrategias comunitarias como modalidades de continentación y socialización adecuadas, y un mayor distanciamiento de la estigmatización de la calle como ámbito de riesgo social per se.

El resultado de esta coincidencia parece ser un nivel de madurez relativo importante a nivel de las ONGs y del estado que se expresa en el propósito conjunto de formular e implementar políticas públicas dirigidas al sector cogestionadas por los diversos actores.

#### **IV - EL SISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA.**

- *Un sistema de políticas públicas de infancia en construcción.*

La primer interrogante que se plantea es la existencia o no de un “sistema” en el ámbito de las políticas públicas dirigidas a la infancia. La conformación de un sistema implica una articulación

---

<sup>20</sup> .- En particular esta puntualización es realizada por Paula Baleato en entrevista para este trabajo, y del llamado a

funcional y política de acciones organizadas desde el estado y desde la sociedad civil que contribuya a objetivos generales comunes que trasciendan las voluntades individuales y los ciclos de gobiernos. Esto requiere como condición *capacidad de regulación, control y seguimiento de esas políticas* en función de las finalidades previstas, así como una estructura organizacional que asegure la integralidad de las acciones.

En términos generales parece haber coincidencia en que se están haciendo esfuerzos tendientes a la consolidación de un sistema de políticas de infancia aunque todavía no es una meta lograda. Existen políticas, acciones y programas con diferente grado de formalidad y desarrollo que de hecho se sustentan en una lógica de reconocimiento de dos condiciones distintas en la población infantil:

- “*los integrados*”, quienes son sujeto (¿objeto?) de políticas básicamente a través del sistema educativo formal; desde esta lógica las políticas tienden a ser universales, estando la unidad de formulación principal localizada en la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).
- “*los excluidos del sistema*”, quienes eventualmente pueden ser objeto de políticas desde el subsistema de salud, educación no formal, el INAME,<sup>21</sup>. En este caso, se trata de políticas de “*protección*” cuya responsabilidad política tradicionalmente ha estado centrada en el INAME., denominado hasta la reforma iniciada en 1988 “Consejo del Niño<sup>22</sup>”.

Coincidente con esta división *funcional no hay coincidencia en reconocer tampoco una unidad de formulación de políticas de infancia con la suficiente legitimidad* como para ser considerada hoy “la unidad” responsable de las políticas. En este sentido, dentro de los actores estatales entrevistados parece haber consenso en que el INAME tiene la suficiente legitimidad y estructura como para desempeñar esta función, pero con la integración de otros ámbitos estatales que también reclaman cierta competencia en el tema. Desde las organizaciones no gubernamentales, se coincide en la propuesta que han adjuntado como enmienda al Anteproyecto del Código de la Niñez y la Adolescencia hoy en discusión en el Parlamento, donde se propone la ampliación de la representación de los miembros de la sociedad civil (de 1 a 2) en la integración de la unidad prevista por nuevo marco para la formulación de las políticas públicas de infancia.

---

licitación a ONGS para programas de calle realizado en esta fecha.

<sup>21</sup> .- Esta caracterización hace referencia a la funcionalidad de los subsistemas en términos de su competencia principal, aunque dentro de cada uno de ellos existan acciones dirigidas a sectores de niños, niñas y adolescentes ubicados “*fuera de su competencia*”. Así el sistema educativo ha desarrollado esfuerzos de re-integración de excluidos al sistema educativo y estrategias de complementación educativa no formal, y el INAME tiene programas de atención con población integrada al sistema educativo.

<sup>22</sup> .- Para una revisión del sistema de protección del menor de 1934, ver Portillo Alvaro (1988): “*Estado y Minoridad en Uruguay*”, Roca Viva ed., Montevideo.

En relación a la localización del ámbito de formulación de políticas de infancia, las políticas de corte universal siguen estando centralizadas en cada ámbito específico (ANEP para educación, Ministerio de Salud Pública en salud entre otras), mientras en materia de políticas de prevención, protección y asistencia social se percibe cierta descentralización. Por ejemplo, es posible reconocer una tendencia a formular políticas dirigidas a la infancia y adolescencia en situación de pobreza desde diversos ámbitos del Ministerio del Interior (Dirección Nacional de Prevención del Delito, Proyecto de Seguridad Ciudadana,) o desde unidades técnicas dependientes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como el FAS. Esta tendencia podría explicarse más por el liderazgo que ejercen los organismos multilaterales - en especial el BID -, en el financiamiento de proyectos específicos dirigidos a estos sectores y que implican requerimientos funcionales específicos, que por una racionalidad estatal.

Los supuestos desde donde se formulan esos programas o acciones también son heterogéneos; los niveles de coordinación logrados hasta el momento en la esfera intra-estatal parece ser todavía insuficientes para superar esas divergencias (en algunos casos muy relevantes) y poder considerar estas acciones desde una perspectiva integral de un “*sistema*”.

#### **- Las políticas.**

De acuerdo a la Convención Internacional, las estrategias de atención necesarias para el pleno desarrollo de la protección integral de los niños, niñas y los adolescentes requieren de políticas de atención directa que pueden ser divididas en cuatro grandes subgrupos<sup>23</sup>:

- i) *Políticas sociales básicas*; son aquellas cuyos bienes y servicios transferidos son considerados “*derechos de todos y deber del estado*”. Deben tener por tanto cobertura universal.
- ii) *Políticas de asistencia social*. No son consideradas derechos de todos y por tanto deber del estado; por ende no son universales. Se dirigen a aquellas personas, grupos y comunidades que se encuentran en estado de necesidad; o sea, incapacitados temporaria o permanentemente de cubrir por sí mismos sus necesidades básicas.
- iii) *Políticas de protección especial*. Se destinan a las personas y grupos que están en riesgo personal o social, o sea, que están amenazadas en su integridad física, psicológica o moral en razón de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad u opresión.
- iv) *Políticas de garantías*. Las políticas de garantía de derechos están constituidas por un conjunto de mecanismos jurídicos e institucionales destinados a poner en práctica las conquistas del estado democrático en favor de las personas y grupos amenazados o violados en sus derechos.

---

<sup>23</sup> .- Tomado de Gómez da Costa, Antonio Carlos: ob. Cit. (páginas 28 y 29), y del documento de base para políticas públicas de UNICEF también citado previamente.

La aplicabilidad de políticas con estos criterios y en el nuevo marco doctrinario propuesto por la Convención Internacional de Derechos del Niño, remite a dos escenarios diferentes de análisis para la sistematización de la interacción sociedad civil/estado.

- *El ámbito de formulación e implementación de políticas específicas, de las acciones y programas orientados a garantizar el interés superior del niño.* Es el plano de los productos del sistema en términos de políticas públicas.
- *El marco jurídico necesario para esas garantías y ejercicio de los derechos ciudadanos del niño.* Es el plano del proceso de aplicación de la Convención Internacional a la legislación nacional y la redacción del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia. Ese escenario representa un ámbito de interacción “fundante” de un contexto de largo plazo de ejecución de políticas, donde la interacción entre la esfera estatal y privada ha sido interesante pero tiene otra especificidad en relación al ámbito de las políticas de intervención directa en las situaciones de vulnerabilidad social.

#### **- La heterogeneidad estatal y societal.**

Tanto el estado como la sociedad civil son ámbitos heterogéneos, y por tanto no es posible formular una lectura homogénea de sus componentes ni fue posible recoger imágenes sobre cada una de estas esferas que no fueran también heterogéneas. Ni el estado tiene la misma “*racionalidad instrumental*” a veces atribuida desde las ONGs y la sociedad civil, ni ésta es un cuerpo homogéneo de instituciones, estrategias educativas, compromisos éticos o ideologías.

En este sentido, surge una perspectiva del “*estado en concreto*”<sup>24</sup> que reconoce la heterogeneidad dentro de su esfera y la necesidad de analizar en cada caso su vinculación con las políticas de infancia. Es necesario revisar los factores explicativos vinculados al tipo de actividad que se realiza, a la necesidad de legitimación intraestatal de roles diferenciados, etc. Esto no excluye la responsabilidad de coordinar y procurar acciones integrales para un único “*sujeto*” de políticas. Sin embargo, los representantes de cada uno de los ámbitos entrevistados argumentaron la complejidad de su integración en “*un sistema de políticas públicas de infancia*”, aunque también señalaron la voluntad de hacerlo. Más allá de la expectativa de coordinación de estas diferencias, en varios aspectos se percibe cierta competencia por la definición de funciones específicas, y los límites a los que puede llegarse a partir de esas atribuciones.

A modo de ejemplo, se señalan dos problemáticas concretas:

- *la prevención*, materia que es reclamada como competencia por la Dirección Nacional de Prevención del Delito; y es considerada componente sustancial y natural del INAME y de las unidades y organizaciones no gubernamentales que trabajan con infancia. Sin embargo, no parece haber todavía

coincidencias en las implicancias de la “prevención”, fundamentalmente referida a la pregunta acerca de la prevención de qué.

- *La información sobre los niños, niñas y adolescentes* atendidos. El INAME reclama la competencia exclusiva de manejar el banco de datos de infancia; la Dirección Nacional de Prevención del Delito está conformando su propio registro en base a un formulario muy exhaustivo que incluye información del núcleo familiar a efectos de mejorar los insumos para una más adecuada caracterización de los menores en situaciones de transgresión o riesgo. Se parte de la hipótesis en esa dirección de que la realidad de los menores vinculados a situaciones de delito es “menos relevante” que la imagen construida socialmente en torno al tema. Algunos representantes de la sociedad civil han manifestado reticencias en que el manejo de la información del menor incluya situaciones del entorno familiar (más allá del estrictamente necesario) pero fundamentalmente, señalan resistencias a la disponibilidad estatal de esa información. En esta como en otras áreas de políticas, la intención es “proteger” al menor de situaciones de mayor victimización, para lo cual se confronta el derecho del menor a su privacidad, la responsabilidad estatal sobre la prevención y la necesidad de insumos para la definición de políticas.

- ***Tamaño del sistema y cobertura de la población en situación de mayor vulnerabilidad social.***

El tamaño y la cobertura del sistema de políticas públicas en relación al universo es un problema de difícil resolución por las dificultades de acceso a información comparable y por la imposibilidad - como se dijo previamente -, de cuantificar a la infancia en situación de calle. Sin embargo, podrían realizarse aproximaciones a partir de indicadores tales como:

- i) el gasto efectivo en políticas de infancia en situación de vulnerabilidad social en relación al gasto (público y privado) orientado a lo social;
- ii) el número de niños atendidos a través de las diversas unidades ejecutoras de políticas gubernamentales y no gubernamentales;

El primer criterio podría elaborarse a partir de la suma de la ejecución presupuestal del INAME y el presupuesto que en otros subsistemas tienen a la infancia en situación de calle como sujetos de las políticas (algunos programas de ANEP, INDA, CAIF, CECAP, INJU, CODICEN, Ministerio de Salud Pública). A estos hay que agregar los presupuestos de las ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil.

En nuestra opinión no es viable en los términos de este trabajo hacer una estimación rigurosa de esta información por dos conjuntos de razones: por la dificultad de acceso a información financiera

---

<sup>24</sup>.- Este concepto es tomado de Padelieu M, “*El Estado en Concreto*”, París, 1994.

discriminada por programa y por la dificultad de identificar la población específica a que nos estamos refiriendo.

El segundo criterio ofrece dificultades de caracterización de la población específica a que nos referimos, ya que sus políticas son de tipo universalista (como es el caso de la ANEP) .

*En función de estos elementos se opta por estimar la magnitud del sistema de políticas públicas de infancia a través de la cobertura de niños, niñas y adolescentes atendidos por el llamado “SISTEMA INAME” y las organizaciones de la sociedad civil que no están integradas a ese sistema. Para ello, la información se basa en datos brindados por el INAME y en datos provenientes del Primer Censo Nacional de Instituciones Privadas de Atención a la Infancia, realizado por el INAME, CFEE y el Instituto Interamericano del Niño en 1996<sup>25</sup>. En consecuencia, hay que señalar que la cobertura tiene carácter de “estimación muy confiable”.*

- **EL SISTEMA INAME.**

Se entiende por SISTEMA INAME al *conjunto de acciones e instituciones estatales y no gubernamentales que contribuyen a implementar políticas de acción directa en el marco de los lineamientos estratégicos formulados en las “Metas del Instituto para el período 1995-1999”.*

La cobertura general del Sistema Iname es de 28.547 niños, niñas y adolescentes en todas las modalidades de atención. Esta cobertura incluye la coordinación con el Plan CAIF, así como las ONGs, instituciones y personas que realizan tareas para el INAME a través de convenios. De esta población general no es posible caracterizar en forma exclusiva los niños, niñas y adolescentes que están o han estado en situación de calle, como tampoco es posible desagregar el presupuesto específico para este tipo de acción. Los convenios incluyen a organizaciones que trabajan en calle y en otras modalidades.

## **Cuadro No. 1.**

---

<sup>25</sup> .- La información del INAME corresponde al “Estudio de Población y Centros de Atención” INAME-SIPI, Sistema de Información para la Infancia, datos al 31 de diciembre de 1998. Departamento SIPI, 13/1/99. Esta información se complementa con análisis realizados por el Presidente del INAME Lic. Alejandro Bonasso en dos entrevistas brindadas a efectos de este estudio, así como aportes del Cr. Walter Cairo, del Departamento de Planificación.

**Número y porcentaje de Niños, niñas y adolescentes atendidos por el SISTEMA INAME en instituciones oficiales y privadas según ubicación geográfica.**

INSTITUCIONES	Montevideo		Interior		Total	
	Oficiales	3.548	33.06 %	3.337	18.7 %	6.885
Privadas.	7.181	66.94 %	14.481	81.3 %	21.662	75.9 %
<b>TOTAL</b>	<b>10.729</b>	<b>100%</b>	<b>17.818</b>	<b>100%</b>	<b>28.547</b>	<b>100%</b>

Fuente: INAME-SIPI, 1999.

Según datos de la presidencia del INAME, el Sistema Iname ha triplicado su cobertura desde la reforma iniciada en 1988 hasta el momento actual, pasando de atender 9.000 niñas y niños a 28.547.

Esta expansión de la cobertura se da conjuntamente con un cambio en la composición de las acciones que dan cuenta de ella. De una política con fuerte énfasis institucionalizador (Uruguay era el país de la región con más niños institucionalizados en proporción a su población) se pasa a una política de no institucionalización e incluso de desinstitucionalización. Esta estrategia, es sin duda el elemento clave para explicar el porcentaje tan relevante de instituciones privadas que se hacen cargo de niños, niñas y adolescentes integrados al Sistema Iname.

*Mientras en 1994 la cobertura de 9000 niños, niñas y adolescentes se componía de 5.000 niños internados y 4.000 no institucionalizados, en 1998 la cobertura corresponde a 2.500 internados (500 de ellos discapacitados) y 26.000 no institucionalizados<sup>26</sup>.*

La relación entre cobertura exclusiva realizada por las instituciones oficiales del Iname y cobertura realizada por organismos privados asociados al sistema se ha invertido en los últimos 6 años: de aproximadamente un 60% y 30% respectivamente se pasa a la actual relación donde el 24.1% de la cobertura es realizada por las instituciones oficiales y el 75.9% por las instituciones privadas.

Esta estructura se corresponde con la política institucional antes mencionada, pero también es el resultado de un largo proceso de interacción donde las ONGs de infancia han transferido su metodología al estado; y sobre todo, han confirmado con la práctica la eficacia de las acciones desarrolladas desde la esfera social. En este sentido, diversos informantes del Iname coincidieron en señalar que muchas

<sup>26</sup> .- Información brindada por el Lic. Alejandro Bonasso, febrero de 1999.

modalidades de atención son más eficaces y más eficientes para el estado cuando son desempeñadas por la sociedad civil. Un ejemplo claro es el caso de las políticas de libertad asistida<sup>27</sup>.

**Cuadro No. 2.**

**Número y porcentaje de Niños, niñas y adolescentes atendidos por el SISTEMA INAME según ubicación geográfica y modalidad de atención.**

UBICACIÓN GEOGRÁFICA	Centros de internación u hogares		En proceso de egreso		Atención diurna y Centros de Referencia		Atención régimen familiar		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Montevideo	1.395	53.8%	663	72.3%	8.048	34.1%	623	44.2%	10.729	37.5%
Interior	1.200	46.2%	255	27.7%	15.576	65.9%	787	55.8%	17.818	62.5%
TOTAL	2.595	100%	918	100%	23.624	100%	1.410	100%	28.547	100%

Fuente: INAME-SIPI, 1999.

Si se analiza la cobertura por regiones esta es mayor en el interior tanto en números absolutos como en términos relativos Esta distribución puede ser indicativa de escasos recursos de las familias u otros subsistemas de integración aunque también puede estar vinculada al mayor porcentaje de pobreza que existe en el interior del país.

Si consideramos el tipo de instituciones por región, también es notoria la mayor participación de las organizaciones de las sociedad civil en el interior que en Montevideo. EL Iname tiene algunos de sus centros especializados en Montevideo, lo que transfiere población hacia esta región; pero también el dato puede ser indicativo de que las redes sociales en el interior son las principales protagonistas de las políticas de infancia. Esto puede estar explicado por la escasez de recursos del estado a nivel local así como por una mayor sensibilidad y permeabilidad del entramado social en estos ámbitos.

Las modalidades de atención también son claramente diferentes en ambas regiones, aunque es razonable que sea así en la medida que las políticas que requieren una infraestructura técnica o institucional más especializada está concentrada en Montevideo. Es el caso de algunas situaciones de internación así como las políticas de egreso.

**Cuadro No. 3.**

<sup>27</sup> .- Esta opinión corresponde a Sergio Migliorata, Coordinador del INTERJ.

**Número y porcentaje de niños, niñas y adolescentes atendidos por el Sistema INAME según tipo de institución y modalidad de atención.**

MODALIDAD DE ATENCIÓN	Exclusiva (oficiales)		No exclusiva (privados en coparticipación)		TOTAL	
	Centros de Internación u hogares.	1.136	16.4%	1.459	6.7 %	2.595
En proceso de egreso	702	20.1 %	216	0.9 %	918	3.2 %
Atención diurna y centros de referencia	3.637	52.8 %	19.987	92.2%	23.624	82.4 %
Atención en régimen familiar	1.410	10.7 %	----- -	-----	1.410	4.9 %
<b>T O T A L.</b>	<b>6.885</b>	<b>100 %</b>	<b>21.662</b>	<b>100 %</b>	<b>28.547</b>	<b>100 %</b>

Fuente: elaborado en base a datos del SIPI, 1999.

La modalidad de atención de mayor cobertura es sin duda la atención diurna a través de centros de referencia, tanto en el ámbito del estado como de las organizaciones de la sociedad civil. Casi el 53% de las instituciones del estado desarrollan este tipo de acción mientras que el 92.2% de las privadas se concentra en ellas. Como se dijo previamente, los datos confirman la tendencia del sistema a desinstitucionalizar y mantener en el ámbito de la comunidad y la familia la mayor cantidad posible de los niños, niñas y adolescentes.

En la conceptualización del Iname, los centros de internación u hogares son servicios que brindan atención integral las veinticuatro horas del día en el entorno institucional a quienes no pueden permanecer por diversas razones en su medio natural de convivencia. Se incluyen servicios que atienden a adolescentes en conflicto con la ley. Los centros de atención diurna son servicios que brindan cuidados y atención diurna a niños, niñas y adolescentes desde los tres meses hasta los dieciocho años. Los centros del Plan Caif atienden en forma específica a la población entre cero y cinco años. Los centros de referencia son servicios prestados en la propia comunidad por equipos técnicos del Organismo. La atención en régimen familiar es un servicio que brinda atención durante las veinticuatro horas del día en un entorno familiar a aquellos niños, niñas y adolescentes que no pueden permanecer en su núcleo natural de convivencia. Los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en proceso de egreso son aquellos que están en proceso de desinternación recibiendo apoyo y acompañamiento en dicho proceso por parte de la Institución a fin de contribuir con su reinserción familiar y social. Los hogares, son pequeños núcleos de convivencia discriminados por edad, sexo y características de los niños, niñas y adolescentes; pueden ser oficiales o privados. Los hogares materno infantil son pequeños núcleos de convivencia de adolescentes embarazadas y madres. Los centros de discapacitados son servicios que brindan una atención especializada a niños, niñas y adolescentes portadores de distintos tipos de discapacidad<sup>28</sup>.

**Cuadro No. 4**  
**Número de niños, niñas y adolescentes atendidos por el Sistema INAME según tipo de institución y modalidad de atención. MONTEVIDEO e INTERIOR.**

---

<sup>28</sup> .- Según información de la Presidencia del Iname, aproximadamente un 40% de los internados en estos centros para discapacitados tienen extraedad, pero como el sistema público muchas veces no tiene otro ámbito para recibir una persona con esas características permanecen en el Iname.

MONTEVIDEO	Oficiales	Privadas	Total
• centros de internación u hogares	529	866	1.395
• En proceso de egreso	491	172	663
• Atención diurna y centros de referencia	1.905	6.143	8.048
• Atención en régimen familiar	623	-----	623
<b>TOTAL MONTEVIDEO</b>	<b>3.548</b>	<b>7.181</b>	<b>10.729</b>
<b>INTERIOR</b>			
• Hogares	607	593	1.200
• En proceso de egreso	211	44	255
• Atención diurna	1.732	13.844	15.576
• Atención en régimen familiar.	787	-----	787
<b>TOTAL INTERIOR</b>	<b>3.337</b>	<b>14.481</b>	<b>17.818</b>

Fuente: elaborado en base a datos del SIPI, 1999.

Dada la magnitud que tienen los centros de atención diurna en la cobertura general del sistema, y siendo éste el ámbito donde se concentra la participación de las organizaciones de la sociedad civil, describimos la composición de esta modalidad en detalle:

#### **Cuadro No.5**

#### **Número y porcentaje de niños, niñas y adolescentes atendidos según perfil de los centros diurnos y centros de referencia. MONTEVIDEO**

	OFICIALES		PRIVADOS		TOTAL	
Centros diurnos	681	35.7%	1.514	24.9 %	2.195	27.5 %
Centros diurnos CAIF			1.273	20.9 %	1.273	15.9 %
Club de Niños	239	12.5%	917	15.1 %	1.156	14.5 %
Club Juveniles			1.631	26.8 %	1.631	20.4 %
Centros pedagógicos integrales			480	7.9 %	480	6.02 %
Centros discapacitados			249	4.4 %	249	3.1 %
Centros de referencia.	985	51.8%			985	12.58 %
<b>T O T A L</b>	<b>1.905</b>	<b>100%</b>	<b>6.064</b>	<b>100 %</b>	<b>7.969</b>	<b>100 %</b>

Fuente: elaborado en base a datos del SIPI, 1999.

#### **Cuadro No. 6**

#### **Número y porcentaje de niños, niñas y adolescentes atendidos según perfil de los centros diurnos y centros de referencia . INTERIOR DEL PAÍS.**

	OFICIALES		PRIVADOS		TOTAL	
Centros diurnos	1.255	72.4 %	2.127	15.6 %	3.382	21.7 %
Centros diurnos CAIF			8.911	64.3 %	8.911	57.2 %
Club de Niños	424	24.4 %	1.479	10.6 %	1.903	12.2 %

Club Juveniles			838	6.05 %	838	5.3 %
Centros pedagógicos integrales			244	1.7 %	244	1.5 %
Centros discapacitados			112	0.8 %	112	0.7 %
Centros de referencia.	53	3.2 %	133	0.95 %	186	1.4 %
T O T A L	1.732	100 %	13.844	100 %	15.576	100 %

Fuente: elaborado en base a datos del SIPI, 1999.

Hay que señalar como particularidad que los datos de cobertura del sector privado que estamos manejando incluyen al Plan Caif; su magnitud en la cobertura total del INAME es del 57%, porcentaje que se incrementa aún más en el interior del país. El Plan Caif es registrado en el SIPI como institución privada, aunque corresponde a una modalidad de proyecto co-gestionada por múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales. Este porcentaje es tan relevante que incide notoriamente en el porcentaje final de las instituciones privadas en relación a la cobertura.

El plan CAIF surge en 1988 con el objetivo de impulsar acciones de organismos públicos, gobiernos municipales y comisiones vecinales para atender las necesidades de las familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza. UNICEF apoyó su creación y participan de él, el INDA, el INAME, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social así como las Intendencias Departamentales. Las estrategias de trabajo tienden a promover la coordinación intersectorial, la participación comunitaria, la descentralización, el desarrollo de las modalidades no convencionales de educación y promoción así como la articulación entre organismos públicos y las organizaciones no gubernamentales.

Su cobertura en el último año asciende a 10.184 niños a través de 120 Centros que funcionan mayoritariamente en el interior del país. De ese total, 1.273 pertenecen a Montevideo, donde funcionan 10 Centros<sup>29</sup>. Si bien se han realizado múltiples evaluaciones de este plan, el programa tiene previsto realizar una evaluación de impacto del bienio 1997-1998 a través de una consultoría externa.

#### **Cuadro No. 7**

#### **Número y porcentaje de Instituciones y de niños, niñas y adolescentes que atienden respectivamente.**

	OFICIALES		PRIVADAS		TOTAL	
Centros del Sistema Iname oficiales/ privados	648	63 %	379	37 %	1.027	100 %

<sup>29</sup>.- Esta información es tomada de Zaffaroni, Cecilia et. al; "Encuentros y Desencuentros. Familias pobres y políticas sociales en Uruguay", UNICEF, CLAEH, UCUDAL. Montevideo, 1998.

Número de niños atendidos	6.885	24.1 %	21.662	75.9 %	28.547	100 %
---------------------------	-------	--------	--------	--------	--------	-------

**Fuente: datos tomados de SIPI, 1999.**

El total del SISTEMA INAME se compone de 1.027 instituciones, de las cuales son 648 estatales y 379 son privadas que convenian con el estado diversos tipos de atención. En suma, el 37 % de las instituciones del sistema son organizaciones de la sociedad civil en sus diversos formatos. Importa sí señalar que *este 37 % de instituciones atiende al 75.5 % de los niños, niñas y adolescentes integrados al sistema Iname en sus diversas modalidades.*

En términos relativos, la Presidencia sostiene que el “sistema INAME” ha incrementado su eficiencia (relación costo/beneficio) ya que ha reducido su personal efectivo (de 4.500 a 3.500, en el marco de la política excedentaria), mientras que triplicó su cobertura. Esta reducción, ha generado efectos positivos (en términos de reducción del aparato burocrático y presupuesto asignado a este rubro) y algunos efectos no esperados. En relación a este punto, algunos técnicos del INAME entrevistados sostienen que se ha perdido calidad en algunas áreas de trabajo como consecuencia de la salida de personal muy experiente y formado<sup>30</sup>. La Presidencia del INAME reconoce que en algunos casos, el personal que optó por el retiro era muy calificado, pero sostiene que los datos de 1998 comprueban que el nivel de eficiencia se incrementó a pesar de esta variable, lo que permite suponer que en promedio, el efecto del retiro anticipado de funcionarios fue significativamente más positivo que negativo<sup>31</sup>. Como un indicador marginal pero ilustrativo, a través del análisis del pago por presentismo surge que durante 1997 el promedio de inasistencias por funcionario fue 9, mientras que en 1998 se redujo a 4. Esto quiere decir, en opinión de la Presidencia del Iname, que se mejoró en términos de eficiencia seguramente porque quedaron quienes tenían mejores condiciones de cumplir adecuadamente con su trabajo o quienes están más estimulados para ello.

- ***Otros ámbitos de implementación de políticas de infancia.***

Desde los gobiernos departamentales se realizan múltiples acciones que están directa o indirectamente dirigidas a este universo o sus familias. Mucha de esa cooperación es canalizada a través del Plan Caif en el interior como se dijo previamente; sin embargo, dadas las modalidades de gestión de políticas sociales a nivel de los municipios (políticas que no son su atribución específica) es muy difícil hacer una estimación real de su cobertura.

<sup>30</sup> .- Esta opinión surge de algunos integrantes del programa Calle del INAME.

<sup>31</sup> .- Esta opinión corresponde al Lic. Alejandro Bonasso, en la segunda entrevista mantenida para este trabajo.

En el caso de la Intendencia Municipal de Montevideo, se reitera esta dificultad, ya que los programas tienen distinto perfil y agrupan proyectos de educación para el trabajo así como programas de salud localizados en barrios de Montevideo, están dirigidos a una población que puede o no compartir esa condición de calle.

Las políticas sociales municipales dirigidas a niños, niñas y jóvenes se ubican en la División Promoción Social de la Dirección de Descentralización, desde donde se ejecutan acciones a través de las Comisiones de Juventud, Mujer y Discapacitados así como el único programa específico dirigido a niños: Nuestros Niños. A estos programas y acciones deben agregarse las acciones a través de guarderías municipales que tienen a niños como principales destinatarios.

El programa Nuestros Niños, es el único programa de infancia focalizado específicamente en aquellos que están en situación de desprotección social. Se creó en 1990 con base en un acuerdo entre la IMM y UNICEF; su cobertura es de 1005 niños y niñas a través de 16 centros comunales.

A este programa deben agregarse adolescentes y jóvenes que participan a través de acciones directas y de convenios con ONGs en programas insertos en la Comisión de Juventud, la Comisión de la Mujer (en el área salud adolescente y en las Comunas Mujer), así como programas de salud. Sin embargo, no nos es posible cuantificar esa cobertura delimitando niños, niñas y adolescentes de jóvenes menores de 24 años. Por ejemplo, la Comisión de Juventud estima que en los programas de capacitación para el empleo han participado alrededor de 500 jóvenes, entre 16 y 24 años, siendo difícil su comparabilidad con los parámetros de cobertura que estamos utilizando ya que los períodos son acotados y el tramo etario es más amplio.

Por las imprecisiones en la información cuantitativa, así como por la eventual duplicación de los datos ya que muchos de estos programas pueden estar siendo integrados en las estimaciones de cobertura de las ONGs, optamos por analizar la cobertura en base a datos del INAME y del censo de organizaciones no gubernamentales.

- ***La cobertura global del sistema de políticas públicas de infancia.***

Como se decía en el capítulo de conceptualización, la sociedad civil trasciende a las ONGs, que la integran pero que no las representan en su totalidad ni dan cuenta de su complejidad. En este sentido, es necesario considerar la cobertura de la sociedad civil sumando a la población atendida por las ONGs otras acciones que se formulan desde diversas instancias tales como comisiones barriales, organizaciones sociales, asociaciones privadas, asociaciones de profesionales, comisiones de fomento, con las que las

ONGs se articulan sin fundirse en ellas<sup>32</sup> . Muchas de ellas ya han sido contabilizadas en la categoría “privadas” de la información del INAME; pero muchas otras no convenían con esta institución.

Para ello recurrimos como forma de estimación al Censo Nacional de Instituciones Privadas de Atención a la Infancia, realizada por el CFEE, INAME e Instituto Interamericano del Niño. Este censo nacional relevó en 1996 un total de 494 instituciones; esta estructura atiende a una población de 36.193 niños y adolescentes, con 372 servicios en Montevideo y 343 en el interior del país.

De ese total de 494 instituciones, solamente 14% no tienen convenios de ningún tipo con dependencias estatales; las demás tienen uno o más convenios con las siguientes dependencias: con el INAME convenían con 225 instituciones, el INDA brinda apoyo a 353 instituciones y las Intendencias Municipales apoyan a 229 de ellas.

A efectos de hacer un ejercicio de estimación aproximado de la cobertura efectiva de todo el sistema de políticas públicas de infancia, deberíamos sumar al total de la cobertura del sistema Iname aquellos niños y adolescentes que son atendidos por instituciones privadas que no tienen convenios con este sistema. Si fuese así, a esa cobertura censada de 36.193 niños, deberíamos restar el número de niños atendidos en instituciones privadas dentro del Sistema Iname: 21.662. En este caso, se puede estimar la cobertura exclusiva de las instituciones privadas por fuera del sistema Iname en 14.531 niños, niñas y adolescentes.

Si aceptamos estas estimaciones, podríamos concluir que el sistema global de políticas públicas de infancia dirigido a situaciones de mayor vulnerabilidad y desintegración social tiene una cobertura estimada en nuestro país de casi 43.000 personas<sup>33</sup>. Es decir que un 33% de los niños que reciben algún tipo de atención lo hacen por fuera del SISTEMA INAME con base en organizaciones comunitarias, sociales y de la sociedad civil<sup>34</sup> apoyadas muchas de ellas en otras organizaciones gubernamentales (INDA , Intendencias Municipales, etc.)

La cobertura así planteada no puede sin embargo ser evaluada en términos de eficacia de esas acciones y tampoco desde el punto de vista financiero, ya que falta información desagregada al respecto.

---

<sup>32</sup>.- Estas apreciaciones así como los datos de cobertura que siguen son tomados de Baleato Paula, “Relación estado-sociedad civil de cara al nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia”, exposición realizada en el seminario taller “Cooperación estado-sociedad civil: los desafíos del nuevo Código de Niñez y Adolescencia, Grupo de Trabajo ANONG/RED/UNICEF, IMM, Julio de 1998. Montevideo.

<sup>33</sup> .- No incluye datos de las Intendencias Municipales, ANEP, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y BPS.

Como ya se dijo, las organizaciones de la sociedad civil reciben transferencias de recursos no monetarios de difícil cuantificación económica por parte del estado y de otras organizaciones.

La dimensión cuantitativa de esta cobertura (que sabemos no es exacta pero permite estimar su peso relativo) habla claramente del grado de compromiso de la sociedad civil en la reproducción biológica y social de un país con los niveles de inequidad que presenta todavía el Uruguay, ya que en la mayor parte de los casos, estos programas están dirigidos a niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, dificultades de integración social y desprotección.

## **V.- EL FINANCIAMIENTO Y LOS COSTOS DE LAS POLÍTICAS DE INFANCIA EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL: un indicador relevante para analizar el sentido de la interacción estado/sociedad civil.**

- *La ejecución presupuestal del INAME.*

El propósito de este capítulo es meramente indicativo a fin de aportar elementos que contribuyan a la reflexión sobre los costos de las políticas de infancia y el problema de su financiamiento, problemas que no pueden ser abordados desde un único criterio. En particular, hay que señalar la imposibilidad de diferenciar los costos y transferencias específicos dirigidos a infancia en situación de calle (públicos o por convenios), ya que ni conceptualmente ni presupuestalmente es posible diferenciar esto en forma categórica.

Reiteramos entonces que se trata de un ejercicio de análisis de programas dirigidos a infancia en situación de mayor vulnerabilidad, por lo cual consideramos sólo el sistema Iname e información de las ONGs de Montevideo especializadas en calle.

Al mismo tiempo, reconocemos que no es equiparable la comparación entre programas desarrollados por una ONG y el presupuesto del estado asignado a rubros semejantes, ya que el estado no puede evitar costos y provisiones que trascienden el costo efectivo de cada programa (seguridad, infraestructura, equipos técnicos para discapacitados y enfermos psiquiátricos, adolescentes con problemas de transgresión legal, etc).

---

<sup>34</sup> .- Reiteramos que esto es un ejercicio de estimación y que refiere a aquellos que están fuera del “Sistema Iname” de acuerdo a la definición que previamente asumimos al respecto. Muchos de ellos reciben contribuciones públicas o gubernamentales a través de otros mecanismos.

El presupuesto global del INAME asciende a U\$\$ 90:000.000 mientras que la ejecución presupuestal en 1998 ascendió a U\$\$ 79:000.000<sup>35</sup>. La estructura de la ejecución presupuestal del Iname es la siguiente:

**Cuadro No. 8**  
**Distribución de la ejecución presupuestal del Iname por rubros.**  
**1997**

Rubro	Porcentaje de la ejecución presupuestal
Rubro "o" (gastos de personal).	63 %
Gastos de funcionamiento	11 % (incluye DASE: 200.000 anuales para 600 familias)
Suministros oficiales	6 %
Inversiones	3 %
Transferencia a ONGs.	17 %
TOTAL	100 %

Fuente: entrevista con el Cr. Walter Cairo, Div. Planeamiento del Iname. Febrero 1999.

La evolución de la transferencia del Iname hacia las ONGs ha ido en aumento; para el año 1996 el porcentaje de transferencia fue del 8 %; en 1997 ascendió al 17 % y en el año 1998 todavía no se ha

<sup>35</sup> .- La diferencia entre presupuesto y ejecución presupuestal corresponde a recursos asignados a personal que no fueron ejecutados; mientras que se ejecutó el 100% de los recursos asignados a gastos operativos y demás rubros.

contabilizado, pero aumentó significativamente ya que en agosto de este año se realiza la licitación con las ONGs para atención de infancia en situación de calle.

Cabe señalar que este porcentaje refiere a transferencia financiera, lo que representa sólo una parte de lo que efectivamente el INAME transfiere a las organizaciones no gubernamentales vía convenios. Existen formas de transferencias a través de recursos no contabilizados financieramente en el presupuesto, que corresponden a modalidades distintas, inversiones, alimentos secos, pañales, recursos técnicos, infraestructura, etc.

A pesar de estas dificultades y con los reparos del caso, parece justo igualmente señalar que mientras el sector privado se hace cargo del 75% de la cobertura del sistema Iname, recibe en forma directa del Instituto el 17% de transferencia financiera.

*Es posible afirmar que existe un claro desequilibrio entre el monto de las transferencias y la cobertura total de la sociedad civil. Un argumento central es que las políticas que se dirigen a ese 75% son menos costosas que las comprendidas en el restante 25%, lo cual independientemente de ser cierto, plantea el problema respecto al criterio que define la opción por una u otra política. ¿Se trata de ampliar cobertura reduciendo costos o efectivamente el sistema ha incorporado modalidades más eficaces y también más eficientes?.*

Este desequilibrio implica un problema político de primera magnitud para la viabilidad y sostenibilidad del modelo de reforma del estado en curso así como para la garantía de eficacia y calidad de la política por parte de las instituciones privadas que desarrollan la intervención. Sin embargo, parte de este desequilibrio puede explicarse por diversos factores que intervienen en la cuestión tales como:

- La diferencia de costos entre algunas de esas políticas “*exclusivas*” del estado que continúa desempeñando el INAME y las “*políticas de atención directa*” que son compartidas o transferidas a las ONGs, como ya se dijo previamente. Como ejemplo podemos señalar los costos de las políticas de internación con medidas de seguridad. En este plano para señalar un caso, un menor internado con medidas de seguridad cuesta al INAME aproximadamente U\$S 2.000 por mes, mientras que por un menor en régimen de libertad asistida se transfiere a la ONG alrededor de U\$S 800 mensuales.
- Los costos fijos del INAME en materia de infraestructura, personal administrativo y gerencial, capacitación, gastos de mantenimiento e inversiones.
- La reparación o atención de “*daños diferenciales*” en la población cubierta. Hay medidas y requerimientos que no pueden dejar de ser brindados por el estado e implican sostener recursos en materia de capital profesional que debe mantenerse.

- El mantenimiento de servicios que puedan potencialmente hacerse cargo de acciones que la sociedad civil en determinado momento deje de brindar. En este sentido, señalamos que el aparato público tiene la responsabilidad de mantener infraestructura y recursos para atender situaciones no previstas.
- Los gastos de seguridad que implica para el Iname el tipo de acción que debe realizar.
- Los gastos correspondientes a clínicas psiquiátricas, que corren por cuenta del estado en todos los casos (públicos y de población atendida por convenio con las ONGs).
- Los hogares de 24 horas, opción que el estado no puede dejar de mantener.
- El control de espectáculos públicos, función exclusiva del Iname que le insume un personal permanente de entre 40 y 60 personas en horarios excepcionales.
- El sistema de Información para la Infancia, que aporta un servicio a todo el sistema público y privado, y que puede y debe ser desarrollado exclusivamente desde el ámbito estatal.
- El sistema de salud laboral.

Sin embargo, hay otro tipo de interpretaciones cuestionadoras de esta realidad sustentadas básicamente en que el sistema estatal apuesta a la subvención de la política por parte de las organizaciones no gubernamentales, cosa que tradicionalmente éstas han hecho a través de diversos mecanismos. Los mecanismos más frecuentes han sido:

- el financiamiento de la cooperación internacional que se ha reducido crecientemente;
- el trabajo voluntario;
- la no inclusión de costos de mantenimiento y reproducción institucional en los costos operativos de los programas de acción directa conveniados con el estado;
- los bajos salarios del personal técnico y profesional que trabaja en las ONGs;
- el aporte de militancia social de sus integrantes;
- el sentido de misión, en base al cual muchas veces se implementan programas con un objetivo específico que trasciende el valor de la transacción económica con el estado contraparte.

*Un modo más equitativo de analizar esta brecha entre el presupuesto estatal y el de las acciones no gubernamentales, es el costo operativo por niño de acuerdo a cada modalidad de atención. Sin embargo, no es posible contar todavía con desagregación de gastos operativos del Iname por modalidad de atención.*

De todos modos, y a efectos ilustrativos tomamos en consideración la transferencia que el Iname hace a las ONGs por tres tipos de proyectos o acciones: menores con libertad asistida, programas de niños en situación de calle y hogares de permanencia. En el primer caso, el INAME transfiere a la ONG por cada niño o adolescente en programas de libertad asistida 19 Unidades Reajustables por mes; lo que

significa aproximadamente 3.600 pesos uruguayos. Los convenios para acciones con niños en situación de calle transfieren a la ONG 10.3 Unidades Reajustables para los proyectos de la noche (18 a 23 horas) y 6.2 Unidades Reajustables para los proyectos de la tarde (12 a 18 horas). El costo de funcionamiento de un hogar de permanencia se estima entre 850 a 1.000 dólares americanos por niño atendido<sup>36</sup>. Por este mismo concepto, el INAME transfiere vía subsidio estatal al joven un promedio que oscila entre U\$S 300 y U\$S 400 al mes.

- ***El financiamiento de las ONGs.***

Las transformaciones en el estado y en el ámbito internacional, así como la reducción de fuentes de cooperación externa, inciden directamente en las ONGs, fundamentalmente en sus presupuestos. Muchas de ellas se enfrentan hoy a problemas tales que ponen en cuestión la permanencia de ese número tan elevado de organizaciones de la sociedad civil detectado en el Censo antes mencionado.

En términos de financiamiento se ha producido un retiro significativo de la cooperación internacional que no tiene a Uruguay dentro de sus prioridades regionales de acuerdo a los índices relativos de pobreza y marginalidad. Por tanto, las organizaciones más comprometidas en el mediano y largo plazo con la infancia han tenido que modificar sus estrategias y generar alternativas: contrato de servicios con el estado en sus diversas modalidades y gestión de recursos económicos de la sociedad civil a través de acciones sociales, fundaciones, aportes empresariales.

En este marco, el estado se ha convertido en una fuente de financiamiento de importancia relativa creciente, tanto en términos económicos como en otras modalidades: cooperación técnica, aporte de infraestructura, apoyo técnico para algunos proyectos; etc.

Como estudio de caso, las tres ONGs que atienden situación de infancia en calle han puesto a disposición sus presupuestos, a efectos de analizar estos movimientos.

---

<sup>36</sup> .- Información estimada en base a datos de Vida y Educación.

**Cuadro No. 9**  
**Composición del financiamiento de las ONGs de infancia.**  
**1998-1999**

	Vida y Educación <sup>37</sup>		Gurises Unidos		El Abrojo	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999
Nacional privado (rec. Propios, Donaciones)		6.1 %	2.0%	2%	-----	-----
Coop. Internacional		15.8%	61%	8%	64 %	52% <sup>37</sup>
Estado		78.1% (Iname 50.1% IMM: 28%)	37%	90%	36%	48 % <sup>38</sup>
<b>TOTAL</b>	<b>100 %</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Fuente: información brindada por cada ONG para este trabajo.

En todos los casos, el incremento del financiamiento proveniente del estado es amplísimo, con ciclos o tendencias muy marcadas por el momento y el impacto del retiro paulatino de la cooperación internacional. En el caso de Vida y Educación, la progresión del presupuesto por convenios con el estado es constante. En el caso de Gurises Unidos, el incremento del financiamiento estatal se debe a dos factores: la licitación con el Iname de Agosto de 1998 para programas de calle y el retiro en los primeros meses del año de un financiamiento de la cooperación internacional que incidía significativamente en el presupuesto de 1998. En el caso de El Abrojo, ha habido también un incremento notorio de los recursos provenientes del estado y un cambio en la composición del mismo. Se repite el incremento del peso relativo del Iname en ese financiamiento, básicamente debido también a la licitación ya mencionada.

<sup>37</sup> .- En el caso de El Abrojo, el financiamiento del estado se descompone de la siguiente manera: en 1998; 54% de la IMM, 42% de DINAe/INJU, 4% del Codicen. En 1999 esa desagregación es la siguiente: 61% Iname, 2% Codicen, 10% Dinae/Inju, 17 % IMM, 10% Fundación con Todos los Niños.

<sup>38</sup> .- Por dificultades de desagregación el aporte de la Fundación Con todos los Niños por el momento está contabilizado dentro del rubro estado y corresponde a un 10% del 52%.

El perfil programático de las tres instituciones es diferente, lo que explica diferencias importantes en la composición de la contratación con el estado. En este sentido, El Abrojo tiene convenios significativos en términos de presupuesto con la Intendencia de Montevideo , con la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y el Instituto Nacional de la Juventud y en menor medida con el Codicen. Aún así, el Iname incrementa su nivel de participación como contraparte estatal.

En resumen, y más allá de impactos diferenciales en cada institución de la reducción de la cooperación internacional, el presupuesto demuestra también un fuerte grado de involucramiento de estas instituciones con el sistema de políticas públicas de infancia y en particular con su componente de calle.

La cobertura de las tres ONGs expresa ese compromiso; de todos modos vale la pena señalar que el tipo de acción es distinto en cada una, lo que implica una relación técnico-educador/niño diferente y un costo de cada política también diferencial y de difícil comparación. Vida y Educación por ejemplo, tiene hogares de permanencia, trabajo en la línea de libertad asistida y atención directa en calle; Gurises Unidos trabaja en calle y también en forma comunitaria y a nivel de familias. El Abrojo desarrolla programas de empleo y capacitación, trabajos comunitarios y de calle, así como líneas de trabajo con población adulta.

La contribución de estas tres ONGs a la cobertura general del sistema de políticas públicas de infancia y la estructura de personal es la siguiente:

**Cuadro No. 10.**  
**Cobertura y número de funcionarios y voluntarios de las tres ONGs de infancia**

INSTITUCIÓN	No. de Funcionarios	No. de Voluntarios	Cobertura anual. <sup>39</sup>
Vida y Educación	50	10 <sup>40</sup>	250 x año
Gurises Unidos	12	20 x año <sup>41</sup>	350
El Abrojo <sup>42</sup>	20	10	400

Fuente: información brindada por las ONG consultadas.

- ***La subvención del trabajo institucional de las ONGs.***

En primer lugar interesa señalar que las organizaciones no gubernamentales han tenido una *tradición de prescindencia de los recursos públicos como garantía de autonomía* y preservación de su identidad. Esta imagen tiene fuerte predominio entre los entrevistados.

Esta cultura, que Antonio Carlos Gómez da Costa llama de la *alternatividad* ha dado paso a la *alteratividad*. En términos económicos, la base de sustentación en la militancia social y en el proyecto ideológico de cambio de la situación estructural que esa militancia implicaba, tendió a subvencionar el costo real de las acciones de intervención en infancia.

Estos patrones culturales han ido cambiando dentro de las ONGs no sin grandes dificultades impulsados por las modificaciones de contexto ya señaladas y por la necesidad de profesionalización del trabajo. Cobrar por trabajar dejó de ser un tabú para ser un derecho, aunque se trate de un servicio comunitario o social. Diversos entrevistados señalan que después de los primeros cuatro o cinco años de la ONG se inicia una etapa de profesionalización y de opción institucional por la *“integración sistémica”* al ámbito de las políticas públicas. Se cobra por el trabajo, pero los salarios son sustantivamente más bajos que en el “mercado”.

Pero esta percepción todavía no parece haberse modificado en el *imaginario estatal* cuando se trata de establecer los términos de un contrato o convenio. En el caso del INAME, específicamente se excluye del convenio los gastos institucionales y de infraestructura, estableciéndose costos para los

<sup>39</sup> .- La cobertura incluye todos los niños, niñas y adolescentes que atienden en sus diversas modalidades y con grados distintos de vinculación institucional, criterio que se utilizó previamente para analizar la cobertura del Iname.

<sup>40</sup> .- El número de voluntarios de Vida y Educación corresponde a aquellas personas que contribuyen en forma estable con el programa Cruz del Sur, aunque eventualmente otras personas contribuyen con el hogar La Frontera o con otros programas de la institución.

<sup>41</sup> .- La estimación del voluntariado en Gurises Unidos es compleja, ya que cuenta con diversos grados y niveles de involucramiento: comisión de apoyo que canaliza distintas donaciones (ropa y otros), profesionales que contribuyen puntualmente con un proyecto determinado, voluntarios insertos en la atención directa, practicantes.

<sup>42</sup> . Estos datos corresponden exclusivamente al programa Infancia en sus cinco modalidades, ya que la Institución tiene más personal en programas focalizados en población adulta.

aspectos exclusivamente operativos de las acciones directas. Se apuesta así a que la propia ONG subvencione la política en los aspectos vinculados a costos fijos y de reproducción institucional que no han estado hasta el momento dispuestos a financiar.

- *La gestión de recursos locales de carácter no gubernamental: el aporte del sector empresarial y del “tercer sector”<sup>43</sup>.*

La generación de recursos locales se ha convertido en una condición de subsistencia de las ONGs, dando lugar a experiencias de “responsabilización social” respecto al tema que vale la pena resaltar. Sin embargo, hay que señalar también que esta estrategia es funcional a la modalidad de reforma del estado de tendencia “reduccionista” que con fuerte impronta liberal se está procesando en la región.

Ha preocupado a diversos entrevistados el problema de la delimitación de responsabilidades (estatales/sociales) en la garantía de acceso de las personas a determinados derechos básicos, en la garantía de “continuidad” de una política pública ejecutada desde el sector privado. Una medida es esperar del estado un soporte para la crisis en caso de que esta se produzca en función del bien social que la institución brinda al estado y la sociedad. Pero otra ha sido la de comprometer a la ciudadanía y al sector empresarial en el financiamiento de las políticas, y en este campo las ONGs están desarrollando experiencias muy interesantes e innovadoras en nuestro país.

Las modalidades de cooperación son diversas; desde el marketing filantrópico directo o la donación, los bonos, las acciones sociales como la campaña de Gurises Unidos, hasta modalidades más formalizadas como la creación de Fundaciones con fines Sociales. La Fundación es una figura que en nuestro estatuto jurídico permite una movilidad de recursos, tanto en la gestión como en la contratación o asignación que ha promovido la creación de diversas experiencias: en el ámbito de la Universidad de la República, en fundaciones culturales, en fundaciones con orientación social, etc.

En políticas de infancia, la Fundación Con Todos los Niños que integran Vida y Educación y El Abrojo aparece como un modelo paradigmático de este tipo de gestión que surge de experiencias similares en los países de la región.

---

<sup>43</sup> .- La confusión respecto a lo que comprende el tercer sector se refleja también en diversos materiales analizados. En ciencia política, desde algunas perspectivas se tiende a definir el tercer sector como todo aquello que no es estatal ni privado; fundamentalmente, las organizaciones públicas de derecho privado, las organizaciones de la sociedad civil, etc. excluyéndose las grandes corporaciones tradicionales del “mercado”: empresarios y trabajadores. Si se analizan discursos del recientemente realizado IV Encuentro del Tercer Sector, el sector empresarial aparece reiteradas veces como un actor externo a este ámbito.

La Fundación es un ámbito institucionalizado independiente de las instituciones que le dieron origen, lo que permite una capacidad de gestión y articulación con los actores empresariales y con personas que no se encuadran o participan dentro de las modalidades actuales de las dos instituciones. Surge de la necesidad de buscar recursos genuinos que financien a las instituciones. La iniciativa tiene como antecedente la experiencia de “Punto de Encuentro”, que con el apoyo de Inter American Foundation (IAF) se desarrolló en años anteriores.

Desde la perspectiva empresarial se plantea que uno de los factores atractivos de esta modalidad es la “responsabilidad institucional” que la fundación asume en cuanto a rendir cuentas de los aportes que recibe.

La filantropía social o el “*marketing filantrópico o el marketing de afecto*” constituye entonces una nueva estrategia empresarial de publicidad con fines sociales, al mismo tiempo que tiene otras implicancias no sólo en el rol de “financiamiento” de una política social sino que en consecuencia, este sector comienza a asumir un rol de “control” del gasto que la organización social realiza, así como de “evaluador” de sus impactos. Es la transformación del rol de solidaridad ciudadana en “*contribuyente con capacidad de control social*”.

- ***El trabajo voluntario (público y privado).***

El trabajo voluntario siempre ha sido un recurso de las ONGs; esto aparece en las entrevistas con los protagonistas de la sociedad civil como un elemento altamente valorado. Sin embargo también hay resistencias desde las propias ONGs en la medida que el trabajo voluntario a veces complica o contradice la necesidad de profesionalización creciente de los equipos de intervención directa. Sin embargo, son un importante recurso de la institución y así es percibido desde fuera del ámbito no gubernamental. Parte de la subvención del trabajo institucional se debe entonces a este recurso.

Sin embargo, aparece como novedad la incorporación de voluntarios en el ámbito estatal. EL Programa Calle del INAME cuenta con varios voluntarios, con una capacidad importante de retención de ese voluntariado<sup>44</sup>. Los técnicos de este programa reconocieron sus resistencias iniciales a este tipo de recursos, pero evalúan positivamente su incorporación. Sí se aclara que el trabajo voluntario no debe ser considerado un recurso gratuito para la institución (ya sea pública o privada) dado que el voluntario recibe un capital importante transferido en términos de know how, experiencia profesional y referencias institucionales. En muchos casos, el trabajo voluntario está planteado exclusivamente por vocación de

---

<sup>44</sup> .- Uno de los problemas sobre los que se indagó en las entrevistas fue la rotación de este tipo de recursos humanos, y las dificultades que esta situación eventualmente genera en los equipos.

compromiso social, en muchos otros significa una estrategia que mejora su capacidad de inserción competitiva en el mercado de trabajo.

Esta modalidad podría ser incorporada formalmente como recurso al sistema de políticas públicas en la medida que se estructure un sistema de “contrato interinstitucional y social” entre los voluntarios, las universidades y ámbitos de profesionalización en el caso de los estudiantes, programas de incentivos vía méritos para concursos, poder judicial etc. con las instituciones públicas y privadas que desarrollan acciones directas.

## **VI.- MODALIDADES DE COPARTICIPACIÓN ESTADO/SOCIEDAD CIVIL. Dimensiones de análisis priorizadas.**

- *Modalidades de relacionamiento.*

En los últimos años se ha incrementado el nivel de relacionamiento institucional con el estado - a nivel nacional y municipal -, básicamente a través de modalidades que integran a las ONGs a las políticas generales de desinstitucionalización .

EL Iname, aparece como la contraparte más relevante como cogestor y elaborador de políticas, aunque también se ha avanzado en modalidades de coparticipación con otras esferas del estado :ANEP, Dirección Nacional de Prevención del Delito, Ministerio de Salud Pública, INJU, DINA, Intendencias Municipales.

El convenio es la modalidad más frecuente hasta el momento; se establecen los términos del convenio en cada caso en particular, con algunos parámetros generales: evaluación y seguimiento administrativo de los niños y niñas, monto preestablecido por actividad, etc. En el contexto de racionalización y reducción de la plantilla de funcionarios del INAME, la Dirección de Convenios se ha visto ampliada, ya que pasan por allí muchas de las líneas de trabajo que antes atendía en forma exclusiva la institución. La dirección trabaja conjuntamente con el Sistema de Información Público para la Infancia (SIPI) , unidad que está orientada a constituirse en el ámbito de centralización de información público al que contribuyan otras dependencias estatales.

En opinión de las ONGs, el principal aporte de la política de convenios hasta el momento está representado por la apertura que se expresa desde el estado hacia las ONGs.

Es importante señalar el reconocimiento de las ONGs de un perfil conceptual y metodológico más abierto aún de parte del INAME que en las experiencias de estos años. Nos referimos al llamado a

licitación para atención comunitaria de niños y niñas en situación de calle, programa localizado en barrios concretos. La implementación de este programa ha dado un impulso renovado a la coordinación sociedad civil-estado, materializado en la Mesa de Diálogo INAME/ONGs que se ha puesto en funcionamiento en los últimos meses de 1998. Tanto los temas que allí se debaten como la composición de la delegación oficial (el Directorio en pleno, más dos directoras de división) demuestran un involucramiento más efectivo que en los formatos previos.

Las dificultades son aún importantes: *los montos de las transferencias*, que se consideran todavía insuficientes; *la burocratización* de los sistemas de seguimiento y evaluación; y *las dificultades de acceso a los datos del SIPI*, lo que genera en este plano la sobrevivencia de algunas actitudes de “*sospecha*” que todavía permanecen en algunos ámbitos de las ONGs.

En el plano de la Intendencia Municipal de Montevideo, los convenios con las ONGs constituyen la principal modalidad de implementación de políticas sociales a nivel local. La Dirección de Descentralización, y dentro de ella Promoción Social, Juventud y Mujer han sido las contrapartes más importantes. En este nivel, las ONGs señalan que hay voluntad política de alentar coordinaciones, pero que también se perciben diferencias intrainstitucionales en la permeabilidad frente al sistema. Se ha señalado desde la Intendencia como una de las dificultades de la política de convenios, que todavía no se han podido superar trabas formales-legales que generan dificultades en la implementación de los mismos; en particular, en los ritmos de desembolso, la ejecución de gastos, etc. ya que la estructura municipal todavía no está adecuada a nuevos requerimientos formales de la función.

Las licitaciones son otra modalidad que se está utilizando en la convocatoria a ONGs para ejecución de acciones públicas. Son llamados abiertos que tienen parámetros económicos ya preestablecidos, lo que permite que la competencia entre las organizaciones licitantes sea en base a sus proyectos educativos y estrategias y no a los costos de las acciones. En realidad, la “*demanda*” de servicios todavía supera la oferta por parte de las ONGs existentes, por lo cual no es posible hablar aún de efectiva competencia entre las instituciones, factor que sin duda estará presente en el futuro.

El contrato de servicios como modalidad se ha visto restringido por las disposiciones administrativas emergentes de la reforma del estado, por lo que esta modalidad está siendo sustituida por los convenios o licitaciones antes mencionados.

Más recientemente y en particular en la IMM, las ONGs ensayaron una nueva modalidad de intermediación que es el pool de proyectos. Esta modalidad reúne a un conjunto de ONGs que licitan conjuntamente un trabajo determinado, donde cada institución hace una parte de la tarea. La estrategia es

vista como una modalidad de multiplicación de la capacidad de acceso de las ONGs a los requerimientos de una licitación, así como una forma de fortalecimiento de su capacidad negociadora.

- ***Propósitos y finalidades de la interacción.***

Desde la perspectiva del estado se señala que los convenios y licitaciones facilitan la búsqueda de eficiencia en las políticas, ya que reconocen (por lo menos desde el INAME) que algunas acciones son mejor y más eficientemente desempeñadas por las ONGs que por el estado. En este sentido, se coincide en señalar como ventajas comparativas para las ONGs un trabajo más personalizado que el estatal, territorialmente localizado, y que contrasta con la necesidad de la atención masiva que desde el estado hay que realizar. Al mismo tiempo, el nivel de especialización del personal de las ONGs en metodologías de trabajo comunitario facilita la reinserción del niño/a a su medio.

Desde las ONGs, los propósitos también son múltiples; desde la necesidad financiera de recursos hasta la posibilidad de incidir en la formulación de políticas públicas por esta vía. Hay que señalar en particular el objetivo de sensibilizar y modificar la visión que desde el estado y desde la sociedad civil se tiene del niño en situación de calle, ya que este tipo de involucramiento ha permitido incrementar el nivel de visibilidad de la condición de la infancia hoy en el país así como avanzar en una reconsideración de la imagen del niño en situación de calle como “víctima de una situación crítica” y no como “problema”.

- ***El problema de la autonomía.***

Este problema es todavía uno de los puntos que merece mayor discusión y reflexión en las etapas de seguimiento de las nuevas formas de relacionamiento. Tanto desde el estado como desde la sociedad civil se ha avanzado en el reconocimiento de autonomías y especificidades de cada ámbito de acción; sin embargo, es necesario señalar que todavía quedan “sospechas o incertidumbres”. La pregunta respecto al impacto de una mayor dependencia financiera de las ONGs sobre la autonomía técnica e institucional es señalada como interrogantes por algunos técnicos y educadores. Al mismo tiempo, desde el INAME se plantea que este nuevo escenario redefine los roles de los programas de atención directa de la institución y de su personal, teniendo en estas modalidades responsabilidad política de control y garantías.

- ***Evaluación e indicadores de logro: controversias y coincidencias.***

Este es uno de los puntos débiles del relacionamiento estado- sociedad civil, apreciación en la que coincidieron la mayoría de los entrevistados de ambas esferas. Desde el estado se plantea la necesidad de mayor eficacia en este plano y se reconoce que los contralores no son los más eficientes; desde las ONGs se señala que no se han podido elaborar hasta el momento proyectos o convenios que incorporen desde el punto de partida indicadores de logro o de evaluación, reconociendo que esto no es un déficit

exclusivamente estatal y muchas veces es una dificultad también dentro de su propio trabajo. Se entiende que la evaluación que hace el INAME es muy burocrática, privilegiando los aspectos administrativos y cuantitativos, y que no permite evaluar “procesos” .

Es coincidente en los entrevistados que también existen diferencias conceptuales, metodológicas y en general de estrategias pedagógicas que incrementan esta dificultad. Sin embargo, las experiencias de coordinación institucional con el INAME demuestran que es posible establecer puentes y encontrar puntos de acuerdo a través de la práctica. Prueba de ello es el éxito del proyecto Pasacalle y la coordinación interinstitucional Intercalle, que nuclea a todos los programas de niños de calle que se desarrollan en Montevideo, participando de él el Programa Calle del INAME. Recientemente hay que agregar la instalación ya mencionada de la Mesa de Diálogo INAME/ONGs cuyo objetivo central es analizar e implementar efectivas coordinaciones hacia la consolidación del “SISTEMA”.

Otro indicador de revisión o mejoramiento de este punto dentro del INAME lo constituye cierto movimiento en el sentido de incorporar personal del programa Calle al ámbito de consulta o discusión sobre las formas de evaluar a las ONGs y las acciones comunitarias.

- ***La negociación. El capital técnico y social de cada institución.***

En términos generales tanto las ONGs como algunos informantes calificados consultados tienen la percepción de que la sociedad civil aún es débil frente al estado y que no negocia con todo el poder o fuerza que debería en este nuevo contexto.

Ante la pregunta sobre qué capital creían ofrecer ellas al estado para establecer convenios las respuestas fueron coincidentes en algunos aspectos centrales para el trabajo en calle: la permanencia, la solidez de los equipos técnicos, los logros demostrados en las poblaciones en las que han focalizado su trabajo, el abordaje territorial y personalizado, y fundamentalmente, su capacidad de negociación con la contraparte.

En algún caso se señaló que las ONGs de mayor prestigio y respetabilidad otorgan “legitimidad” al estado en la medida que se involucren con un determinado programa, y por esa razón hay que evaluar adecuadamente cada movimiento de incorporación o colaboración, fundamentalmente el “desde donde” se hace esa coparticipación.

- ***Las estrategias de articulación interinstitucional.***

Las organizaciones no gubernamentales que trabajan con niños en situación de vulnerabilidad constituyen diversas redes de interacción y articulación interinstitucional, tanto a nivel de ONGs como en ámbitos donde participan diversos ámbitos del estado.

El trabajo en red es - más que una estrategia de articulación -, una metodología de trabajo, ya que no solo se busca fortalecer a cada institución participante o coordinar, sino hacer circular conocimientos, aprendizajes, “capital social”. Desde el punto de vista organizativo, las redes son espacios muy flexibles, más bien articulados en torno a temas en común o situaciones concretas que a proyectos conjuntos.

Es interesante señalar la diferenciación que El Abrojo hace de tres tipos de redes: las redes pedagógicas, donde se elabora teórica y prácticamente; redes institucionales, las que con diversos grados de consistencia organizacional reúnen a distintas instituciones y las redes comunitarias, que tienen base territorial.<sup>45</sup>

En Montevideo y el área metropolitana, las redes y espacios más significativos que existen son:

- *Red de ONGs de Infancia y Adolescencia.* Agrupa Hogares, Guarderías y centros e instituciones de Montevideo. Desde su reestructuración en 1997 se agrupa más bien por temas afines.
- *El grupo de Trabajo ANONG/RED.* Esta red participa conjuntamente con ANONG en un espacio denominado grupo de trabajo que surge fundamentalmente como una articulación puntual en torno a un tema (el aporte de las ONGs a la discusión del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia) con el apoyo específico de UNICEF. El grupo ha estado haciendo un trabajo muy interesante de revisión de la propuesta de Código y lograron que sus sugerencias fueran incorporadas como anteproyecto de ley por la Comisión de Legislación y Códigos de la Cámara de Representantes, ámbito donde está hoy la discusión del mismo. Esta actividad está financiada puntualmente por UNICEF, pero pretende trascender la temática del código para ser también un espacio de trabajo hacia la formulación de políticas públicas de infancia.
- *El Espacio Intercalle,* es un espacio pedagógico de encuentro de las ONGs de infancia y el Programa Calle del INAME. Se evalúa desde los dos ámbitos como un logro importante, y una experiencia enriquecedora para la interacción estado-sociedad civil, además de un insumo importante para la revisión de la práctica.
- *La red Canaria de Infancia y Adolescencia,* que está en proceso de consolidación como tal y que articula las ONGs de infancia que trabajan en el departamento de Canelones, especialmente en el área metropolitana. En particular, el área metropolitana constituye un escenario de interacción

que desde la perspectiva de las políticas representa un desafío ya que no existe en Uruguay organismos metropolitanos de gobierno o gestión, estando por tanto su ámbito de interacción dividido entre dos administraciones departamentales (Montevideo y Canelones).

- *El “Espacio Interinstitucional”* ; surge en 1998 de una iniciativa particular de los rotarios, nucleando ONGs y ámbitos estatales como la Dirección Nacional de Prevención del Delito, la Intendencia Municipal de Montevideo, etc. En realidad se propuso inicialmente como un grupo de apoyo a los rotarios en la temática, pero finalmente se constituyó en torno a proyectos concretos que cada institución realizara en determinada área o localización, siendo este espacio un ámbito de gestión de recursos, de lobby de influencias, etc. Se avanzó rápidamente en los primeros pasos, pero quedan cosas muy importantes para poder hablar efectivamente de la consolidación de este espacio, ya que en los últimos meses de 1998 se produjeron desprendimientos del grupo original que replantean su finalidad.
- *El Comité Nacional de Seguimiento de los Derechos del Niño*. Es un ámbito de coordinación interinstitucional, reuniendo a más de 50 organizaciones de todo el país, y es también un proyecto en sí mismo, ya que forma parte de una estrategia regional de promoción de Comités Nacionales que supervisen la aplicación de la convención Internacional. La mesa coordinadora está integrada por IELSUR, el Colegio de Abogados y el Abrojo.
- *La Mesa de Diálogo INAME/ONGs*. Corresponde a una iniciativa de la Presidencia del INAME en el momento que asume esta administración en 1995; pero que no pudo concretar su funcionamiento hasta los últimos meses de 1998. Constituye básicamente una propuesta de búsqueda y consolidación de un “Sistema Iname coordinado”.

Un elemento interesante que surge de las entrevistas es la superposición de instituciones en cada espacio de coordinación, y en muchos casos la repetición de las personas que las representan. Esto deja entrever por un lado la especialización de algunos miembros de los equipos de las ONGs en la negociación interinstitucional y la gestión de proyectos, y por otro, las dificultades de relevo de los elencos dirigentes o de los liderazgos institucionales.

## **VII.- CONCLUSIONES.**

### **IMPACTO DE LA INTERACCIÓN ESTADO/SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA en SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL.**

- *El impacto de la interacción hacia el estado .*

---

<sup>45</sup> .- Ubilla Pilar, ob. Cit. Pag. 101.

i) *El incremento de acciones de cogestión con la sociedad civil.* Desde el INAME se plantea que siempre existió una tradición de coparticipación INAME/ONGs en la protección de infancia en situación de vulnerabilidad, aunque no con las dimensiones cuantitativas, el perfil de profesionalización de las organizaciones sociales que tiene hoy y la responsabilidad compartida/conferida que el modelo de reforma estatal está proponiendo a las organizaciones de la sociedad civil. En esa coparticipación parece haber habido en el antiguo Consejo del Niño cierta división por género: el cuidado de las niñas muchas veces era transferido a instituciones religiosas o de beneficencia; a hogares que brindaban servicios de apoyo, mientras que los varones quedaban institucionalizados en el Consejo<sup>46</sup>. Asimismo, y también según esta experta, hubo experiencias innovadoras en las modalidades de atención en general desarrolladas por el estado en los hogares de varones.

ii) En consecuencia, *el elemento innovador radica más en la dimensión de la cobertura, las modalidades de coparticipación y el tono de esa intermediación* que en el exclusivo hecho de transferir responsabilidad a la sociedad. La responsabilidad de coparticipación actual implica una coparticipación “protagónica” de la sociedad civil, que muchas veces es resuelta sin conflicto y muchas veces con tensiones. En particular, elementos vinculados a los objetivos educativos, estrategias metodológicas y pautas de acompañamiento del niño/niña así como a los mecanismos de evaluación y los ritmos o tiempos de la intervención continúan marcando diferencias difíciles de superar.

iii) *La necesaria reformulación de las responsabilidades políticas del estado intransferibles en este nuevo marco de regulación con la sociedad civil.*

Se señaló también la diferencia que es necesario establecer, aún en este modelo, en términos de responsabilidades políticas entre el Estado y la Sociedad Civil. El estado está sometido a la doble tensión de “hacer ahora” para dar sustento a una determinada realidad al mismo tiempo que busca cambiar la situación estructural e institucional que muchas veces condiciona su gestión. El principal desafío para la responsabilidad exclusiva del Estado es crear un verdadero sistema, una estrategia que en conjunto garantice la protección integral del niño o niña. Todos reconocen que si bien este sistema está en construcción no está aún consolidado.

iv) *La redefinición de las “actividades exclusivas” y las “actividades no exclusivas” del estado.* La reformulación de responsabilidades también cuestiona la pertinencia de mantener programas dentro del Iname que no son de su competencia exclusiva y que pueden ser adecuadamente realizados por las ONGs. Para poner un ejemplo, señalamos la reflexión a partir del Programa Calle, a quienes consultamos respecto a qué diferencia hay hoy entre ese programa y un programa ejecutado por una ONG; es decir,

---

<sup>46</sup> .- Estas expresiones surgen de la entrevista a Socorro García, del Iname.

cuál es su especificidad, el sentido público de su existencia. Se coincidió en que el nuevo contexto reformula la racionalidad del programa, por lo cual pueden manejarse varias hipótesis: “*programa testigo*”, como insumo para eventuales evaluaciones que el INAME debe comenzar a hacer de los programas contratados a las ONGs; ámbito de *experimentación de metodologías*, etc.

v) *Los cambios del rol “protector” del Estado en el sistema de políticas públicas a un rol “regulador” y “garante”.*

En nuestra opinión, el estado (básicamente el INAME) se enfrenta a la necesidad de modificar el rol de “protector y controlador” de menores en situación irregular para asumir nuevos roles como “regulador” de acciones no exclusivas y “ejecutor” de actividades exclusivas en el marco de la doctrina de la protección integral. Este cambio entre ejecución directa y rol regulador se expresa con mayor incertidumbre en los programas estatales que tienen como función la atención directa de niños, niñas y adolescentes.

vi) *Incremento de la confianza en el relacionamiento con la sociedad civil y en particular con las ONGs.* Hubo coincidencias en los entrevistados en el incremento de los niveles de confianza entre los dos ámbitos, a pesar de que todavía persisten resistencias o áreas de incertidumbre en ese relacionamiento. En particular, las incertidumbres refieren a un eventual crecimiento de ofertas de la sociedad civil, no necesariamente tan calificadas como las que provienen de las ONGs llamadas “*tradicionales*”. “*Una cosa es convenir con “estas” ONGs y otra con las que surjan, que requerirán criterios de legitimidad de nuevo tipo*<sup>47</sup>”.

vii) *El estado como “contratante” de servicios no gubernamentales y fuente de financiamiento de organizaciones privadas locales.* El estado se ha convertido en la fuente de recursos principal para las ONGs que anteriormente eran sostenidas básicamente por cooperación internacional. En este sentido, el estado se transforma en un “empleador poderoso” para las ONGs, lo cual también lo compromete a involucrarse con metodologías y estrategias pedagógicas sobre las que tiene que tomar posición. Los entrevistados coinciden en que - por ahora- este impacto no es demasiado visible.

viii) *La incorporación de metodologías, estrategias educativas y modos de intervención en la calle.* Como se decía previamente, este aspecto continúa siendo uno de los déficit. Desde el INAME uno de los factores señalados es la diferencia entre un trabajo de atención directa *territorialmente localizado* y un trabajo que tiene carácter masivo, y está dirigido a población itinerante o localizada a través de otras

modalidades. El programa Pasacalle tuvo en éste sentido un efecto de demostración muy importante, pero desde el estado se reconoce que muchas veces un trabajo masivo no permite utilizar esas metodologías que constituyen una de las ventajas comparativas de la ONG para la atención focalizada.

*ix) La experiencia de coordinación interinstitucional con el ámbito privado.* En este campo hay que señalar nuevamente la experiencia de Pasacalle como un momento muy enriquecedor en lo que respecta al INAME, y ha tenido un efecto estimulante al interior del Instituto. En particular con el personal que trabaja directamente en la acción dentro de la institución, tuvo un efecto revalorizante de la imagen del funcionario público corroborando (de acuerdo a sus expresiones) que los funcionarios públicos también pueden hacer las cosas bien.

- ***El impacto hacia dentro de las ONG's.***

Las experiencias de interacción con el estado han tenido impactos diferentes al interior de las ONGs, no pudiendo establecerse pautas generales con el nivel de profundización de la información que tenemos actualmente. Sin embargo, algunas tendencias pueden considerarse como impactos visibles dentro del ámbito no gubernamental.

*i) La problemática de la identidad institucional.* Cómo se posicionan las ONGs en el continuo estado - sociedad civil parece señalar un plano de discusión e incertidumbres que cada una resuelve en forma más o menos diferente. Las ONGs se definen (hasta en su nombre) por negación o diferenciación de lo estatal y gubernamental; este posicionamiento suponía determinadas condiciones y perfiles institucionales que generaban a-priori cierta identidad. En el nuevo contexto, mas allá de que los equipos técnicos y educadores estén procesando efectivamente su nueva co-responsabilidad con el estado, es un tema de análisis continuo cuáles son los límites de ese involucramiento.

*ii) La cuestión de la autonomía.* La relación de dependencia económica con el estado, que como se dijo constituye la mayor fuente de financiamiento de algunas ONGs afectará sin duda los niveles de autonomía de las ONGs. La forma de resolver hasta el momento la relación (“estas ONGS”) no quiere decir que ésto no signifique un problema cuando se analiza en general. Por ejemplo, en términos de autonomía técnica (que por ahora se resuelve con una modalidad muy laxa desde el estado y con estrategias de confianza generadas por las ONGS) la transferencia de funciones del estado implicará también una creciente injerencia en el control de los procesos educativos, impactos, etc. Sin embargo, hasta el momento las ONGs han resuelto esto recurriendo a diversas modalidades: buscando recursos

---

<sup>47</sup> .- En esta entrevista al equipo del Programa Calle del Iname, se cuestiona la legitimidad conferida a-priori a una organización por ser no gubernamental, reclamando la responsabilidad del estado sobre el control de calidad de su trabajo, el seguimiento y la evaluación de sus impactos.

locales alternativos al estatal para no quedar prisioneras de cierta dependencia económica (están demostrando que el financiamiento local no es exclusivamente gubernamental); y por otro, la selección de las instancias de participación en las ofertas del estado. En última instancia, una organización no gubernamental siempre va a tener la posibilidad de optar.

*iii) Impactos hacia los equipos técnicos y profesionales.* Por un lado, las ONGs están especializando personal en la negociación con el estado y con otros `ámbitos institucionales para coparticipar en este nuevo formato de relaciones. Por otro, es indudable que una parte de sus equipos técnicos vive el vínculo en forma conflictiva, en particular quienes están más directamente inmersos en la angustia cotidiana de la pobreza y la marginación. Es posible y la experiencia lo está demostrando, pero esto se hace también a partir de un esfuerzo racional de estimación de la importancia del involucramiento en el sistema de políticas públicas.

*iv) Incremento de legitimación y visibilidad de las acciones no gubernamentales.* La experiencia de coparticipación ha generado un efecto de mayor legitimidad de las ONGs, tanto para la imagen que de ellas tenía el propio estado como desde la percepción de la sociedad. Algunas experiencias exitosas han incrementado el nivel de confianza de las contrapartes en las ONGs y la visibilidad de sus proyectos.

Para señalar un ejemplo, el caso paradigmático es el reciente *premio que UNESCO concedió a El Abrojo por el Proyecto de Alfabetización abierta en hogares con niños y madres en comunidades en situación de extrema pobreza*. Este proyecto, que será replicado en conjunto con ANEP en otras zonas de Montevideo, implicó también una actitud oficial y pública de reconocimiento que trascendió incluso las voluntades individuales de algunos actores estatales que tuvieron que hacerlo. El reconocimiento de un organismo internacional del nivel de jerarquía de UNESCO colabora sin duda en la legitimación nacional de la experiencia y de la institución. Otra experiencia a señalar es la de los jóvenes que convenían con la Intendencia Municipal de Montevideo servicios y actividades educativas en zonas y modalidades de mucha visibilidad social: los paradores de la rambla con la Fundación “Con todos los niños” (integrada por Vida y Educación y El Abrojo) y la participación del sector empresarial, el servicio de limpieza y mantenimiento de playas, el proyecto Girasol de mantenimiento de áreas verdes, etc.

• ***Los impactos hacia el sistema de políticas públicas de infancia en situación de vulnerabilidad.***

*i) El rol del tercer sector.*

La situación descrita por este trabajo convoca a una reflexión profunda sobre el rol del tercer sector aplicado a las políticas públicas. La sociedad civil está ya fuertemente involucrada en el sistema; lo

que el contexto político y económico parece estar incentivando es un reposicionamiento de los actores en ese nuevo escenario en términos de responsabilidades, derechos y funciones públicas.

Estos elementos, sumados a los lineamientos de reforma estatal en materia de políticas sociales, permiten suponer que el proceso de coparticipación de funciones con la sociedad civil se verá incrementado en los próximos años. El análisis de los impactos o logros de este modo de articulación tiene diversas lecturas posibles, que han emergido de la opinión de los diversos actores.

*ii) La dificultad de evaluación de las acciones del sistema.*

Si bien por un lado, desde la opinión de algunas ONGs se señala como “una de las mayores carencias del sistema la ausencia o incompatibilidad de indicadores de logro para evaluar efectivamente las acciones, en particular aquellas cogestionadas<sup>48</sup>” los entrevistados pertenecientes al ámbito del INAME también plantearon como preguntas centrales “*qué se evalúa y cómo se evalúa*”.

En términos generales desde las ONGs puede recogerse la opinión de que el sistema INAME privilegia una *evaluación cuantitativa de su impacto en términos de cobertura* (ver datos antes mencionados) y una evaluación muy administrativista con fuerte énfasis en la relación costo/beneficio. Se reconoce sin embargo que en algunas materias en particular es posible aplicar otros indicadores, por ejemplo con menores en situación de infracción, tales como la “no reincidencia”, como un indicador sensible al resultado de acciones educativas dirigidas al menor. Los actores estatales reconocen las dificultades del énfasis administrativo en el seguimiento de las políticas cogestionadas así como la tendencia señalada a mostrar los aspectos cuantitativos; pero se señala que en un contexto de cambios como los que enfrenta la institución estatal, el control administrativo es también una condición necesaria aunque no suficiente para elaborar adecuados criterios de evaluación de las organizaciones que convenían con el estado. Se reconoce asimismo, que en la actualidad, el control de las acciones es una importante dificultad aún no superada.

Vale la pena señalar sin embargo, que por disposición del la Comisión Especial para Reforma del Estado (CEPRE) ya se instaló un equipo de evaluación del proceso de reforma dentro del INAME, que integra personal designado por esta institución, expertos del GARE así como consultores internacionales externos.

*iii) La calidad de la atención.*

---

<sup>48</sup> .- Expresión tomada de dos entrevistas a educadores de ONGs que trabajan con niños en situación de calle.

Este es otro aspecto de controversias vinculado a la *percepción de logro* de los protagonistas y asociado con la necesaria elaboración de un sistema de indicadores de evaluación. En relación a esta temática hay una tradición bastante arraigada en las ONGs de énfasis en la calidad del servicio ofrecido, proceso en el que las sistematizaciones revisadas para este estudio han coincidido. Sin embargo, por primera vez se plantea *desde el estado* el cuestionamiento sobre la calidad de los servicios de la sociedad civil, lo que representa en nuestra opinión un síntoma de los cambios de rol que este nuevo escenario provoca.

Esta preocupación por la “*calidad de la política o de la atención recibida*” surgió tanto desde las ONGs como desde funcionarios del aparato estatal. Las ONGs cuentan como se decía previamente con una “*legitimidad conferida*” por una tradición de militancia social, compromiso comunitario, trabajo voluntario y misión, que de alguna manera constituye parte de su capital social fundamental. La independencia económica respecto al estado y la cooperación internacional aseguraron hasta ahora su autonomía. Sin embargo, en la medida que las organizaciones de la sociedad civil comienzan a tener al estado como fuente de recursos financieros, a contratar servicios, surge desde el estado preguntas tales como:

- Qué ONGs *serán* efectivamente confiables;
- en función de qué criterios pedagógicos o educativos actúan;
- y fundamentalmente, qué garantías de calidad del servicio tiene el estado. Es decir, qué capacidad de control y qué alternativas ofrecerá en casos en que el convenio deba rescindirse.

En particular, este tema de la calidad parece haber quedado hasta el momento encubierto por las dificultades de control de parte del estado, y fundamentalmente por la superación de la demanda respecto a las ofertas que existen desde las ONGs. El problema del estado trasciende las posibilidades actuales de las ofertas y por tanto, en muchos casos no hay condiciones de efectiva competencia entre “ofertas privadas” como alternativas a lo que se tiene<sup>49</sup>.

Estos elementos, que parecen novedosos en Uruguay constituyen un problema central en otros países, por ejemplo Brasil, donde han surgido como consecuencia del proceso de descentralización del presupuesto federal para políticas sociales, diversas organizaciones sociales que se crean para competir por proyectos en ese campo, muchas veces sin la experiencia o grado de profesionalización que ha caracterizado a las ONGs en nuestro país hasta el momento. Esto no quiere decir que el vínculo económico entre una ONG y el estado descalifique el trabajo de la misma, sino que es legítimo pensar - en

términos de políticas públicas que deben trascender el caso coyuntural -, qué mecanismos de control ejercerá el estado sobre la calidad de los servicios prestados y qué mecanismos de garantías mantendrá vigentes para el caso que esos servicios no puedan ser brindados eficazmente por las organizaciones cogestionantes.

*iv) El perfil del “daño” y la caracterización de “logros”.*

Finalmente, se plantea desde actores estatales vinculados a la práctica cotidiana la necesaria asociación entre “logro y perfil del daño” de la población con que se trabaja. Esta perspectiva, muy importante y novedosa por cierto desde este tipo de actores, tiende a desmitificar el hecho de que las ONGs logran mejor impacto que el estado cuando se trata de acciones directas. Sin descalificar los méritos de las ONGs, se plantea si toda la población que es responsabilidad estatal del INAME está en condiciones de ser asimilada o transferida a programas de la sociedad civil.

La caracterización del daño de un niño, niña o adolescente es un problema que genera muchas controversias y no parece estar suficientemente tratado en ninguno de los dos ámbitos. En opinión de algunos entrevistados, “los descartables” que conforman las situaciones de mayor complejidad no son retenidos por los programas de perfil comunitario retornando al ámbito estatal. Parece producirse así, una selección natural pero diferencial de la población objetivo de acuerdo al “daño” en términos psicológicos, morales y sociales, lo que incide sin duda en el nivel de impacto positivo de la política.

*v) Las imágenes sobre los logros del sistema.*

Las percepciones respecto a los logros o impactos de la cobertura de las políticas públicas están permeados por algunos supuestos de “sentido común” que diversos actores reconocen que todavía existen en la interacción estado/ONGs:

- *La idea de que el estado privilegia el número de niños atendidos, y no la calidad de esa atención.* Fundamentalmente esta imagen se sostiene en la idea de que el estado debe desarrollar políticas masificadas y de tipo universalistas, menos personalizadas que las que permite una organización privada focalizada en un número acotado de sujetos.
- *El supuesto de que el estado no ha desarrollado todavía condiciones de “control” de los convenios* con las organizaciones no gubernamentales, ni ha tenido suficiente capacidad de incorporación de experiencias positivas desarrolladas en su interior.
- *la idea de que las ONGs tienen una “legitimidad autoconferida” y no cuestionada desde la sociedad civil para interpretar en forma supuestamente más adecuada que el estado los indicadores de logro en los niños, los efectos de las acciones educativas, y los procesos que describen en sus trayectorias.*

---

<sup>49</sup>.- Esta preocupación fue planteada muy vinculada a las situaciones de infracción o transgresión de la ley y a las

- Esta idea se basa en *el supuesto de que las organizaciones de la sociedad civil por el mero hecho de no estar vinculadas al poder estatal, están en mejores condiciones de autonomía política, ética y organizacional para asegurar un mejor desempeño.*

- En consecuencia, comienza a surgir *la necesidad de evaluar también los desempeños de las ONGs* en términos de calidad desde el propio estado.

- Se planteó también la dificultad de transformar en indicadores eficaces en las políticas públicas, algunos indicadores que en opinión de algunos actores son muy sensibles a variables tales como opiniones y perfiles ideológicos de las instituciones, características económicas y sociales de la población de calle, diferencias provenientes del ámbito territorial y geográfico donde se localizan las acciones, etc. Se señalan por ejemplo indicadores como :

- los plazos de permanencia del niño en un programa determinado;
- la evaluación de los compromisos asumidos y no asumidos por el niño en el contrato que establece con la institución;
- el reingreso al sistema educativo formal;
- su permanencia o la calidad de su inserción;
- el vínculo con la familia o con el núcleo adulto referente.
- el ingreso al mercado laboral.

*vi) La adecuación de la Convención Internacional a la legislación nacional.*

La aprobación del anteproyecto en discusión en la Comisión o su transformación, tendrán sin duda central importancia en la conformación de un nuevo formato del sistema de políticas públicas de infancia. La integración de las organizaciones de la sociedad civil al órgano rector de las políticas puede constituir la cristalización de este mismo modelo de reforma y la consolidación de un esquema de coparticipación con legitimidad formal; es decir una estructura que transforme estas experiencias actuales de coparticipación en una política de estado.

*vii) El papel de los organismos internacionales.*

*El papel desempeñado por los organismos de cooperación internacional, en particular UNICEF, y el impacto positivo de acciones regionales orientadas a fortalecer los procesos nacionales de transformación de los sistemas de políticas públicas de infancia.* El ejemplo de UNICEF y los aprendizajes derivados de la experiencia brasileña así como el movimiento de los Comités de Defensa de los Derechos del Niño a nivel de cada país son indicativos del fortalecimiento de las acciones cuando se

potencian con los elementos provenientes de otros pares. Esto puede constituir en sí mismo una estrategia de fortalecimiento del proceso a nivel regional.

*viii) Otras problemáticas asociadas a infancia vulnerable:*

- *Las políticas de garantías y la problemática judicial.*

Más allá de las modalidades de transferencia de funciones del estado a la sociedad civil, las ONGs enfatizan la intransferible responsabilidad política del estado en la “*garantía de los derechos del niño*” y en la función de protección en el caso de la minoridad infractora. En este sentido, tanto desde el Poder Judicial como desde las ONGs parece haber coincidencia en que más allá de que las ONGs son un recurso de gran utilidad para la Justicia de Menores en cuanto ofrece alternativas que el estado no puede ofrecer, esta es una función en que el estado no puede desdibujarse. En este sentido la aprobación del Nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia significará un marco actualizado que incrementará esas herramientas. Finalmente en relación a este aspecto, importa señalar que la reforma judicial constituye uno de los próximos pasos de la reforma del estado, y en ese contexto, la relación del Poder Judicial con el sistema de políticas públicas de infancia cobra una relevancia que merecerá mayor atención específica.

- *Familia, trabajo y condición de género.*

Estos problemas vinculados a la situación de calle en forma inseparable no han podido ser tratados en forma adecuada en el trabajo ya que trasciende los objetivos iniciales previstos, Sin embargo, hay que mencionar por lo menos que son dimensiones a ser consideradas con mayor profundidad en el sistema de políticas públicas de infancia. Las ONGs uruguayas no miran a la familia “por el espejo retrovisor” como decía Antonio Carlos Gómez da Costa y casi todos los programas que llevan a cabo tienden a establecer o recuperar los referentes familiares del niño como una condición necesaria y positiva para su socialización. Muchas de estas líneas entonces tienen un componente de trabajo con la familia.

El trabajo infantil en Uruguay es un problema importante y de escasa visibilidad. Los niños y niñas en

situación de calle son también niños trabajadores y algunas de las ONGs integran la red de Niños y Adolescentes Trabajadores (NATS). Sin embargo, este tema es un tema en sí, que implica también un posicionamiento conceptual con impactos diferenciales sobre el sistema de políticas públicas de infancia todavía no suficientemente explorado<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup>.- En este sentido, la controversia Emilio García Méndez - Alejandro Kusianovich respecto al trabajo infantil y las formas de atender la problemática constituyen la cristalización de dos posiciones ideológicas con consecuencias políticas profundamente diferentes. Ver E. García Méndez y Gege Araldsen, “El debate actual sobre el trabajo infanto-juvenil en América Latina y el Caribe: tendencias y perspectivas” y Alejandro Kussiánovich “Comentarios a

La condición de género parece estar ausente o muy debilitada en las políticas de infancia revisadas, tanto en el estado como en las propias ONGs. Más allá de ciertos componentes de “mujeres” en los programas de las ONGs y del esfuerzo que estos últimos años ha realizado el INAME, la condición de género aparece todavía escasamente presente cuando se trata de la niñez.

## **IX.- BIBLIOGRAFÍA.**

Aguirre Rosario, (1998): “*Sociología y género. Las relaciones entre hombres y mujeres bajo sospecha*”, Universidad de la República/CSIC, Editorial Doble clic, Montevideo.

Baleato Paula, (1998): “*Relación estado-sociedad civil de cara al nuevo código de la Niñez y la adolescencia*”, en “Cooperación Estado Sociedad Civil: los desafíos del nuevo Código de Niñez y Adolescencia”, Seminario Taller realizado por ANONG/RED de ONGs de Infancia y Adolescencia, Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo, 3 de Julio de 1998.

Cal Marina, (1997): “*Vertiginosidad y vértigo*”, en Reflexiones desde la práctica educativa No. 1., Vida y Educación, Montevideo.

Cilleros Miguel, (1997): “*Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios*”, Boletín del Instituto Interamericano del Niño - OEA No. 234. Montevideo.

Equipo Cruz del Sur, (1997): “*Espacios de Coordinación*”, en Reflexiones desde la práctica educativa no. 1. Vida y Educación, Montevideo.

Fassler Clara, Hauser Patricia, Inés Iens, ((1997): “*Género, familia y políticas sociales. Modelos para armar*”, Red Género y Familia. De. Trilce. Montevideo.

González Bombal, Inés (1995): “*¿Entre el Estado y el Mercado? ONGs y sociedad civil en Argentina*”, en Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina, UNICEF/Losada, Buenos Aires.

Gómez da Costa Antonio Carlos: “*Niñas y Niños de la calle: vida, pasión y muerte. Trayectoria, situación actual y perspectivas de una categoría de comprensión y acción social en la lucha por los derechos del niño y del adolescente en América Latina*”, UNICEF Argentina.

Gurises Unidos Nos. 4, 5 y 6, *Proyecto “Apoyo a la mejora de la calidad de vida de niños en situación de calle en Uruguay”*, CIES; Gurises Unidos; Cooperación Gobierno de Italia.

Laurnaga Ma. Elena (1998): *“Descentralización sin municipalización: reforma del estado y gobiernos departamentales”*, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, D:T: Montevideo.

Lester Salomón y Helmut Anheier, (1995): *“En busca del sector no lucrativo: la cuestión de las definiciones”* Instituto de Estudios Políticos, Universidad Johns Hopkins., en Revista Umbral XXI, número especial 1995. Universidad Iberoamericana, México.

Lorenzelli Marcos, (1997): *“Pobreza en Uruguay de los 90”*, en El Uruguay de los 90: Políticas Sociales y Políticas Criminales, Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay -IELSUR, Montevideo.

Murias Luis, (1998): *“Exposición realizada en representación de la ANONG en el Seminario Taller realizado por ANONG/RED de ONGs de Infancia y Adolescencia”*, IMM, Montevideo.

Pedernera Luis, (1997): *“Las ‘penas de la Infancia’”*, en El Uruguay de los 90: Políticas Sociales y Políticas Criminales, Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay -IELSUR, Montevideo.

Penso Dálbenzio, Cristina (1997): *“Las organizaciones civiles y el rediseño de la gobernación”*, Congreso del CLAD, Isla Margarita, Venezuela.

Pérez Manrique Ricardo (1997): *“Uruguay: la reforma pendiente”*, Boletín del Instituto Interamericano del Niño - OEA No. 234. Montevideo.

Podestá Mora, DI Candia Andrea y Rodriguez Cristina (1996): *“Proyecto Pasacalle. Modelo de Intervención”*, Cuaderno de Reflexión. Gurises Unidos, UNNICEF, Programa de atención al Niño en la Calle (INAME), Montevideo.

Portillo Alvaro (1988): *“Estado y Minoridad en Uruguay”*, Roca Viva editorial, Montevideo.

Serrano Claudia, (1998): *“Organismos privados de desarrollo en el área de promoción humana”*, ponencia presentada a la Tercera Conferencia Internacional de la International Society of Third Sector Research, Université de Genève, Suiza.

Ubilla Pilar, (1998): *“El ómnibus de El Abrojo. Un recorrido con los guris en situación de calle”*, Multiversidad Franciscana/Instituto de Educación Popular El Abrojo, Montevideo.

Unicef, “*Políticas para la Infancia*”, en Derecho a tener derecho,. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Tomo III.

Vida y Educación (1997): “*Informe Anual 1997*”, Montevideo, mimeo.

Villareal Nelson y Monteverde Juan Pablo, (1997): “*El educador social, siempre un operador público*”, en Reflexiones desde la práctica educativa No. 1, Vida y Educación, Montevideo.

Vives Carmela, (1998), “*Los Derechos de niños y adolescentes: Estado y ONGs*”, ponencia presentada a la Tercera Conferencia Internacional de la International Society of Third Sector Research, Université de Genève, Suiza.

Zaffaroni, Cecilia et. al; “*Encuentros y Desencuentros. Familias pobres y políticas sociales en Uruguay*”, UNICEF, CLAEH, UCUDAL. Montevideo, 1998.

## ANEXOS.

### ANEXO No. 1.

Listado de entrevistas realizadas.<sup>51</sup>

#### **1.- ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES e ICD.**

NOMBRE	INSTITUCIÓN
Patricia Lazaga	VIDA Y EDUCACIÓN
Juan Pablo Monteverde	VIDA Y EDUCACIÓN
Paula Baleato	EL ABROJO
Paula Baleato, Gustavo Leal	EL ABROJO
Enrique Saavedra	GURISES UNIDOS
Paula Baleato, Patricia Lazaga, Graciela Sapriza	Primera reunión definición de objetivos con las ONGs.
Reunión grupal: Paula Baleato, Patricia Lazaga, Juan Pablo Monteverde, Miguel Blasco, Graciela Sapriza.	Vida y Educación, El Abrojo, Gurises Unidos, ANONG, ICD.

#### **2.- REDES y AMBITOS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL.**

NOMBRE	INSTITUCIÓN
Mora Podestá	Gurises Unidos
Grupo de Trabajo	ANONG/RED - (en Unicef)
	Seminario ANONG/RED
M. de los Angeles Perez Ferreiro y Serpaj.	Ex integrante de la mesa del Comité de Derechos Niño/a
Paula Aintablian	RED CANARIA de AT. a la INFANCIA
Jorge Freyre	EQUIPO INTERINSTITUCIONAL DE APOYO A NIÑOS EN CALLE
Luis Pedernera, Dra. Alicia Ghione Core y Susana Falco	IELSUR COLEGIO DE ABOGADOS

#### **3.- ESTADO.**

##### **3.1. Instituto Nacional del Menor.**

NOMBRE	DEPENDENCIA
--------	-------------

<sup>51</sup> .- En total se realizaron treinta y seis entrevistas para este trabajo, ya que en algunos casos, se realizaron dos o más instancias de contacto: Presidencia del Iname, Contador del Iname, Coordinador del Interj, Dirección Convenios, ONGs.

Susana Tierno	CASACHA - INAME
Socorro García	DIV. SOCIAL - INAME
Sergio Migliorata	INTERJ - INAME
Alejandro Bonasso	PRESIDENCIA INAME
Rossana González, Lucía Pierri, Jimena Baraibar.	Programa CALLE - LA ESCUELITA
Shirley Arrigoni	Dirección CONVENIOS
Cr. Walter Cairo	Dir. Planeamiento del Iname

### **3.2. Poder Judicial.**

NOMBRE	DEPENDENCIA
Hugo Morales	JUEZ DE MENORES

### **3.3. Ministerio del Interior.**

NOMBRE	DEPENDENCIA
Dra. Graciela López, Cono Cardozo.	Dirección Nacional de Prevención del Delito
Dr. Carlos Bastón	Director PROYECTO DE SEGURIDAD CIUDADANA

### **4.- EMPRESARIOS.**

NOMBRE	INSTITUCIÓN
Benito Berreta	PINTURAS INCA S.A.
Marta Penadés	MONTEVIDEO SHOPPING

### **5.- ORGANISMOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.**

NOMBRE	INSTITUCIÓN
Martha Herrera	UNICEF

## **ANEXO No. 2.**

### **2.1. Pauta de entrevista con las ONGs<sup>52</sup>.**

#### **Conceptualización.**

- Infancia en situación de calle/en la calle.
- Definición del rol del estado y del rol de la sociedad civil (organizada y no organizada) en las políticas de infancia.
- Rol específico de las ONGs en relación al estado.
- Otros aspectos relevantes.

#### **Modalidad de relación con el estado.**

- Convenios, licitaciones, venta de servicios, cooperación en trabajo voluntario, otra.

#### **Finalidad que la ONG espera de esa relación:**

- Provisión de un servicio.
- Ejecutora de una política.
- Efecto de demostración.
- Transferencia de tecnología de intervención para su institucionalización en el estado.
- Otra.

#### **Autonomía técnica.**

- Tipo de control del estado por tipo de modalidad de interacción.
- Plazos de los acuerdos de cooperación.
- Otros.

#### **Autonomía financiera. Distribución porcentual del financiamiento de la ONG según:**

- financiamiento del estado central
- financiamiento de las Intendencias Municipales.
- Financiamiento de organismos internacionales
- financiamiento de fundaciones locales.
- financiamiento de empresas o sector privado.
- Autofinanciamiento por venta de servicios u otros.
- Otro.

#### **Profesionalización del equipo de la institución.**

- Relevancia del trabajo técnico y profesional en los equipos de la ONG.
- Grado y tipo de participación de voluntarios.

#### **Evaluación por parte del estado (indicadores de logro que utilizan):**

- financiera (relación costo/beneficio).
- De procesos.
- De impacto.
- Otra.

---

<sup>52</sup>.- Esta pauta se elaboró conjuntamente con el ICD y las tres instituciones participantes en función del objetivo del trabajo solicitado.

**Evaluación institucional.**

- financiera (relación costo/beneficio).
- De procesos.
- De impacto.
- Otra.

**Indicadores de logro de los objetivos de la Ong.**

- Sacar al niño de la calle.
- Acompañar el proceso de crecimiento y socialización en la calle u otro ámbito.
- Reinserción familiar.
- Inserción en el sistema educativo o laboral.
- Plazos.

Otros.

**Opinión de la ONG sobre su impacto en el estado o en las políticas públicas.**

- En el grado de sensibilización sobre el tema.
- En el abordaje conceptual (supuestos, doctrina, etc).
- en las estrategias de intervención.
- En la coordinación interinstitucional
- en lo jurídico (Código de la Niñez y la Adolescencia, otro).
- En el sistema de salud,
- En el sistema educativo.
- En el Iname.
- En las intendencias y gobiernos locales.

**Impacto de la relación con el estado hacia dentro de las ONGs y cada equipo técnico.**

- Cambios o revisión de supuestos conceptuales.
- Cambios en el rol que desempeña o busca desempeñar la ONG.
- Revisión o modificación de estrategias metodológicas.
- Indicadores de aceptación/rechazo del rol.
- Cambios de perfil de los profesionales.
- Otros.

**Toma de decisiones en la ONG respecto a su vínculo con el estado.**

- Estructura de la toma de decisiones (central, por proyectos, por programa, etc).
- Posicionamientos diferentes/acuerdos, conflictos, etc.
- Otros aspectos a señalar.

**Estrategia de la ONG frente al estado.**

- Trabajo en redes, pool de programas, coordinación interinstitucional, lobbys, etc.

**En resumen:**

- ¿Cuál es el “valor” más significativo que la ONG ofrece al estado y la sociedad en ese vínculo?
- ¿Cómo entran otros temas en la situación de calle: familia, condición de género, trabajo infantil?
- Bloqueos más relevantes para la relación con el estado.
- Estímulos o condiciones facilitadoras de ese vínculo.



## **2.2. Pauta de entrevista al Poder Legislativo y al Poder Judicial.**

### **Aspectos conceptuales.**

- Consideraciones sobre el rol del estado y de la sociedad civil en el sistema de políticas públicas de infancia.
- Relevancia de la Convención Internacional de Derechos del Niño para las bases doctrinarias de nuestro Código del Niño y del Adolescente.

### **Estado de situación del Anteproyecto.**

- Puntos conflictivos aún no resueltos.
- Principales aportes de las ONG´s a la perspectiva de este ante proyecto.
- Viabilidad de su aprobación (Escenario posible de las tendencias políticas hasta ahora manifiestas).

### **Percepciones respecto a quien (es) debería (n) ser la unidad(es) de coordinación o formulación de las políticas públicas de infancia.**

- Relación INAME/Ministerio del Interior/ANEP/Ministerio de Salud Pública.
- Atribuciones que deberían tener estas unidades.
- Opinión sobre el organismo propuesto en la enmienda.

### **Condiciones facilitadoras para el relacionamiento con las ONG´s.**

**Bloqueos o dificultades más significativas.**