

Tesis de Maestría
Maestría en Desarrollo Humano y Políticas Públicas
FLACSO Argentina
Edición 2011

La formulación de políticas públicas y el impacto de los cambios de gestión de gobierno. El caso de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia en el Uruguay

Autora: Giorgina Garibotto Camps

Tutora: Carmen Midaglia

Palabras clave: Formulación de políticas públicas, infancia, adolescencia, desarrollo social, Estado de Bienestar.

Montevideo, abril 2016

Contenido

Agradecimientos.....	4
Glosario.....	5
Introducción	6
Capítulo 1	9
Marco conceptual	9
1.1 La matriz de protección social y el rol estatal	9
1.2 El análisis de políticas públicas.....	15
Capítulo 2	19
Contexto general en el que se desarrolla la nueva política de infancia y adolescencia	19
2.1 La infancia y la adolescencia en la agenda pública latinoamericana	19
2.2 El Estado uruguayo.....	20
2.3 El enclave institucional que aloja las políticas de infancia y adolescencia	24
<i>La multiplicidad institucional</i>	<i>25</i>
<i>Infamilia: una usina de innovación social.....</i>	<i>29</i>
2.4 Presentación del caso: la instauración de la ENIA en el Uruguay	30
<i>Las iniciativas en el marco de la infancia y la adolescencia en el gobierno 2005–2010: el primer gobierno de orientación política de izquierda</i>	<i>30</i>
<i>Las políticas de infancia y adolescencia en el gobierno entrante en 2010: segundo gobierno de izquierda</i>	<i>33</i>
Capítulo 3	35
Propuesta de investigación y metodología.....	35
3.1 Relevancia de la propuesta	35
<i>Dimensiones de análisis</i>	<i>36</i>
3.2 Objetivos e hipótesis de trabajo	36
3.3 Estrategia metodológica	37
<i>Muestreo.....</i>	<i>38</i>
<i>Técnicas de recolección de información</i>	<i>39</i>
3.4 Estrategia de análisis	41
3.5 Organización del trabajo.....	42

Capítulo 4	43
La ENIA, el paradigma truncado.....	43
4.1 El proceso consensuado de construcción de la ENIA	43
4.1.1 Descripción del proceso de construcción de la estrategia.....	44
4.1.2 El lugar de políticas de infancia en las prioridades institucionales	49
4.1.3 La construcción de la viabilidad política de la ENIA	52
4.2 El proceso discontinuado de implementación de la ENIA	57
4.2.1 El lugar de las políticas de infancia y adolescencia en el nuevo gobierno.	59
4.2.2 Relación entre la ENIA y las políticas de infancia y adolescencia.	63
4.2.3 La ENIA y su vigencia	70
4.2.4 La institucionalidad: el rol de Infamilia y el liderazgo de la iniciativa en el cambio de gobierno.....	73
4.3 El rol de la sociedad civil	82
4.3.1 Situación de la sociedad en el cambio de gobierno	82
4.3.2 Rol de la sociedad civil respecto a la ENIA	85
4.3.3 El aporte de la sociedad civil a la gestión de políticas de infancia y adolescencia	87
Capítulo 5	89
En suma, nacimiento, muerte y supervivencia de la ENIA. Lecciones aprendidas.....	89
5.1 Nacimiento	89
5.2 Muerte	90
5.3 Supervivencia.....	91
5.4 Las hipótesis	92
5.4 Consideraciones finales: lecciones aprendidas	92
Anexo 1	95
Bibliografía	98

Agradecimientos

Agradezco a todas las personas entrevistadas que me cedieron su tiempo para recordar y recapitular eventos que habían pasado hacía ya más de 6 años.

A Carmen Midaglia muy especialmente por su dedicada y paciente tutoría, cuyos aportes fueron fundamentales para que este proyecto saliera adelante.

A Leo y mi familia que me apoyaron incondicionalmente para que pudiera destinarle el tiempo que el proyecto requería.

A mis compañeras de trabajo de Uruguay Crece Contigo que me alentaron incansablemente para que finalizara esta etapa.

A María Julia Acosta por sus valiosos comentarios sobre aspectos metodológicos.

Glosario

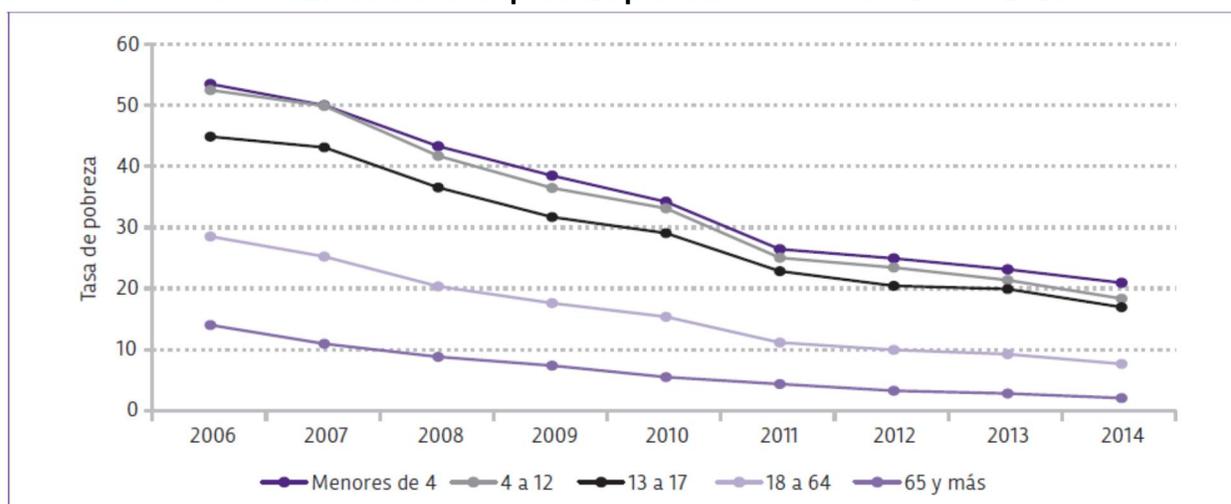
ANEP: Administración Nacional de Educación Pública
ANONG: Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales
ASSE: Administradora de Servicios de Salud del Estado
BPS: Banco de Previsión Social
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CAIF: Centros de Atención a la Infancia y la Familia
CEIP: Consejo de Educación Inicial y Primaria
CCE: Comité de Coordinación Estratégica de infancia y adolescencia
CCEPI: Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia
CHCC: Chile Crece Contigo
CNPS: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
ENIA: Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030
FONASA: Fondo Nacional de Salud
INAU: Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay
INDA: Instituto Nacional de Alimentación
JUNASA: Junta Nacional de Salud
MIDES: Ministerio de Desarrollo Social
MEC: Ministerio de Educación y Cultura
MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MSP: Ministerio Salud Pública
PAN-RN: Programa Alimentario Nacional para la atención del Riesgo Nutricional
SIPIAV: Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia
SNIS: Sistema Nacional Integrado de Salud
OPP: Oficina de Planeamiento y Presupuesto
UCC: Uruguay Crece Contigo
UdelaR: Universidad de la República

Introducción

El presente estudio fue diseñado con el propósito de aportar conocimientos en la construcción de políticas públicas en general, con particular énfasis en las políticas de infancia y adolescencia en tanto una nueva arena¹ de intervención estatal, en el sentido de Lowi (1992). Se ha seleccionado la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) por ser un caso paradigmático en la construcción de políticas públicas de infancia y adolescencia.

La ENIA se ha planteado como una estrategia a largo plazo de acciones públicas gubernamentales tendientes a disminuir las desigualdades generacionales de la población uruguaya. Entre otras características, la desigualdad más evidente es la marcada infantilización de la pobreza; que fuera diagnosticada en la década del 1980 por el sociólogo Juan Pablo Terra y confirmada posteriormente por diversos estudios² (Terra; 1989). Esta tendencia ha persistido hasta el presente (ver Gráfico 1) en un país que se caracteriza por una baja tasa de natalidad y una población envejecida, donde el bono demográfico del país se está agotando (Calvo; 2013). Para el año 2008, el cociente entre la pobreza infantil y la del resto de la población en Uruguay era el mayor de América Latina (CEPAL; 2009: 64).

Gráfico 1 Evolución de la pobreza por tramo de edades 2006 – 2014



Fuente: Reporte Social Uruguay 2015. Desarrollo Infantil Temprano. P. 215. MIDES- OPP

La desigualdad señalada se ha cristalizado paulatinamente en múltiples indicadores de déficits de protección, donde sistemáticamente se observa la inequidad en el acceso a servicios

¹ Arena de política pública, de acuerdo a Lowi, refiere a un análisis que incorpora el sistema institucional relativo a las agencias estatales, su jerarquía y poder en el entramado estatal y su relación con el sistema de demanda que refiere a la sociedad civil y los actores sociales que entran en juego.

² Observatorios de Unicef de 2005 a la fecha; Kaztman y otros 1999, 2001; Rossel, 2013; entre otros estudios.

de salud, condiciones de vivienda y hábitat adecuadas, entre otros (Setaro; 2007: 10, Kaztman; 2001: 66).

La ENIA fue concebida en el año 2008 con el objetivo de dejar una estrategia de acción e inversión pública definida a partir de 2010 y hasta el año 2030. Fue acordada políticamente entre todas las fuerzas partidarias con representación parlamentaria, así como con actores de la sociedad civil vinculados a la problemática de las franjas poblacionales más jóvenes.

Su diseño partió de una serie de diagnósticos encargados a especialistas nacionales por parte del Comité de Coordinación Estratégica³ (CCE). El comité tenía una participación interinstitucional gubernamental, de organismos vinculados a las políticas públicas de infancia y adolescencia, cuyo cometido era la coordinación interinstitucional e intersectorial de las acciones. A partir de allí se inició el proceso de discusión del diseño y de la propuesta que contendría la ENIA y su primer plan de acción para ser ejecutado en el gobierno siguiente (2010 – 2015).

Este trabajo se propone caracterizar el proceso de diseño e implementación de esa estrategia -que se vislumbra como una novedosa arena de intervención estatal, en relación a las clásicas sectoriales-, a los efectos de analizar los aprendizajes referidos a la construcción de políticas públicas de largo plazo. Se pretende centrar la atención en aquellas iniciativas públicas que trascienden un período de gobierno, en una nación con un sistema político que no admite la reelección presidencial y que cambia cada cinco años la composición parlamentaria y ministerial (Chasqueti; 2004). En otras palabras, la presente tesis se plantea identificar las características más sobresalientes del proceso de diseño de una nueva política pública con la pretensión de analizar las condiciones que favorecen su permanencia en el tiempo.

Se busca estudiar el grado de implementación de la ENIA a partir del cambio de gobierno en 2010 que supuso la continuidad del mismo partido político en el gobierno (Frente Amplio, izquierda política pero con rotación de la fracción partidaria triunfadora). Complementariamente, este trabajo intenta detallar los aprendizajes que aporta una experiencia de construcción de políticas públicas en un campo relativamente “virgen” en términos de tradición de la acción del Estado uruguayo.

³ El Comité de Coordinación Estratégica de Políticas de infancia y Adolescencia era un organismo dependiente del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) que funcionó en el período 2005- 2010 y estaba integrado por: la Subsecretaria del MIDES, el subsecretario del Ministerio de Salud Pública, el Subsecretario del Ministerio del Interior, un consejero de la ANEP, la directora general del Consejo de Educación Primaria, el presidente del INAU, la directora del Instituto Nacional de la Juventud (INJU), el presidente de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales y el director de Infancia- MIDES, quien ejerce la coordinación ejecutiva del CCE.

La ENIA es considerada como un caso paradigmático porque se propuso desterrar el enfoque que le daba un lugar residual a las políticas de infancia y adolescencia en Uruguay. Este proceso permitió marcar un hito en la inclusión de estos temas en la agenda pública, pero sin embargo, no tuvo condiciones estructurales para sostener un cambio de paradigma en su fase de implementación.

El presente documento se estructura en 5 capítulos. En el capítulo 1 se presenta el marco conceptual que respalda el análisis y la propuesta de estudio; el capítulo 2 aborda el contexto general tanto latinoamericano como nacional en el que se desarrolla la mencionada iniciativa pública y se presenta el caso a estudiar; el capítulo 3 incluye la estrategia metodológica, las principales herramientas analíticas y las fuentes de información utilizadas; el capítulo 4 contiene el análisis donde se articulan los principales hallazgos del estudio que busca dar luz a futuras instancias de diseño e implementación de políticas públicas; por último, el capítulo 5, plantea un resumen de los principales aportes y hallazgos y las consideraciones finales.

Capítulo 1

Marco conceptual

1.1 La matriz de protección social y el rol estatal

En esta sección se detallan los esquemas de bienestar y protección de las sociedades occidentales y las particularidades del caso uruguayo. Se hará especial énfasis en las historias o los legados institucionales, el poder de las distintas entidades estatales, las relaciones entre las organizaciones públicas encargadas de proveer y distribuir bienes sociales, así como en los roles de cada una de ellas. Para su análisis se utilizará el marco conceptual provisto por Gosta Esping-Andersen acerca de los tipos de Estado de bienestar y algunos de los autores clásicos sobre la construcción de las políticas públicas. Se reforzará esta visión con estudios conceptuales y empíricos latinoamericanos, dadas las especificidades de la región y los países que la constituyen.

Los Estados de bienestar se han desplegado inicial y más cabalmente en los países desarrollados, especialmente en Europa durante el siglo XX abarcando el largo período de posguerra (1945-1970) (Pierson, 1996; Del Pino, 2013; Esping-Andersen, 2002). A través de estas políticas, esos países lograron minimizar los riesgos sociales tradicionales vinculados con el mercado de empleo (relativos a reglamentaciones laborales, fijación de salarios, seguros salud y políticas de retiro, entre los más destacados) a través de la extensión de servicios de seguridad social para diversos grupos de trabajadores. Las prestaciones incluidas en los distintos tipos de Estados de bienestar, cubrían exclusivamente a los trabajadores incluidos en el mercado laboral formal y en oportunidades a los dependientes. Los sectores informales y sus familias, así como la población inactiva, quedaban fuera de las protecciones sociales brindadas (Castells, 2002; Castel, 1997; Rosanvallon, 2011).

En los últimos veinticinco años del siglo XX, se constata un agotamiento del modelo de desarrollo de corte proteccionista en que el Estado era un agente económico regulador y proveedor de bienes sociales. Algunas de las causas que provocaron el agotamiento de ese modelo productivo y social fueron la crisis del petróleo, la descentralización productiva y financiera, los déficits fiscales, las presiones políticas por mayor distribución, etc. (Pierson, 2006; Del Pino, 2013). A partir de ese período se inaugura una fase de austeridad y de recorte presupuestal para la intervención pública socioeconómica, incluida la protección social. En este contexto se evidencia una nueva estructura de riesgos vinculada a la inestabilidad laboral y a la fragilidad de las relaciones sociales que actúan como soporte de la inclusión social (Castel, 1997). En este nuevo contexto socioeconómico, los Estados de bienestar muestran sus límites fiscales y económicos para continuar expandiéndose (Bonoli, 2006). Esto significa que

presentan dificultades para adaptarse a las nuevas necesidades de bienestar de los núcleos familiares no tradicionales que requieren de apoyos sociales para mujeres trabajadoras y jefas de familias, así como atención pública a las poblaciones vulnerables: en particular a niños y niñas, jóvenes, migrantes y minorías étnico- raciales (Bonoli, 2006).

Esping – Andersen (2002) define tres tipos de regímenes de bienestar para países desarrollados; analiza la producción y distribución de bienestar por parte del Estado, el mercado y la familia; la forma en que se organiza la provisión de servicios sociales y su incidencia en la estratificación social de los contextos de referencia. Estos tipos de regímenes de bienestar serán de utilidad para ubicar a Uruguay en el panorama internacional y regional, con la finalidad de comprender mejor la política estudiada. Los tipos señalados por el autor son los siguientes:

(a) El liberal, se basa en que el mercado cumple un importante papel como proveedor de bienestar, se potencia la protección social privada y pública. Atiende sólo a las personas que son capaces de demostrar la insuficiencia de medios económicos.

(b) El conservador o corporativista, donde el Estado interviene en la operativa del mercado, reforzando la posición de presión de los distintos grupos laborales, generando un sistema de seguridad social altamente estratificado en los beneficios que distribuye, según categoría y rama laboral. Su estructura de seguros sociales tiende a fomentar una gran diversidad de sistemas ligados al corporativismo profesional. En este caso, el Estado contempla la defensa y mantenimiento de la familia como un agente que contribuye y asegura la provisión social.

(c) El régimen socialdemócrata, que opera sobre el mercado y también sobre la estratificación social. Se caracteriza por servicios nacionales únicos y prestaciones universales. Los individuos y familias pueden acceder a un nivel de vida aceptable independientemente de su participación en el mercado formal de empleo.

Estos procesos socioeconómicos que se vislumbran inicialmente en los países europeos desde la crisis del 29 y que con variaciones llegan hasta el presente, también adquieren relevancia en América Latina. En esta oportunidad, se pondrá énfasis en los cambios en la estructura de riesgo que se procesa en las últimas dos décadas del siglo XX. En este marco surgen nuevas demandas que promueven núcleos de ideas novedosas, cuya satisfacción trasciende las intervenciones públicas sectoriales (Bonoli, 2006; Esping- Andresen, 2010). Es así que se incorpora en la agenda pública los reclamos de las mujeres (desde la perspectiva de género), de las comunidades afrodescendientes e indígenas (desde la perspectiva étnico racial) y de la infancia (en términos generacionales); siendo éstas algunas de las poblaciones que han generado una serie de reivindicaciones y que paulatinamente han incorporado medidas

específicas en los sistemas de protección. Cabe aclarar, que América Latina se caracteriza por esquemas de protección débiles que responden a estas nuevas problemáticas sociales de forma fragmentada (Dagnino, 2008: 211).

Ahora bien, la incorporación de intervenciones públicas, aunque parciales para abordar las demandas arriba mencionadas, han exigido una cierta reorganización de los aparatos estatales. Tal como se ha señalado en párrafos anteriores esas nuevas situaciones sociales responden a problemas específicos de grupos poblacionales que no pueden ser categorizados en prestaciones sectoriales tradicionales. Los atributos de vulnerabilidad de esos segmentos sociales se asocian con características familiares y de sus integrantes como la edad o la etnia, entre las más destacadas. La insuficiencia de recursos económicos y de capital educativo, a lo que se agrega las precarias condiciones de infraestructura habitacional y urbana donde se asientan estos sectores sociales, obliga a que las intervenciones públicas deban atender de forma simultánea las múltiples situaciones de carencia. Los organismos sectoriales clásicos deben asociarse para incorporar estas poblaciones a las prestaciones estatales, e incluso se crean nuevos institutos temáticos que actúan transversalmente (Esping- Andersen, 2002; Esping- Andersen, 2010).

La complejidad de las situaciones sociales actuales obliga a los Estados modernos a pasar del fomento de políticas reparadoras frente a la acumulación de desventajas sociales, a políticas preventivas basadas en la lógica de inversión social. Esto es: lo que se haga hoy por estas categorías poblacionales, redundará en bienestar social en el futuro (Esping- Andersen, 2002; Esping- Andersen, 2010).

En el caso de América Latina, es difícil hablar de Estados de bienestar en su sentido estricto, ya que difícilmente han llegado a desplegarse a su máxima expresión tanto a nivel de cobertura laboral, territorial (Serrano, 2005: 14) y de calidad de los servicios (Midaglia y Castillo, 2014; Filgueira, 2013). No obstante algunos países, como los del Cono Sur, han consagrado matrices de bienestar relativamente abarcativas (Wood and Gough, 2004). Sin embargo, esos esquemas de bienestar no han significado equidad en el acceso de los diversos grupos sociales al ejercicio efectivo de sus derechos. Filgueira (2005) describe esta situación como un *universalismo estratificado*, donde los distintos segmentos socioeconómicos acceden de forma diferencial a los bienes y servicios públicos; Uruguay se inscribe en esta categoría. En la clasificación planteada por Filgueira, el universalismo estratificado refiere a países que ya en la década del 70 contaban con seguros sociales y servicios de salud extendidos que protegían a la mayor parte de la población, a la vez que la educación primaria y media básica alcanzaban también a la mayoría de la ciudadanía. En términos de Esping- Andersen, su aplicación para el

caso uruguayo supondría niveles significativos de “decomodificación”⁴ para la región, tanto por la oferta de servicios públicos como por la provisión de beneficios monetarios en situaciones de imposibilidad laboral. Ahora bien, la otra característica de estos países es la estratificación o segmentación de los beneficios, de condiciones de acceso y el rango de protección diferenciada en materia de seguro social y salud.

“Los trabajadores del Estado y los profesionales, de servicios urbanos y trabajadores fabriles urbanos tuvieron acceso en ese orden a protecciones y beneficios, y también en ese orden estratificaron calidad y acceso. Los auto empleados, el sector informal, desempleados crónicos, y trabajadores rurales lo hicieron más tardíamente y con peor suerte en materia de acceso y beneficios. En otras palabras, los grados de “acceso”, se encuentran directamente estratificados en estos países” Filgueira (2005: 8).

A pesar de la fuerte estratificación con la que se desarrolló la protección pública en estos países, se logró ciertos niveles de redistribución socioeconómica durante la primera mitad del siglo XX que amortiguó los niveles de desigualdad social (Filgueira, 2013). No obstante estos avances en materia de protección, se distó mucho de igualar a los sistemas europeos de bienestar. Fundamentalmente porque el sector informal en Latinoamérica, engloba un gran contingente de población.

Durante las últimas dos décadas del siglo XX en la región, al igual que en los países desarrollados, devino un período de austeridad o recorte. Los gobiernos de este continente aplicaron una serie de políticas de orientación al mercado dirigidas a reducir las funciones estatales. Estas políticas se inspiraron en las recomendaciones de lo que se denominara el Consenso de Washington, que planteaba indicaciones que suponían contribuir a la superación de la crisis económica de los países en desarrollo.

Uruguay aplicó de manera moderada un conjunto de lineamientos que provenían del Consenso. Alguna de las explicaciones sobre este tipo de conducción política remite a la larga tradición estatista que posee esta nación (Midaglia, 2011). Desde los inicios del siglo XX, el país ha incorporado y legitimado frente a la ciudadanía múltiples servicios públicos. Aun en períodos de recorte y austeridad económica, la población ha defendido a través de plebiscitos constitucionales que los servicios estratégicos como las empresas públicas (de electricidad, de provisión de agua, entre otras) se mantuvieran en manos del Estado.

Sin embargo en otros planos, como en el social, se aplicaron de manera ponderada criterios de mercado, ya sea privatizando o incorporando agencias de la sociedad civil en la implementación de prestaciones públicas. Siguiendo ese tipo de estrategias de acción se aplicaron políticas sociales focalizadas que en algún sentido ocupaban un lugar residual en el

⁴ Decomodificación: término acuñado por Esping – Andersen que refiere a la capacidad de los individuos de alcanzar niveles de bienestar independientemente de su inserción en el mercado de empleo.

sistema de protección en su conjunto. Vale la pena señalar que este tipo de protecciones abordaron las situaciones extendidas y recientes de pobreza estructural que caracterizaba la región; además fue la estrategia de acción predominante en la atención a los nuevos riesgos, esencialmente, los relativos a los generacionales, de género y étnico raciales (Midaglia, 2014). Es así que las situaciones de infantilización de la pobreza se consideraron a través de un set de programas sociales de acceso limitado, al que se sumaron las políticas de transferencias monetarias que se tornaron extensivas en la región con el arribo del nuevo siglo.⁵

Los límites económicos y sociales de las políticas de recorte fomentadas por el Consenso de Washington (serias crisis económicas, aumento sostenido de la desigualdad y la pobreza, etc.), condujeron a que a principios del siglo XXI se iniciara en la región un proceso de reconstrucción y ampliación de las funciones estatales de bienestar social. Claudia Serrano (2005) denomina al proceso de revisión del papel del agente público en el campo de la protección como el *nuevo Estado social en construcción*. La autora lo describe en términos de un agente público que intenta retomar algunas de sus funciones de asistencia y distribución socioeconómica, luego de la disminución de la incidencia política debido a las políticas neoliberales de los años 80 y 90 en el continente (Serrano, 2005).

Las características de este nuevo Estado -siguiendo con Serrano (2005)- resultan en un híbrido: perduran ciertos criterios y líneas de acción provenientes de las reformas neoliberales pero se incorporan nuevos temas en la agenda social, tales como políticas de género y de familia. A la vez, se instalan nuevos sistemas de gestión social protocolizados en el marco de la “modernización del Estado”. Sin lugar a dudas, en este nuevo Estado social se desarrollan programas sociales desvinculados del ámbito laboral y se promueven discursos en clave de ciudadanía, de derechos sociales, y de expansión de instancias de participación social (Serrano, 2005).

Por su parte, Andrenacci (2006) delimita el período de 1970 en adelante como las políticas sociales de los Estados capitalistas neoliberales, con ritmos y ajustes diferenciales. En este sentido el autor señala que para América Latina los procesos son parciales en la medida que las lógicas capitalistas no llegan a todos los territorios de los Estados nación. A la vez que, dentro de las áreas urbanas, importantes sectores quedan por fuera de esta dinámica de la economía. En este sentido el autor, de acuerdo a la caracterización de Filgueira (2005) -que señalaba que en los regímenes universalistas estratificados la población se divide en tres tercios relativamente simétricos: un tercio relativamente protegido, otro de acceso precario y variable a la protección social, y el último tercio de exclusión efectiva (Andrenacci, 2006: 92)-, estos tres

⁵ Para mayor profundidad en el análisis de este tema ver Alegre, P. (2008), *Democracia y reformas en el Uruguay: un caso de gradualismo perverso*. Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 17, Nº 1, ICP, Montevideo.

modos de amparo social conviven en las sociedades, aun en la nueva etapa de las políticas sociales del siglo XXI. Quienes están en situación de exclusión están al margen de los beneficios que brindan los sistemas de seguridad social, y además no disponen de un sólido set de políticas públicas que contribuyan sostenidamente a superar su situación de desventaja social.

A diferencia de Serrano, Andrenacci plantea la alternativa del *universalismo básico* como respuesta posible a las nuevas demandas y la profunda desigualdad en la que se encontró América Latina en el siglo XXI. Sin entrar en detalles relativos al universalismo básico -que engloba una gran discusión en sí misma-, queda clara la preocupación por disminuir los procesos de exclusión que caracteriza a los países latinoamericanos y la importancia estratégica del Estado para actuar moderando esos procesos (Andrenacci, 2006).

Desde el punto de vista de la gestión pública, el abordaje de estos nuevos temas sociales difícilmente pueda ser ejecutado por una sola dependencia del aparato estatal, ya que la lógica sectorial con la que tradicionalmente se organiza el Estado no cubre cabalmente las necesidades de la población a la que se busca dar respuesta. En este contexto, la coordinación interinstitucional se vuelve un requisito indispensable para responder a los nuevos riesgos y demandas sociales. Apuntando a una mayor integralidad, el enfoque intersectorial o interinstitucional presenta múltiples desafíos para los Estados, en particular para la administración central en su estructuración sectorializada. Cuanto más ambicioso sea el proyecto político, más aspectos y agencias públicas involucra y más difícil se vuelve coordinar las acciones del “edificio público” (Repetto, 2010).

En este contexto, la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) es una propuesta que esencialmente se inscribe en ese nuevo Estado social caracterizado por Serrano, ya que plantea una operativa interinstitucional y con pretensiones de articulación de las políticas de infancia y adolescencia a nivel nacional.

Imprimir este tipo de lógica de acción pública supone, según Repetto (2010), establecer mecanismos de cooperación entre organismos públicos, definir la asignación de responsabilidades y recursos, y diseñar la complementariedad de las intervenciones entre los múltiples agentes estatales para el logro de la intersectorialidad. En este sentido, la suma debe resultar positiva entre lo que se hace y los recursos que insume. Cuando los organismos que realizan determinadas acciones no ven los resultados, o son atribuidos a quien lidera la coordinación, el resultado es negativo; o cero en el mejor de los casos. Esto es una de las principales limitaciones de la coordinación cuando no es manejada adecuadamente y los participantes no logran apropiarse de las acciones. La clave para superar las limitaciones y desafíos que presenta la coordinación interinstitucional es contar con objetivos claros y precisos, alcance consistente con las condiciones fiscales, organizacionales y político

institucionales, así como también contar con ámbitos de coordinación estables y adecuados, normativa clara y respaldo de la autoridad económica (Repetto, 2010).

A los aspectos señalados por Repetto se le agregan dos cuestiones particularmente relevantes en los países latinoamericanos -y como se verá más adelante, Uruguay no escapa a esta realidad-. Las instituciones involucradas en la coordinación tienen estatus institucional y recursos humanos y económicos muy diferentes al interior del aparato estatal, por lo tanto existe un importante desbalance presupuestal y de poder entre ellas que afecta tanto a la negociación como a las condiciones de ejecución de las políticas.

1.2 El análisis de políticas públicas.

Las políticas de infancia y adolescencia requieren acciones distintas a las sectoriales tradicionales porque toman como sujeto de acción grupos de edad que necesitan de diversos bienes públicos. En esta arena de política pública, la perspectiva analítica del ciclo vital se vuelve estratégica para abordar las necesidades socioeconómicas y culturales de los diversos tramos etarios. La puesta en práctica requiere un esfuerzo muy importante de coordinación entre las distintas instituciones y sectoriales públicas, a la vez que exige la revisión de los paradigmas existentes de las acciones estatales y eventualmente sus cambios.

Tal como señala Peter A. Hall (1993), en lo referido a políticas públicas existen cambios de primer, segundo y tercer orden. (a) Los cambios de primer orden son aquellos que ocurren periódicamente con el ajuste del presupuesto y su evaluación. Estos cambios en general son rutinarios y con poco espacio para la innovación, a la par que se mantienen relativamente independientes de las presiones de los distintos grupos de interés. (b) Los cambios de segundo orden presentan modificaciones en los instrumentos de la política pero no hacen cambios radicales en torno a la orientación y los objetivos de la política. El rol de los expertos y los burócratas es esencial en el fomento de esas variaciones en las estrategias de acción. (c) Los cambios de tercer orden implican alteraciones radicales en sus metas, en los instrumentos y en las opciones de la política. Este tercer tipo de cambio se denomina *cambio de paradigma*. De alguna manera ese nuevo campo de acción de la infancia y adolescencia podría asociarse con este cambio de paradigma, siempre y cuando se universalicen reformas sustantivas en la gestión pública relativa al enfoque de ciclo de vida que permita trascender la lógica sectorial. En este punto es relevante interrogarse sobre cómo las políticas cambian tan radicalmente.

En el cambio paradigmático, el rol de los políticos es dominante por sobre el de los expertos, en la medida que se necesitan transformaciones organizativas, institucionales y normativas que habiliten la puesta en práctica de una perspectiva de acción y protección alternativa. En este marco, el liderazgo político en la conducción de este proceso de cambio es

una pieza esencial que incide directamente en la velocidad y permanencia de las reformas promovidas.

El presente trabajo analizará si la ENIA significó un cambio de paradigma en el abordaje de las políticas de infancia y adolescencia, y en qué medida modificó los instrumentos que guían las acciones en este campo de actuación, así como el rol de los diversos actores institucionales involucrados. Como se verá más adelante, al analizar los lineamientos estratégicos del caso de estudio, esta propuesta pública reúne las condiciones de un cambio de paradigma. Sin embargo, al analizar los contenidos que efectivamente se acordaron y las modalidades de gestión instituidas no se observan cambios en los instrumentos, ni tampoco la orientación de las prestaciones. Ambas condiciones necesarias para el cambio de paradigma, tal como lo define el autor.

Según Hall, la presencia de un paradigma coherente, impermeable a las presiones sociales, depende de la fortaleza de la estructura del Estado. Un Estado con estructuras estables puede definir el curso más adecuado de una política resistiendo las demandas de los distintos grupos de interés. En este sentido podría decirse que *la oportunidad* para el cambio de paradigma también tiene que ver con condiciones institucionales del aparato estatal. Es decir, agencias públicas en condiciones de incorporar modificaciones instrumentales profundas y de reorganizar sus prioridades y metas.

Esta categorización de cambios es analítica y usualmente los paradigmas de políticas públicas se superponen unos sobre otros como un puzle. No obstante, en este trabajo, se pretende examinar la magnitud del cambio propuesto por la ENIA, identificar la manera en que fue incorporada en la estructura estatal y las condiciones en las que se llevó adelante.

Por otra parte, Pierson (1993) agrega que las políticas públicas, si bien se enmarcan en un paradigma al que adscriben los decisores políticos, cuando empiezan a operar producen recursos e incentivos que retroalimentan la acción política y también a ciertos grupos de poder (Lowi, 1992). En este sentido son las propias políticas las que incentivan o inhiben la formación de actores colectivos según su orientación y metas propuestas. Situación similar se verifica con los sectores políticos que administran el Estado, en la medida que determinados sectores partidarios pueden verse fortalecidos por cierta política, incluso aquellos que se encontraban en una posición marginal en términos de manejo del aparato estatal o por apoyo electoral.

Otro aspecto en el que las políticas generan efectos, según Pierson, es en las capacidades estatales. Sin embargo, es muy difícil que una política tenga un impacto extendido en las burocracias, alterando sus modalidades clásicas de gestión. Este punto es de especial relevancia a los efectos de este estudio, ya que el grado de involucramiento de las instituciones

relacionadas con la infancia y la adolescencia y la permeabilidad en su estructura burocrática será central en el análisis, tal como se verá más adelante.

A efectos de este estudio, Behn (1992) incorpora al análisis la mirada del político y sus coordenadas de razonamiento. El análisis de diversas estrategias políticas, supone considerar la factibilidad política de las nuevas alternativas de acción pública. Esto implica identificar los actores -quién propone la política a considerar-, los impedimentos existentes y los diversos intereses en juego. Con el diagnóstico, se pueden evaluar los costos de eliminar los obstáculos y manejar medidas viables. En este caso se estudiarán las medidas existentes y las seleccionadas efectivamente de modo que el ejercicio permita profundizar en las decisiones tomadas y las consecuencias de las mismas.

Tal como se señalara, el estudio de la ENIA, parte de la selección de un caso paradigmático del cual se propone extraer aprendizajes para la construcción e implementación de políticas públicas. Desde el punto de vista del institucionalismo histórico, el análisis se concentra en hechos y resultados temporalmente situados. En esa línea de abordaje se pretende dar luz acerca de por qué los hechos se dieron de determinada forma; qué cosas sucedieron y cuáles no; y finalmente qué características del tiempo y espacio incidieron para que los acontecimientos tomaran el rumbo que efectivamente tomaron. Tal como señalan Pierson & Skocpol (2008):

“Cualquier intelectual que simplemente discuta estas luchas contemporáneas sin conocimiento de la historia que dio forma al terreno de las preferencias y los actores, estará dejando fuera gran parte de la relevancia causal para explicar la política y la hechura de las políticas contemporáneas... La temporización relativa o la secuencia es importante porque los procesos de retroalimentación subsecuentes, que tienen lugar en el tiempo, durante la vida política y social, transforman las consecuencias de desarrollos ulteriores.”

En este sentido, el estudio de los actores partidarios, así como la sociedad civil será especialmente relevado. En la medida en que las organizaciones de la sociedad civil pueden transformarse en grupos de presión en la contienda electoral, y eventualmente incidir en la agenda pública.

La forma en que las instituciones son reconstruidas en el tiempo (Thelen 1999, 2000) es un tópico de especial relevancia a efectos de este estudio. Los fuertes efectos del path dependence permiten observar que las instituciones no son fácilmente desechadas cuando las condiciones políticas y socioeconómicas cambian. Las nuevas iniciativas son introducidas para abordar demandas contemporáneas pero agregan en vez de reemplazar las formas institucionales preexistentes. Se podrá observar en las viejas instituciones una suerte de acumulación de políticas y formas de gestión, producto de la historia de las decisiones y de las políticas aplicadas en los diversos campos de intervención.

Lowi (1992) refiere a la importancia del análisis de las *arenas del poder*, especialmente en los estudios de caso. Analizar la estructura de poder y definir las arenas de política (distributiva, regulatoria y redistributiva), permite generar puentes con la teoría política generalizando algunos aspectos especialmente relacionados con la estructura de poder y su juego en el ciclo de la política. En este sentido el autor, señala que:

“la relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política. Si el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo una estructura de poder” (Lowi, 1992)

Con la expectativa de tender puentes entre el caso y la teoría, se intentará determinar cuáles son las particularidades del caso analizado y cómo están definidas las relaciones de poder entre los actores involucrados.

Capítulo 2

Contexto general en el que se desarrolla la nueva política de infancia y adolescencia

2.1 La infancia y la adolescencia en la agenda pública latinoamericana

En la década del 2000 surgen, o se refuerzan, en la región programas de combate a la pobreza liderados por los Estados, con fuertes componentes de transferencias monetarias a las familias -sean estas asociadas a empleo protegido, o condicionadas al cumplimiento de contrapartidas tales como asistencia escolar o controles de salud-. Dentro de estos programas podemos ubicar Oportunidades en México, Bolsa Familia y Bolsa Escola en Brasil, Chile Solidario en Chile, Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJYJHD) y el Familias por la Inclusión Social en Argentina, Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) en Uruguay, entre otros (Valencia, 2008).

Estos programas ponen en agenda nuevas demandas de protección social a través de la inclusión de servicios y prestaciones sociales para poblaciones vulnerables, cuya condición se expresa por algún atributo y déficit socioeconómico. Estos sectores sociales son definidos por su condición generacional, étnico racial o de género, y pasan a ser atendidas por las políticas públicas debido a las inequidades de acceso a prestaciones. Algunos de esos sectores se han organizado y generado demandas relativas al acceso a prestaciones y a políticas “afirmativas” o “igualadoras”, que tienen por objetivo equiparar oportunidades. En el caso de Uruguay, las organizaciones sociales que defienden los derechos de género y étnico raciales han tenido mayor capacidad que las asociaciones de la sociedad civil (OSC) que trabajan con la infancia y la adolescencia.

Las políticas que incorporan esta nueva agenda de derechos intentan dar respuestas al aumento de la desigualdad registrado en la década de los 80 y 90. A su vez pretenden promover intervenciones más integrales desde el Estado coordinando las acciones entre agencias públicas y evitando las superposiciones. A esto se agrega la búsqueda de mejorar la calidad de las prestaciones focalizadas aplicadas en las últimas dos décadas del siglo XX en la región, ya que se las concebía como protecciones coyunturales que dejarían de aplicarse una vez que Latinoamérica retomara la senda del crecimiento (Midaglia y Silveira, 2015).

Desde el inicio del siglo XXI, se busca dar un nuevo espacio a las políticas de infancia y adolescencia desde el enfoque de ciclo vital, es decir que se intenta abordar a los grupos jóvenes de población de manera integral para de promover el ejercicio de los derechos de estas poblaciones. Las políticas de infancia tradicionalmente estaban asentadas en las sectoriales de

educación formal y salud, pero esos organismos no cuentan con las capacidades necesarias que requiere en principio el abordaje integral por ciclo de vida. Esto es, diagnosticar la situación de la infancia y dar respuesta articulada de acuerdo a sus necesidades de protección, socialización y cuidado. A partir de los años 2000, las políticas de infancia y adolescencia adquieren un rol central en las sociales familiares asociadas a los nuevos riesgos.

Como se señaló anteriormente, los programas de transferencias de renta condicionada se expandieron en el continente y guardaron una estrecha asociación con las protecciones a niños y jóvenes, incentivando la generación de capital humano para superar las situaciones de vulnerabilidad de esas unidades familiares. Este tipo de programas no ha logrado impactar sustantivamente en los niveles de desigualdad en los contextos de referencia en los que operaron, y tampoco mejoraron la eficiencia del conjunto de prestaciones ofrecidas (Barba, 2007; Valencia, 2008).

Los itinerarios de las políticas públicas orientadas a la infancia y la adolescencia son muy diversos. Se observan iniciativas que han logrado continuidad a lo largo del tiempo, tal es el caso del Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia) de Uruguay que brinda atención diaria para niños y niñas de 2 y 3 años y espacios semanales de estimulación oportuna para niños y niñas de 6 a 23 meses, que tiene 25 años de existencia. Se crearon otros nuevos programas como el brasileño Carinhoso y Creches originado en 2012 en el marco del programa Brasil Sem Miséria, que brindan diversos servicios para la primera infancia, entre otros. Todas estas prestaciones públicas, aunque prevén una gran cobertura, están dirigidos a la infancia en situación de vulnerabilidad social. Por lo tanto, entran en la agenda pública como programas de combate a la pobreza. Excepcionalmente estos programas han logrado consolidarse a través de leyes, tal es el caso Chile Crece Contigo, que luego de ser ejecutado por varios años, fue aprobado por una norma que intentó garantizar su continuidad independientemente de los cambios de gobierno.

Las evaluaciones y desarrollos de este tipo de medidas en la región han avanzado en el desarrollo de la interinstitucionalidad y la mejora de la articulación entre los distintos agentes estatales. Sin embargo, la planificación interinstitucional a largo plazo ha sido muy escasa. La ENIA de Uruguay, pareciera ser un caso excepcional de articulación de programas universales y focalizados con mirada de largo plazo.

2.2 El Estado uruguayo

Uruguay se ha caracterizado por un temprano desarrollo del Estado nación. Desde finales del siglo XIX, el alambramiento de los campos, como principal expresión de defensa del Estado hacia la propiedad privada, lo consolidó como agente económico y social (Caetano, 2004). Es así que el país llega al siglo XX con un Estado legitimado en todo su territorio y en condiciones de

generar las reformas que lo posicionarían como una nación moderna en el contexto internacional.

La temprana separación entre el Estado y la Iglesia, la legislación laboral y los derechos civiles consagrados en la reforma constitucional de 1919, afianzaron el rol del Estado en el desarrollo económico y social del país. Este proceso se mantuvo en la primera mitad del siglo XX, especialmente con la economía basada en la exportación de materia prima y posteriormente en el Modelo de Sustitución de Importaciones. En el período de posguerra (2da Guerra Mundial) el modelo de desarrollo proteccionista comienza a mostrar sus primeras fisuras, impactando fuertemente en el crecimiento del país. Las dificultades económicas no tardan en dejar al descubierto los crecientes problemas políticos y sociales, llegando al punto de quiebre democrático con fuerte cambio también en el rumbo socioeconómico. Durante el período dictatorial (1973- 1984), se realizó un importante recorte de las políticas sociales y el ajuste fiscal llegó de la mano de políticas económicas neo liberales⁶.

En las décadas de los 80 y 90 los países latinoamericanos fueron protagonistas de múltiples políticas de recorte fiscal, acompañadas por una retracción del Estado. La particularidad de Uruguay en el panorama latinoamericano radicó en que si bien se produjeron recortes en las líneas de intervención estatal, el Estado no fue desmontado. Las privatizaciones de servicios públicos que se realizaron no fueron tan extendidas como en otros países latinoamericanos, persistiendo una fuerte concentración de los servicios públicos en manos estatales (Midaglia, 2011; Filgueira, 2009).

Ahora bien, cabe destacar que la permanencia de los servicios en manos del Estado no significa equidad en el acceso de las poblaciones de acuerdo a sus derechos. Tal como se señaló en capítulos anteriores, Filgueira (2005) describe el esquema de protección y seguridad social del país en términos de universalismo estratificado, donde las poblaciones acceden de forma diferencial a los bienes y servicios estatales.

En el 2005, el país se encontraba saliendo de una profunda crisis socioeconómica que tuvo su punto de quiebre en el año 2002. Si bien no se profundizará en las características de dicho evento, cabe señalar que se caracterizó por una profunda crisis financiera, pérdidas de puestos de empleo y de trabajo de calidad (en remuneración y condiciones laborales) y grandes contingentes de población, especialmente hogares con niños, niñas y adolescentes cayeron bajo la línea de pobreza e indigencia. La situación económica devenida en ese período fue acompañada de un aumento de la desigualdad y de la polarización social, llegando a situaciones

⁶ El presente párrafo pretende ubicar al lector en las grandes líneas que fueron dibujando el rol del Estado a lo largo del siglo XX. Para una mayor comprensión de la historia reseñada se recomienda remitirse a Caetano y Rilla, 2004.

de exclusión social nunca antes observados en la sociedad uruguaya. En este contexto asume el gobierno por primera vez una fuerza política de izquierda: el Frente Amplio⁷.

En ese nuevo escenario político se plantea la revisión del papel del Estado y se retoma moderadamente el intervencionismo público, en un contexto regional que cuestionaba el rendimiento económico y social de las políticas orientadas al mercado.

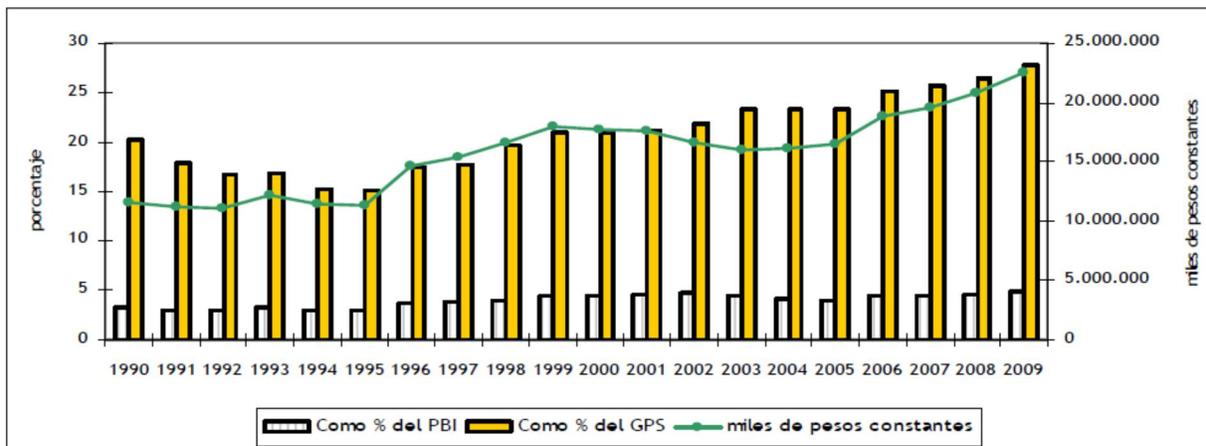
En el campo de las políticas sociales se observa un despliegue en diversas iniciativas públicas, en distintas áreas y sectores. Políticas de combate a la pobreza orientadas a la emergencia social (se desarrollan principalmente programas de transferencias y de trabajo protegido). En el campo laboral se retoma la regulación del mercado empleo, se reinstauran los consejos de salarios en tanto espacios de negociación colectiva, entre otras medidas. En materia de salud se promueve la reforma del sistema de salud a favor de un esquema integral, con participación de prestadores públicos y privados. Este proceso es acompañado por una reforma tributaria donde se inaugura el Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas con clara orientación de progresividad tributaria y mayor equidad (Midaglia y Antía 2007).

Este período registra un aumento del gasto público social en general y es cuando se comenzó a verificar cierta preocupación a favor de la de la infancia y de las mujeres jefas de hogar, preocupación que se inscribe en la estrategia de combate a la pobreza en el rubro de asistencia social.

A su vez se constata un incremento del gasto público social destinado a la infancia y la adolescencia en el quinquenio, que posteriormente parece sostenerse. Sin embargo, si se observa el porcentaje del PBI que representan este gasto es residual, exceptuando la educación (Azar, 2008).

⁷ El presidente electo fue el Dr. Tabaré Vázquez.

Gráfico 2 Evolución del GPS en infancia (GPI) en pesos del 2005 como porcentaje del GPS y porcentaje del PBI.



Fuente: Azar 2008, Cuadernos de la ENIA, Gasto Público en Infancia.

Lanzaro define el primer gobierno de izquierda de Uruguay en el período 2005- 2010 como una de las social democracias latinoamericanas, junto con Chile y Brasil.

“Con luces y sombras, el programa de protección social, el sistema de salud, la ampliación del gasto en educación, el reordenamiento de las relaciones laborales y la nueva era de los Consejos de Salarios apuntan a una renovación del welfare state que supo hacer en otras épocas la fama del Uruguay” (Lanzaro, 2010).

Si bien existe una vasta discusión acerca de la categorización de estos países latinoamericanos como social democracias en su sentido más cabal -tal como es definido para los países escandinavos-, el análisis aportado por Lanzaro (2010) refleja el drástico giro que significó en el Cono Sur durante los primeros años de gobiernos de izquierda el hecho de retomar el control estatal de las políticas sociales.

Tal como sucedió en otros países de la región, con la asunción del gobierno de izquierda en Uruguay en 2005, las políticas sociales dirigidas a la pobreza y atención de nuevos riesgos (género, generaciones y étnicos-raciales) se implementan en gran medida a través de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (en adelante MIDES). La creación del MIDES se vincula al papel central que tomarán las políticas sociales en dicho período de gobierno.

EL MIDES, en su ley de creación tiene entre sus competencias (Artículo 9):

“c) Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación...

f) Implementar, ejecutar y coordinar Programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida y su integración social” (PARLAMENTO NACIONAL, LEY 17. 866; 2005).

En atención a dichas competencias el primer gobierno de izquierda se propuso como hoja de ruta desplegar con mayor énfasis las competencias relativas a dar respuesta a la emergencia social (numeral f) en el inicio de su ejercicio, para posteriormente superada la grave crisis social en la que se encontraba el país, concentrar sus esfuerzos en las competencias relativas al numeral c) orientado a la coordinación de planes y programas de corte sectorial ya existentes pero fragmentados y solapados⁸.

En la segunda etapa del primer gobierno del Frente Amplio, ubicada a partir de 2008, se implementa el Plan de Equidad bajo la premisa de que superada la emergencia social se debe dar respuesta a largo plazo, además de promover las revisiones del sistema de protección social nacional. Es así que se diseña un amplio plan social, denominado Plan de Equidad, y en ese marco se inicia el proceso de diseño de una “mega” política pública orientada a la infancia y la adolescencia en clave de estrategia a largo plazo. Como se verá más adelante el proceso de diseño de la ENIA comienza en el 2008, orientado principalmente a la coordinación de las políticas sociales en este campo de política.

2.3 El enclave institucional que aloja las políticas de infancia y adolescencia

El primer paso para comprender el surgimiento de la ENIA en el Uruguay es conocer la dispersión institucional en la que se asientan las intervenciones dirigidas a este grupo de edad. Las políticas de infancia y adolescencia en el país se caracterizan por ser llevadas adelante por múltiples instituciones públicas, en su mayoría prestadores tradicionales sectoriales.

El país cuenta con un Estado amplio y con larga trayectoria de intervención en lo económico y social. Por tal motivo ha sido relativamente sencillo para los gobiernos de izquierda entrantes -a partir de 2005- retomar el liderazgo en la generación de agenda de políticas públicas de infancia y adolescencia. Por una parte la existencia de organismos y programas estatales contaban con la antedicha trayectoria y estructura funcional que les brindaba las condiciones necesarias para desplegar las acciones propuestas desde el gobierno, y en segundo lugar la incorporación al plantel estatal de equipos técnicopolíticos especializados en el tema, provenientes de la sociedad civil, le permitió actualizar los conocimientos y generar acciones innovadoras.

⁸ Estas iniciativas se traducen en el Plan de Emergencia Social en la primera etapa y el Plan de Equidad para la segunda. Dichos planes dan cuenta de las dos etapas señaladas.

El Estado además cuenta con la legitimidad necesaria para liderar estos procesos de ampliación e innovación en el campo de la protección social al contar con un sistema competitivo (y activo) de partidos y un alto nivel de corporativismo e institucionalización de diversos actores sociales. Condiciones sine qua non para sustentar lo que Peters (2007) define como un *modelo de gobernanza tradicional*, centrado en el Estado y con una estructura jerárquica autoritaria donde la sociedad civil cuenta con escasa o nula participación. Si bien el tema de la gobernanza cuenta con una vasta discusión en términos de especificidad y roles de los actores, se definió aquí de una forma simplificada a efectos de ilustrar el peso institucional que tiene el Estado en Uruguay y la legitimidad y la incidencia del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones, en tanto un régimen presidencialista de gobierno.

Hecha esta aclaración, cabe señalar que contar con instituciones estatales muy antiguas y con legados en materia de intervención social tiene como contrapartida que en algunos casos presenta dificultades en sus propias estructuras para modificar su modalidad tradicional de gestión. En síntesis, se observa que en este campo de la infancia y la adolescencia actúan múltiples instituciones, con diversas modalidades de gestión, antigüedad y poder, lo que tiene como consecuencia diversas capacidades de innovación e incorporación de nuevas temáticas.

A esto se suma que en la medida en que se incorpora una nueva visión de las políticas hacia grupos etarios -bajo el enfoque de ciclo vital-, las políticas de infancia aumentan paulatina y simultáneamente el número de instituciones y programas vinculados a ellas. Al afinar el análisis se observa que no sólo distintas prestaciones son llevadas adelante por distintos organismos, en algunos casos una misma prestación es brindada y regulada por diversas instituciones.

La multiplicidad institucional

A continuación se realiza una categorización muy sencilla acerca del tipo de roles que cumple el Estado en las políticas de infancia y adolescencia. Es así que se contabilizan las instituciones que llevan adelante las intervenciones y sus programas. Se seleccionaron tres dimensiones para agruparlas:

- a. Prestación de servicios para esta población
- b. Regulación y acceso a derechos y prestaciones
- c. Coordinación de las políticas públicas destinadas a la infancia y la adolescencia

La dimensión (a) de prestación de servicios por parte del Estado refiere a la provisión directa de bienes públicos, independientemente que se cuente con oferta privada. La (b) regulación de prestaciones refiere a la creación de normativas y mecanismos de contralor

para que la población acceda de modo universal a una serie de servicios con un estándar de calidad mínimo, sean estos públicos o privados. La (c) coordinación refiere a espacios orientados a articular la oferta pública y la regulación de políticas orientadas a la infancia y la adolescencia. Este último rol es novedoso en la práctica estatal y ha surgido en la última década como una forma de dar respuesta a las nuevas demandas señaladas en capítulos anteriores.

Cuadro 1 Instituciones, áreas de actuación y número de programas de infancia y adolescencia gestionados

Dimensión	Área de actuación	Organismo y programas	Número de programas que gestiona	Tipo de gestión
(a) Prestación de servicios	Salud	Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE)	2	Estatal
(b) Regulación de servicios	Salud	Ministerio de Salud Pública (MSP) y Junta Nacional de Salud (JUNASA)	2	-
(a) Prestación de servicios	Cuidados y atención integral	Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay (INAU)- Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) y Centros de Atención a la Primera Infancia (CAPI), clubes de niños y centros juveniles, centros de larga estadía (adopciones, transitorios), diversos servicios de atención a situaciones de violencia, Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA).	42	Mixto (estatales y a través de OSC)
(b) Regulación de servicios	Atención integral	INAU, rector de las políticas de infancia y adolescencia.	-	-
(a) Prestación de servicios (b) Regulación de servicios	Educación	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y sus órganos desconcentrados que la integran: el Consejo Directivo Central (CODICEN), los Consejos de Educación Inicial y Primaria (CEIP), Consejo de Educación Secundaria (CES), Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU) y el Consejo de Formación en Educación (CFE).	23	Mixto (predominantemente estatales y pocos a través de OSC)
(a) Prestación de servicios (b) Regulación de servicios	Educación	Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Centros CECAP, centros de promoción cultural y supervisión y autorización de centros de educación inicial privados.	2	Mixto (estatales y a través de OSC)
(a) Prestación de servicios	Salud y atención integral	BPS- prestaciones asignaciones familiares contributivas y no contributivas, servicios de rehabilitación y servicios de apoyo a las adolescentes embarazadas, servicios de salud de maternidad y control de recién nacidos.	9	Mixto (estatales y a través de OSC)

(a) Prestación de servicios	Atención integral	MIDES – Infamilia (MIDES, Dirección Nacional Infamilia). Servicios de Orientación, Consulta y Atención Territorial (SOCAT). Otros programas en coordinación con otras instituciones: Programa Aulas Comunitarias, Maestros Comunitarios, Espacios Adolescentes de Salud, Puente (acreditación de saberes), Formación profesional básica comunitaria, Educación física en las escuelas, niños en situación de calle, maltrato y abuso infantil, inter-in (atención al desarrollo y aprendizaje).	1 (programa exclusivo de MIDES)	OSC
(a) Prestación de servicios	Alimentación	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Nacional de Alimentación (MTSS- INDA). Esto incluye la cobertura de alimentación para los centros CAIF y Programa Alimentario Nacional para la atención del Riesgo Nutricional.	2	Estatal
(a) Prestación de servicios	Educación e inclusión digital	Plan Ceibal. Entrega, mantenimiento y capacitación de programa "1 pc por niño".	1	Estatal
(c) Coordinación de oferta pública	Relativa a infancia y adolescencia	Comité de Coordinación Estratégica de infancia y adolescencia (CCE) dependiente del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS). Participantes de subsecretarías ministeriales y rangos similares de otros entes, finalidad acordar políticamente prioridades y políticas de infancia y adolescencia.	-	Estatal
(c) Coordinación de oferta pública	Relativa a infancia y adolescencia	Comisiones de primera infancia, infancia y adolescencia del CCE. Correlato técnico del CCE para el diseño e implementación de acuerdos políticos alcanzados.	-	Estatal
(c) Coordinación de oferta pública	Educación	ANEP, INAU, MEC, MSP a través del Consejo Consultivo de Educación en Primera Infancia (CCEPI). Creado por la Ley Nº 18.437 (general de educación). Con representantes de centros privados de educación inicial y representantes de educadores en primera infancia.	-	Estatal con participación de gremios y representantes de centros privados
TOTAL Programas			85	

Elaboración propia en base al repertorio de políticas sociales del MIDES; Fleitas, 2015 y Midaglia, 2014

En el cuadro 1 se contabilizan 10 grandes entidades que operan con esta población, pero a la vez la gran mayoría de ellas tiene organismos de menor escala bajo su égida que despliegan cada una de ellas diversos programas (85) orientados a la infancia y la adolescencia. A la prestación de servicios se le debe sumar las áreas dedicadas a la regulación de la provisión que brindan. Allí se observa que la regulación de prestaciones y acceso al ejercicio de derechos está sumamente fragmentada según la sectorial garante de cada derecho. A su vez, la tarea de regulación en algunas de las instituciones ha sido diseñada como parte de la supervisión de servicios por lo que, en ciertos casos -especialmente en los relativos a la educación-, la regulación está incluida como una función propia de la institución prestadora del servicio.

El fraccionamiento institucional y los solapamientos en términos de prestaciones y funciones no es uniforme en los distintos tramos etarios y dependen del tipo de política en cuestión y la envergadura de los prestadores en cada caso. Por ejemplo, la educación primaria es universal; y no hay ningún tipo de duda acerca de quiénes son los prestadores -sean públicos o privados- y quién los regula. Sin embargo, prestaciones vinculadas con políticas de integración social o políticas no universales son cubiertas muchas veces por distintas instituciones que brindan el mismo servicio (no necesariamente de la misma calidad), seleccionando los beneficiarios de diversas formas (por criterios territoriales, atributos socioeconómicos, etc.).

Respecto a la acumulación institucional y de paradigmas en el Estado, y de cómo estos se suman unos a otros determinados por su historicidad, es inevitable remitirse a Thelen (1999, 2000) y a Hall (1993). Esto parece ser lo que ha sucedido en el país respecto a las políticas de infancia y adolescencia. A través del tiempo, se han incorporado programas y funciones al Estado de acuerdo al momento histórico y paradigma reinante, a la par se han ubicado en distintas instituciones y reparticiones públicas pero eso no ha significado desechar o reubicar los programas anteriores. Es así que funciones tales como la regulación de centros de educación inicial se aloja en varios organismos de modo fragmentado y a la vez, en algunos puntos, solapado. Algo similar sucede con los servicios educativo laborales que son prestados por varias entidades de forma simultánea y orientados a población en similares situaciones (con escasos matices en el perfil de elegibilidad).

Dada la existencia de multiplicidad de agencias públicas -algunas con gran poder y por lo tanto con peso político en el entramado estatal-, la coordinación surge como una herramienta indispensable para dotar de cierta coherencia a las acciones de los diversos agentes estatales, a la vez que pretende hacer más eficiente la asignación de recursos. Es así que los organismos de coordinación presentados en el cuadro 1 fueron en su totalidad creados en el quinquenio 2005–2010. Dichos órganos estables de coordinación estatal parecieran ser la forma seleccionada por el gobierno para superar las ineficiencias de la multiplicidad institucional y como estrategia para abordar estas políticas no tradicionales que no responden a una sola sectorial.

En este mapa institucional y con un Estado que ha hecho explícita su intención de construir una única matriz de protección social⁹, es que surge la ENIA. Sin embargo no resulta clara en el periodo la viabilidad política de unificar o controlar la dispersión institucional en materia de infancia y adolescencia, aunque existe un diagnóstico claro de la superposición de organismos estatales especialmente en lo que refiere a la regulación de las prestaciones. En cada administración de gobierno, los funcionarios de mandos altos no han estado dispuestos a

⁹ Ver documentos oficiales de Plan de Equidad (p. 6), disponible en http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf y la propia ENIA.

ceder la cuota de poder que la gestión les concede y por lo tanto la unificación del Sistema de Protección ha pasado por varias administraciones sin llegar a una resolución (Midaglia, 2014).

En este contexto, la conjugación de las capacidades y déficits estatales para producir una única institucionalidad que regule la matriz de protección social especializado en la atención a la infancia pareciera ser un gran desafío. A efectos de profundizar en el análisis de capacidades y déficits estatales se construyó un cuadro específico que se anexa al presente documento (ver anexo 1)

Agrega complejidad, tal como se observa en el cuadro 1, la existencia de un porcentaje muy alto de los servicios de atención a la infancia y la adolescencia gestionados por OSC. Tradicionalmente, en especial en la década de recorte fiscal (años 90), las organizaciones de la sociedad civil llevaban adelante la enorme mayoría de programas orientados a esta población. Abordaban los más diversos temas, desde centros de atención a la primera infancia hasta programas educativo laborales para adolescentes, con financiamiento internacional. En 2005, con la asunción de gobiernos de izquierda y la consecuente ampliación de intervención estatal en lo social, las temáticas de infancia y adolescencia fueron paulatinamente incorporadas por el Estado en diversas dependencias.

En este nuevo contexto, el rol de la sociedad civil en las políticas de infancia y adolescencia se vio acotado a la ejecución de políticas estatales. Su rol de contralor de los derechos e incidencia política depende de la voluntad estatal de consultarlas. Aspectos que serán profundizados a lo largo de esta investigación.

A efectos de esta investigación, es de central importancia detallar el papel que ha jugado en el campo de la infancia el MIDES y a Infamilia, como unidad encargada de promover y ensayar nuevas iniciativas sociales vinculadas con la protección a los grupos jóvenes de población. A continuación se le destina un apartado a la descripción de estos organismos en el mapa institucional que pretende contar con la información necesaria para comprender el análisis posterior.

Infamilia: una usina de innovación social

Esta unidad se inicia como un programa dependiente de la Presidencia de la República en el año 2002 (plena crisis), focalizado en la infancia y la familia en situación de riesgo social y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A partir de 2005, con la creación del MIDES, pasa a dicha entidad y cambia su enfoque de políticas de protección. Si bien continúa orientando principalmente sus acciones a la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica, lo hace trabajando de forma articulada con los prestadores sectoriales de

corte universal, y procura generar una trayectoria de inclusión en la población hacia los servicios universales¹⁰.

En este sentido deja de funcionar como un organismo de tipo *by pass* (Midaglia, 1997) enmarcado en la órbita de Presidencia, es decir como un programa con una localización excepcional, y se incorpora a la plantilla ministerial. A partir de 2008, es designada como Dirección Nacional del MIDES, que legitima de alguna manera su presencia estable en lo que refiere a las políticas de infancia y adolescencia del MIDES. La particularidad es que, si bien es reconocido como una Dirección Nacional, su financiamiento proviene enteramente de un préstamo del BID. En cuanto a su modalidad de gestión, tal como se observa en el cuadro 1, la única prestación del MIDES de gestión exclusiva de este ministerio son los SOCAT. Éstos son los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial que tienen como principal objetivo acercar al ejercicio de sus derechos a las familias donde viven niños, niñas y adolescentes. Dichos servicios dependen institucionalmente de Infamilia. En este sentido, Infamilia cuenta con una única prestación gestionada y financiada exclusivamente por ella, el resto de los programas de atención a esta población son cogestionados con las sectoriales de referencia. Esto significa que la toma de decisiones acerca de la administración y uso de fondos de las otras prestaciones siempre requiere de acuerdos interinstitucionales.

En la siguiente reestructura institucional del MIDES (2012), en ocasión del segundo gobierno de izquierda, desaparece Infamilia y los programas que gestionaba se asignan a otras direcciones, o a los organismos sectoriales correspondientes.

2.4 Presentación del caso: la instauración de la ENIA en el Uruguay

Las iniciativas en el marco de la infancia y la adolescencia en el gobierno 2005–2010: el primer gobierno de orientación política de izquierda

La ENIA es una iniciativa pública del CCE -como se vio en el cuadro 1, este organismo tenía como principal cometido la coordinación y liderazgo político de las políticas de infancia y adolescencia- que buscó generar un marco ordenador de las políticas de infancia y adolescencia del país direccionando la inversión pública en estas áreas. Una de las particularidades de este proceso es que tiene como principal preocupación trascender cada período de gobierno trazando grandes líneas de acción.

El proceso de diseño de la ENIA, incorpora en la agenda pública los temas de infancia y adolescencia a través de un diagnóstico general de esta población en diversas áreas. Los aspectos abordados requieren de procesos a largo plazo para impactar en la calidad de vida de la población, por lo que la ENIA se plantea en un plazo que inicia en 2010 y llega hasta el año

¹⁰ Ver <http://www.Infamilia.gub.uy/page.aspx?1,7,80,O,S,O>,

2030. Los frutos de dicho proceso difícilmente pueden ser recogidos en un sólo período de gobierno. Esto último genera una tensión entre la lógica de inversión social centrada en el desarrollo y la temporalidad que esto implica con la lógica política, donde los períodos de administración política son de un máximo de 5 años en el caso de Uruguay, asociado al ciclo electoral.

Al iniciar el proceso de construcción de la ENIA se realizaron una serie de estudios que permitieran analizar desde distintas perspectivas la situación de la infancia y la adolescencia en Uruguay. El CCE encargó a reconocidos profesionales del medio, estudios en distintas áreas de conocimiento. Entre los estudios encomendados, se elaboró una serie específica denominada de sustentabilidad que incluían un análisis de sustentabilidad demográfica, democrática y social¹¹. Los documentos de esa serie llevaron a cabo estudios relativos a la importancia de la inversión social en infancia y adolescencia vinculada al desarrollo y bienestar de la población en general y a largo plazo.

Desde el punto de vista demográfico, Uruguay se encuentra en una fase muy avanzada de la transición. Por lo que su población adulta mayor va ganando peso relativo y el grupo de niños y adolescentes está descendiendo sostenidamente. El estudio de sustentabilidad demográfica versaba sobre un futuro donde la equidad de oportunidades para su población permita un desarrollo más armonioso. Esto es: asegurar el acceso a bienestar de los niños, niñas y adolescentes es determinante para el desarrollo del país en un marco de descenso de la cantidad de nacimientos, con una pirámide poblacional acercándose a un rectángulo (Calvo, 2008).

En el documento orientado a la sustentabilidad democrática, se señala que en términos de legislación orientada a garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes no se encuentran restricciones en el Uruguay, sino que las restricciones se visualizan al momento de la aplicación de las normas y al momento de garantizar el efectivo ejercicio de los derechos. Las principales dificultades se sitúan por una parte en el desconocimiento de la normativa por parte de las instituciones, y por otra de la inexistencia de espacios de participación de las nuevas generaciones (Midaglia, 2008).

Por último, el documento destinado a la sustentabilidad social plantea la necesidad de vincular las políticas sociales destinadas a la infancia y la adolescencia a las políticas de desarrollo del país. Esto es, explicitar que las cuestiones relativas a esos tramos etarios, no sólo tienen que ver con el ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes sino que los

¹¹ Los resultados de dichos trabajos pueden consultarse en Calvo, J., (2008) "Sustentabilidad demográfica"; Midaglia, C., (2008) "Sustentabilidad democrática" y De Armas, G., (2008) "Sustentabilidad social", Documentos de la ENIA, Montevideo, Uruguay. Consejo de Coordinación Estratégica de Políticas de Infancia y Adolescencia, Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales. Disponibles en www.enia.org.uy insumos para la discusión.

planes de infancia y adolescencia son la base de un modelo país de desarrollo sostenible (De Armas, 2008).

Estos documentos han actuado como un diagnóstico central de la situación de la población joven nacional, pero también han significado una guía acerca de las tendencias internacionales y las recomendaciones preexistentes acerca de respuestas a la situación que vive Uruguay.

El hecho que la ENIA haya sido una iniciativa del [CCE](#), organismo de alta jerarquía en lo referido a las políticas de infancia y adolescencia en el período 2005 – 2010, significa que contó con amplios apoyos políticos de las sectoriales involucradas; también contó con el aval de la Presidencia de la República lo que dotó de importante respaldo a los actores convocantes; y el apoyo técnico del [Sistema de Naciones Unidas en Uruguay](#)¹² a través de recursos para hacer efectivo el proceso de consulta y sistematización. La secretaría técnica del proceso también era constituida interinstitucionalmente pero el liderazgo y los equipos técnicos de referencia se alojaban en la Dirección Nacional Infamilia del MIDES.

Los contenidos de lo que sería la ENIA, también se discutieron en un proceso de consulta a nivel local donde participaron actores del gobierno involucrados en la temática y también de las organizaciones de la sociedad civil. De este proceso surge el documento final: “Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia 2010- 2030”, y un borrador de “Plan de acción 2010-2015”¹³. Estos documentos contenían las propuestas acordadas por todas las personas e instituciones que participaron en la consulta durante 2008. El borrador del plan de acción fue entregado a las autoridades que asumieron el gobierno en marzo de 2010 para que fuera tomado como insumo para la construcción de las políticas de infancia y adolescencia durante su período de gobierno (2010 – 2015).

En resumen, los dos documentos centrales del proceso, es decir la ENIA y su plan de acción, además del diagnóstico y la descripción del proceso participativo contienen:

- propuestas que pretenden reorganizar los servicios sociales existentes,
- el establecimiento de acciones coordinadas,
- la identificación de los vacíos de cobertura y actuación del Estado,
- la propuesta de ampliación de servicios existentes y la creación de nuevos y complementarios,

¹² El proceso se coordinó técnicamente por una [Secretaría Ejecutiva](#), integrada por técnicos de los organismos que conformaban el CCE, representantes del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay y la Asociación Nacional de ONG ([ANONG](#))

¹³ Disponibles en: <http://www.enia.org.uy/>

- los objetivos de producto y metas a 2015

Las políticas de infancia y adolescencia en el gobierno entrante en 2010: segundo gobierno de izquierda

En marzo de 2010, asume el segundo gobierno a cargo de la coalición de izquierda (Frente Amplio). La continuidad de este partido en el gobierno significó una serie de acuerdos intrasectoriales que tuvo como consecuencia un cambio de la correlación de fuerzas a la interna¹⁴.

Durante el período de transición, las autoridades salientes del MIDES y de los organismos que participan en el CCE preparan el traspaso de la ENIA y el Plan de Acción 2010-2015 para ser revisado por las nuevas autoridades y preparado para su ejecución.

En el período 2010–2012 la Dirección Nacional de Infamilia del MIDES asume el rol de articulador de la ENIA y su plan de acción. Se apoya en el Programa de Apoyo a la ENIA como herramienta de seguimiento y fortalecimiento de las acciones señaladas en la estrategia y en el plan de acción para la infancia y la adolescencia para el período 2010-2015. A fines de 2012, la Dirección Nacional Infamilia es desarticulada y sus funciones son redistribuidas en diversas dependencias del MIDES y otros organismos.

En ese mismo período, el CCE dejó de funcionar y el CNPS –como se señala en el cuadro 1 es el Consejo Nacional de Políticas Sociales, del que depende el CCE- si bien se continuó reuniendo, perdió centralidad en las negociaciones multilaterales intraestatales. Los temas específicos de infancia y adolescencia se tratan parcialmente en ámbitos interinstitucionales fragmentados, por lo tanto aunque no se rechazan las propuestas del plan de acción de la ENIA, se observa un estancamiento de la ejecución y una creciente descoordinación y solapamiento de iniciativas.

La ENIA en el cambio de gobierno

La ENIA es paradigmática como trabajo interinstitucional de planificación de política pública para el corto, mediano y largo plazo. Es una política diseñada especialmente para ser implementada a partir del cambio de gestión de gobierno y ya en el primer período correspondiente a su implementación presenta obstáculos.

A primera vista, no parecería que hubiera un cambio drástico respecto a la propuesta de la ENIA. En algunos campos de las políticas sociales se continuó con los lineamientos anteriores

¹⁴ El nuevo presidente, Sr. José Mujica, pertenece a una fracción del partido de corte más radical respecto al Dr. Tabaré Vázquez (anterior presidente del mismo partido en el período 2005- 2010).

al cambio de gobierno, e incluso se profundizó. Sin embargo, si hubo cambios en las políticas de infancia y adolescencia.

A través del proceso de consulta de la ENIA (primer gobierno de izquierda) se intentó generar un amplio consenso acerca de los principales problemas de la infancia y la adolescencia en el país y acerca de los grandes lineamientos de políticas a llevar adelante. En este marco, se esperaba que permitiera llevar adelante un cambio de paradigma en el enfoque de las políticas de infancia y adolescencia, en la medida que las acciones sectoriales fueran diseñadas desde la perspectiva de derechos de los niños, niñas y adolescentes (con la mirada desde sus necesidades) y fueran articuladas. En el cambio de gobierno, el *amplio consenso* es cuestionado y el modelo de gestión es modificado. En el gobierno de José Mujica, la prioridad es la población vulnerable y la erradicación de la indigencia, por lo tanto es desde ese lugar que los temas de infancia y adolescencia entran en agenda. El enfoque de ciclo de vida deja de ser el eje articulador. El análisis de estos procesos es parte central en los resultados que se despliegan en el capítulo 4 del presente documento.

Capítulo 3

Propuesta de investigación y metodología

3.1 Relevancia de la propuesta

Esta propuesta pretende aportar conocimiento sustantivo, respaldado en base empírica, sobre el proceso de diseño e implementación de políticas públicas a largo plazo. Se investiga con el objetivo de brindar herramientas analíticas que colaboren en el diseño de políticas públicas que trasciendan los períodos de gobierno, de modo tal que su implementación cuente con el tiempo necesario que algunas temáticas requieren, para lograr resultados. Asimismo, intenta indagar en los factores que operan como obstáculos a la implementación y continuidad de este tipo de estrategias y de los cambios de paradigma que las mismas buscan propiciar.

El estudio de caso permite profundizar en estos procesos y generar conocimiento detallado sobre la construcción e implementación de la política. Sin embargo, cabe aclarar que este tipo de diseño de investigación, basado en el estudio de un caso, no permite generalizar los resultados ni extrapolarlos. Se orienta a obtener categorías de análisis que permitan generar teoría. Estos conocimientos pueden ser utilizados para el análisis de otros casos, incluso podría ser de utilidad para especialistas o políticos interesados en generar propuestas de políticas públicas; especialmente en el campo de la infancia y la adolescencia.

El caso seleccionado fue la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia de Uruguay (ENIA) en tanto un eje de planificación e inversión social a largo plazo. Se estudia su proceso de construcción (2008 y 2009) y la fase de implementación (2010- 2013).

Las preguntas de investigación que guiaron el estudio fueron: ¿Qué peso tuvo la orientación ideológica de la fracción dominante en el gobierno? ¿En qué medida esta iniciativa significó un cambio en los instrumentos que guían las acciones en este campo de actuación pública? ¿Cómo se gestionaron los liderazgos políticos? ¿Qué incidencia tuvo la fuente de financiamiento? Y, ¿cuál fue el papel de la sociedad civil en el proceso?

El estudio de este caso se presenta como una oportunidad para maximizar los aprendizajes acerca de la relación entre el diseño y la implementación de políticas públicas y el impacto de los cambios de gobierno, tanto por la producción documental que tuvo lugar en el diseño de la mencionada estrategia, así como por la proximidad de los actores involucrados potencialmente entrevistables.

El principal riesgo de esta propuesta es también una de sus mayores ventajas: se trata del análisis de un caso de política en curso. Los procesos descritos se iniciaron en el año 2008 y

fueron diseñados para perdurar hasta 2030. Por lo tanto, el trabajo de campo se realizó en pleno curso de las decisiones políticas.

Dimensiones de análisis

Visto esquemáticamente y de acuerdo a la bibliografía, los elementos necesarios para que una política pública garantice su sustentabilidad a largo plazo serían:



Fuente: Elaboración propia en base a Aguilar Villanueva (1992) y Meny Y. y Thoeng J. (1992)

Las dimensiones políticas, presupuestales e institucionales aun cumpliendo a primera vista con los requisitos recomendados en la teoría para ser sustentables a largo plazo, parecen no haber sido suficientes.

3.2 Objetivos e hipótesis de trabajo

La presente investigación se planteó como objetivo general: **conocer el proceso de diseño e implementación de políticas públicas de infancia y adolescencia diseñadas para el largo plazo, en un contexto de rotación de gobierno indagando especialmente la dimensión política, presupuestal e institucional.**

Atendiendo al objetivo general, se definieron como objetivos específicos a indagar: (1) la incidencia del liderazgo político, la orientación ideológica de la fracción dominante en el gobierno, los acuerdos intra y extra partido gobernante en relación con la política pública objeto de estudio, (b) las características del marco institucional que respalda a la ENIA y su plan de acción; (c) el rol político que cumplieron los actores colectivos de la sociedad civil en la

promoción de esa política pública; y (d) el papel que jugaron los recursos económicos y la fuente de financiamiento para su instrumentación.

Las hipótesis que guiaron la propuesta fueron: (H1) el consenso político alcanzado en el proceso de construcción de la ENIA no tuvo continuidad en el período de gobierno 2010–2015. A pesar de mantenerse el mismo partido en el gobierno, las fracciones dominantes cambiaron y con ellas sus prioridades vinculadas a la infancia y la adolescencia para el periodo de gobierno. (H2) La institucionalidad (la Dirección de Infamilia del MIDES) que sostenía la estrategia era débil, sin recursos presupuestales propios de una agencia estatal consolidada, entonces los cambios de liderazgo y dirección de esa entidad le restaron protagonismo e incidencia en la elaboración y puesta en marcha de las líneas de acción. (H3) Los actores civiles vinculados con esta problemática no ejercieron presión suficiente para cambiar las prioridades del gobierno en este campo de política.

La elección de la ENIA como caso paradigmático se basó en que la configuración de las dimensiones de análisis (institucional, política y presupuestal) pareciera haberle dado a la mencionada estrategia los elementos necesarios para desplegarse a largo plazo, tal como había sido diseñada originalmente y sin embargo, esto no ocurre.

3.3 Estrategia metodológica

Dentro de las metodologías cualitativas de investigación se optó por el estudio de caso, como estrategia para realizar un análisis profundo y completo sobre una política pública. De este modo, se obtiene información pertinente y detallada acerca de los aspectos que inciden en la planificación e implementación a largo plazo de políticas públicas. Esta metodología ha mostrado importantes ventajas al permitir obtener resultados sustantivamente fuertes que habilitan la comprensión de procesos y arreglos institucionales de forma cabal. En este sentido, Pierson & Skocpol (2008) refieren a la experiencia de Collier y Mahoney, 1996; Dion, 1998; McKeown, 1999; Munck, 1998; Ragin, 1997; y de Rueschemeyer y Stephens, 1997. Allí se detalla la pertinencia de esta herramienta para partir de un caso particular que permita tender puentes hacia la construcción teórica. Es en esta línea de análisis que se pretende posicionar el presente estudio.

Se combinó análisis documental y entrevistas en profundidad, a los efectos de contar con la información producida en el mismo proceso de diseño y de relevar el discurso de los actores involucrados. Esto permitió profundizar en los procesos que llevaron a que la ENIA fuera concebida como una estrategia a largo plazo, y reconocida como tal en un momento dado aunque luego desplazada en el siguiente gobierno. En todo momento, atendiendo a las características de estudios de caso, se buscó que las categorías de análisis aportaran

información para la construcción teórica acerca de la sostenibilidad de las políticas públicas a largo plazo.

El caso se abordó a partir de un análisis documental que permitió obtener una primera aproximación, tanto de las categorías a relevar como de la estructura del análisis. En esta oportunidad se contaba con extensa literatura generada por el propio proceso de diseño de la ENIA, que permitió tener una primera aproximación a las categorías de análisis a estudiar y también detectar los participantes del proceso potencialmente entrevistables. A efectos de obtener esta información de una forma ordenada y sistematizada, se utilizó el programa de análisis documental Atlas – ti 5.0. A partir del análisis documental se construyó la primera codificación.

Con el marco teórico y las categorías relevadas en el análisis documental se diseñaron entrevistas semiestructuradas y se definieron los criterios de selección de los actores involucrados en el proceso a estudiar: esencialmente autoridades y técnicos de entidades estatales involucradas en el proceso, así como actores de la sociedad civil (academia, OSC y organismos internacionales). Dichas entrevistas fueron grabadas a efectos de contar con la información para el análisis de la situación, con la mayor fidelidad posible de las expresiones y perspectivas de los entrevistados, así como de las significaciones que ellos le atribuyen al evento estudiado. Las entrevistas se procesaron también con Atlas – ti 5.0 usando la codificación pre armada a partir de los documentos y el marco teórico, se agregaron además otras categorías a medida que surgieron en las propias entrevistas.

Muestreo

La selección de los entrevistados se basó en un muestreo teórico orientado a grupos de comparación, eligiendo personas pertenecientes a grupos relacionados con el proceso de construcción e implementación de la ENIA. El motivo de dicha elección se vinculó a que estuvieran representados diversos perfiles de involucrados que permitieran la emergencia de nuevas categorías y ayudaran a relacionar unas con otras. A continuación se detallan los criterios de selección de entrevistados atendiendo a la diversidad de perfiles.

- Autoridad CCE, autoridades del período 2005-2010 que en su totalidad participaron del CCE.
- Academia, pertenecientes a la universidad o académicos contratados para apoyar el proceso.
- Técnicos que trabajaron en ambos períodos de gobierno.

- Sociedad civil, representantes de la sociedad civil vinculados a la infancia y la adolescencia.
- Partido político, representantes de partidos políticos.
- Organismo internacional, integrantes de organismos internacionales que participaron.
- Autoridad 2010 en adelante, autoridades en funciones en algún período entre 2010-2015.

Técnicas de recolección de información

Se combinaron **dos técnicas de recolección de información**: revisión documental y entrevistas semiestructuradas. La revisión documental se llevó a cabo entre los meses de marzo y junio de 2014; y las entrevistas entre julio 2014 y febrero de 2015.

Revisión documental: se analizaron 15 documentos producidos como insumo para el proceso de construcción de la ENIA 2010-2030, el documento final de la ENIA y el plan de acción 2010-2015. Dichos documentos fueron producidos con distintos objetivos, cuatro contenían diagnósticos acerca de la situación de la infancia y la adolescencia; dos contenían consultas realizadas a los propios niños y adolescentes acerca de su situación y sus sugerencias de prioridades y; tres documentos contenían un diagnóstico general del país vinculado a las condiciones demográficas, sociales y democráticas para la implementación de una estrategia de este tipo. A partir de estos informes y de su proceso de discusión, se define el documento central de la ENIA 2010-2030. Éste contiene los principios fundamentales de la estrategia y las propuestas para los distintos tramos etarios.

Los informes analizados, fueron:

- Uno de gasto público social en infancia y adolescencia.
- Tres sobre políticas públicas específicas: políticas de educación, políticas de salud y políticas de protección especial.
- Dos que recogían la opinión y perspectiva de los niños, niñas y adolescentes; “Opino y vale” y “Percepciones Adolescentes 2003- 2008”.
- Tres de sustentabilidad: sustentabilidad democrática, sustentabilidad social y sustentabilidad demográfica.

Estos estudios fueron tomados como insumo para una serie de debates y espacios de discusión que se llevaron a cabo durante el proceso¹⁵.

Posteriormente, ya finalizado el documento de “Bases para la implementación de la ENIA” y apuntando al plan de acción para el primer quinquenio de aplicación se realizaron otros cuatro estudios de dimensionamiento económico de las propuestas de la ENIA, aterrizadas para su ejecución quinquenal.

Estos estudios, también analizados, fueron sobre propuestas de:

- Dimensionamiento económico global
- Educación Primaria
- Educación media- básica
- Adolescentes que trabajan, buscan trabajo o no estudian, no trabajan y no buscan trabajo.

Entrevistas semiestructuradas: Se realizaron 20 entrevistas semiestructuradas con una pauta muy flexible que actuó como encuadre de la temática y del discurso de los entrevistados hacia su diagnóstico y percepción del proceso de construcción de la ENIA (2008 y 2009), su implementación (2010 – 2012).

Se entrevistaron personas involucradas activamente¹⁶ en el proceso de construcción de la ENIA y personas que trabajan en la nueva gestión vinculadas a programas de la ENIA.

Se indagó en la recordación que ellos tenían del proceso y su evaluación. Las dimensiones abordadas fueron:

- Institución y rol por el que participó en el proceso.
- Opinión acerca de la ENIA y vigencia.
- Opinión sobre Infamilia y su liderazgo en el proceso.
- Lugar de políticas de infancia en las prioridades institucionales.

¹⁵ Existían cuatro espacios estables de discusión de los diagnósticos y propuestas: el propio Comité de Coordinación Estratégica y las subcomisiones temáticas designadas por el CCE: primera infancia e infancia y adolescencia. A partir de estas instancias se generaron espacios específicos de consulta, a saber: tres debates sobre sustentabilidad, donde se presentaban los documentos correspondientes y a partir de allí se discutían propuestas. De estos espacios se hacía la relatoría como insumo para las propuestas finales. También se hicieron espacios de debate a nivel regional y local.

¹⁶ Autoridades del CCE; académicos; técnicos; representantes de la sociedad civil; integrantes de partidos políticos; funcionarios de organismos internacionales y autoridad del 2010 en adelante.

- Lugar de políticas de infancia para la izquierda y el gobierno.
- A qué le atribuye el debilitamiento de la ENIA.
- Rol de la sociedad civil.

3.4 Estrategia de análisis

Siguiendo con esta forma de aproximación a la cuestión social, se realizaron procedimientos de tipo inductivo que buscaron explorar cuáles son los conceptos que los actores consideran relevantes en el marco de esta iniciativa pública y sus lecturas sobre el proceso de construcción e implementación de la ENIA. A partir de los planteos realizados por los entrevistados, se revisaron los conceptos generales definidos a priori por el investigador y se ajustaron las categorías de análisis partiendo del relevamiento de campo. Estas categorías de entendimiento de los actores dieron forma al marco conceptual, también se buscó que aportaran en la construcción teórica al flexibilizar y transformar el proceso de investigación en un ida y vuelta entre los datos y el análisis.

El análisis propuesto es de tipo cualitativo y su estrategia se basa en la teoría fundamentada, lo que permite explorar grandes categorías de análisis. A partir de estas categorías se intenta recabar la perspectiva de los actores en el problema estudiado y la construcción de significado que ellos realizan. Este proceso de análisis requiere relevar la interpretación que los actores hacen de los eventos y acompañarlo de una construcción conceptual rigurosa. En el proceso el punto de vista debe ser explícito y lo más despojado posible de preconcepciones.

“Podemos descubrir (no con total precisión) lo que la gente piensa que hace, los significados que ellos le dan a los objetos y eventos y la gente con quien conectan en su vida cotidiana. Lo hacemos conversando con ellos, en entrevistas formales o informales... Es decir, cuanto más cerca estemos de «registrar» las condiciones en las cuales ellos atribuyen significados a objetos y eventos, más precisas serán nuestras descripciones de estos significados» (Quiñones, 2015: 21)

Las categorías y dimensiones de análisis fueron -en parte- definidas a priori, pero su versión definitiva derivó de los datos relevados. El hecho de mantener abierta la codificación y la definición categorial¹⁷ permitió que al final del trabajo se pudiera contar con categorías más completas, específicas y densas. El estudio basado en diversas fuentes de información (documental y entrevistas) facilitó la construcción de categorías más complejas que permitieron confrontar los discursos y la práctica, enriqueciendo el corpus teórico. Es decir, se partió de la

¹⁷ Refiere a categorías de análisis que permiten comprender el fenómeno y no explicarlo. Para profundizar, ver Quiñones (2015).

comprensión de los significantes que los actores tenían del caso particular para construir las hipótesis que dieron sustento a la construcción de la teoría. Este procedimiento es denominado teoría fundamentada (Quiñones, 2015: 118).

3.5 Organización del trabajo

El análisis se organizó en tres grandes áreas: (1) el proceso de diseño de la ENIA; (2) su implementación y; (3) las opiniones acerca de la implementación y las razones de su debilitamiento que percibieron los entrevistados. Como se verá, no se trata de etapas estancas sino que tienen conexión entre ellas a lo largo del proceso de análisis, sobre todo esta interconexión es inevitable en un diseño cualitativo como es este caso.

El proceso de diseño de la ENIA es la primera etapa del análisis. Esto implica la descripción de los recursos políticos y fiscales en juego, así como de los actores involucrados. Estos aspectos serán claves para las siguientes etapas de análisis de la implementación y evaluación (Aguilar Villanueva, 1992). En este sentido, y referido a los actores involucrados, la interinstitucionalidad también será abordada ya que para el caso de estudio ha representado un eje central. El proceso de diseño interinstitucional de la ENIA tenía como objetivo darle integralidad a recursos que ya se destinaban a las políticas de infancia a nivel sectorial (Cunill Grau, 2005; Repetto, 2010).

En la segunda etapa del análisis se concentraron los esfuerzos en la implementación y las condiciones políticas en las que se desarrolló la misma. Con dicho propósito, se registraron las acciones implementadas, la institucionalidad existente, la toma de decisiones, los actores involucrados, el rol de los gestores públicos, la interacción de los destinatarios de las políticas y la existencia de cambio de paradigma (Martínez Nogueira, 2004; Lowi, 1992; Behn, 1992; Pierson & Skocpol, 2008; Hall, 1993).

Respecto a la implementación, se entiende que es tan relevante el análisis de las acciones efectivamente implementadas como las que no, ya que ambas circunstancias son de utilidad para comprender el proceso de construcción de la política pública y de cómo operan las condiciones políticas, institucionales y financieras. Por otra parte, esta etapa se analizó en relación al proceso de diseño, dando cuenta de la coherencia y consonancia entre una y otra.

Capítulo 4

La ENIA, el paradigma truncado

4.1 El proceso consensuado de construcción de la ENIA

La valoración del proceso y del documento como tal es muy positiva en todos los entrevistados. La diferencia radica en los énfasis puestos, lo que se asocia a los intereses y la vinculación que cada uno tenía en ese momento con la ENIA; esto es, cada entrevistado resalta distintos atributos positivos del proceso de construcción, algunos vinculados a la participación, otros a los contenidos, otros al tipo de aportes recibidos, etc.

La opinión acerca del documento general de la ENIA, donde se encuentran los lineamientos estratégicos, es unánimemente definida como un hito en lo que refiere al diagnóstico y acuerdos acerca de lo que se *debe* hacer respecto de las políticas de infancia y adolescencia en el país.

“... a mí me parece que la ENIA es como un material, como una bibliografía obligatoria en cualquier definición a futuro, no sé si es estrategia, ya, esa, pero que es como un material que no podemos desconocer” (Entrevista 3, Autoridad CCE)

El proceso de construcción es muy valorado por los entrevistados, especialmente por quienes en ese momento no eran parte del gobierno.

“... lo que rescato para mí es hoja de ruta para muchísimos años, porque además me parece... fue efectivamente un ejercicio prospectivo, yo creo que en realidad en todos los temas, incluso si vos repasás ahora y escenificás cosas que pasaron en este período, allí de alguna manera está la ENIA... otra de las virtudes que tuvo... fue construcción colectiva, cosa que también fue muy difícil...” (Entrevista 16, Organismo Internacional)

Se valora especialmente la forma que tuvo dicho proyecto, el hecho de que fuera interinstitucional y que apuntara a un documento “integrador” de los distintos sectores y sus desafíos.

“el modelo ENIA tuvo para mi gusto tres virtudes principales: la primera, que apeló en función de un producto integral a la participación interinstitucional; en segundo lugar, aportó la mirada desde distintos sectores; en tercer lugar, una cosa muy importante, que no se puso un programa normativo de más de lo mismo o mejor de lo que venimos haciendo, sino que se planteó un eje de desafíos y de problemas y en función de esos problemas estructuró el programa de intervención, entonces eso te cambia a partir de los problemas y desafíos... el desafío demográfico, el desafío social y el desafío democrático...” (Entrevista 12, Autoridad CCE)

4.1.1 Descripción del proceso de construcción de la estrategia

El primer paso de la construcción de la ENIA fue la decisión política del CCE de pensar y apoyar la discusión para generar acuerdos sobre una agenda pública de infancia y adolescencia a largo plazo. Dicho proceso fue propuesto y liderado desde el programa Infamilia del MIDES, quien hasta ese momento realizaba la secretaría técnica del Comité.

Lo técnico y lo político

A partir de la decisión de pensar y apoyar la estrategia, se desarrollaron una serie de acciones tendientes a generar conocimiento y sensibilizar acerca de la situación de la infancia y la adolescencia en Uruguay. Posteriormente se consultó y acordaron los lineamientos de la ENIA 2010-2030 y el primer plan de acción de la misma para 2010-2015.

“... integramos lo que fue (la) Secretaría Técnica o Secretaría Ejecutiva del proceso de la ENIA... fue un tiempo muy fermental del país... esos primeros 5 años de gobierno del Frente Amplio... era un momento en que Uruguay estaba recuperando esa capacidad de construir visión de mediano y largo plazo... traía todas estas novedades que era hacerlas de manera participativa, de manera rigurosa, basada en evidencia empírica, incorporando un conjunto de insumos... se los ordenaba y se les daba un respaldo desde el punto de vista estratégico...” (Entrevista 16, Organismo Internacional)

En los discursos de los participantes de la primera etapa de construcción de la ENIA se observa una suerte de mística de la construcción interinstitucional de la política pública a largo plazo. Se valora especialmente la articulación de aspectos técnicos con objetivos políticos de gestión. Esa capacidad de discutir políticamente, solicitar estudios y diagnósticos que dieran soporte técnico a la toma de decisiones es relatada como una articulación virtuosa que permitió hacer propuestas complementarias entre las instituciones, evitando solapamientos e ineficiencia en el uso de los recursos.

“Lo grandioso de la ENIA es que allí aparece esta complementariedad entre lo que tiene que ver con diseño, o a la hora de diseñar el componente político y el componente académico y técnico... es lindísimo... ver allí el compromiso académico en lo que tiene que ver con las acciones a implementar para su país, eran uruguayos todos. Eso quiero destacarlo... gente con reconocida trayectoria y que nos llena de orgullo, pero sobre todo pone en acción dos componentes fundamentales: el saber y el saber hacer.” (Entrevista 4, Autoridad CCE)

La participación de la academia en el diagnóstico y la incorporación de las distintas investigaciones como insumo para la toma de decisiones es positivamente valorada por la mayoría de los entrevistados.

“...tengo una visión bastante positiva de cómo fue el proceso; por lo menos la primera parte fue bastante atípica en su modalidad con respecto a otros procesos de elaboración... tuvo algo de tecnocrático... a la vez tuvo, en el proceso de elaboración de estos documentos, - que en definitiva

eran el sustento para la elaboración de propuestas... no necesariamente muy concretas o específicas o aterrizables a corto plazo-... líneas estratégicas en materia de política social, participación política de niños y adolescentes...” (Entrevista 8, academia)

Sin embargo, en algún caso se señala que este aspecto hizo que la ENIA fuera un producto poco atractivo para los políticos y para las campañas políticas venideras. De alguna manera parecería referirse a que los lineamientos estratégicos a mediano y largo plazo conspiran contra la ejecución de corto plazo adecuada al ciclo quinquenal de la política en Uruguay, donde las elecciones presidenciales y gubernamentales marcan fuertemente los compromisos.

“... a la ENIA le falta calle; lo que diga es compartido, pero nadie está tratando de hacerla... eso los políticos lo ven, porque los políticos tienen calle, van por los barrios y hacen negocio con la gente... juntan la voluntad popular a través de sus estrategias, de sus artimañas, tienen calle. Entonces ven muy bien escrita la ENIA y dicen: Yo, con la ENIA, [que pase] el que sigue, ta.” (Entrevista 20, autoridad 2010 en adelante)

Tal como se señala en el párrafo anterior, se introducen en el análisis los ciclos de la política y los intereses vinculados a las campañas.

Este aspecto no surge en las entrevistas realizadas a las autoridades del primer período de gobierno estudiado; los entrevistados tienen un discurso más asociado a los aspectos técnicos como virtud pero no refieren espontáneamente a las condiciones políticas, lo que da algunos indicios de enfoques del diseño que pueden haber coadyuvado en el debilitamiento de la estrategia.

La coordinación interinstitucional

La ENIA como propuesta política tenía un componente muy importante basado en la coordinación interinstitucional. Tal como señala Repetto (2010), la coordinación es una función estatal central para dirigirse hacia una mayor integralidad. Las condiciones y los roles de los diversos actores en esta coordinación son determinantes en el alcance y éxito de la concreción de la ejecución de esta función estatal.

El surgimiento de la idea se describe de la siguiente manera:

“... esto surgió del Consejo de Políticas Sociales, participé desde la discusión si hacer o no ese proceso... y luego su elaboración y presentación pública. El punto de partida tuvo que ver con las observaciones del Comité de los Derechos del Niño... ellos señalaban la ausencia de un plan de trabajo de un plan de infancia” (Entrevista 13, Autoridad CCE)

En esta declaración se observa que la ENIA surge en respuesta a los señalamientos del Comité de los Derechos del Niño. Allí se ubica un cambio en la actuación estatal frente a las instancias internacionales del Comité de los Derechos del Niño. Tradicionalmente el organismo

del Estado uruguayo que asistía a estas instancias internacionales era el Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay (INAU). Sin embargo, la respuesta a las observaciones en esta oportunidad pasaron a colectivizarse a través del CCE, y posteriormente, quien lideraría la ENIA sería Infamilia, del MIDES, pasando el INAU a un segundo plano.

Los integrantes del CCE desde el inicio reconocen los riesgos y cuidados que la coordinación interinstitucional requiere. En la siguiente cita se explicitan algunas de las consideraciones que se manejaron al respecto.

"... tenía que ser una estrategia y no un plan; ¿por qué una estrategia? Y tenía que ver con cuestiones de viabilidad política... si nosotros hacemos un plan, toda la discusión va a ser quién coordina el plan... la idea era hacer un paraguas lo suficientemente amplio para que todo el mundo pudiera caber, donde nadie pudiera reclamar el liderazgo sino que fuera una cuestión colectiva a la que se aportaba..." (Entrevista 1, Autoridad CCE)

En el caso de la ENIA, se observa una direccionalidad deliberada para (1) proveerla de sustento técnico y (2) funcionar como colectivo de instituciones sin que una de ellas llevara el rol o la etiqueta de artífice que le pudiera dar mayor poder o reconocimiento posterior. Estos aspectos son centrales ya que si el reconocimiento y el poder suman cero entre los distintos actores participantes, puede generarse algún tipo de bloqueo o deslegitimación de la coordinación (Repetto, 2010). En las siguientes secciones se analizará cómo resultó efectivamente esta cuestión del liderazgo. En la medida en que el paraguas lograra que todo el mundo pudiera caber en él y nadie reclamara el liderazgo, seguramente a la postre no sería un producto atractivo políticamente.

El consenso y el disenso

Este proceso fue diseñado para generar un consenso lo más amplio posible acerca de las políticas de infancia y adolescencia. Para lograr este cometido se priorizó generar grandes acuerdos y no detenerse en los aspectos más operativos.

"... nos interesaba construir una plataforma que tirara ejes por sobre los cuales debería caminar la política de primera infancia, infancia y adolescencia en los próximos 20 años, que esos ejes tuviesen la mayor plataforma de acuerdos políticos, sociales y funcional... a nosotros no nos interesaba imponer a los demás sino que los demás estuviesen, que formaran parte de ese acuerdo... por eso preferimos tener ejes de trabajo y dejar los detalles para la evaluación del plan... (Entrevista 19, autoridad 2010 en adelante)

Este aspecto desde la perspectiva señalada por Repetto (2010):

"Es clave para superar las limitaciones y desafíos que presenta la coordinación interinstitucional contar con objetivos claros y precisos; alcance consistente con las condiciones

fiscales, organizacionales y político-institucionales, contar con ámbitos de coordinación estables y adecuados, normativa clara y respaldo de la autoridad económica” (Repetto; 2010)

Si bien los objetivos eran sumamente claros, se sacrificó precisión; los estudios presupuestales asignaron los recursos pero su modalidad de gestión fue incambiada. Es decir, cada organismo recibió los recursos para ejecutar lo planificado en la ENIA sin que se generara ningún mecanismo de rendición de cuentas en el CCE. Más aún, no se blindó ni acordó la existencia del CCE, lo cual con el cambio de gobierno evidenció que no era un espacio tan estable como se observaba en 2010.

Si bien el acuerdo de las grandes líneas permitió en su momento acordar la estrategia de largo plazo, la falta de objetivos precisos y acuerdos acerca de las condiciones político institucionales puede haber sido otro factor que obstaculizara la ejecución y seguimiento del plan de acción.

Trascender el gobierno

En esta misma línea otro entrevistado refiere al objetivo de la ENIA vinculado a la transformación de las políticas de infancia y adolescencia en políticas de Estado, en el entendido de que una de las diferencias fundamentales entre políticas de gobierno y las políticas de Estado es la capacidad de trascender de un gobierno a otro. Este pasaje requiere especialmente compromiso y apoyo de amplios sectores político partidarios y de diversos espacios de la sociedad. Sin embargo, esto último no se logra, ni forma parte de la estrategia central de consulta en la discusión de la ENIA.

“Todo el documento sí, creo que fue realmente una propuesta muy desafiante y muy interesante... lo que pasa es que no tuvo respaldo político adecuado... esa visión quedó expuesta en función de un cambio de gobierno y no logró sostenerse en el tiempo... no logró constituirse en una política de Estado, porque hoy donde se va a poner énfasis es en el sistema de cuidados... (Entrevista 15, Sociedad Civil)

El proceso de construcción de la ENIA, especialmente liderado por los integrantes del CCE, parece tener un enfoque de la construcción de la política pública basada en las evidencias científicas, con un fuerte sustento técnico. Los aspectos vinculados a la política partidaria, la competencia electoral y aspectos de la cultura institucional fueron abordados con menos fuerza.

Trascender los sucesivos gobiernos y transformarse en una política de Estado estratégica para mejorar la calidad y eficiencia de las acciones orientadas a los niños, niñas y adolescentes, y consolidar un nuevo campo de protección e intervención estatal, como se ha dicho, requería un consenso muy amplio. Especialmente comprometiendo a todos los sectores político partidarios.

Que fuera gestada sobre fines de un gobierno en plena campaña electoral parecería ser que actuó en contra de dicho objetivo, en la medida en que los partidos políticos tradicionales (aquellos que gobernaron durante la mayor parte siglo XX: partidos Nacional y Colorado) no tuvieron gran receptividad de la propuesta. Al ser consultados declaraban que esta área temática es importantísima, pero, sin embargo, la participación en las instancias de discusión fue escasa.

En este sentido se relata que por una parte su partido se encontraba muy debilitado en aquel entonces y no era fácil encontrar representantes dispuestos a participar de las instancias.

“Bueno, se ve que no le dieron bolilla porque es un documento muy interesante, la verdad que una desinteligencia triste... porque tienen un insumo maravilloso para hacer las cosas bien...”
(Entrevista 10, Partido político)

En las instancias de consulta se evidencia la debilidad en la convocatoria a nivel parlamentario. Cuando se indaga en las características de la consulta se observa lo siguiente:

“Me tocó en una oportunidad ir hasta el parlamento... fue algo que sorprendió que se buscara un trabajo, si se quiere, de aporte interpartidario en el ámbito de lo político; no obstante fuimos recibidos en el parlamento por las bancadas y no estaban todos, no fue un número muy grande de diputados y senadores, más bien fue bajo el número, pero los que sí fueron consideraron que era necesario avanzar en dirección a un estudio que actúa como diagnóstico...” (Entrevista 4, Autoridad CCE)

Pierson (1993) señala que la propia política genera grupos de interés de acuerdo a la temática y a los liderazgos y poder en juego. En el caso de la ENIA, tal como se observa en los párrafos precedentes, parece haberse generado una coalición de acuerdo al interés en la temática de infancia y adolescencia aunando compromisos estatales, pero también de organismos internacionales y de la sociedad civil con un fuerte perfil técnico político. Los partidos políticos o sectores políticos que no se encontraban sensibilizados en estos temas no mostraron interés en participar en las instancias previstas para el diseño de la estrategia, y si lo hicieron, fue desde una postura de meros escuchas.

En términos partidarios se observa un claro desinterés frente a la ENIA. Si bien no se obtiene en las entrevistas información acerca de los motivos, parecería ser la temática de infancia y adolescencia en sí misma la que no es atractiva para un gran porcentaje de los actores político partidarios, aspecto este último fundamental para aumentar la probabilidad de trascender de un gobierno a otro.

Los aportes al cambio de paradigma

El modo de abordar las temáticas de infancia y adolescencia que proponía la ENIA parece haber sido realmente innovador respecto al lugar tradicional, sectorializado que tenían las

políticas de infancia y adolescencia hasta el momento. Se señalan varios aspectos conceptuales que hacen a un cambio en el enfoque de la temática y en su modo de comprensión.

“... sentimos que hemos aportado sobre la base de tres visiones fundamentalmente: la primera, el concepto de educación a lo largo de toda la vida; el segundo, concepto más amplio de educación, que no es sólo el escolarizado formal sino también el formal y el no formal; y el tercero, desde la óptica de la educación en la primera infancia como un proceso que comienza desde la gestación, el embarazo, los primeros años y a lo largo de los primeros años de vida...” (Entrevista 13, Autoridad CCE)

Desde el punto de vista conceptual el enfoque por ciclo de vida está presente en los discursos y también la ruptura de la lógica sectorial. El enfoque centrado en la persona y su trayectoria de vida parece ser el centro de la propuesta. Sin embargo, como se verá más adelante, este espíritu no quedó reflejado en un cambio de modelo de gestión propuesto ni en cambios institucionales que pudieran acompañarlo.

Lo que en términos de Hall (1993) podía significar un cambio de paradigma, al no haber previsto modificación de los instrumentos de gestión, parece haberse quedado en un cambio de primer orden con rasgos mínimos de segundo orden entendiendo la coordinación como un instrumento de gestión.

4.1.2 El lugar de políticas de infancia en las prioridades institucionales

Las instituciones gubernamentales traducen la prioridad institucional de esta arena de política en dos aspectos, (1) la jerarquía de la persona delegada al CCE y la participación de sus cuadros técnicos en las instancias de discusión, y (2) los presupuestos asignados.

No se registra en los discursos un análisis exhaustivo de las instituciones acerca de cómo incorporar estas prioridades a su dinámica habitual de funcionamiento, ni tampoco se observa un cambio en la forma de administración y gestión presupuestal.

Impregnación institucional-burocrática

Los aportes realizados al proceso por parte de las instituciones denotan espacios de reflexión interna muy disímiles. Los temas volcados a la discusión se describen como temas sustantivos en lo que refiere a la infancia y la adolescencia en su mandato institucional, pero el alcance y la capacidad de discutirlo institucionalmente fue muy distinta entre los organismos.

Si bien las acciones que se evaluaban y diagnosticaban, contaban con el apoyo de los altos mandos de las instituciones lo que permitía y garantizaba que efectivamente se llevaran adelante las propuestas.

“Nosotros le dimos una fuerte jerarquización a nuestro papel allí... la jerarquización se daba con el hecho de poner allí al subsecretario, nosotros veníamos sostenido que en el gabinete social estaban los ministros y que en un consejo nacional de política social, deberían estar los subsecretarios, o sea que la manera de integrar políticas intersectoriales era con una presencia al más alto nivel posible para poder garantizar el respaldo institucional...” (Entrevista 12, Autoridad CCE)

La impregnación efectiva de la propuesta en los cuerpos burocráticos e instituciones involucradas no se podrá analizar cabalmente con las metodologías empleadas en este trabajo. De todos modos, a efectos de dimensionar hasta qué punto los equipos técnicos y funcionariado de las instituciones conocieron y adhirieron a las propuestas, se analizará el nivel de discusión y consulta a la interna que se declara.

Por otra parte, más enfocado a la capacidad de la sociedad civil de reclamar derechos, también se analizará el proceso de discusión en dichas organizaciones.

En cada una de las instituciones públicas esta discusión se dio de diferentes formas, según cada una de las instancias de trabajo en equipo, de su dimensión y de la forma de organización. Se puede observar que en algunas se generaron instancias específicas de discusión de estos temas.

“... a la interna de la institución se circularon los documentos y se hicieron jornadas de discusión... ahí también hay otro problema. Las capacidades para pensar estratégicamente tienen sus límites, porque es una institución en la que la energía del personal la mayor parte del tiempo está en la gestión inmediata... entonces la participación fue como selectiva... no porque la hayamos seleccionado nosotros, sino porque se involucró en la discusión estratégica un sector más técnico y no el grueso del funcionariado que tenía una mirada más a corto plazo...” (Entrevista 13, Autoridad CCE)

En la entrevista se observa una de las situaciones más habituales descritas por los entrevistados. Se incluyeron equipos de mandos medios y altos, y el personal que desempeña atención directa vio restringida su capacidad de participación. Un punto clave de esta situación es que el cambio de paradigma en la política pública se hace carne en la atención directa, es cuando el nuevo enfoque se traduce en un cambio en la forma de gestionar la prestación. Sumado a las dificultades que representa un cambio hacia el paradigma por ciclo de vida en la lógica institucional sectorial, carecer de equipos sensibilizados de primera mano con las propuestas puede llegar a ser una limitante importante.

Al analizar la penetración en los cuerpos burocráticos de la ENIA –los contenidos de la ENIA y las formas de coordinación que preveía– parece no haber existido instancias de discusión y análisis para la incorporación de las líneas de acción que adecuen las formas de gestión habituales de funcionamiento institucional en la etapa de diseño.

Las organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, las agencias internacionales y la academia, vinculadas a temas de infancia, en algunos casos generaron sus propios espacios de consulta y participaron de los espacios convocados por el Estado.

“... se formó una Secretaría Técnica que coordinaba todo el proceso de la ENIA... allí había un representante de Infamilia, un representante del INAU, un representante de Unicef, no sé si de algún otro organismo más, pero también un representante de ANONG [Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales], dos representantes de ANONG... entonces en el ámbito de infancia del ANONG discutíamos con estos compañeros, que eran nuestros delegados, digamos, de manera bastante cercana.” (Entrevista 14, Sociedad Civil)

En síntesis, el proceso consensuado de construcción de la ENIA es evaluado como una instancia de diseño de política pública, con espacios de discusión más amplios que los habituales. La limitación parece radicar en que los altos mandos son los de mayor rotación política en los cambios de gobierno, y el grado de penetración en el aparato burocrático se ha descrito como muy desigual entre las diversas dependencias estatales. Dadas las características del país donde el Estado es el actor central en la generación de agenda pública, la participación y compromiso de las agencias internacionales y de la sociedad civil parece no incidir de forma determinante en los destinos de la ENIA. Más adelante se profundizará en el rol de estos actores de la sociedad civil.

El presupuesto asignado

La población objetivo de algunas de las instituciones excede la infancia y la adolescencia; el lugar que se le diera en el presupuesto refleja, en alguna medida, el peso relativo de las políticas de infancia y adolescencia en la globalidad de sus acciones.

La ENIA surge en un contexto de cambios presupuestales dentro de las políticas sociales, donde, como se ha visto anteriormente, el Gasto Público Social destinado a la infancia ha aumentado sostenidamente en el quinquenio 2005-2010.

“...en esa instancia la reforma que tenía una clara concepción de ir quebrando ese sesgo proadulto que venimos arrastrando de un gasto público social y generar políticas de salud y la reforma estuvo claro desde la inclusión de esta población [hijos e hijas menores de 18 años de los trabajadores formales] en el FONASA (Fondo Nacional de Salud)” (Entrevista 11, Autoridad CCE)

Este aspecto es especialmente señalado en las entrevistas llevadas adelante con integrantes del CCE. Dichas autoridades señalan que las propuestas y decisiones tomadas en el marco del CCE fueron evaluadas a la interna de cada una de las instituciones con el objetivo de asegurar que cada organismo estuviera en condiciones de afrontar los compromisos que la ENIA suponía.

En el caso de las propuestas de la ENIA, para el siguiente gobierno, en la mayoría de los casos cuentan con antecedentes de implementación que garantizan su viabilidad y estudios de costos respectivos en los casos que se sugiere ampliación de servicios y/o cobertura.

En este sentido al leer analíticamente las propuestas del plan de acción de la ENIA y las condiciones presupuestales previstas, queda claro que las acciones fueron estudiadas detalladamente en lo que respecta a los presupuestos requeridos y período necesario para gestionarlo.

Aquí se empieza a vislumbrar que las condiciones de debilitamiento seguramente no estuvieron alojadas en los aspectos presupuestales en términos de previsión de montos asignados.

Sin embargo, existe un señalamiento atendible respecto a las condiciones presupuestales a largo plazo, referido a que no existe en la propuesta una forma de priorización fiscal.

“En el caso de la ENIA... es una cosa muy importante para los que estamos dentro del sistema de políticas sociales y de infancia, pero no es una cosa muy importante para el sistema político, nadie le va a decir que no es importante, ni que está en contra, pero no es algo que estructure la difusión de políticas públicas... no se derivó de la ENIA una forma de prioridad fiscal que logre financiar lo que en la ENIA se quiere hacer... el cual daba orientación al presupuesto que se consiguiera...” (Entrevista 20, autoridad 2010 en adelante)

Los aspectos institucionales vinculados al modo de gestión de dichos fondos podría ser un tópico a indagar. En la medida en que la ENIA pretendía un cambio profundo en las políticas de infancia y adolescencia, de forma coherente podría haber previsto mecanismos de asignación de recursos asociados a resultados. Esto, además, podría incluir un rol estratégico del CCE tanto institucional como presupuestalmente en la evaluación de resultados y control de los recursos.

4.1.3 La construcción de la viabilidad política de la ENIA

En función del diagnóstico, las propuestas y el dimensionamiento se genera un documento que contiene el plan de acción para los primeros cinco años de implementación (siguiente período de gobierno, 2010-2015). El plan de acción fue acordado y propuesto, luego de las diversas consultas que se hicieron, fundamentalmente por los actores del gobierno asignados a tareas vinculadas a la infancia y la adolescencia en distintas instituciones, por los representantes de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG) y los organismos internacionales participantes, y finalmente fue aprobado por el CCE.

El proceso de transferencia de este documento de un gobierno a otro es parte medular de la construcción de la viabilidad política, ya que contiene la implementación concreta de la ENIA para dicho quinquenio.

Este documento fue entregado a las autoridades del gobierno entrante como sugerencia acerca de las acciones plausibles de ser implementadas de forma inmediata. Como primer paso de la ENIA, las autoridades debían evaluar cuáles de dichas sugerencias serían llevadas adelante.

Tal como se señala en el documento de Bases para la implementación de la ENIA,

“La viabilidad política de la implementación de la ENIA depende de la capacidad de los actores políticos y sociales de generar una alianza suficientemente sólida, que concite el respaldo de la opinión pública y la ciudadanía. Se requiere de una disposición a sostener las acciones en el tiempo, asumir eventuales costos y no aspirar a capitalizar unilateralmente los réditos de los resultados que se obtengan.

No se quiere con esto incurrir en una visión ingenua, que haga abstracción de la multiplicidad de intereses que atraviesan la lógica de acción de actores sociales y políticos, ni tampoco introducir un sesgo tecnocrático donde la construcción de acuerdos supone la mera aplicación de una racionalidad técnica, que habilita sin más la consecución de los objetivos perseguidos.” (ENIA, 2008)

En este marco la propuesta, desde su concepción, tenía presente las dificultades que debía enfrentar; esto es, la tensión existente entre la racionalidad técnica y su sustento y la construcción de viabilidad política.

La participación

La participación amplia de diversos sectores de la sociedad fue una de las estrategias privilegiadas en el proceso de legitimación social de la propuesta. Para ello se apostó a una importante plataforma que contenía una agenda de espacios de consulta lo más inclusiva posible. Esta agenda preveía consultas locales a equipos gubernamentales, de la sociedad civil y partidos, así como también la discusión de las propuestas por parte de niños, niñas y adolescentes de todo el país.

El proceso pretendió ser lo más participativo y legítimo posible.

“... los expertos que hicieron los documentos se engancharon también... involucró mucha gente... le construimos la viabilidad... construimos una estrategia fuerte que el respaldo de los partidos políticos fue tímido... más que lograr el consenso activo de los partidos políticos de la oposición logramos un consenso pasivo... más o menos en algunos actores blancos o colorados... pero tal vez nos faltó darle más a la interna del Frente...” (Entrevista 1, Autoridad CCE)

En el documento “ENIA: Bases para su Implementación”, que contiene las propuestas finales consensuadas de la misma, se explicita el apoyo del presidente de la República, en ese entonces Dr. Tabaré Vázquez. En ese mismo documento se relata la estrategia seguida por el CCE para lograr amplios consensos en un espectro lo más amplio posible de participantes. Al analizar la participación en los debates, se observa que la mayoría lo hacen en calidad

profesional, y que la participación en representación de partidos políticos y sus sectores es muy reducida (5 %). Especialmente se observa una amplia participación de los cuadros técnicos de los organismos vinculados a infancia y adolescencia. Algunas instituciones clave en lo que respecta a las políticas de infancia, como ANEP, MSP, INAU y MIDES, participaron de los debates con alrededor de veinte personas por institución. La mayoría de estos profesionales y funcionarios sigue trabajando en las instituciones.

El alto porcentaje de participación de funcionarios pudo haber sido un soporte importante para sostener el cambio de paradigma a la interna de las instituciones. Sin embargo, este elemento aislado parece haber sido insuficiente.

Los otros participantes fueron académicos, funcionarios de organismos internacionales y representantes de sociedad civil organizada. Posteriormente se analizará el discurso de estos participantes; a modo de avance se observa que en ellos, al igual que en los cuadros técnicos del Estado, prevalece un discurso pro ENIA, como un proceso muy rico que generó un diagnóstico y propuestas ordenadas de la situación de la infancia y la adolescencia en el país.

“El proceso de elaboración de la ENIA fue uno de los procesos de mayor apertura y participación a todas las instituciones así sean públicas, privadas, no gubernamentales, organismos internacionales que tienen que ver con estos temas de infancia adolescencia y además la participación de todos los partidos políticos que elaboraron, no sólo participaron en cada una de las instancias sino que suscribieron los acuerdos y los desacuerdos porque hay que recordar que también la ENIA tiene unos capítulos de cosas que quedaron, que no llegaron a acuerdos...” (Entrevista 9, Partido político)

Por otra parte, el proceso proponía recoger demandas de la sociedad civil organizada y en lo posible de los propios niños, niñas y adolescentes. En este sentido, desde la sociedad civil organizada y la academia también se percibe optimismo respecto a la propuesta.

“... me acuerdo que pregunté en qué medida están encarando esto, como una instancia amplia en la que realmente haya una posibilidad de participación efectiva de todos los sectores que puedan estar, tanto público como privado, los distintos partidos políticos, porque me parecía que si era así eso podía tener un efecto y una incidencia... lo estaban encarando de esa manera, con una perspectiva de crear un amplio consenso me parecía que valía la pena y estaba dispuesta a hacer el sacrificio que implicara para poder ayudar” (Entrevista 5, academia)

En este sentido, cabe destacar que para estos actores, que no trabajan con el apremio de la ejecución quinquenal, evalúan a la ENIA como una estrategia absolutamente necesaria y, a partir de la generación de los documentos, una bibliografía ineludible para la planificación e implementación de políticas de infancia y adolescencia.

“... el proceso de elaboración no era el típico proceso de elaboración de un documento de consultoría, digamos, a puerta cerrada, en base a bibliografía, sino que esos documentos se

elaboraran sobre la base de intercambios con tomadores de decisión, actores, operadores en el campo de las políticas de infancia, entonces fue un proceso bastante interactivo... participar... en forma activa en el espacio de diálogo y de intercambio para ir recogiendo insumos, ir... validando lo que iba avanzando, en base a índice y contenidos, hasta llegar al documento final..." (Entrevista 8, academia)

Estas visiones optimistas de los involucrados no se registran en los actores que participaron solamente de las instancias de debates. Los invitados a los debates, pero que no estuvieron involucrados en el proceso de construcción y diseño propiamente dicho, no muestran la misma percepción respecto a la participación, ni siquiera conciben el proceso relevante desde el punto de vista político partidario. La lógica político partidaria parece deslizarse por otros carriles, o al menos tener otra agenda con otras prioridades.

"Yo creo que la participación es algo importante, pero no deja de tener un cierto ribete superficial; desde la consulta a la sociedad civil hasta los actores políticos... si no fuera por el metier propio que uno tiene, la verdad que las opiniones a veces no son lo suficientemente informadas, yo diría que casi no son opiniones calificadas aunque representen a partidos mayoritarios... yo creo que la ENIA es un ejemplo de vínculo entre la técnica y la política, que muestra cómo un propósito político puede ser debidamente informado y asociarse con presiones técnicas que son políticas también... y que surge de eso, un proceso de legitimación bien interesante, para determinados estratos de la sociedad, no necesariamente para el sistema político..." (Entrevista 20, autoridad 2010 en adelante)

En el párrafo anterior se señala que la legitimidad que tiene el saber técnico parece ser así sólo para un sector de la población pero no necesariamente para el sistema político.

El lugar del saber técnico no es automáticamente legitimado por los diversos actores y, por otra parte, no resuelve las tensiones propias de cualquier política pública respecto al juego de intereses, liderazgos y poder. En este punto es relevante la arena de política pública de la que se trata, ya que no es una arena de amplia difusión en la opinión pública como problema o generadora de expectativas.

En el parlamento, pero también a nivel de las autoridades entrantes que no habían participado del proceso, se observa un desconocimiento/desinterés en las propuestas de la ENIA.

"... en un mundo donde hay tanto insumo informativo las personas se pierden y pierden el concepto de lo que es estratégico, lo que sirve, lo que no sirve, lo que es importante, lo que es accesorio... pienso que puede ser algo de eso lo que les pasó, porque evidentemente muchos no la leyeron (referido a la ENIA)". (Entrevista 10, Partido político)

La innovación

Otra de las aristas que puede estar relacionada con las dificultades de mantener a la ENIA como política de Estado se relaciona con sus contenidos y su novedad. En varias de las entrevistas surge que la mayoría de sus propuestas no contenía innovaciones. Se trató en gran medida de una compilación de acciones sectoriales que se venían haciendo, con la novedad de que dichas acciones dejaron de ser un patrimonio exclusivamente sectorial para transformarse en propuestas acordadas y respaldadas por múltiples actores. Un ejemplo de esto es el caso de la educación; se señala que gran parte de los contenidos de la ENIA son la ampliación o extensión de programas implementados y evaluados en el período 2005-2010 en su mayoría, y algunos de antes.

“... en el periodo del 2005 al 2010 se trabajó con mucha fuerza... y era necesario ver cuál era la continuidad, la ENIA cumplía con esa función; como continuaban esas políticas, trabajando juntos en este grupo de trabajo interinstitucional se fueron diseñando, organizando y ejecutando estas políticas educativas... fue un período de una experiencia de ejecución de política educativa muy buena, políticas integradas, políticas interinstitucionales y no quisimos que eso muriera y queríamos entonces dejar sentadas las bases para una continuación sólida y allí la idea de la Estrategia Nacional de la Infancia y Adolescencia. (Entrevista 4, Autoridad CCE)

La ENIA se define así como una estrategia para dar continuidad sólida a algunas de las líneas de trabajo en ejecución. La legitimidad de dichas propuestas se buscó a través de la discusión y participación descrita en el proceso de su construcción. En este sentido se la observa como una agenda de legitimación de acciones ya emprendidas. Este parece ser otro elemento que conspira contra su continuidad, en la medida que las nuevas autoridades políticas quieren marcar su impronta, dejar su propio sello. Tener todas las propuestas prefijadas y evaluadas deja poco margen para innovar.

La participación de altas jerarquías por un lado permitió garantizar el cumplimiento de algunas de las propuestas y a la vez dio continuidad a políticas que ya se venían implementando desde 2005. Este aspecto es positivo desde el punto de vista de la continuidad de las políticas desde una lógica de política de Estado. Sin embargo, limita de alguna manera la generación de iniciativas innovadoras en el siguiente gobierno.

El apoyo político partidario

Una de las hipótesis que se maneja en este estudio tiene que ver con el apoyo político y la opinión de las fracciones del Frente Amplio acerca de la ENIA. Se plantea que las fracciones dominantes en el nuevo gobierno le dan un lugar menos prioritario a las políticas de infancia y adolescencia. Sin embargo, tal como se ha señalado anteriormente, el gasto público en infancia ha aumentado sostenidamente en la última década y esto no se ha revertido en el nuevo

gobierno. Ahora bien; se observa en los discursos un posicionamiento distinto de las nuevas autoridades frente a la ENIA, en tanto estrategia de gestión prospectiva.

“... nosotros no salimos a negociar con ningún sector político del Frente Amplio la ENIA, capaz que fue un error... pero nosotros no salimos a hacer eso... No, porque el esquema fue romper con eso, no hubo gestión política dentro de los sectores para viabilizar eso... la gestión fue decir... acá tenemos un modelo de política pública y los responsables de esa política pública, no importa de qué sector del Frente sos, queremos que estés en esto... no debe ser una cosa mala esto de viabilizar políticamente, no lo hicimos, capaz que fue un error, pero explícitamente no lo hicimos” (Entrevista 1, Autoridad CCE)

Esta declaración permite despejar uno de los aspectos que se vislumbraban en los documentos, en el proceso de construcción de la ENIA, que es el siguiente: cuando se analizó la viabilidad política, se excluyó explícitamente la lógica política electoral, en el entendido de que la adhesión a la propuesta debía trascenderla.

En segundo lugar, referido al análisis propuesto por Behn (1992), es ineludible incorporar las coordenadas del razonamiento político en la hechura de políticas públicas. Este último punto, que incluye el análisis de impedimentos y costos políticos de eliminarlos, parecería estar ausente intencionalmente. Es decir, a lo largo del proceso de diseño se hizo hincapié por parte de los diversos actores en las evidencias científicas y análisis de expertos, y se asumió que dichas evidencias eran suficientes para direccionar la toma de decisiones políticas. El escaso involucramiento de algunos partidos políticos y sectores partidarios, si bien fue señalado, no fue abordado como una posible restricción para la implementación posterior.

4.2 El proceso discontinuado de implementación de la ENIA

El presente apartado explora el grado y características de la implementación de la ENIA desde la perspectiva de los entrevistados; esto es, la relación entre la ENIA y las políticas de infancia y adolescencia, el lugar de estas en las prioridades de las diversas agencias estatales que intervienen en la puesta en práctica, su institucionalidad, la vigencia de sus propuestas y el rol de la sociedad civil, en el segundo gobierno.

De acuerdo a la bibliografía, se exploran algunas categorías analíticas consideradas clave para el desarrollo de la política pública. El contexto histórico en el que se desarrolla (path dependence) (Pierson y Skocpol, 2008), el liderazgo en las distintas etapas (Lindblom, 1991; Pierson, 1993), la legitimidad institucional (Thelen, 1999; Lindblom, 1991), el grado de penetración en la estructura burocrática (Pierson, 1993), la planificación presupuestal, la participación y los grupos de presión involucrados (Lowi, 1992; Meny y Thoeng, 1992; Hall, 1993) asociados al rol de la sociedad civil, el juego entre la racionalidad política y la técnica

(Pierson 1993), las estructuras de poder que moviliza esta política (Lowi, 1992), así como también la incidencia que tiene la arena de política pública (Esping- Andersen, 2010; Serrano, 2005; Andrenacci, 2006) que la ENIA implica.

A efectos de ordenar el análisis, se presenta a continuación un cuadro resumen de las principales categorías analizadas, comparando el primer y segundo período de gobierno.

Cuadro 1 Abordaje de las políticas de infancia y adolescencia en el primer y segundo gobierno.

Categorías analíticas	Primer período de gobierno	Segundo período
Contexto político institucional de diseño y gestión	Diseño y proceso de consulta da un lugar de relevancia a esta arena de política pública.	Renovación de planteles en el gobierno. Cambio en la forma de gestionar y en temas prioritarios.
Liderazgo (características)	Liderazgo fuerte claramente definido.	Inexistencia de liderazgo definido en estos temas.
Legitimidad institucional	Legitimado en instancias de coordinación interinstitucional por autoridades de primer nivel.	Instancias de coordinación interinstitucional dejan de funcionar paulatinamente.
Grado y tipo de penetración en estructura burocrática	Baja penetración en estructuras, sobre finales del período se empiezan a incorporar presupuestalmente algunas líneas de acción.	Mediana penetración de las líneas de acción en las estructuras. Se incorporan a las inercias institucionales. Dejan de ejecutarse con lógica de estrategia.
Planificación presupuestal	El diseño se financia con fondos extra-presupuestales de préstamo BID. La ejecución de programas piloto también.	Un gran porcentaje de la implementación se financia en el presupuesto de los organismos estatales ejecutantes.
Participación	El nivel de consulta a diversos actores es mayor al habitual en el diseño de políticas públicas.	No existen mecanismos de participación formales. Las OSCs son involucradas como ejecutoras de los programas.
Grupos de interés	Se genera una división entre los actores vinculados a la infancia y adolescencia con perfil técnico-político y los actores políticos que no tienen afinidad con la temática.	El grupo de actores involucrados en la temática deja de existir en tanto el gobierno elimina los espacios destinados al trabajo interinstitucional de estos temas.
Rol de sociedad civil	La sociedad civil es convocada por el Estado para incidir en la toma de decisiones. Es ejecutora de las acciones estatales.	La sociedad civil <u>no</u> es convocada por el Estado para incidir. Es ejecutora de las acciones estatales. El rol como grupo de presión no es fuerte.
Valoración de la racionalidad política.	Se entiende que las evidencias técnicas son suficientes para que en la arena política se	Las evidencias técnicas son un ingrediente más en la toma de decisiones, son parte de un

Categorías analíticas	Primer período de gobierno	Segundo período
Valoración de la racionalidad técnica	tomen las decisiones.	entramado más complejo de comprensión del contexto.
Estructuras de poder movilizadas	ENIA contiene principalmente políticas distributivas y redistributivas. Por lo que existen ganadores y perdedores para algunas de las políticas que promueve.	La lucha redistributiva prefiere darse asociada a la erradicación de la indigencia y las políticas distributivas se mantienen sectorialmente.
Modelo de gestión predominante	Prospectiva y por resultados	Focalizada.
Peso político y social de la arena de política: Infancia y adolescencia	Entra en la agenda pública a través de una estrategia deliberada de colocación del tema en los medios de comunicación.	Se actúa dando respuesta a los problemas posicionados en la opinión pública por los medios de prensa (NINI y seguridad principalmente)

Fuente: elaboración propia a partir de análisis de fuentes de información

4.2.1 El lugar de las políticas de infancia y adolescencia en el nuevo gobierno.

El gobierno entrante, cuyo presidente fue José Mujica, no es una estructura monolítica que actúa frente a las políticas de infancia y adolescencia de una única manera. El lugar institucional y los antecedentes personales de las nuevas autoridades parecen ser muy importantes a la hora de generar una opinión en estos temas.

La impronta personal en las políticas públicas

El lugar que tiene la ENIA y las políticas de infancia y adolescencia en cada una de estas instituciones parecen relacionarse principalmente con las personas que ocupan los cargos de autoridad y no a la fracción político- partidaria de pertenencia . En este sentido, el tratarse o no de la misma persona que participó en el gobierno anterior en la construcción de la ENIA, su capacidad de liderazgo, la concepción acerca de las prioridades para el país en materia de políticas públicas y su estilo de gestión, serían las categorías de análisis más relevantes para estudiar el fenómeno.

A su vez, en las instituciones donde su población objetivo es de corte más universal (donde la población objetivo abarca a varias generaciones, tal como es el caso del MIDES o el MSP) las políticas de infancia y adolescencia en el gobierno 2005-2009 tenían una gran jerarquización, pero no así en el siguiente gobierno.

En este punto corresponde agregar que los entrevistados señalan que no se ha perdido el monto de gasto público destinado a las mismas. La pérdida se ubica más en la coordinación como espacio para abordar la temática con lógica de Estrategia. El CCE ha dejado de funcionar y se han priorizado las acciones en infancia y adolescencia en situación de vulnerabilidad social.

“... los temas de infancia adolescencia tienen que estar más fuertes en la agenda política y en la agenda pública y desde algo propositivo con líneas estratégicas y no desde los problemas... se notó más fuertemente en este período... la debilidad está como un poco más presente en los organismos públicos que tenemos que ver con infancia adolescencia... no tengo la sensación de que tengan menos prioridad, sino que al perder ese acumulado se debilita como agenda pública... como es algo que está más segmentado. (Entrevista 12, autoridad 2010 en adelante)

“... si vos miras el presupuesto quinquenal 2010-2014... El presupuesto quinquenal básicamente lo que hace es incrementar los gastos de salud y educación, educación es prácticamente infancia, adolescencia y salud, tal como están diseñadas las cápitas más o menos también... la intervención 7 zonas¹⁸... es indirectamente un respaldo a la... ENIA... ahí hay 40 % de los niños...” (Entrevista 17, autoridad 2010 en adelante)

La ENIA es retomada en el discurso como herramienta para sostener acciones focalizadas en las niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad. En este sentido, sigue presente la temática desde una perspectiva focalizada de acuerdo a criterios socioeconómicos y no de ciclo de vida. No se encontró en las entrevistas referencia de las autoridades del 2010 en adelante a la ENIA, vinculada a la mirada estratégica universal.

Como se ha dicho anteriormente el mandato del presidente de la República José Mujica para el período 2010-2015 refiere a la erradicación de la indigencia. Para cumplir con dicho objetivo dio prioridad al Plan Juntos (de vivienda) y a tres programas, con un componente central de trabajo de cercanía con las familias en situación de mayor vulnerabilidad del país: Uruguay Crece Contigo, programa orientado a la Primera Infancia con un componente de acompañamiento a familias con mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 4 años con riesgo social y sanitario; Cercanías, programa orientado a las familias en situación de especial vulnerabilidad social; y Jóvenes en Red, destinado a jóvenes que no estudian ni trabajan.

En lo referente al mandato político, así como en la evolución del gasto público, las prioridades vinculadas a la infancia y la adolescencia parecen no cambiar. Sin embargo, se señala más bien un cambio en el estilo de hacer y gestionar la política pública. Si bien la infancia y la adolescencia siguen siendo prioridad -en la medida en que las familias más vulnerables son aquellas en las que viven niños, niñas y adolescentes- el trabajo interinstitucional, con mirada universalista de mediano y largo plazo, ha sido sustituido por una lógica de trabajo focalizado

¹⁸ Programa extremadamente focalizado en 7 zonas seleccionadas por su conflictividad y vulnerabilidad social.

en las familias con mayor vulnerabilidad y con metas específicas vinculadas a la indigencia y la pobreza.

Cuando se pregunta a los entrevistados acerca del lugar de la ENIA dentro de las prioridades del gobierno parecen existir varias opiniones que ponen énfasis en que la infancia y la adolescencia, si bien son parte de la agenda, no tienen la centralidad que en la gestión anterior.

“... si bien el partido político es el mismo, cambiaron los elencos de gobierno... sectores políticos y personas, la infancia y la adolescencia no es una prioridad... en términos de políticas sociales... hay cierto atraso... en los diseños... si bien en muchos campos estamos muy bien... en términos de innovación, a nivel social, a nivel de tecnología social, de programas sociales, tenemos un déficit muy grande, una institucionalidad muy vieja, muy enquistada que opera en contra de las innovaciones” (Entrevista 14, Sociedad Civil)

En las entrevistas se observó que quienes aún tenían en su discurso la ENIA más presente y referían a las políticas de infancia y adolescencia con lógica intersectorial de mediano y largo plazo, eran representantes de instituciones que habían participado en el proceso de construcción de la ENIA en el gobierno anterior de forma directa y activa. Las autoridades que habían entrado en el nuevo gobierno y que no eran parte del anterior, o sí eran parte del gobierno anterior pero no estuvieron involucradas de forma directa en el proceso de construcción de la ENIA, no refieren a las políticas de infancia con la lógica de estrategia.

Por otra parte, se señala que las características de la gestión, específicamente en el MIDES, como entidad que coordinaba las acciones de la ENIA, tienen las características personales del Ministro y no de su sector partidario.

“Sí, y a veces con el efecto Colón, como dicen, ¿no? Todos venimos a descubrir América... yo no lo veo tanto como sectores... eso incide pero en estilos de conducción y en énfasis de quienes están al frente. Yo no puedo decir que [el ministro] le dio una conducción socialista al MIDES... le dio el sello o la impronta de [el ministro] con toda su historia sumamente respetable, sólida, le dio su sello, entiendes, no es socialista” (Entrevista 13, Autoridad CCE)

Así como la gestión de la institución se asocia a las características personales, cuando se refiere de forma específica a la ENIA, se afirma lo siguiente:

“... me parece que dependió mucho, se hizo muy dependiente de determinadas personas, no consolidó una estructura, y me parece que los que vinieron no tenían muy incluido... yo creo que lo de las personas capaz que un 20 % o un 30 % influyó...” (Entrevista 17, autoridad 2010 en adelante)

En la medida que las autoridades entrantes no tenían incorporada la ENIA como mandato institucional, dicha estrategia quedó asociada a personas. La asociación de las políticas a las

personas, y su continuidad asociada a la apropiación de las autoridades, se describe como una característica de los gobiernos latinoamericanos.

“... es un mal de toda América, de hecho viene un gobierno y empieza de nuevo, acá no fue tan así, porque es un gobierno del mismo partido además, pero algo de eso hay... me parece que hay algo como de las urgencias y el cortoplacismo en la realidad latinoamericana en general, Uruguay no es el caso más claro pero tampoco es una excepción... el que asume, asume con el discurso de “Mire que horrible que el otro no resolvió esto”, entonces se auto-presiona para resolverlo a corto plazo y las cosas no se solucionan a corto plazo” (Entrevista 3, Autoridad CCE)

También se introduce el tema de la permanencia de los referentes en los gobiernos. Que las direcciones sean cargos políticos, muchas veces elegidos en función de la distribución de poder entre los sectores y partidos, conspira contra la elección de personas por su conocimiento en determinadas temáticas. Sumado a eso, el cambio de estas en cada gobierno dificulta la acumulación de experiencias. En este sentido se señala que hay países que, asumiendo que las personas referentes son relevantes, optan por mantener la continuidad de la gestión.

“... trabajo desde acá con otros países, y... referentes de infancia que están presentes desde hace tres gobiernos, en países como Canadá, que la persona que trabaja en infancia es la misma que hace tres gobiernos, es un cargo mezcla de concurso y visto bueno de administraciones... donde prevalece lo técnico y su único cambio fue pasar un escalón más arriba, en un momento dado, pero no desaparece de la escena” (Entrevista 3, Autoridad CCE)

Respecto a las personas que ocupan cargos de gobierno también se observa que es relevante, además de la distribución por sectores, “ofrecer” los cargos enmarcados en objetivos, es decir no sólo se le ofrece a una persona ocupar una determinada posición, sino que se le ofrece ocupar esa posición para realizar determinada cosa, por lo menos enmarcado en expectativas.

“... me parece que los cambios de elenco estuvieron ahí sí más pensados en distribución de poder y a equilibrios de poder que en las políticas, entonces una cosa es que te digan que vos vas a tener tal cargo, te ofrecemos tal cargo, o nosotros queremos hacer tal cosa y para ello te ofrecemos además esto y queremos que nos acompañes para hacer eso desde este lugar...” (Entrevista 13, Autoridad CCE)

Esta perspectiva invita a discutir y profundizar más acerca de los procesos de selección de cargos de confianza y su alcance, hasta qué nivel del escalafón funcional se seleccionan cargos de confianza y a partir de dónde se trabaja con el funcionariado de las instituciones. La otra cuestión es hasta qué punto cada gobierno entrante está en condiciones de convocar a los cargos políticos sabiendo las metas y objetivos de la gestión en cada área. En general se le pide dicha planificación al inicio de la gestión. Si bien es difícil convocar a las autoridades con las metas ya fijadas, parece ser importante hacerlo de acuerdo a su experiencia y conocimientos

en la temática de modo tal que pueda planificar las acciones de su institución con cierta base de conocimientos.

4.2.2 Relación entre la ENIA y las políticas de infancia y adolescencia.

En la mayoría de las entrevistas surge la diferencia entre la ENIA como abordaje estratégico de las políticas de infancia y adolescencia y la temática de infancia y adolescencia como tal. Se hace énfasis en diferenciar ambas, alegando que si bien la ENIA se ha debilitado, las políticas de infancia y adolescencia propuestas en ella y otras más siguen en pie. El gasto público social asignado a la infancia y la adolescencia, lejos de decaer, ha permanecido en crecimiento. Lo que se ha debilitado es la interinstitucionalidad que sostenía la ENIA, y por ende se observa el cambio en la forma de hacer política y de gestionar.

“El Pepe llama a estos cuatro grupos para coordinar las políticas de Estado que eran educación, energía, medio ambiente y seguridad. Educación toma los objetivos de la ENIA y, las metas concretas del plan quinquenal... todo lo que tenía en educación toma la ENIA. O sea que la ENIA fue el motivo de la negociación de la construcción del acuerdo de educación, pero no como ENIA, muy interesante eso, pero la ENIA se pierde en estos 5 años, sin embargo, es lo que sustenta la creación del presupuesto nacional en materia de infancia y adolescencia...” (Entrevista 1, Autoridad CCE)

Se observa en el discurso la diferenciación entre ENIA y políticas de infancia y adolescencia. Las políticas de infancia y adolescencia refieren a las políticas pertenecientes a esta arena de política pública. La ENIA se vincula más a un modelo de gestión basado en una visión prospectiva de dichas políticas.

El debilitamiento de la ENIA refiere a la forma colectiva de gestionar por parte del CCE. En todas las entrevistas se observa que la desaparición del comité ha representado un debilitamiento de la ENIA como estrategia visible como unidad. Sin embargo, al referirse a los contenidos y su implementación se hace referencia a su presupuestación para el quinquenio.

“empezar a implementar significó tomar el plan de acción que venía del gobierno anterior, traducirlo en acciones concretas en cada uno de los organismos y llevar eso sobre todo a la propuesta presupuestal de cada uno de los organismos, eso se hizo en el 2010... la implementación propiamente dicha que sigue su curso hoy... lo que yo puedo dar fe, es que varias de las acciones que estaban previstas en el plan de acción fueron programadas, y durante el tiempo que yo estuve, la programación presupuestal se hace... y se empieza a implementar, no sin dificultades...” (Entrevista 19, autoridad 2010 en adelante)

Los contenidos de la estrategia se observan en pleno estado de implementación, de acuerdo a su plan de acción 2010-2015.

Los estilos de gestión de la política social

Entre los motivos del debilitamiento de la ENIA, el cambio en los estilos de gestión es el grupo que tiene más adeptos entre los entrevistados. Si bien este cambio de estilos no lo asocian exclusivamente al sector político de las autoridades, sí se asocia a la impronta del presidente Mujica y por lo tanto a sus autoridades independientemente del sector de pertenencia. Sin embargo, las prioridades definidas en este gobierno son asociadas al sector político. La opción por temas más “tangibles” de concreción inmediata vinculadas a la extrema pobreza y situaciones de vulnerabilidad social han sido centrales en el discurso del presidente y su sector político. Estos temas han sido históricamente prioritarios para la izquierda; sin embargo, la ENIA como propuesta tenía una impronta más universal y a largo plazo; esto no quiere decir que excluyera las acciones más inmediatas para la población vulnerable; simplemente, al momento de optar y direccionar presupuestos, se concentró en las acciones más focalizadas en la población más vulnerable.

“... en la implementación influyeron dos cosas: el cambio de gobierno, más allá de la continuidad del partido de gobierno... los estilos de los presidentes son diferentes... y probablemente porque en la agenda social del actual gobierno -y esto tiene que ver con una impronta personal... del presidente... también de la fracción de la cual proviene- apostaron más a prioridades muy tangibles y de atención a poblaciones en situaciones de extrema pobreza o vulnerabilidad, pienso claramente en Plan Juntos, que se presentó de algún modo como el buque insignia...” (Entrevista 8, academia)

La opción por los temas a corto plazo parecería poner a las autoridades en una falsa dicotomía, ya que las urgencias pueden ser abordadas prioritariamente en un marco estratégico de política pública, por lo que en este punto adquiere relevancia la tesis del estilo de gestión. En las entrevistas, prácticamente de forma unánime se señala el estilo de gestión de los gobiernos como la diferencia más marcada que tuvo como corolario la desaparición de la institucionalidad que le daba sustento a la ENIA.

En lo que se define aquí como los estilos de gestión, de una forma genérica referida a la forma de tomar decisiones acerca de las políticas a implementar y la modalidad de dicha implementación, en las entrevistas se describen diferencias de estilo entre uno y otro gobierno. En todos los casos las diferencias refieren a modalidades generales de gestión que no sólo impactaron en la ENIA, sino en el estilo de gobierno.

En el primer aspecto, referido a las características de estructurar las prestaciones estatales, se describe una suerte de contraposición entre una posición más estructurada de base social demócrata inspirada en los estados de bienestar nórdicos y una postura más despojada de grandes estructuras basada en la acción directa en las comunidades, dando respuesta inmediata y basada en voluntariado de ser necesario.

“... la agenda que tuvo al comienzo de esta administración de gobierno, es una agenda más de intervención directa en el terreno, y recuerdo, incluso los primeros meses de la actual administración, el rol que se le pretendió dar al trabajo voluntario; entonces no es lo mismo decir 'esto se hace a pulmón, esto se hace con esfuerzo, con un involucramiento directo, poniendo los pies en el barro' que esa impronta más racional más estructurada, más institucional, más welfare que esta otra fracción... esto yo creo que son subculturas políticas de centro izquierda que explican también esos énfasis...” Entrevista 8, academia)

La siguiente apreciación, y vinculada a la anterior, es la conceptualización del MIDES como un ministerio más focalizado, que ejecuta sus políticas más centrado en programas. En este sentido las acciones de la ENIA se implementan pero en un marco de políticas focalizadas en la población vulnerable. Se deja de lado los contenidos de estructuración universal.

“Y además otra decisión conceptual que hizo a la ENIA, la diferencia entre lo que era y lo que es, es que de verdad fue un ministerio mucho más focalizado, y me parece que la ENIA tenía como una mirada mucho más universalista, más allá de si precisaba o focalizaba...” (entrevista 16, organismo internacional)

Se desprende casi automáticamente de las afirmaciones anteriores que el modo de tomar las decisiones colegiado, tal como se hacía a través del CNPS y el CCE, pierde sentido. La interinstitucionalidad con fuerte presencia de sectoriales que prestan servicios universales no aplica para la metodología de trabajo focalizada a través de programas; por el contrario, parecería enlentecer la gestión.

“... la explicación de la ENIA no es Infamilia, sino el Consejo Nacional de Políticas Sociales, con representatividad, con su conducción y con idea de que era un espacio de conducción de la política, no un lugar para ir delegados a contar en qué estaba cada uno... un Consejo con S, coordinador de políticas sociales, un espacio de elaboración de política pública, no es una federación de instrumentos sectoriales... Se perdió el espacio elaborador de la política que fue la virtud del período anterior. Ahí tienes más focalizado el problema para mí” (Entrevista 2, Autoridad CCE)

La forma de “hacer” política pública o de gestionarla adquiere especial importancia en tanto es el sello distintivo de la ENIA. Ya no sólo la arena de política que aborda sino la forma que propone para hacerlo, en el período de implementación la forma de hacer, y los elementos en juego pasan a ser claves para el análisis.

Si se analiza el período de implementación en orden cronológico, el primer hito en el cambio de estilos de gestión es el lugar de los procesos participativos. En este sentido, se observa que estas formas de hacer se vinculan especialmente a los liderazgos y al convencimiento que estos tengan acerca de los procesos participativos. Como se verá estos procesos son más extensos y complejos, por lo que incorporarlos es una decisión político-ideológica.

“... es lo que pasa con el tema de las políticas sociales: una cosa son las definiciones, y otra cosa son las condiciones de implementación, las características, los intereses, los enfoques de las personas concretas que están a cargo, la dinámica de los procesos de trabajo... hay algunos que están más habituados a este tipo de procesos, que dan trabajo de articulación, de integración de más gente... Yo soy de las que creen que a la larga te genera mayor resultado y vale la pena ese esfuerzo y ese trabajo. Pero hay otros que no están tan convencidos... de repente hay que tomar decisiones y punto.” (Entrevista 5, academia)

En el primer período de gobierno este proceso de participación a través de la consulta en el proceso de diseño se sostiene; sin embargo, en el segundo, no. En el período de implementación la sociedad civil adquiere un rol de ejecutor de las políticas con escaso espacio para incidir en el diseño o innovar. La participación se vincula más a ser un brazo ejecutor del Estado que debe cumplir con determinadas condiciones de contratación vinculadas a calidad de los servicios a brindar y cobertura.

El siguiente hito, respecto a las formas de hacer, es el trabajo interinstitucional coordinado como forma de abordar de modo integral problemas de las personas, que difícilmente puedan ser resueltos por una sectorial aislada. Por ejemplo, temas de salud que tienen raíces medioambientales o asociadas a la pobreza.

“... nosotros hicimos un intento muy fuerte de empezar a identificar algunos problemas que veíamos en el sistema de salud, que no los podía resolver el sistema de salud y que sin embargo sí se podían resolver con un plan integral...” (Entrevista 2, Autoridad CCE)

Este tipo de abordajes requiere de planificación conjunta, porque exige que cada institución salga de su lógica sectorial para trabajar junto a otra institución. La adecuación de tiempos, asignación de recursos, y demás requiere fijar metas que permitan discernir si vale la pena este movimiento que rompe con la lógica de organización estatal sectorial. La planificación y la lógica prospectiva en el diseño de políticas, se señala como uno de los puntos de ruptura entre los dos gobiernos, que hace a la diferencia en la forma de hacer.

“... este cambio de posicionamiento con respecto a este tipo de metodologías e instrumentos no pasó exclusivamente con la ENIA... la siguiente administración de gobierno también discontinuó otros procesos de pensamiento prospectivo y planificación de largo plazo...[en] el gobierno del 2005-2009... había cuadros técnico-políticos que le otorgaban un peso importante... eso perdió bastante fuerza en la siguiente administración de gobierno, evidentemente los cambios de cuadros tanto políticos como técnico-políticos están respondiendo también a una reconfiguración de relación de fuerzas a la interna del Frente Amplio...” (Entrevista 7, academia)

Varios de los entrevistados señalan que el cambio de fracción político-partidaria dominante entre un gobierno y otro incidió en los lineamientos generales de las políticas sociales y sus prioridades, así como su modalidad de gestión. Las nuevas autoridades se ajustan

al mandato presidencial orientado a priorizar la erradicación de la pobreza, optando por políticas más focalizadas y no tanto de mediano y largo plazo.

“Si bien es un gobierno de izquierda y del Frente Amplio, los sectores a nivel de los partidos políticos uruguayos tienen diferencias claras en ideología y en las propias políticas y las prioridades, entonces... este gobierno tuvo una visión más focalizada de lo que son las políticas sociales, en relación a infancia adolescencia también, el otro gobierno tenía un enfoque mucho más universal... entonces... la ENIA encajaba perfecto... en esa visión de políticas sociales; en este obviamente que no...” (Entrevista 18, técnico)

Ahora bien, tal como se venía argumentando, otro entrevistado destaca las acciones que se implementaron en el cambio de gobierno independientemente de la visión estratégica. Se observa una valoración de las cosas que “hay que hacer” de forma independiente a los tecnicismos y procesos de diseño. Esta visión es preponderante entre las autoridades del nuevo gobierno, lo que fortalecería la hipótesis de una forma de gestionar distinta entre el primer y segundo gobierno.

“Difusa. No se perdió prioridad; lo que inspiró la ENIA sigue rigiendo la política pública, si no hubiéramos escrito la ENIA, no estaríamos discutiendo esto, pero estaríamos viendo las mismas acciones, capaz que la ENIA le dio un poco más de fuerza, nos marcó un poco el sentido, más de cuerpo... pero no cambió cualitativamente valoraciones que ya se hacían... me parece que está bueno que haya existido la ENIA, muy positivo y eso es indiscutible... pero lo que no le atribuyo es que sea una vuelta de página en la política nuestra. (Entrevista 20, autoridad 2010 en adelante)

El tercer hito en el cambio de formas de hacer entre un gobierno y otro se ubica en el enfoque de ciclo de vida como estructurador de las políticas de infancia y adolescencia. La ENIA, por sus características, requiere trabajar desde la perspectiva del ciclo vital; esto es, centrando las propuestas en las poblaciones independientemente de qué organismo deba proveer los servicios o prestaciones. Por ejemplo, se parte del análisis de qué necesitan los niños de 0 a 3 años y en función de dicho diagnóstico se identifica qué organismo debe dar respuesta a tales o cuales necesidades. Esto exige: (a) partir de un diagnóstico integral, (b) planificar acciones integrales, en general interinstitucionales, y (c) evaluar si se logró cubrir esas necesidades.

Ahora bien, la gestión que se inició en 2010 en el MIDES estructuró sus direcciones con criterios sectoriales, tal como está organizado el resto del Estado. Este aspecto generó una tensión en la forma de gestionar que requería la ENIA.

“... una visión más centrada, más tradicional de las políticas sociales, con un peso de lo sectorial, con una visión adulto céntrica, creo que la perspectiva de género no es tampoco menor... hay una visión mucho más economicista, más tradicional, ligada a los temas tradicionales, a lo sectorial, a que la integración social pasa a una visión mucho más marxista clásica... ligada a resolver

las necesidades materiales de vida de la población, cosa que está muy bien y focalizada en algunas contradicciones fuertes...” (Entrevista 14, Sociedad Civil)

Confirmando el análisis que se hace desde la Sociedad Civil, también desde la interna del Encuentro Progresista se afirma que los sectores no tenían posturas declaradas frente a esta temática y esta forma de gestionar. En los distintos sectores se encuentran personas que adscriben a esta forma de hacer las cosas que la ENIA propone y también hay quienes tienen una mirada más tradicional de gestión de la política pública.

“... no era un tema de sectores del Frente Amplio... si bien había sectores que eran más proclives a estas formas, o a entender que la gestión es importante, que hay que tener criterio de profesionalidad, yo creo que esta lógica, en este caso [la ENIA], corta transversalmente a los sectores, que hay adeptos o hay gente que está para encarar esta política, encararla con esta cabeza en distintos sectores del Frente, y hay gente que funciona con una lógica más tradicional también en todos los sectores del Frente...” (Entrevista 1, Autoridad CCE)

En el entendido de que la ENIA por sus características requiere de un enfoque por ciclo de vida, es relevante que en las entrevistas surge explícitamente la dificultad de tomar el enfoque de ciclo de vida como estructurador de las políticas sociales y las dificultades de articularlo con la forma sectorial de organización del Estado.

“... parece que habría que discutir una institucionalidad por ciclo de vida de alguna manera subordinada a una actividad sectorial; podría existir no sólo para infancia-adolescencia sino también al adulto mayor, que es el otro extremo, parece que podría haber estrategias, pero la verdad es que habría que discutir las en el sentido presupuestal que decíamos, pero también en el sentido de cómo se superponen, se solapan con las estrategias sectoriales, me parece que allí está el punto central” (Entrevista 17, autoridad 2010 en adelante)

Aquí se observa otro punto clave en la conceptualización de la política pública: la tensión que las propuestas de la ENIA podrían haber significado en la ejecución estatal. Sin embargo, al momento de asignación presupuestal, esta tensión fue resuelta organizando el presupuesto de las acciones, en los organismos sectoriales disolviendo su lógica intersectorial y de ejecución por resultados.

Las dificultades para la implementación ya no se trata de un evento inexplicable, sino que se observan desacuerdos en las formas de hacer. Las diferencias en el lugar que se le da a la participación de la sociedad civil, la planificación interinstitucional y a la organización por ciclo de vida de las políticas se hacen explícitas.

La agenda política

Además de las formas de hacer política pública, corresponde explorar la agenda de temas a abordar por los gobiernos. Se ha señalado que los temas de infancia y adolescencia

permanecen en la agenda pero su abordaje entra vinculado a la erradicación de la pobreza. En este apartado se profundizará en el proceso por el que se da este cambio de agenda y su alcance. En este punto no hay unanimidad entre los entrevistados; algunos plantean un cambio en la forma de ingresar temas a la agenda muy similar al cambio en el estilo de gestión.

La toma de decisiones acerca de qué política impulsar y para qué población, se ha basado en demandas de la población realizadas al presidente y de éste hacia su gabinete. Esta dinámica, donde los diagnósticos se basan en las demandas que llegan a las autoridades desprovistas de sistematicidad, es visibilizada como “espasmos”. Es decir, que la construcción de la agenda no responde a un proceso de diagnóstico pautado, sino que se basa en temas que le llegan al presidente y desde allí se da la orden de dar respuesta.

“... los temas entraron por espasmos y se perdió la consistencia de la política; la política puede ser consistente o puede ser más espasmódica... fruto en parte del lugar que empezaron a ocupar las políticas sociales... en cómo entra en la agenda, y entra solamente a espasmos por los emergentes que puedan tener en términos de vulnerabilidad, por los Niní... por los que viven en la calle... sigo pensando que las políticas sociales son para las personas que viven en situación de vulnerabilidad...” (Entrevista 19, autoridad 2010 en adelante)

El mecanismo de ingreso de los temas a la agenda basado en demandas frente a problemáticas concretas, además de una forma distinta de construir la agenda pública orienta las propuestas como respuestas a problemas. Esto limita la capacidad de diseñar las políticas sociales como políticas universales con anclajes específicos en población vulnerable. Las políticas sociales quedan definidas como políticas que dan respuesta a problemas concretos de determinadas poblaciones contempladas en programas específicos. La promoción de derechos o servicios presenta dificultades para entrar en la agenda.

En otras de las entrevista se vincula más a una valoración distinta de la situación social y de su diagnóstico.

A efectos de recordar la discusión sobre este punto, la ENIA fue concebida en 2008 en el marco del Plan de Equidad. Dicho plan surge en la segunda parte del gobierno (2005-2010) en el entendido de que se había abordado la emergencia social en los primeros años y que el país a partir de 2008 se encontraba en condiciones de afrontar una planificación de más largo aliento. La cuestión es que en el segundo gobierno (2010-2015) el diagnóstico parece diferir sustancialmente. En 2010 el país aún tiene problemas que requieren abordaje urgente para las autoridades y sobre eso se prioriza la actuación de las políticas sociales.

Uno de los planteos recogidos describe que las dificultades para seguir adelante con la ENIA tienen que ver con el diagnóstico de temas importantes concretos no resueltos, que pueden haber actuado como limitante para dar el paso a las propuestas más universales.

“... tiene que ver con que sobre la mesa quedan una serie de temas gordos no resueltos que importan a la opinión pública... no siempre la opinión pública está preocupada por cosas que suceden y son importantes, sino que hay ciertos temas que tienen más visibilidad y como que el gobierno y las administraciones se ven obligadas, impulsadas o exigidas a resolver esos temas, que en realidad son temas más urgentes y son temas más de funcionamiento de lo que hay, que hacer cosas nuevas... Por ejemplo, en la educación... el control del delito... que marcan un poco la agenda y dificultan la aplicación de cosas más a mediano y largo plazo. (Entrevista 3, Autoridad CCE)

La prioridad de la erradicación de la indigencia, los jóvenes que no estudian ni trabajan, y el programa de convivencia ciudadana, entre otros, ilustra este diagnóstico de temas prioritarios que requieren un abordaje urgente. Las características de las temáticas per se no significan necesariamente un cambio en la forma de hacer. Lo que aquí se señala es que los temas de la agenda y sus características distintas pueden haber colaborado con el cambio junto a otros elementos.

En esta entrevista se refiere también a un tema que marca la agenda política y que no había sido analizado hasta el momento, que es la opinión pública. La agenda es también marcada por los medios de comunicación y por lo tanto tiene peso en las prioridades que se marcan las autoridades. Estas modificaciones se relacionan con decisiones a corto plazo que muchas veces desplazan las planificaciones a mediano y largo plazo que en la mayoría de los casos conspiran en contra del ciclo de la política, del ciclo electoral.

4.2.3 La ENIA y su vigencia

Se le preguntó a los entrevistados su opinión acerca de la ENIA con el objetivo de recoger las percepciones acerca de la vigencia de los temas abordados. Sin embargo, en las entrevistas surgen aspectos vinculados a la vigencia del documento como tal y a las condiciones institucionales y de liderazgo necesarias para su resurgimiento. El cambio en los temas de agenda es escasamente señalado.

“... el Documento es muy valioso... lo que es la situación del Uruguay... el problema de su utilidad tiene que ver con una pragmática de gobierno, que va más allá de los partidos políticos... cuando uno llega a un gobierno aplica lo que puede... y las estrategias y los programas, incluso los programas partidarios, quedan como una especie de horizonte difuso... pasó un poco eso con la ENIA... quedó allí como un documento de referencia... pero la administración Mujica encaró algunos problemas que estaban sobre la mesa, reorganizando cosas...” (Entrevista 3, Autoridad CCE)

Por otra parte, se confirma que las acciones sectoriales que contenía la ENIA en su mayoría se realizaron en el período 2010-2015, especialmente porque el presupuesto quinquenal de las mismas fue asignado en esa etapa. Sin embargo, da a entender que al afinar las propuestas a implementar, los niveles de desacuerdo aumentan y queda abierta la pregunta acerca de las características efectivas que tuvo la implementación

“... en ese período o sea la implementación de la ENIA... como cualquier implementación... en política pública, digamos los niveles de acuerdo pasan a las siguientes etapas, o sea como carrera de vallas, en el diseño, de objetivos genéricos podés tener grandes acuerdos, una plataforma un poco muy amplia, ya cuando estás trabajando en una planificación más concreta los niveles de acuerdo se te reducen y cuando vas a la implementación aún más. (Entrevista 19, autoridad 2010 en adelante)

Se destaca a su vez que el empoderamiento y liderazgo que tuvo la interinstitucionalidad del CCE como espacio de construcción colectiva de política pública no logró permear a nivel más amplio de la sociedad; culturalmente las políticas de infancia y adolescencia no se colocan en la opinión pública como espacios de reclamo de derechos.

“... pero esto también muestra cómo se debe hacer una política pública... no puede estar sólo vinculada a un liderazgo político... tiene que tener una apropiación cultural que todavía el país no tiene en las políticas de infancia adolescencia, desde que un ciudadano de a pie comprenda por qué un país como el nuestro tenga que priorizar y exigir a sus gobernantes que generen y diseñen servicios, políticas, leyes que garanticen derechos a los niños y adolescentes...” (Entrevista 11, Autoridad CCE)

En términos de vigencia surgen dos aspectos clave: la opinión pública y el liderazgo. Respecto al primer punto se confirma el peso que tiene la arena de política como tal, es decir, la infancia y la adolescencia no son temas que la opinión pública y los medios de comunicación reclamen. La presencia de estos temas debe ser introducida deliberadamente, sino decae. El segundo punto, y tal vez relacionado al anterior refiere a la centralidad del liderazgo en esta arena de política. El hecho de depender de un líder que se apropie de la propuesta le infringe fragilidad.

Sumado a esto, el proceso de transición de gobierno se describe como otra de las limitaciones que encontró la ENIA para su sobrevivencia. En términos institucionales la ENIA no proponía una estructura institucional que la amparara, mucho menos que gestionara los recursos propuestos en ella. En este marco no existe institucionalmente quien revise y actualice los cometidos de la ENIA, ni quien la evalúe y ni siquiera quien lidere la planificación del siguiente quinquenio. Aspectos estos que reafirman la visión de que no fue un cambio de paradigma tal como parecía a primera vista.

“... si la analizás en detalle, tiene un alto porcentaje de sumatoria de acciones que se le asignaban a distintos ministerios... no había casi ninguna acción unitaria, muchas coordinadas sí... de ahí yo creo que una estrategia como la ENIA no le alcanzaba con la coordinación de acciones, necesitaba proyectos... de alguna manera había dejado en el CNPS, este había tomado a la ENIA como su principal proyecto soporte... en el segundo período hay varios cambios; uno es que el Gabinete Social intentó ser quienes definieran las políticas para la cuestión social, y el consejo pasó a tener un rol mucho más asesor y de gestión...” (Entrevista 17, autoridad 2010 en adelante)

En esta misma línea argumental, la vigencia de la ENIA queda supeditada a la existencia de un liderazgo y una estructura que le dé unidad y sustento.

“Entonces, no basta con poner a reflotar la ENIA en esta administración; tiene que ser acompañada de mucho liderazgo político... tiene que haber un modelo de gestión que realmente acompañe la integralidad que tiene el tema y que haga una mezcla de coordinación positiva con las sectoriales, con una gestión que sea evaluada por resultados y con una llave presupuestal...” (Entrevista 11, Autoridad CCE)

Acerca de la vigencia, parece haber consenso en que la ENIA, a pesar de las dificultades para su aplicación, es un producto vigente en por lo menos dos aspectos: por una parte, como diagnóstico de la infancia y adolescencia del país. Si bien algunos estudios requerirían actualización, se acuerda, en general, que marcó una línea de base para pensar en las políticas de infancia y adolescencia del país. El segundo aspecto es que propuso metas, marcó una agenda; si bien se plantea la necesidad de revisar estas metas y esta agenda, en todos los discursos se reconoce la seriedad de las propuestas y su legitimidad como para tomarlas como punto de partida a revisar.

“... en lo que coincidimos los distintos actores es que en este período la ENIA, como impulso, como estrategia, se diluyó; no hubo liderazgo político claro, no hubo un enclave institucional de gobernanza de ese proceso claro... si bien te pones a analizar las metas y los objetivos dentro de cada ciclo, se cumplieron igual, porque tenían que ver básicamente con metas asistenciales o de coberturas de servicios públicos, entonces para el momento en el que se diseñó... fue muy acertado... si la miro hoy, digo que está excesivamente focalizada en los niños y adolescente en situación de mayor vulnerabilidad social, y le falta una mirada más promocional, más desde el paradigma de la protección integral, de la Convención de los Derechos del Niño...” (Entrevista 14, Sociedad Civil)

Por otra parte, más allá de los contenidos, una referencia recurrente como condición para que la ENIA vuelva a reflotarse es el liderazgo del proceso como condición indispensable. En este sentido, la vigencia de la ENIA quedaría de alguna manera atada al liderazgo adecuado.

“...creo que hay una renovación del plantel, hay una renovación a nivel político por lo cual yo tengo mucha esperanza de que vuelvan a colocar estos temas en la agenda nuevamente, rápidamente, se necesita liderazgo político, como son temas de discusión política, se necesita liderazgo político para hacerlo y eso no es cualquiera...” (Entrevista 19, autoridad 2010 en adelante)

En resumen, las opiniones acerca de la ENIA y su vigencia son muy diversas. El valor que se le da a la ENIA no es igual dependiendo del lugar que ocupa cada actor. Sin embargo, es particularmente relevante a los efectos de este estudio que si bien la ENIA como estrategia no continuó, se implementaron la mayoría de las acciones previstas para el quinquenio por su plan de acción.

4.2.4 La institucionalidad: el rol de Infamilia y el liderazgo de la iniciativa en el cambio de gobierno.

Respecto a la ENIA y, aún más, respecto a las políticas de infancia y adolescencia, los discursos refieren indiscutiblemente al liderazgo de Infamilia y el rol de su director en esos años (2007-2009).

“... todos estos procesos dependen muchísimo del liderazgo, de que haya algún doliente que se lo ponga al hombro, y yo no tengo la menor duda de que la ENIA existió mientras la impulsó [su director], porque además de ocupar un lugar institucional dentro del MIDES, su peso real político excedía el peso del cargo que él tenía, que él ocupaba...” (Entrevista 8, academia)

“... de las cosas que fueron más buenas, una es cómo el MIDES lideró eso, hay una persona allí que logró que este equipo, que era grande, porque había mucha gente, no faltamos nunca a la reunión y era todos los miércoles a la misma hora y llegábamos todos, y por eso es que digo yo, si no está esa ilusión, si no esta esa energía distribuida, uno lo puede vivir como una carga, y se vivía con un entusiasmo muy lindo...” (Entrevista 4, autoridad del CCE)

Se señala, además, como una forma acertada de administrar el liderazgo, la creación de una secretaría técnica. Esta secretaría se pudo generar dadas las características de los fondos de Infamilia, que podían ser redireccionados con mayor flexibilidad que en otras entidades estatales.

“Eso fue posible gracias al liderazgo de Infamilia, que tenía una estructura, era muy importante, tenía dinero, posibilidades de manejar dineros extra presupuestales, porque venían a través del BID, entonces podía generar determinadas cosas con flexibilidad; el tema es que eso quedó de lado y no quedó agarrado a ninguna estructura...” (Entrevista 15, Sociedad Civil)

Sumado a eso, la creación de una secretaría técnica que respondía al CCE pero era gestionada eficientemente desde la dirección de Infamilia terminó de cerrar el círculo virtuoso de la gestión del proceso. Virtuoso sí, pero frágil también. Infamilia era más frágil de lo que se pensaba en aquel entonces; prueba de ello fue, en 2012, la desaparición completa de Infamilia como dirección nacional del MIDES y la reasignación de sus funciones y presupuesto (externo) a diversas dependencias.

“Infamilia, en todo el proceso de diseño de la ENIA, fue el motorcito que empujó la idea; por otro lado también jugó un rol de además de empujar ponía recursos técnicos y financieros... alguien tiene que asumir la responsabilidad de gestionar; los procesos interinstitucionales no son de generación espontánea ni se sostienen por sí mismos... lo que hicimos fue crear un equipo técnico llamado Secretaria de la ENIA, donde había representantes de otras instituciones, representantes de naciones unidas y representantes de Infamilia” (Entrevista 19, autoridad 2010 en adelante)

Por otra parte el liderazgo se sostuvo respaldado en los integrantes del CCE que concebían la estrategia como una forma de generar innovación en sus propias instituciones. Instituciones que, como se ha planteado anteriormente, tienen largas trayectorias

institucionales y estructuras burocráticas muy rígidas. En este sentido se señala una conjugación muy particular de la conformación del CCE que refiere a la capacidad técnica y política colocada en esas personas lo siguiente:

“... había una cuestión generacional... uno mira quiénes eran los principales actores de esto, y lo que se encuentra es un grupo de personas que estaban en edades donde intelectualmente se da una cierta madurez pero se está muy activo, que no eran ni adultos mayores ni jóvenes recién egresados... estamos hablando de grupos de edades de personas que uno encuentra que se expresa en el mejor momento de la producción intelectual o profesional... pocas veces había tenido oportunidad de tener discusiones técnicas con gestores del Estado que fueran capaces de comprender cabalmente las cuestiones técnicas pero traducirlas en acción política” (Entrevista 7, academia)

La relación de Infamilia con otras instituciones

El rol de Infamilia tiene como fortaleza la renovación de políticas destinadas a esa población centradas en sus necesidades de acuerdo a información procedente de diagnósticos actualizados. Estas propuestas, con su motor propio de iniciativas, tiene como debilidad que pone en evidencia la falta de cobertura de otras políticas, a la vez que genera ciertas resistencias en algunos organismos, que si bien son parte del CCE observan dificultades para acompañar las innovaciones y actividades planteadas. Estas limitaciones se vinculan tanto a las dificultades para hacer cambios presupuestales rápidos como para destinar recursos humanos a nuevas tareas, ya que en la mayoría de los casos hay otras prestaciones que cubrir y en muchas circunstancias, urgencias que atender. Tal como señala uno de los entrevistados, la dinámica genera una visión doble, por un lado las instituciones se sienten convocadas, movilizadas hacia políticas innovadoras, y a la vez genera recelos, en la medida en que no pueden seguir el ritmo.

“... de algún modo Infamilia 2005 era bicho nuevo, entonces... la irrupción de un actor nuevo puede generar recelos, “pero esto yo lo venía haciendo” o “no vayamos tan rápido”, o “en esto yo también quiero participar”, entonces si uno mira la producción de estudios, de diagnósticos, publicaciones, seminarios, y acciones en el terreno, Infamilia fue un actor muy potente en esos años, sin duda, para mí, quizás amen del propio PANES, fue la locomotora del MIDES” (Entrevista 8, academia)

Se observa por un lado un discurso casi sorprendido de la desaparición de Infamilia, especialmente valorando la pérdida de una institución líder en lo que refiere a la planificación y generación de actividades innovadoras vinculadas a la infancia y la adolescencia. Sin embargo, aun en los casos de autoridades que se mantuvieron en un gobierno y otro, no se observan acciones tendientes a mantener los espacios de coordinación ni a asumir el rol que Infamilia dejó vacío.

El rol que cumplía institucionalmente es claramente definido en el discurso y sin embargo no se encuentra registro de haber retomado al menos algún aspecto del mismo:

“... ahí Infamilia cumplió un papel muy importante... de posibilitar todo ese proceso y la documentación y la sistematización y los encuentros y las jornadas de discusión... te sentías cómodo trabajando... el cambio de gobierno impactó más fuerte de lo que yo esperaba... sabía que un cambio de gobierno iba a producir algún impacto pero tenía la expectativa de que fuéramos más rápido en la transición y de que se siguiera acumulando y desarrollando lo que venía dado... y eso fue naufragando por momentos, sobre todo con la reestructura del MIDES y la desaparición de Infamilia, quedó como casi en el olvido... hay otro factor importante... en la nueva estructura del MIDES, los temas de infancia adolescencia quedaron... repartidos en distintos lugares... eso diluye ese foco, esa prioridad de infancia adolescencia...” (Entrevista 12, Autoridad CCE)

Habiendo desaparecido Infamilia en la estructura del MIDES, el seguimiento de la ENIA se le asignó a una unidad operativa que seguía los aspectos financiados por el préstamo BID. El resto de las acciones no rendían cuentas, se incorporaron a la ejecución presupuestal de los diversos organismos. Las políticas de infancia y adolescencia se distribuyeron de acuerdo a las temáticas sectoriales.

Uno de los argumentos que se presentaba al inicio de este análisis es que el enfoque por ciclo de vida es muy difícil de articular con la lógica sectorial del Estado uruguayo. Sin embargo, otras políticas orientadas a otras etapas del ciclo de vida, tales como la juventud y la adultez mayor, mantuvieron sus institutos específicos, orientados al seguimiento y abordaje de la situación de esas poblaciones.

“... en las instituciones donde se priorizó menos la infancia y adolescencia fue en el MIDES, porque el propio MIDES desdibujó la dirección que se encargaba de eso... tenés el Instituto de Inmujeres, tenés el de jóvenes, tenés el de Inmayores, que cada vez está con más fuerza y más poder a la interna, pero la infancia y la adolescencia quedó en una unidad...” (Entrevista 18, técnico)

El liderazgo: fortaleza y debilidad

Tal como se observa en los discursos gran parte de las acciones se llevaron adelante en un contexto de gran confianza en el liderazgo. Este aspecto parece haber despojado a los actores del análisis crítico institucional necesario para dar sostén a la propuesta. Siguiendo a Meny y Thoenig (1992) acerca de la toma de decisiones, en este caso se trataba de una decisión “grande” referida a si llevar adelante la estrategia y cómo hacerlo. Aquí cabe destacar tres aspectos fundamentales: el liderazgo fuerte, que parece haber actuado como detonador de la decisión; los aportes académicos, que generaron una fuerte incidencia política, y los actores institucionales, que en ese momento parecen haber dado por sentado que la forma de hacer políticas que proponía la ENIA era la única forma dominante en la fuerza política de gobierno.

Por otra parte, durante el proceso de discusión de la ENIA, no se manifestaron disensos respecto a las propuestas; sin embargo, el cambio de autoridades parece haber sido campo fértil para estas manifestaciones y por consiguiente continuar con el proceso de toma de

decisiones hacia otros rumbos (Meny y Thoenig, 1992). Queda abierta la discusión acerca de si el proceso de discusión de las propuestas efectivamente fue abierto y participativo a todos los involucrados.

Al indagar en el aporte de Infamilia como institución se hace referencia rápidamente al liderazgo del proceso, especialmente a su dirección como apoyo para el desarrollo de la ENIA. Los aspectos presupuestales de Infamilia no se registran como un aporte determinante, ya que se financió parte del proceso de discusión de la ENIA con fondos que se podrían describir como marginales si se comparan con los montos destinados por las sectoriales a las acciones. El aspecto que inmediatamente se destaca a nivel discursivo es el liderazgo personal, y, más bien, su ausencia en el quinquenio 2010-2015.

“... Infamilia cumplió un papel importante en ese proceso porque era institucionalidad que sostenía, que apoyaba el desarrollo de la ENIA... al comité estratégico van autoridades, gente que toma decisiones y cada uno se vuelve a ese lugar, pero el que hizo de ejecución, de continuidad políticas y acuerdos era Infamilia, entonces vos no tuviste Comité Estratégico, no tuviste Infamilia, no había quien lo siguiera. Lo de los recursos ayudó... pero... no lo pondría dentro de los aspectos fundamentales...” (Entrevista 13, Autoridad CCE)

En todos los casos los entrevistados rápidamente se inclinan a analizar el liderazgo del proceso como uno aspecto clave en el debilitamiento de la ENIA. En este punto la ausencia de liderazgo, junto al cambio en la forma de gestionar las políticas, se podrían definir como el cóctel mortal de la ENIA.

“... en la medida en que no es hegemónica una concepción de cómo se hace política pública, los liderazgos pasan a tener un papel decisivo... no estaba consolidada esta visión en la izquierda... fuimos algo muy innovador que tuvo sus límites, que se estrelló contra los límites, pero que mientras hubo un liderazgo político que empezó por el presidente, pero siguió por la ministra, creo que siguió por nosotros, cada uno en su área de referencia... tenía una orientación clara, un soporte político claro, entonces las cosas funcionaron, en la medida que eso no se consolidó como un modo de hacer... si esa forma de liderar la política desaparece, la cosa se empieza a resquebrajar” (Entrevista 1, Autoridad CCE)

La modalidad nueva de gestión, para instalarse en instituciones, muchas de ellas centenarias, parece requerir de un motor de cambio sostenido en el tiempo. Ese motor institucional que fue Infamilia y su correlato más político en el CCE, indefectiblemente requerían un liderazgo legitimado que sostuviera el proceso además de la gestión del mismo. Ahora bien, pareciera que un período de gobierno logró convencer a las cabezas institucionales acerca de la implementación por resultados y el diseño por ciclo de vida; sin embargo, el tiempo parece haber sido insuficiente para permear en las propias instituciones, es decir, los cuadros técnicos medios, ni tampoco a las cabezas políticas que entrarían en la nueva gestión.

“... lo que estaba bueno de la estrategia, y que sigue estando bueno, es la interpelación constante... era como una fortaleza, pero también, la debilidad para que la estrategia sobreviviera; todo el tiempo interpelaba cosas que se venían dando de una estructura de mucho tiempo. Lo de los ciclos de vida rompe con la historialidad y las matrices del Estado uruguayo... [una] primera fortaleza... para pensar la infancia y la adolescencia, pero... a su vez complica y trae sus dificultades a la hora de implementarlo o ejecutarlo...” (Entrevista 18, técnico)

Referido a este aspecto se señala como un “click” institucional a este proceso en que las instituciones y su funcionariado (a) se convence, (b) comienza a trabajar bajo esta nueva lógica de gestión, y (c) la estructura de las instituciones se flexibiliza de forma de permitir planificar y presupuestar basada en los resultados.

“Entonces creo que tiene que haber un click institucional que garantice la gobernabilidad, creo que la ENIA, como la mayor parte de los proyectos, no tiene gobernabilidad. La gobernabilidad depende de la voluntad, del dinero y del carisma de las personas que están; ese punto es central para cualquier estrategia” (Entrevista 17, autoridad 2010 en adelante)

El liderazgo y su presencia se señalan como clave para la incorporación de la visión a largo plazo, el liderazgo como proveedor de sentido.

“... si esto se cayó, es porque no hubo un liderazgo político, que tiene que haberlo, tiene que haber una prioridad, es necesaria una visión de largo plazo, es bien interesante también porque hay una coincidencia en que es necesario tener una visión de corte más universalista y promocional que tradicional, y que incluso teniendo esa visión más universalista los problemas ligados a los sectores más vulnerados van a poder ser resueltos de una manera más eficiente que si los tratamos de forma aislada” (Entrevista 14, Sociedad Civil)

Ahora bien, cuando se habla de ausencia de liderazgos cabe aclarar que se refiere a los liderazgos respecto a la ENIA. En el gobierno que inició en 2010 claramente hubo nuevos liderazgos, pero sus ejes temáticos y modalidad fueron otros. Aquí se cruza con el análisis realizado previamente acerca de las improntas personales. Los nuevos líderes, además de tener una nueva agenda temática, observan el proceso de la ENIA como ajeno, no se sienten involucrados en sus propuestas y parecen no sentirse cómodos con la idea de recibir acciones pautadas para ejecutar sin demasiado margen de innovación.

“vos me trajiste algo, un hijo que yo heredo, que en realidad no es mío... Yo creo que allí estuvo la ingenuidad o no sé, yo lo dejo y a ver qué pasa... quién presiona y quién realmente se apropió de la estrategia... ¿pero quién se apropió institucionalmente?, nadie... el MIDES seguro que no. El MIDES lo siguió, y todos sabemos que porque hay un préstamo, había que hacer algo con ese préstamo...” (Entrevista 18, técnico)

Desde el punto de vista del liderazgo institucional, también se señala un quiebre importante. La capacidad de planificación y la capacidad de los equipos técnicos se definen también como algunos de los aspectos difíciles de sustituir, en la medida que instituciones

como el INAU, en caso de haber querido retomar el liderazgo de la ENIA, hubiera encontrado limitaciones en su propia estructura y capacidades.

“Ese tema de la planificación y del vacío que dejó Infamilia, de alguna manera, la estructura nueva del INAU, es una estructura de hace meses, está prevista en una Dirección de Planificación de Políticas...” (Entrevista 3, Autoridad CCE)

Así como el INAU no contaría con áreas que le permitieran sostener la capacidad de planificación de Infamilia, la propia ENIA no lo previó, la omisión en la previsión de una estructura de sostén ha dejado la ENIA muy atada a Infamilia y a los líderes de turno.

La ausencia de un liderazgo fuerte y equipo técnico que genere propuestas para resolver estas situaciones en las instituciones, impide que la ENIA sobreviva. Las instituciones tienen sus propias urgencias e inercias.

La desaparición de Infamilia surge en el discurso asociada a la transferencia de ciertas capacidades de gestión al MIDES y eventualmente al resto del Estado. Esta afirmación da cuenta de una agenda oculta de transformación y modernización del Estado o por lo menos del MIDES.

“... en la Fortaleza siempre está la Debilidad... teníamos que trabajar para influir, para que el MIDES asuma esta lógica de funcionamiento y de gestión que sea la lógica de Infamilia y cuando eso esté dado, Infamilia tiene que disolver, porque va haber un contexto institucional que da lo mismo... justamente mi proyecto era que el MIDES funcionara como funcionaba Infamilia” (Entrevista 1, Autoridad CCE)

Es curioso el discurso de la desaparición de Infamilia en un contexto favorable, ya que más allá de que se pudiera transferir un modo de gestión, se deja de lado la relevancia temática de la mirada generacional. Ese mismo argumento luego se sostuvo para eliminar la dirección y eliminar la mirada generacional de la infancia y la adolescencia para dar paso al abordaje sectorial.

“... cuando asume el gobierno del Frente Amplio había un préstamo del BID que había sido para primera infancia... el BID no aceptó en ningún momento que el INAU pudiera gestionar esos fondos... la política era fortalecer la institucionalidad, no generar cosas nuevas, entonces terminamos en un punto intermedio que fue generar el espacio de Infamilia en un ministerio... yo siempre estuve convencido de que Infamilia tenía que desaparecer y que el INAU tenía que mejorar su capacidad de gestión para poder hacerse cargo, mientras que [el director] apostaba más a que Infamilia tenía que seguir siendo un espacio de articulación dentro del MIDES en políticas de infancia que tenía como sello distintivo... esa tensión nunca se resolvió. (Entrevista 3, Autoridad CCE)

Luego de la desaparición de Infamilia se plantean las dificultades que INAU asumiera un rol activo en ese espacio de articulación de las políticas de infancia y adolescencia.

“... por otro lado yo soy como bastante autocrítico... me parece que esa era la oportunidad que teníamos [en INAU] para asumir un rol más protagónico, y no nos dio la nafta... quizás podríamos haberlo priorizado por sobre otras cosas, lo que pasa es que... en última instancia... a la hora de las urgencias primero están las que están como en tu área de responsabilidad más directas, ¿no?” (Entrevista 12, Autoridad CCE)

La pérdida del espacio institucional en condiciones de sostener y dar respaldo a las políticas de infancia y adolescencia se relata como uno de los problemas que se enfrentó ante la disolución de Infamilia. Como consecuencia, la gestión de la ENIA quedó reducida a una unidad de seguimiento administrativo.

En la misma línea de análisis de fortalezas y debilidades se plantea lo siguiente:

“... creo que Infamilia... un activo y un pasivo, es un activo en el sentido de que como es un cogollo más chiquito, un lugar más integrado, mejor gobernado, con ciertas capacidades presupuestales, tampoco grandes, pero un poquito más que el Estado... eso es un activo. Es un pasivo en el sentido... de la misma manera que es una isla para funcionar, es una isla para lo demás... está claro que se puede tener propósitos programáticos, pero propósitos de política, difícil que lo logre, no es un problema de mala gestión, pero es difícil, es un organismo que no tiene arraigo, se puede saber lo que financia... Te financia el ½ % de funcionamientos gigantes...” (Entrevista 20, autoridad 2010 en adelante)

Al dimensionar las acciones de Infamilia, queda claro que si bien llevaba el liderazgo, al compararla con otras instituciones queda evidenciado que su incidencia era en un porcentaje mínimo de lo que representan y hacen el resto de las organizaciones.

La capacidad de incidencia en la forma de gestión estatal aparece en el relato como una agenda ad hoc de “reforma de la gestión estatal” liderada por Infamilia, que claramente quedó truncada con su desaparición. Respecto a la ENIA, si bien se implementaron las acciones, la forma de gestionar, que se asimilaba a la de Infamilia, también se modificó con el cambio de gobierno.

Cuando se habla de debilitamiento de la ENIA, lo que surge es el modo de gestión, ya que las acciones en sí fueron presupuestadas y realizadas en gran medida. La reflexión acerca de la pertinencia de ampliar el modelo de gestión de un programa al resto del Estado parece adquirir relevancia en este punto, ya que inmediatamente surge la pregunta acerca de si se trató de ambición o ingenuidad.

“... como dirección en el proceso de elaboración de la ENIA y desde todo punto de vista matrizó mucho la manera de pensar y de accionar de Infamilia; yo creo que a todos los compañeros y compañeras los rascás un poco y tienen... una matriz de conceptualización de la política y de la gestión de la política que está muy asociada a ENIA, a veces yo me pregunto... cuál es la relación de causalidad... (Entrevista 19, autoridad 2010 en adelante)

En suma, la gestión de la ENIA estaba muy vinculada al modelo de gestión de Infamilia y a su liderazgo. Desaparecida Infamilia, y sin un líder que llevara adelante su gestión y seguimiento, la estrategia quedó desarticulada. Tal como se señalara, la ENIA en el proceso de construcción no dejó previstos mecanismos institucionales y presupuestales que le dieran sostén de forma independiente a Infamilia.

Las omisiones del proceso y sus contenidos

En el proceso de construcción de la ENIA, se explicita que no se incluyó una estrategia de trabajo a la interna del partido de gobierno en cada uno de los sectores. La propuesta de trabajo de la ENIA promovía la inclusión de todas las autoridades del gobierno sin importar de qué sector fueran.

En este sentido, obviar la discusión de la estrategia a la interna de los sectores parece haber sido una omisión del proceso que coadyuvó a su debilitamiento, ya que en esos sectores se encontraba una masa crítica importante que posteriormente sería quienes ocuparan los cargos de autoridad en el quinquenio siguiente.

Otro punto relevante a la hora de analizar el debilitamiento de la ENIA son las omisiones del propio proceso y sus contenidos. Es decir, la propia estrategia no contenía la forma institucional que la sostuviera ni tampoco tenía una línea presupuestal ligada a su sostenibilidad. Este punto para algunos de los entrevistados fue clave ya que en la medida que el nuevo gobierno cambia el estilo, la ENIA “cae” junto al CCE e Infamilia, ya que ella misma no tenía su sustentabilidad garantizada de forma independiente a estas instituciones.

“Del lado de la institucionalidad... en lugar de fortalecer la institucionalidad se la desdibujó, porque siguió funcionando el Consejo Nacional de Políticas Sociales pero con delegados de menos representatividad, me parece a mí, con agendas menos pautadas; yo creo que en los dos lugares, tanto en la ENIA como en el consejo nacional, se elaboraba política...” (Entrevista 2, Autoridad CCE)

Tal como es señalado por varias autoridades los espacios de coordinación deben contar con financiación propia de las acciones que proponen. El hecho de depender de los fondos que viertan los organismos hace que su supervivencia sea muy frágil. Es muy interesante que las acciones de la ENIA en su mayoría se ejecutaron porque se presupuestaron en el plan quinquenal de 2010 y paradójicamente no se presupuestó una instancia interinstitucional o secretaría que le diera continuidad. En este sentido, se profundizará en los siguientes párrafos acerca de las características del país que dieron lugar a esta omisión.

“... hay un punto de partida, y es que ninguna estrategia interinstitucional que dependa de los recursos que aporta cada institución va a tener éxito. Y eso es así... en Costa Rica hay una serie de programas elegidos como prioritarios, que la plata va a un organismo central y ese organismo le

transfiere a Salud, a Educación, la plata contra el cumplimiento de objetivos con esa población.
(Entrevista 17, autoridad de 2010 en adelante)

El espacio de coordinación como gestor presupuestal de acuerdo a resultados es una de las formas que se han implementado en otros países. Sin embargo, en Uruguay, implementar un instrumento de este tipo significaría iniciar una lucha presupuestal con instituciones muy poderosas. En este contexto surgen dos preguntas: en primer lugar si es deseable (y por qué actores) este cambio para el caso de Uruguay, y en segundo lugar, si existe algún espacio (interinstitucional o no) dispuesto a dar esta discusión.

En este sentido, las tradicionales instituciones sectoriales en materia social parecen ser un obstáculo para el cambio de paradigma en tanto muestran rigidez al cambio en los instrumentos de gestión de la política. Sus estructuras burocráticas anquilosadas presentan dificultades para incorporar nuevas modalidades de gestión y reorientar sus metas. En este sentido, se observa una diferencia respecto al planteo de Hall (1993), donde señala que las instituciones fuertes son un sostén positivo para los cambios de paradigma, teniendo en cuenta que las reglas de juego y los cuerpos burocráticos resisten el cambio. Las acciones de la ENIA se incorporaron en las prácticas institucionales, pero la forma de gestión que representaban, donde implicaba un cambio de paradigma, no se modificó.

Por otra parte, el CCE como espacio de respaldo político de la ENIA es creado a partir de una sesión del CNPS. Su creación consta en actas pero no existen ningún decreto o normativa que lo formalice y delimite sus competencias.

“... lo que creo que pasó con eso no es que la gente... no quiere a la ENIA, es un programa de gobernanza política, de gobernanza sí, no sé si política, que es... ¿quién se supone que iba a conducir esto? Y allí tenés enormes problemas prácticos. Lo tiene que conducir el MIDES, que es el articulador de las políticas sociales, lo tiene que conducir el INAU que es... rector de políticas de infancia... un Infamilia que había promovido esto y que desapareció... entonces se generó un problema de gobernanza” (Entrevista 20, autoridad 2010 en adelante)

Sumado a esa situación sucede que la ENIA, tal como se ha señalado, proponía una forma distinta de gestionar las políticas. Exige por un lado la perspectiva de ciclo vital e interinstitucionalidad para la articulación de acciones. Dichos aspectos requieren una adecuación de los organismos sectoriales del Estado. Allí entra en juego la inercia de las instituciones.

“... pesa muchísimo la inercia de las propias instituciones... si una institución viene haciendo desde hace cien años un determinado tipo de política, es muy difícil variar eso, y en el caso de la Estrategia Nacional de Infancia Adolescencia, involucraba muchas aéreas sectoriales, educación, salud, etc... para poder llevar adelante una estrategia a mediano plazo y además que tiene que superar varios períodos de gobierno, de alguna manera tiene que estar blindada políticamente entre

partidos, eso yo creo que en la ENIA no, si bien al inicio se convocó a los partidos de oposición, los partidos rápidamente se fueron desligando del proceso...” (Entrevista 8, academia)

A la serie de razones que se pueden haber vinculado al debilitamiento de la ENIA, se agrega una relacionada al proceso de transición. Si bien esto se vincula al trabajo dentro de los sectores de la fuerza política, más allá de eso se señala una omisión en la transición cuando las nuevas autoridades fueron designadas; allí no se contó con instancias formales de comunicación e intercambio acerca de los contenidos ni el espíritu de la ENIA. En este sentido, más allá de que pudiera haber desacuerdos en el enfoque, no se generó la oportunidad para que las nuevas autoridades conocieran y discutieran de primera mano la propuesta.

“...pero también hay una cosa que hoy es una lección aprendida... tiene que haber alguien que lidere, o bien el pienso, y que trate de poner el foco en el diseño, pero me parece que hubo algunas debilidades, no hubo una transición política fuerte ni al más alto nivel... la transición tendría que seguirse... en el año 2010 yo participé en ese proceso y la mayoría de los ministros no tenían ni idea de lo que significaba ENIA...” (Entrevista 11, Autoridad CCE)

Si bien se observa un cambio en las prioridades y en el estilo de gobierno según el sector partidario de pertenencia, esta situación no es generalizada y existen otros factores que afectan el curso de las decisiones en el caso estudiado.

A partir de este estudio de caso de una política pública innovadora en su estilo de gestión y en la perspectiva sobre el tratamiento de la infancia y adolescencia como sujetos de políticas, sugiere que la estructuración del Estado uruguayo en el campo social parece no resistir la incorporación de nuevas agencias que funcionan como nichos innovadores de promoción del cambio de los formatos clásicos de protección social.

4.3 El rol de la sociedad civil

Importa indagar la situación de la sociedad civil en tanto es un potencial soporte social de defensa de la ENIA. Se analizará la situación de la sociedad civil vinculada a los temas de infancia y adolescencia en el cambio de gobierno, el rol que cumplió y su aporte en el proceso estudiado.

4.3.1 Situación de la sociedad en el cambio de gobierno

Es unánime la observación por parte de los entrevistados que a partir del año 2005 las organizaciones no gubernamentales quedaron debilitadas. Se describen dos hechos fundamentales que coadyuvaron: en primer lugar, el Estado absorbió gran parte de sus cuadros técnicos para trabajar en diversos organismos públicos. Este aspecto se vio acentuado en el caso de las políticas sociales, ya que su ejecución requiere de muchos recursos humanos. En

segundo lugar, las organizaciones fueron contratadas por el Estado para gestionar algunos de los servicios que este brinda.

Acerca del primer punto los entrevistados se referían a la debilidad de la sociedad civil y la relación con la visión progresista, donde las políticas sociales son una componente central de la política pública.

“...en las organizaciones existe mucha debilidad... se debe a varias cuestiones... Hubo un pasaje...un flujo importante de recursos humanos, recursos calificados, desde la esfera de las organizaciones a lugares del Estado... al ampliarse las políticas sociales por parte del Estado, creció la demanda de recursos calificados que estaban antes trabajando en sociedad civil y que ahora están trabajando en el Estado... con la llegada de la izquierda al gobierno, las organizaciones de la sociedad civil identificadas tradicionalmente con una visión progresista quedaron en una crisis de identidad bastante fuerte...” (Entrevista 14, Sociedad Civil)

La capacidad de generar masa crítica desde la sociedad civil se vio mermada. Es relevante a los efectos de este análisis destacar que este proceso generó cambios en los dos sentidos, es decir, por un lado las organizaciones perdieron masa crítica en términos del clásico rol de control social del Estado, y a su vez el Estado perdió interés en rescatar este rol de la sociedad civil.

Asimismo este debilitamiento en términos de construcción de conocimiento y masa crítica se ve profundizado dado que las organizaciones pasaron a ser contratadas por el Estado para gestionar servicios; la concepción de lo que debe hacer la sociedad civil en la implementación también se fue recortando.

Además de la debilidad señalada en la sociedad civil, se requiere tener receptividad por parte del Estado. A medida que se analizan los aportes de los entrevistados queda claro que el rol de la sociedad civil requiere una relación de ida y vuelta. No sólo deben darse las condicionantes en la sociedad civil para realizar aportes al diseño e implementación de las políticas públicas, sino que el Estado, el gobierno, debe estar en condiciones de recibir los aportes y promoverlos.

“...no necesitas pararte en la vereda de enfrente para poder tener una postura en la cual puedas tener una mirada crítica sobre algunas cosas, y hacer aportes de ver cómo mejorarlo, pero para eso, del otro lado también del otro lado tienen que... recibirme... escucharme y estar dispuestos a tender esa mirada, si no se dan las dos cosas, no funciona, entonces si desde la sociedad civil se pudieran hacer todas estos planteos y razonamientos, propuestas de mejoras, y desde el otro lado fueran bien recibidas, en ese caso ese aporte se podría integrar...”(Entrevista 5, academia)

Especialmente en las entrevistas realizadas a autoridades de los dos gobiernos se observa una inclinación en los discursos hacia visiones de la sociedad civil como terminal de servicios del Estado. Se describe casi como una modalidad de contratación estatal sin dar relevancia a los

antecedentes comunitarios y al aporte que pudieran brindar en términos de construcción de redes sociales y abogacía en lo que refiere a la defensa de los derechos de las comunidades.

Por un lado se está de acuerdo en que las organizaciones ejecuten acciones del Estado, pero se reconoce que eso en gran medida les quita de alguna forma su estatus de sociedad civil organizada en el sentido tradicional; pierden la capacidad de innovar y darle su aporte particular a la implementación.

“... lo que yo sé decirte es que la sociedad civil hoy no es otra cosa que una terminal del Estado, contratada de otra manera que le permite una forma flexible de ejecución, bajo un parámetro ordenado y encuadrado de trabajo. Es un Estado más barato, cosa que yo estoy de acuerdo además... estoy de acuerdo con que eso es reforma del Estado también, pero no dejo de reconocer que no están haciendo lo que ellos quieren, están haciendo lo que yo les mando... o sea eso es sociedad civil organizada, es una minga, son parte de mí...” (Entrevista 20, autoridad 2010 en adelante)

Por otra parte, se señala que el gobierno en lo que refiere a políticas de infancia y adolescencia ha hecho una apuesta importante por el trabajo intersectorial coordinado, apuntando a mejorar la eficiencia del Estado y evitar superposiciones en las prestaciones. En dicho contexto la participación de la sociedad civil en las negociaciones no es vista como un modelo de gobernanza adecuado.

“yo creo que ya bastante complejidad tiene arbitrar intersectorialidad, porque la participación comunitaria lo que tiene es que invita un poco a... se pierde la confidencialidad que tiene el vínculo intragubernamental, yo creo que tiene que haber un tiempo de planificación de la política pública que si es gubernamental y que el espacio de la validación política y social es un espacio más de consulta y después la ejecución también afuera de la participación social, yo no creo en modelos de gobernanza donde la conducción de la política se hace con la participación social” (Entrevista 2, Autoridad CCE)

La visión señalada anteriormente no es unánime. Existen dentro del mismo gobierno visiones donde la participación de las ONG es oportuna en la medida que brindan conocimientos específicos para la gestión territorial de las políticas. Es descrita como un espacio donde se aporta experiencia y conocimientos acerca del trabajo en redes sociales y en gestión y conocimientos. Sin embargo, hasta allí llega su responsabilidad, más allá de eso la responsabilidad última por las acciones llevadas adelante en el marco de las políticas sociales y quien toma las decisiones es del Estado.

“... la capacidad de influencia en el Estado de parte de las ONG debiera estar centrada en su capacidad de aportar gestión, conocimiento, know how, redes sociales, es esa la aportación... En la ENIA está... establecido... tenía bien... los aprendizajes que tuve cuando me toco pasar del otro lado del mostrador... Y desde una concepción de izquierda... del papel de la sociedad... que está clarísimo

que tenemos visiones muy diferentes, ahí capaz que sí, tenemos en los distintos sectores del Frente... (Entrevista 1, autoridad CCE)

Tal como se observa, la opinión de las autoridades acerca de la sociedad civil no es monolítica. Por el contrario, difiere una de otra. Las diferencias entre las opiniones se vinculan a la procedencia de la autoridad, es decir si la misma es un cuadro reclutado de la sociedad civil o no. Al analizar si esta opinión tenía alguna relación con el sector político del entrevistado, no se encontró vínculo, en algunos sectores parece haber más claramente una postura en contra de la participación y gestión de las políticas públicas por parte de las ONG's, pero en otros sectores se encuentran distintas posturas según la persona consultada. Esta constatación pone de manifiesto las distintas posiciones sobre el papel de la sociedad civil en relación a las políticas públicas en la coalición política de izquierda.

4.3.2 Rol de la sociedad civil respecto a la ENIA

Una de las preguntas que se les realizó a los entrevistados se refería al porqué en la medida que se observaba un debilitamiento de la ENIA como estrategia, ninguna ONG o grupo de ellas, había realizado reclamos al gobierno. Allí se señala unánimemente la debilidad de las organizaciones debido a la pérdida de recursos humanos y disminuye la financiación internacional de las mismas, lo que tiene como corolario su financiación casi exclusivamente con fondos estatales. Ambos aspectos fueron abordados en el apartado anterior.

“... en este país cuando éramos un país pobre y estábamos en la época peor del Uruguay, venía mucha cooperación en plata y en otras especies, y uno tenía recursos como para tener libertad de elaborar sus propios proyectos de investigación, de ejecución, de atención, de asistencia, etc., lo diseñamos y lo financiamos con recursos que venían de otros lados. Cuando eso se retiró, los recursos empiezan a provenir del Estado, los proyectos se condicionan a las políticas públicas, o sea uno elige si participa o no participa, pero la transferencia se realiza para hacer determinado tipo de cosa” (Entrevista 9, partido político)

La supervivencia de las organizaciones está supeditada a la financiación estatal, con lo cual hay un cambio en las reglas de juego y un cambio muy importante en la forma de operar de las organizaciones, especialmente el rol que cumplen en la sociedad.

“... se fue perdiendo la función, el rol, o redefiniendo, perdiendo esa función de exigibilidad de la sociedad civil hacia el Estado, los gobiernos, no y también, porque acá en el Uruguay somos pocos, las organizaciones somos medio juez y parte, queremos controlar, pero también formamos parte del mismo sistema que queremos controlar, entonces es complejo también... vos querés incidir en la licitación, en definir los términos de referencia de la licitación a la cual te vas a presentar, es complicado ¿no?” (Entrevista 14, Sociedad Civil)

Pareciera no ser la única alternativa y no todas las organizaciones sociales corren con la misma suerte. Se da particularmente el fenómeno de la financiación estatal muy fuertemente en las organizaciones de infancia y adolescencia.

“... allí yo me saco el sombrero con las feministas, porque ellas decían el día que a mí me financie el Estado, o sea, yo dejo de existir, prefiero dejar de existir, porque pierdo sentido de lo que es la esencia de lo que yo entiendo debe ser una organización como esta. Pero las de infancia-adolescencia mayoritariamente viven de ejecutar...” (Entrevista 16, Organismo Internacional)

Esta situación también se vincula al tamaño del país, donde, si bien la proporción de organizaciones sociales que hay en relación a la población total es alta y la tradición del país en participación social es muy marcada, en números absolutos se trata de pocas organizaciones. Si a la vez de ellas seleccionamos sólo las organizaciones que trabajan en temas de infancia y adolescencia, se encuentra una cantidad muy limitada que a su vez perdieron recursos humanos, por lo que la capacidad de incidir en la toma de decisiones es casi inexistente.

“... si uno hace un listado de organizaciones no gubernamentales vinculadas a infancia que han tenido capacidad de propuesta 2005 en adelante yo diría que es muy limitado... en política social cuando un gobierno recluta técnicos, mandos medios, medios altos y altos... en el área social eso también impacta en la capacidad de proponer cosas, que esas instituciones tienen la capacidad de elaboración de propuestas...” (Entrevista 8, academia)

Otro argumento es que de alguna manera se podría decir que la sociedad civil, más bien las ONG que trabajan en temas de infancia y adolescencia, son disciplinadas. Disciplinadas en el sentido de que aportan cuando son convocadas, allí se movilizan y vuelcan sus conocimientos y experiencia, pero cuando el Estado deja de convocar, “se acomodan”.

“[la sociedad civil]... En el proceso previo tuvo una participación activa de aporte de debate, allí hubo participación de la sociedad civil, importante diría yo, estuvieron convocados, hicieron sus aportes desde los distintos lugares, pero... después... no hubo institucionalidad gubernamental, tampoco hubo institucionalidad de la sociedad civil para controlar o, proponer. Tampoco la sociedad civil realizó reclamos, también la sociedad civil se acomodó a la nueva realidad, negoció, presionó, propuso, discutió con la lógica ya establecida... me parece que no prendió tanto la ENIA...” (Entrevista 13, autoridad del CCE)

Como contracara de las declaraciones anteriores, cabe destacar que desde el Comité Honorario de los Derechos del Niño, y desde ANONG, se reclamó a mediados del gobierno 2010- 2015 un estado de situación respecto a las acciones incluidas en el plan de acción de la ENIA. Sin embargo, este movimiento no tuvo la capacidad de reestructurar la estrategia como tal y fue realizado ya casi finalizado el mandato.

“En realidad en el Comité Honorario participan de ANONG y no me acuerdo cuál más, en este Comité Honorario participan y también supuestamente fueron de los que pidieron decir '¿y en qué

está lo de la ENIA, en qué tanto participamos?', o sea lo sienten; es más, ellos dicen que participaban de la Secretaría Técnica de la ENIA, y tenían una participación como central..." (Entrevista 18, técnico)

Como resultado de esta iniciativa se realizó un documento con el estado de situación de las acciones previstas en el plan de acción, pero no se retomó el CCE ni se le dio más relevancia y difusión a la estrategia como tal.

"... si la ENIA hubiera continuado su curva ascendente, hubieran participado, y si no, es difícil que pudieran ser los reclamantes de la continuidad de la estrategia... porque tienen ámbito para reclamar en los lugares particulares donde se vincula, básicamente INAU, MIDES... " (Entrevista 17, autoridad 2010 en adelante)

En la ENIA la sociedad civil estuvo convocada en el proceso de diseño; sin embargo, en la medida en que no quedó ninguna institucionalidad instalada, tampoco quedaron previstos los espacios de participación de la sociedad civil.

4.3.3 El aporte de la sociedad civil a la gestión de políticas de infancia y adolescencia

Se recogieron en las entrevistas interesantes conceptualizaciones acerca de los aportes que la sociedad civil puede hacer a las políticas sociales.

En primer término, se menciona que muchas de las propuestas que la ENIA contiene son experiencias que se realizaron de forma piloto gestionadas por organizaciones de la sociedad civil. Allí se encuentran dos tipos de modalidades, algunas que fueron implementadas por la sociedad civil sin que el Estado participara, y otras que se realizaron en convenio entre Infamilia y organizaciones de la sociedad civil en el primer gobierno del Frente Amplio.

"... en esa época las organizaciones eran mucho más fuertes de lo que son ahora... si uno repasa todos los puntos de la ENIA... la inmensa mayoría de ellos fueron propuestas de las organizaciones no gubernamentales, es decir, experiencias piloto que se venían desarrollando antes, aulas comunitarias, maestros comunitarios, los FPB de UTU, programas de calle... etc., todos fueron iniciativas que provinieron de la sociedad civil... yo creo que allí el aporte fue sustancial... (Entrevista 9, Partido político)

Otro campo de discusión que se abre es acerca del trabajo cuerpo a cuerpo con la población en situación de mayor exclusión social y si es la sociedad civil quien está en mejores condiciones de realizarlo.

"... para que logremos políticas sociales que efectivamente permitan cambiar... lo que son procesos de exclusión social... uno podría lograr a través de mecanismos de redistribución de ingresos, lograr acceso a bienes, a ciertos servicios, etc. Con mecanismos que se dan a nivel de decisiones de políticas públicas, que me parece que está muy bien y que hay que hacerlo... pero... los que son procesos de exclusión... requiere otro tipo de trabajo, mucho más personalizado, mucho

más cuerpo a cuerpo... que es más difícil que dentro de organismos públicos se pueda hacer, más allá de que hay programas orientados a eso, normalmente son programas puntuales, durante equis tiempo..." (Entrevista 5, academia)

En el escenario de promover organizaciones con capacidad crítica, se propone que para la sostenibilidad debe incluirse en la financiación por parte del Estado lo que en la jerga de las organizaciones se llama "over head": refiere a un porcentaje del monto de la contratación para el funcionamiento institucional. Esta decisión implicaría también que el Estado está dispuesto a promover el intercambio y el aporte conceptual que las organizaciones puedan realizar.

"Ahora, ¿quién financia las horas de pensar, de discutir, de elaborar?... la gente que necesita pensar, que tiene ese perfil, es más fácil irse a la universidad, irse a un organismo del gobierno, trabajar para un organismo internacional que estar en una ONG... parte de las transferencias que el Estado realiza a la organización... deberían ser dirigidas a la sostenibilidad de la organización... sin la institución fuerte no hay sociedad democrática fuerte y esto del debilitamiento y el disciplinamiento de las organizaciones no nos hace bien a la sociedad..." (Entrevista 9, Partido político)

Se describe la participación y los aportes realizados por las ONG en un escenario de promoción de la participación social por parte del Estado. En la etapa de discusión de la ENIA las organizaciones pensaban que esa modalidad de gestión era la postura del gobierno y que seguramente fuera la que primaría de ahí en adelante.

"... la sociedad civil... discutió un poco más en algunos ámbitos, tal vez porque la ENIA, fue vista... como lo que vendría... preparémonos para lo que va a ser la agenda de política de infancia adolescencia en los próximos años... las organizaciones no gubernamentales... que participaron en el proceso se prepararon para ir... lo pudieron haber visto como una amenaza o como una oportunidad... en cualquier caso vamos a prepararnos, a preparar o a cuestionar qué cosa falta ya sea por convicción o porque nosotros nos dedicamos a ese tema, y si no está presente en la ENIA, la posibilidad de obtener recursos..." (Entrevista 8, academia)

En resumen, la tradición estatista del país, sumado a la disminución de la financiación internacional para las ONG, la captación de los recursos humanos por parte del Estado y la implementación de servicios del Estado a través de las organizaciones, parecen ser los motivos centrales del debilitamiento de las ONG en su rol de contralor de las prestaciones y reclamo de derechos. Además de esto la temática de la Infancia y Adolescencia como población es un área donde la posibilidad de defender los derechos es muy débil por parte de los implicados e implicadas. En último lugar, la ENIA no existe como institución o ente definido, por lo que los escasos reclamos que puedan surgir se dirigen directamente a los organismos competentes en la materia y no quedan reflejados como parte de la ENIA.

Capítulo 5

En suma, nacimiento, muerte y supervivencia de la ENIA. Lecciones aprendidas

5.1 Nacimiento

Contexto histórico

La creación de la ENIA se dio en un contexto histórico de mucho optimismo de las autoridades acerca de las políticas sociales a desarrollar y el modelo de gestión necesario para hacerlo. El trabajo interinstitucional y de amplia participación fueron “naturalizados” como la forma de construir política pública. El liderazgo y el perfil técnico político de los decisores del primer gobierno parecen haber funcionado como un círculo virtuoso, donde en ciertos momentos se perdía la capacidad crítica para observar otros sectores que disentían con las propuestas y su forma de gestionarlas.

Por otra parte, la ENIA surge en la segunda mitad de un período de gobierno; es decir, en los inicios de las campañas electorales de los partidos políticos. En las entrevistas realizadas a las autoridades del primer período de gobierno, los temas de agenda política y contienda electoral no fueron incorporados en el análisis de su viabilidad política adrede, con el objetivo de mantener este tema por encima de las diferencias partidarias.

La arena de política

La misma se caracteriza por un fuerte componente técnico político en los actores involucrados a la vez que por sí misma, la infancia y la adolescencia como población, no generan expectativas en la opinión pública, ni reclamos, ni son un área de interés de los medios de comunicación. Por lo tanto el sistema político no muestra especial interés en esta población. Además no son temas visibilizados por la opinión pública como problemas inmediatos a resolver, exceptuando la adolescencia en conflicto con la ley.

El documento de la ENIA

Se describe como un producto en sí mismo, un potente ordenador de los temas vinculados a infancia y adolescencia en el país. Sus contenidos no mostraban gran novedad respecto a lo que se venía haciendo, pero presentados de forma ordenada y con estudios que los respaldaran permitieron la incorporación de las líneas más costosas en los presupuestos sectoriales correspondientes.

5.2 Muerte

La ENIA como estrategia interinstitucional, liderada por un organismo colegiado comprometido en los temas de infancia y adolescencia, pierde protagonismo en el gobierno entrante y paulatinamente desaparece como marco institucional para las políticas en esta arena.

La doble cara del liderazgo

El liderazgo y la institucionalidad que alojó la secretaría técnica tenía en su cimiento el germen de la desaparición; aun siendo reformulado el programa Infamilia y pasado a Dirección Nacional, no pudo despojarse de su historia y ni obtener presupuesto estatal, donde claramente había sido creado para dar respuesta a especificidades que el INAU en su amplio mandato institucional no estaba en condiciones de hacer. Esta dinámica genera una visión doble: por un lado las instituciones públicas se sienten convocadas, movilizadas hacia políticas innovadoras, y a la vez genera recelos, dado que no pueden seguir el ritmo.

En la medida en que las autoridades entrantes no tenían incorporada la ENIA como mandato institucional, dicha estrategia quedó asociada a la impronta personal de las autoridades. En los organismos que se mantuvieron las autoridades, la ENIA es incorporada a nivel discursivo como paraguas de las acciones; en las que cambiaron, directamente no es parte del discurso y no es visualizada en sus acciones que lleva adelante la institución.

Las fracciones partidarias

Las fracciones partidarias dominantes en el primer y segundo gobierno no parecen haber incidido en los rumbos de la ENIA. Se asocia su debilitamiento a un cambio de estilo de gobierno de los presidentes y con ello, gestiones con posturas marcadamente distintas frente a la planificación estratégica de mediano y largo plazo. Las autoridades políticas responden a las prioridades presidenciales o posturas personales y no a propuestas sectoriales frente a la temática.

Las formas de hacer

La discusión acerca de la organización de las políticas de infancia y adolescencia por ciclo de vida o de forma sectorial es una de los puntos clave en las diferencias entre gobiernos. La segunda diferencia marcada es una suerte de contraposición entre una posición más estructurada de base social demócrata inspirada en los estados de bienestar nórdicos y una postura más despojada de grandes estructuras basada en la acción directa en las comunidades. En este punto adquiere relevancia la tesis del estilo de gestión. En las entrevistas, prácticamente de forma unánime se señala el estilo de gestión de los gobiernos como la

diferencia más marcada que tuvo como corolario la desaparición de la institucionalidad que le daba sustento a la ENIA.

Las diferencias de ambos gobiernos frente a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas, el debilitamiento de la coordinación interinstitucional como herramienta para la gestión y el cambio de orientación respecto al enfoque por ciclo de vida en la gestión de las políticas de infancia y adolescencia, parecen ser los cambios de postura entre un gobierno y otro, que dejaron sin espacio a la ENIA para la articulación política.

Las falencias de la propia propuesta

La propuesta no contenía *la creación legal o formal de un organismo que la gestionara* ni institucional, ni políticamente, y que administrara sus recursos de acuerdo a resultados. De este modo se dejaron los aspectos clave institucionales asentados en la confianza y no en el blindaje normativo que hubiera requerido. Esto, sumado a la desaparición del CCE y el cambio en las autoridades con un marcado cambio de perfil, prioridades políticas y modalidad de gestión, tuvieron como corolario la existencia de la ENIA solamente remitida a una experiencia pasada.

Las organizaciones de la sociedad civil

Dejaron de ser consultadas como parte del diseño de la política pública y sumado a la debilidad que vienen acumulando por el trasvase de recursos humanos al Estado, su rol se ha acotado al de ejecutoras de políticas públicas. A su vez, esta condición de ejecutoras del Estado, sumado a la disminución de la financiación internacional, ha debilitado su rol como agentes de contralor de las prestaciones y reclamo de derechos.

5.3 Supervivencia

Tal como se señalara, las líneas de acción presupuestadas en las diversas sectoriales se hicieron efectivas. Quedaron **incorporadas en la matriz de gestión y en los presupuestos** de cada una de las instituciones en cuestión. Esto no significó un cambio en el modelo de gestión y no logró modernizar las estructuras e instrumentos organizacionales. Sobrevivieron la mayoría de las acciones proyectadas, no existió un cambio de paradigma.

El cambio de paradigma debe reunir varios elementos: (1) un liderazgo político que lo sostenga; (2) permear en las instituciones/burocracias; (3) cambiar los instrumentos y orientaciones de la política.

De estos elementos el único que parece haber estado presente en los dos gobiernos es la impregnación en los cuerpos burocráticos, ya que el personal técnico de las instituciones tuvo altos niveles de participación en el proceso. La cuestión es que este elemento es insuficiente si no se cuenta con un liderazgo político sostenido en el tiempo y un cambio efectivo en el modo

de hacer las cosas; es decir, que los instrumentos de gestión y que las metas también sean cambiadas. La ausencia de una normativa que creara y diera respaldo institucional a la ENIA parece haber sido una de las omisiones más costosas del proceso.

5.4 Las hipótesis

Hipótesis abreviadas	Resultados
<p>(H1) El consenso político alcanzado en el proceso de construcción de la ENIA no tuvo continuidad en el período de gobierno 2010-2015 debido a que con el cambio de gobierno se plantearon nuevas prioridades en relación a la infancia y la adolescencia para el desarrollo del país.</p>	<p>El cambio de prioridades no fue tal. Se modificó el estilo de gestión, por lo que la nueva lógica no tuvo cabida. Este cambio se asocia más a la impronta presidencial y de las personas que están al frente y no a las fracciones políticas.</p>
<p>(H2) La institucionalidad que sostenía la estrategia era débil, sin recursos presupuestales del Estado, por lo que los cambios de liderazgo y dirección del gobierno le quitaron el protagonismo fácilmente.</p>	<p>Se confirma que la institucionalidad era débil, pero además en el propio acuerdo de la ENIA no se generó ninguna estructura que tuviera como cometido dar seguimiento a la estrategia ni gestionar sus recursos de acuerdo a resultados.</p>
<p>(H3) Los actores civiles vinculados con esta problemática no ejercieron presión suficiente para cambiar las prioridades del gobierno en este campo de acción.</p>	<p>Se confirma que la sociedad civil se encuentra en un proceso de varios años de debilitamiento en su rol de contralor y defensa de derechos.</p>

5.4 Consideraciones finales: lecciones aprendidas

Luego del largo recorrido por las condiciones de diseño e implementación de la ENIA, se pueden extraer algunas lecciones y muchos desafíos en lo que refiere a la hechura de políticas públicas. Si bien parece no haber una única receta, hay aspectos que no pueden obviarse aun en las condiciones políticas más favorables.

I. Las evidencias técnico-científicas son insuficientes para legitimar las propuestas de políticas

En el proceso estudiado se dio un paso muy importante y novedoso en lo que refiere al proceso de diseño de la política pública. Es la alianza con la academia para realizar diagnósticos y propuestas basadas en estudios científicos que permiten generalizar situaciones y dotar de base empírica el diagnóstico inicial. De esta manera se contrastan las percepciones de las autoridades políticas o los funcionarios que trabajan en forma directa con las poblaciones.

Ahora bien, el avance en este sentido no debiera haber anulado los otros procedimientos más tradicionales de construcción de la política que tienen que ver con la población en general. La opinión pública debe hacer una construcción de la temática como arena de política pública en la que debiera incidir el Estado; por otra parte, las condiciones políticas, el momento del ciclo electoral y el interés de los políticos, debe ser considerado. El “problema” a resolver con la política pública debe ser enmarcado en la contienda política de forma atractiva.

Si la arena política *per se* no se constituye en un área de interés para la ciudadanía y los políticos, se deben redoblar esfuerzos por colocarlo en sus agendas de modo atractivo, con beneficios claros para ambas partes. Se podrá decir que la ENIA contenía estos aspectos atractivos, pero no estaban instalados suficientemente en la opinión pública. La ciudadanía y los políticos deben saber en qué consiste el atractivo y en qué les redituará. (Meny y Thoenig, 1992; Lindblom, 1991)

II. Las condiciones institucionales para el desarrollo de la política deben ser escritas, legitimadas y legalizadas

Al proponer una política innovadora, con aspiraciones de cambiar el paradigma de actuación en alguna arena de política, esta debe incluir el marco normativo de actuación, y este, de ser posible, además de contener la institucionalidad que la garantiza deberá incluir los recursos y su modo de asignación presupuestal.

En el caso estudiado, la omisión de una norma o ley que creara el órgano rector de la estrategia parece haber sido el talón de Aquiles de la propuesta. La asignación presupuestal tuvo un rol más ambiguo, si bien aseguró que las acciones propuestas se llevaran adelante en cada organismo, esta dinámica difuminó la lógica estratégica.

La existencia de un organismo de liderazgo colegiado con una secretaría técnica que garantizara el seguimiento y evaluación de las propuestas, incluso con potestades de gestión presupuestal en función de resultados, parece haber sido la gran omisión del proceso.

III. La participación, a quién involucra y cómo se gestiona es una de las áreas en la que desde el Estado no hay acuerdos de cómo procesarla

Ni siquiera en los partidos de izquierda, donde la participación social es un distintivo, las condiciones en las que esta se da y a quienes involucra están saldadas. Por este motivo sería deseable que si un proceso incluye espacios de participación social, que queden descritos y acordados en los propios documentos de creación de la institucionalidad.

En la medida en que una política en su cabalidad está pensada desde una postura ideológica y tiene su propia conceptualización, la participación debe ser parte documentada de esa conceptualización y postura.

La inclusión de instancias de participación más amplias que las habituales en el diseño de la política y la generación de documentos que acompañaran el proceso ha sido descrito como uno de los aspectos mejor evaluados y que ha trascendido el cambio de gobierno. Los diagnósticos realizados y una propuesta que resume el proceso de consulta han sido elementos trascendentes y reconocidos.

Anexo 1

El siguiente cuadro presenta una descripción de las capacidades estatales y se apoya en las dimensiones propuestas Grindle (1997), esto es, técnicas, administrativas, institucionales y políticas. Tal como son concebidas por la autora, las capacidades técnicas refieren a conocimientos específicos ligados a los fines de la organización, las administrativas hacen a la potencialidad de proveer los insumos necesarios para la provisión de bienes finales, las institucionales se fundan en los dispositivos legales que habilitan el trabajo de una organización y las políticas, se refieren en términos generales, a la potencialidad de influenciar otros actores en la consecución de un fin.

En la categorización de los déficits se usa la propuesta por Oszlak y Orellana (2001), dando cuenta de las dificultades que presentan las instituciones para cumplir con su mandato institucional en la dimensión correspondiente.

En todas las dimensiones vinculadas a las políticas de infancia y adolescencia se ha incluido la capacidad técnica, como una capacidad presente en la dimensión y rol a desempeñar, por lo que esto puede ser visto como una fortaleza que se refleja en los resultados de cobertura y calidad de los servicios. Los principales problemas relativos a capacidades institucionales que se han señalado son los que parecieran estar afectando la eficiencia con la que se llega a cumplir con el rol.

Rol del Estado y situación frente a Capacidades y Déficits					
Dimensión	Área de actuación	Organismo y programas	Descripción de rol y situación.	Dimensión de capacidades	Déficits
(a) Prestación de servicios	Salud	Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE)	Personal capacitado Cuerpo médico, especialmente pediatría y salud mental insuficiente para cubrir la demanda nacional	Técnicas	Déficits relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras y con la estructura organizacional interna.
(b) Regulación de servicios	Salud	Ministerio de Salud Pública (MSP)	Normativas desarrolladas adecuadas. Personal inspectivo insuficiente para realizar tareas de contralor	Técnicas y administrativas.	Déficits vinculados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras
(a) Prestación de servicios	Cuidados y atención integral	Instituto del niño y el adolescente de Uruguay (INAU)-Centros de atención a la infancia y la familia (CAIF) y Centros de atención a la primera infancia (CAPI), clubes de niños y centros juveniles), centros de larga estadía (adopciones, transitorios), diversos servicios de atención a situaciones de violencia, Sistema de responsabilidad penal adolescente. (SIRPA)	Servicios de atención infantil y adolescente. Problemas de gestión para ampliar cobertura y adecuar calidad a las nuevas demandas.	Técnicas, administrativas, institucionales y políticas	Déficits vinculados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones. Déficit relacionados con políticas de personal y sistemas de recompensas.
(b) Regulación de servicios	Atención integral	INAU- Rector de las políticas de infancia y adolescencia	Normativas desarrolladas, algunas de ellas obsoletas. Dificultades para dar seguimiento a su cumplimiento y escasa capacidad punitiva en casos de incumplimiento.	Técnicas, administrativas e institucionales	Déficits vinculados con la organización interna, distribución de funciones y recursos financieros. solapamiento de funciones en algunas de las áreas de su competencia con MEC y ANEP

<p>(a) Prestación de servicios (b) Regulación de servicios</p>	<p>Educación</p>	<p>Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y sus órganos desconcentrados que la integran: el Consejo Directivo Central (CODICEN), los Consejos de Educación Inicial y Primaria (CEIP), Consejo de Educación Secundaria (CES), Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU) y el Consejo de Formación en Educación (CFE).</p>	<p>Prestar y regular los servicios de educación pública en el país. Marginalmente regula algunas prestaciones de educación privada. Los servicios de ANEP tienen la mayor cobertura del país en educación, sin embargo en las últimas décadas ha tenido dificultades en el sostenimiento de la cobertura en el nivel secundario y a problemas en la calidad de la prestación y resultados en aprendizajes en todos los niveles.</p>	<p>Técnicas, administrativas, institucionales y políticas</p>	<p>Déficits vinculados con la estructura organizacional interna y de gestión y a la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras. Déficit relacionados con políticas de personal y sistemas de recompensas. A nivel regulatorio solapamiento de funciones con MEC e INAU</p>
--------------------------------------------------------------------	------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Bibliografía

ADELMAN, I. (2002), *Falacias en la Teoría del Desarrollo y sus Implicaciones de Política*, Meier, Gerald y Joseph Stiglitz (2002): *Fronteras de la Economía del Desarrollo*, Banco Mundial y Alfaomega

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1992), *Estudio introductorio*, en *Antología de políticas públicas, Vol. 1: El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. comp. (1992) *La Hechura de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México.

ALEGRE, P. (2008), *Democracia y reformas en el Uruguay: un caso de gradualismo perverso*. Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol 17, Nº 1, ICP, Montevideo

ANDRENACCI, L. y REPETTO, F. (2006) *Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía*, en MOLINA, C. G. (editor): *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*; Washington, BID-Planeta.

ANDRENACCI, L. y REPETTO, F. (s/d) *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Disponible en: [http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/\(04\)_andrenacci-repetto.pdf](http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/(04)_andrenacci-repetto.pdf)

ARRIAGADA, I. (2006) *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*, Santiago de Chile, Serie Políticas Sociales, CEPAL.

AZAR, P. y otros (2008) *Cuadernos de la ENIA. Gasto Público en Infancia*. ENIA, Montevideo Disponible en www.enia.org.uy

BARBA, C. (2007) *Universalismo y selectividad, El ocaso de una falsa dicotomía*. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN031075.pdf>

BEHN, R. (1994) *El análisis de las políticas y la política en El estudio de las Políticas Públicas*. Comp. Aguilar Villanueva, L. Miguel Ángel Porrúa, México

BONOLI, G. (2006) *New social risks and the politics of post-industrial social policies*. En Armingeon, Klaus and Giuliano Bonoli (eds.): *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war social policies to new social risks*. London and New York: 3–26.

CAETANO, G y Rilla, J. (2004) *Historia Contemporánea del Uruguay, de la Colonia al siglo XXI* CLAEH- Fin de Siglo, Montevideo.

CALVO, J. (2008) *Sustentabilidad demográfica*, Documentos de la ENIA, Montevideo, Uruguay. Consejo de Coordinación Estratégica de Políticas de Infancia y Adolescencia, Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales. Disponible en www.enia.org.uy insumos para la discusión

CALVO, J. (2013) *Panorama demográfico y poblacional. En Reporte social Uruguay 2013*, MIDES, OPP. Montevideo.

CASTEL, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado*. Paidós, Buenos Aires.

CASTELLS, M. y HIMANEN, P. (2002) *El Estado de bienestar y la sociedad de la información: el modelo finlandés*. Alianza, Madrid.

CEPAL (2009) *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2009*. Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-de-america-latina-2009>

CERRUTI, F y otros (2015) *Desarrollo Infantil Temprano. En Repte Uruguay 2015*, MIDES- OPP. Montevideo.

CHASQUETTI, D. y BUQUET, D. (2004) *La democracia en Uruguay. Una partidocracia de Consenso*. Política, Nº 42, pp. 221 – 247, Universidad de Chile, Chile.

COHEN, E. (2008) *Oportunidades: lecciones aprendidas y desafíos pendientes*. CIEPLAN, IFHC.

CUNILL GRAU, N. (2005) *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre.

DAGNINO, E. (2008) *Los significados de ciudadanía en América Latina* en CHAPARRO, Adolfo; GALINDO, Carolina y SALLENAVE, Ana María *Estado, democracia y populismo en América Latina* Editorial Universidad del Rosario, Bogotá.

DE ARMAS, G., (2008) *Sustentabilidad social*, Documentos de la ENIA, Montevideo, Uruguay. Consejo de Coordinación Estratégica de Políticas de Infancia y Adolescencia, Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales. Disponible en www.enia.org.uy insumos para la discusión.

DEL PINO, E., (2013) *Seis debates sobre los Estados de Bienestar Contemporáneos: capacidad de reforma, resultados, nuevos riesgos, globalización, sostenibilidad y alternativas de futuro*. CSIC, España.

DENEULIN, S. (2011), *Development and the Limits of Amartya Sen's Idea of Justice*, Third World Quarterly, 32(4): 787-797.

DES GASPER (2009), *Etica del desarrollo y desarrollo humano, Human Development Report Office, Redes*, Enero, numero 24

DRÈZE, J. and SEN, A. (2002), *Democratic Practice and Inequality*, in *India: Development and Participation*, Delhi: Oxford University Press.

ESPING- ANDERSEN, G. y PALIER, B. (2010), *Los tres grandes retos del Estado de Bienestar*. Ariel, Editorial Planeta, Barcelona.

ESPING- ANDERSEN, G. y otros (2002), *Why we need a New Welfare State*. Oxford University Press Inc, New York.

FILGUEIRA, F. (2005) *Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en Uruguay: crónica de un divorcio anunciado*. Universidad Católica del Uruguay. Prisma nº 21, p.7-43

FILGUEIRA, F. (2009) *El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*. Clacso, Buenos Aires.

FILGUEIRA, F. (2013) *Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina*. Revista Uruguaya de Ciencia Política, v.: 22, p.: 10 - 27

FLEITAS, M. (2015) *Cambios y Continuidades en la protección estatal hacia la infancia durante los dos gobiernos de izquierda (2005-2015)* Tesis de Licenciatura de Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Mimeo

GOMÁRIZ MORAGA, E. A. (2007) *Sistema político y políticas públicas en América Latina*, Caracas, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 38.

GRINDLE, M. (1997) *The Good Government Imperative, Human Resources, Organizations, and Institutions*, en Grindle, M. (ed.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press.

HALL, P. (1993) *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The case of Economic Policymaking in Britain* Comparative politics, Vol. 25, Nº 3 (Apr., 1993) [275 – 296]

KAZTMAN, R coord. (1999) *Activos y estructura de oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay*. CEPAL, Montevideo

KAZTMAN, R Y FILGUEIRA, F coords (2001) *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Universidad Católica. Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación. IPES, Montevideo.

LANZARO, J. (2008), *Uruguay: un gobierno social democrático en América Latina*. Revista Uruguaya de Ciencia Política (on line) VOL19, Nº 1. Disponible en: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v19n1/v19n1a02.pdf>

LINDBLOM, C. E. (1991) *El proceso de elaboración de políticas públicas*, MAP, Madrid, Cap. 8: “La implementación y el juego político en la burocracia”.

LIVI- BACCI, M. (2007) *Introducción a la demografía*. Ariel, Barcelona.

LOWI, T. (1992) *Políticas Públicas, estudio de caso y teoría política*. En *La Hechura de las Políticas*. Aguilar Villanueva, L. comp. Miguel ángel Porrua, México.

MARRADI A., ARCHENTI, N. y PIOVANI, J. (2010), *Metodología de las Ciencias Sociales*, CENGAGE Learning, Buenos Aires.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2004) *Desafíos estratégicos en la implementación de políticas sociales*, presentado en el Encuentro Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, noviembre.

MELGAR, M. (2014) *La Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia ¿Una política de manual?* Tesis de Licenciatura de Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Mimeo

MENY Y. y THOENG J. (1992) *Las Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.

MIDAGLIA, C. (1997) *El rendimiento de los by pass como instrumento de reforma social: el caso Pris*. Revista Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo.

MIDAGLIA, C. (2008) *Sustentabilidad democrática*, Documentos de la ENIA, Montevideo, Uruguay. Consejo de Coordinación Estratégica de Políticas de Infancia y Adolescencia, Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales. Disponible en www.enia.org.uy insumos para la discusión

MIDAGLIA, C. y ANTIA, F. (2011) *El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social* en Estado Benefactor y políticas sociales: historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay, alma Idiart compiladora. Biblos, Buenos Aires.

MIDAGLIA, C. y otros (2014) *Informe final convenio con Uruguay Crece Contigo. Análisis Institucional de la Primera Infancia en Uruguay*, Instituto de Ciencia Política UdelaR, Montevideo.

MIDAGLIA, C. y CASTILLO, M. (2014) *Cuando baja la Marea: los cambios de las protecciones sociales en América Latina en el siglo XXI*. Revista Horizontes Latinoamericanos, v.: 3, Nº 1, p.: 11 – 35

MIDAGLIA, C. y SILVEIRA M. (2015) *En busca del eslabón perdido: La nueva Transferencia Condicionada de Renta como estrategia complementaria del sistema uruguayo de protección social* en Las Políticas Sociales en América Latina. Vol. 1, 1º, p.: 1 - 22, Organizadores: Carlos Barba y Enrique Valencia Lomelí. Ed. Universidad de Guadalajara-CLACSO En prensa Disponible en: <http://www.udg.mx/es/investigacion/publicaciones>

OSZLAK, O. y ORELLANA, E. (2001), *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, documento de trabajo, versión electrónica.

PARLAMENTO NACIONAL, LEY 17. 866 *Creación del Ministerio de Desarrollo Social*. Montevideo, 2005 disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17866&Anchor=>

PARSONS, W. (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. [p. 36 a 50] FLACSO México, México

PETERS, B. G. y SAVOIE, D.J. (1996), *Managing Incoherence: the Coordination and Empowerment Conundrum*, en Public Administration Review, Vol. 56, Nº 3.

Peters, G. (2007) *Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct) Caracas.

PIERSON, P. (1993) *When effect become cause. Policy Feedback and Political Change* en revista World politics, Vol. 45, Nº 46. John Hopkins University press.

PIERSON, P. (1996) *The New Politics of the Welfare State* World Politics, Vol. 48, No. 2 (Jan., 1996), pp. 143-179, Cambridge University Press. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/25053959>

PIERSON, P. (2006) *Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de Bienestar en las democracias desarrolladas* Revista Zona Abierta No 114/115. Madrid

PIERSON, P. y SKOCPOL, T (2008) *El institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea*. Revista uruguaya de Ciencia Política Nº17 año 2008 Nº1. Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

QUIÑONES, M., SUPERVIELLE, M. Y ACOSTA, M. (2015) *Introducción a la sociología cualitativa. Fundamentos epistemológicos elementos de diseño y análisis*. Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

RANIS, G. y STEWART, F. (2002), *Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina*, Revista de la CEPAL, número 78, pp. 7-23, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/19337/lcg2187e_Ranis.pdf

REPETTO, F. (2010), *Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas*, en Acuña, Carlos (comp.) *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Proyecto de Modernización del Estado, JGM, Buenos Aires.

ROSANVALLON, P. (2011) *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*. Manantial, Buenos Aires.

ROSSEL, C. (2013) *Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina*. CEPAL, UNICEF. Santiago de Chile.

SERRANO, C. (2005), *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

SAETREN, H. (2005), *Facts and Myths about Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Old Fashioned, Allegedly Dead, but Still Very Alive and Relevant*, *Policy Studies Journal*, vol. 33, Nº 4, pp. 559-582.

SEN, A. (1995), *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Alianza.

SEN, A. (1999), *Development as Freedom*. New York, Alfred Knopf. Introducción: "Development as Freedom" (p. 3-12); Cap. 1: "The Perspective of Freedom" (p. 13-34); Cap. 12: "Individual Freedom as

Social Commitment” (p. 282-298). [Versión en español de este último capítulo: Sen, A. (2003), *La libertad individual como compromiso social*. La Paz, Plural (primera edición 1977)].

SEN, A. (2005), *Development as Capability Expansion*, en Sakiko Fukuda-Parr y Shiva Kumar (eds.), *Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*. Nueva Delhi, Oxford University Press, pp. 3-16;

SEN, A. (2006), *Foreword to Pathologies of Power*, preface to Paul Farmer, *Pathologies of Power*, University of California Press.

SEN, A. (2010), *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus, Reseñado por C. Riádigos Mosquera, *Reseñas Educativas*, 13, <http://www.edrev.info/reviews/revs265.pdf>

SETARO, M. y KOOLHAS, M. (2007) *Políticas de Salud, Cuadernos de la ENIA*. ENIA.

THELEN, K. (1999) *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, Palo Alto: Annual Reviews, Inc.

TERRA, J. P., PIEDRA CUEVA, E. y ROBA, O. (1989) *Creciendo en condiciones de riesgo: niños pobres del Uruguay*. Montevideo, CLAEH/ UNICEF.

UNICEF (2005, 2006, 2009 y 2012) *Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay*. UNICEF, Montevideo. Disponibles en: <http://www.unicef.org/uruguay/spanish/publications.html>

VALENCIA, E. (2008) *Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates*, *Annual Review of Sociology*, vol. 34, pp. 499-524 (volume publication date: august 2008).

VALLES, M. (1999) *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis sociología, Madrid.

WOOD, G. and GOUGH, I. (2004) *Welfare Regimes: Linking Social Policy to Social Development*. Disponible en: <http://staff.bath.ac.uk/hssgdw/wood-gough.pdf>