

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Licenciatura en Trabajo Social**

**Aprendizajes intraestatales en políticas hacia  
la primera infancia**

**Florencia Cecilia Fielitz Muñoz**

Tutora: Laura Paulo Bevilacqua

**2015**

## **Agradecimientos**

Deseo expresar un profundo agradecimiento a todos aquellos que directa o indirectamente estuvieron involucrados en el desarrollo de este trabajo.

Agradezco en primer lugar a Laura Paulo por haber sido guía en todo el camino recorrido, por generar en cada instancia una oportunidad de aprendizaje, por dedicarme tiempo y acompañarme en todo este proceso.

Agradezco también a mis compañeros de carrera, en especial a Pedro Da Costa, por su preocupación, por sus sugerencias y apoyo.

A la Universidad de la República, más precisamente a la Facultad de Ciencias Sociales, por todo el arduo trabajo que desemboca en la formación de esta carrera por la cual he generado vocación.

Agradezco de manera especial a mi familia y amigos, que apoyaron y entendieron las diferentes etapas de este trabajo, y también el transcurso en sí de toda mi formación académica. En particular a Christian que ha sido mi compañero de vida y gran soporte en todo este proceso, a Margarita, Carlos, Gustavo, Mary, Flora y Lucienne.

# Contenido

<b>Introducción</b> .....	3
<b>1 Marco teórico conceptual</b> .....	6
1.1 Aspectos generales de las Políticas Sociales .....	6
1.2 Familia e Infancia .....	10
1.2.1 La familia y su rol ante la primera infancia.....	10
1.2.2 Construcción social de la infancia.....	13
1.3 Primera infancia en condiciones de pobreza .....	16
<b>2 Marco del conocimiento actualizado</b> .....	19
2.1 Políticas de atención a la primera infancia en Chile .....	19
2.2 Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia: De Cero a Siempre, en Colombia.....	23
2.3 Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia de España.....	24
2.4 Reflexiones acerca de los tres modelos de políticas de infancia presentadas. ....	27
<b>3 Políticas de atención a la primera infancia en Uruguay</b> .....	29
3.1 La infancia en las políticas sociales desarrolladas por el Estado .....	30
3.2 Oferta estatal de políticas sociales de atención a la primera infancia .....	35
3.3 Dos políticas de atención a la primera infancia desde la administración del Frente Amplio.....	37
<b>4 Las cartas sobre la mesa</b> .....	41
4.1 Infancia es el que no tiene voz.....	42
4.2 Sistema de Información para la Infancia .....	47
<b>5 Reflexiones finales</b> .....	55
<b>Bibliografía</b> .....	56

## Introducción

El presente documento consiste en la exposición de una investigación de carácter exploratorio, que tiene por objetivo esbozar un acercamiento a la situación actual de las políticas sociales destinadas a la primera infancia en Uruguay, específicamente desde la asunción del Frente Amplio en el gobierno nacional. Este documento trata la atención que el Estado presta a la primera infancia, haciendo hincapié en la evaluación, en el marco institucional y en el seguimiento elaborado acerca de las diferentes políticas sociales de infancia vigentes.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: comienza presentando *la estrategia metodológica*, planteo y fundamentación de la metodología de estudio seleccionada dando cuenta de la importancia del objeto de estudio planteado.

Luego, dentro del capítulo *Marco teórico conceptual*, se desarrollan las tres categorías de análisis. En primer lugar *políticas sociales*, estableciendo sus características generales y determinaciones históricas. En segundo lugar *familia e infancia*, reflexionando sobre el rol de la familia ante la primera infancia y estableciendo un recorrido histórico sobre su construcción social. Por último la *situación actual de la infancia en condiciones de pobreza*.

En el capítulo *Marco de conocimiento actualizado*, se presentan tres modelos de políticas dirigidas a la primera infancia. El primero pertenece a Chile (Chile Crece Contigo). En segundo lugar, el modelo de política de infancia es tomado desde Colombia (Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre). Por último, el tercer caso corresponde a España (Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia).

Posteriormente, el apartado *Políticas de atención a la primera infancia en Uruguay*, presenta el recorrido histórico de las políticas sociales de infancia en nuestro país, se describe la oferta pública estatal de los programas sociales vigentes destinados a dicha población y se reflexiona acerca de dos políticas de infancia formuladas durante la segunda administración del Frente Amplio (años 2010-2015): el Programa Cercanías y el Programa Uruguay Crece Contigo.

En el capítulo, *Las cartas sobre la mesa*, se desarrollan dos apartados que ahondan las particularidades que las políticas de atención a la primera infancia tienen en Uruguay. En el primero “*Infancia es el que no tiene voz*” se discuten las actuales prestaciones sociales destinadas a la familia y la infancia como política asistencial de referencia y se reflexiona sobre las concepciones de derechos de los niños, sus verdaderos alcances y limitaciones. El segundo “*Sistema de Información para la Infancia*” profundiza el análisis de la evaluación a las políticas de infancia, desde el ámbito estatal en nuestro país, haciendo referencia a la vasta información que actualmente se posee de los beneficiarios de las políticas y el uso que el Estado desde sus Instituciones lleva adelante para mejorar el diseño y desarrollo de las mismas.

Cerrando el documento se presentan las *Reflexiones finales* correspondientes.

En relación al marco teórico metodológico considerado para la elaboración del documento, el modelo seleccionado es Investigación Exploratoria<sup>1</sup>. La misma no intenta dar explicación respecto al problema de conocimiento seleccionado, sino sólo recoger e identificar antecedentes generales, números y cuantificaciones, temas y tópicos respecto del problema investigado. La postura teórica-metodológica que se asume en la investigación, tiene base en la perspectiva de producción y construcción social de las políticas de atención a la primera infancia haciendo énfasis en hogares bajo condición de pobreza, que han sido atendidos mediante políticas sociales a través de instituciones estatales.

El diseño de la investigación responde al modelo exploratorio, proponiendo sondear el estado de situación de un fenómeno (como ser una política social). Este modelo se caracteriza por ser más flexible en su metodología en comparación con los estudios descriptivos o explicativos, y son más amplios y dispersos que estos otros dos tipos. El método se adapta al objeto de estudio seleccionado al llegar a una aproximación del problema planteado y poder enunciar reflexiones teniendo en cuenta el marco metodológico y el análisis a desarrollar.

---

<sup>1</sup> Batthyány, K, Cabrera, M. (2011). Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial. Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE) de la Universidad de la República. Uruguay.

Las fuentes de información utilizadas para elaborar el documento fueron de tipo primario y secundario. Las primarias, refieren a las cuatro entrevistas llevadas a cabo a informantes calificados, con el objetivo de profundizar aspectos claves de las políticas de atención a la primera infancia e identificar problemas aún no resueltos por parte del accionar estatal. Las fuentes secundarias, corresponden a la revisión bibliográfica de datos publicados por organismos públicos y privados, informes e investigaciones publicadas en libros y documentos, que refieren a las diferentes modalidades de intervención pública (provisión, articulación, coordinación) en los planes o programas destinados a la población de referencia.

La definición del objeto de estudio se enmarca en que actualmente en Uruguay la oferta pública social de atención a la primera infancia se presenta de manera dispar, coexistiendo varios programas y proyectos de distinto enfoque, provenientes de instituciones diferentes, creando una lógica fragmentada de los servicios del Estado.

# 1 Marco teórico conceptual

El tema desarrollado en la tesina es el “Aprendizaje derivado de la evaluación e intervención del Estado, en políticas sociales destinadas a la primera infancia, en hogares bajo condición de pobreza”. Dado que abarca grandes conceptos, y para poder crear un marco referencia que lo contenga, se seleccionaron tres categorías de análisis. En primer lugar, aspectos generales de las políticas sociales, es a través de ellas que se interviene en la realidad y es desde sus evaluaciones que el Estado se nutre para desarrollar nuevos márgenes de acción. En segundo lugar, familia e infancia, debido a que son el espacio de intervención, problematización y desarrollo de las políticas estatales. Por último, primera infancia en condiciones de pobreza, dado que es el problema objeto de atención de las políticas seleccionadas.

## 1.1 Aspectos generales de las Políticas Sociales

Las políticas sociales suelen ser identificadas como acciones que tienen por objeto de atención los problemas sociales que una determinada sociedad atraviesa. Son políticas públicas que regulan la forma en que la población se reproduce y socializa, también se encargan de proteger a las personas de las situaciones de riesgo. Las políticas sociales se suelen desarrollar en ámbitos de empleo, educación, salud, sistemas de seguridad social y asistencia y todo análisis que se pretenda hacer de ellas, debe tomar en cuenta el modelo económico-social que la crea.

En este sentido, es importante el aporte que Tamayo Sáez realiza sobre la concepción de las políticas sociales, para el autor son *“el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”*<sup>2</sup>. Cabe destacar de su afirmación la doble deferencia de las políticas desde los ciudadanos y la administración de turno.

En las últimas décadas las sociedades atraviesan profundos cambios que son producto de múltiples factores económicos, sociales, culturales, políticos y demográficos que impactan y modifican el sistema social, *“(...) la irrupción de nuevas formas reproductivas, la emergencia de nuevos arreglos familiares, los procesos de segregación*

---

<sup>2</sup> Tamayo Sáez, M. (1997).El análisis de las políticas públicas. En: La nueva administración pública. Madrid. Editorial Alianza Universidad. Pág.02.

*residencial, la aparición de diversas e inéditas expresiones de exclusión social (...)*<sup>3</sup>, todos ellos constituyen factores que afectan a una gran parte de la población y que son secuelas de la “*cuestión social*”. Entendida como la relación de conflicto entre capital y trabajo, propio del sistema capitalista, generando desigualdades y contradicciones que son transferidas a las familias y a los individuos como únicos responsables de dichas situaciones, cuando la realidad es que son reproducidas por el propio sistema capitalista.

Según Robert Castel<sup>4</sup>, la pobreza es un problema emergente de la “*cuestión social*”<sup>5</sup> aludiendo a las dificultades que exhiben las sociedades modernas para sostener la inserción social de toda la ciudadanía y de allí, la cohesión del conjunto de la sociedad.

Para contextualizar brevemente el devenir de las políticas sociales, tomaremos el análisis realizado por la Dra. Mónica De Martino<sup>6</sup> que prioriza la evolución histórica de las mismas en las últimas décadas. Establece como punto de partida el modelo keynesiano-fordista hasta su pasaje al modelo neoliberal. El modelo keynesiano-fordista se caracteriza por tener “*un Estado regulador e intervencionista, incluso en la producción, los servicios y el comercio, redistribución de los ingresos, niveles importantes de movilidad social vinculada al Estado a través de mecanismos corporativistas (...) las políticas sociales dentro del modelo keynesiano-fordista reforzaron el proceso de acumulación encaradas básicamente como ‘una dimensión de la inversión y no del gasto’*. En líneas generales, podemos decir que este tipo de políticas dotó al desarrollo capitalista de un sesgo reformista, alimentó la movilización social, otorgando legitimidad al sistema político con base en la extensión de los derechos de ciudadanía”<sup>7</sup>. Para el modelo, la intervención del Estado en la economía mediante la inversión pública, el trabajo intenso, el incentivo al consumo y el pleno empleo, aseguraban un alto nivel de actividad económica necesario para el desarrollo de la sociedad.

---

<sup>3</sup> UNICEF. (2009). Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, Uruguay. Pág. 9.

<sup>4</sup> Castel, R. (1997). La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado. Bs. As. Argentina. Ed. Paidós.

<sup>5</sup> Por “*cuestión social, en el sentido universal del término, queremos significar el conjunto de problemas políticos, sociales y económicos que el surgimiento de la clase obrera impuso en la constitución de la sociedad capitalista. Así la cuestión social está fundamentalmente vinculada al conflicto entre el capital y el trabajo*”. Netto, J.P. “Capitalismo Monopolista y Servicio Social”. Editorial Cortez. Sao Pablo, Brasil. (1992).

<sup>6</sup> Dra. Mónica Solange De Martino Bermúdez, Asistente Social Universitaria. Socióloga. Máster en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales. Documento publicado en la Revista Fronteras. “Políticas Sociales y Familia. Estado de bienestar y neo-liberalismo familiarista”.2001.

<sup>7</sup> De Martino, M. (2001). Políticas Sociales y Familia. Estado de bienestar y neo-liberalismo familiarista. En: FORENTERAS, Revista Departamento de Trabajo Social, UDELA: FCS. Pág. 105.

El Estado de bienestar generó políticas sociales determinadas por el contexto económico y social-histórico, donde sus características más relevantes fueron priorizar lo social, reforzar la ciudadanía y los derechos individuales de los sujetos. Buscando así fortalecer a la familia, para que fuera autónoma y lograra resolver los conflictos de la vida privada de sus miembros en su interior, de esta manera se defiende el concepto de la familia como ámbito privado. Una de las críticas más relevantes a este modelo de Estado fue que *“la expansión del Estado de bienestar había sido una invasión a los lazos humanos y a las raíces instintivas de la individualidad (...) y el fortalecimiento de la familia nuclear, caracterizada por el aislamiento de la mujer dentro del hogar y su posición sumisa en el ámbito de las actividades económicas”*<sup>8</sup>.

A fines de la década de los 70 y principio de los 80 inicia la crisis de los Estados de bienestar dando paso al modelo neoliberal, con características de focalización, descentralización y delegación de funciones al sector privado. Esta adaptación de un modelo a otro fue inminente, debido a la crisis de rentabilidad de capital para mantener la relación productividad-salarios del modelo fordista. Asimismo, en el contexto mundial se instauraba la economía globalizada, con grandes organizaciones mundiales acordes al nuevo modelo que se estaba desarrollando. El pensamiento keynesiano abre paso al modelo monetarista, donde se desacreditó la planificación económica por parte del Estado, las empresas públicas debían ser privatizadas y los subsidios estatales recortados, buscando instaurar la política de mercado. Con el desmantelamiento del Estado de bienestar, básicamente se pretende achicar el margen de intervención del Estado, *“en otras palabras, la crisis del Estado de Bienestar aparentemente requiere una ‘solución familiar’ al menos parcial, en términos de reducir su dependencia de los servicios colectivos y ‘aumentar’ o ‘redescubrir’ la autonomía e iniciativa personal/familiar”*<sup>9</sup>. De esta manera, el modelo neoliberal es caracterizado por *“una desregulación amplia de la economía, autonomía del sector financiero, abandono de las funciones estatales de promoción e integración social, manteniendo su intervención en lo relativo a la fijación del tipo de cambio y políticas tributarias”*<sup>10</sup>. En líneas generales las políticas sociales en el modelo neoliberal son encaradas como una serie de medidas que

---

<sup>8</sup> Op.cit. Pág.109.

<sup>9</sup> Op.cit. Pág.111.

<sup>10</sup> Op.cit. Pág. 111.

apuntan a compensar los efectos negativos de los ajustes macroeconómicos del nuevo sistema.

Las transformaciones en el campo de las políticas sociales en la década de los 90 se orientaron a reforzar los componentes de tipo liberal en el modelo de protección social ampliando la participación del mercado en la oferta de bienestar. Paralelamente se revalorizaron las políticas de asistencia social basadas en la comprobación de medios para asignar beneficios y se enfatizaron las obligaciones de los destinatarios de las políticas de asistencia incorporando contraprestaciones por los subsidios recibidos. Estas políticas colocan a los sujetos en una actitud de dependencia al sentirse reconocidos con la ayuda que reciben y no fortalecen la realidad de su acción que es que están apropiándose de sus derechos.

El modelo neoliberal que sustenta normativamente a las políticas sociales focalizadas en la necesidad de que los fondos establecidos sean aplicados en casos bien definidos, asigna un papel central al mercado como regulador de los riesgos sociales, dejando sólo las situaciones considerados intolerables, como la pobreza extrema, en manos de la acción estatal focalizada. De esta manera, se fueron gradualmente debilitando las políticas universales al momento que avanzaban los modelos asistenciales y las políticas focalizadas, que basan el derecho al acceso en la condición-acreditación de pobreza y son supeditadas al cumplimiento de ciertos compromisos por parte de la población beneficiaria (generalmente la asistencia al sistema educativo y los servicios de salud). Este tipo de políticas tienden a reforzar las desigualdades sociales, anclando a las familias pobres en una modalidad de supervivencia subordinada a las prestaciones sociales, *"...las políticas públicas no serán en los tiempos que corren un pasaporte al ascenso social, sino mas bien, un lugar de anclaje y cristalización territorial, sumidas a una matriz valorativa que reivindica la focalización y cuya pretensión será subsanar los efectos visibles de un mal funcionamiento social, evitando ver las causas estructurales de la pobreza (...) el criterio dominante, la construcción de una ciudadanía asistida, subsidiada, tutelada, que en un escenario de disolución de demandas y acciones colectivas construyen una articulación entre pobres y un Estado como contraparte, favoreciendo la ilusión de 'ser parte de' en un contexto de desafiliación social, promoviendo el desprendimiento de los colectivos reales y conformando un círculo de*

*clientes permanentes de proyectos sociales*<sup>11</sup>. Es relevante mencionar que el pasaje del modelo neoliberal, fuertemente criticado debido a las consecuencias sociales que derivaron de su implementación y desarrollo, agudizó los problemas sociales, acentuándose principalmente el impacto negativo en las familias que quedan al margen del mercado. El modelo neoliberal generó políticas sociales privatizadas, donde el Estado terceriza los servicios financiando a empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil, políticas focalizadas y selectivas, aplicadas a sectores de la población más vulnerables a modo de compensar los efectos de la cuestión social y recortar el gasto.

Las políticas sociales son un campo en permanente construcción, la ideología, los avances tecnológicos y el aprendizaje constante de la realidad son parte de su propia evolución. El desafío para las nuevas políticas podría ser visto desde una mayor evaluación y permanente diseño de adecuación, como medio para el logro de sistemas que aborden integralmente los problemas que afectan a la sociedad, *“es imprescindible una reflexión que permita dar respuesta y diseñar políticas públicas que favorezcan la conciliación entre trabajo y familia, ente espacios públicos y privados, entre el mundo doméstico y el social, que no reproduzcan la discriminación laboral, desigualdades de género y que posibiliten la vida familiar”*<sup>12</sup>.

## **1.2 Familia e Infancia**

### **1.2.1 La familia y su rol ante la primera infancia**

Una de las transformaciones sociales más importantes que se han suscitado en las últimas décadas ocurre a nivel familiar, dado que se han producido diversos cambios que culminan en nuevo arreglos familiares. La familia tradicional (nuclear: padre, madre e hijos) ha experimentado transformaciones en su composición, lo que deriva en nuevos tipos de familia (monoparental, extensa, familias ensambladas, entre otras). Como expresa Jelin, *“esa familia “normal”, está atravesada por mamás que trabajan, por divorcios y formación de nuevas parejas con hijos convivientes y no convivientes”*<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup>Duschatky, S. (2000). Tutelados y asistidos, Programas Sociales, Políticas Públicas y Subjetividad. Tramas Sociales. Ed. Paidós. Buenos Aires. Pág.16.

<sup>12</sup>Aguirre, R., Batthyány, K. (2007). Genero, políticas públicas y reforma social. En: Fassler, C. Políticas de inclusión social. Análisis y propuestas. Serie de Políticas Públicas. Red Género y Familia. UNFPA. Montevideo. Pág. 84.

<sup>13</sup>Jelin, E. (1988). Pan y afectos. La transformación de las familias. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires. Pág. 18.

La familia, a efectos de este documento, es entendida como *“un núcleo de personas que conviven en determinado lugar, durante un lapso de tiempo más o menos largo y que se hayan unidas (o no) por lazos consanguíneos. Ellas tienen como tarea primordial el cuidado y la protección de sus miembros, y se encuentra dialécticamente articulada con la estructura social en la cual está inserta (...) La familia es la institución social que regula, canaliza y confiere significado social y cultural. Incluye también la convivencia cotidiana, expresada en la idea del hogar y del techo: una economía compartida, una domesticidad colectiva y el sustento cotidiano”*<sup>14</sup>. Esta concepción de familia, implica comprender las mismas como una institución social, que es históricamente determinada en la realidad inmersa.

La familia es entendida por la Dra. Mónica De Martino como *“entidades o arreglos afectivos sexuales que reproducen una estabilidad normativa, ella comparte con otras épocas de la historia, la convivencia, las relaciones de poder asimétricas entre géneros, es una entidad social que carga a sus espaldas la reproducción biológica y la reproducción social de la vida en sociedad. Tiene la función de estabilidad normativa, con el fin de garantizar que las nuevas generaciones aprendan las formas de convivencia en la sociedad”*<sup>15</sup>. Desde su concepción es relevante resaltar el rol normativo de la familia, como medio para posibilitar las relaciones entre los sujetos.

Los cambios ocurridos en las unidades familiares acompañan el transcurrir del tiempo y han derivado en múltiples configuraciones de familia, las mismas distan del modelo nuclear, aunque sea necesario asumir que aún se encuentra arraigado en gran parte del colectivo social. Los cambios ocurridos son parte de la problemática social actual, el punto está en que han afectado en mayor proporción a aquella población que pertenece a la pobreza. Respecto de la relación entre familia y pobreza, Jelin realiza los siguientes cuestionamientos: *“¿Qué pasa con las familias de menores recursos económicos, aquellas que se encuentran en situaciones de carencia de recursos para llevar adelante las tareas de mantenimiento cotidiano? ¿Hay algo para decir respecto de la relación entre familia y pobreza? El tema es importante para una perspectiva democrática e igualitaria, ya que está claramente demostrado que el crecimiento*

---

<sup>14</sup>Mioto, R. (1997). Familia e Servicio Social-contribuciones para el debate. En: Revista Servicio Social y Sociedade. Año XVIII. Editorial Cortez. Pág. 100.

<sup>15</sup>Dra. Mónica De Martino, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 25 de Setiembre de 2015.

*económico no es, en sí mismo, fuente de equidad social*<sup>16</sup>. Sus reflexiones son un nudo aún no resuelto en la sociedad, partimos de la idea de que somos iguales, ciudadanos, pero no todos tenemos las mismas oportunidades de desarrollo en el modelo económico vigente.

Frente a esta situación es relevante la reflexión que realiza Rico de Alonso en cuanto a que *“La familia se recompone, se adapta, se defiende. Con muchos voceros y pocos defensores, es unidad social que garantiza la transmisión de la cultura, la supervivencia de sus miembros en condiciones muy diversas. Las realidades de la familia de hoy serán las bases de la sociedad futura”*<sup>17</sup>. Las funciones que se esperan de la familia son las de reproducción de nuevos integrantes para la sociedad, la regulación de la sexualidad, la mantención y cuidado físico de sus miembros, la función afectiva y la socialización de los hijos, todas ellas signadas por la clase social que ocupa dicha familia en la sociedad. Cuando no es capaz de satisfacer todas esas funciones y se da una interacción conflictiva, el Estado interviene en su rol como garante de los derechos individuales, pero también como regulador de la vida privada, quedando esa familia en una relación de tutelaje con respecto al Estado, el punto está en esa interacción se manifiesta en las familias con bajos recursos.

A efectos de desarrollar las políticas sociales que atienden las desigualdades, es importante entender a la familia como una unidad social única, cada una de ellas es diferente, no hay un único modelo, la misma resulta de la construcción social donde está inserta. El Estado desde sus políticas sociales, debería abordar a la familia en su totalidad sin descuidar su particularidad, de modo tal de no alterar las relaciones y generar bienestar, *“El desafío es entender la complejidad en la que se construyen y desarrollan los vínculos familiares en una sociedad desigual y la necesaria integralidad e intersectorialidad de las políticas para dar cuenta de esa complejidad”*<sup>18</sup>.

La esfera familiar puede considerarse como un tipo específico de relación social, cargada de subjetividad y acciones que impactan de diferente manera a sus integrantes, *“es importante reconocer, conocer y analizar las múltiples formas de ser padres/madres y*

---

<sup>16</sup>Jelin, E. (1988). Pan y afectos. La transformación de las familias. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires. Pág. 97.

<sup>17</sup>Rico de Alonso, A. (2001). Familia, género y pobreza urbana en Colombia: Supervivencia y futuro en Colombia. Papel Político No.13. Editorial Papel Político. Pág. 115.

de ser niño. Es decir, las familias, infancias y roles parentales como entidades plurales y flexibles, histórica y socialmente contextualizadas. Entendemos las familias como grupos abiertos, atravesados por diferentes líneas de conflictos (...) que procesan, en definitiva, la producción y reproducción de determinada sociedad y en la que la infancia posee diferente estatus y valoración”<sup>19</sup>.

### 1.2.2 Construcción social de la infancia

Actualmente es común considerar a la infancia como una etapa específica y delicada de la vida de un ser, sin embargo, no siempre ha sido así. El concepto de niñez varía según el período histórico y la cultura en la que se desarrolla el individuo.

Desde este documento se plantea a la infancia como una construcción social, que refiere a cómo entendemos al niño, cuál es su rol en la sociedad, cuáles son sus espacios y cómo actúa el adulto frente a él. Cuando pensamos en un niño la imagen que se nos presenta es la de un ser pequeño, vulnerable, dependiente, pero estas representaciones varían según el contexto socio-histórico, por ello existen varias concepciones de infancia. Desde esta postura, es necesario entenderla como una formación social, el niño adopta patrones de comportamiento que son emitidos por sus semejantes en el espacio cotidiano, los mismos se tornan medidas de control social y pautas de comportamiento y convivencia.

Dichas formaciones sociales se dan por medio de un proceso histórico social, las mismas cobran sentido si son compartidas por los individuos en un espacio y tiempo determinado. El desarrollo del niño requiere de un movimiento dialéctico constante entre el hombre y la realidad social que lo rodea, ello explica la idea de cómo el hombre puede ser producto y productor de su entorno. *“La sociedad es un producto humano. La sociedad es una realidad objetiva. El hombre es un producto social”*<sup>20</sup>. La infancia, desde una mirada histórica, ha transitado por diferentes etapas: en el período denominado “Barbarie” que abarca desde la etapa de la colonización hasta fines del siglo XIX, la infancia fue considerada como *“invisible ante los ojos de la sociedad, el niño era*

---

<sup>18</sup> Aguirre, R., Batthyány, K. (2007). Género, políticas públicas y reforma social. En: Fassler Clara. Políticas de inclusión social. Análisis y propuestas. Serie de Políticas Públicas. Red Género y Familia. Pág.84.

<sup>19</sup> De Martino, M. (2009). Perspectivas teórico-metodológicas para el análisis de la intervención técnica en procesos familiares. Documentos de Trabajo No. 20. UDELAR: FCS: DTS. Pág. 49.

<sup>20</sup> Berger, P. y Luckmann, T. (1988). Construcción social de la realidad. Buenos Aires. Amorrortu Ed. Pág.72.

*entendido ‘como el hombre en miniatura’, como una etapa necesaria para alcanzar la madurez”, la niñez no fue otra cosa, por ejemplo, que la primer fase hacia la plenitud”<sup>21</sup>.*

El concepto de “hombre en miniatura” es desarrollado por Philippe Ariès (1914-1984) quien es considerado uno de los grandes renovadores de la historiografía francesa. Dentro de sus obras, encontramos *“El niño y la vida familiar bajo el Antiguo Régimen”*, que reseña al contexto Europeo en la Edad Media hasta la Modernidad. En su trabajo menciona la inexistencia del niño en el arte medieval (S.XII), éste se representaba como un hombre en miniatura sin ninguna expresión infantil. Para Ariès esto reflejaba la concepción de la infancia, la diferencia entre adulto y niño era marcada por el tamaño y no por su rol en la sociedad.

Antes del siglo XVI, parecía no admitirse la existencia autónoma de la infancia, en tanto categoría diferenciada de la adultez. Puede expresarse entonces, que si bien niños existieron desde el comienzo de los tiempos, no puede decirse lo mismo acerca de la infancia<sup>22</sup>.

El descubrimiento de la infancia como un período con características propias comienza recién en el siglo XVIII (siglo de las luces), las pinturas de la época lo revelan con las particularidades morfológicas con que se los presentan. En ese mismo siglo el filósofo Jean Rousseau (1712-1778) tomó en cuenta la importancia de la protección y los cuidados a la infancia como una etapa con características propias. Fue a partir de sus trabajos que se abre otra línea de pensamiento de lo que se venía interpretando como niño hasta ese entonces. La infancia va ocupando cada vez más espacio social, *“en los siglos XVII y XVIII surge la necesidad de ocuparse de la infancia como un período especial de inocencia y debilidad, y es necesario separarlo del mundo adulto. El niño se convierte en objeto de cuidado y afecto de sus padres, en el mundo privado que se configura, la familia comienza de esta forma a organizarse en función del niño, saliendo éste del anonimato”<sup>23</sup>.*

La familia en este nuevo contexto se presenta como dispositivo disciplinador del niño, asignando a cada integrante un rol que permita la convivencia pacífica. En el siglo XIX *“se comienza a dudar de que la familia pueda satisfacer las necesidades de sus*

---

<sup>21</sup> Barrán, J.P. (1990). Historia de la Sensibilidad en Uruguay. Tomo 2, El Disciplinamiento (1860-1920). Montevideo Ediciones de la Banda Oriental, Facultad de Humanidades y Ciencias Políticas. Pág. 101.

<sup>22</sup> Leopold, S. “Tratos y Destratos: Políticas públicas de atención a la infancia en el Uruguay (1934-1973). Tesis de Maestría, Pág. 17

*miembros, justificando así la expansión de la escuela y de los servicios de bienestar social ejerciendo un control social sobre tareas que hasta entonces desempeñaba la familia*<sup>24</sup>. De esta manera, el Estado descubre al niño, entendiéndolo como el futuro de la sociedad, implicando la implementación de dispositivos de atención y control. Todas estas transformaciones en el tratamiento de la infancia no se dan de forma natural, sino que tienen una intencionalidad, suceden en un momento histórico determinado, con un claro objetivo y por cierto núcleo de la sociedad.

A finales del siglo XIX comienza a desarrollarse la ideología tutelar con relación a la familia y a una parte de la infancia mediante la reunión en un mismo objetivo de lo que pueda amenazarla -infancia abandonada o en peligro- y de lo que pueda volverla amenazadora- el menor delincuente<sup>25</sup>.

En este contexto histórico, se comienza con la tutela de las familias pertenecientes a las clases populares y se establecen los jueces de menores y otras instituciones de control. Estas medidas forman parte de la doctrina de la situación irregular que pasa a ser el contexto jurídico con que se orientaban las políticas de infancia. La doctrina de la situación irregular entra en crisis en la década de los 80 aproximadamente. Es en la modernidad tardía que se comienza a prestar una atención diferente a la infancia, entendiendo al niño como sujeto de derecho. Esta nueva concepción del niño para los liberales implica que en primer lugar hay obligaciones que cumplir y luego se vela por los derechos que son consecuentes a las mismas.

El 20 de noviembre del año 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño, que fue elaborada sobre la base de los derechos humanos intrínsecos a cada persona. En Uruguay es ratificada a partir de setiembre de 1990 y en el año 2004 se aprueba el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley 17.823. *“El nuevo paradigma jurídico-social que supero a los anteriores es constituido por la “Doctrina de las Naciones Unidas sobre protección integral de la infancia”, plasmada en la Convención de los Derechos del Niño*<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup>Cal, M., Cardozo, S. y Gómez, C. (2003). “Aportes para un trabajo con familias”. División Prevención y Promoción Comunitaria. INAME. Pág.5.

<sup>24</sup> Cafaro. A.L. (2008). La construcción socio-histórica de la infancia. Algunos desafíos en la actualidad. En Revista Regional de Trabajo Social. Pág. 14.

<sup>25</sup>Palummo, J. (2009). Para una crítica a la matriz tutelar. En: De Martino, M. “Infancia, Familia y Género. Múltiples problemáticas, múltiples abordajes”. Comp. Ed. Cruz del Sur. Pág. 155.

<sup>26</sup>De Martino, M. (2009). Políticas Sociales y Familia. Estado de Bienestar y Neo-liberalismo Familiarista. UDELAR: FCS: DTS. Metodología de la Intervención Profesional III. Pág. 37.

El cambio de paradigma ha permitido concebir a la niñez desde un nuevo lugar y perspectiva, que está enmarcada en el niño como sujeto de derecho, y no ya como objeto de tutela. *“Las políticas de infancia pasan a ubicarse en el campo de los Derechos Humanos (...) la Convención jerarquiza el lugar de la familia y la comunidad en el desarrollo del niño, así como reconoce la pluralidad de situaciones y arreglos familiares”*<sup>27</sup>.

De esta manera, la infancia es visualizada desde una perspectiva de derechos, dejando de lado la concepción de la doctrina de la situación irregular, se abre camino a la protección integral que implica una perspectiva de garantías (marco legal) a los derechos. Las prácticas cotidianas de la familia y la sociedad se orientan en base a su principal idea que es el *interés superior del niño*, concepto que pasa a guiar toda acción emprendida en materia de infancia.

### **1.3 Primera infancia en condiciones de pobreza**

A efectos de este documento *“La primera infancia es concebida como el período de vida comprendido entre la concepción y los tres años de edad, dicha etapa es de suma importancia por ser donde se sientan las bases de todo el desarrollo posterior del individuo. En los primeros años de edad se constituye una parte importante del desarrollo intelectual, emocional, físico, inmunológico y social”*<sup>28</sup>. El desarrollo infantil depende de una multiplicidad de factores, donde el centro es el niño y su potencial biológico, pero sobre el cual la familia, la comunidad (que incluye las instituciones desde las que se actúan) y los niveles más macro (economía y derechos) se complementan para dar cuenta de determinados resultados. El espacio cotidiano donde crece el niño es en última instancia el factor que más influencia tiene para su desarrollo.

Uno de los problemas de la sociedad actual es la *“infantilización de la pobreza”* que refiere a la *“concentración de las situaciones más desfavorables en las generaciones más jóvenes”*<sup>29</sup>. Dicha problemática está ligada a los cambios económicos, políticos y sociales, al desempleo, al alto índice de natalidad en los hogares más pobres, todos estos factores impactan en las familias dificultando sus posibilidades de mejora y afectan especialmente a los niños.

---

<sup>27</sup> Op. Cit. Pág. 37.

<sup>28</sup> Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación, ENIA. Pág. 25.

<sup>29</sup> UNICEF. Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2005. (2009). Pág. 9.

La infantilización es una manifestación, especialmente cruda, de las distancias y desamparos creados por nuestra modalidad de vida en sociedad, de las condiciones a que están sometidas las familias de los sectores a que pertenecen estos niños y niñas, pero también del tipo de pobreza de una sociedad. La pobreza bien puede ser entendida como el resultado de la negación sistemática, estructural y coyuntural, de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales consagrados. La pobreza infantil nos remite a la pobreza del mundo adulto, a la negación de acceso y de participación en la heterogeneidad de bienes y recursos históricamente disponibles en una sociedad concreta<sup>30</sup>.

En relación a ello es importante el aporte de la Dra. Sandra Leopold a la situación actual del país *“Nosotros como país venimos arrastrando la definición de la infantilización de la pobreza en el país que de alguna manera fue anunciada por Juan Pablo Terra en su trabajo de comienzos de los años 80, pobreza que alcanzó cifras terribles en el marco de la crisis del año 2002 donde más de la mitad de los niños del país se ubicaban bajo la línea de la pobreza, esa realidad fue contrarrestada con las políticas que se empezaron a implementar en el año 2005, donde los niveles de pobreza no sólo se detienen sino que comienzan a bajar en el país, pero aún así con todas las disposiciones de políticas que se implementaron en estos últimos diez años, los más desfavorecidos siguen siendo los más pequeños, esto aún no se ha podido resolver”*<sup>31</sup>.

Si hablamos de pobreza en la primera infancia, el fenómeno involucra muy especialmente a la sociedad, dado que la pobreza no es un fenómeno individual o familiar, sino un proceso social cuya manifestación más evidente son las condiciones de vida de sectores más afectados. El ordenamiento social y económico determina que gran parte de la población infantil se vea discriminada en el desarrollo de sus potencialidades y necesidades sociales, como ser interacción, cuidado, conocimiento y formación, privándola de esta manera de sus derechos y quedando expuesta a mecanismos diversos de explotación, abuso y exclusión.

El desamparo social remite a una situación y un proceso social que deja a uno o más sectores de población librados a su suerte (...) refiere a la ausencia, insuficiencia o in-adequación de un conjunto complejo de recursos, instituciones, mecanismos, normas necesarias para constituirse, vivir, desarrollarse como

---

<sup>30</sup>Terra, C. (2010). ¿Infantilización de la pobreza o pauperización de sectores populares? Calves para una problematización. En M. Serna, *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*. Montevideo: FCS-DS: ASDI: CLACSO.

<sup>31</sup> Dra. Sandra Leopold, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 6 de Octubre de 2015.

personas, sujetos sociales, miembros de una sociedad en igualdad de condición y reconocimiento<sup>32</sup>.

La primera infancia es un período corto y muy dinámico, cualquier trastorno que afecte la salud, la nutrición o el desarrollo en esta etapa puede acarrear problemas que persistirán en el tiempo. En ese período de vida, se produce el desarrollo del niño, destacando como proceso de cambio más importante el crecimiento del cerebro, que depende tanto de la genética como de la experiencia de vida y tiene su máxima expresión durante su primer año. Las políticas sociales dirigidas a la infancia generan un impacto directo, tanto en materia de salud, como en educación, cuidado y protección y es por ello que se tornan cruciales más aún cuando su aplicación es en contexto de pobreza.

Intervenir en primera infancia implica trabajar desde las potencialidades de las familias y del niño, abrir posibilidades y promover los derechos y autonomía de las personas, de modo tal que *“la persona desarrolle capacidades para identificar, conocer y significar las propias necesidades a través de estrategias integrales que contribuyan a la apropiación del conocimiento y el ejercicio de los derechos”*<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup>Terra, C. (2010). ¿Infantilización de la pobreza o pauperización de sectores populares? Calves para una problematización. En M. Serna, *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*. Montevideo: FCS-DS: ASDI: CLACSO.

<sup>33</sup>Cafaro. A.L. (2008) La construcción socio-histórica de la infancia. Algunos desafíos en la actualidad. En Revista Regional de Trabajo Social. Pág.17.

## 2 Marco del conocimiento actualizado

A partir de la idea central de la monografía referida al aprendizaje que el Estado recoge de la evaluación de las políticas de infancia, se presentan a continuación tres modelos de políticas dirigidas a dicha población. En primer lugar, desde Chile se realiza una reseña de las recientes evaluaciones haciendo foco en el actual Sistema de Protección Integral a la Infancia, Chile Crece Contigo. En segundo lugar, desde Colombia se presenta el aprendizaje que ha generado el Estado a través de la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre. Por último, el tercer caso es desde España, tomando al Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA) que ya cuenta con dos períodos de desarrollo.

*“La evaluación de programas y políticas estatales es actualmente un imperativo técnico, político y ético para la Administración Pública”<sup>34</sup>. Interesa informar a la ciudadanía si los planes, programas y proyectos que el Estado desarrolla se cumplen de manera eficiente, de modo tal de rendir cuentas ante la sociedad y de poder avanzar desde las políticas públicas hacia las metas planteadas. “Realizar un análisis de los programas de atención a la primera infancia es básicamente un estado de la práctica, ello significa sistematizar reflexiva y sistemáticamente el conjunto de experiencias, acciones y actividades que se han realizado bajo el abanico de programas que son desarrollados por el Estado desde diferentes instituciones que trabajan con dicha población”<sup>35</sup>.*

Los conceptos clave que guiarán el presente capítulo son: evaluación, aprendizaje del Estado, institucionalidad, familia y marco legal.

### 2.1 Políticas de atención a la primera infancia en Chile

En la República de Chile en el año 2006 se conformó el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma a las Políticas de Infancia, cuyo mandato específico fue elaborar un diagnóstico de la situación actual y de las insuficiencias existentes en materia de infancia. En octubre del mismo año, se anunció la creación del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo (ChCC).

---

<sup>34</sup> Duarte J., Parra P., Gallego T. (2011). Análisis de los programas sobre la atención y el desarrollo de la primera infancia. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Niñez y Juventud. Pág. 106.

<sup>35</sup> Idem. Pág.105.

Chile Crece Contigo está dirigido a los niños y sus familias, desde la gestación hasta los cuatro años de edad, y ofrece intervenciones en el área de la salud (gestación, nacimiento y control del niño), educación preescolar (acceso a salas cunas y jardines infantiles gratuitos), subsidios y protección social. Cuenta con diferentes componentes y herramientas de gestión para alcanzar sus objetivos. Uno de los aspectos centrales en su operación es el trabajo intersectorial y en red. Su modalidad de intervención es universal con un componente focalizado en los casos que requieren apoyo especial. Las prestaciones universales se despliegan para usuarios desde el sistema público de salud y las prestaciones focalizadas se activan en función de vulnerabilidades biopsicosociales y de problemas en el desarrollo, su acción es mediante la promoción de condiciones básicas, en el entendido que el desarrollo infantil es multidimensional y por lo tanto su accionar toca aspectos biológicos, físicos, psíquicos y sociales del niño y su entorno. Para ello se trabaja con prácticas sobre las conductas de cuidado y crianza.

En el año 2009, a través de la Ley N° 20.379 se crea el Sistema Intersectorial de Protección Social y se institucionaliza ChCC, transformándose así en una política pública estable dando continuidad a lo realizado y sus futuras acciones. En este cuerpo legal, se establece que los niños forman parte del Programa desde su primer control de gestación en el sistema público de salud, y que además serán acompañados y apoyados durante toda su trayectoria de desarrollo hasta que ingresan al sistema escolar.

Durante los años que lleva en acción ChCC se han realizado diferentes evaluaciones en relación a su desarrollo, de modo tal de poder analizar el desempeño del programa y modificar, en caso de ser necesario, las líneas de acción. En relación a ello en el año 2014 se publicó en Chile el documento, "*Análisis de programas relacionados con la intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos: La realidad chilena*", se trata de una investigación objetiva que tomó varios de los programas nacionales de atención a la primera infancia entre los cuales se encuentra ChCC, su objetivo fue analizar los programas que trabajan con infancia vulnerable, con sus familias y determinar cómo éstos se configuran en torno a una la política de infancia en Chile.

Para dicha investigación se utilizaron fuentes primarias y secundarias en la recolección de información. Las primarias, constan de un muestreo no probabilístico de los profesionales con mayor conocimiento de los programas, se concretaron entrevistas

semi-estructuradas sobre tópicos relacionados a la política de infancia. Para el caso de las fuentes secundarias, fueron consultados documentos de bases técnicas y/o de evaluación de los programas disponibles públicamente o en algunos casos facilitados por las fuentes primarias. La recolección de información se efectuó durante los últimos meses de 2012 y los primeros meses de 2013 según expone el documento. Asimismo, *“para entregar un contrapunto que permitiera apreciar los resultados a la luz de parámetros externos, se consideraron las experiencias internacionales provenientes de países con mayor trayectoria en la intervención en primera infancia vulnerada en sus derechos y sus familias entre los que se encuentran Australia, Canadá y Brasil”*<sup>36</sup>. De dichos países se tomaron en cuenta los siguientes cuatro programas de infancia: Familias Primero (Canadá), Comunidades para Niños (Australia) y Primera Infancia Mejor (Brasil).

Del estudio se desprenden diferentes apreciaciones, una de ellas es la que establece que *“las acciones más emblemáticas de los Estados en materia de infancia se manifiestan en los aspectos legislativos y planes nacionales”*<sup>37</sup>. En el caso de Chile, la Ley de Menores, Ley N° 16.618 constituye uno de los instrumentos claves en política de infancia, otorgando vigencia a concepciones que datan del año 1967. Otra legislación clave es el Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia, a través de la red de colaboradores del Servicio Nacional de Menores (SENAME), Ley N° 20.032 del año 2005, que apunta a las condiciones que requiere el SENAME para la búsqueda del respeto y promoción de los derechos fundamentales de los niños. Y por último, en marzo del 2014 se firmó el decreto que crea el Consejo Nacional de la Infancia. Con él se busca coordinar a las diferentes instituciones y sectores del Estado para la construcción de políticas eficientes y transversales de infancia, pretendiendo pasar de una mirada asistencialista a una visión del niño como sujeto de derechos.

Pese a la importancia del aspecto legislativo en materia de infancia el documento establece que *“Los resultados indican que en el contexto chileno actual existe una ausencia de instrumentos legislativos eficaces o planes de infancia actualizados que permitan articular eficientemente la respuesta del Estado, careciéndose de una política*

---

<sup>36</sup>J. I. Contreras, V. Rojas y, L. Contreras (2014). Análisis de programas relacionados con la intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos: La realidad chilena. En: Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad. Volumen 15- N° 1. Pág.92

<sup>37</sup>Ídem. Pág.91.

*pública integral de infancia y familia*<sup>38</sup>. Asimismo, de las entrevistas que se realizaron para armar el documento, se observa *“la percepción de la ausencia de una política de infancia, debido a la carencia de leyes y planes actualizados. Ello no niega la existencia de intervención en niñez y adolescencia, lo que falta es una política articuladora a la cual identificarse. Esta falta de identificación se ve plasmada en las diversas perspectivas sobre infancia e intervención con que los actores operan, lo cual dificulta el establecimiento de sinergia; tendiendo a primar los mandatos institucionales propios de cada sector”*<sup>39</sup>.

Otro aspecto que destaca el informe es la evaluación de los diferentes programas analizados, *“llama la atención que las evaluaciones de todos los programas nacionales se da principalmente por el seguimiento de indicadores, lo que se inscribe en la lógica de evaluación de resultados”*<sup>40</sup>. De los datos revisados, se corrobora en los programas la intención y necesidad de contar con evaluaciones de impacto, pero se desconoce si efectivamente se realizarán. La evaluación es crucial cuando se entiende que a partir de ella, existe la posibilidad de teorizar la realidad desde el punto de vista del actor-sujeto mejorando con ello la intervención y calidad de vida de los niños, su familia y entorno.

Por último, la investigación subraya la importancia de la inclusión de la familia para el éxito de las intervenciones, ya que las situaciones con las que se trabaja requieren la atención de todo el sistema familiar, dado que actúan como sostén del proceso del desarrollo del niño. *“Los programas relacionados a infancia en Chile demuestran propósitos altamente focalizados y -aunque incluyen a la familia- aún no parecen tener la comprensión integral respecto al contexto que rodea a los niños (...) los programas internacionales en infancia no sólo se dirigen al sujeto, sino que integran a la familia como agente de cuidado*<sup>41</sup>. ChCC cuenta con un Set de Implementos<sup>42</sup>, “ajuar”, que es entregando a las familias al momento del nacimiento, son elementos prácticos y educativos para los recién nacidos, buscan con ello igualar las oportunidades de desarrollo y favorecer el apego durante la crianza.

---

<sup>38</sup> Op.cit. Pág.92.

<sup>39</sup> Op.cit. Pág.93.

<sup>40</sup> Op.cit. Pág.97.

<sup>41</sup> Op.cit. Pág.98.

<sup>42</sup>El ajuar, está compuesto por tres sets: 1-Set Cuna Corral: cuna corral desarmable, colchón, frazada, juego de sábanas y colcha. 2- Set Paquete de Apego y Vestuario: cojín de lactancia, porta bebé, cartillas educativas, tres pañales de algodón, una toalla de baño y vestuario. 3-Set Paquetes de cuidados básicos y Estimulación: jabón líquido

## 2.2 Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia: De Cero a Siempre, en Colombia

La Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia *“De Cero a Siempre constituye el conjunto de acciones planificadas, de carácter nacional dirigidas a promover y garantizar el pleno desarrollo de las niñas y los niños desde su gestación hasta los seis años de edad, desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial articula y promueve la definición e implementación de planes, programas, proyectos y acciones para asegurar la atención integral a la primera infancia”*<sup>43</sup>. La Ley 1.450 del 2001 “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos”, hizo explícito el compromiso del gobierno nacional de implementar De Cero a Siempre como la principal estrategia movilizadora de atención integral a la primera infancia.

El diseño y la ejecución de la estrategia De Cero a Siempre se desarrollaron sobre cinco líneas de acción, que perfilaron campos estratégicos para su consolidación y sostenibilidad. Las líneas de acción son: gestión territorial, cobertura y calidad de las atenciones, seguimiento y evaluación de la política, movilización social, y gestión del conocimiento. La institucionalidad territorial de la Estrategia De Cero a Siempre se inserta en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), entendido como *“el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación, y de relaciones entre estos, para dar cumplimiento a la protección integral de niñas, niños y adolescentes, y al fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal y resguardos indígenas”*<sup>44</sup>. El gobierno colombiano ha desarrollado diferentes mecanismos de evaluación y aprendizaje de la estrategia De Cero a Siempre para avanzar en las líneas de acción del plan. Asimismo, se aumentó la cobertura nacional con una mayor inversión de recursos por parte de las entidades del Estado. El incremento de presupuesto es considerado un factor clave a la hora de poder desarrollar la Estrategia para su puesta en marcha, evaluación y sustentabilidad. *“El monitoreo y evaluación de diferentes aspectos de la política son considerados como ejercicios permanentes de*

---

hipoalergénico, mudador plástico, crema regeneradora para ceceduras, aceite para masajes y alfombra armable para juegos de goma eva.

<sup>43</sup>Párraga, C., Alarcón, L., Turriago C., Castro, A. y Peña, C. (2014). Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre, Informe de Balance y Prospectiva. Bogotá D.C. Pág.7.

<sup>44</sup>Informe de Auditoría. (2014). Política pública integral de desarrollo y protección social, Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, De Cero a Siempre, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos. Pág.33.

*revisión de los instrumentos y acciones para lograr gestionar una política pública de infancia y un proceso de toma de decisiones basado en la evidencia y el conocimiento*<sup>45</sup>.

En lo que refiere a la intervención, diferentes documentos plantean que para el desarrollo de los niños es fundamental el acompañamiento de las familias. Colombia cuenta con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) creado en 1968, es una entidad que trabaja por la prevención y protección integral de la infancia y la familia. Es así que se ha trabajado en procesos de formación y profesionalización de agentes educativos para las intervenciones, dado que se prioriza el espacio donde transcurre la vida de los niños (hogar, educativo, salud y espacio público). En este acompañamiento familiar, la Estrategia cuenta con el “Ajuar para Cuidarte”, que es un conjunto de materiales de bienvenida para el recién nacido, *“cuyo propósito es orientar en el cuidado y la crianza, promover y fortalecer las capacidades de las familias en el cuidado de los niños”*<sup>46</sup>.

Por último, otro aspecto a destacar es la importancia de la sustentabilidad en las políticas de infancia. De Cero a Siempre, está ahora inmersa en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *“su prioridad no admite una estrategia fragmentada ni pensada a corto plazo, los objetivos para el desarrollo integral de la primera infancia suponen una visión estratégica, de largo alcance, con el compromiso de todos los sectores del Estado congreguen esfuerzos económicos y técnicos, y que trascienda múltiples periodos gubernamentales”*<sup>47</sup>

## **2.3 Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia de España**

Desde que España ratificó la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño en 1990 se han producido avances en materia de promoción, protección y defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia. Con este fin se elaboró el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA)<sup>48</sup> frente a la *“necesidad de*

---

<sup>45</sup>Párraga, C., Alarcón, L., Turriago C., Castro, A. y Peña, C. (2014). Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre, Informe de Balance y Prospectiva. Bogotá D.C. Pág. 39.

<sup>46</sup> Ídem. Pág. 36.

<sup>47</sup> Ídem. Pág. 49.

<sup>48</sup> Los objetivos estratégicos del PENIA son: **1.** Diagnóstico de situación de la infancia: Promover el conocimiento de la situación de la infancia y la adolescencia, el impacto de las políticas de infancia. **2.** Apoyo a las familias: Avanzar en la promoción de políticas de apoyo a las familias en el ejercicio de sus responsabilidades en el cuidado, la educación y el desarrollo integral de los niños y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar. **3.** Medios y tecnologías de la comunicación: Impulsar los derechos y la protección de la infancia con relación a los medios de comunicación y a las tecnologías de la información en general. **4.** Protección e Inclusión social: Potenciar la atención e intervención social a la infancia en situación de riesgo, desprotección, discapacidad, de exclusión social, estableciendo criterios de prácticas susceptibles de evaluación. **5.** Prevención y rehabilitación ante situaciones de conflicto social: Intensificar las

*formular una estrategia global para la infancia sobre la base de los principios y disposiciones de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño*<sup>49</sup>.

El PENIA constituye un marco de cooperación de todas las Administraciones Públicas, tanto la Administración General del Estado, como de las Comunidades Autónomas<sup>50</sup>. Su aprobación supone una apuesta estratégica y de legislatura de situar a la infancia como prioridad de la agenda política. En España las políticas de infancia son competencia exclusiva de cada Comunidad Autónoma. La Administración Central tiene un papel clave en la coordinación vertical de las políticas de infancia mediante planes nacionales y programas específicos. La institucionalidad, coordinación y articulación de las diferentes políticas de atención a la infancia son un factor clave para su funcionamiento. El PENIA se desarrolló en dos etapas I PENIA (2006-2009) y II PENIA (2013-2016), aprobado en abril de 2013. Entre 2010 y 2012 no se aprobó ningún tipo de plan estratégico sobre infancia. El nuevo Plan es fruto de la cooperación entre las distintas Administraciones Públicas, la Plataforma de Organizaciones de Infancia y el Observatorio de la Infancia<sup>51</sup>. Una de las responsabilidades que el Observatorio de la Infancia asumió al presentar el I PENIA era la de hacer su seguimiento y evaluación.

Un aspecto del PENIA que resulta bien importante destacar por su carácter innovador es la participación infantil para su diseño y desarrollo. En los documentos investigados se menciona que por primera vez se contó con la participación de niños y adolescentes en el seguimiento y evaluación de una política nacional de infancia, con el buen resultado que se obtuvo, se continuó con dicha modalidad en todas las fases del Plan: difusión, implementación y evaluación. La participación consiste en que los niños

---

actuaciones preventivas y de rehabilitación en los colectivos de infancia. **6.** Educación de calidad: Garantizar una educación de calidad para todos los niños y adolescentes caracterizada por la formación en valores, la atención a la diversidad, el avance en la igualdad de oportunidades, la interculturalidad, el respeto a las minorías, favoreciendo el desarrollo de las potencialidades de la infancia desde los primeros años de vida. **7.** Salud integral: Fomentar el desarrollo de intervenciones para alcanzar el máximo potencial de salud de la infancia y la adolescencia, garantizando una atención sanitaria pública y universal teniendo en cuenta los derechos de la infancia. **8.** Participación y entorno: Promover la participación infantil, favoreciendo entornos medioambientales y sociales apropiados que permitan el desarrollo adecuado de sus capacidades, defendiendo el derecho al juego, al ocio, promoviendo el consumo responsable, tanto en las zonas urbanas como en las rurales en aras de un desarrollo sostenible.

<sup>49</sup> Observatorio Infancia. (2013). II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016 (II PENIA). Pág.4.

<sup>50</sup>Una Comunidad Autónoma es una entidad territorial administrativa española que, dentro del ordenamiento jurídico constitucional nacional, está dotada de cierta autonomía legislativa con representantes propios, y de determinadas competencias ejecutivas y administrativas. Actualmente España cuenta con 17 Comunidades Autónomas.

<sup>51</sup>El Observatorio de la Infancia, fue creado por Acuerdo del Consejo de Ministros en el año 1999 y se encuentra adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, es una plataforma de participación de todos los agentes sociales que, de una u otra forma, trabajan para promover el ejercicio de los derechos y deberes de la infancia. El Observatorio de la Infancia se sustenta en un sistema de información centralizado y compartido con capacidad para

con supervisores que los guían y con un diseño de evaluación infantil, miden el cumplimiento de los objetivos y establecen prioridades y demandas en materia de infancia. En relación a los temas sobre los que fueron consultados los niños para las evaluaciones, los mismos coincidían con los objetivos estratégicos del PENIA: diagnóstico de situación de la infancia, familia, sensibilización en derechos, medios de comunicación y nuevas tecnologías, situaciones de riesgo o exclusión social, situaciones de conflicto social, educación, salud, entorno y participación infantil.

Es pertinente mencionar que el modelo de evaluación del I PENIA se tomó para la segunda etapa, se trata de una evaluación continua, la misma adquiere importancia porque permite aplicar las medidas de corrección que sean necesarias a partir de las posibles desviaciones que se vayan detectando en su aplicación. Uno de los ejes de evaluación es propiciar la implicación de la totalidad de las instituciones públicas y entidades de la sociedad civil, para dar coherencia a las políticas de infancia y mantener concordancia entre los objetivos y las necesidades detectadas.

Un importante aspecto a considerar es el marco institucional que lo acoge, *“la organización del I PENIA se ha visto negativamente influida por los sucesivos cambios de dependencia estatal institucional que se han producido en el período comprendido entre 2006 y 2009, al pasar las políticas de infancia de pertenecer al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales al Ministerio de Educación y Deportes, posteriormente al Ministerio de Sanidad y Política Social y más tarde, al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad”*<sup>52</sup>. Al carecer de un sólido respaldo institucional el Plan se ha visto con dificultades de desarrollo por ejemplo *“no se ha podido calcular de forma exacta el gasto aproximado en infancia y adolescencia, las administraciones que proponían medidas no las presupuestaron”*<sup>53</sup>.

---

vigilar y hacer seguimiento del bienestar y calidad de vida de la población infantil y de las políticas públicas que afectan a la infancia en relación a su desarrollo, implantación y efectos de las mismas en dicha población.

<sup>52</sup> Observatorio Infancia. (2013). II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016 (II PENIA). Pág.12.

<sup>53</sup> Ídem. Pág.12.

## **2.4 Reflexiones acerca de los tres modelos de políticas de infancia presentadas.**

A modo resumen, de los tres casos investigados se destaca como principal aspecto el marco legal de las políticas de atención a la primera infancia, es desde una perspectiva de derechos donde los niños son sujetos activos de derecho. En ningún caso se los considera como objeto de protección y de caridad, sino que se admite que tienen derechos civiles (por ejemplo, derecho a la vida, a tener nombre, derecho de acceso a la salud y a la educación). El marco legal es un instrumento que ampara al niño y en ciertos aspectos (desde convenios, acuerdos y leyes) posibilita la sustentabilidad de las políticas de infancia, siendo clave su permanencia a pesar de los cambios de gobierno.

Otro aspecto a destacar es la importancia que la familia toma desde las intervenciones, trabajar con el núcleo familiar genera una mejor acción y respuesta a las diferentes realidades en las que se interviene. Tanto para el caso chileno y colombiano se entregan sets de bienvenida, con el objetivo de mejorar el vínculo entre el recién nacido, su familia y su entorno. Llama la atención la importancia que han adquirido en las políticas de primera infancia este tipo de medidas, que son entendidas como un medio para igualar las oportunidades de desarrollo de los niños, favorecer el apego y el cuidado.

Desde una mirada institucional, los tres programas presentan una realidad diferente. El marco de acción institucional de Chile Crece Contigo corresponde desde su creación, al Ministerio de Desarrollo Social. El programa tiene un presupuesto asignado que se ha incrementado a lo largo del tiempo en pos de sus objetivos, es estable en su accionar y ha permanecido vigente pese a los cambios de gobierno. El caso De Cero a Siempre, reúne a todas las políticas, programas, proyectos, acciones y servicios dirigidos a la primera infancia en Colombia, tanto del ámbito público como el privado. El marco institucional está dado desde la Presidencia, dicha particularidad ha favorecido en su desarrollo para propiciar la coordinación interinstitucional con los diferentes Ministerios que integran la Estrategia. Por otro lado, el PENIA ha presentado un marco institucional inestable. A lo largo de su desarrollo transitó por diferentes Ministerios de España, cada cambio implicó adaptaciones a la política que han limitado su margen de acción, alcance de objetivos y evaluación. Tanto en el caso chileno, como el colombiano se cuenta con vasta información y sistematización del quehacer de los programas. En ambos casos, las instituciones de referencia han propiciado el espacio de coordinación y evaluación. El

PENIA, a diferencia, carece de información, los sucesivos cambios de administración jugaron en contra a la hora de sistematizar y planificar la política. Es por ello que para cada programa es clave consolidar su marco institucional y funcional al desarrollo de las políticas para poder alcanzar los resultados esperados.

Como último aspecto a destacar, las evaluaciones son consideradas por las tres políticas como herramientas indispensables. En esta idea, son utilizadas con el fin de hacer los ajustes necesarios y a tiempo para cumplir con los objetivos de las diferentes acciones. Sin embargo, en los tres casos estudiados se visualiza la necesidad de mejora de las evaluaciones, de su dinamismo. Reiteradas veces se expresa en los documentos consultados, la carencia de información, la falta de sistematización continua de los datos, el escaso presupuesto destinado a evaluar y para contratar expertos que realicen la tarea, así como también el respaldo institucional que permita una buena ejecución, articulación y coordinación de las políticas de infancia, donde el tiempo es uno de los recursos más importantes.

### 3 Políticas de atención a la primera infancia en Uruguay

El presente apartado, hace referencia a las políticas de atención a la primera infancia en el Uruguay. Dado que la trayectoria de las mismas es amplia y compleja, hemos tomado como marco de acotamiento para el análisis, las políticas de infancia en hogares bajo condición de pobreza, desarrolladas desde la administración del Frente Amplio como gobierno. En este sentido, es relevante mencionar el escenario político dado que *“las políticas sociales resultan de la compleja trama que involucra, entre otros, las ideologías dominantes, los valores socialmente consensuales, los conflictos de intereses, los arreglos institucionales, los conocimientos y las técnicas de actuación propias de cada sector”*<sup>54</sup>.

En el año 2005 el Frente Amplio asume por primera vez en el Uruguay como partido de gobierno, el cambio de paradigma político trajo consigo nuevas formas de administrar, gestionar y formular las políticas sociales. Resumidamente, se puede afirmar que las principales ideas del actual gobierno<sup>55</sup> son la de democracia directa, participación y descentralización, país productivo, planificación económica, reforma agraria, industrialización, defensa del trabajador, derechos, equidad, comunidad y desarrollo integral entre otras, haciendo un fuerte énfasis en brindar al Estado un rol más activo.

En este escenario, posiblemente uno de los acontecimientos de mayor relevancia en los años que lleva en el gobierno el Frente Amplio (2005-2015), fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en el año 2005, con la misión de ser el organismo responsable de las políticas sociales nacionales, así como la coordinación, articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos de su competencia, entre los cuales se encuentran los dirigidos a la primera infancia.

Siguiendo esta línea, es relevante mencionar el aporte de la Mag. Ximena Baráibar en relación a la gestión del Estado, *“La intencionalidad del gobierno está marcada en esta línea que se define como el Uruguay Social, de alguna manera procura reposicionar al Estado como proveedor de bienestar en la línea de Esping-Andersen, que no es la*

---

<sup>54</sup>Fleury, S., Molina, C., (2000). Modelos de Protección Social. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Pág. 01.

<sup>55</sup> Información extraída del documento “Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010”. IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio. (2003).

*apuesta en una idea más liberal, donde el mercado regula con la familia en su defecto, sino a decir que el Estado tiene el rol proveedor*<sup>56</sup>.

En la planificación de acciones del Estado, en 2008 se elaboró la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) 2010- 2030. Dicha estrategia surge de un proceso de discusión entre actores sociales, gubernamentales y no gubernamentales. En la misma se acordó fortalecer las políticas de atención a la primera infancia, principalmente en situaciones de pobreza, reforzando las acciones orientadas a las familias, a las mujeres embarazadas y a los niños desde su gestación hasta los cuatro años de edad. De esta manera, la primera infancia ha logrado introducirse en la agenda política del país con mayor énfasis en el último decenio.

### **3.1 La infancia en las políticas sociales desarrolladas por el Estado**

El Estado desarrolla diferentes tipos de políticas para mitigar los efectos de la *cuestión social*<sup>57</sup> y más específicamente la pobreza generada por el tipo de acumulación capitalista que predomina en el mundo. En esta idea, las políticas sociales constituyen las formas que tienen los Estados para intervenir en la realidad y en los problemas que aquejan a su población. Desde esta perspectiva, las políticas sociales “...son concebidas como un conjunto de acciones, por parte del aparato estatal, que tienden a disminuir las desigualdades sociales (...) tienen como principal función la corrección de los efectos negativos producidos por la acumulación capitalista”<sup>58</sup>. En consecuencia los Estados, a través de sus políticas, intervienen en pos de revertir los efectos nocivos del sistema imperante, con el fin de garantizar los derechos vulnerados. A modo de resumen, presentaremos a continuación una reseña del accionar estatal en nuestro país, a través de sus políticas de atención a la primera infancia.

---

<sup>56</sup> Mag. Ximena Baráibar, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 29 de Setiembre de 2015.

<sup>57</sup> Según Robert Castel, la pobreza es un problema emergente de la “*cuestión social*”<sup>57</sup> aludiendo a las dificultades que exhiben las sociedades modernas para sostener la inserción social de toda la ciudadanía y de allí, la cohesión del conjunto de la sociedad. Cuando el individuo no se encuentra incluido en el sistema social es cuando aparece la exclusión y con ella la necesidad de acciones (políticas sociales) que reviertan la situación de desamparo. Por “*cuestión social, en el sentido universal del término, queremos significar el conjunto de problemas políticos, sociales y económicos que el surgimiento de la clase obrera impuso en la constitución de la sociedad capitalista. Así la cuestión social está fundamentalmente vinculada al conflicto entre el capital y el trabajo*”. Netto, J.P. “Capitalismo Monopolista y Servicio Social”. Editorial Cortez. Sao Pablo, Brasil. (1992)

<sup>58</sup> Pastorini A., (2000). ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría “concesión-conquista”. En: Borgiani, E. y Montaña, C. La política social hoy. Servicio Social y Sociedade. Brasil. Pág. 02.

Durante la mayor parte del siglo XX, Uruguay se ajustó al modelo de Estado de Bienestar, basado en la universalidad de acceso a los beneficios sociales a través de políticas, asegurando la provisión de bienes y servicios. En este período, la unidad familiar se consolidó como uno de sus pilares fundamentales, el Estado de Bienestar toma a la familia nuclear (padre, madre e hijos) como modelo para la aplicación de sus políticas, determinando la distribución de roles, donde el cuidado de los niños y la actividad doméstica recae sobre la figura de mujer-madre-esposa y el encargado de trabajar y proveer el sustento es el rol del hombre, en este escenario, la familia es considerada como el grupo primario sobre el que se estructura la sociedad.

En este contexto, las políticas dirigidas a la infancia implicaban la consideración de niñez desviada, todo lo que no era considerado “normal” o fuera de ese modelo de “familia ideal nuclear” era objeto de regularización. Los niños eran pensados como incapaces, un objeto de cuidado y objetos de derechos, estas orientaciones de política se enmarcan dentro de la denominada Doctrina de la Situación Irregular, donde aquel niño que se desviaba de los parámetros socialmente establecidos, era institucionalizado.

En el año 1934 ubicamos al Código del Niño, el mismo pretende legitimar desde el aspecto jurídico los cambios que venían sucediendo en la sociedad. En el Código se establece la creación del Consejo del Niño que sería el órgano rector y centralizador de las políticas de infancia, dicha población estaba comprendida desde la gestación hasta los veintiún años (cuando se cumplía la mayoría de edad). El Código del Niño permaneció en vigencia en nuestro país hasta el año 2004. Durante su utilización, se concibe al niño como objeto de vigilancia y tutela. Según Socorro García, el paradigma en que se sustenta el Código del 34 “*no considera al niño como ciudadano, sino que lo define y reconoce por sus problemas y carencias*”<sup>59</sup>. Se construye un modelo de familia y de niño, se establecen derechos y obligaciones y se sanciona a las familias y niños que escapan a ese modelo establecido, la sanción era mediante las categorías de abandono e infracción, de esta manera se controlaban las situaciones irregulares dentro del sistema.

Las políticas públicas de infancia se construyeron desde una concepción de niño y sobre todo desde una concepción de familia que determina “...*su carácter distributivo, anticipatorio, asistencial y residual. Se orientan a resolver la problemática de “desvíos” de*

lo considerado “normal”: la familia patriarcal, monogámica y nuclear” y conforma el llamado paradigma de la “situación irregular”. En consecuencia, se desplegaron estrategias asistenciales y de control social, dirigidas a focos poblacionales considerados en situación de “riesgo” en tanto se apartaban de las normas o pautas hegemónicas, establecidas por los sectores dominantes de la sociedad”<sup>60</sup>.

El modelo de acción de los años 80 en nuestro país, se caracterizó por una reducción del gasto social y por adjudicar al mercado un papel central en la asignación de bienes y servicios. Se instauran las políticas sociales privatizadas, focalizadas, descentralizadas y cogestionadas por el sector privado social, hecho funcional a la reducción del tamaño del Estado, transfiriendo al mercado las funciones de protección. Surgen nuevos actores de las políticas sociales donde las Organizaciones no gubernamentales (ONG) adquieren un papel más destacado. En este contexto, la Doctrina de la Situación Irregular entra en crisis y es allí donde se comienza a prestar una atención diferente a la infancia, pasando lentamente a una concepción de niño como sujeto de derecho.

El 20 de noviembre del año 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) elaborada sobre la base de los derechos humanos intrínsecos a cada persona. En Uruguay es ratificada en 1990 dando paso a un nuevo accionar, “*El nuevo paradigma jurídico-social que superó a los anteriores es constituido por la “Doctrina de las Naciones Unidas sobre protección integral de la infancia”, plasmada en la Convención de los Derechos del Niño*”<sup>61</sup>. En el plano nacional todos estos avances significaron un proceso de transformaciones institucionales importantes, en 1988 se crea el Instituto Nacional del Menor (INAME) que sucedió al Consejo del Niño. El cambio normativo, en términos de la ratificación de la CIDN, poco tuvo de correlación en el desarrollo de nuevas prácticas desde el INAME y es recién en el año 2004 cuando se sanciona el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA). Con el CNA, se da un nuevo cambio institucional, el INAME pasa a denominarse Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), organismo donde se desarrollan actualmente las principales políticas de atención a la infancia en nuestro país.

---

<sup>59</sup>García, S. (2008). Protección especial en el campo de la infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el INAU. Cuadernos de ENIA. Pág.08.

<sup>60</sup> Ídem. Pág. 09

El cambio de paradigma ha permitido concebir desde entonces a la niñez desde un nuevo lugar y perspectiva, ella está enmarcada en el niño como sujeto de derecho, y no ya como objeto de tutela. “*La políticas de infancia pasan a ubicarse en el campo de los Derechos Humanos (...), La convención jerarquiza el lugar de la familia y la comunidad en el desarrollo del niño, así como reconoce la pluralidad de situaciones y arreglos familiares*”<sup>62</sup>. De esta manera, la infancia es visualizada desde una perspectiva de derechos, se abre camino a la Protección Integral que implica dar garantías (marco legal) a los derechos del niño. Las prácticas cotidianas de la familia y la sociedad pasan a orientarse en base a sus cuatro principios que son: el interés superior del niño, el principio de supervivencia y desarrollo, principio de no discriminación y el de participación. Todos estos conceptos guiarían toda acción emprendida en materia de políticas de infancia.

La Convención considera al niño como sujeto de derechos específicos, de protección y cuidados especiales de acuerdo con su grado de desarrollo, superando la distinción entre niño y menor que construyó el paradigma de la situación irregular, en la medida en que exige garantizar todos los derechos para todos los niños sin discriminación alguna. Implica superar la perspectiva de satisfacción de necesidades por la de garantía de derechos, y las prácticas tutelares y asistencialistas por un enfoque socioeducativo<sup>63</sup>.

Los años 90 se caracterizan por una revalorización estatal, se introducen transformaciones en las formas y tamaño del Estado, en el diseño de las políticas públicas y en particular de las sociales. En este escenario, comienza a operar un sistema de tipo mixto (público-privado), entre las privatizaciones y el rol que sigue manteniendo el Estado, las políticas sociales se encaminan hacia un leve aumento del gasto social, un mejoramiento en los programas orientados a la extrema pobreza dada la situación de fragmentación social.

En este contexto, se produce una crisis económica regional, Uruguay no fue ajeno a ella, se alcanzaron niveles de pobreza alarmantes<sup>64</sup> y se produce una fuerte diferenciación social que afecta principalmente a la infancia, fenómeno reconocido como infantilización de la pobreza. Como medidas de atención, hubo un despliegue de intervenciones, tanto en los sectores clásicos de bienestar (educación y salud), como en

---

<sup>61</sup> De Martino, M. (2009). Políticas Sociales y Familia. Estado de Bienestar y Neo-liberalismo Familiarista. UDELAR: FCS: DTS. Metodología de la Intervención Profesional III. Pág. 37

<sup>62</sup> Ídem. Pág.37.

<sup>63</sup> García, S. (2008). Protección especial en el campo de la infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el INAU. Cuadernos de ENIA. Pág.09.

<sup>64</sup> A partir del año 2002, se generan niveles de pobreza que alcanzan el 41% de la población.

las áreas vinculadas al desamparo y la pobreza (asociadas a la protección integral y la alimentación). Las políticas de estado se diseñaron como programas de emergencia social focalizados, consistentes en la transferencia de una renta mínima por parte del Estado a las familias en situación de indigencia<sup>65</sup>.

Dentro de los nuevos programas de emergencia social, en 1988 se implementaron los Centros de Atención Integral a la Infancia y las Familias (Plan CAIF) del INAU, surgieron como una alianza entre el Estado y varias organizaciones de la sociedad civil para garantizar la protección y promoción de los derechos de la infancia. Se trata de una línea de atención a los niños que trabaja multisectorialmente, con un fuerte componente territorial, que incluye la articulación gubernamental y no gubernamental y contempla al niño y su entorno familiar. Se instauró como respuesta a la presencia de elevados índices de pobreza que afectaban a la población. El Plan CAIF que persiste a pesar de los sucesivos cambios de gobierno de ideología política diferente, ha logrado operar como una política intersectorial integradora del esfuerzo público con participación de la sociedad civil y se ha mantenido por casi tres décadas pese a los cambios sociales y políticos. Actualmente, atiende a más de 50.000 niños en 440 centros diurnos, distribuidos en 118 localidades de todo el país<sup>66</sup>. El Estado recurrió a instrumentos clásicos de provisión social, como las asignaciones familiares y políticas socio-educativas, con el fin de brindar apoyo económico a los hogares más pobres integrados por niños y adolescentes. El modelo de políticas imperante es el de tipo asistencial, el mismo remite a la transferencia de bienes y servicios a la población que no pueden satisfacer sus necesidades en el mercado de trabajo.

En el año 2005, con el cambio de gobierno nacional, el esquema de protección experimentó nuevas direcciones. En materia de infancia y adolescencia aumentó sostenidamente la inversión pública hacia este grupo, ya sea con intervenciones diseñadas en exclusiva para esa población, o con estrategias de amplia cobertura que la incluyen indirectamente. En este contexto, se instrumentaron medidas de distinta naturaleza para atacar la pobreza y la vulnerabilidad: el Plan de Emergencia y Plan de Equidad, que se orientaron a atender las necesidades básicas de grupos en situación de carencia crítica, entre los que se encuentran los segmentos de población joven.

---

<sup>65</sup> Ley 17.139 Hogares de menores recursos. Extensión de la prestación prevista en el Artículo 2 del Decreto-Ley N°

Las políticas de atención a la primera infancia actualmente están pautadas por el Código de la Niñez y la Adolescencia del 2004 que es el marco regulatorio determinante de las principales líneas de acción del INAU, éste es considerado el órgano rector de las políticas de infancia y es el organismo que desarrolla las principales políticas destinadas a dicha población. En este marco, los objetivos fundamentales son la promoción social y la protección y atención integral, por lo que contempla al niño desde su nacimiento hasta la mayoría de edad (18 años) e incluye aspectos educativos, sanitarios, culturales y nutricionales. Incorpora además el principio de corresponsabilidad, en el sentido de que es obligación del mundo adulto –familia-comunidad-Estado- garantizar los derechos del niño.

Desde el nuevo paradigma, se buscan respuestas alternativas a la internación como medida de atención a la infancia, las políticas se orientan bajo el formato de hogares que apuntan a la desinstitucionalización de los niños. La cobertura de atención a la población del INAU, denota una sostenida política de no internación, y concomitantemente la ampliación en estrategias de tiempo parcial, fundamentalmente en la primera infancia a través del Plan CAIF con el enfoque socio-educativo que marca este período. Los tres instrumentos jurídicos y políticos (la CIDN, el CNA y la ENIA) construyen una mirada sobre la infancia y sobre la necesidad y obligación del Estado de protegerla. Significa el cambio de escenario del rol estatal, pasando de una concepción de riesgo, a un accionar desde los derechos del niño, con estrategias educativas, integrales que marcarían el desarrollo de nuevos programas de infancia.

### **3.2 Oferta estatal de políticas sociales de atención a la primera infancia**

Actualmente en el país se desarrollan aproximadamente más de 40 programas de atención a la primera infancia según la base de datos del Repertorio de Programas Sociales (RPS), del Observatorio Social de Indicadores y Programas del MIDES. Las principales áreas de operativa de los programas que trabajan de forma directa e indirectamente con infancia son: salud, educación, atención a situaciones de violencia, asistencia social, alimentación, recreación y deporte, y finalmente programas con orientación integral.

---

15.084 del 16 de julio de 1999.

<sup>66</sup> <http://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/publicacion-plan-caif-inau->

Las principales instituciones donde se radican las prestaciones que de manera directa abordan las problemáticas de la primera infancia son, en primer lugar, el INAU, que como ya mencionamos es el organismo donde se desarrolla la mayor cantidad de los programas el 63%, seguido, aunque muy por debajo, por el Banco de Previsión Social (BPS) que ejecuta el 14% de los programas con un importante énfasis en la salud, le sigue la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) donde se halla el 7% de los programas, luego el MIDES y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) cada uno con un 5% de programas, y finalmente, el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la Universidad de la República (UdeaR) cuentan cada uno con un 2% de programas<sup>67</sup>. Los programas orientados hacia el área de la salud comprenden aquellos radicados en el MSP y ASSE, así como un conjunto de programas desarrollados desde el INAU, tales como: Provida, Servicio de Policlínica, Departamento de Psiquiatría y Departamento de Apoyo Médico. Al mismo tiempo, se orientan en el área de la salud un conjunto de programas desarrollados por el BPS, como ser: el Servicio Materno Infantil, Unidad de Perinatología, el Subsidio por Maternidad y la Licencia Especial por adopción, entre las más destacadas. Los pertenecientes al área de educación comprenden programas tales como la Formación de Educadores en Primera Infancia y el Programa de Formación de Educadores Sociales (FES), ambos radicados en el INAU.

En relación a las prestaciones de asistencia social, refiere a los programas que son parte de la matriz de protección social, como es el caso de las Asignaciones Familiares brindadas a través del BPS. El aspecto asistencial se basa en brindar apoyo y beneficios materiales, sociales o monetarios con la finalidad de reforzar el bienestar de los niños y su entorno, en estos casos los programas son: las Asignaciones Familiares destinadas a niños que integran hogares de vulnerabilidad socioeconómica, Espacio Familia y Hogares Especiales, La familia de cuidados transitorios, el Programa de Acogimiento Familiar, el Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) la Tarjeta Uruguay Social (TUS), entre otros. Respecto de las políticas de transferencia, es relevante el aporte que realiza la Dra. Mónica De Martino: *“Las políticas de transferencias ayudan a superar la indigencia, y en lo que refiere a la pobreza a posicionarse en una situación*

---

<sup>67</sup> Datos extraídos del Repertorio de Programas Sociales, La protección social a la infancia y adolescencia.

*mejor, pero si sacas la transferencia esas familias caen, no son soluciones a los problemas, son medios necesarios, mediatos*<sup>68</sup>.

Finalmente, los programas de corte integral, son aquellos que orientan sus acciones en varias arenas de política. Entre estos se encuentra: el Plan CAIF del INAU, el Proyecto Cercanías de INAU-MIDES, el Espacio Infancia del INAU y Uruguay Crece Contigo (UCC) en OPP- Presidencia de la República y el MIDES.

### **3.3 Dos políticas de atención a la primera infancia desde la administración del Frente Amplio.**

Una vez presentada de manera general la oferta pública de políticas de atención a la primera infancia y su desarrollo en nuestro país, en base al marco de acción recorrido por el actual gobierno, presentamos dos recientes políticas de infancia formuladas durante la segunda administración del Frente Amplio: Programa Cercanías: Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares (gestión ASSE, MIDES, INAU, ANEP, MVOTMA) y Programa Uruguay Crece Contigo (gestión del MIDES y la OPP).

La selección de estos dos programas es en base al compromiso que ha asumido el gobierno frenteamplista con la Doctrina de la Protección Integral. En este marco, se propone como objetivo que el Estado, junto con la comunidad, desarrollen el rol de protección y garantía de los derechos de los niños desde un accionar integral. Es relevante destacar que ambas políticas son desarrolladas por diversos organismos del Estado uruguayo, lo que supone un grado de interinstitucionalidad, de coordinación y gestión compleja. A continuación se describen las principales características de las dos políticas seleccionadas.

En primer lugar, La Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, *Cercanías*, es una iniciativa interinstitucional para la atención prioritaria de familias en situación de extrema vulnerabilidad. Participan en ella: el MIDES, el INAU, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), ASSE, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP-CODICEN), el MSP, el MTSS y el BPS. Dicho programa se propone mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social, considerando a la familia como unidad

---

<sup>68</sup> Dra. Mónica De Martino, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 25 de Setiembre de 2015.

de intervención. Para ello, promueve un cambio de gestión de las instituciones para superar fragmentaciones y mejorar la articulación de los servicios a nivel territorial, el trabajo en red y la integralidad como modalidad de atención.

El diseño de Cercanías fue generado a partir del trabajo de la Subcomisión de Familia del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS), órgano asesor del Gabinete Social. Cuenta con una estructura organizativa que contiene varios espacios con roles y alcances diferenciados: comisión político-técnica, comité local o departamental, unidad de gestión y equipos territoriales de atención familiar (ETAF). Es a través de los ETAF, que se desarrolla un trabajo de proximidad con las familias, el modo de operar es a través de tres componentes: 1) *“Gestión del cambio en las políticas sociales para pasar de la acción con la población por problemas, individuos o grupos etarios, a un trabajo integral con las familias, con su diversidad de arreglos, como sujeto de derechos. 2) Articulación de políticas, bienes y servicios para efectivizar el acceso prioritario a las prestaciones sociales básicas y 3) Acompañamiento técnico a las familias en situación de extrema vulnerabilidad con dispositivos de proximidad articulados a la red local de protección”*<sup>69</sup>.

Las familias que integran Cercanías son seleccionadas a través del índice acumulado de carencias críticas (ICC) que incluye la situación de pobreza extrema y la situación de vulnerabilidad socio-familiar. Los lineamientos conceptuales del Programa son los siguientes: nociones de familia, interinstitucionalidad, integralidad y proximidad. Estos lineamientos se sustentan en principios orientadores que incluyen trabajar prestando especial atención y respeto a la diversidad de arreglos familiares existentes. El programa Cercanías se propone como un cambio relativo en la orientación metodológica de los programas. El mismo busca establecer una relación personalizada con cada hogar-familia-individuo, mediante una metodología de trabajo directo e intenso con la población, ya sea el grupo familiar o personas individualmente desde una acción integral.

En segundo lugar, el Programa *Uruguay Crece Contigo* (UCC) es creado en el año 2012 por la Presidencia de la República y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), *“es una política pública de cobertura nacional, que apunta a consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia. Para ello se propone el desarrollo de acciones universales y focalizadas que garanticen los cuidados y protección adecuados de las*

---

<sup>69</sup> Programa Cercanías: Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, Página Web del MIDES.

*mujeres embarazadas y el desarrollo de niños y niñas menores de cuatro años, desde una perspectiva de derechos, género y generaciones*<sup>70</sup>. Esta política surge como un espacio de articulación y fortalecimiento del trabajo que viene desarrollando el Estado, en el marco de generar políticas universales a través de diferentes programas y acciones orientados a la primera infancia.

El Programa UCC cuenta con un marco de acción interinstitucional, el mismo está integrado por varios organismos estatales: MIDES, INAU, MSP, ASSE, MEC, BPS, MVOTMA, INDA, ANEP, CAIF, Intendencias Departamentales y OPP. Todos ellos, buscan fortalecer las acciones sistémicas e integrales necesarias para brindar oportunidades y garantizar derechos a todos los niños y sus familias. Para ello, se ha creado la Mesa de Coordinación Técnica Interinstitucional que se reúne periódicamente para analizar el desarrollo del programa. Sus principales objetivos son: disminuir la incidencia de los factores de riesgo socio-sanitarios, y el daño en niños menores de cuatro años y de mujeres embarazadas. Así como también, desarrollar acciones educativas y de promoción para incidir en el comportamiento y la calidad de vida de las familias. Generar conocimiento útil para el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de protección dirigidas a la primera infancia a través de la articulación interinstitucional. Fortalecer las instituciones, redes y dispositivos territoriales para garantizar el mejor desarrollo del sistema de protección social vinculado a la primera infancia.

UCC se basa en cuatro componentes: 1) *“Acompañamiento familiar y trabajo de cercanías; 2) Acciones socio-educativas-sanitarias universales; 3) Generación de conocimiento y 4) Fortalecimiento de capacidades institucionales*<sup>71</sup>. El primero de los componentes, consiste en fortalecer las capacidades de las familias más vulnerables para que desarrollen “buenas prácticas de crianza”, centrándose fundamentalmente en la salud, nutrición y desarrollo infantil. El trabajo es desarrollado por los Equipos de Cercanía que realizan tareas de apoyo y seguimiento con las familias. Respecto al segundo componente, consiste en campañas masivas de sensibilización a la población sobre la urgencia de priorizar la primera infancia, los cuidados en el embarazo y las adecuadas competencias parentales y las prácticas de crianza. Para ello se hace entrega

---

<sup>70</sup> Programa Uruguay Crece Contigo, Página Web.

<sup>71</sup> Ídem.

del “Set de Bienvenida”<sup>72</sup> en señal de acogida a la nueva vida que llega y apoyo a las familias. El tercer componente, se plantea conocer el estado nutricional y el desarrollo psicomotriz de los niños de menos de cuatro años de edad. El programa busca brindar información para poder generar estudios y evaluaciones que aporten al desarrollo de la infancia. Por último, el cuarto componente, se orienta a mejorar el equipamiento y la infraestructura en centros de salud y servicios de atención a la primera infancia.

A modo de síntesis, tanto el Programa Cercanías como UCC, generan nuevas modalidades de trabajo basadas en la proximidad y en la prevención trabajando directamente con los niños y sus familias. En este sentido, los dos programas priorizan a la familia como sujeto de la intervención. En relación al accionar de ambos programas, la Dra. Laura Vecinday realiza un importante aporte refuerza la idea de desarrollar políticas con visión integral y no seguir generando programas de proximidad a corto plazo: *“En general el actual modelo de desarrollo de gestión de políticas del país es más de prestación social universal como salud, educación, pero éstas políticas ya consagradas conviven con los nuevos formatos de políticas direccionadas, focalizadas, vinculadas fundamentalmente al combate de la pobreza como Cercanías y UCC, que son de asociación publico-privadas, co-gestionadas. Los programas como UCC reeditan componentes fuertes en asociación entre estrategias médicas y de control. Son programas que no se asocian a la institucionalidad tradicional”*<sup>73</sup>.

Uno de los principales desafíos que enfrentan ambos programas y el Estado es tener la capacidad de adecuación institucional para sostener sus políticas, donde la articulación y coordinación entre los programas se tornan componentes esenciales para desarrollar políticas de calidad para la primera infancia y alcanzar dimensiones de bienestar de manera sostenible.

---

<sup>72</sup>Cada Set de Bienvenida contiene elementos didácticos para apoyar a los padres o cuidadores en el desarrollo y crecimiento saludable de los primeros años de vida. Está compuesto de: Alfombra y manta, para darles calor y protegerlos. Vaso, plato y cuchara, la mejor forma de alimentar a los bebés hasta los seis meses es darles solo pecho, pero luego comienzan a incorporar alimentos y es importante que identifique sus utensilios. Juguete móvil, se busca entretener y estimular al niño a través de los colores y el movimiento, el sentido del oído y el sentido del tacto.

<sup>73</sup> Dra. Laura Vecinday, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 30 de Setiembre de 2015.

## **4 Las cartas sobre la mesa**

El presente capítulo se centra en el análisis de las particularidades que las políticas de atención a la primera infancia han tenido en el Uruguay, haciendo especial énfasis en la evaluación que se ha realizado de la oferta pública actual en el objetivo de generar nuevas formas de atención de dicha población.

La primera infancia ha sido históricamente un tema central para la agenda política del Uruguay, es a partir del año 2005, en el nuevo contexto político, que se genera un gran despliegue de programas en respuesta a la situación de pobreza infantil, implementando políticas dirigidas a ese tramo etario. En esta línea, se prioriza la intervención en los primeros años de vida, con el fin prevenir los efectos de las condiciones desfavorables de crecimiento que obstaculizan el desarrollo y ejercicio de los derechos de la infancia.

Desde la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño y Adolescente y el Código de la Niñez y Adolescencia en el país se ha desarrollado un avance significativo en la concepción, implementación y diseño de las políticas de infancia haciendo su máxima expresión en diciembre de 2008 con el documento Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030. El mismo fue el resultado de amplios debates, investigaciones que permitieron identificar los focos de acción y proyectar las políticas sociales.

En este nuevo contexto el país ha desarrollado programas, planes y estrategias de atención a la primera infancia. Ha regulado las transferencias sociales, que son una herramienta fundamental para el núcleo familiar y que impactan directamente en el desarrollo de los niños, se ha incrementado el nivel de cobertura de salud, entre otras acciones. Algunas medidas han tenido más éxito que otras, pero el norte está en posicionar al Estado en un rol más activo, como proveedor a través de sus políticas específicas y universales, brindando insumos para un mejor desarrollo de vida de la infancia y su entorno familiar.

## 4.1 Infancia es el que no tiene voz

*“La palabra infancia viene del Latín ‘infans’ que significa ‘el que no habla’”*

Existe un amplio consenso social en entender a las políticas de atención a la infancia como una apuesta a futuro, no son consideradas un gasto sino una inversión de la sociedad. El aumento del gasto público social para atender los problemas que atraviesa la infancia es bien visto, nadie lo cuestiona. El tema es, ¿Cómo se desarrollan esas políticas de infancia? ¿Bajo qué concepciones de derecho se ejecutan? ¿Cómo se interviene en las familias? ¿Estamos reflexionando de manera crítica las acciones que ha desarrollado el gobierno en este sentido?

Las discusiones sobre la situación actual de la primera infancia en Uruguay vienen en los últimos diez años ocupando un espacio prioritario dentro de la agenda pública. Es a partir de la ENIA que se marcan ciertas orientaciones, grupos de poblaciones de edad y áreas de problemas para tratar la infancia y la adolescencia. En esta idea, se ha desarrollado una oferta pública, que mencionamos en el capítulo anterior, con la finalidad de revertir la situación de pobreza que afecta a los niños de los sectores más vulnerables del país.

Pese a los intentos que ha realizado el gobierno a través de sus políticas, siguen permaneciendo carencias estructurales y la pobreza continúa afectando especialmente a los niños, no se ha logrado revertir los efectos duros de la infantilización de la pobreza. En relación a ello, la Dra. Mónica De Martino expresa que *“Los problemas estructurales son entendidos como problemas individuales, ese concepto de responsabilidad de la familia, del individuo, está presente en toda América Latina, es una mirada conservadora de la pobreza. El modelo de desarrollo económico actual no ha sido amigable con la familia, la ha afectado de manera negativa, el consumismo afecta, la falta de tiempo es importante, ese modelo de desarrollo determina que hay excluidos que no se van a poder incluir”*<sup>74</sup>. Desde esta perspectiva el modelo de política de infancia Chile Crece Contigo, mencionado en el marco de conocimiento actualizado, hacía referencia a la necesidad de mirar el contexto de los problemas, a reflexionar sobre el trabajo con la infancia a través de la familia contemplando el entorno económico y social. Las dificultades que atraviesa

---

<sup>74</sup> Dra. Mónica De Martino, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 25 de Setiembre de 2015.

la infancia para su desarrollo están enmarcadas por momento histórico que vive la sociedad, por el modelo de economía actual que parece no contemplar de manera integral al contexto que rodea a los niños.

Para hacer frente a esta realidad el país cuenta con el Plan CAIF, que como hemos mencionado, es una de las políticas más fuertes que el Uruguay tiene en materia de atención a la infancia, trascendió gobiernos y partidos políticos, es una respuesta para las familias de bajos recursos. En relación a ello, la Dra. Sandra Leopold expresa que *“cuando uno mapea a nivel de infancia, el programa con mayor cobertura a nivel nacional es el Plan CAIF, es el programa por excelencia, se ha extendido en todo el territorio, se ha mantenido en el tiempo. A nivel de cooperativas lo primero que solicitan para el barrio es un CAIF, es claramente identificado como una necesidad y solución. Es un programa que se masificó a nivel nacional, que perduró sin interrupciones, que fue creciendo paulatinamente, que tiene una presencia tanto en Montevideo como en el interior del país como ningún otro programa tiene. Ello es el resultado de su trayectoria, de su tiempo, de la capacidad de cobertura, es una atención que puede alcanzar las ocho horas y de manera gratuita, es de referencia en la población. El crecimiento del Plan CAIF, fue una expresión concreta de la ENIA se amplió cobertura en este marco, lo que aún sigue siendo un campo problemático es el cuidado de los niños de cero a dos años en cobertura continúa siendo un problema que se resuelve básicamente en el hogar. Acá hay una situación complicada y ausencia”<sup>75</sup>.*

El cuidado temprano del niño continúa siendo un problema sin resolver para los sectores vulnerables de la población, el cuidado de cero a dos años se resuelve dentro del hogar y en muchos casos sin apoyo de la familia, es por ello que la mujer queda a cargo del cuidado y no puede salir al mercado laboral.

Para dar respuesta a esta realidad, actualmente se discute la implementación del primer Sistema Nacional de Cuidados (SNC) del Uruguay, el mismo pretende ser *“una herramienta pensada responsablemente que nos permitirá aproximarnos a la manera más equitativa, responsable y eficiente de la sociedad en su conjunto de resolver los cuidados de niños y niñas, personas mayores dependientes y personas con discapacidad en*

---

<sup>75</sup>Dra. Sandra Leopold, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 6 de Octubre de 2015.

*situación de dependencia*<sup>76</sup>. Esta nueva dimensión de política genera expectativas, dado que se enmarca como respuesta a un problema aún no resuelto en muchos sectores de la sociedad, el cuidado dentro del hogar como trabajo no remunerado.

En los últimos diez años el país, con la administración del Frente Amplio “*nacen los programas de respuesta a la pobreza pero de una manera fragmentada*”<sup>77</sup> el modelo de políticas implementadas son con plazos acotados de intervención y muchas de ellas focalizadas. Desde el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) “*se desarrolla básicamente un modelo de política asistencial, de prestaciones sociales, no existe como mecanismo potente de protección social, en esta idea me afirmo a la concepción de Castel de que la protección social es la respuesta más o menos estable a ciertos riesgos. La mejor forma que la humanidad conoció de esa respuesta a los riesgos fue la sociedad salarial y el estado de bienestar, o sea a través del trabajo protegido y con servicios universales. No aparece como solución la política asistencia en este marco, ella es necesaria dadas las condiciones de pobreza estructural existente*”<sup>78</sup>.

Las políticas actuales de respuesta a la pobreza infantil en nuestro país son de transferencia o de proximidad, de transferencia a través de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y de proximidad como el Programa Uruguay Crece Contigo (UCC) mencionado en el capítulo anterior. Las transferencias son una respuesta inmediata a la pobreza y la indigencia, un alivio que habilita el consumo ya sea para la alimentación o servicios básicos, pero no son una solución. En este sentido la Dra. Laura Vecinday expresa que “*diversos estudios señalan que es difícil saber hasta qué punto las transferencias mejoran los ingresos de los sectores más pobres o si se deben a un mejor desempeño de mejora laboral. En Uruguay sobre todo con la TUS, significa un medio para ampliar la posibilidad de consumo alimenticio, es residual lo que puede llegar a quedar de las transferencias para otro tipo de consumo. El dispositivo de transferencias, según la concepción neoliberal, genera efectos no deseados como el trabajo en negro o la dependencia, para ellos es mejor que no se intervenga claramente, pero la realidad es que en muchos casos*

---

<sup>76</sup> [http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/34676/1/cuidados\\_como\\_sistema.pdf](http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/34676/1/cuidados_como_sistema.pdf)

<sup>77</sup> Dra. Laura Vecinday, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 30 de Setiembre de 2015.

<sup>78</sup> Mag. Ximena Baráibar, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 29 de Setiembre de 2015.

*con las transferencias se generan estos efectos que obligan permanentemente estar ajustando las políticas”<sup>79</sup>.*

En esta idea, la solución a la pobreza no es desde la política asistencial, el punto está en el mercado de trabajo firme, protegido, con buenos niveles de ingreso. Asegurar los bienes públicos a toda la población podría ser un posible camino. Al respecto la Mag. Ximena Baráibar entiende que *“la discusión debería ser trasladada al mercado de trabajo, las transferencias no son respuesta, son instrumento de mejora frente a las situaciones de mucha carencia. No opino que hay que sacar las TUS, pero sí son insuficientes, están cubiertos pero no alcanzan, sólo queremos que los pobres sean menos pobres o realmente queremos más socialización, menos desigualdad, menos distancia”<sup>80</sup>*

En relación a los programas de proximidad, concretamente el Programa UCC según la Dra. Sandra Leopold, *“evoca ciertas contradicciones en su lógica de ser una intervención de proximidad, en el ámbito doméstico, privado, tiene algo de invasión a la vida de los otros, a la vida de los más vulnerables y eso tiene en la trayectoria de nuestro país, una historia no muy feliz de intervención social, es un punto complicado. Por otro lado, se llega a cierta población a la que no llegaría ningún ámbito institucional, porque no se traslada, es el programa el que llega, no la gente a la institución”<sup>81</sup>.*

En este sentido los diseños de las políticas sociales de atención a la pobreza y en concreto a la primera infancia, se van vaciando, hay una distancia cada vez mayor en los lineamientos de los programas con los resultados. Existen diferencias entre el discurso y lo que el programa viabiliza, la fundamentación de los programas es compartida, pero luego su accionar no es desde la institución, hay una suerte de nuevos operadores de trabajo social que desarrollan su trabajo únicamente en ámbito doméstico de las familias que integran los programas, no hay institucionalidad. En relación a esta situación Baráibar

---

<sup>79</sup> Dra. Laura Vecinday, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 30 de Setiembre de 2015.

<sup>80</sup> Mag. Ximena Baráibar, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 29 de Setiembre de 2015.

<sup>81</sup> Dra. Sandra Leopold, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 6 de Octubre de 2015.

expresa que *“se produce una desmaterialización de la pobreza y una inmaterialización de las políticas sociales y ambas cosas son un problema a resolver”*<sup>82</sup>.

En otro plano, hasta ahora reflexionamos sobre las políticas de atención a la infancia y su alcance, pero desde la perspectiva de los derechos del niño surgen preguntas: ¿Son efectivamente respetados los derechos de los niños? ¿Se reconoce en ellos un sujeto con voz, con capacidad de decisión? ¿O es un tema aún no resuelto desde la vida social y desde las instituciones?

El Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) es el organismo de referencia en políticas de infancia entre sus cometidos está *“garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía de todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay, como corresponde a su calidad de sujeto pleno de derecho. Es la institución rectora de políticas destinadas a promover, proteger o restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes, articulados en un Sistema Nacional de Infancia en el marco de la Doctrina de la Protección Integral”*<sup>83</sup>. Sin embargo, *“todo lo que tiene que ver con protección especial desde el INAU ya sea en su vertiente de amparo o de infracción sigue constituyendo un campo crítico, donde me animaría a decir que la perdurabilidad de lo viejo en el campo de la protección especial es más contundente. El INAU viene tan matizado con tanta carga histórica que algo del INAME todavía está allí, por eso es una política marginal, devaluada, y los niños cargan con el estigma de ser del INAU”*<sup>84</sup>.

Estas reflexiones son relevantes porque la Convención de los Derechos del Niño y Adolescente se supone que significó un quiebre en la concepción de la infancia, de niño objeto a niño sujeto de derecho. En este cambio de paradigma, se instaura la lógica de la responsabilidad individual, aparece el concepto sujeto de derecho, pero para la ideología liberal, cuando hay derechos es porque antes existen obligaciones, no es casualidad que se produzcan ambos cambios en ese momento histórico. La Convención vino a expresar que el niño tiene algo para decir, la palabra infancia significa el que no tiene voz, el nuevo escenario de derechos individuales viene a cambiar esa situación, su variante sustantiva es que pensó al niño como central pero la realidad es que está subordinado a la palabra

---

<sup>82</sup> Mag. Ximena Baráibar, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 29 de Setiembre de 2015.

<sup>83</sup> <http://www.inau.gub.uy/index.php/institucional/mision-y-vision/item/2-mision-y-vision>.

<sup>84</sup> Dra. Sandra Leopold, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 6 de Octubre de 2015.

del adulto, ese niño que tiene deseos, pensamiento, voz, es aún actualmente una idea muy difícil de pensar en la vida social.

En relación a ello la Dra. Sandra Leopold expresa lo siguiente *“Yo creo que sigue existiendo una configuración del sentido común, una visión del mundo y sus organizaciones donde lo más viejo sigue perdurando. Hace tiempo se hace referencia a los derechos de la infancia, a los nuevos modelos de familia incluso se han desarrollado terminologías como “nuevos arreglos afectivos” de todas maneras pienso que es más discursivo que efectivamente incorporado. El modelo de familia nuclear como familia tipo sigue imperando en términos del mundo simbólico, más allá del enunciado, el reconocimiento que el niño es sujeto de derecho, es un campo problemático, en lo que refiere al estatuto del sujeto de la infancia está aún en situación de debate y las condiciones materiales de existencia de la infancia es otro punto neurálgico para pensar su desarrollo, creo que hace falta tiempo, más tiempo histórico”*<sup>85</sup>.

En referencia a la concepción del niño como sujeto de derecho, uno de los descubrimientos más novedosos en el proceso de elaboración de este documento, fue identificado en el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA) de España. Su aspecto innovador es la evaluación que los niños realizan del Plan. En este escenario, ejercen su derecho a juzgar y ser parte de las políticas que son destinadas para su desarrollo y eso es un aspecto no menor en las políticas de infancia.

## **4.2 Sistema de Información para la Infancia**

*“Cuanto menos edad se tiene más posibilidad de ser pobre se tiene en el Uruguay, esto sigue teniendo una centralidad relevante para pensar los problemas del país en relación a la infancia”*  
(Sandra Leopold, Octubre 2015)

Durante la elaboración del presente documento surgieron tres puntos claves en el desarrollo de las políticas de infancia de nuestro país. Uno refiere a la producción de información que los programas acumulan, otro es la evaluación y seguimiento que se hacen de las diferentes prestaciones y por último el aprendizaje que el Estado ha generado desde sus políticas con dichas evaluaciones e información.

---

<sup>85</sup>Op.cit.

El Sistema de Información para la Infancia (SIPI) del INAU tiene el cometido de *“contribuir con el cumplimiento de la misión institucional, generando información que sustente la definición de políticas, selección de estrategias, diseños y gestión de programas de infancia y adolescencia en el Organismo. Es su responsabilidad resguardar y mantener actualizada la información de todos los niños, niñas y adolescentes, vinculados a INAU, en forma directa o a través de Instituciones en convenio, asegurando la existencia de un instrumento que proporcione información confiable y oportuna que permita monitorear el cumplimiento de sus derechos”*<sup>86</sup>.

En relación al mismo, la Dra. Sandra Leopold establece que *“el Sistema de Información para la Infancia del INAU tiene muchos datos pero no necesariamente se trabaja con ellos, almacenar información no significa que se trabaje con ella. La cuestión de la información se fue imponiendo dado el desarrollo informático, con posibilidades técnicas, pero puedo afirmar que no hay definición muy clara acerca del uso que se le va a dar a esa información que no siempre constituye un insumo para la definición de políticas. Esto está teniendo un resultado de acumulación de datos en el INAU de los niños que pasan por ahí, su composición familiar, su trayectoria institucional, pero no puedo asegurar que hay un uso adecuado de toda la información”*<sup>87</sup>.

El Estado ha aprendido a gestionar la pobreza a través de la alta tecnificación que ha desarrollado, los programas a través de sus registros realizan una suerte de gestión de la pobreza en el sentido que todo da un número, las asignaciones familiares en relación a qué tantos niños asisten a la escuela. Estos registros permiten conocer de manera más ágil una situación familiar o una posible violación de derechos del niño. Lo que se ha generado es una especie de laboratorio social, se tiene datos de todo tipo, se puede planificar, desarrollar informes que habiliten nuevas ideas de políticas y generar aprendizaje. Pero la pregunta es: ¿Qué se hace con la información?

Baráibar reflexiona al respecto que *“Toda la información que poseemos actualmente son herramientas, tenemos datos que antes era impensable acceder, el tema es cómo se usan, poder articular la información con las políticas”*<sup>88</sup>. En esta misma línea,

---

<sup>86</sup> <http://www.inau.gub.uy/index.php/sipi>.

<sup>87</sup> Dra. Sandra Leopold, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 6 de Octubre de 2015.

<sup>88</sup> Mag. Ximena Baráibar, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 29 de Setiembre de 2015.

la Dra. Leopold expresa que *“Por ahora somos buenos almacenadores de información, la DINEM<sup>89</sup> del MIDES ha logrado imponer cierta política de publicación de resultados que me parece positivo porque ayuda a evaluar, donde todos los años emiten información, eso es una buena señal”<sup>90</sup>*.

El uso de la información podría ser enfocado en la idea de mejorar las políticas ya existentes. Sin embargo, la Dra. Laura Vecinday afirma que *“El Plan de Equidad<sup>91</sup>, por ejemplo, no tiene pensado trabajar con las familias que se detectan que no cumplen con las pautas para acceder a las transferencias a través de los sistemas de información, no está planificado el trabajo para revertir esa situación a diferencia con Brasil y Chile que sí lo hacen. Ellos hacen un trabajo profesional de seguimiento, por ejemplo si el niño no va a la escuela, se cuestionan qué está pasando con esa familia, por qué no cumple, cuál es la situación y cuáles son las dificultades para poder acompañar ese trabajo”<sup>92</sup>*. En este contexto, la generación de información es un factor clave para mejorar el sistema de políticas, el punto está en el uso apropiado que se hace de ella, un posible camino sería generar nuevas discusiones conceptuales, como en su momento se realizó con la ENIA. Si la información está disponible, sería oportuno volver a analizar los datos, para elaborar nuevos marcos de acción según los resultados obtenidos de las políticas.

En relación a las evaluaciones, retomando el marco de conocimiento actualizado, las tres políticas de atención a la primera infancia, Chile Crece Contigo, La Estrategia de Cero a Siempre en Colombia y por último el PENIA de España, los tres modelos acordaban que evaluaciones de las diferentes políticas eran consideradas herramientas indispensables que acompañan el desarrollo de las mismas. Sin embargo, en los tres casos estudiados se visualizaba la necesidad de mejora de las evaluaciones, dado que reiteradas veces se expresa en los documentos consultados, la carencia de información y la falta de sistematización continua de los datos. Uruguay no es ajeno a esa realidad.

---

<sup>89</sup> La Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

<sup>90</sup> Dra. Sandra Leopold, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 6 de Octubre de 2015.

<sup>91</sup> El Plan de Equidad del MIDES a través de sus Asignaciones Familiares tiene como objetivo brindar una prestación económica destinada a complementar los ingresos familiares del hogar en situación de vulnerabilidad socioeconómica con menores a cargo. Se exige como contraprestación de la asignación la permanencia de los menores en el sistema educativo y la realización de controles de salud.

<sup>92</sup> Dra. Laura Vecinday, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 30 de Setiembre de 2015.

La Dra. Leopold entiende que *“No tenemos desde la institucionalidad pública una cultura de evaluación de políticas, desde la evaluación de las políticas de infancia en la institución pública se sigue teniendo mucha dificultad para lograr una práctica sostenida de evaluación, donde la producción de información y la medición sean constantes, la vida política deja poco margen de monitoreo y evaluación”*<sup>93</sup>. También en esta línea la Dra. Laura Vecinday entiende que *“las evaluaciones son insumos para la gestión de los programas, pero creo sinceramente que éstos están determinados por parámetros políticos básicamente, hacia dónde vamos, qué recursos como sociedad estamos dispuestos a dar, y no están definidas por parámetros técnicos que digan a partir de la evaluación técnica se tomen en consideración que marquen un rumbo”*<sup>94</sup>. Según Baráibar, las evaluaciones más comunes desde la institucionalidad pública en nuestro país son de inicio y formales de los programas, datos, evaluaciones de test, otras refieren al uso de las transferencias y asignaciones familiares, en definitiva hacen foco en qué gastan las familias. Al respecto, reflexiona que acordar qué evaluar es complicado, las formas de evaluación son difíciles. *“Es tan complejo todo, puede haber un cierto acuerdo en que evaluar es importante, pero qué son resultados, qué son procesos. Saber en dónde hacer foco es el tema”*<sup>95</sup>.

Por último, en lo que refiere al aprendizaje del Estado en los últimos diez años la impronta ha estado en la necesidad de intervenir en infancia. El país se abrió al debate del Sistema Nacional de Cuidados en la idea de dar respuestas a las carencias en la atención de cero a dos años y dada la salida de la mujer al mundo de trabajo.

En Uruguay hay una lógica de programas, de trabajo con la pobreza desde los protocolos, con tiempos estructurados, con bajo nivel de técnicos capacitados, la gran mayoría de los Programas como Cercanías, Jóvenes en Red y UCC, contratan estudiantes avanzados para trabajar con las familias, ese trabajo tendría que ser el mejor pago y es exactamente lo contrario. Cuanto más te alejas de la pobreza como técnico social, mejor te pagan<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> Dra. Sandra Leopold, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 6 de Octubre de 2015.

<sup>94</sup> Dra. Laura Vecinday, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 30 de Setiembre de 2015.

<sup>95</sup> Mag. Ximena Baráibar, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 29 de Setiembre de 2015.

<sup>96</sup> Dra. Laura Vecinday, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 30 de Setiembre de 2015.

En esta línea, la Dra. Sandra Leopold establece que *“un aprendizaje que hemos desarrollado es algo que hace 20 años atrás no era tan claro, es entender que se precisan propuestas de calidad, por eso el desarrollo de la formación de técnicos en primera infancia, por eso la necesidad de invertir en infraestructura, con edificios adecuados, con personal capacitado. Hay un aprendizaje de que la primera infancia requiere propuestas de calidad. No significa que el Uruguay haya alcanzado niveles de calidad deseados ni mucho menos, pero el concepto está presente, que se haya instaurado a nivel político la necesidad de políticas de calidad para la infancia es un comienzo”*<sup>97</sup>.

Un significativo avance es la formación de técnicos especializados en atención a la primera infancia. Las formaciones terciarias que se están desarrollando dentro del INAU en el Centro de Formación y Estudios (CENFORES) así como la formación universitaria cuyo ejemplo más aproximado es el Diploma de Especialización en Intervención Familiar, del Departamento de Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales. Se trata de carreras terciarias para la atención de los primeros años de vida de los niños, que confluyen en la idea de una figura educativa con cierta capacidad técnica, con pedagogía, que contrarresta una larga historia de que para trabajar con niños pequeños no se necesita formación. Es una idea de profesionalización del trabajo con los niños de cero a tres años que forma parte de la estrategia de priorización de la infancia que quiere desarrollar el país.

Desde otro aspecto, según Baráibar otro aprendizaje está en *“la preocupación por tener política asistencial y no quedarse con eso, hay una idea de que la realidad se vuelve más compleja de lo que se creía. Aunque aumentemos la cobertura en clave de derecho la gente no se apropia de las instituciones y del espacio de derecho. El MIDES ha tomado conciencia, la política de vivienda también, es un esfuerzo de cristalización de las formas de ver la realidad. Hacer foco en las instituciones existentes, reforzar la salud a través del Ministerio de Salud Pública, la Educación, poder modificar realidades, mejorar las condiciones de vida”*<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Dra. Sandra Leopold, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 6 de Octubre de 2015.

<sup>98</sup> Mag. Ximena Baráibar, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 29 de Setiembre de 2015.

En este marco, reforzar las instituciones que ya son parte de la vida de las personas es un desafío, fortalecer la capacidad de cobertura trabajando en la escuela, en la policlínica del barrio, en el territorio, reforzando la institucionalidad ya instalada y no continuar en la idea de programas paralelos fuera de los marcos institucionales. Al respecto, Vecinday entiende que *“La institucionalidad tradicional del Uruguay tiene dificultades, pero creo que sólo desde ahí se puede generar una transformación de las prácticas profesionales. Están visibles en el territorio y la gente las identifica claramente. Las prácticas de las instituciones se transforman desde adentro, no desde afuera, ese es un desafío”*<sup>99</sup>.

Un aspecto en común que surgía del análisis de los tres programas de atención a la infancia tomados para el marco de conocimiento actual, era la institucionalidad. Cada programa presentaba una realidad diferente, propia de cada país, Chile Crece Contigo desde su creación corresponde institucionalmente al Ministerio de Desarrollo Social, en la Estrategia de Cero a Siempre de Colombia, el marco institucional está dado desde la Presidencia y por último, el PENIA a diferencia de los otros dos carece de institucionalidad sólida, los sucesivos cambios de administración le jugaron en contra a la hora de sistematizar y planificar la política. En esta idea, se concluía que es clave consolidar el marco institucional que es funcional al desarrollo de las políticas para poder alcanzar los resultados esperados.

En esta misma idea la Dra. Sandra Leopold entiende que *“la solidez institucional es un desafío de las actuales políticas, venimos transitando ahora variantes de políticas sectoriales interinstitucionales, yo creo que se pensó como elemento para contrarrestar la fragmentación, lo cierto es que la práctica interinstitucional expone dificultades de coordinación de configuración de un marco común para llevar adelante una política. Por ello se requiere una institucionalidad con reglas muy claras de juego a los efectos de poner en práctica las políticas. En algunos de estos diseños interinstitucionales sectoriales se discute el cuál es el compromiso de cada institución, ¿esto no lo hacías vos? ¿Esto no correspondía a tal? Y estas cuestiones generan enlentecimiento en la dinámica de funcionamiento de los programas. Se necesita calidad de infraestructura, de recursos humanos, y claridad del propósito del por qué se hace una política, si hay algo*

---

<sup>99</sup> Dra. Laura Vecinday, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 30 de Setiembre de 2015.

*ahí a poner central énfasis es que la política debe tener claro a dónde quiere ir, sus fundamentos y formas de hacer”<sup>100</sup>.*

A modo de cierre, cabe destacar que se han generado avances significativos en las condiciones de vida de la infancia en nuestro país desde la diversidad de programas que la atienden. En primer lugar, es necesario reconocer el refuerzo del gasto público social que ha generado el Estado, así como también, la creación de Programas específicos que intentan llegar a donde hasta ahora no había sido posible, como el Programa UCC, con una lógica de proximidad e intervención dentro del hogar, con un fuerte componente sanitario en su acción, pero que alcanza niveles de vulnerabilidad con los que antes no se podía trabajar para revertir las situaciones de carencias críticas.

En materia de derechos, han habido transformaciones fundamentadas en la Convención, en el entendido que no hace muchos años atrás si una familia tenía problemas para criar a su hijo, ese niño terminaba en el INAME (ahora INAU). Antes si la familia era disfuncional, el niño era institucionalizado, el proceso de intervención de modelos sustitutivo de familia por institución es ahora transformado por modelos prescriptivos de la familia. Esto refiere a que ante el mismo diagnóstico se le prescriben comportamientos, herramientas simbólicas a la familia para poder desarrollar su rol, por ejemplo de estimular al bebé pequeño, el apego, el cariño, son herramientas simbólicas para desarrollar las tareas, para que la familia sea su espacio, antes de derivar al niño a una institución.

El problema está en que siguen permaneciendo severas carencias y son los niños la población más perjudicada, y si las diferencias permanecen, se fortalecen. La crítica está en que esas diferencias materiales estructurales permanecieron en nuestro país en un contexto de bonanza económica de los últimos ocho años, bajo una administración que vela por el bienestar de todos sus ciudadanos y ello es una cuestión no menor. La intervención social del Estado a través de sus programas no ha alcanzado para lograr niveles de desarrollo de vida deseados.

En esta idea la Dra. Mónica De Martino entiende que *“el nuevo rol de los operadores es aportar su subjetividad, es empatía, escucha, sin pensamiento crítico, es*

---

<sup>100</sup> Dra. Sandra Leopold, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 6 de Octubre de 2015.

*un acompañamiento. La práctica es subjetivada y empirista. Lo que hay es mucha derivación, de un programa a otro desde el Estado, la gente transita por la oferta de programas que están en funcionamiento”<sup>101</sup>.*

El nuevo mecanismo de respuesta ante esa situación parece estar puesto en el Sistema Nacional de Cuidados, que se presenta como una política que reduce desigualdad, brindando prestaciones estables a toda la población vulnerable (primera infancia, niños, adultos mayores y personas con discapacidad en condiciones de pobreza). Pretende llegar desde otra perspectiva con un impacto más directo que el generado por los micro programas hasta ahora desarrollados.

En relación a esta idea, la Dra. Laura Vecinday entiende que sería necesario que *“se invierta en las políticas sociales más desde la oferta y no pensada en las demandas de los sujetos, que el Estado brinde las herramientas para que la población más vulnerable acceda a mejores recursos y desarrollo de vida”<sup>102</sup>.*

---

<sup>101</sup> Dra. Mónica De Martino, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 25 de Setiembre de 2015.

<sup>102</sup> Dra. Laura Vecinday, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 30 de Setiembre de 2015.

## 5 Reflexiones finales

En la presente investigación, se buscaba indagar sobre el aprendizaje que el Estado ha desarrollado de las políticas de atención a la primera infancia, bajo condiciones de pobreza, en los últimos diez años. De la evidencia empírica analizada (entrevistas y lectura de fuentes secundarias de datos) lo primero que surge es que fue difícil la tarea de acceder a información, es escasa la evaluación y el aprendizaje generados desde las políticas de infancia desarrolladas en nuestro país. Como se expone en el análisis, la institucionalidad pública no tiene cultura de evaluación de políticas. Asimismo, dentro de la evaluación, un problema identificado es la direccionalidad que se le asigna. Decidir lo que es necesario investigar es un tema complejo y básicamente se define por orientaciones políticas.

Otro aspecto que resulta importante mencionar es el modelo de programas sociales de atención a la primera infancia vigente. Las políticas implementadas son en una lógica de proximidad, se trabaja dentro de los hogares de las personas. No hay peso institucional visible y los programas responden a modelos acotados de intervención, debido a que tienen plazos establecidos de acción lo que no permite un sostenido desarrollo de las capacidades reales de cambio. Las políticas de infancia siguen buscando su carácter universal, pero no se ha logrado ampliar la cobertura de atención continúan siendo políticas compensatorias.

En relación al aprendizaje del Estado, parece estar en la concentración de información que se recoge desde las políticas. Cada programa tiene su base de datos, todo está sistematizado en el Sistema de Información para la Infancia el punto es que aún no se analiza su contenido. En este sentido, parece no haber una definición política clara del uso de la información, lo que implica reflexionar si el énfasis está puesto en la idea de control, de posible sanción a la población, o si el camino es hacia la identificación de vacíos, áreas posibles de preocupación y responsabilidad institucional.

El desafío podría ser generar nuevos debates, utilizar de forma adecuada y desde el ámbito académico la información que hoy se posee, dado que es un importante insumo para la formulación de nuevas líneas de acción. En esta idea, es necesario fortalecer las instituciones que están presentes en el colectivo de las personas y revalorizar el trabajo de los técnicos sociales, quienes son la cara visible de todas las políticas.

## Bibliografía

Aguirre, Rosario, Batthyány, Karina. (2007). "Género, políticas públicas y reforma social". En: Fassler Clara. "Políticas de inclusión social. Análisis y propuestas". Serie de Políticas Públicas. Red Género y Familia. UNFPA. Montevideo. Ed. Trilce.

Ariés, Philippe. (1987). "El niño y la vida familiar en el antiguo régimen". Madrid, Taurus Ediciones.

Barrán, José Pedro. (1990). "Historia de la Sensibilidad en Uruguay". Tomo 2, El Disciplinamiento (1860-1920). Montevideo Ediciones de la Banda Oriental, Facultad de Humanidades y Ciencias Políticas.

Batthyány, Karina, Cabrera, Mariana. (2011). "Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial". Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE) de la Universidad de la República. Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR). Uruguay

Berger, Peter .y Luckmann, Thomas. (1998). "Construcción social de la realidad". Buenos Aires. Amorrortu Editores.

Cafaro, Ana Laura. (2008). "La construcción socio-histórica de la infancia. Algunos desafíos en la actualidad". En: Revista Regional de Trabajo Social. Año XXIII, N° 44. Ed. Eppal.

Castel, Robert. (2004). "La inseguridad social; ¿qué es estar protegido?". Buenos Aires. Editorial Manantial.

Castel, Robert. (1997). "La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado". Bs. As. Argentina. Editorial Paidós.

Contreras, José Ignacio, Rojas Vicky y, Contreras Lorena, (2014). "Análisis de programas relacionados con la intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos: La realidad chilena". En: Psicopersepectivas. Individuo y Sociedad, Volumen 15- N° 1. Universidad Diego Portales Chile.

Duschatky, Silvia. (2000). "Tutelados y asistidos, Programas Sociales, Políticas Públicas y Subjetividad". Buenos Aires. Editorial Paidós. Segunda edición.

De Martino, Mónica (2009). "Infancia, Familia y Género. Múltiples problemáticas, múltiples abordajes". Comp. Ed. Cruz del Sur.

\_\_\_\_\_ (2001). "Políticas Sociales y Familia. Estado de Bienestar y Neo-liberalismo Familiarista". En: FRONTERAS, Revista del Departamento de Trabajo Social, FCS, Udelar.

Duarte Jakeline, Parra Patricia, Gallego Teresita, (2011). "Análisis de los programas sobre la atención y el desarrollo de la primera infancia". Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales Niñez y Juventud. Separata 2.

Fleury Sonia, Molina Carlos. (2000). "Modelos de Protección Social". Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

García, Socorro. (2008). "Protección especial en el campo de la infancia y la adolescencia". Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Cuadernos de ENIA, Políticas de Protección Especial.

Jelin, Elizabeth. (1998). "Pan y afectos. La transformación de las familias", Fondo de Cultura Económica (FCE), Buenos Aires.

Leopold, Sandra. (2002). "Tratos y Destratos: Políticas públicas de atención a la infancia en el Uruguay (1934-1973)". Tesis de Maestría, Montevideo, Uruguay.

Midaglia, Carmen y Antía, Florencia. (2007). "La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?". Revista Uruguaya de Ciencia Política N°16.

\_\_\_\_\_ y Marcelo Castillo. Agosto (2009). "Repertorio de Programas Sociales, La protección social a la infancia y la adolescencia". Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar y Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Netto, José Paulo. (1992). "Capitalismo Monopolista y Servicio Social". Editorial Cortez. Sao Pablo, Brasil.

Palummo, Javier. (2009). "Para una crítica a la matriz tutelar". En: De Martino, Mónica. "Infancia, Familia y Género. Múltiples problemáticas, múltiples abordajes". Comp. Ed. Cruz del Sur.

Párraga L. Alarcón, Constanza, Turriago Borrero, Carolina, Castro Rojas, Adriana y Peña Porras, Camilo. (2014). "Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre", Informe de Balance y Prospectiva, Bogotá D.C.

Pastorini, Alejandra (2000). "¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría "concesión-conquista". En: Borgiani, E. y Montaña, C. La política social hoy. Servicio Social y Sociedade. Brasil. Editorial Cortez.

Rico de Alonso, Ana. (2001). "Familia, genero y pobreza urbana en Colombia: Supervivencia y futuro en Colombia". Papel Político No.13. Editorial Papel Político.

Rodríguez Cabrero, Gregorio. (2014) "Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas. Un estudio sobre políticas nacionales". Informe Nacional España. Universidad de Alcalá. Madrid.

Tamaso Mito, Regina. (1997). "Familia e Servicio Social-contribuciones para el debate. En: Revista Servicio Social y Sociedade". Año XVIII. Brasil. Editorial Cortez.

Tamayo Sáez, Manuel. (1997). "El análisis de las políticas públicas. En: La nueva administración pública". Madrid. Editorial Alianza Universidad.

Terra, Carmen. (2010) "¿Infantilización de la pobreza o pauperización de sectores populares? Calves para una problematización". En Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate de Miguel Serna. FCS-DS: ASDI: CLACSO.

#### **Fuentes Documentales:**

Cal, M; Cardozo, S. y Gómez, C. (2003). Aporte para un trabajo con Familias. División Prevención y Promoción Comunitaria, INAME.

\_\_\_\_\_ (2002). Perspectivas teórico-metodológicas para el análisis de la intervención técnica en procesos familiares. Documentos de Trabajo No. 20. FCS.DTS.

Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación, ENIA. (2008). Montevideo, Uruguay.

Data Voz "Estudio de Satisfacción Usuaría y construcción de línea base". Programa de Apoyo al Recién Nacido (PARN) Informe Final. Unidad Chile Crece Contigo DIVAP/ Subsecretaría de Redes Asistenciales Ministerio de Salud. Junio 2014.

Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010. IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio. (2003). Montevideo, Uruguay.

Hacia un Modelo Solidario de Cuidados, Propuesta para la construcción del "Sistema Nacional de Cuidados". (2012). Documento de Trabajo, Gabinete Social. . Montevideo, Uruguay.

Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta Continua de Hogares 2011. Montevideo, Uruguay.

Informe de Seguimiento y Evaluación a la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, De Cero a Siempre, Comisión Intersectorial de Infancia, Diciembre de 2013.

Informe de Auditoría. Política pública integral de desarrollo y protección social, Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, De Cero a Siempre, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”. CGR – CDSS- No. 020 Julio de 2014.

Observatorio Infancia. II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016 (II PENIA). Aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros, 5 de Abril de 2013.

UNICEF. (2009). Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, Uruguay.

### **Entrevistas Realizadas**

Mag. Ximena Baráibar, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 29 de Setiembre de 2015.

Dra. Mónica De Martino, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 25 de setiembre de 2015.

Dra. Sandra Leopold, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 6 de Octubre de 2015.

Dra. Laura Vecinday, Entrevista realizada en el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) el día 30 de Setiembre de 2015.

### **Páginas Web**

<http://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/publicacion-plan-caif-inau>  
[http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/34676/1/cuidados\\_como\\_sistema.pdf](http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/34676/1/cuidados_como_sistema.pdf)  
<http://www.inau.gub.uy/index.php/institucional/mision-y-vision/item/2-mision-y-vision>  
<http://www.crececontigo.gob.cl>  
[www.crececontigo.opp.gub.uy](http://www.crececontigo.opp.gub.uy)  
<http://www.deceroasiempre.gov.co>  
[www.infamilia.gub.uy](http://www.infamilia.gub.uy)  
[www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)