

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

**Breve recorrido histórico del surgimiento  
del programa Uruguay Crece Contigo:  
actores, discursos e instituciones**

**Shirley Lilián Alonzo**  
Tutora: María José Beltrán

**2019**

*La pobreza no es natural, es creada por el hombre y puede superarse y erradicarse mediante acciones de los seres humanos. Y erradicar la pobreza no es un acto de caridad, es un acto de justicia.*

*(Nelson Mandela)*

## **Agradecimientos**

Al momento de pensar en todos y todas los que de alguna manera han colaborado con la finalización de esta etapa, en primer lugar deseo agradecer a mi familia quienes son mi pilar fundamental. A Olga, mi madre, que me contiene y me apoya, que estuvo siempre presente en el cuidado de mi hija para que yo pudiera trabajar y criarla. A Mariana, mi hija, quién estuvo siempre para ayudarme en todo lo que pudo, por las clases de informática, que fueron complicadas para las dos, pero tan necesarias a lo largo de la carrera. No fue fácil para ella soportar mis horarios, llegando siempre de noche y los fines de semana siempre con material para estudiar. Creo que es la más feliz de verme llegar más temprano a casa y sobre todo verme culminar esta etapa de estudios. A Marcelo que siempre estuvo de forma incondicional, por la paciencia y la comprensión, por las muchas ausencias que tuvieron que soportar, en momentos difíciles fueron mi gran apoyo.

A mis compañeras y compañeros de clase le estaré eternamente agradecida por el apoyo y la solidaridad que demostraron durante toda la permanencia en facultad. Con alegría, con actitud muy positiva, con un gran corazón brindaron lo mejor de sí para con esta compañera siempre complicada por la distancia y los horarios de los ómnibus para regresar a casa, así como también los horarios de trabajo, siempre apoyando y alentando para que pudiera ir culminando etapas para llegar a la meta.

A Carli, mi amiga de la vida, luchadora, constante, perseverante; por las largas noches y jornadas de estudio, por los aprendizajes de vida que hemos hecho juntas, por el apoyo mutuo, nos dimos esperanza y fuerza cuando la meta parecía estar tan lejos. Amiga incondicional tengo mucho que agradecerte desde que nos cruzamos aquel día mientras esperábamos para entrar a clase.

A Gissel, mi hermana mayor, que le ha tocado el lugar más complejo, el de ser la mayor de seis hermanos en una familia extremadamente pobre; por cubrir mis gastos para ir al liceo en Migues cuando tenía 12 años, pago de abono para poder viajar, ropa, comida, fotocopias, etc. Aún sabiendo que en ese momento solo podría hacer hasta 2do año, ya que mi hermana menor también quería ir al liceo, en dos años cuando terminara la escuela. La situación de vulnerabilidad en la que vivíamos en el campo era muy grande, no era posible poder costear los gastos de estudio de las dos. Yo pude hacer hasta segundo y luego tuve que salir a trabajar y Silvia, mi hermana menor, no pudo ingresar al liceo. Mi hermana mayor siempre ha estado presente intentando dar respuesta a las demandas de toda la familia.

A Carmen Varela, mi querida profesora de introducción a la demografía, fue a través de ella que pude contactarme con la tutora para iniciar esta tesis. A María José, mi querida tutora, por la paciencia ante mi demanda constante, por las correcciones de capítulos de este documento en sus vacaciones maternas, porque sin ella esta monografía no hubiera sido realizada. A todas estas personas eternamente gracias.

## Tabla de contenido

<b>Siglas</b> .....	<b>05</b>
<b>Resumen</b> .....	<b>06</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>07</b>
Definición del objeto de estudio.....	08
Fundamentación del tema.....	09
Objetivo general –objetivo específico.....	09
Abordaje metodológico.....	10
Antecedentes del tema.....	11
Organización del documento.....	12
<b>Capítulo 1</b> .....	<b>14</b>
<b>Aproximaciones teóricas para la comprensión de atención a la primera infancia</b> .....	<b>14</b>
Manifestaciones de la cuestión social .....	14
Protección social en respuesta a la cuestión social.....	15
Sistemas de protección social en América Latina.....	17
El Estado uruguayo y los cambios en la protección social.....	17
Legislación sobre infancia en Uruguay.....	20
Definición del concepto de infancia.....	21
Protección social a la infancia en Uruguay.....	21
<b>Capítulo 2</b> .....	<b>24</b>
<b>Incidencia de los organismos financieros internacionales en el diseño de las políticas Públicas en los países “en vías de desarrollo”</b> .....	<b>24</b>
Incidencia de los organismos internacionales en América Latina.....	24
Incidencia de los organismos internacionales en Uruguay.....	28
Estrategia Nacional Infancia y Adolescencia (ENIA).....	30
<b>Capítulo 3</b> .....	<b>33</b>
Antecedentes del Ministerio de Desarrollo Social de Chile.....	33
Breve recorrido por los orígenes y prestaciones de Chile Crece Contigo.....	34
Programa de atención a la primera infancia Uruguay Crece Contigo.....	37
UCC se inserta en la matriz de protección social como programa de cercanía.....	41
Reflexiones finales.....	43
Referencias.....	46

## **Siglas**

**AUCI**-Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional

**BID**-Banco interamericano de Desarrollo

**BM**-Banco Mundial

**CCC**-Canelones Crece Contigo

**CCE**-Comité de Coordinación Estratégica

**CEPAL**-Comisión Económica para América Latina

**CN**-Código del Niño

**ChCC**-Chile Crece Contigo

**ENIA**-Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia

**FMI**-Fondo Monetaria Internacional

**INAME**-Instituto Nacional del Menor

**INAU**-Instituto del niño y Adolescente del Uruguay

**INFAMILIA**-Dirección Nacional de Infancia Adolescencia y Familia

**MECNUD**-Marco Estratégico Cooperación Naciones Unidas para el desarrollo en Uruguay

**MIDES**-Ministerio de Desarrollo Social

**PNUD**-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

**OPP**-Oficina de Planeamiento y Presupuesto

**SIPI**- Sistema de Información Para la Infancia

**UCC**-Uruguay Crece Contigo

**UdelaR**-Universidad de la República

**UNESCO**-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

**UNICEF**-Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

## **Resumen**

En este trabajo se realiza un recorrido histórico que da cuenta de los orígenes del Programa Uruguay Crece Contigo, periodo que transcurre en Uruguay, entre los años 2007 – 2012.

Se estudian algunas dimensiones intervinientes en este proceso, tales como: transformaciones en el abordaje de la infancia en la matriz de protección social en el gobierno de izquierda; la incidencia de los organismos internacionales en el diseño e implementación de esta política pública en América Latina y especialmente en Uruguay, y las experiencias regionales influyentes en la implementación en nuestro país.

**Palabras claves:** Primera infancia; Políticas sociales; Organismos internacionales; Uruguay Crece Contigo

## **Introducción**

El presente trabajo constituye la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, del plan 2009, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Se analiza una política pública en concreto, Uruguay Crece Contigo (en adelante UCC), indagando en algunas dimensiones que propiciaron su surgimiento en Uruguay, entre los años 2007-2012.

Este documento realiza un recorrido histórico por el programa desde sus comienzos y años previos a su surgimiento considerando los siguientes elementos: las transformaciones en el abordaje de la infancia en la matriz de protección social en el gobierno de izquierda; la incidencia de los organismos internacionales en el diseño e implementación de esta política pública en América Latina y especialmente en Uruguay, y las experiencias regionales influyentes en la implementación en nuestro país. Se estudia, asimismo, de qué forma se inserta UCC dentro del sistema de protección social a la infancia existente en Uruguay.

UCC es una política pública que se propone lograr una cobertura integral a la infancia a través de acciones universales y focalizadas, así como garantizar atención y cuidados a las gestantes y niños/as menores de cuatro años. Se basa en una perspectiva de derechos, género y generaciones (UCC, 2012).

A lo largo del trabajo, se pretende describir el fundamento de UCC, bajo qué circunstancias sociohistóricas e institucionales surge el programa y cuáles fueron algunos de los argumentos de los actores que están por detrás de la elaboración de esta política pública de atención a la primera infancia.

Es un eje transversal de este estudio, conocer el lugar que ocupa la atención a la primera infancia desde las políticas sociales en nuestro país y cómo se inserta UCC en este marco. UCC tiene como objetivo la atención integral a la primera infancia, mediante el acompañamiento a las familias, aplicando para ello un conjunto de estrategias que combinan elementos universales y focalizados.

Según el enfoque de Aulicino (2015), el abordaje a la primera infancia debe realizarse de manera multidimensional, teniendo en cuenta diferentes aspectos, tales como los biológicos, psicológicos y sociales de los niños/as. Para ello se deben de articular y coordinar las

políticas sociales, siendo la intersectorialidad la estrategia que permite realizar un abordaje integral.

En el documento Resumen ejecutivo del Programa UCC (2012), se expresa que varios organismos establecen estrategias interinstitucionales con las diferentes áreas: educación, salud, prestaciones sociales, dispositivos que atienden las situaciones de violencia y género, entre otras. Se realiza un abordaje a los usuarios sobre la perspectiva de derechos, género y generaciones.

UCC se caracteriza por focalizar acciones en mujeres gestantes y niños menores de cuatro años, mediante la modalidad del acompañamiento familiar. Equipos de cercanía conformados por operadores del área social y del área de la salud van a los hogares de las familias, impartiendo pautas de alimentación, higiene, cuidados, comportamientos y conductas necesarias para alcanzar un buen desarrollo del niño/a, así como también se trabajan aspectos tales como la situación de la vivienda, las condiciones intrafamiliares en lo que refiere a la convivencia y a los aspectos de relacionamiento, entre otros. El desafío de este programa es minimizar el riesgo biológico y social dado que se considera que es en esta etapa del desarrollo (los primeros años de vida del niño/a) en donde se sientan las bases para el desarrollo de las etapas posteriores de la vida. Se entiende que todo lo que afecta al niño/a en su desarrollo físico y emocional, la alimentación, las condiciones ambientales, el lugar en donde nace y crece, va a condicionar el desarrollo de su vida (Resumen ejecutivo del Programa UCC, 2012).

Considerando el enfoque de Aulicino (2015), con una visión de futuro y desarrollo, es fundamental que los Estados inviertan en políticas de atención a la primera infancia que logren revertir la situación de vulnerabilidad de los sectores más desfavorecidos de la población.

Como se expresa en el Resumen Ejecutivo del programa UCC (2012), la primera infancia es un período corto en el cual los cuidados y los estímulos son fundamentales para evitar dificultades irreversibles en el desarrollo del niño/a que lo van a acompañar durante toda la vida.

### **Definición del objeto de estudio**

Se define como objeto de estudio el origen del programa UCC que actualmente se enmarca dentro de las políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social. Se consideran para el



análisis los siguientes elementos: las transformaciones en el abordaje de la infancia en la matriz de protección social en el gobierno de izquierda; la incidencia de los organismos internacionales en el diseño e implementación de esta política pública en América Latina y especialmente en Uruguay, y las experiencias regionales influyentes en la implementación en nuestro país.

Se reflexiona sobre la inserción de este programa y qué características presenta, considerándolo en el marco del sistema de protección a la infancia en Uruguay. Se pretende analizar los discursos de los organismos internacionales que hacen referencia a la elaboración de las políticas sociales en Latinoamérica y concretamente en Uruguay. Se apuesta también a comprender y describir la incidencia del programa Chile Crece Contigo (en adelante ChCC) en el programa UCC. Se buscará, además, conocer los distintos actores que intervinieron en el surgimiento, diseño e implementación de UCC, como programa de cercanía inserto en el territorio.

### **Fundamentación del tema**

Se aborda la política UCC porque está dirigida a una franja etaria en la cuál es fundamental invertir para lograr modificar las condiciones de vulnerabilidad que vive un sector importante de la población uruguaya. Es imperioso destinar recursos económicos y humanos para dar respuestas de calidad a las familias beneficiarias.

A través de la elaboración de este documento se pretende realizar un aporte sobre políticas sociales que atienden a la primera infancia. UCC es una política nueva, que se desarrolla en todo el país desde el año 2012. Interesa conocer cómo se inserta dentro de la matriz de protección social existente, ya que no hay muchos antecedentes sobre el tema. Se realiza el presente trabajo con la finalidad de aportar información ordenada y sistematizada que sirva de insumos para futuras monografías o investigaciones sobre el programa UCC u otros programas de similares características, en los que se trabaja en modalidad de cercanía.

### **Objetivo general:**

-Describir y analizar el surgimiento del programa Uruguay Crece Contigo, entre los años 2007-2012, considerando sus características e inserción en el marco del sistema de protección a la infancia en Uruguay.

### **Objetivos específicos:**

- Estudiar la incidencia de los organismos internacionales que hacen referencia a la elaboración de las políticas sociales en varios países de América Latina y especialmente en Uruguay.
- Comprender y describir la incidencia del programa Chile Crece Contigo (en adelante ChCC) en el programa UCC.
- Dar cuenta de los distintos actores que intervinieron en el surgimiento, diseño e implementación de UCC, como programa de cercanía inserto en el territorio.

### **Abordaje metodológico**

Se realiza un abordaje cualitativo, mediante el relevamiento de documentos que se entiende aportan datos relevantes a los efectos de este estudio. Ellos permitirán hacer la reconstrucción del proceso de diseño e implementación de UCC en nuestro país.

Las fuentes documentales que se consideraron para la presente monografía son:

- Programa UCC-MIDES Resumen Ejecutivo (2012)
- Protocolo de intervención. OPP-Área Políticas Territoriales. Montevideo, Uruguay. (2012)
- Canelones Crece Contigo (2007)
- Cuatro Años Creciendo Juntos Chile (2010)
- ¿Qué es Chile Crece Contigo? (2015)
- “Informe del Consejo Asesor Presidencial para la reforma de las políticas de infancia” Chile (2007)
- “El futuro de los niños es siempre hoy” Propuesta del Consejo Asesor Presidencial para la reforma de las políticas de Infancia. (2006)
- Código de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay (2004, 2015)
- Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (2009)

## **Antecedentes**

Se realizó una búsqueda bibliográfica de documentos e investigaciones que aportaran a la temática. Se encontraron antecedentes que aportan a la elaboración de este documento, que referimos a continuación. Existen investigaciones que refieren a UCC pero se centran en otros aspectos del programa, que no se pueden considerar antecedentes para la elaboración de este documento. La tesis de maestría de Pinato (2016) titulada “Significados sobre una estrategia de protección integral de la primera infancia” se centra en Uruguay Crece Contigo y, si bien se toman algunos aportes de la misma como insumos para este documento, no se enfocan los mismos aspectos.

La tesis de grado de Johana Fernández (2018), titulada “Uruguay Crece Contigo, desde una mirada de riesgo”, también se considera antecedente ya que se toman en cuenta aspectos del contexto socio histórico y político que son comunes a esta monografía: se centra en la situación de Uruguay en materia de políticas sociales hacia la primera infancia, cambios en la matriz de protección social con la llegada del Frente Amplio al gobierno y la focalización progresiva en el mismo de las políticas sociales existentes y las que se fueron creando. La monografía expone teóricamente todos los aspectos mencionados anteriormente para centrarse en UCC como política pública inserta en el sistema de protección social. Su monografía toma distancia de este documento porque se focaliza en la mirada del riesgo, (biológico y social) y las condiciones de vulnerabilidad que presentan las familias, puntualmente como acceden las mismas al programa, a ser acompañadas por la dupla de cercanía que trabaja en territorio.

La tesis de grado de Sheila Rodríguez (2014) titulada “La familia en Uruguay Crece Contigo” presenta una mirada del programa UCC desde un departamento del interior de país (Cerro Largo), en donde lleva a cabo entrevistas a varios referentes del programa en ese departamento. Se comienza por presentar aspectos básicos del programa para luego realizar una caracterización de las familias, de la población objetivo, así como también la forma de intervención que se llevar a cabo, cuales son las concepciones que se tienen sobre la familia, parecen determinar la intervención; y presenta un abordaje sobre la perspectiva de género, tan presente en la agenda política y social en estos días.

Otro trabajo que se considera como antecedente es el realizado por Chavez, Hontou, y Piquinela (2016) titulado “Significados sobre una estrategia de protección integral de la primera infancia. El caso de Uruguay Crece Contigo”, en donde se aborda el programa UCC

y particularmente, la tarea que desarrollan los operadores de cercanía: cómo se realiza el abordaje a las familias, las pautas en alimentación y cuidados y el paulatino acercamiento que los operadores sociales llevan a cabo para establecer un buen vínculo que permita desempeñar una tarea socio- educativa con las familias. En este documento se focaliza en la construcción del operador social y las tensiones que se presentan trabajando en el territorio directamente con la población objetivo.

### **Organización del documento**

Este documento se desarrolla en tres capítulos: en el capítulo 1 se pretende avanzar en la comprensión de algunos marcos que nos habilitan a pensar la inserción del programa seleccionado. Para ello se considera la *cuestión social*, el sistema de protección social en Latinoamérica y la atención a la infancia. Se entiende que las políticas sociales se modifican acompañando las distintas connotaciones que se tiene respecto de la infancia y que estas derivan en acciones diversas que van cambiando a lo largo del tiempo. Por último en este capítulo se realiza una aproximación a la coyuntura política, económica y social para comprender la creación de las políticas sociales para la atención a la primera infancia en nuestro país.

En el capítulo 2 se realiza una aproximación al análisis de algunos documentos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) en donde se expresa la necesidad de elaborar determinadas políticas sociales dirigidas a la infancia. En este capítulo se pretende dar cuenta de la incidencia de los organismos internacionales y nacionales que están por detrás de la elaboración de estas políticas. Se destaca que con la llegada del Frente Amplio al gobierno en el año 2005 se procesan cambios y continuidades en la matriz de protección social. Dentro de los cambios que el gobierno se propone se encuentra la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA), pensada para que el país pueda cumplir con los compromisos asumidos cuando firma la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en el año 1989. En este marco es que se desarrolla como estrategia de intervención a nivel nacional y dirigido a la primera infancia, el programa y actual política social UCC.

En el capítulo 3 se realiza una caracterización de los programas ChCC y de UCC, en qué momento surgen y bajo qué circunstancias sociales, políticas y económicas. Retomando los documentos analizados en el capítulo anterior, se intenta reflexionar sobre la incidencia de los

organismos internacionales en referencia a la protección social en nuestro país y especialmente al programa UCC.

Para cerrar el trabajo, se presentan las consideraciones finales, las cuales pretenden no ser conclusivas sino dejar planteadas dudas e interrogantes para indagaciones posteriores.

## **Capítulo 1. Aproximaciones teóricas para la comprensión de la atención a la primera infancia**

En el presente capítulo se desarrollan algunos conceptos que se entiende son necesarios para comprender el surgimiento de políticas que atienden a la primera infancia, insertas en el sistema de protección social. Posteriormente, el capítulo avanzará hacia elementos particulares, que refieren a las políticas sociales existentes en nuestro país creadas para atender a la primera infancia, especialmente la que se encuentra en los hogares que presentan situaciones de vulnerabilidad y precariedad.

### **Manifestaciones de la cuestión social**

Para adentrarnos a hablar de cuestión social se entiende pertinente definirla para comprender el alcance de la misma, cuáles fueron las causas de su surgimiento y en qué aspectos de la vida social se hacen visibles sus manifestaciones. Para Pastorini la *cuestión social* “debe ser entendida como conjunto de problemáticas sociales, políticas y económicas que se generan con el surgimiento de la clase obrera dentro de la sociedad capitalista” (2004, p. 5). La autora expresa que el término “cuestión social” comienza a ser utilizado a partir del año 1830 para hacer referencia al término “pauperismo”. El mismo daba cuenta de la situación que vivían los trabajadores en la medida que, a pesar de trabajar largas jornadas, el salario que se obtenía apenas si les daba para sobrevivir, incorporando además, mujeres y niños en dichas jornadas laborales. Comienzan a visualizarse las manifestaciones de la cuestión social: las enfermedades, el hambre, el desempleo, la desprotección. Los obreros se encuentran en condiciones de penurias insostenibles, lo cual provoca el enfrentamiento de dos posiciones antagónicas, por un lado la clase obrera y por otro la burguesía. La primera se organiza y reclama por condiciones dignas de trabajo, mejores salarios, reducción de la jornada laboral, etc, realizando huelgas en reclamo de mejorar su situación. La burguesía por su parte, toma medidas orientadas a reducir los conflictos, poniéndose en funcionamiento una serie de dispositivos que tienen como cometido intentar, además de mejorar las condiciones laborales, la integración de los sectores: los desempleados, los incapaces, mendigos, que estaban quedando por fuera de la sociedad industrial.

Pastorini (2004) sostiene que hay aspectos de la cuestión social que persisten en la actualidad. Hace referencia a la relación capital/trabajo, la cual está en tensión permanente en el marco de la sociedad capitalista, tanto si refiere al trabajador asalariado como al que no logra

insertarse en el mundo del trabajo. También nos refiere a la necesidad de atender a aquellos grupos sociales que pueden poner en cuestionamiento al orden político y social establecido, por tener capacidad de organizarse para reclamar por sus derechos. Las manifestaciones de desigualdad y antagonismo, de deterioro del tejido social, son expresiones que persisten en la contradicción del sistema capitalista (Pastorini, 2004).

### **Protección social como respuesta a la cuestión social**

Para dar respuesta a las manifestaciones resultantes de las contradicciones del sistema capitalista, los Estados crean e implementan sistemas de protección social que constituyen otro elemento presente en el marco teórico de este trabajo. Se toma como referencia la definición de Vecinday (2014):

Se parte del entendido de que todo esquema de protección social expresa determinadas formas de administrar y gestionar la intervención institucional sobre lo social, y cualquier transformación en dicho esquema o matriz redefine el campo institucional configurador de los dispositivos de intervención sociopolítica. (Vecinday, 2014, p.26)

El papel del Estado se fue modificando a través del siglo XX, especialmente después de la segunda guerra mundial, dada la necesidad de desarrollar la protección social, dar respuesta a los problemas sociales. El hecho de estar protegido, ya no depende de la participación del individuo en la comunidad, en el vecindario, sino de otro tipo de organizaciones, en palabras de Castel (2004) “de colectivos construidos por reglamentaciones y que generalmente tienen un estatuto jurídico. Colectivos de trabajo, colectivos sindicales, regulaciones colectivas del derecho laboral y de la protección social” (p.51) Los sindicatos, los grupos de trabajo, la reglamentación laboral, adquieren fuerza y se transforman en las nuevas protecciones con las que cuentan los individuos, siempre vinculado a la “sociedad salarial”, ya que depende de estar integrado a la misma para estar acogido dentro de las protecciones mencionadas. La protección social, en sus inicios, aparece vinculada a la sociedad salarial: la misma da cuenta de los cambios que han ocurrido a través del tiempo, cambios que vienen de la mano con las transformaciones en el mundo del trabajo. Con los cambios ocurridos en el mundo del trabajo, el individuo se ha visto sometido a la fragilidad, a la vulnerabilidad, producto de la inseguridad de contar o no con un empleo; cuando queda por fuera del mercado del trabajo,

pierde las protecciones. Con la construcción del individuo moderno, este se presenta como portador de autonomía, emancipado, un sujeto de derechos, pero por otro lado surge la idea de inseguridad. El “estar protegido” implica que tiene que hacerse cargo de los riesgos, que es responsable de su porvenir. Para algunas personas no habrá porvenir sino un destino social que no será fácil de revertir (Castel, 2004)

Vecinday (2014) refiere que en la década de los noventa, las protecciones sociales dejaron de ser colectivas y la responsabilidad recae en el individuo. Vecinday (2014) expresa que “La noción de individualización social refiere a la responsabilización individual frente al manejo de la propia vida, y esta atribución de responsabilidad se deriva de la percepción y del tratamiento de los problemas sociales como si fuesen problemas individuales” (p.19).

A partir de la década de los 90 se visualiza un nuevo paradigma de protección social basado en un repliegue del Estado para dar lugar a las tercerizaciones, a la privatización de los servicios sociales residuales, incorporando lo territorial como un espacio fundamental para lograr un acercamiento a los actores y con ellos trabajar en la zona, en el barrio. De esa forma se pretende lograr sentido de pertenencia y de participación, por otro lado, se corre el riesgo también de segregar cada vez más, ya que se apuesta al territorio pero no así a la cohesión social (Vecinday, 2014)

Por otra parte De Martino (2014) expresa que:

La configuración del individualismo moderno es ambivalente. Mientras se diseñaron los derroteros de emancipación de las personas, ampliándose la (percepción de) autonomía y convirtiéndolas formalmente en sujeto de derechos, simultáneamente se construyó el correlato de la inseguridad que hace a cada uno cada vez más responsable de su porvenir. (De Martino, 2014, p.24)

El sujeto como responsable de su porvenir, se tiene que hacer cargo de las vicisitudes de la vida, de las dificultades que se le presentan, en caso de no poder resolverlas por encontrarse en situación económica desfavorable, va a quedar desprotegido, dejado a su propia suerte. Se trata de hacer responsable a cada persona de las decisiones que toma, de cómo construye su futuro, sin tener en cuenta que no todos tienen la posibilidad de poder elegir, sino que ya están condicionados por el contexto en el que les ha tocado nacer.



Existen individuos que por nacer en determinados contextos de precariedad, están expuestos a la des-protección, y su grado de autonomía es casi inexistente.

Los sistemas de protección social pretenden dar respuesta especialmente a las mujeres y niños/as por tratarse de sectores de población más vulnerados en sus derechos dentro del sistema capitalista. Se entiende, entonces, que se desarrollan sistemas de protección social para atender la situación de los niños/as que se encuentran en condición de riesgo.

### **Sistemas de protección social en América Latina**

De lo expresado en el párrafo anterior, se da cuenta de la necesidad de invertir en políticas sociales que atiendan a la población infantil, especialmente la que nace en contextos desfavorables, en donde no se llega a cubrir las necesidades básicas que permiten al niño/a alcanzar un desarrollo pleno de sus capacidades.

Los sistemas de protección social en América Latina han transitado por procesos de cambios importantes, siendo los años noventa marcados como punto de inflexión en la conformación de las matrices de protección social en varios países latinoamericanos.

A partir de los setenta, en América Latina, comienzan a procesarse profundos cambios en la matriz de protección social, que alcanzan sus niveles de consolidación, avanzada ya en la década de los noventa. La región *in totum* se transforma en un laboratorio de especial interés para la implementación de políticas sociales “novedosas” para los países centrales, luego de la caída de los tigres asiáticos. Focalización, descentralización y desconcentración fueron pilares básicos de la nueva ingeniería socio-asistencial. (De Martino y Vecinday, 2015, p.63)

### **El Estado uruguayo y los cambios en la protección social**

Otro pilar de la presente indagación, lo constituyen los modelos políticos que adopta el Estado uruguayo y dentro de los mismos, la manera en que se atiende a la Primera Infancia, a través de las distintas políticas públicas que se crean e implementan, según la mirada de cada modelo. Realizando un breve recorrido por los modelos de Estado en nuestro país Vecinday (2014) sostiene: “A diferencia de los Estados sociales europeos, consecuencia del desarrollo de la sociedad industrial, el Estado de bienestar uruguayo es producto de la acción de una élite política que procuraba modelar una sociedad industrial” (p.75). En los comienzos del siglo XX bajo la presidencia del batllismo como modelo político, la asistencia social se

consolida y junto a la inversión estatal y el empleo público se van a sentar las bases para lograr una estructura social centrada en fortalecer la clase media. En la esfera económica se fomentan la nacionalización, estatización e industrialización; en la esfera social el Estado comienza a ocupar un papel de mediador en los conflictos y va a diseñar estrategias orientadas a la reparación social. Este modelo de Estado tiene cuatro pilares fundamentales: asistencia pública, instrucción pública, políticas encargadas de regular la actividad laboral y diseñar e implementar políticas que atienden a los individuos al momento de retirarse de la actividad laboral (Vecinday, 2014).

Vecinday (2014) sostiene que: “La preocupación por mantener el orden y la paz social orientó gran parte de las intervenciones estatales y permitió la configuración de un Estado anticipador de las demandas sociales” (p.78). Durante este período se crean e implementan políticas sociales universales y se desarrolla una amplia legislación para regular la jornada laboral y las condiciones de trabajo, también se contempla la situación de personas que no acceden al mercado laboral para su cobertura. No se identifican políticas cuya población objetivo sea la infancia, sino que se orientan a las familias y personas adultas en general.

Por otra parte Pinato (2016), sostiene que e la década del 50 el Estado de bienestar comienza a debilitarse producto de una fuerte crisis económica que afectó al país, a pesar de esa coyuntura económica desfavorable los sistemas de protección social, casi no presentaron modificaciones.

Otro período a destacar es el que se inicia en 1973 con la dictadura militar. Según la autora Vecinday (2014), el país comienza a procesar algunos cambios estructurales, destacándose la disminución del gasto en educación y en salud a pesar de una demanda creciente de estos servicios por parte de la población.

Otros autores también refieren al período dictatorial y sostienen que en esa etapa se produjeron cambios importantes en lo que refiere al gasto público destinado a planes sociales:

A diferencia de otros países de la región el gobierno de facto, que tuvo lugar entre 1973 y 1984, no desarticuló el arraigado sistema de bienestar. No obstante, se deterioraron una serie de prestaciones, esencialmente las de seguridad social, salud y educación, a partir de la definición de nuevas pautas de asignación del gasto público (Midaglia y Antía, 2007, p.134).

Es hacia el año 1985, cuando el país recupera la democracia, cuando se vuelven a generar reformas en lo que refiere a lo fiscal, a la salud, a la educación, a la regulación laboral y la seguridad social. Vecinday (2014) expresa que: “Se señala la precarización de las fuentes de bienestar de la población, la infantilización y feminización de la pobreza, el aumento de la inseguridad ciudadana, la agudización de los procesos de segregación urbana y el aumento de la desigualdad” (p.80). Constatándose los resultados negativos sobre el bienestar social que las reformas ocasionan, hacia los años 90 se comienza a aplicar una segunda generación de reformas que tienen como objetivo revalorizar el papel del Estado en tres áreas que se consideran de gran importancia: la salud y la educación pública así como también la seguridad social.

En América Latina a partir del Consenso de Washington, la matriz de protección social avanzó hacia un modelo unificado. Las nuevas políticas sociales significaron coberturas temporales, escasas y no siempre de calidad. La focalización, estuvo y está dirigida a los sectores pobres, especialmente a aquellos en situación de indigencia, bajo la forma de la asistencia pública cada vez más asociada a Programas de Transferencia de Renta Condicionada (PTC), asociados a su vez, a cambios conductuales de familias e individuos (De Martino y Vecinday, 2015, p.64).

Señalan las autoras que, sobre el enfoque que toman las políticas sociales en la región, estas vienen predeterminadas para ser aplicadas de forma general en los países de América Latina, como si cada uno de ellos fuera una copia del otro. No se tienen en cuenta las especificidades y las particularidades de cada país, se pretende imponer “recetas enlatadas”:

Las políticas de combate a la pobreza son parte de un tipo de respuesta sugerida por el Banco Mundial, entre otros organismos internacionales, que asumen un carácter focalizado y compensatorio: deben ocuparse de aquellos individuos que son incapaces de integrarse al mercado (Vecinday, 2014, p.88).

La autora da cuenta de la fuerte incidencia de los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), que están presentes en la agenda de los Estados, en la toma de decisiones sobre la elaboración e implementación de políticas económicas y sociales. Este punto se abordará en el capítulo siguiente.

## **Legislación sobre infancia en Uruguay**

En esta sección, se va a procurar conocer las modificaciones en materia legislativa que se fueron procesando en Uruguay para dar respuesta a las transformaciones sociales y culturales que tuvo el concepto de infancia. Nuestro país fue pionero en legislar en esta materia, desde la creación del primer Código del Niño en el año 1934, hasta la legislación vigente, sustento legal que da origen a las políticas sociales vinculadas a la infancia.

Se presenta un breve recorrido sobre las instituciones que han tenido competencia en materia de infancia y adolescencia para así dar cuenta de la trayectoria en materia legislativa que ha tenido Uruguay para acompañar los cambios sociales y culturales que se fueron procesando en el transcurso de la historia, así como también la necesidad de cumplir con los compromisos internacionales que nuestro país ha asumido. En tal sentido, Vecinday (2014) expresa que “se promueve la construcción de un sustrato institucional a través de la creación del Código del Niño —disponiendo la constitución del Consejo del Niño como organismo regulador de los temas de infancia” (p.76). En la década del 70 se produce la intervención del Consejo del Niño, se cierran algunos establecimientos y se cancela la experiencia de la escuela de funcionarios, en donde se profesionalizaban para atender a los menores. Se responsabiliza a las familias del cuidado de los menores sin tener en cuenta los contextos de las mismas y las dificultades que enfrentan. En el año 1985 el organismo presenta una reestructura, se reabre la escuela de funcionarios, se realiza un trabajo en equipo con enfoque educativo. En el año 1988 la ley N° 15977 crea el INAME (Instituto Nacional del Menor) que va a sustituir al anterior Consejo del Niño.

Desde la aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por Uruguay el 28 de setiembre de 1990 (ley 16.13718) el país se encontraba comprometido a actualizar sus marcos normativos en materia de infancia y adolescencia, conforme a las nuevas orientaciones hegemónicas de la Doctrina de la Protección Integral (Leopold, 2014, p.51).

Uruguay ratifica la Convención de los Derechos del Niño/a (en adelante CDN) en el año 1990. A partir de ese momento se comienza a trabajar con la finalidad de legislar sobre esa nueva concepción de infancia en la medida en que el niño/a se considera como sujeto de derecho. En concordancia con lo que expresa la CDN, se diseña y se implementa en el año

2004 el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia que va a sustituir al del año 1934. A partir del 2004 la ley N° 17866 da origen al INAU (Instituto del Niño y del Adolescente de Uruguay). Se visualiza un cambio importante ya que a través del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia se le establece al nuevo organismo el carácter de rector en políticas relacionadas con niñez y adolescencia. Para ello debe revisar las prácticas y los procedimientos vigentes para establecer que los mismos estén en concordancia con el marco normativo vigente (INAU, 2018).

### **Definición del concepto de infancia**

El concepto de infancia es una construcción cultural que se ha modificado a través de las distintas épocas. Actualmente, se consideran distintas etapas de la infancia. Resulta pertinente, entonces, definir la etapa de primera infancia. Cuando se habla de primera infancia se hace referencia a la etapa comprendida entre el embarazo y los cuatro años, es en este período que se produce el desarrollo intelectual, físico y emocional que luego va a condicionar a la persona para toda la vida. Varios especialistas: neurólogos, nutricionistas, educadores, psicólogos, economistas, comparten la importancia de invertir en primera infancia para obtener resultados positivos.

Aulicino (2015), expresa que debe ser primordial en la agenda de gobierno la atención a la Primera Infancia, que los Estados inviertan en estas políticas públicas, considerando que a largo plazo, los resultados serán favorables para toda la sociedad en su conjunto.

### **Protección social a la primera infancia en Uruguay**

Dentro de la matriz de protección social existen programas que tienen como objetivo la atención a la primera infancia. Varios de ellos cuentan con muchos años de trayectoria, otros se han ido incorporando en lo que se denomina la nueva matriz de protección social. El Plan Aduana, por ejemplo, se crea vinculado al Área Materno-Infantil del Ministerio de Salud Pública en el año 1974. El objetivo que dio origen al mismo fue bajar la tasa de mortalidad infantil, focalizado en la población más vulnerable de niños y niñas en el primer año de vida. (Programa Aduana 2012 - 2013).

El Plan Centro de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), creado en el año 1988, es otra política pública que trabaja con familia y primera infancia. Emerge por la necesidad de dar

respuesta a un conjunto de la población que presenta elevados índices de pobreza. Vecinday, (2014) refiere a la infantilización de la pobreza como un elemento central que da origen al plan CAIF, en la medida en que se constató que el 50% de los niños nacen en hogares pobres. Se comienza a visualizar la importancia de invertir en primera infancia, más aún en un país que presenta una estructura demográfica envejecida.

Otro de los programas que se crea para atender la primera infancia es UCC. Es un programa que atiende a gestantes y madres con niños menores de cuatro años; realiza articulación entre acciones universales y focalizadas que garanticen el cumplimiento de los derechos de la población objetivo. Resumen ejecutivo del Programa UCC (2012). Parte de la base que durante la gestación y los primeros años de vida se sientan las bases para el desarrollo futuro, se desarrollan habilidades, pensar, razonar, hablar, aprender. Todo lo que afecta el desarrollo durante los primeros años de vida, condiciona para toda la vida, la salud, la nutrición, el desarrollo cognitivo. Desde el 2012 tiene cobertura a nivel nacional, luego de funcionar varios años en la órbita de la OPP, pasa a hacerlo bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social en 2016. Se pretende hacer partícipe a la familia para que pueda acompañar el desarrollo del niño/a entendiendo que de esta forma se pueden implementar estrategias orientadas a mejorar la reproducción social (Vecinday, 2014).

Para dar por finalizado el recorrido por las políticas públicas destinadas a la infancia, asistimos a la creación del Sistema Nacional de Cuidados (SNC) que tiene dentro de su población objetivo niños/as de 0 a 3 años, personas con discapacidad severa y población mayor de 80 años en situación de dependencia. La atención a la primera infancia va a estar destinada para las familias que se encuentran en situación socioeconómica desfavorable, no pudiendo solucionar el tema del cuidado de los niños/as a través del mercado. Se necesita en estos casos una política estatal que permita a estas familias combinar trabajo y cuidado de sus hijos pequeños hasta que los mismos puedan ser absorbidos por plan CAIF y posteriormente por el sistema de educación primaria (Sistema Nacional de Cuidados, 2018).

Dentro del Sistema Nacional de Cuidados (SNC) se encuentran otros programas destinados a atender la primera infancia. Los más recientes son las “Casas Comunitarias de Cuidados”, en donde personas preparadas por INAU pueden cuidar entre dos y cuatro niños en su hogar o en un lugar habilitado para ello y el espacio de educación y cuidados “SIEMPRE”. Ambos son servicios socioeducativos que integran primera infancia, familia y comunidad. El objetivo

general es fortalecer el desarrollo integral del niño/a, la promoción de sus derechos y el desarrollo de sus capacidades. Es una iniciativa que se genera entre el Estado, las empresas y los sindicatos y se busca contemplar la situación de cada una de las familias participantes para que puedan combinar jornada laboral, estudio y cuidado de los menores (Sistema Nacional de Cuidados, 2018).

## **Capítulo 2**

### **Incidencia de los organismos financieros internacionales en el diseño de las políticas públicas en los países “en vías de desarrollo”.**

#### **Incidencia de los organismos internacionales en América Latina**

En este apartado se estudiará la incidencia de los organismos internacionales de crédito en la elaboración e implementación de las políticas públicas en varios países de América Latina, especialmente en Uruguay. Para ello se van a tomar las investigaciones de los documentos de los organismos internacionales que realizaron Carballo (2017), Mallardi, Fernandez y Musso (2015) y Carcedo (2015).

Mallardi, Fernandez y Musso, (2015) describen al Banco interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial como organismos financieros internacionales cuya finalidad es la de prestar dinero a los países en vías de desarrollo. Estas instituciones responden, en palabras de los autores, “a un orden geo- político y económico”, liderado por los Estados Unidos finalizada la segunda guerra mundial.

El 1° de julio de 1944, aún en plena guerra, se lleva a cabo la conferencia de Bretton Woods; a la misma concurren 44 países y entre las medidas que se proponen se destacan la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM). Estados Unidos propone la creación de estos organismos de crédito, para poder recuperar la economía mundial, la que había quedado devastada por la guerra. La implementación del crédito como estrategia para la recuperación de los países más afectados supone un endeudamiento a futuro para los mismos que los condicionan. Carcedo (2015) expresa: “el esquema de colaboración entre el FMI y el Banco Mundial reparte las tareas. El FMI impone la aplicación de duros planes de ajuste, mientras que el Banco Mundial pone los fondos para facilitar dicha aplicación”. (p.302) Estados Unidos tenía la necesidad de consolidarse como una economía fuerte después de la guerra, buscando no repetir crisis como la sufrida en 1929. Por ello impulsa la creación de dichos organismos de crédito buscando extender su hegemonía económica y política. Carcedo, (2015) expresa que: “A partir de la década de 1970, luego durante 1990 y hasta la actualidad, el Banco Mundial establece como objetivo prioritario de su funcionamiento y actividades el denominado “combate a la pobreza”, con diferentes estrategias en cuanto a América Latina” (p.300). Los Estados desarrollan e implementan estrategias para combatir la pobreza bajo la atenta mirada de los organismos internacionales.



Los programas de transferencias monetarias condicionadas son una potente herramienta utilizada desde hace varios años, con algunas modificaciones según el momento socio-histórico (Carcedo, 2015).

Como expresa Carballo (2017) en la década de los 90 hubo una sucesión de conferencias lideradas por la Organización de Naciones Unidas (ONU), el Consenso de Washington (1990), la nueva versión del Consenso de Washington, (1994), los Objetivos del Milenio y programas de Lucha contra la Pobreza (2000). Todas estas conferencias estuvieron orientadas a promover, en palabras de la autora, “las buenas prácticas y las buenas instituciones”.

En los años 90 se comienzan a implementar Programas de Transferencias de Renta Condicionada (PTRC) en varios países de América Latina como una nueva manera de actuar frente a la pobreza, estableciendo que estas transferencias comienzan a ser visualizadas como una nueva forma de intervenir sobre la pobreza. Se apuesta a reducir la pobreza en el corto plazo y al desarrollo de capacidades y de capital humano que permitan salir de la pobreza, planteado como objetivo a largo plazo (Midaglia, 2012).

Las transferencias monetarias comienzan a ser implementadas con el fin de que las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad utilicen los servicios públicos, especialmente la educación y la salud. Se exhorta a cumplir con determinadas contrapartidas en educación y salud. Desde los organismos internacionales se sostiene que es la forma en que se puede lograr desarrollo de capital humano, apostando al futuro de los niños/as y los adolescentes. Se visualiza la importancia de la educación como herramienta para interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza (Midaglia, 2012).

De Martino y Vecinday (2015) sostienen que: “Los PTC han sido un instrumento históricamente utilizado en nuestro país, desde épocas tempranas, si lo comparamos con el resto de la región, como mecanismo de protección social ante los riesgos clásicos derivados de las turbulencias en las trayectorias ocupacionales” (p.68). Estas prestaciones han tenido un carácter contributivo en el transcurso de su historia y se han centrado en la concepción de necesidad/derecho, vinculándoselas a la clase trabajadora.

En la modernidad la productividad se establece como eje central del nuevo paradigma del desarrollo humano, el mercado es funcional al sistema capitalista. El discurso que prevalece por parte del BM es que con disciplina en el trabajo, buenas prácticas de cuidado y resolución

de conflictos en la familia y un sentido de pertenencia en la comunidad, es posible que la persona supere la situación de pobreza en la que se encuentra (Baráibar, 2017).

La expectativa se centra en que los pobres mediante el desarrollo del capital humano puedan resolver su situación. En esta línea, las políticas sociales tienen un carácter minimalista, se focalizan en la población más vulnerable. Carballo (2017) expresa que dichas políticas:

actualmente están reconfiguradas a partir de la ampliación de los activos, del capital humano y de las capacidades de los más pobres. Estos programas, representativos de las transformaciones en las formas de intervenir en lo social, buscan actuar frente a la necesidad del sistema capitalista de adecuar y compatibilizar los instrumentos en el campo social con la lógica del mercado (Carballo, 2017, p.9).

Las nuevas formas de intervenir en lo social van en la línea de exigir contrapartidas a las personas como por ejemplo la alfabetización, la capacitación, la atención en salud, etc., para mejorar sus capacidades y fundamentalmente para que se pueda insertar en el mercado de trabajo. El poder obtener un empleo se considera una forma privilegiada de poder ejercer derechos sociales, un empleo remunerado que le permita cubrir sus necesidades y el acceso a la seguridad social por su condición de trabajador. Se hace hincapié en la responsabilidad individual para alcanzar logros y desarrollar el capital humano. Se trata de mantener el empleo para no caer en la asistencia y cuando se cae en ella, se espera que el individuo además de demostrar su situación de pobreza, muestre una actitud de compromiso con las actividades que plantean los programas. (Baráibar, 2017)

Tal como plantea Carballo (2017), se considera al ser humano en una dimensión productiva, lo que hace funcional al sistema capitalista en el que estamos inmersos y no se tiene en cuenta la integralidad del mismo.

Así la noción de “vida segura” encuentra sus argumentos en el formalismo pseudoracional y en los valores burocráticos de la eficiencia, la idea de seguridad asimila la riqueza humana individual con la función desempeñada en la división del trabajo (con su capacidad productiva), buque insignia de la cultura capitalista y valor supremo de la vida social (Carballo, 2017, p.12)

Se podría afirmar que en este contexto se implementan políticas de desarrollo para los países periféricos o también llamados en vías de desarrollo. Se apuesta a que cada persona pueda desarrollar sus capacidades para que logre un buen desempeño en el mercado,

responsabilizando a la persona de su situación socioeconómica y se deslinda al sistema capitalista de cualquier responsabilidad. No se considera a la persona como un ser integral atravesado por múltiples dimensiones, no se tiene en cuenta que cada uno llega al mercado en diferentes condiciones, cuando no puede resolver sus necesidades en el mercado, queda por fuera, excluido, relegado. Es entonces en donde el Estado tiene que estar presente para garantizar el cumplimiento de los derechos de todos (De Martino, Vecinday, 2015).

El nuevo paradigma de “Desarrollo del Milenio” es introducido principalmente por el BM, fuente mundial de asistencia para el desarrollo y propulsor de políticas orientadas a estimular la “productividad” de los sectores más pobres, a través de dos tácticas fundamentales: (i) el acceso a servicios básicos (educación, salud y alimentación), y (ii) la difusión de valores tales como la “solidaridad”, el “cooperativismo”, la “reciprocidad”. (Carballo, 2017, p.3)

La pobreza y la desigualdad social parecen ser entendidas como una cuestión individual, se responsabiliza a la persona de su situación por no estar en condiciones de resolver sus necesidades a través del mercado. El discurso de los organismos internacionales para involucrarse en las políticas públicas en los países de América Latina va a encontrar sustento en los conceptos de “capital social” y “capital humano”. Este último va a adquirir importancia a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que centra su atención en la educación, considerando que la misma es una herramienta fundamental para el desarrollo productivo de la sociedad. Se entiende que la formación del individuo está directamente vinculada con el desarrollo económico de la sociedad:

En efecto la estrategia discursiva sobre el “Desarrollo Humano” porta una explicación de la cuestión social cuya interpretación de la pobreza se sustenta en argumentos de tinte moralizante, microsociales y tautológicos que confunden causas y efectos de la pobreza, y que colocan “al pobre” y “al capitalista” como agentes libres que actúan en función de preferencias individuales (Carballo, 2017, p.3).

En la cita de Mallardi, Fernandez y Musso (2015), se expone la incidencia de los organismos internacionales, desde el diagnóstico de la situación de cada país hasta la elaboración e implementación de las políticas sociales:

En el plano de los acuerdos bilaterales entre los OIC y los distintos gobiernos de la región, las relaciones se producen en el marco de la denominada Estrategia de

Asistencia a los Países (EAP) para el caso del BM, y de las Estrategias País en el caso del BID. Mediante estos acuerdos, los miembros de dichas entidades en articulación con funcionarios gubernamentales y autoridades del país, elaboran un diagnóstico de las dificultades que enfrenta el país en materia de “desarrollo” y delimitan las esferas donde la asistencia puede tener mayor incidencia, la cual, como se dijo, no sólo comportan transferencia financiera sino que también articulan servicios de asesoría y asistencia técnica (Mallardi, Fernandez y Musso, 2015, p.65).

### **Incidencia de los organismos internacionales en Uruguay**

A partir del año 2005 se producen cambios políticos en nuestro país con la asunción al gobierno del Encuentro Progresista Frente Amplio y se configura una nueva matriz de protección social que tiene por cometido central la atención a la emergencia social generada por la crisis económica ocurrida en el año 2002.

La modernización del Estado y la adopción de mecanismos gerenciales de gestión han sido promovidas por los organismos internacionales a partir, fundamentalmente, de los 80. Estos organismos han fomentado y contribuido activamente con este proceso de gerencialización de la política asistencial (Vecinday y Mariatti, 2018, p.56).

Al igual que varios países de América Latina se crea en el año 2005 el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que centra todos los lineamientos y acciones que se proyectan en la gestión de la política social, con la intención y finalidad de lograr el acceso a ejercer los derechos, a la igualdad de oportunidades de todas las personas sin distinción que viven en nuestro territorio. Vecinday y Mariatti (2018) citan: “La creación de un Ministerio de Desarrollo para Uruguay era una deuda según las palabras de representante del BID en el año 2000” (p.57).

A partir del 2005 se diseña y se implementa el Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES), finalizando en diciembre del 2007. Este plan se diseña con la finalidad de atender las situaciones de pobreza y exclusión de un sector de la población, producto de la crisis económica y social que Uruguay atravesó en el año 2002. Uno de los componentes más relevantes para las familias era el ingreso ciudadano y otros componentes apuntaban a la inserción laboral, a la atención en salud, educación, alimentación y refugio. A continuación, a partir del 1 de enero de 2008, entra en vigencia el Plan de Equidad Social (PES), el cual se

propuso reducir la pobreza y la desigualdad social, apuntando a que el ingreso que recibe por la prestación le permita en un lapso restablecerse en el mercado laboral y prescindir del beneficio. Este nuevo plan va a modificar las Asignaciones Familiares en tres aspectos concretos: feminización del titular de la prestación, cobro mensual de la misma e incremento en el monto. A partir del 2004 las Asignaciones Familiares ampliaron su cobertura a todas las familias cuyos ingresos eran inferiores a tres salarios mínimos. Actualmente se exige como contrapartida además de la inserción de niños/as y adolescentes en el sistema educativo, controles periódicos de salud:

Las AFAM distribuidas por el PES están dirigidas a menores de 18 años pertenecientes a hogares “vulnerables” según indicadores de pobreza. La prestación se vincula con la integración de niños y adolescentes al sistema educativo formal, varía según el número de menores por hogar; por la edad de los mismos y su concurrencia al nivel educativo primario o secundario (De Martino, Vecinday, 2015, p.70).

En Uruguay en el año 2008 se crea la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad. A través del mismo se implementan dispositivos que atienden a la población que se encuentra en condiciones de pobreza. Se apuesta al desarrollo de las capacidades y la autosuficiencia, buscando desarrollar el capital humano y el capital social. Se piensa en una nueva forma de “institucionalización” de la pobreza que si bien recoge procesos que ya fueron transitados en el diseño y la implementación de las políticas sociales en nuestro país, se les da un nuevo significado, un encuadre institucional “novedoso”.

la Red de Asistencia e Integración Social, sugiere el desarrollo de estrategias que: (i) permitan a “los pobres” generar ingresos mediante la autogestión de oportunidades económicas y/o la integración a circuitos de socialización y formación, es decir, incrementar su capital social; (ii) recuperar los déficits de capital humano entre las generaciones más jóvenes, a través de iniciativas socioeducativas, como modalidad de inversión en futuras “oportunidades” de integración, especialmente al mercado laboral (Carballo, 2017, p.5).

En el año 2010 se crea en Uruguay la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). Es pertinente recordar que los orígenes de la misma son de mediados del siglo XX. Mediante dicha agencia se realizan acuerdos bilaterales o multilaterales entre los gobiernos nacionales y los organismos internacionales a través de la elaboración de diagnósticos sobre

las dificultades que presenta el país y en qué aspectos de las mismas la asistencia puede tener incidencia (AUCI, 2015).

En los últimos años, la cooperación internacional para el desarrollo ha cambiado significativamente, transitando desde una lógica de caridad norte-sur hacia otra de relaciones más horizontales basadas en beneficios mutuos. En otras palabras, para que pueda seguir siendo apoyada en un contexto de crisis de algunas economías desarrolladas y del “ascenso del Sur”, la cooperación debe pasar de ser visualizada como una asistencia vertical desde el norte hacia el sur, a ser concebida como “inversión pública para el desarrollo” (global)” (AUCI, 2015, p.15).

### **Estrategia Nacional Infancia y Adolescencia (ENIA)**

En el año 2008 en nuestro país, entre los meses de agosto y octubre tiene lugar un espacio de discusión para plantear objetivos y lineamientos sobre políticas de atención a la infancia y adolescencia, a largo plazo, que abarca el período 2010-2030, basados en las normas internacionales establecidas por la CDN. En el proceso de debate y conformación de los documentos que se elaboran en la Estrategia Nacional Infancia y Adolescencia (ENIA), participan distintos organismos: Presidencia de la República, Sistema de Naciones Unidas en Uruguay, MIDES, Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales, con amplia presencia de sectores públicos y privados. (ENIA, 2010-2030)

los reiterados señalamientos desde los organismos internacionales durante décadas daban cuenta de un problema claramente definido: la ausencia de un Plan de Infancia. Ello tenía graves repercusiones en un país que, en un momento de recuperación primaria tras la crisis social de 2002, presentaba alarmantes niveles de infantilización de la pobreza (Casa y Villegas, 2015, p.55).

Los ejes transversales para el documento de la ENIA son: Sustentabilidad Demográfica, Social y Democrática. A partir de la conformación de la ENIA, se comienzan a crear planes y programas orientados a alcanzar los objetivos allí planteados, incluyendo el énfasis en la mirada del riesgo biológico y social en la infancia y adolescencia. En el proceso de discusión que diera origen al documento participaron varios actores públicos y privados, con el respaldo de la presidencia de la República y el apoyo del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay. Y la coordinación y seguimiento del mismo ha estado a cargo del programa INFAMILIA de MIDES, para lo cual cuenta con financiación del Banco Interamericano de

Desarrollo (BID) más la partida que aporta el Gobierno Nacional. INFAMILIA tuvo como objetivo principal velar para que el acceso a la salud, educación, socialización, afecto, recreación y condiciones de vida de niños/as, adolescentes y familias sea acorde a las necesidades para un buen desarrollo de vida digno, que les permita igualdad de oportunidades principalmente en población de sectores vulnerables (ENIA, 2010-2030).

Para poder desarrollar los objetivos planteados en ENIA, Uruguay utiliza el Sistema de Información Sobre Primera Infancia (SIPI); al igual que los países de la región, este permite sistematizar, monitorear y evaluar la trayectoria de los niños y adolescentes. Con esta información se pretendió diseñar e implementar políticas sociales orientadas a mejorar el desarrollo y la calidad de vida de la población objetivo.

El Sistema de Información sobre Primera Infancia en América Latina es central para poder unificar datos, realizar seguimiento, constatar que se cumplen los derechos de los niños/as. Fue posible implementar este sistema unificado de información mediante la iniciativa de UNESCO y el apoyo y compromiso asumido por UNICEF (SIPI, 2018).

Se hace hincapié especialmente en el cumplimiento de los derechos de la primera infancia ya que se considera central esta franja etaria para hacer proyecciones en materia de políticas públicas. Cuanto más invierte una sociedad en primera infancia, mejor será su desarrollo en el futuro. En el SIPI se concentra información sobre la normativa vigente para la primera infancia y las intervenciones que se realizan buscando mejorar el entorno en el que crecen y se desarrollan los niños/as que viven en los países latinoamericanos. A través de programas estadísticos permite recabar información actualizada y poder visualizar los informes de seguimiento de los distintos Estados, de la sociedad civil y del Comité Internacional de los Derechos del Niño, lo que va a permitir poder evaluar avances y desafíos pendientes para el cumplimiento de sus derechos (SIPI, 2018).

Con una mirada hacia el futuro, se comienza a trabajar en una estrategia nacional que permita diseñar e implementar políticas públicas de mediano y largo alcance en materia de infancia y adolescencia: “El presente Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016-2020 se enmarca en el proceso que el gobierno trazó desde la elaboración de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030” (Plan Nacional de Primera Infancia y Adolescencia 2016-2020). Este plan presenta varios lineamientos estratégicos que van en concordancia con lo que el país ratificó con la firma de la Convención en el año 90. Algunos de ellos son: dar respuesta integral a los problemas de salud, apostar a la continuidad en el

sistema educativo para lograra desarrollo e inclusión social, poder prevenir y detectar situaciones de violencia en cualquier forma que la misma se manifieste, lograr una disminución en las situaciones de vulnerabilidad, de situación de calle, de conflicto con la ley penal, institucionalización por considerar carencias en las familias para brindar protección. También se apuesta a fomentar la circulación social, la participación, el acceso a la cultura, así como también el acceso a la justicia. Estos son los puntos más destacados de este plan que se enmarca dentro de uno más amplio que es la ENIA 2010-2030 La ENIA se crea como estrategia para lograr el cumplimiento de los compromisos que nuestro país asume desde el momento que firma y ratifica la Convención, para ello se entiende pertinente la inversión en políticas que atiendan y potencien el desarrollo y la educación como ejes centrales para lograr desarrollo económico y reducir la pobreza (ENIA 2010-2030).

Dentro de la nueva matriz de protección social que se configuró en Uruguay desde el año 2005, se enmarca el programa UCC. El mismo tuvo como referencia el programa ChCC, ambos programas se caracterizan por la atención de mujeres gestantes y niños menores de cuatro años que se encuentren en situación de riesgo biológico o sanitario y social. Programas como UCC se implementan para dar respuesta a los compromisos que el país asume, así como también responde a los lineamientos impuestos por los organismos internacionales en cuanto a la implementación de las políticas sociales para combatir la pobreza.



## **Capítulo 3**

### **Instituciones y organismos con competencia en primera infancia en Chile y en Uruguay**

En este apartado se van a mencionar las instituciones y organismos que han tenido y tienen competencia en materia de infancia en Chile y en Uruguay. Se caracterizan los programas ChCC y UCC, como se estructuran, que características presentan, con qué objetivo surgen, que respuesta vienen a dar. Se pretende reflexionar sobre los discursos que están por detrás de la elaboración e implementación de estos programas focalizados en la atención a la primera infancia, así como conocer cómo se insertan los programas de atención a la primera infancia dentro de la matriz de protección social, especialmente el programa UCC.

En el caso de Chile, se pretende conocer el origen del programa ChCC, por ser parte de la historia de UCC. Conocer sus orígenes permite que se comprenda la implementación de un programa de atención a la primera infancia de similares características en Uruguay. El documento que realiza el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, (en adelante el Consejo) a pedido de la presidenta Michelle Bachelet, es de mucha utilidad para extraer información. En el mismo se detallan varios aspectos de la situación social de la población chilena que pone de manifiesto la necesidad de implementar un programa para atender la primera infancia, apostando a modificar la situación actual y especialmente con proyección a futuro. Para hacer referencia al programa UCC se considera pertinente utilizar información del Ministerio de Desarrollo Social así como los protocolos de UCC y entrevistas realizadas a la primera coordinadora del programa Cristina Lustemberg.

### **Antecedentes del Ministerio de Desarrollo Social de Chile**

Se entiende necesario para comenzar a incursionar en políticas sociales de Chile, conocer los orígenes del Ministerio de Desarrollo Social el cual tiene competencia en el diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales. El mismo tiene sus orígenes en la década de los sesenta en la presidencia de Eduardo Frei Montalva. En 1967 se crea la Oficina de Planificación (ODEPLAN), que funciona hasta el año 1990, a partir de este año se transforma en el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). En el año 2011 MIDEPLAN pasa a llamarse Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

Según consta en la página de UNICEF (2010), Chile, al igual que muchos países, ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño en el año 1990. Varias medidas se tomaron al

respecto, entre las que se destaca la creación del Servicio Nacional de Menores (SENAME) que tuvo a su cargo la acogida y protección de niños/as con grandes vulneraciones a sus derechos a la que se suma la oficina de Protección de los Derechos de la Infancia creadas mayoritariamente por los Municipios del país. En el año 2006 existían una serie de políticas y programas sociales, entre las que se mencionan: la atención profesional del parto lo que permitió bajar la tasa de mortalidad infantil especialmente en las comunidades rurales, control prenatal en el sistema público de salud, control de salud del recién nacido y controles frecuentes en niños menores de dos años. Se destacan las experiencias innovadoras en salud familiar y desarrollo integral en los centros de salud y la disminución del porcentaje de hogares en situación de pobreza y de indigencia. En el citado documento Cuatro años creciendo juntos (2006-2010) se expone: “Entre los problemas emergentes destacaban la malnutrición infantil por exceso y los problemas de salud mental al interior de las familias, los cuales influyen negativamente el desarrollo infantil” (p.18).

Con el propósito de obtener un diagnóstico actualizado sobre las políticas de atención a la infancia y conocer en profundidad de qué forma dan respuesta a las necesidades de las familias, se conforma el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma a las Políticas de Infancia. El mismo fue creado por decreto por la presidenta Michelle Bachelet en febrero del año 2006. En el documento Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia (2006-2010) se presenta un diagnóstico de la situación actual y se cuestionan las deficiencias que el sistema presenta en políticas orientadas a atender la primera infancia. En el documento elaborado por el Consejo se da cuenta de las políticas existentes para la atención infantil y se expresa la necesidad que presenta Chile en mejorar y ampliar los recursos económicos y humanos en materia de políticas de atención al desarrollo infantil (Chile Crece Contigo, 2015).

En la página de Chile Crece Contigo (2015) se expresa que “existía un número importante de niños y niñas que veían sus oportunidades de desarrollado menoscabadas, especialmente debido a las condiciones de pobreza, generando desigualdades que se extienden hasta la adultez” (p.9)

### **Breve recorrido por los orígenes y prestaciones de ChCC**

Para poner en funcionamiento el subsistema de atención integral a la Primera Infancia, se tuvo en cuenta la evidencia nacional a través del informe del Consejo pero también la

evidencia internacional de las experiencias desarrolladas para atender la primera infancia. En el año 2007 se pone en funcionamiento el Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo; en este período la implementación del mismo se lleva a cabo en 159 de un total de 346 comunas y progresivamente en el 2008 su cobertura se extiende a todo el país. Tuvo como principal objetivo el acompañamiento de las embarazadas hasta que el niño ingresa al sistema escolar para potenciar el desarrollo de los niñas y niños, por ser esta la etapa de mayor vulnerabilidad pero también de mayor potencial para el desarrollo cognitivo a través de estrategias con las familias como eje central en la vida de los niños. La implementación de ChCC estuvo a cargo de tres ministerios: Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, y MIDEPLAN, (actualmente Ministerio de Desarrollo Social) con un rol de coordinador y articulador:

El Modelo de Gestión contempla la coordinación y complementariedad en los distintos niveles de la administración local, regional, provincial y nacional, asignando a cada uno de ellos un conjunto de responsabilidades, de forma que Chile Crece Contigo se define como una red integrada de servicios (ChCC, 2015, p.20).

El nivel de administración puede darse a nivel nacional, regional, provincial o local: depende de los objetivos que cada una se plantea, será las estrategias que se pongan en marcha para alcanzarlos. Se destaca de este modelo de gestión la intersectorialidad, no se crean instituciones específicas para poner en marcha el subsistema, sino que se apuesta a potenciar las funciones y roles de las instituciones existentes. En la página de ChCC (2015) se hace referencia a la creación del Ministerio de Desarrollo Social en el año 2011 y se destaca que comienza a funcionar bajo su órbita el Comité Interministerial de Desarrollo Social.

Este comité está integrado por: Secretaría General de la Presidencia, Hacienda, Trabajo y Previsión Social, Vivienda y Urbanismo, Educación y Salud. Tiene como principal cometido informarse de las metas estratégicas del Ministerio de Desarrollo Social y la observación del cumplimiento de las mismas y proponer a nivel presidencial la evaluación de planes y programas que se están ejecutando, y hacer aportes que colaboren en el desarrollo de los mismos de forma interministerial. Con motivo de reforzar la coordinación, se crea una mesa técnica a nivel nacional, la que se reúne semanalmente, teniendo por cometido observar todos los aspectos que refieren a los programas y prestaciones para poder evaluar y brindar asesoría técnica.. En los distintos niveles (nacional, regional, provincial y local) en donde se lleva a cabo ChCC, se cuenta a nivel institucional con equipos y soportes de apoyo para que

el mismo se pueda llevar a cabo, tanto apoyo técnico como financiero. Desde la comuna la administración es llevada a cabo por la Red Comunal Chile Crece Contigo, que está integrada por un funcionario en representación del comunal y las contrapartidas de salud y educación que son los soportes fuertes en los que se apoya ChCC. La red local debe lograr una buena articulación con todos los organismos e instituciones que tienen vínculo de una u otra forma con primera infancia. Se hace referencia a una red básica y una red ampliada, la primera comprende al encargado municipal y los representantes de la salud y de la educación en primera infancia que están presentes en el territorio, cuentan con una plataforma informática en línea para el registro y la derivación de cada usuario denominado Sistema de Registro Derivación y Monitoreo (SRDM). Por otra parte la red ampliada articula organismos y actores de otros departamentos y servicios locales vinculados a las gestantes y la primera infancia. Mediante esta coordinación se logra que se enciendan las alarmas a nivel municipal si se constatan situaciones de vulnerabilidad psicosocial y se activen los dispositivos correspondientes: “Se incorporan en esta red a las oficinas de protección de derechos, organizaciones de la sociedad civil, corporaciones, policías y otros organismos que tengan vínculos de trabajo con niños y niñas y sus familias a nivel local” (ChCC, 2015. p.50).

ChCC se propone un seguimiento y acompañamiento a las familias durante el proceso de desarrollo infantil. A través de un seguimiento personalizado se logran conocer las necesidades específicas de cada familia y utilizar los recursos disponibles para dar respuesta a las mismas. Es un subsistema integral, compuesto por diversos planes y prestaciones que se articulan para brindar un abordaje integral. Hasta la puesta en funcionamiento de ChCC las prestaciones y programas sociales daban respuestas a determinadas necesidades pero de manera sectorializada y no considerando al individuo como un todo, como un ser integral.

Los componentes de integralidad e intersectorialidad son factores claves que se expresan en el informe del Consejo Asesor Presidencial y a los que se apuesta para lograr un sistema de Atención a la Infancia de calidad. (ChCC, 2015)

La Ley N° 20.379 establece que ChCC estará a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. A su vez, se implementa un programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial que tiene la finalidad de hacer un acompañamiento al desarrollo de todos los niños y niñas que se atienden en la red de salud. ChCC otorga varias prestaciones a las familias que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, entre ellas: el poder contar con ayudas técnicas por

discapacidad, el derecho a acceder a salas cunas, acceso a jardín infantil gratuito para los niños cuyos padres o madres no trabajen fuera del hogar.

ChCC Se propone acciones que permitan un relacionamiento de calidad entre los niños/as y las personas dedicadas a cuidarlos y acompañar su desarrollo, así como también mejorar su ambiente, su vivienda, su espacio de juego, etc. También se hace referencia a la necesidad de promover y facilitar las relaciones de apego, de afectividad, tanto de los padres como de las instituciones a través de los distintos profesionales que participan en las distintas etapas del desarrollo infantil.

### **Programa de atención a la primera infancia: Uruguay Crece Contigo**

Luego de realizar un breve recorrido por el programa en ChCC, el cual se toma como antecedente a nivel internacional, se va a caracterizar el programa en nuestro país. Se considera su surgimiento, población objetivo, que particularidades presenta, cuales son los componentes universales y focalizados que tiene el programa. Para ello nos vamos a basar en información existente en los protocolos de UCC y en páginas de organismos oficiales (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, MIDES), así como también documentos que refieran al tema y que cuentan con información disponible sobre el mismo. También se van a considerar entrevistas realizadas a la primera coordinadora del programa, la doctora Cristina Lustemberg.

El origen de UCC está marcado por una clara voluntad política del presidente de la República, José Mujica. Este ha sido identificado, por unanimidad entre los actores entrevistados, como un actor decisivo, con un posicionamiento político fuerte en señal de implementar acciones dirigidas a la primera infancia y a las mujeres embarazadas (Balsa, 2014.p.23).

El presidente de la república estuvo reunido en Montevideo, en agosto del 2010, con la presidenta de Chile Michelle Bachelet, intercambiando información sobre la situación que vive un sector importante de la población (las mujeres embarazadas y la primera infancia) y la necesidad de invertir en políticas que tengan como objetivo asegurar el desarrollo bio-psico-social de la población infantil. La visita de la presidenta de Chile Michelle Bachelet al Uruguay se dio en el marco de la conferencia denominada “Inversión en primera infancia”, donde hizo uso de la palabra el presidente de UNICEF así como también el presidente de la república José Mujica.

Se entiende pertinente citar el enfoque de las neurociencias en que se basa esta política de atención a la primera infancia: “Las neurociencias demuestran la trascendencia de atender a la niñez desde la gestación, especialmente hasta los tres años de edad. La atención integral e integrada durante los primeros dieciocho meses mejora el desarrollo futuro y evita deficiencias irreversibles” (Resumen Ejecutivo del Programa UCC, 2012, p.8).

Uruguay Crece contigo (UCC) es un programa que aspira a establecer un sistema de protección integral a la primera infancia. El eje es fortalecer las potencialidades que tiene cada familia, facilitando el acceso a los servicios con una perspectiva de derecho de cada uno de los niños/as. Uruguay Crece Contigo es una política pública que tiene como objetivo general contribuir a la construcción de un sistema de protección integral a la primera infancia que promueva, fortalezca y articule respuestas integrales que garanticen a todas las mujeres embarazadas, los niños y las niñas el pleno ejercicio de todos sus derechos (UCC, 2012)

El modelo de intervención que aplica Uruguay Crece Contigo toma como referencia dos programas que han obtenido buenos resultados en los lugares en donde se implementaron "Chile Crece Contigo" a nivel internacional y "Canelones Crece Contigo" a nivel nacional (Hoy Canelones, 2014).

El programa UCC tiene sus orígenes en el departamento de Canelones en el año 2007. En esta zona del país existían diversas situaciones de vulnerabilidad especialmente en lo que refiere a las embarazadas y a los menores de cuatro años. Si bien Canelones es un departamento con mucha producción agrícola, se visualizaba la contradicción de niños con problemas de desnutrición, una situación que genera preocupación en las autoridades municipales. Deciden hacer un estudio en dos zonas del departamento, en Las Piedras y Barros Blancos. Se aplicó entonces un formulario de encuesta a 2000 familias cuyas preguntas se centraban en las prácticas de alimentación y lo que refiere al tema del cuidado (Hoy Canelones, 2014).

Luego de hacer una evaluación de los datos recabados, se resuelve implementar el modelo chileno ChCC que fuera llevado adelante bajo la presidencia de Michelle Bachelet. En la entrevista que le realizó Ma. Eugenia Núñez a la subdirectora de la Intendencia de Canelones Sara Medeiros, expresa que el programa tuvo sus orígenes en este departamento por la necesidad que se veía, desde el ámbito municipal, de dar respuesta a la situación de desnutrición infantil que se vivía en un sector importante de la comunidad de ese departamento. La intendencia se compromete con el tema y desde ahí se comienza a trabajar

para dar respuesta a las familias, para lograr revertir los niveles de desnutrición que presentaban los menores, especialmente en la primera infancia (Hoy Canelones, 2014).

En el año 2008 se comienza a trabajar en el departamento utilizando la metodología de cercanía, visitando a las familias, invitándolas a participar del programa de forma voluntaria. Se comienza a trabajar con 60 familias y en esta primera etapa, el programa funciona bajo la dirección de la División Desarrollo Social de la intendencia, y los profesionales encargados de coordinación fueron una pediatra y una nutricionista. A partir del año 2012 el programa se extiende a nueve departamentos: Artigas, Salto, Paysandú, Rivero, Cerro Largo, Tacuarembó, Maldonado (capital), San José (Ciudad del Plata) y Montevideo. Pasa a funcionar bajo la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en la dirección de políticas territoriales. En la implementación participan varias mesas de trabajo interinstitucional integradas por varias instituciones que trabajan con primera infancia, entre las que se destacan el Plan CAIF, MSP, ASSE, INAU, MEC. En marzo del 2015 el programa pasa a funcionar bajo la órbita del MIDES y se transforma en un programa de alcance nacional. De las lecturas realizadas se desprende que fue necesaria una transición en la gestión del programa, valorando los recursos humanos y los logros alcanzados hasta el momento (UCC, 2012).

Hasta el año 2015, se reconocía el riesgo biológico como un elemento central, respondiendo a una preocupación de la situación nutricional y de desarrollo de los niños y niñas menores de 4 años. Se pretendía de esa forma, incidir en las cifras de mortalidad infantil. El riesgo social se incorpora como otra categoría de riesgo presente en los hogares, tan importante como el riesgo biológico. Se apuesta a lograr mayor integralidad en las intervenciones y una mirada más amplia a las problemáticas de las familias (Beltrán y Espeldoye, 2017).

UCC es un programa que se enmarca dentro de una política pública que tiene cobertura en todo el país, que tiene componentes focalizados y universales. Desde su componente universal UCC interviene, con la entrega del “Set de bienvenida” a todos aquellos niños/as nacidos en el sector público o privado, y con diferentes campañas que sensibilicen a la población sobre la importancia de la primera infancia, así como la promoción de buenas prácticas de crianza. En lo que respecta a las estrategias de carácter focalizado, UCC desarrolla acciones específicas, dirigidas a la población objetivo (niños/as menores de cuatro años y mujeres embarazadas) que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad social y biológica (UCC, 2012).

El trabajo de campo es ejecutado a través de equipos territoriales conformados por profesionales del área de salud y social dirigidos por un supervisor, los cuales tendrán a cargo un conjunto de familias en un territorio de referencia determinado. Los mismos son los llamados “equipos de cercanía” y están compuestos por dos miembros (uno de cada área) que son los que interactúan directamente con las familias seleccionadas, realizando visitas domiciliarias frecuentes, acompañando los procesos de la misma hasta por un máximo de 9 meses. Los “equipos de cercanía” que trabajan con las familias son fundamentales para la implementación del programa, la forma en cómo se relacionan con las familias, siempre desde la perspectiva de derechos, establecen acuerdos, realizan coordinaciones con instituciones del territorio, realizan un trabajo socioeducativo y de empoderamiento de las familias en referencia a las prácticas de alimentación, salud, estimulación, apego y cuidados de los niños/as y del núcleo familiar. Trabajan en estrecha coordinación con las instituciones existentes en el área salud, educación, gobiernos departamentales, otros programas, etc. De esta manera se busca optimizar recursos, la intersectorialidad y la insterinstitutionalidad son elementos centrales en los que se apoya el programa para alcanzar los objetivos que se plantea.

El programa se divide en cuatro componentes, los mismos son: “Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía”, “Acciones socio-educativas sanitarias”, “Generación de conocimientos”, y finalmente “Fortalecimiento de capacidades institucionales” (UCC, 2012)

La doctora Cristina Lustemberg en una entrevista que le realizara el periodista Gabriel Pereira en diciembre del 2016, refiere a la necesidad de invertir en primera infancia, ya que, según la entrevistada, si bien se ha aumentado el gasto, aún no alcanza. Expresa que es mucho más costoso desde todo punto de vista en el transcurso de los años, las complicaciones que la sociedad debe enfrentar. La entonces subsecretaria de salud refiere al desconocimiento que existe en muchas familias sobre el cuidado, la estimulación, la alimentación, el generar un vínculo de apego con los hijos, como prácticas que generan individuos felices, personas que pueden crecer y desarrollar sus capacidades y talentos.

Así como hasta el año 2015 el foco estaba puesto fuertemente en el riesgo biológico, de a poco va tomando centralidad la dimensión social del riesgo y la forma de abordarlo.

Por su parte Beltrán y Espeldoype (2017) expresan que:



las pautas de crianza aparecen como el eje principal de la intervención, en la medida en que se considera, a priori, modificarán la situación de desventaja en la que se encuentra el núcleo familiar. Las decisiones racionales, la autogestión de los recursos y la construcción de una trayectoria que genere ventajas comparativas, parecen ser el objetivo central de la intervención, las cuales dan cuenta de un fortalecimiento de la pobreza como responsabilidad individual. (p.437)

Se pretende que las familias internalicen, se apropien, de las pautas del cuidado, de la salud, de la buena alimentación, de las buenas prácticas de higiene, porque es a través de estas conductas que van a lograr revertir su situación de pobreza y vulnerabilidad. Políticas sociales como UCC apuestan a fortalecer el desarrollo del ser humano desde la concepción, para mitigar los riesgos y potenciar las oportunidades.

### **UCC se inserta en la matriz de protección social como programa de cercanía**

Para finalizar este apartado se pretende visualizar cómo se inserta esta política pública en la matriz de protección social.

el Frente Amplio es el partido que gobierna desde 2005, ha desplegado disímiles decisiones en materia de políticas sociales con el objetivo de dar salida a los problemas de la desigualdad, pobreza y exclusión fundamentalmente en políticas de infancia, la razón fue dar obediencia al Código del Niño y Adolescente del Uruguay (aprobado en 2014) de manera de desplegar políticas de protección de derechos, además del deber legal de dar obediencia a los cambios implantados por el CNA. (Pinato, 2016, p.26)

Como expresa Pinato (2016) la llegada de la izquierda modifica la matriz de protección social, la protección a la infancia y especialmente a la primera infancia. UCC como programa de atención a la primera infancia, fue implementada en el marco de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Familia (ENIA). Hay una clara intencionalidad política, en el discurso y en la práctica, de cumplir con los compromisos internacionales asumidos tras la firma y ratificación de la CDN, y a nivel nacional con la promulgación del nuevo CNA.

En este sentido el trabajo del Programa (encuadrado en la ENIA y la CDN), parece haber sido una experiencia que ha logrado sus principales objetivos, fundamentalmente si se asume que planteó ciertas dificultades para lograr coordinaciones interinstitucionales inicialmente en su implementación, en este sentido

podemos expresar que la evolución de los marcos normativos ha sido esencial, en el abordaje integral de la infancia (Pinato, 2016, p.145).

Como expresa Pinato (2016) UCC logra acuerdos interinstitucionales que permiten al menos establecer acuerdos para dar cobertura a nivel nacional, mayor número de familias abordadas, mayores prestaciones para las familias que presentan mayor riesgo biológico o sanitario y social.

## **Reflexiones finales**

A lo largo de este documento, se ha realizado un recorrido que ha intentado dar cuenta del surgimiento de UCC en Uruguay a partir el año 2007.

Se podría afirmar que la inserción de UCC respondió a un conjunto de variables político-institucionales en las que se conjugó la influencia de los organismos internacionales en nuestro país, una coyuntura política que propició la inversión en infancia junto a la creación del MIDES y la experiencia de ChCC que sirvió de referencia a autoridades municipales y nacionales.

Retomando los objetivos que guiaron el trabajo, se podría concluir que: CCC y posteriormente UCC se enmarcaron dentro de la nueva matriz de protección social que se configuró en Uruguay desde el año 2005. El mismo tuvo como referencia el programa ChCC, ya sea en cuanto a la definición de su población objetivo así como su implementación.

UCC se constituye como parte de las respuestas a los compromisos que el país asume, así como también responde a los lineamientos de los organismos internacionales en cuanto a la implementación de las políticas sociales para combatir la pobreza. Si bien se ratifica la CDN en 1990, estos lineamientos se plasman en los documentos de la ENIA varios años después.

En este contexto se visualiza claramente cómo la llegada de la izquierda al gobierno nacional trae consigo una clara intencionalidad política tanto desde el discurso como en la modificación de la matriz de protección social en infancia y especialmente en primera infancia.

Otro elemento a tener en cuenta además de la exigencia de cumplir con los acuerdos internacionales, es la intervención de los organismos internacionales de crédito, cuya influencia es decisiva. Al respecto se hace referencia a la cita de Mallardi, Fernandez y Musso (2015), en donde se expone la incidencia de los organismos internacionales en la elaboración e implementación de las políticas sociales en la región.

En el marco del auge neoliberal, tanto el BM como el BID, apuntaron a intervenir en el proceso de diseño e implementación de gran parte de las políticas públicas y, en particular, de las políticas sociales promoviendo programas sociales para “combatir la pobreza” como compensación al necesario ajuste estructural llevado adelante. Es decir, los organismos promovían la focalización en la pobreza de la política social,

mediante programas de carácter transitorio que resolvieran lo que parecía ser el resultado de un proceso tan necesario como inevitable (Mallardi, Fernandez y Musso, 2015, p.65).

Los Estados desarrollan e implementan estrategias para combatir la pobreza bajo la atenta mirada de los organismos internacionales. Los programas de transferencias monetarias condicionadas, como una potente herramienta utilizada desde hace varios años, con algunas modificaciones según el momento socio-histórico (Carcedo, 2015).

De todo lo expuesto en el documento se desprende que los Estados, en los países latinoamericanos tienen fuertes cuestionamientos de los organismos internacionales a la hora de poder elaborar políticas sociales para combatir la pobreza. Hay un componente económico que está presente al momento de elaborar e implementar planes y programas dirigidos a las personas más vulnerables. Estos organismos multilaterales de crédito transfieren dinero a los Estados para financiación de planes y programas generando incidencia en la elaboración e implementación de los mismos, el Estado uruguayo comparte la misma situación que varios países de América Latina.

En nuestro país, en las políticas sociales dirigidas a la población más vulnerable, hay una intencionalidad de disciplinamiento y control sobre las familias. Para fundamentar lo expuesto se coincide con Beltrán y Espeldoye (2017) en que:

Se acompañará a la familia en la toma de “buenas” decisiones que ayuden a detener la reproducción de la pobreza. Se despolitiza el concepto de pobreza y se lo separa de las estructuras que la producen. Se opera sobre la reproducción de la misma, se individualizan los problemas sociales y se toma la decisión técnica de operacionalizarlos en: bajo peso, retraso en la talla, anemia, descenso en el desarrollo psicomotriz, entre otros (Beltrán, Espeldoye, 2017, p.434).

UCC encuentra fundamentos biológicos y de las neurociencias que le permiten implementar estrategias dirigidas a intervenir en aspectos de la infancia focalizando la atención en las familias pobres. Se las responsabiliza de la situación de pobreza, no se actúa sobre las estructuras que las producen, no se tiene en cuenta el proceso que existe detrás de cada familia.

Parte del discurso que fundamentó UCC, vino de la mano de su primera coordinadora, quien expresó que la inversión en primera infancia debe de ser una prioridad política dado que la inversión en esta etapa hace la diferencia en el futuro. Manifestó que el 80 % del cerebro de las personas se desarrolla durante los dos primeros años de vida, por lo tanto es fundamental invertir en la primera infancia. En la misma línea que Lustemberg, el documento de UNICEF (2010) refiere a lo que ha expresado el doctor James Heckman, premio Nobel en Economía, en cuanto a brindar servicios de buena calidad, la inversión que se realice en primera infancia va a tener un retorno de hasta 17 dólares por cada dólar invertido. La situación se complejiza más aún cuando los resultados estadísticos expresan que el 40 % de la población de Uruguay crece y se reproduce en contextos de extrema vulnerabilidad.

Dentro de la matriz de protección social existen programas que tienen como objetivo la atención a la primera infancia, varios de ellos cuentan con muchos años de trayectoria, otros se han ido incorporando en lo que se denomina la Nueva Matriz de Protección Social. Estos programas son: el Plan Aduana (1974), Plan CAIF (1988), UCC (2011-2012), y más recientemente el Sistema Nacional de Cuidados.

Programas como UCC se implementan para dar respuesta a los compromisos que el país asume, así como también responde a los lineamientos impuestos por los organismos internacionales en cuanto a la implementación de las políticas sociales para combatir la pobreza. A través de los compromisos asumidos cuando se ratifica la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en 1990, se plasma en los documentos de la Estrategia Nacional de Infancia Adolescencia (ENIA) en donde participaron organismos nacionales e internacionales, lineamientos a mediano y corto plazo en materia de políticas de infancia y adolescencia.

Aún no es posible obtener resultados concluyentes de UCC, ya que es un plan relativamente nuevo, está en implementación y por lo tanto falta evaluar resultados recientes. Eso dará lugar a futuras indagaciones que permitan constatar la importancia de invertir en primera infancia.

## Referencias bibliográficas

- Aulicino, C. (2015) El desafío es hoy: un análisis de los retos hacia la integralidad en las políticas de primera infancia en Argentina. El caso del Programa Nacional “Primeros Años”. Universidad de San Andrés.
- Balsa, S. (2014.) La igualdad de género: la bandera ausente en el buque insignia del gobierno de Mujica. Análisis del caso de "Uruguay crece contigo". Monografía final de grado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política.
- Baráibar, X. (2017) Los cambios en la matriz de protección social uruguaya y sus impactos para el trabajo social. Revista Sociedade em Debate. (Pelotas), v. 24, n. 1, p. 123-145, jan./abr. 2018. ISSN: 2317-0204.
- Beltrán, M; Espeldoype, C. (2017). Un análisis de los criterios de selección de beneficiarios en el programa de acompañamiento familiar de Uruguay Crece Contigo. XII Congreso Nacional de Trabajo Social. Transformaciones sociales, protección social y Trabajo Social. Montevideo.
- Carballo, Y. (2017) La otra cara de la moneda: la configuración de la nueva política asistencial en Uruguay y la presencia de los organismos internacionales. Trabajo presentado en las XVI Jornadas de. Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo, 13, 14 y 15 de setiembre de 2017.
- Carcedo, J. (2015) Las estrategias del Banco Mundial para erradicar la pobreza en América Latina: ¿intervención o respaldo? Sistemas de protección social en América Latina: fundamentos e implicancias la sociedad contemporánea. Compiladores: Adriana Rossi; Emiliano Fernández; María Paola Musso. - 1a ed. - La Plata: Dynamis, 2015.
- Casa, M., Villegas, B. (2015). De la ENIA a la acción del Estado. El proceso de construcción de la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA): ideas, filtros institucionales y capacidades estatales en juego. Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales (1) pp. 29-63.

- Castel, R. (2004) La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Buenos Aires, Ed Manantial.
- Chavez, J.; Hontou, C.; Piquinela, P: (2016) La proximidad en las políticas públicas: tensiones entre el abordaje de la vulnerabilidad social y la evidencia científica. Rev. Polis e Psique, 2016; 6(2): 5 – 24. Udelar. Montevideo.
- De Martino, M: (2014) Familias y Estado en Uruguay. Continuidades críticas 1984-2009 Lecturas desde el Trabajo Social. Ediciones Universitarias, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República.
- De Martino, M; Vecinday, L: (2015) Los Programas de Transferencia de Renta Condicionada bajo la lupa: olvidos, descuidos e invisibilidades. Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Em Pauta, Rio de Janeiro - 2o Semestre de 2015- n. 36, v. 13, p. 63 – 86
- Fernandez, J. (2018) Uruguay Crece Contigo desde una mirada de riesgo. Monografía final de grado. Universidad de la República. Montevideo.
- Leopold, S. (2014) Los laberintos de la infancia. Discursos, representaciones y crítica. Ediciones Universitarias, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República.
- Mallardi, M; Fernández, M y Musso, M. (2015) Organismos Internacionales de Crédito y políticas sociales en América Latina, Plaza Pública, Revista de Trabajo Social – FCH – UNCPBA, Tandil, Número Especial, Noviembre de 2015 – ISSN 1852-2459. Págs. 63 -74
- Midaglia C. (2012) Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Revista Nueva Sociedad No 239, mayo-junio de 2012. Buenos Aires.
- Midaglia, C; Antía, F. (2007) La izquierda en el gobierno ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? En Revista Uruguay de Ciencias Políticas, N°16/2007, Páginas 131-157. Uruguay.

- Pastorini A. (2004) La cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad en Temas de Trabajo Social. Montevideo: FCS, pp. 72-88
- Pinato C. (2016) Significados sobre una estrategia de protección integral de la primera infancia. El caso de Uruguay Crece Contigo. Tesis de maestría. Universidad de la República. Montevideo.
- Rodríguez S. (2014) La familia en Uruguay Crece Contigo. Monografía de grado. Universidad de la República. Montevideo.
- Vecinday L. (2014) Protección social en Uruguay Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social en el Uruguay El caso del Plan caif 2003-2009. Ediciones Universitarias, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República.
- Vecinday, L y Mariatti, A. (2018) Aproximación a las condiciones sociohistóricas de la gerencialización de la política asistencial en el Uruguay “progresista”. EN: Fronteras n.11, pp.49-61.

### **Fuentes documentales**

- AUCI (2015) Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay. Disponible en: [https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/files/2018-10/Estado%20de%20situacin%202015\\_web.pdf](https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/files/2018-10/Estado%20de%20situacin%202015_web.pdf) (Recuperado 6 de diciembre de 2018)
- Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Disponible en: [www.unicef.org/uruguay/spanish/CDN\\_20\\_boceto\\_final.pdf](http://www.unicef.org/uruguay/spanish/CDN_20_boceto_final.pdf) (Recuperado 28 de setiembre de 2018)
- Chile Crece Contigo: “Cuatro años creciendo juntos”. 2006-2010. Disponible en: <http://www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2014/03/memoria-chile-crece-contigo.pdf> (2018) (Recuperado 6 de diciembre de 2018)



- “El futuro de los niños es siempre hoy” Propuesta del Consejo Asesor Presidencial para la reforma de las políticas de Infancia. (2006) Disponible en: [https://www.oei.es/historico/inicial/politica/politica\\_infancia\\_chile.pdf](https://www.oei.es/historico/inicial/politica/politica_infancia_chile.pdf) (Recuperado 4 de julio de 2018)
- Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación. disponible en : <http://www.anong.org.uy/docs/noticias/Documento%20ENIA%2020nov08.pdf> (Recuperado 10 de octubre de 2018)
- Hoy Canelones. Avances y objetivos del programa ‘Canelones Crece Contigo’, a dos años de su implementación. Entrevista a Sara Medeiros. Disponible en : <http://hoycanelones.com.uy/web/2014/03/11/avances-y-objetivos-del-programa-canelones-crece-contigo-a-dos-anos-de-su-implementacion/> (Recuperado 10 de agosto de 2018)
- INAU (2018) Historia. Disponible en: <https://www.inau.gub.uy/institucional/historia> (Recuperado 20 de febrero de 2019)
- Ley 17.866- Creación del Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: [www.mides.gub.uy/innovaportal/file/61/1/ley\\_mides.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/61/1/ley_mides.pdf) (Recuperado 4 de octubre de 2018)
- Programa Aduana 2012 – 2013. Disponible en: [https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/evaluacion/Aduana\\_0.pdf](https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/evaluacion/Aduana_0.pdf) (Recuperado 10 de octubre de 2018)
- Plan Nacional Primera Infancia y Adolescencia 2016-2020. Disponible en: <http://www.claves.org.uy/web/wp-content/uploads/2014/08/Plan-Nacional-de-Primera-Infancia-Infancia-y-Adolescencia-2016-2010.pdf> (2018) (Recuperado 5 de octubre de 2018)

- Resumen ejecutivo del Programa Uruguay Crece Contigo (2012) Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/18522/1/resumen\\_ejecutivo\\_ucc.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/18522/1/resumen_ejecutivo_ucc.pdf) (Recuperado 24 de octubre de 2018)
- SIPI-INAU (2018) Disponible en: <http://portal.sipi.gub.uy/portal/page/portal/SIPI/Poblacion/Tab14/Estudio%20de%20Poblaci%C3%B3n%20y%20Proyectos%20Noviembre%202018.pdf> (Recuperado 10 de noviembre de 2018)
- Sistema Nacional de Cuidados (2018). Sistema Nacional de Cuidados Rinde cuentas. Disponible en: [http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/107327/1/informe-mensual-noviembre\\_digital.pdf](http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/107327/1/informe-mensual-noviembre_digital.pdf) (Recuperado 10 de noviembre de 2018)
- UNICEF. (2010). Inversión en primera infancia. Montevideo: UNICEF y Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Disponible en: [www.unicef.org/uruguay/spanish/inversion\\_en\\_primera\\_infancia\\_web\\_\(set2010\).pdf](http://www.unicef.org/uruguay/spanish/inversion_en_primera_infancia_web_(set2010).pdf) (Recuperado 5 de julio de 2018)
- UNICEF (2012) Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay. Disponible en: [http://www2.compromisoeducativo.edu.uy/sitio/wpcontent/uploads/2014/05/Observatorio\\_infancia\\_2012.pdf](http://www2.compromisoeducativo.edu.uy/sitio/wpcontent/uploads/2014/05/Observatorio_infancia_2012.pdf) (2018, 6 de agosto)
- UNICEF. Estado Mundial de la Infancia 2006. Excluidos e invisibles. Disponible en : <https://www.unicef.org/spanish/sowc/archive/SPANISH/Estado%20Mundial%20de%20la%20Infancia%202006.pdf> (Recuperado 10 de diciembre de 2018)
- Uruguay Crece Contigo (2012) Componente: “Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía” Protocolo de intervención. OPP-Área Políticas Territoriales. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/> (5 de agosto de 2018)

- Lustemberg: "El 80% del partido de la seguridad pública se juega en la niñez". <https://www.elobservador.com.uy/nota/lustemberg-el-80-del-partido-de-la-seguridad-publica-se-juega-en-la-ninez--20161217500> (Recuperado 30 de marzo de 2019)