

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

**Recorrido histórico del Programa Uruguay
Crece Contigo: instituciones, actores y protocolos**

Carla Varlotta Mondello
Tutora: María José Beltrán

2019

“Los niños en situación de riesgo son responsabilidad de la familia, la sociedad y las instituciones”.

Mariela Solari, directora del programa Uruguay Crece Contigo, en relación al sistema de protección integral de primera infancia (El Observador TV 09/11/16).

Dedicatoria

A mis hijos: Pablo, Leonardo, Mauricio, Ignacio, María y Mario, por la paciencia que han tenido conmigo y las ausencias que me han perdonado cuando me dedico a mi formación como profesional.

A mis nueras: María, Pamela, Ana, Oriana y Valentina, por su apoyo permanente.

A mis nietos: Kevin, Nahara, Mía, Agustín, Naomi, Martina y Emiliano, por su cariño incondicional.

Que consideren que nunca es tarde para comenzar nuevos caminos y que la vida es dinámica.

Agradecimientos

A mi padre; que sé que no hubiese celebrado el título de Trabajadora Social y aún así compartiría la alegría de este logro. Estoy donde estoy y soy quién soy en gran parte gracias a todo lo que me transmitió.

A mi madre; que siempre quiso que me recibiera “de algo” y supo entender y respetar mis horas de estudio.

A mi compañera de estudios Lilián Alonzo y a su familia, que con su apoyo me fue posible realizar el presente documento.

Tabla de contenido

Siglas.....	06
Resumen.....	07
Introducción.....	08
Definición del objeto de estudio.....	09
Fundamentación del tema	10
Antecedentes del tema	12
Abordaje metodológico.....	14
Organización del documento.....	15
Capítulo 1.....	17
Conceptos teóricos que enmarcan la protección social a la primera infancia	
1.1- Definición sobre el concepto de primera infancia.....	17
1.2- Legislación sobre infancia.....	18
1.3-.. Sistema de Protección Social de Primera Infancia.....	22
Capítulo 2 - Programas Sociales en América Latina.....	27
2.1- Incidencia de organismos internacionales en las políticas sociales de	
la región	28
2.2- Teorías del capital humano	30
2.3- Programas sociales sobre primera infancia.....	32
Capítulo3 – De Programa a Política: Uruguay Crece Contigo	35
3.1- Profundización sobre política social UCC	35
Reflexiones finales.....	44
Referencias.....	47

Siglas

AUCI- Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional

BID- Banco Interamericano de Desarrollo

BM- Banco Mundial

CAIF - Centro de Atención Infancia y la Familia.

CCC- Canelones Crece Contigo

CCE-Comité de Coordinación Estratégica.

CEPAL-Comisión Económica para América Latina

CN- Convención del Niño

ChCC- Chile Crece Contigo

ENIA-Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia

FMI- Fondo Monetario Internacional

INAME- Instituto Nacional del Menor

INAU- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay

INFAMILIA- Dirección Nacional de Infancia Adolescencia y Familia

ISSA- Organización Internacional para la Seguridad Social

MECNUD-Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay

MIDES- Ministerio de Desarrollo Social

PAIPI- Programa de Atención Integral a la Primera Infancia

PNUD- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

ONU- Organización de las Naciones Unidas

OPP-Oficina de Presupuesto y Planeamiento

SIPI- Sistema de Información Para la Infancia

SNC- Sistema Nacional de Cuidados.

UCC- Uruguay Crece Contigo

UdelaR- Universidad de la República

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

UNICEF- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

Resumen

El documento trata sobre la política social de atención a la primera infancia y mujeres gestantes, Uruguay Crece Contigo. Se trata de un recorrido desde sus inicios en el año 2007, etapa inicial, bajo la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y en la etapa posterior y actual, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social.

A lo largo del trabajo se describe el surgimiento de este programa en un encuadre amplio de atención a la primera infancia así como, se intentó dar cuenta de los actores involucrados en la creación de Uruguay Crece Contigo, así como la institucionalidad que este programa adoptó. En términos de implementación, se exponen los protocolos de intervención de 2012 y 2016, realizando un intento de análisis comparativo entre ellos.

Palabras claves: Políticas sociales; Uruguay Crece Contigo; Primera infancia

Introducción

La presente monografía de grado constituye el trabajo final de la Licenciatura en Trabajo Social, Plan 2009, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Refiere a una mirada sobre del surgimiento del programa Uruguay Crece Contigo y un recorrido por su primera etapa de implementación bajo la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y en la segunda etapa bajo la dirección del Ministerio de Desarrollo Social. En este recorrido, se intentó dar cuenta de los actores involucrados en el proceso de creación del programa así como un esbozo de su implementación, a través del análisis de los protocolos de intervención de 2012 y 2016.

UCC es un programa de intervención directa con familias, en territorio, cuya población objetivo son los niños/as menores de 4 años y las mujeres embarazadas en condiciones de vulnerabilidad que presentan riesgo biológico o sanitario y social. Dicho programa posee las bases de funcionamiento según el modelo uruguayo del Programa Canelones Crece Contigo (en adelante CCC), el cual, a la vez, toma de referencia al programa chileno, Chile Crece Contigo, de atención a la primera infancia.

UCC es implementado en nuestro país a partir de la sistematización de información con evaluación de resultados, del programa CCC, que tuvo lugar en el Departamento de Canelones, en 2007 y 2008, puesto en funcionamiento en el marco de un programa mayor denominado “Uruguay Integra”.

En el año 2008, ya con los resultados de la encuesta realizada, se accede a realizar un diagnóstico social y se logra implementar el programa CCC hasta el año 2011, a través del Gobierno Departamental con ayuda de recursos internacionales. (Hoy Canelones, 2014)

Es en el año 2012 hasta el año 2015 que se encuentra bajo la órbita de la OPP y desde esa fecha hasta la actualidad, constituyéndose como una Dirección Nacional dentro de MIDES, bajo el nombre de “Uruguay Crece Contigo”.

Se extiende a nueve departamentos más, dado que se evalúa de manera muy positiva el trabajo realizado en Canelones, donde se constata la disminución del riesgo biológico en mujeres embarazadas y niños/as menores de cuatro años, según consta en

la página de OPP (2012). El programa se extiende a los siguientes departamentos: Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo, Maldonado (capital), San José (Ciudad del Plata) y Montevideo, extendiéndose a todo el país desde el año 2015.

La Dirección del Programa UCC se estructura en tres pilares; uno de ellos es la protección integral a la primera infancia; el otro pilar comprende los territorios para crecer, mientras que el tercero se basa en los registros de información, datos del proceso y evaluación, en el que se trata de generar insumos para encaminar la construcción de políticas de primera infancia (UCC, 2015).

UCC extiende redes con diferentes programas que ya están implementados y funcionando en territorio, dirigidos a la mujer gestante y la primera infancia, entre ellos, los pertenecientes a : Instituto del Niño y del Adolescente, Ministerio de Salud Pública, Administración de los Servicios de Salud del Estado, Ministerio de Educación y Cultura, Banco de Previsión Social, Intendencias Departamentales, Ministerio del Interior, entre otros, con la finalidad de trabajar en forma conjunta, sin sobre intervención y con buena apropiación de recursos, que resulte en beneficio para las familias de contexto vulnerable, enfocando a la mujer gestante y a los niños /as menores de 4 años.

El presente trabajo propone realizar una aproximación al recorrido institucional del programa UCC, desde sus comienzos hasta la actualidad, lo cual permite un acercamiento a conocer el Sistema Integral de Protección Social a la Primera Infancia, dado que la política social analizada constituye uno de los principales ejes de atención a la misma junto a otras como el Plan CAIF (Centro de Atención Infancia y la Familia).

Definición del objeto de estudio

El interés que lleva a realizarse preguntas en las que se basa esta monografía, desde el primer momento se centró en aproximarse a la comprensión de algunos elementos de las políticas sociales dirigidas a la atención de gestantes y primera infancia. Para ello el presente documento se delimita al recorrido histórico del programa UCC desde sus comienzos, año 2012 hasta la actualidad en nuestro país.

Se define como objeto de estudio, una aproximación a conocer y comprender como se elaboran e implementan en nuestro país, las políticas de atención a la primera infancia, analizando el programa UCC, tanto en sus comienzos dirigido por OPP, como en su pasaje a cargo de MIDES; buscando comprender las transformaciones ocurridas plasmadas en los protocolos de los años 2012 y 2016.

Fundamentación del tema

El tema seleccionado se fundamenta por la necesidad de reflexionar sobre el lugar que ocupa la atención a la primera infancia en Uruguay, y cómo es el abordaje de esta población en el sistema de protección social actual.

En el Programa UCC se expresa que es en los primeros años de vida del ser humano que se establecen las bases para el desarrollo de toda la trayectoria de vida del ser humano, para lo cual se basa en estudios científicos tanto en el campo médico como social. Se cita el resumen ejecutivo: “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).

En cuanto a qué es primera infancia, se redefine en cada época y cultura. Al respecto, Boltanski (1974), expresa que:

La imagen de la infancia propia de cada época y de cada clase social depende, pues, de las condiciones objetivas de existencia de los niños, pero también de las reglas por medio de las cuales los adultos pretenden criarlos. Debido a que la infancia es menos una ‘naturaleza’ que una definición social; toda puericultura, toda pedagogía, incluso cuando pretenden romper con los ‘prejuicios’ anteriores sobre la infancia y adaptarse a la particularidad infantil, suscitan, al enunciar un cuerpo de reglas sistemáticas que la mayor parte de las veces depende de modo inmediato de las condiciones objetivas de existencia del niño, y sobre todo de sus esperanzas de vida, una definición nueva de lo que es y de lo que debe ser la infancia (p.142).

Según el autor, la mirada que prime sobre primera infancia, según la época y la coyuntura de los aspectos, políticos, económicos, social y cultural que se encuentren imperando, determinan las condiciones de vida de los niños/as y adolescentes, y como consecuencia va a influir a la trayectoria de vida futura de los mismos (Boltanski, 1974).

En la presente aproximación teórica sobre políticas sociales de atención a la primera infancia, se busca conocer y comprender cómo funcionan en nuestro país. El interés se centra en conocer cómo se aborda la atención de las condiciones de vida, sociales, biológicas y sanitarias de las gestantes y de los infantes uruguayos.

Objetivo general

- Realizar un recorrido histórico del Programa UCC, considerando su inserción en el sistema de protección social a la primera infancia en Uruguay.

Objetivos específicos

- Conocer las políticas sociales de atención a la primera infancia en Uruguay, describiendo UCC en ese marco.
- Indagar acerca del surgimiento de UCC, describiendo los actores involucrados y la inserción institucional de programa, especialmente su pasaje de la OPP a MIDES.
- Describir cómo se implementó el programa, principalmente a través de los protocolos de los años 2012 y 2016, observando las diferencias entre ellos.

Antecedentes del tema

Si bien no se encuentra ningún trabajo académico anterior con los mismos objetivos que se plantean en el presente documento, se utilizan algunos trabajos académicos nacionales, por cuanto están relacionados con el objeto de estudio, que es el Programa UCC, estableciéndose coincidencias en varios ejes transversales y de perspectiva, en algunos aspectos.

El trabajo de investigación a tener en cuenta como antecedente en primer instancia, es el presentado en un artículo en el año 2016, sobre una investigación llevada a cabo durante el año 2014; “La proximidad en las políticas públicas: tensiones entre el

abordaje de la vulnerabilidad social y la evidencia científica”, de los autores Chavez, Hontou y Piquinela. Ellos se interesaron por las políticas de proximidad con foco en la primera infancia que se encuentra en situación vulnerable, planteando como uno de los objetivos conocer a quienes tienen el cometido de establecer el vínculo entre el Estado y la población a quien va dirigida la política, los operadores sociales. Para desarrollar la investigación utilizaron el método de la etnología por medio de instrumentos como la observación participante con anotaciones en el cuaderno de campo y la realización de entrevistas semi estructuradas, siendo Montevideo su escenario. Los autores describen el programa, planteando aspectos teóricos de la política tanto como elementos que surgieron en la praxis. Es así que a través del análisis que realizan, se logra acceder a información muy valiosa, comenzando por una explicación del por qué tiene lugar el programa UCC. Los autores citan el documento de la Estrategia para la Infancia y Adolescencia 2010-2030, donde se señala de qué forma influyen los primeros años de vida en la trayectoria de la persona, teniendo en consideración tanto el riesgo biológico como el riesgo social. Se pretende afrontar mediante las políticas de cercanías, es decir, a través de operadores sociales que realizan un seguimiento en los hogares, atendiendo a la mujer embarazada y a los niños/as hasta los cuatro años de edad. Los autores definen las categorías de riesgos biológicos o sanitarios y sociales, para luego dar a conocer cuáles son las maneras en que los operadores del programa UCC contactan con los usuarios, como trabajan los mismos y a qué dificultades se enfrentan diariamente, todo lo cual se retoma y desarrolla en el apartado del capítulo N° 3 del presente documento.

Cito como otro antecedente la ponencia de las autoras Beltrán y Espeldoye (2017): “Un análisis de los criterios de selección de beneficiarios en el programa de acompañamiento familiar de Uruguay Crece Contigo”, publicado en el marco del XII Congreso Nacional de Trabajo Social: Transformaciones sociales, protección social y Trabajo Social”. En especial en este trabajo las autoras, por medio de una investigación que realizan utilizando el método cualitativo de análisis documental, se proponen comprender y explicar los cambios en el protocolo del año 2012, del programa UCC, que se plasman en el protocolo del año 2016. Plantean los dos protocolos del programa UCC, exponiendo uno y otro. El protocolo del año 2012, cuando dicho programa se hallaba bajo la órbita de la OPP y el del año 2016, cuando se transforma en Dirección Nacional dentro de MIDES.

El tercer antecedente a citar enriquece el conocimiento del objeto de estudio del presente documento porque realiza un abordaje muy amplio del mismo y permite conocer de manera más detallada el programa. Se trata del trabajo académico de los investigadores Pinato y Robaina (2015), que forma parte de los cuadernos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, que tienen como finalidad publicar resultados de acuerdos entre MIDES y la mencionada facultad entre los años 2012-2015. Es una investigación de corte cualitativa, que trata sobre el funcionamiento e impacto del programa UCC desde la perspectiva de los operadores sociales que intervienen y de las propias familias beneficiarias, la cual se lleva a cabo por medio de entrevistas tanto a los operadores como a las familias de mujeres gestantes o de niños/as hasta cuatro años, participantes del programa.

Un aspecto a destacar es que analiza las percepciones de los beneficiarios sobre el funcionamiento del programa en diferentes territorios heterogéneos de una misma política. Por otra parte la investigación comprende una mirada sobre “la ambición del programa”, basada en entrevistas a operadores sociales del programa, que expresan la tensión que se presenta entre el tiempo de intervención que estipula el programa y el que realmente necesita la familia, a lo que se agrega que los resultados tienen que ser convertidos en productos, que deben ser cuantificados y medidos. Otro abordaje de la investigación es sobre la perspectiva de género y generaciones, dado que cuando los operadores sociales del programa UCC llegan a las familias, contribuyen con otras miradas en cuanto la organización familiar, los deberes y derechos de los miembros de la familia en relación a quién hace la tarea, quién cuida, enseña, etc. Por otra parte el autor observa que se convierte en cotidiano que los operadores aborden temas que se presentan y deben de resolver de toda clase, desde situaciones de violencia doméstica, hasta aportar conocimientos sobre derechos reproductivos y sexuales de las usuarias. En las reflexiones finales de la investigación de los autores, se destaca el buen funcionamiento del programa, se evalúa que impacta de manera muy positiva en la vida de los beneficiarios, que responde a los lineamientos de la CDN, que es una buena estrategia para cumplir con los propósitos de la ENIA 2010-2030.

Un cuarto trabajo académico a tener en cuenta es el texto de la autora Balsa que integra el Cuaderno de Ciencias Sociales, titulado: “La infancia primero: una prioridad

del gobierno de Mujica. ¿Y la igualdad de género? Análisis del caso de Uruguay Crece Contigo.

Se trata de un estudio basado en el análisis de fuentes documentales y de entrevistas semi estructuradas, que indaga sobre cómo se incorpora la perspectiva de género en el Programa UCC desde el diseño de la política pública, poniendo foco en las concepciones hegemónicas con las que se crea dicho diseño. Es de destacar que la autora realiza su trabajo desde una perspectiva de género, encontrando una tensión entre los derechos de las mujeres y el de los niños/as. En el caso de la presente monografía, se considera que Balsa realiza una investigación que enriquece el recorrido de la historia del programa UCC, que se pretende plasmar.

Plantea la autora, que en agosto del año 2010, durante la celebración de la conferencia “Inversión en primera infancia”, se produce el encuentro entre el presidente de nuestro país José Mujica y su homóloga, presidente de Chile, Michelle Bachelet, donde la misma expone sobre el Sistema de Protección Integral a la Infancia, conocido como Chile Crece Contigo.

Balsa agrega que otro factor que incidió en la creación del programa UCC, fue lo expuesto en el Seminario Internacional, “Canelones Crece Contigo: equidad desde el comienzo de la vida”. En el mismo se dieron a conocer los resultados de la experiencia Canelones Crece Contigo y se expuso públicamente la necesidad de que se aplicara en todo el país.

Abordaje metodológico

Se trata de un abordaje cualitativo, mediante el relevamiento y estudio de aquellos documentos con relacionados con el surgimiento y trayectoria de UCC. Las fuentes documentales utilizadas en el presente documento, son las siguientes: Programa Uruguay Crece Contigo (2016); Programa Canelones Crece Contigo (2018); Programa Chile Crece Contigo (2015); Código de la Niñez y la Adolescencia (2004); Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2009); Resumen ejecutivo Programa Uruguay Crece Contigo (2012); Uruguay Crece Contigo, Programa de Acompañamiento familiar. Protocolo de trabajo de los equipos técnicos (2016); Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (2008); UNICEF (2006); Dirección de Infancia, Adolescencia y Familia; Ley N°9.342 (1934); Ley N°17.823 (2004)

Organización del documento

En el primer capítulo una vez que se define “infancia”, se busca conocer los sistemas integrales de protección social a la misma, las leyes y tratados internacionales, los acuerdos de ratificación de nuestro país en la Convención Internacional del Niño/a y Adolescentes y en especial la creación del Código del Niño en nuestro país, que dan lugar al surgimiento de la política social analizada, UCC.

En el desarrollo del segundo capítulo se pretende conocer el modo de participación e intervención de los organismos internacionales en la matriz de protección social de atención a la primera infancia en nuestro país y se plantean teorías del capital humano. Se realiza recorrido sobre programas de atención a la primera infancia en Latinoamérica y en nuestro país.

El tercer capítulo aborda el Programa UCC, qué es, cómo opera, quiénes lo llevan adelante en territorio, dando cuenta de las transformaciones del mismo en las dos etapas, a cargo de OPP y luego bajo dependencia de MIDES.

Al final de los capítulos, se realiza una reflexión final, no exhaustiva sino que espera despertar nuevas interrogantes.

Capítulo 1: Conceptos teóricos que enmarcan la protección social a la primera infancia

Se considera pertinente para el desarrollo del primer capítulo, en principio definir a qué se hace referencia cuando se habla de primera infancia, para luego realizar un breve recorrido del sistema de protección a la primera infancia y por último realizar un relevamiento de la introducción en la historia de los derechos del niño/a que han sido plasmados en los distintos documentos nacionales e internacionales.

Definición sobre el concepto de primera infancia

Se toma una definición que pretende aproximarse a delimitar el concepto de primera infancia, según expresa Aulicino (2015):

La primera infancia, entendida como la etapa que abarca entre el embarazo y los primeros 4 años de vida, es un período crucial para el desarrollo físico, intelectual y emocional de las personas. Pocas afirmaciones encuentran una aceptación tan unánime entre educadores, médicos, psicólogos, neurólogos, nutricionistas, economistas e investigadores de las más diversas áreas sociales (p.7).

Al respecto, se agrega que según la época y el país, hay diferentes consideraciones sobre las edades que abarca la primera infancia. Se sostiene que la misma es hasta los 8 años, mientras en algunas políticas sociales en nuestro país se ha incluido hasta los 5 años. Entre ellas se encuentra el Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia (2016-2020), que expresa lo siguiente:

El corte por franja etaria que sigue este Plan responde a una delimitación operativa más que conceptual. La primera infancia es la etapa comprendida entre el nacimiento y los 5 años y 11 meses, la infancia va desde los 6 años a los 11 y 11 meses, y la adolescencia a partir de los 12 años hasta los 17 y 11 meses (p.25)

Aulicino (2015), en el trabajo citado anteriormente, plantea la importancia de la atención a la mujer desde el embarazo así como también los primeros años de la vida del niño. Plantea las investigaciones de autores como Araujo & Lopez-Boo (2010), los que apoyados en los nuevos descubrimientos de las neurociencias destacan la

importancia de “la atención, cuidado, estimulación, nutrición de calidad, así como ambientes libres de stress y toxinas ambientales” (p.18).

Legislación sobre Infancia

Para comprender algunos de los elementos de las políticas sociales dirigidas a la primera infancia, se entiende pertinente conocer los avances que en materia legislativa se han procesado sobre estas políticas.

La legislación que se expone a continuación es el marco de referencia que da origen a las políticas sociales de atención a la Primera Infancia, programas como UCC, que se crean con la finalidad de dar cumplimiento a los derechos establecidos.

Desde el año 1992, UNICEF se estableció en Uruguay con la misión de asesorar de manera técnica y económica tanto al Estado como a la sociedad civil, mediante un programa de cooperación que se renueva cada cinco años (UNICEF, 2006)

En la mencionada página se hace referencia a los primeros documentos sobre los derechos en la infancia, que se presentan en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en 1959 en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General. Dichas declaraciones fueron ratificadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular, en los artículos N° 23 y N° 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular, en el artículo N° 10) y en ámbitos internacionales competentes en la materia.

El 20 de noviembre de 1989, se realiza el acuerdo internacional de: “La Convención sobre los Derechos del Niño” (CDN), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual entra en vigencia el día 2 de setiembre de 1990. Dicho documento define a los niños y niñas como personas menores de 18 años, (salvo que algunas cuestiones jurídicas indiquen lo contrario, ejemplo, el caso de contraer matrimonio), así como resalta el derecho de todos los/as niños/as al desarrollo pleno de sus potenciales.

La CDN, contiene 54 artículos, al momento de ratificar, según el Estado, se reserva algunos incisos, teniendo en cuenta distintas dimensiones: culturales, sociales, económicas, tradicionales, políticas, entre otras particularidades. El documento fue

elaborado con participación internacional, interdisciplinaria, contemplando los distintos sistemas jurídicos y modos de vida de los distintos países participantes.

Se establecen artículos específicos para dar cuenta de que los Estados Partes firmantes del acuerdo deben velar para garantizar el cumplimiento del mismo sin discriminación de ningún tipo, para todos los/as niños / as, por igual. (UNICEF, 2006)

En el documento de la CDN, UNICEF (2006), se fundamenta que: “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento” (p.5). Por tanto los Estados Partes se comprometen a elaborar lineamientos tendientes a asegurar igualdad de oportunidades en cuanto a la protección, acceso a la salud, educación, alimentación, a que le brinden condiciones para un desarrollo pleno de las potencialidades. Se constituye un Comité para los Derechos del Niño, con sede en Ginebra, que regula la actuación de los Estados firmantes de la Convención, los cuales deben de armonizar sus leyes con los principios del acuerdo internacional. Dicho Comité, realiza evaluaciones para registrar la evolución de la aplicación de los derechos en el área de la infancia.

Continuando con el documento de la CDN, en la página de UNICEF (2006), establece en la Observación General N°7, que el abordaje sea realizado de modo holístico, ya que los derechos humanos contienen tres principios fundamentales: universalidad, indivisibilidad e interdependencia. Para ello es necesario que se comprometan los distintos sectores a nivel político, económico y social, por ejemplo los Ministerios de Planificación y Economía, Institutos de Estadísticas, el Poder Legislativo, el sector privado, entre otros, en trabajo articulado.

A continuación se detallan algunos artículos que hacen de marco legal frente a innumerables situaciones, por ser imprescindibles para que los individuos alcancen una vida digna y puedan obtener un mejor desarrollo personal. Algunos de los artículos que se constituyen parte de la CDN describen: el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo (artículo N°6); a la identidad (artículos N° 7 y N° 8); a conocer a sus padres y ser criados por ellos si las circunstancias así lo permitieran (artículos N° 9 y 18), así como el artículo N°20 establece el derecho a contar con protección y contención cuando se encuentren privados del contexto familiar. Los artículos números: 12, 13 y 14, establecen el derecho de los niños/as a expresarse de manera libre y elegir la religión que decidan. Los artículos N°19 y N°34, tratan sobre el derecho de ser protegidos contra

todo abuso físico o mental, mientras que el N°32 aclara sobre el derecho a ser protegidos/as niños/as al trabajo peligroso y /o inadecuado.

El artículo N°24 trata sobre el derecho de los niños y niñas al acceso a más alto nivel de salud y nutrición, así como los artículos N° 26 y N° 27 establecen derechos a un adecuado nivel de vida que permitan un desarrollo mental, físico, espiritual y social.

Otros artículos detallados en la CDN, en la página de UNICEF (2006), establecen derechos al descanso, a espacios de ocio y recreación, lo cual era impensable cuando se consideraba al infante como un pequeño adulto y se exigía que trabajara con muy pocos momentos de esparcimientos.

La mirada de la CDN es revolucionaria con respecto a la visión de la época, en cuanto a los derechos en la infancia, identifican que los/as niños/as, son portadores/as de derechos, no considera como anteriormente se hacía, que se tratara de propiedad de los padres, ni beneficiarios pasivos. Todo lo consensuado en la CDN, sentó las bases para que los países participantes legislaran en materia de infancia y adolescencia y constituyó el marco legal para el diseño y elaboración de las políticas sociales dirigidas a ésta población.

Relevando datos de la página de UNICEF (2016), hasta el año 2015, un total de 196 Estados han ratificado la participación en la CDN. Nuestro país ratificó la CDN el 28 de setiembre de 1990, con la ley N° 16. 137.

En materia legal, Uruguay crea por la Ley N° 9.342 en el año 1934 el Código del Niño, a partir de la cual se conforma el Consejo del Niño, que en el año 1988 pasa a denominarse, con algunas reformas, Instituto Nacional del Menor (INAME) que rige hasta el año 2004, pasando a ser el INAU. En el año 2004, según consta en la página del Parlamento Nacional, se crea el Nuevo Código por la Ley N°17.823 que plasma los derechos y obligaciones de niños/as y adolescentes. Con nuevas perspectivas sobre las políticas sociales, con el primer período del gobierno de izquierda, en el año 2005, se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que centra todos los lineamientos y acciones que se proyectan en ese ámbito, 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. En el año 2015 se establece una actualización del Nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, realizándose ajustes basados en los cambios culturales y sociales sobre los derechos en la infancia y la adolescencia.

Según el documento ENIA (2008), Uruguay para cumplir con los compromisos asumidos en la ratificación de la CDN, en el marco de las Políticas Públicas, convoca a un Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE), en el año 2005 junto a la sociedad civil. Desde el año 2005 hasta el año 2008, se comenzaron a elaborar los primeros documentos con debates sobre el tema. En el año 2008 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, lo cual es recogido en el documento denominado “Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia” (ENIA).

En el proceso de debate y conformación de los documentos que se elaboran en la 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.

Los ejes transversales que atraviesan 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.

La Dirección Nacional de Infancia, Adolescencia y Familia (INFAMILIA), que funcionó bajo la órbita de MIDES hasta 2012, se encargó del Programa de apoyo a ENIA, para lo cual contó con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sumado a la partida que aportó el Gobierno Nacional (MIDES, 2008)

UCC se enmarca dentro de la ENIA para dar respuesta a los compromisos que el país asume en materia de infancia cuando firma y ratifica la CDN. Teniendo en cuenta la definición de primera infancia, una legislación que acompaña la importancia de atender la primera infancia como etapa central en la vida de la persona, se puede considerar que la política pública de UCC, responde a las demandas de la población más vulnerable y a los compromisos asumidos por el país.

Sistema de Protección social a la primera infancia

Los sistemas de protección a la primera infancia son instrumentos para el cumplimiento de la legislación sobre infancia, por lo cual mantienen permanente diálogo con la misma. Es menester conocer planteamientos teóricos sobre como surgen los sistemas de protección a la primera infancia, para lo cual se toma en cuenta a la autora Aulicino.

Aulicino (2015) relaciona las vivencias y experiencias de los niños/as que nacen y se crían en ambientes empobrecidos con trayectorias de vida, con resultados negativos en la adolescencia y según investigaciones académicas, la pobreza los acompaña a lo largo de su vida, a la vez que la reproducen, ocurriendo en un alto porcentaje de casos. Del análisis de la problemática social sobre las condiciones de vida de los niños/as, hombres y mujeres, surge como respuesta la elaboración, implementación y ejecución de sistemas integrales de protección social, que permitan un mejor desarrollo de vida para las personas en situación de vulnerabilidad

La autora aborda el tema de la importancia de que el Estado disponga de los recursos necesarios en la atención a la primera infancia como medida primordial para lograr revertir la situación de los sectores más desfavorecidos, entendiendo que la intervención actual sobre los mismos modifica el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, sostiene que la integralidad es un aspecto fundamental para alcanzar una sociedad donde primen los derechos de los ciudadanos, tanto de hombres, mujeres como de los niños y niñas, dado que es necesario que la protección social no solo debe ser “exclusiva de la niñez”, sino “sensible a la niñez”, dado que las dificultades y carencias que enfrentan los/as niños/as, están relacionadas con el hogar, con la familia, con la comunidad en la que se encuentran insertos.

A continuación se analiza el planteamiento de Aulicino (2015), que afirma la importancia de desarrollar políticas sociales de atención a la primera infancia, en primer lugar para mejorar la condición de vida de los niños/as, desde el vientre materno, a mediano plazo para que los mismos logren una adolescencia con salud y capacidad mental para formarse y lograr en la vida adulta, trayectorias personales, laborales y sociales, que le permitan la inserción a la comunidad y sean los forjadores y

sostenedores de una mejor sociedad. Al respecto agrega que para lograr plasmar estos cambios sociales desde la infancia, es un factor primordial que los recursos adjudicados a las familias y las comunidades sean acordes a las necesidades de las personas, de manera que las mismas reciban mejores beneficios de los programas a los acceden. Por otra parte manifiesta que es imprescindible que las políticas públicas estén basadas en la integralidad de atención a la primera infancia. La autora refiere que en cuanto a lo normativo los derechos de los/as niños/as son universales, indivisibles e interdependientes, pero para que se hagan efectivos se debe tomar en cuenta la multidimensionalidad, es decir de los diferentes aspectos de la primera infancia y cómo se entrelazan entre ellos. Al respecto, Aulicino (2015), cita documentos en los cuales explica que acceder a abordajes integrales implica la presencia de cuatro niveles de acción: nivel micro que es el familiar que refiere a las estrategias a la interna de cada grupo, el nivel medio de la comunidad, el nivel macro del país que implican decisiones políticas así como también presupuestos y recursos con los que se cuenta y el nivel mega internacional donde se plantean objetivos de alcance a largo plazo y la manera en que se van a llevar a cabo. Destaca que para lograr una mayor integralidad es necesaria una eficiente coordinación entre los distintos sectores y organismos, tanto a nivel horizontal como vertical entre diversas escalas de la administración pública, que según la autora no es fácil de alcanzar dado que se presentan resistencias y contradicciones que anulan la eficacia de la gestión.

Por otra parte, continuando con Aulicino (2015), se hace referencia al avance de políticas públicas de atención a la primera infancia en los países de América Latina, en donde visualiza diferencias en la elaboración e implementación de las mismas a pesar de tener un lugar relevante en la agenda política en la mayoría de los países. El contenido de estas políticas públicas refiere a educación, salud-nutrición y desarrollo social. En lo que refiere a educación se invierte en la creación de centros de atención a la primera infancia. En cuanto a salud-nutrición se extiende el calendario vacunatorio, se facilita la atención para los usuarios, y se prevé servicios alimentarios. El desarrollo social contiene programas sobre crianza, servicios de cuidado infantil, prestaciones focalizadas a hogares vulnerables, entre otros.

Aulicino (2015), cita a Araujo (2010) para analizar que las acciones descritas en el párrafo anterior, son llevadas a cabo por actores públicos y privados, teniendo como resultado con frecuencia, la sobre intervención de la familia y del individuo, que se ven

atravesados por diferentes programas no articulados entre sí. Con la intención de subsanar y mejorar estos aspectos, en los últimos tiempos se observa un avance en el desarrollo del abordaje integral en la atención a la primera infancia. Se crea el SIPI (Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina, de la UNESCO y OEI) que monitorea el avance de los programas de atención a la primera infancia. El SIPI evalúa que son 8 los países que han avanzado en la atención a la primera infancia con programas específicos: Brasil, Chile, Colombia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Se destaca el programa de Cuba, llamado “Educa a Tu Hijo” integral, recomendado por UNICEF para toda América Latina, que contiene articulados los programas de educación y de salud. Según Aulicino (2015), de la observación y reflexión sobre las políticas públicas de atención a la primera infancia y cómo los gobiernos de los diferentes países han abordado la cuestión, destaca algunos puntos primordiales, entre ellos, que la importancia de la atención a la primera infancia de manera integral esté presente en la agenda pública como es el caso de Chile, Colombia y Uruguay. Es necesario que se defina el problema a abordar de manera integral y con participación de todos los sectores involucrados, lo institucional, la sociedad civil, las familias, los profesionales, como es el caso de Chile Crece Contigo, que realizó una convocatoria a especialistas de diversas disciplinas, para elaborar dicha política pública, para un abordaje integral. El caso de Uruguay convocó a todos los departamentos, a representantes de todos los partidos políticos, académicos, actores sociales gubernamentales y no gubernamentales, para el diseño de la política y lograr el consenso, lo que en el año 2008, permitió la creación de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA). En Panamá se siguió la misma línea de acción, creando el programa de PAIPI, Programa de Atención Integral a la Primera Infancia. Países como Chile y Colombia incorporan el rol del rector, que tiene la función de coordinar los distintos sectores y jurisdicciones. Otro punto a tener a cuenta es la combinación de los enfoques universal y focalizado, para que todos los niños y las niñas alcancen la obtención de sus derechos plenos. Es de destacar la necesidad al acceso a la información actualizada integrando el monitoreo y la evaluación, para que sean efectivas y permitan sortear los imprevistos que surjan. La autora enfatiza en que la calidad de la política pública de atención a la primera infancia es principal garantía de un buen funcionamiento para que cada niño y niña alcance el bienestar deseado. Aulicino refiere que el concepto de “calidad” no es entendido de la misma manera en los diferentes países, atravesado por diversas miradas desde una perspectiva político-

ideológico, por ejemplo la política estadounidense enfatiza que la calidad se vincula con los aprendizajes escolares y laborales priorizando las áreas de lo cognitivo y lingüístico, mientras que la mirada europea se centra lo social, lo emocional y le da importancia al entorno, desde una comprensión en que la primera infancia es en sí una etapa, no solo pensando en el futuro. Tanto en Estados Unidos como en Europa coinciden que garantizar la calidad de la política conlleva a coordinar tres aspectos: estructural, de procesos y de resultados, con la finalidad de alcanzar los objetivos plasmados en la Convención.

Aulicino analiza que existen 8 claves de calidad establecidas en consenso por: UNICEF, UNESCO, La Fundación Bernard van Leer, ISSA, Banco Mundial y Brookings Institución. Algunas de dichas áreas comprenden: elaborar instrumentos que permitan medir y evaluar con la finalidad de obtener mejor servicios en la política, tener en cuenta las diversas situaciones de las familias (diversidad comunidad, amplios horarios), considerar plazas en lugar de cupos (para atender más niños y niñas y sus necesidades, con flexibilidad por partes de los centros hacia las familias y la comunidad), revisar de manera sistemática las mediciones con respecto a la calidad que se está llevando a cabo, que se van adquiriendo, con la finalidad de ir modificando y ajustando el funcionamiento para garantizar el cumplimiento de la Convención. El alcance de la calidad en las políticas públicas de atención a la primera infancia se encuentra en continuo proceso de desarrollo.

Lo más significativo para que se lleve a cabo una política de infancia y protección social es el respaldo jurídico que exista. A continuación se desarrolla un breve recorrido histórico de las leyes que respaldan los derechos del niño/a en nuestro país y a nivel internacional.

El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, (UNICEF), consiste en un programa de la Organización de las Naciones Unidas, creado después de finalizada la segunda Guerra Mundial con la finalidad de brindar ayuda y velar por el bienestar de niños/ as y madres, en el mes de diciembre del año 1946.

UNICEF (2006) en su página presenta documentos enfocados en la infancia en los que considera al niño/a, como sujetos de derecho, con un desarrollo de vida que permita condiciones para vivir con salud física, mental y emocional.

A modo de reflexión de este capítulo, se considera que el marco legal de derechos del niño/a ha evolucionado, permitiendo que los mismos alcancen mejores condiciones cuando nacen y crecen, lo cual se verá reflejado en mayor oportunidad de desarrollo personal en las diferentes áreas a lo largo de la vida.

Capítulo 2 -Surgimiento de programas sociales en América Latina

Incidencia de organismos internacionales en las políticas sociales de la región

En el presente capítulo se realiza una introducción sobre como surgen los programas sociales en la región latinoamericana y la participación de los organismos internacionales tanto en la creación como implementación de los mismos. A continuación se comenta sobre programas sociales de atención a primera infancia en nuestro país y para finalizar el capítulo se profundiza en el Programa Uruguay Crece Contigo (UCC).

Carballo (2017), da cuenta que se establecen negociaciones entre los gobiernos de países latinoamericanos y organismos internacionales de crédito, como Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con la finalidad de crear e implementar programas sociales destinados a personas y familias en situación de vulnerabilidad. Según expone la autora, es a partir de ese momento que se establecen lineamientos de elaboración de políticas sociales para la región latinoamericana, con planteamientos de programas sociales muy similares, que no siempre se adaptan a las particularidades de cada país latinoamericano.

Al respecto, la autora comenta que en 1995 comienza un plan experimental en Brasil, que se extiende luego a los demás países de Latinoamérica. Carballo (2017), cita a los autores brasileiros: Boron, (2006) y Mato, (2007), quienes analizan la actuación de los organismos internacionales de crédito, en especial el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales inciden directamente en todo lo relacionado con la elaboración e implementación de las políticas sociales. Dichos organismos participan tanto en el cómo investigar los problemas sociales, desde qué teorías enmarcarlos, que hipótesis plantear, que metodología usar, que lenguaje, con objetivos y contenidos muy cuestionados desde los profesionales de las ciencias sociales de los países implicados.

Por otra parte, Aulicino (2015), en su publicación “El desafío es hoy”, plantea el tema de cómo se construyen los sistemas integrales para atender la primera infancia en diferentes países. La autora parte de la reflexión de que no hay “recetas únicas”, que no es posible que una política pública creada para cierta población con determinadas características se pueda traspolar a otros países. Plantea que no es conveniente aplicar la

misma política pública en países que presentan diferencias importantes en las condiciones de des-mercantilización y des-familiarización.

Se presenta una tensión sin resolver entre lo que plantean los organismos internacionales de crédito, en cuanto a la manera de abordar las situaciones de vulnerabilidad de los países y las necesidades específicas de los mismos, según los diferentes escenarios que tienen lugar en la realidad de cada país, más allá de los discursos teóricos que son elaborados por personas ajenas a dichas realidades.

Carballo (2017), apoyada en los autores Netto (2012) y Cardoso Da Motta (2007), plantea la preocupación de que los organismos internacionales de crédito, entregan préstamos a países que necesitan ayuda económica a cambio de que se implementen lineamientos en la matriz económica y en políticas sociales, provocando como consecuencia, transformaciones a nivel económico y social, que no están siendo elegidas por los países, sino por los mencionados organismos.

Por lo antes expuesto, se logra comprender como el sistema de políticas sociales existente en América Latina se integra por programas sociales muy similares que por otra parte, no se ajustan de la misma manera en su implementación, ejecución y evaluación, dado que en cada país, según la cultura, costumbre, la coyuntura política – económica- social en la que se encuentren y otros aspectos propios de cada uno, el resultado es distinto. Por tanto la manera en que se implementan dichos programas específicamente en nuestro país es muy similar al resto de los países latinoamericanos.

Plantea la autora que los programas presentan una doble faceta, por un lado, se muestran como progreso político con respecto a las maneras de abordar las situaciones de vulnerabilidad a las que se utilizaban anteriormente y por otro lado, se invisibiliza la desigualdad social y económica en la distribución de la riqueza y la poca inversión con la que el Estado incide en ellos.

En cuanto a las áreas en que tienen incidencia los organismos internacionales en los países latinoamericanos, se expone lo relacionado con nuestro país. En Uruguay en el año 2010, tiene lugar la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), que pertenece a Presidencia de la República. Es el organismo encargado de todo lo referente a los programas sociales que se realizan en conjunto con los organismos internacionales de crédito. Según la página de AUCI, la misión es encargarse de “la planificación, diseño, supervisión, administración, coordinación,

ejecución, evaluación, seguimiento y difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional, recibida y otorgada por Uruguay, para dar cumplimiento a las prioridades nacionales de desarrollo del país”. AUCI (2015).

Según consta en el prefacio del informe anual del año 2015 de AUCI, el resultado de la cooperación internacional es positivo:

En nuestro país, la cooperación internacional del desarrollo realiza un aporte estratégico al fortalecimiento de las capacidades para el diseño y la implementación de políticas públicas de calidad a escala nacional y local, la promoción de los derechos humanos de todas las personas conforme a las normas internacionales ratificadas por Uruguay y la protección del medio ambiente. En definitiva, contribuye a cerrar las brechas estructurales y a reducir sus vulnerabilidades, lo que es necesario para conseguir un desarrollo sostenible. (AUCI, 2015, p.9).

Se trata de un balance que realizan los organismos internacionales junto a actores de nuestro país, que resulta positivo en sus resultados por lo cual se manifiesta una tensión entre la incidencia de los organismos internacionales de crédito en las políticas públicas y por otro lado, los resultados positivos que alcanzan en las gestiones que realizan.

Teorías de capital humano

Es interesante considerar las teorías del capital humano, que resultan de gran aporte para la comprensión del lugar que ocupa el individuo en la sociedad capitalista, lo cual va a incidir directamente en la manera de abordar la atención a la primera infancia en cuanto involucra la educación y pretende moldear al individuo desde su nacimiento con la finalidad de que desarrolle una trayectoria de vida productiva adecuada al sistema imperante.

Los autores Mallardi, Fernández y Musso, (2015) expresan que: “En los lineamientos de los OIC el concepto de capital humano se despliega tanto en el plano del diagnóstico-explicativo de la pobreza, como en el plano normativo acerca de los lineamientos sugeridos para “superarla” (p.70). Analizando la cita, se comprende que lo que se pretende es que las personas puedan salir de la situación de pobreza mediante el desarrollo de sus capacidades, con estudio, preparación, dedicación y esfuerzo, que se puede revertir cualquier situación por más adversa que la misma se presente. Estas

instituciones ponen de manifiesto que la responsabilidad es del individuo, no se visualizan los componentes estructurales que generan la desigualdad y la exclusión social. Si bien el discurso es mejorar la calidad de vida de los individuos, en la praxis, el propósito real, es mejorar la producción, generar más ganancias a las empresas que cada vez son más multinacionales, en definitiva, la educación, el arte, el deporte, la ciencia, hasta las relaciones humanas, se presentan funcionales al sistema capitalista. Los programas de atención a primera infancia no escapan de éste propósito, si bien por otro lado funcionan como un alivio a situaciones muy difíciles que transitan las familias, en especial la mujer gestante o con hijos pequeños a cargo en estado de vulnerabilidad.

En relación con lo anterior, cito a José Luis Rebellatto (2000), que incursiona en la raíz de las causas de la problemática social, en relación a las influencias internacionales:

El Banco Mundial -después de haber una enorme responsabilidad en la deuda externa de nuestros países- ahora se ha dedicado a la planificación educativa. Un Banco actuando como pedagogo. Traslada el formato de sus análisis económicos al campo de la educación. La educación es vista como insumo para generar "capital humano." Su eficacia se mide en la relación coste/beneficio. La calidad del capital humano es lo que asegura un efecto positivo en relación al empleo y al ingreso (Rebellatto, 2000, p.299).

Rebellatto analiza modelos de gobierno y la influencia de los organismos internacionales de crédito, de qué manera dan forma a las nuevas democracias latinoamericanas y desde ahí penetran hasta la vida de cada individuo, creando una tensión entre el libre albedrío del ser humano y la configuración del mismo dentro de límites moldeadores de deseos y proyectos, dentro del cual el individuo "cree" que es libre y está eligiendo. Los modelos de vida moldeados por las nuevas teorías de desarrollo humano, son aplicados a las familias, y en el caso de las más vulnerables, son aplicados de manera sistemática, mediante los programas sociales que se establecen en los países latinoamericanos. Al respecto, las autoras Beltrán y Espeldoype (2017), apoyadas en la lectura de Castel (1986), reflexionan:

No se trata de una inserción en los circuitos sociales, sino en circuitos institucionales que funcionan dentro de un encuadre especialmente protegido. Al mismo tiempo, las bases de datos de las diferentes instituciones prestadoras y sus

respectivos cruces, permiten monitorear a estos hogares y la trayectoria individual de cada uno de sus integrantes. (p.437)

Programas de atención a la primera infancia

En lo que refiere a programas sociales existen exhaustivas investigaciones que consisten en revisar los programas sociales tradicionales, junto a las nuevas formas de abordajes focalizados; dirigido a población en estado de vulnerabilidad que atienden: primera infancia, juventud, tercera edad, mujeres; realizando un recorrido por los diferentes países latinoamericanos, con cuadro de datos cuantitativos y cualitativos, por diferentes autores científicos sociales de los distintos países de América Latina.

Se toma el trabajo de Da Achaval y Aulicino (2015), que describe los programas de varios países latinoamericanos, recortando los que atienden a la primera infancia.

La experiencia chilena constituye un ejemplo paradigmático sobre la importancia de contar con una puerta de entrada en las políticas integrales de cuidado infantil. En este caso, dicha puerta es el sistema público de salud, a través de la realización del primer control prenatal, que enciende alertas oportunas y deriva a las prestaciones correspondientes. En el caso de Uruguay y Colombia, son los equipos de cercanías quienes detectan las familias más vulnerables que deben recibir las distintas prestaciones. Esta modalidad de puerta de entrada constituye una opción a considerar, que permite que las familias accedan a una atención integral desde el embarazo. (Da Achaval y Aulicino, 2015, p.51)

Según expresan, no se fundan nuevas políticas sociales y prestaciones, sino que se mejoran las existentes, con agregados necesarios, desde una perspectiva de derechos, para lo cual lo primordial es una buena base de datos actualizada que permita el acceso y el cruce de datos para coordinar y / o realizar derivaciones a los diferentes sectores para que el servicio sea integral y de calidad, con eficacia y buen aprovechamiento de los recursos tanto humano como institucionales. Plantean otras aristas que deben tenerse en consideración, como es la gobernabilidad eficaz y transparente, para lo cual es primordial que se genere información y conocimiento.

En cuanto a nuestro país, la autora Vecinday (2014), sostiene que las políticas públicas sobre atención a la primera infancia cuentan con varios años de trayectoria, con los cambios sociales se fueron ajustando a las necesidades del país e incorporando nuevas maneras de elaboración e implementación con los nuevos conocimientos y basándose en las experiencias tanto nacionales como internacionales, tecnificándose con las nuevas tecnologías.

Según expresa, en el año 1988 se crea el plan CAIF, el cual consiste en una política pública que además de atender a la primera infancia comprende a las familias de los niños/as beneficiarios del mismo. Se propone dar respuesta a las familias con niños pequeños en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Se continúa realizando un recorrido con los planes vinculados al área materno-infantil, se sostiene que se debe tener en cuenta el Plan Aduana, que en el año 1974 se implementa desde el Ministerio de Salud Pública. Según consta en la página del Programa Plan Aduana, se propuso el descenso de la tasa de mortalidad infantil comprendiendo a la franja de los niños/as más desprotegidos y necesitados del país. (Programa Aduana 2012 - 2013).

Vecinday (2014), expresa que desde el año 2012 se implementa el programa Uruguay Crece Contigo (UCC), basado en el programa chileno, Chile Crece Contigo, que se desarrolla primero en el departamento de Canelones en el año 2010, llamado Canelones Crece Contigo. El programa social UCC se basa en estrategias universales y focalizadas, en las áreas de socioeducativo, generación de conocimiento, fortalecimiento de las capacidades institucionales y acompañamiento familiar y trabajo de cercanías, abarcando niñas/os y mujeres gestantes hasta los 4 años de edad. En nuestro país, en el año 2015, asume la Presidencia de la República el Dr. Tabaré Vázquez, y se realiza el pasaje de la autoridad rectora del Programa UCC, desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (O.P.P.) al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Se elabora durante el año 2015 un nuevo protocolo de UCC, que entra en vigencia a partir del año 2016, por el cual este programa de primera infancia se transforma en política.

Se agrega a la atención a primera infancia, otras estrategias desde el Sistema Nacional de Cuidados, creado en el año 2016, que tiene principalmente tres líneas de acción: extender las licencias parentales, garantizar la existencia de centros educativos públicos y privados de atención a niños y niñas de tres años, ampliación de oferta de cuidados para niños/as menores de 3 años, para llevar a cabo las innovaciones es

necesario nuevas articulaciones dentro del Ministerio de Desarrollo Social. Existen programas dentro del SNC destinados a atender la primera infancia. Entre ellos se destacan las “Casas Comunitarias de Cuidados”, que consisten en hogares atendidos por personas que cuidan en su hogar o un lugar adecuado para ello, hasta cuatro niños/as, supervisadas por INAU. Otro programa reciente es el espacio de educación y cuidados “SIEMPRE”. En líneas generales se tratan de servicios socioeducativos que refieren a primera infancia y familia y se extienden a la comunidad. Se proponen el fortalecimiento y el desarrollo integral del niño/a así como potenciar el desarrollo de sus capacidades, desde una perspectiva de derechos. Participan e intervienen en el programa, por una parte el Estado, por otra parte las empresas y los sindicatos. Se considera entre otras cuestiones, 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)

Reflexionando sobre el capítulo se considera a Midaglia (2012), que analiza las políticas sociales que refieren a los Programas de Renta Condicionada, impulsados por los organismos internacionales de crédito como medida de “combate a la pobreza”. Al respecto sostiene que el mercado no puede dar respuestas a las necesidades socio económicas de la población vulnerable, plantea que el Estado debe intervenir desde una mirada social en que la problemática de la pobreza no debe ser considerada de manera individual según la trayectoria de vida de la persona en situación de vulnerabilidad, sino que está relacionada con aspectos macro de la política, economía y sociedad, que generan estructuras de pobreza crónicas donde el individuo queda atrapado.

Capítulo 3

Después de realizar un recorrido por las políticas sociales de atención a la primera infancia en nuestro país, se profundiza en la política Uruguay Crece Contigo. El tercer capítulo aborda dicha política, comprende datos y características así como el modo de funcionamiento, entre otras cuestiones: de que se trata, cómo opera, que actores involucra, de qué manera se realiza la supervisión y evaluación. UCC es un programa de intervención directa con familias, en territorio, cuya población objetivo son los niños/as menores de 4 años y las mujeres embarazadas en condiciones de vulnerabilidad que presentan riesgo biológico o sanitario y social. Dicho programa posee las bases de funcionamiento según el modelo uruguayo del Programa Canelones Crece Contigo (en adelante CCC), el cual, a la vez, toma de referencia al programa chileno, Chile Crece Contigo, de atención a la primera infancia.

UCC es implementado en nuestro país a partir de la sistematización de información con evaluación de resultados, del programa CCC, que tuvo lugar en el Departamento de Canelones, en 2007 y 2008, puesto en funcionamiento en el marco de un programa mayor denominado “Uruguay Integra”.

En el año 2008, ya con los resultados de la encuesta realizada, se accede a realizar un diagnóstico social y se logra implementar el programa CCC hasta el año 2011, a través del Gobierno Departamental con ayuda de recursos internacionales. (Hoy Canelones, 2014)

Es en el año 2012 hasta el año 2015 que se encuentra bajo la órbita de la OPP y desde esa fecha hasta la actualidad, constituyéndose como una Dirección Nacional dentro de MIDES, bajo el nombre de “Uruguay Crece Contigo”.

Se extiende a nueve departamentos más, dado que se evalúa de manera muy positiva el trabajo realizado en Canelones, donde se constata la disminución del riesgo biológico en mujeres embarazadas y niños/as menores de cuatro años, según consta en la página de OPP (2012). El programa se extiende a los siguientes departamentos: Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo, Maldonado (capital), San José (Ciudad del Plata) y Montevideo.

A partir del año 2015 el Programa UCC, deja de estar bajo la órbita de OPP y es trasladado a MIDES, extendiéndose a nivel nacional.

Una manera de conocer la política es analizando dos protocolos junto a sus propuestas y cambios.

Se realiza un estudio comparativo a través de los protocolos del año 2012 y 2016, que corresponde a las dos etapas, la primera con anclaje institucional en OPP (que se lanza oficialmente en mayo del año 2012) y luego constituyendo una dirección nacional dentro del MIDES (fines del año 2015).

Los dos protocolos de los años 2012-2016, detallan: los objetivos, componentes del programa, población beneficiaria, fuentes y métodos de captación, tipos de riesgos a considerar al momento de la intervención, modalidad de acompañamiento familiar, se trata a continuación de plasmar los mismos con las modificaciones correspondientes.

Análisis de los protocolos de los años 2012 /2016 de UCC

Un cambio a resaltar de un protocolo a otro es que de ser “programa” pasa a ser “política integral”, se revaloriza el lugar que ocupa la atención a la primera infancia en nuestro país, se retoma para ampliar al final de este apartado. En cuanto al objetivo general de UCC, se analiza que se mantiene tanto bajo la órbita de OPP como en MIDES, el cual pretende según el documento de OPP (2012);

El objetivo general es consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia, a través de una política pública que garantice los cuidados adecuados de las mujeres embarazadas y el desarrollo integral de niños y niñas menores de 4 años desde una perspectiva de derechos. (p.2)

Para llevar adelante dicho objetivo del Programa UCC, anclado en OPP se plantean cuatro componentes, OPP (2012): “acompañamiento familiar y trabajo de cercanía, acciones socio-educativo-sanitarias universales, generación de conocimiento y fortalecimiento de capacidades institucionales”, (p.2). En tanto que, con anclaje en MIDES, los componentes son tres, dado que se fusionan dos de ellos, si bien no difieren mucho en las líneas de acción que desarrollan para alcanzar el objetivo planteado. Los cuatro objetivos específicos que se plantean para alcanzar el objetivo general son los siguen a continuación.

El primer objetivo específico refiere a la obtención de información para la producción de conocimientos, que sirvan de insumo para mejorar y adecuar el diseño de la política y permitir la expansión de la investigación en torno a los temas de primera infancia para una mejor atención a la misma. Se busca también mejorar las formas de monitoreo y evaluación de las intervenciones realizadas.

El segundo objetivo específico aborda la acción socio - educativa, difusión de hábitos de comportamiento, de higiene, de alimentación, entre otros, para el alcance de un desarrollo de vida de los beneficiarios que les permita potenciar sus cualidades y los prepare a caminar en trayectorias de vida donde alcancen el mayor nivel de autonomía y bienestar que les sea posible.

En el tercer objetivo específico se pretende lograr que descienda el porcentaje de riesgo biológico- sanitario y social, tanto en las gestantes como en los niños/as.

El cuarto objetivo específico refiere a potenciar las redes institucionales relacionadas con primera infancia, en territorio.

En cuanto a las acciones que se implementan para lograr el objetivo bajo las órbitas de ambas instituciones, OPP y MIDES, se analiza que mantienen el carácter de universal y focalizado, con algunas transformaciones.

Durante el anclaje institucional en OPP, UCC, como componente universal destaca la entrega del “set de bienvenida”, continuando con la información que consta en la página OPP (2012), que consistió en otorgar a todas las familias en el momento del nacimiento de su hijo/a tanto en instituciones públicas como privadas de todo el país, un bolso conteniendo un CD con canciones infantiles, 4 librillos que ofrecen información sobre: alimentación y cuidados desde el embarazo y durante los primeros años de vida y además incluye juguetes didácticos creados por especialistas, con fines socio-educativos. Actualmente UCC, en la Dirección Nacional en MIDES, mantiene el set de bienvenida de carácter universal, según consta en la página MIDES (2018) en el documento de trámites y servicios/set de bienvenida.

Es en la misma página que consta la existencia de los componentes focalizados de UCC, durante el anclaje institucional en OPP como en MIDES, se destaca el acompañamiento familiar en el domicilio de la población objetivo, con trabajo en redes institucionales, donde se difunden y enseñan pautas de crianza, alimentación y cuidados

de gestantes y niños/as, integrando a los demás miembros de la familia. Se procede a la entrega de cunas en caso de la población que presenta mayor situación de vulnerabilidad (por ejemplo en viviendas inundables, con presencia de roedores, que viven en condiciones de hacinamiento). (MIDES, 2018).

En la época en que OPP se encargaba del programa, la captación de la familia beneficiaria se realizaba a través de las consultas en el sistema de salud, dado que se valoraba el riesgo biológico o sanitario. UCC a partir del nuevo protocolo que rige desde el año 2016, realiza la captación de la familia que necesita el beneficio a través tanto de las consultas en ASSE como en la valoración del riesgo social que detectan los técnicos en MIDES e INAU, lo cual va en concordancia con lo planteado en los protocolos de los años 2012 y 2016.

La categoría de riesgo en el año 2012 tenía en cuenta el problema de desnutrición en los niños/as que a su vez era causa de la mortalidad infantil, por lo cual era prioritario atender. Se tomaba en cuenta el riesgo biológico o sanitario. En base a las siguientes categorías se priorizaba el ingreso al programa de las gestantes:

- Embarazo sin control médico
- Presencia de infección de transmisión sexual en el embarazo.
- Anemia
- Altura uterina por debajo del P 10.
- Bajo peso materno, según semana de gestación.
- Incremento de peso por debajo del P 10.
- Edad menor a 20 años
- Depresión
- Violencia doméstica.

Para el ingreso al programa de los/as niños/as, se consideraban las siguientes categorías:

- Bajo peso al nacer, menor de 2.500mg
- Recién nacido prematuro, edad de gestación menor a 37 semanas
- Sin controles de salud o no los suficientes
- Dos o más faltas consecutivas a citas programadas en el primer año de vida
- Bajo peso o emaciación
- Retraso de talla

- Descenso del canal percentilar en dos controles consecutivos por debajo del P50
- Anemia
- Desarrollo infantil alterado
- Infecciones congénitas como sífilis, HIV
- Violencia doméstica.

El protocolo del año 2016 realiza algunas modificaciones sobre el criterio de riesgo físico, pero sobretodo la diferencia con el protocolo del año 2012, son en cuanto a las consideraciones del riesgo social. Hay una consideración diferente de que es el riesgo social, en el protocolo del año 2012, se establece que se evalúa la situación de pobreza según el índice de carencias críticas, lo cual está registrado en una base de datos donde figuran los hogares elegibles para el plan de tarjetas Uruguay Social, mientras que la evaluación del riesgo social se obtiene del screening que surge cuando un hogar es derivado desde territorio. Al respecto, en el protocolo del año 2016, la mirada es desde una perspectiva de derechos, el ingreso al programa es para los hogares que no acceden al pleno ejercicio de sus derechos sociales, civiles y económicos.

La diferencia principal es que mientras que el riesgo biológico o sanitario era el criterio que se consideraba para la captación de las familias al programa, en el protocolo 2012, en el protocolo vigente se considera el riesgo social aún en ausencia del riesgo biológico o sanitario. Cabe destacar que el Programa UCC en el año 2012 se encontraba bajo la coordinación de la doctora especialista en pediatría Cristina Lustemberg, quién explica en entrevista pública realizada por el periodista Gabriel Pereira, que dicho programa se realiza desde la OPP dado que se plantea llevar a cabo una política integral que además de la salud considere, “la educación, las políticas sociales y los cambios culturales”. Lustemberg expresa que el programa es imprescindible considerando los problemas estructurales del país como la infantilización de la pobreza, donde los hogares con niños y jóvenes perciben menos ingresos que los que solo están constituidos por adultos. Por tanto el programa tiene como prioridad brindar apoyo a la primera infancia, que según expresa la doctora Lustemberg, es junto con la primer franja de la adolescencia, la etapa más importante, en cuanto a lo físico, emocional y mental, que marcarán toda la vida del ser humano.

Con respecto a la categoría de riesgo que se toma en cuenta para considerar el perfil de ingreso al programa UCC, se parafrasea el texto de las autoras Beltrán y Espeldoye (2017), para dar cuenta de los cambios que se suscitaron al respecto.

Sostienen que si bien el riesgo biológico o sanitario continúa siendo un elemento central, a fines del año 2015 se agrega el riesgo social, teniendo una comprensión más integral de la problemática que se presenta en los hogares.

Al respecto, las autoras Beltrán y Espeldoye (2017), exponen:

En relación al riesgo social, éste es definido como existente en aquellos hogares cuyos integrantes no acceden al ejercicio pleno de sus derechos, principalmente sociales, civiles y económicos. A los efectos de la elegibilidad para la inclusión en el programa de Acompañamiento Familiar, se identifican un conjunto de criterios, recordando que debe reunirse la doble condición de riesgo social y riesgo biológico o sanitario. (p.428)

En caso de no existir riesgo biológico, se considera perfil para ingresar al beneficio del programa, si tiene dos de los puntos que se exponen a continuación:

- Beneficiario/a de asignaciones familiares no contributivas o beneficiarios de las asignaciones familiares contributivas por un monto salarial menor a 5 BPC.
- Niño/a que no esté inscripto en el Registro Civil.
- Referentes adultos sin identificación civil.
- Nivel educativo alcanzado por la mujer madre del niño/a al momento de nacer, de primaria completa o menos.
- Vivienda localizada en asentamiento irregular, viviendas precarias o situación de calle.
- Mujer privada de libertad, embarazada o con hijos menores de 4 años.
- Mujer en situación de trata o tráfico, embarazada o con hijos menores de 4 años.
- Niños/as menores de un año o mujer embarazada en extremo riesgo, para evitar que se desarrollen riesgos biológicos.
- Situación de hambre: en los últimos 3 meses la familia relata no haber contado con los recursos suficientes para alimentarse.

Al respecto las autoras Beltrán y Espeldoye (2017) expresan:

En relación a estos criterios, podríamos pensar que dadas estas vulnerabilidades de orden social en los hogares, sin dudas hay una importante influencia en el desarrollo integral de los niños y lo que se busca es prevenir e impactar sobre el

riesgo o daño biológico o sanitario. Ahora bien, este impacto, no se plantea a priori buscando modificar las condiciones que podrían estar generando el riesgo, sino que se buscará movilizar -en un encuadre protegido institucionalmente- determinados activos, que aún manteniendo estas circunstancias permitan monitorear y prevenir los riesgos. (p.29).

Por otra parte para contemplar las situaciones que traen aparejadas los riesgos, se amplía el criterio de ingreso al programa de acompañamiento familiar. Se agregan estas consideraciones del protocolo 2016; la consideración para el ingreso a la política del hogar donde el referente posee consumo de sustancias psicoactivas, se constata depresión materna o el caso de madres menores a 20 años, una manera preventiva de que se generen riesgos o daños biológicos en los niños.

En cuanto a las fuentes de captación de los hogares, en el año 2012, son de dos tipos: la bandeja de entrada de datos de MIDES, donde se cruza el índice de carencias críticas con la edad entre 0 y 3 años y a través de los servicios de salud, de las redes territoriales y trabajo de campo de los equipos de cercanías, mediante los controles de embarazo, por medio de INDA, a través de quienes reciben alimentos por riesgo nutricional, otros organismos que derivan casos para ser evaluados son: CAIF, INAU, SOCAT, oficinas de intendencia. En el año 2016, el ingreso de los hogares a la política es a través de tres fuentes: bandeja de entrada en el servicio informático de MIDES y de MSP, otra fuente la constituyen los servicios locales de la comunidad y la tercera fuente son las solicitudes por parte del juez del Poder Judicial.

Hay un cambio sustancial en cuanto a la cantidad de casos que ingresan por dupla, siendo que en el año 2012 eran entre 100 y 120, en el año 2016, disminuye la cantidad para que las intervenciones tengan mejor atención, a entre 40 y 50 casos. En cuanto al tiempo de intervención, en el año 2012 se proponen 4 maneras que son las siguientes: Puente de 4 meses de duración, Acompañamiento de 6 meses, Cercanía de 9 meses y Buen comienzo que abarca desde que se capta la embarazada hasta los 7 meses del niño/a. En el protocolo 2016, se establecen dos maneras: Buen comienzo desde que ingresa la embarazada al programa hasta los 7 meses del niño/a y Proximidad en la crianza que abarca de 6 a 9 meses de duración de la intervención, según se evalúe el caso particular del que se trate.

En cuanto al seguimiento y acompañamiento familiar en el territorio, los equipos de campo utilizan diversas herramientas metodológicas, como expresan las autoras

Beltrán, Espeldoype (2017) tales como: “entrevistas domiciliarias, actividades grupales, apoyo en la gestión para el acceso a prestaciones, trabajo en redes y articulación interinstitucional.” (p.427), tanto cuando UCC se considera programa como cuando se considera política.

A continuación se cita de la página de UCC, MIDES, el detalle de cómo se organiza el trabajo de los actores intervinientes, que permanece incambiado en ambos protocolos:

El trabajo es realizado por los equipos territoriales conformados por facilitadoras y supervisoras y duplas técnicas profesionales, quienes planifican y diseñan la intervención de acuerdo a los indicadores de riesgo/daño y las potencialidades familiares; asimismo definen y acuerdan junto a la familia las metas y los plazos de trabajo, poniendo especial énfasis en pautas de crianza, desarrollo, estimulación, nutrición, cuidados y salud de los niños, niñas y mujeres embarazadas. El acompañamiento a la familia combina varias herramientas metodológicas entre las que se destacan: entrevistas domiciliarias, actividades grupales, apoyo en el acceso a prestaciones y trabajo en redes. (MIDES, 2018, p.10)

Los operadores sociales que trabajan en UCC, son técnicos con formación en el campo de la salud y de lo social: licenciados en nutrición, psicomotricidad, parteras obstetras, enfermería, medicina, psicología, trabajo social, sociología y estudiantes avanzados de dichas disciplinas, lo cual garantiza una intervención cuidadosa y eficaz.

En el año 2015 se incorpora el servicio del Policlínico Móvil de UCC, que brinda atención a embarazadas, niños/as hasta 4 años, acercando los servicios a un sector de la población que no ha sido captado en los centros. Los servicios que brinda son: realización de ecografías, promoción de asistencia a nivel territorial, atención a la salud sexual y reproductiva, controles temprano del embarazo, coordinando con las policlínicas de los distintos barrios, con el Banco de Previsión Social, con Identificación Civil, con cobertura en varios departamentos, con cobertura rural y urbana. (MIDES, 2019).

UCC agrega actividades recreativas, informativas, talleres, en comunidades barriales, rurales y urbanas, con el objetivo de: promover buenas prácticas de alimentación y cuidados, de apego, tan importantes en la primera infancia, siempre

reflexionando desde una perspectiva de derechos, de género y generaciones. Por otra parte, UCC, asiste a capacitación permanente, congresos, foros y seminarios a nivel nacional e internacional, donde expone la metodología de trabajo, evaluación y resultados y realizan intercambio de experiencias con técnicos y programas de diferentes países relacionado con temas de primera infancia y acompañamiento familiar, siendo de gran enriquecimiento para dicha política pública. (MIDES, 2019).

En la página de MIDES (2018), se publican las evaluaciones del programa que se realizan de manera periódica, de manera exhaustiva, cada dupla lleva un registro de cada familia con la que interviene, que a su vez es puesto en conocimiento de los supervisores, insumos con los que el programa UCC, evalúa y utiliza para continuar elaborando la política. Por otra parte se realiza una evaluación externa por parte de UdelaR, que arroja resultados positivos en varios aspectos tales como mejoras en los hábitos de alimentación del niño/a y su familia, lo que redundará en un mejor desarrollo infantil, aumento en la matrícula de los centros educativos en la atención en la primera infancia, mejoras en las prácticas de crianza, se constata mejoras en el estado psico social de las madres, se visualiza un aumento en el acceso a las prestaciones sociales entre otros aspectos. Dichas evaluaciones se realizan desde el comienzo del programa y permanecen en la actualidad.

Reflexionando sobre el presente capítulo, considero que el programa UCC, que surge como respuesta a los lineamientos de la ENIA, sufrió ajustes y modificaciones cuando pasa a convertirse en una política pública constituyendo una dirección nacional dentro de un ministerio, como resultado de los cambios en la matriz de atención a la primera infancia. Se observa que se trata de un diseño dinámico, que permite ser moldeado junto a los cambios sociales que se van suscitando.

Reflexiones finales

Teniendo en cuenta los cambios acaecidos en la nueva mirada sobre la infancia, en la que los niños/as dejan de ser considerados objeto de pertenencia para ser sujetos de derechos. Todo ello trae aparejado que las leyes otorguen derechos y se diseñen e implementen sistemas de protección social más eficientes para que los niños/as accedan a una mejor calidad de vida y alcancen un desarrollo lo más elevado posible del potencial humano, se puede concluir que se ha avanzado en los últimos tiempos.

Es menester considerar la mirada de los autores Kaztman y Filgueira (2001), que refieren al término “infantilización de la pobreza”, explicando que se trata de la relación entre la pobreza de toda la población y la pobreza que afecta a los niños/niñas. En este caso si bien Uruguay está por décadas muy bien posicionado frente a otros países de América Latina, es una tarea prioritaria, revertir este asunto. Entre las estrategias para disminuir la infantilización de la pobreza, además de los programas de intervención directa destinados a familias con hijos en primera infancia y mujeres gestantes, como lo es UCC, se implementaron programas de renta condicionada que se fueron ajustando según fue necesario y existen otros beneficios como la alimentación en los centros donde concurren y servicios de salud totalmente gratuitos.

Una infancia cuidada desde la concepción, asegura otras oportunidades a los individuos, se trata de una política de prevención de riesgos tanto biológico o sanitario como social. En cuanto al riesgo, Beltrán y Espeldoye (2017) sostienen:

Se ha podido visualizar diferentes cambios en los tipos de riesgos en que ha puesto el foco nuestro sistema de protección dirigido a la primera infancia. Pasando desde dirigir las acciones de cuidado hacia la disminución de la mortalidad infantil, a los problemas de crecimiento vinculados con la nutrición, hasta poner el foco en los problemas de desarrollo psicomotriz; asociados estos últimos a dificultades en la trayectoria educativa (bajos logros académicos traducidos en deserción y rezago). De este modo, van apareciendo otros riesgos determinados por saberes cada vez más especializados, como es el caso de las neurociencias; identificando tempranamente alteraciones en el desarrollo; que de ser tratados en forma temprana, podrán prevenir mayores dificultades en el área educativa. (p.433).

Reflexiono que hay una tensión en cuanto a que por una parte es de gran aporte la incidencia de los organismos internacionales de crédito, ya que se ha alcanzado un mejor nivel de vida para los niños/as en situación de vulnerabilidad, pero por otra parte se visualiza una falta de libertad en las decisiones de los individuos y familias en cuanto a elegir el modo de vida. Se puede observar lo que plantea Castel (1986) que la población que necesita ser atendida por los programas sociales si bien obtienen el derecho de un servicio integral como apoyo, no se insertan en el mundo laboral para obtener autonomía sino que son sostenidos en redes institucionales, no suficientes para lograr un alto porcentaje de bienestar, sino solo un alivio transitorio. Al respecto cito a Beltrán y Espeldoye (2017):

Se genera la falsa ilusión de pretender trascender la pobreza, favoreciendo procesos de “inclusión”. Vale preguntarse de qué tipo de inclusión se trata, en la medida que la des-integración social ha permitido el desarrollo de diferentes circuitos claramente separados por categorías de clase, género y generaciones. (p.438)

En cuanto al lugar que ocupa la primera infancia en nuestro país es de destacar el pasaje de un protocolo a otro, que de ser “programa” pasa a ser “política integral”, se revaloriza la importancia de la primera infancia en nuestro país.

Por otra parte es de destacar la importancia del hecho que UCC extiende redes con diferentes programas que ya están implementados y funcionando en territorio, dirigidos a la mujer gestante y la primera infancia, entre ellos, los pertenecientes a : Instituto del Niño y del Adolescente, Ministerio de Salud Pública, Administración de los Servicios de Salud del Estado, Ministerio de Educación y Cultura, Banco de Previsión Social, Centro de Atención a la Infancia y la Familia, Intendencias Departamentales, Ministerio del Interior, entre otros, con la finalidad de trabajar en forma conjunta, sin sobre intervención y con buena apropiación de recursos, que resulte en beneficio para las familias de contexto vulnerable, enfocando a la mujer gestante y a los niños /as menores de 4 años.

Concluyo que la inversión en la atención de la primera infancia es primordial para el futuro del país, que si bien se ha avanzado tanto en la legislación como en la adquisición de los derechos en la primera infancia, es menester seguir trabajando en pos de mejoras.

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; *La infancia primero: una prioridad del gobierno de Mujica. ¿Y la igualdad de género? Análisis del caso de Uruguay Crece Contigo*. Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales 1. (2015). Montevideo, Uruguay.

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. Uruguay.

Boltanski, L. (1974). *Puericultura y moral de clase*. Barcelona: Ed. Laia

Carballo Y. *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. Ponencia.

Chavez, J.; Hontou, C.; Piquinela, P., *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 | 5.

Da Achaval O., Aulicino C. (2015). *Estrategias de protección a la primera infancia en la experiencia internacional*. Documento de trabajo N°145. Buenos Aires; Ed. CIPPEC.

Kaztman y Filgueira (2001). *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación Universidad Católica del Uruguay

Mallardi M.; Fernández E.; Musso, M.P. (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

Pinato, C. (2016): *Significados sobre una estrategia de protección Integral a la Primera Infancia. El caso de Uruguay Crece Contigo*” Tesis de maestría, UdelaR.

Rebellato, J.L.; *La reflexión ética ante lo privado. Globalización educativo-cultural.*

Educación popular y construcción de la esperanza En Corredor de las ideas: integración y globalización, (Organización: Antonio Sidekum), São Leopoldo, UNISINOS, 2000, pp. 299-325.

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.

Fuentes documentales

AUCI 2015. Estado de situación de la Cooperación Internacional en Uruguay 2015.
Recuperada en:

<https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/files/2018-10/Estado%20de%20situacin%2> (2019, 15 de enero).

Chile Crece Contigo: Cuatro años creciendo juntos. Ministerio Desarrollo Social de Chile. 2015, Recuperado en: www.crececontigo.gob.cl (2018, 20 de octubre)

Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación. Recuperado en :
<http://www.anong.org.uy/docs/noticias/Documento%20ENIA%2020nov08.pdf> (2019, 14 de junio)

Ley N°9.342

www.impo.com.uy (2018,16 de julio)

Ley N°17.823

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17823.htm> (2018, 12 de diciembre)

Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Recuperado en:
www.unicef.org/uruguay/spanish/CDN_20_boceto_final.pdf (2019, 11 de agosto)

Lustemberg: "El 80% del partido de la seguridad pública se juega en la niñez".

Recuperado en:

<https://www.elobservador.com.uy/nota/lustemberg-el-80-del-partido-de-la-seguridad-publica-se-juega-en-la-ninez--20161217500> (2019, 8 de enero)

INFAMILIA (2008): Modelo de gestión territorial de políticas de infancia y adolescencia. Hacia la construcción de redes locales de protección social. MIDES.

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social> (2018, 13 de diciembre)

Programa Aduana 2012 – 2013. Disponible en:
https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/evaluacion/Aduana_0.pdf
(2018, 7 de diciembre)

Sistema de Cuidados rinde cuentas, (2018). Recuperado en:
http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/107327/1/informe-mensual-noviembre_digital.pdf (2019, 15 de enero)

UNICEF. (2006). La convención de los Derechos del Niño.

<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf> (2019, 10 de julio)

UNICEF. (2009). Implementación a Gran Escala: El Desarrollo de la Primera Infancia en América Latina. Diseñando programas de desarrollo de la primera infancia exitosos y sostenibles con cobertura nacional. UNICEF; The RISE Institute. Recuperado en:

http://es.iipi.cl/documentos_sitio/93707_IIPi-000004_Implementacion_a_Gran_Escala.pdf

(2018, 20 de agosto)

UNICEF. (2010). Inversión en primera infancia. Montevideo: UNICEF y Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Recuperado 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)

(2018, 20 de agosto)

UNICEF (2012) Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay. Recuperado en:

http://www2.compromisoeducativo.edu.uy/sitio/wpcontent/uploads/2014/05/Observatorio_infancia_2012.pdf (2018, 22 de agosto)

UNICEF (2016) Informe anual. Recuperado en:

https://www.unicef.org/spanish/publications/index_96412.html (2019, 20 enero)