

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**

Tesis Maestría en Sociología

**La participación de la Sociedad Civil uruguaya en el diseño de las
políticas públicas de infancia durante el período 2010-2019**

**PRESENTADA POR
Romina Pagani Quintana**

**Tutor
Dr. Miguel Pablo Serna Forcheri**

**Montevideo, Uruguay
2020**

Página de aprobación

Tutor: Dr. Miguel Pablo Serna Forcheri

Tribunal:

Fecha:

Calificación:

Autora: Romina Pagani Quintana

Agradecimientos

A mi tutor, por alentarme siempre a seguir y brindarme su paciencia, dedicación, experiencia y conocimientos a lo largo de este largo tiempo de estudio.

A los entrevistados, por su tiempo y disposición para contribuir a esta investigación.

Resumen

Este trabajo analiza la participación de la Sociedad Civil (SC) uruguaya en el diseño de las políticas públicas de infancia durante el período 2010-2019.

La investigación posee un alcance exploratorio y descriptivo; utiliza una metodología cualitativa, llevando a cabo un análisis de casos de dos ámbitos de participación de la SC en las políticas de infancia a nivel nacional: el Comité de Erradicación del Trabajo Infantil (CETI) y el Comité Nacional de Coordinación Interinstitucional del Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV). El universo de estudio está compuesto por las organizaciones que forman parte de estos comités y las personas que las representan, quienes son indagadas a través de entrevistas semi-estructuradas, y fuentes de datos documentales. Son entrevistados también los actores del Estado y los organismos internacionales vinculados a las políticas de infancia que integran los ámbitos de participación seleccionados.

De acuerdo a los principales resultados obtenidos, es posible visualizar dos caras de la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en el diseño de las políticas públicas para la infancia. Una cara expone las potencialidades identificadas por los distintos actores involucrados, donde se destacan el acceso de las organizaciones a información necesaria para el trabajo diario, la posibilidad de formación de sus equipos técnicos en temáticas de interés y la difusión de determinadas acciones. Además, desde el Estado se reconoce la capacidad de las OSC para llevar a cabo campañas de sensibilización, desarrollar prácticas innovadoras, tensionar la agenda pública y ejercer control social.

Por un lado, las debilidades de la participación devienen del carácter consultivo de la misma. Esto se debe a que los decisores de políticas públicas del Estado entrevistados le otorgan a la participación de las OSC un carácter no vinculante, manteniendo la responsabilidad de las decisiones en manos de las competencias de autoridad establecidas por los marcos normativos legales de los organismos públicos. Las OSC consultadas plantean al

respecto que, si bien su opinión es tomada en consideración, no es incorporada en forma vinculante al momento de la toma de decisiones de orientación y diseño de políticas públicas. Por otro lado, la debilidad de la participación está ligada a que las OSC dedican gran parte de su labor a la implementación de las políticas, siendo aún incipiente su injerencia en el diseño, monitoreo y evaluación de las mismas. Esto está vinculado a una serie de factores que obstaculizan la participación, entre los que se destacan: la atomización de espacios de diálogo entre el Estado y la SC, la falta de tiempo y financiamiento para participar, y el carácter consultivo de las instancias de intercambio con los actores del Estado. Esto último, actúa como un desincentivo a la participación y conduce junto a los restantes factores, a la despoltización de la actividad de las organizaciones y el consiguiente debilitamiento de las mismas como actor político.

Abstract

This paper analyzes the involvement of uruguayan civil Society (SC) in the design of public policies for children during 2010-2019 period.

The research has an exploratory and descriptive scope; utilizes a qualitative methodology and carries out a case analysis of two areas of participation of the CS in childhood policies at the national level: the Committee for the Eradication of Child Labor (CETI) and the National Committee for Inter-institutional Coordination of the Comprehensive Protection of Children and Adolescents against Violence (SIPIAV). The universe of this study consists in the organizations that are part of these committees and the people who represent them, who are investigated in-depth through semi-structured interviews and sources of documentary data. The actors of the State and the international organizations linked to the childhood policies that integrated he selected areas of participation are also interviewed

According to the main results obtained, it is possible to visualize two sides in the participation of Civil Society Organizations (CSOs) in the design of public policies for childhood. One side exposes the potentialities identified by the different actors involved, highlighting the organizations' access to necessary information for daily work; the possibility of training their technical teams in topics of interest and the dissemination of certain actions. Furthermore, the State recognizes the capacity of CSOs to carry out awareness campaigns, develop innovative practices, stress the public agenda and exercise social control.

On one hand, the weaknesses of social civic participation its explained by the advisory scope of participation. This is due to the fact that the public policy makers of the State interviewed give the participation of the CSOs a non-binding character, keeping the responsibility of the decisions in the hands of the those who have the power established by the legal frameworks from public organisms. The consulted CSOs state that, although their opinion is taken into consideration, it is not incorporated in a binding manner at the time of

decision-making, regarding the orientation and design of public policies. On the other hand, the weakness of participation is linked to the fact that CSOs dedicate a large part of their work to the implementation of policies, while their involvement in their design, monitoring and evaluation is still incipient. This is associated to a series of factors that hinder participation, among which stand out: the atomization of spaces for dialogue between the State and the SC; the lack of time and financing to participate; and the consultative nature of the instances of exchange with the actors of the State, which acts as a disincentive to participation and, together with the other factors, leads to the depoliticization of the organizations activity and the resultant weakening of them as a political actor.

Palabras clave

Participación, sociedad civil, diseño de políticas públicas

Keywords

Participation, civil society, public policy design

Tabla de contenido

	Págs.
Introducción	1-4
Capítulo 1: Sociedad Civil y políticas de infancia: discusiones de la última década y abordajes teóricos.	5-27
1.1 La relación entre el Estado y la Sociedad Civil en las políticas de infancia: itinerarios y debates recientes del Uruguay y América Latina.	5-17
1.2 La participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el diseño de las políticas de infancia: perspectivas teóricas y dimensiones de análisis de las prácticas participativas.	17-27
Capítulo 2: La participación de la Sociedad Civil en el diseño de la política de infancia: perspectiva metodológica	28-40
2.1 Problema, objetivos e hipótesis	28-31
2.2 Diseño metodológico	31-40
Capítulo 3: Los actores de la Sociedad Civil en el diseño de las políticas públicas de infancia en Uruguay: CETI y Comité del SIPIAV	41-58
Capítulo 4: La participación de la Sociedad Civil en el diseño de las políticas públicas de infancia	59-80
Conclusiones	81-87

Bibliografía	88-92
Glosario	93-94
Anexos	95-99

Introducción

Durante los últimos años se han llevado a cabo en Uruguay una serie de investigaciones interesadas en generar conocimiento sobre la relación entre el Estado y la SC en el área de las políticas públicas.

Algunos estudios se han centrado en la caracterización y descripción del estado de situación de la SC, entre estos se destaca el Índice CIVICUS de la Sociedad Civil (ISC), un proyecto de investigación-acción implementado en Uruguay por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) que tiene como objetivo evaluar el estado de la SC en un sentido amplio (Instituto de Comunicación y Desarrollo, 2009).

Sin embargo, otras investigaciones han estado abocadas a conocer el rol de la SC en procesos puntuales y arenas específicas de política. Tal es el caso de Pereira y Nathan (2009), cuyo trabajo tuvo como objetivo conocer el rol que ha desempeñado la SC en el proceso de adopción de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en Uruguay. Su investigación finaliza examinando el nuevo contexto de las relaciones Estado-SC originado con la llegada del Frente Amplio en el año 2005, e introduce un análisis preliminar de los avances y tensiones observadas en este período. A partir de este estudio, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) solicitó a la Universidad Católica del Uruguay una nueva investigación realizada por Bastarrica, Peregalli, Pereira y Nathan (2010) con el fin de conocer la valoración de los principales actores sobre el estado actual de la participación de la SC en las políticas de infancia.

Por otro lado, el trabajo de González (2012) analiza el *policy making* del Plan de Emergencia Social y del Plan de Equidad. Aquí la autora identifica, desde el enfoque de los sistemas de capacidades institucionales para la gobernanza, la configuración de las relaciones Estado-SC, hasta su vinculación con el principio de participación social en la gestión pública.

La emergencia de este tipo de estudios en los últimos años está ligada a la prevalencia en el campo de las políticas públicas de discursos como el siguiente:

Existe consenso (...) en la relevancia del fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil que operen como contrapartes y participen en los procesos de diseño, implementación y evaluación de estas políticas (...) resulta imprescindible la participación de la sociedad civil y sus aportes específicos en todas las fases del ciclo. (...) una implementación eficiente de las políticas de infancia y adolescencia requiere de una estrategia de articulación y coordinación de carácter sistémico, que rompa definitivamente la fragmentación institucional aún existente. (Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, 2008, p.90).

En este contexto, el presente estudio pretende contribuir al debate sobre la acción de la SC en las políticas de infancia, y responder a algunas de las preguntas que se plantean a modo de conclusión en otras investigaciones. De esta manera, se considera la investigación en esta área como un desafío estratégico, en tanto apoyaría a la construcción y progreso de los vínculos entre diferentes actores y, por ende, al diseño de políticas públicas de mejor calidad.

La decisión de investigar específicamente la etapa de diseño de las políticas responde a que la etapa de ejecución de las mismas ha sido reiteradamente estudiada por autores tales como Gonzalez (2012), Bastarrica et. al (2010), Midaglia (2000), Morales (2016) y Rivero (2013 y 2016), entre otros; y al interés generado por la –aún incipiente- participación de actores no estatales en las fases de monitoreo y evaluación. También llama la atención que la etapa de diseño de la política de infancia ha sido poco estudiada, y es posible encontrar en ella la participación de la SC. Además, este sector de la población constituye uno de los principales focos de atención del Estado desde el año 2005.

Este estudio analiza la participación de las OSC en el proceso de diseño de las políticas públicas de infancia durante el período 2010-2019. Para ello se plantean algunas interrogantes iniciales: ¿De qué manera participan las Organizaciones en las distintas etapas

que hacen al diseño de estas políticas?; ¿Qué tipo de participación llevan a cabo?; ¿Se trata de una participación de tipo consultiva o también forman parte de la etapa de decisión?

Para comenzar, se plantea como hipótesis exploratoria que las OSC proponen de manera activa en las distintas actividades que hacen al proceso de diseño de las políticas públicas de infancia cuando su intervención es demandada por las instituciones estatales. La participación por parte de estas organizaciones es más bien consultiva, y su capacidad de propuesta se encuentra limitada por carencias en recursos humanos, financieros, de tiempo, y el hecho de que las OSC estén abocadas a la ejecución de planes y programas y no a su diseño.

Con el fin de alcanzar los objetivos de esta investigación se utiliza una metodología cualitativa. Siendo este estudio de carácter descriptivo, busca conocer el funcionamiento de los espacios de participación de la SC en el proceso de toma de decisiones para la ejecución de las políticas públicas de infancia, a partir de la reconstrucción de las opiniones y actitudes de los actores involucrados, para poder comprender la modalidad de la participación de las OSC en el diseño de estas políticas.

El objeto empírico se compone de dos ámbitos de participación: el CETI y el Comité del SIPIAV. Ambos son abordados mediante un análisis de casos que comprende la revisión de fuentes de datos documentales y la realización de entrevistas en profundidad semi-estructuradas a las OSC, las personas que las representan, los actores del Estado vinculados a las políticas de infancia y los representantes de los organismos internacionales que forman parte de estos comités.

En los próximos capítulos de este trabajo, el lector se encontrará con la fundamentación, los antecedentes y las principales perspectivas de análisis de la participación de la SC en la política de infancia; más adelante con la descripción del objeto de la investigación, su diseño metodológico y se determinan los alcances y limitaciones del trabajo. Luego se realiza una caracterización de los actores de la SC que participan de los ámbitos de

participación estudiados. La última instancia de dicho estudio se dedica a la exposición de los resultados y conclusiones, y se realizan recomendaciones al problema de investigación.

Capítulo 1. Sociedad Civil y políticas de infancia: discusiones de la última década y abordajes teóricos.

1.1 La relación entre el Estado y la Sociedad Civil en las políticas de infancia: itinerarios y debates recientes del Uruguay y América Latina

Este capítulo inicia con la consideración de aquellos aspectos que fundamentan la realización de este estudio. Luego se realiza un recorrido por los principales antecedentes del mismo en Uruguay y la región, para más adelante presentar las perspectivas teóricas priorizadas en el análisis de las diferentes dimensiones del problema de investigación.

Desde la visión de los distintos actores involucrados en la política de infancia, se reconoce la necesidad e importancia de la articulación entre el Estado y la SC en esta área. En este sentido, que las OSC operen como contrapartes y participen en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas resulta fundamental para lograr un aumento en la eficiencia de las mismas.

La experiencia adquirida al haberse desempeñado – quien realiza este trabajo- como técnica en programas sociales para la infancia y la adolescencia, así como también al haber sido parte de equipos gestores públicos y de equipos técnicos de OSC, han despertado un gran interés por esta temática y ha llevado a indagar qué factores intervienen en la relación entre estos actores en la arena de las políticas públicas.

El estudio de la participación de la SC, específicamente en la etapa de diseño de las políticas de infancia, es un aspecto que requiere bastante más estudio, donde se vienen planteando preguntas pendientes de respuesta. La etapa de ejecución es la que ha tenido un mayor abordaje por parte de los investigadores, y en la fase de monitoreo y evaluación, la participación de las OSC aún es incipiente o en muchos casos inexistente.

Re-visitarse el debate sobre la acción no estatal en materia de infancia y adolescencia constituye un desafío estratégico para los próximos años que permitiría contribuir al mejoramiento de los vínculos entre los distintos actores involucrados y con ello al diseño de políticas públicas de mejor calidad.

Antecedentes

En este apartado se presentan, en primer lugar, las distintas etapas históricas del modelo uruguayo de protección a la infancia; y en segundo lugar, una selección de estudios recientes que abordaron la participación de la SC en las políticas públicas en Uruguay y América Latina.

En Uruguay, el Estado comienza a desarrollar estrategias para la infancia y la adolescencia en el siglo XIX. Es en 1934, tras la sanción del Código del Niño, que se crean el Consejo del Niño y los juzgados de Menores, organismos que conforman el marco jurídico y administrativo de estas políticas.

Morás (2012) define la década del '30 como la Etapa fundacional del modelo de protección a la infancia; modelo que atraviesa una crisis e intento de restauración a mediados de los años 50, contextualizado por el surgimiento de una discusión que aparece como un debate inconcluso, donde surgen argumentos vigentes incluso actualmente y se discute en qué medida se está dando respuestas concretas a las demandas sociales. El triunfo del Partido Nacional en 1958 constituye un indicador del intento de encontrar soluciones a una época percibida como de grave crisis social.

Desde los años 30 y hasta mediados de los 70, el Estado comparte con la Iglesia el monopolio del diseño y la ejecución de las acciones para la infancia. Este período está marcado por problemáticas sociales y dificultades a nivel político, situaciones que llevan al Golpe de Estado de 1973 y la instauración de la dictadura militar.

Es en este contexto que las ONG de la región comienzan a implementar acciones de atención a niños y adolescentes como respuesta a los abusos de los regímenes autoritarios. Uruguay no es ajeno a este proceso, y si bien durante los años 60 ya contaba con estas organizaciones, fue a partir de 1973 que el fenómeno se hizo más visible.

La década del ´80 es denominada por el autor anteriormente mencionado como de *Profundización de la Crisis del Modelo*; En este período de post-restauración democrática, la situación de la atención a las problemáticas de los niños y adolescentes en dificultad social deja al descubierto las dificultades del Estado para hacer frente a esta realidad. En tal contexto, las ONG toman una nueva impronta y comienzan a dar respuestas a emergencias sociales como la de los niños y adolescentes en situación de calle.

Hacia finales de los años 80, gran parte de la cooperación internacional que financiaba estas actividades en Uruguay comenzó a retirarse y priorizar otros países. Como resultado, el Estado uruguayo comienza paulatinamente a convertirse en una importante fuente de financiamiento para las organizaciones, bajo la forma de convenios de trabajo y contratos de servicios, tendencia que se profundiza durante los ´90 por el proceso de tercerización de los programas sociales para la infancia.

Una serie de estudios recientes, han logrado problematizar las principales dimensiones de análisis de la participación de la SC en las políticas de infancia. Si bien la producción académica al respecto es considerable, aquí se presentan los trabajos que resultan más interesantes a los objetivos de esta investigación.

Dentro de los abordajes de la situación uruguaya durante los años noventa, Midaglia (2000) ha caracterizado el modelo de protección social desde el punto de vista de la relación entre el Estado y la SC, otorgando especial importancia a las características de los actores presentes en las distintas políticas públicas.

La autora argumenta que este modelo de protección constituye un producto relacional y por lo tanto modificable en el tiempo; Lo define como un “mix” público y privado que cuenta con una presencia fuerte del Estado en el financiamiento y la regulación de las prestaciones sociales, y al mismo tiempo su intervención directa en aquellas políticas donde históricamente los resultados han sido positivos (Midaglia, 2000)

Continuado con la misma autora, esta insiste, al caracterizar el universo civil, en la amplia heterogeneidad existente entre los centros que lo constituyen, en relación a sus orígenes, trayectorias, marcos institucionales de referencia y capacidades organizacionales para prestar ayuda. Tal variabilidad se visualiza esencialmente en la orientación y en los tipos de servicios que brindan, desde prestaciones sectoriales estrictamente asistenciales y paternalistas, a iniciativas de naturaleza integral y con grados significativos de profesionalización para abordar problemas sociales complejos (Midaglia, 2000)

La investigadora afirma que, a pesar de la diversidad, es posible identificar algunas características que se reiteran con mayor frecuencia en este conjunto organizacional, tales como: alta presencia de instituciones religiosas; recepción de ayuda internacional - fundamentalmente en el pasado-; existencia de “dimensiones de sentido” asociadas a valores morales y políticos orientados a la construcción de ciudadanía; y preocupación por enfrentar situaciones de carencia (Midaglia, 2000)

Por otro lado, la autora constata cierta vocación de servicio en los esfuerzos empleados en el mantenimiento y mejora de las prestaciones, y en el “orgullo” por el tipo de tareas que desarrollan (Midaglia, 2000)

Según Midaglia (2000), sólo una pequeña minoría de las OSC que trabajan con infancia desarrolla líneas de acción independientes de algún tipo de apoyo estatal, a lo que se suma que las prestaciones ofrecidas por este grupo minoritario se caracterizan por tener dificultades en la proyección de sus servicios, diversificación de las ofertas y aumento de la cobertura de la población objetivo. En este sentido toman protagonismo las carencias de índole estructural y económica. Para estos agentes, es una dificultad constante tratar

problemáticas complejas con recursos humanos y financieros limitados, cuando se le suman serios déficit de infraestructura para prestar sus servicios. Por este motivo, las organizaciones concentran sus esfuerzos en realizar convenios con múltiples agencias estatales y en recurrir a la colaboración de la comunidad local o nacional; El apoyo del mundo privado, es puntual y generalmente poco sistemático.

En el marco del primer gobierno del Frente Amplio, el Instituto de Comunicación y Desarrollo (2009) implementó en Uruguay el Índice CIVICUS de la Sociedad Civil (ISC), un proyecto de investigación-acción que tiene como objetivo evaluar el estado de la SC en un sentido amplio. Este índice es coordinado a nivel internacional por CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana, y en nuestro país se lleva adelante como uno de los componentes del Proyecto J “Fortalecimiento de la sociedad civil organizada en Uruguay”, trabajo conjunto entre el Gobierno y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que se realiza en el marco del programa piloto UNAONU “Unidos en la acción”.

La investigación del ISC comprende una gran variedad de métodos, entre ellos: encuestas de opinión pública a organizaciones e informantes calificados, estudios de caso en cada una de las dimensiones de análisis -nivel de organización, compromiso cívico, percepción de impacto, práctica de valores y ambiente externo-, consultas presenciales regionales y un taller nacional final de presentación, validación de resultados y definición de estrategias de acción.

A partir de esta investigación se identificaron una serie de obstáculos que enfrentan las OSC en su trabajo diario, los cuales se mencionarán a continuación.

Para comenzar, se explicita como una dificultad permanente la lógica de los contratos de la SC con el Estado, donde se plantea que todavía no está definido cuál es el rol de la misma en la implementación de políticas públicas. Al mismo tiempo, se critica la visión predominante de la SC como mera ejecutora de políticas sociales (Instituto de Comunicación y Desarrollo, 2009).

Otra limitante que se considera de importancia es la falta de sensibilización y transversalización en los proyectos de aquellos temas que tienen todavía muy baja presencia: los étnico-raciales, la discapacidad y el medio ambiente. Se remarca en este punto la lejanía de la SC de la academia, y la falta de valorización del potencial que tienen las organizaciones y sus conocimientos adquiridos (Instituto de Comunicación y Desarrollo, 2009).

Además, la falta de fortalecimiento de las redes institucionales es otro aspecto en el que se hace hincapié. Una organización aislada tiene menos fuerza como interlocutora, y esto dificulta el relacionamiento con el Estado (Instituto de Comunicación y Desarrollo, 2009).

Por otro lado, se plantea cierta confrontación a la interna de las OSC a nivel del relacionamiento del personal. En este sentido, surgen recelos sobre los campos de acción entre quienes desempeñan un papel técnico y quienes no lo hacen. Al respecto se trabaja en torno a la necesidad de no generar confrontación, sino la conciencia de que ambos perfiles son necesarios para que una organización sea sustentable (Instituto de Comunicación y Desarrollo, 2009).

También se explicitan cuestiones vinculadas al financiamiento de las OSC; Se destacan las altas cargas impositivas a las que deben hacer frente estas organizaciones, la falta de acceso a la información sobre fuentes de financiamiento y la necesidad de que el Estado haga una transferencia de dinero a quienes trabajan localmente en la comunidad sin recursos. En la mayoría de los casos se entiende que el dinero se adjudica para desarrollar acciones o servicios, pero que no se destinan fondos para los recursos humanos ni para la infraestructura institucional (Instituto de Comunicación y Desarrollo, 2009).

Por otro lado, el estudio de Pereira et. al. (2009) tuvo por objeto conocer el rol que ha desempeñado la SC en el proceso de adopción de la Convención de los Derechos del Niño en Uruguay. Más específicamente, analizó el rol protagónico asumido por las OSC en la divulgación de la Convención y en los intentos de reforma del Código del Niño de 1934, así como también la evolución de sus alianzas y articulaciones desde una perspectiva de derechos. El documento finaliza examinando el nuevo contexto de las relaciones Estado-SC

originado con la llegada del Frente Amplio en el año 2005, e introduce un análisis preliminar de los avances y tensiones observadas en este período.

Los mismos autores mencionados anteriormente destacan, sobre el aspecto financiero, la considerable disminución de los fondos de la cooperación internacional dirigidos al financiamiento de las organizaciones hacia fines de los ochenta, y la creciente dependencia que éstas pasaron a tener de las agencias gubernamentales en la década del noventa. También explican que esta situación ha acotado de manera significativa la autonomía que poseen las organizaciones para desarrollar las acciones de abogacía contra quienes pasaron a aportar los fondos para su supervivencia.

A partir de este antecedente, UNICEF solicitó a la Universidad Católica del Uruguay una nueva investigación realizada por Bastarrica, et. al. (2010). Este estudio tuvo como objetivo conocer la valoración de los principales actores involucrados sobre el estado actual de la participación de la SC en las políticas de infancia. Aquí se examinaron más detenidamente los avances y déficits de los espacios de articulación entre organismos públicos estatales y no estatales impulsados durante el período 2005-2009, y su impacto en la calidad de las políticas de infancia. También se prestó atención al estado de situación de las diferentes modalidades de participación en la prestación de servicios sociales dirigidos a niños, niñas y adolescentes, al tiempo que se identificaron algunos de los temas prioritarios que debieran formar parte de una agenda de diálogo entre los principales referentes estatales y no estatales en el campo de las políticas de infancia.

El documento concluye con una agenda de investigación y generación de conocimiento con miras a favorecer una mejor participación e integración de las OSC en el proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas de infancia que permita alcanzar mayores niveles de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Por otro lado, Silvia Rivero (2013), a través de un análisis del Plan Caif -principal plan social en materia de infancia que se lleva a cabo en Uruguay desde 1988 a partir de una

alianza entre el Estado, las OSC e Intendencias Municipales- estudia de qué manera se vieron afectadas las OSC una vez que el Estado les transfiere la implementación de las políticas públicas. En este sentido, constata que la afectación de estas organizaciones está dada por: el debilitamiento y/o desaparición de las mismas, como es el caso de las organizaciones barriales; el surgimiento de nuevas, generadas especialmente para implementar políticas públicas; y la transformación, como en el caso de las existentes antes del inicio de esta política. Esta transformación se da en dos aspectos fundamentales: por un lado, la especialización en la temática y espacios de gestión, no sólo del servicio sino también sobre cómo articular con el Estado; y por otro, el proceso de despolitización de su actividad, sufriendo un debilitamiento como actor político.

Uno de los principales antecedentes de la temática que aborda esta tesis es el trabajo de González (2012), donde se analiza el *policy making* del Plan de Emergencia Social y del Plan de Equidad. Dichos planes constituyen, respectivamente, la primera y segunda etapa de las políticas sociales que se implementaron en Uruguay desde el año 2005 a partir de la asunción del Frente Amplio, y conforman el marco en el que se desarrollan desde entonces el las acciones hacia la infancia.

La autora antes mencionada identifica, desde el enfoque de los sistemas de capacidades institucionales para la gobernanza, la configuración de las relaciones Estado-SC y su vinculación con el principio de participación social en la gestión pública. De forma cualitativa, analiza y sistematiza el contenido de documentos oficiales, memorias anuales, publicaciones de ANONG sobre la percepción de actores de la SC y declaraciones de éstos volcadas en encuestas publicadas en trabajos académicos nacionales.

Otro de los estudios recientes sobre la situación uruguaya es llevado a cabo por Midaglia, Alarcón, Castillo y Villegas (2015), quienes analizan la articulación y coordinación de las prestaciones en el área de la protección a la primera infancia, y constatan la tendencia a la proliferación de espacios. Según los autores, esto podría indicar no solo la instalación de una cultura y necesidad de coordinación en una estructura estatal sectorializada que no ha sido objeto de profundas reformas organizativas e institucionales, sino que también podría dar

cuenta del funcionamiento hiper fragmentado de esta arena y la necesidad de complementariedad entre diversas formas de operar.

Midaglia et. Al. (2015) organizan los ámbitos de coordinación de políticas dirigidas a la primera infancia en tres niveles: macro, meso o intermedio y micro. Tanto el nivel macro como el intermedio, aluden a espacios de coordinación que trascienden la mera articulación de acciones. Estos tienen la posibilidad de definir y/o incidir en la direccionalidad de la arena de política pública. Por otro lado, el nivel micro refiere a la coordinación operativa o articulación sobre la implementación de servicios y/o prestaciones.

Entre los antecedentes más recientes a nivel nacional, se destaca una tesina de Morales (2016) y dos trabajos de Rivero (2016 y 2018). Morales analiza el problema de la coordinación y la intersectorialidad en las políticas sociales, y estudia la creación de organismos y espacios de coordinación, los efectos de la atomización de programas, la participación de las OSC en redes de actores, y la coordinación entre distintos niveles. En tanto Rivero (2016) aborda las políticas públicas de gestión compartida entre el Estado y la SC, arribando a lo que denomina una pérdida de fronteras en dicha gestión. Esta misma autora, en un análisis aún más reciente, plantea la relación entre las diversas formas organizativas que adquiere la SC y las necesidades históricas de cada sociedad (Rivero, 2018).

A nivel latinoamericano, el trabajo realizado por Acuña y Vacchieri (2007) presenta y evalúa experiencias de incidencia de las OSC en las políticas públicas en Argentina, Brasil y Colombia durante los años noventa, partiendo del diagnóstico de que, a pesar de la ampliación de oportunidades para actuar en la esfera pública, las OSC muestran dificultades para encarar nuevos desafíos. En este marco, los investigadores enumeran los siguientes atributos o recursos que permitirían a las organizaciones alcanzar mayores o menores niveles de incidencia: a) el sistema de gobierno, el sistema de reglas, la representatividad, la capacidad de movilización, las alianzas (el conjunto de acuerdos de cooperación que vinculan a la organización con otras organizaciones o grupos), la extensión de la participación y la competencia política; b) el capital económico, considerándose el monto, origen y relativa estabilidad; c) el capital organizacional -por éste se entienden las condiciones que permiten a

una organización explotar de modo eficiente sus recursos políticos y económicos-, y d) el capital simbólico, el cual designa las percepciones de otros actores acerca de la organización.

Otro trabajo que constituye un antecedente en el tema es el estudio de Muñoz (2012), quien indaga sobre la relación de colaboración entre las organizaciones sin fines de lucro y el Estado en Chile, bajo el supuesto de que dicha relación está condicionada por las características institucionales y de los actores que participan de la misma, las que tenderían a entorpecer la gestión pública. Esta premisa es estudiada a partir de un panel de expertos integrado por autoridades de cinco servicios públicos encargados de ejecutar programas sociales que establecen alianzas con organizaciones sin fines de lucro, y que además implementan intervenciones sociales con personas en situación de vulnerabilidad social. Los servicios sociales convocados fueron el Servicio Nacional del Adulto Mayor, el Departamento de Protección del Servicio Nacional de Menores, el Servicio de Vivienda y Urbanismo, el Servicio Nacional de la Mujer y el Fondo Nacional de Inversión Social.

Algunos de los obstáculos identificados por los expertos del sector público respecto a su relación de colaboración con las organizaciones son las siguientes: a) Misión institucional v/s Misión de la Política Pública, donde el logro de los objetivos de la política social depende de una sintonía entre misiones y visiones institucionales; b) Flexibilidad v/s Inflexibilidad de la normativa que rige la relación de colaboración, que por un lado asegura el cumplimiento de regulaciones fundamentales del accionar público, pero que a veces, por ejemplo, deja fuera de las licitaciones a ejecutores de excelencia; c) Heterogeneidad en la calidad de los prestadores, la cual reduce las posibilidades de establecer relaciones horizontales de colaboración y asignar niveles de autonomía en la gestión de políticas; d) Centralización y calidad de los ejecutores, donde se producen no sólo diferencias en la calidad de los servicios sino también en la oferta de algunos de éstos, los que se limitan a algunas regiones ante la ausencia de prestadores especializados (Muñoz, 2012)

Siguiendo con el caso chileno, Grau (2014) analiza la participación e interacción de los diferentes actores en red vinculados en la política de vivienda de Chile, tomando como caso de estudio el Programa Fondo Solidario de Vivienda. La autora trata de reconocer la

existencia –o no- de una lógica de coordinación descentralizada que reconoce la autonomía de los múltiples actores de la sociedad civil que concurren en el proceso de política, que no renuncia a un horizonte normativo pos convencional y que permite los criterios orientadores de la coordinación social por medio de las políticas públicas. Según Grau, el componente participativo de la política solo se encuentra en la fase de implementación de la misma, y en este sentido se vuelve relevante que los procesos participativos avancen en las distintas fases de la política, y no solo sobre una de ellas. Es decir, no basta que se diga que la política es participativa si los afectados no tuvieron ninguna incidencia en su formulación; por lo que se esperaría entonces, una participación integral que contemple su incidencia en las diferentes fases, como diseño y evaluación de la misma. Esto, añadiría valor teórico a la matriz construida sobre tipologías de participación, y por tanto, un análisis más fecundo de la misma.

Por otro lado, Jara Ibarra (2013) lleva a cabo un estudio de la situación latinoamericana en el cual, a partir de un análisis bibliográfico, sintetiza la influencia de tres grandes factores que han sido relevantes para la construcción de la estructura social contemporánea, y son: el trauma, el miedo y las memorias colectivas de un pasado autoritario y de alta conflictividad social; el paradigma de gobernabilidad puesto en práctica por los gobiernos encargados de las reconstrucciones democráticas de la región; y el impacto de la modernización neoliberal. La autora investiga la manera en que estos factores han impactado en la SC, desencadenando períodos de explosión y efervescencia por un lado, y de desactivación o invisibilización por otro.

Otro de los antecedentes aquí considerados es la investigación de Almonacid (2015), en donde se busca estudiar la incidencia de la SC en las políticas públicas de Bogotá a partir del abordaje de cuatro espacios institucionalizados de participación. Según los resultados de este trabajo, la incidencia de la SC en los escenarios institucionales de participación está determinada fuertemente por el diseño institucional de dichos escenarios, el cual a su vez está demarcado por la apertura o no del sistema político.

El estudio de la intersectorialidad en los programas y cuáles son los factores que la producen y condicionan es abordado por Cunill-Grau (2014), quien otorga especial énfasis al contexto político insitucional y a factores contingentes.

Por otra parte, el trabajo de Baqueiro (2015), deriva de un análisis del material teórico publicado y de la revisión de algunos casos de políticas públicas participativas que están activas actualmente en la región. Aquí el autor critica las relaciones actuales entre los gobiernos y las OSC. Asimismo, explora las estrategias potenciales que podrían ser adoptadas si existiese una cooperación entre estas dos entidades. En las conclusiones del trabajo se afirma que el futuro de la democracia participativa en Latinoamérica está relacionado con la capacidad de lograr una participación más completa de las OSC en todo el ciclo de políticas públicas participativas, desde la formación de las agendas públicas a su diseño, implementación y evaluación.

Otro estudio reciente que analiza las políticas públicas de la región es llevado a cabo por Aulicino y Diaz (2015). Aquí los autores toman los distintos países de América Latina y analizan la intersectorialidad de sus políticas de desarrollo infantil temprano. Sobre esto manifiestan que, únicamente en Ecuador y Paraguay, no existen elementos normativos que encuadren estas políticas. También, en el caso de Perú, si bien existen normas que podrían encuadrar una política integral para la infancia temprana, éstas no se implementan ni están explícitamente relacionadas con los programas sociales pensados para la población infantil y sus familias. Al respecto los autores agregan que en la mayor parte de los casos, aunque se cuenta con un marco normativo, el desafío se encuentra en fortalecer la coordinación entre las instituciones, lo que podría permitir un abordaje integral entre sectores, niveles de gobierno, SC y el mundo empresarial. Dicho desafío, en países como Argentina, Costa Rica y Perú, se relaciona directamente con la falta de una autoridad rectora clara en las políticas de primera infancia, o de reciente generación, como ocurre en Uruguay y Chile. En casos como el de Colombia, está vinculado a la resistencia de los niveles locales y departamentales a otorgarle la prevalencia que legalmente tienen los temas de infancia.

Tal como explicitan estos autores, algunos países de la región priorizaron desde las más altas esferas del gobierno el enfoque integral en sus políticas, logrando avances

importantes. Este es el caso de Chile, a partir del Sistema de Protección a la Primera Infancia Chile Crece Contigo; Colombia con su estrategia “De Cero a Siempre”; Uruguay a través de Uruguay Crece Contigo y Brasil mediante Brasil Cariñoso. En estos cuatro países, existió un requisito fundamental: el compromiso de la Presidencia de ubicar como prioridad central la atención amplia y de calidad a la primera infancia, desde el momento de la gestación (Aulicino y Díaz, 2015).

En Chile, Colombia y Uruguay, el diseño de estas políticas incluyó a todos los sectores que luego se verían involucrados en su ejecución, un factor fundamental para asegurar la legitimidad y efectividad. Y en el caso de Chile Crece Contigo, se convocó a todos los actores políticos y a especialistas de diversas disciplinas para su participación en el diseño de la política, lo que permitió otorgar una mayor rigurosidad técnica y aumentar el consenso político desde el inicio de la construcción del abordaje integral (Aulicino y Díaz, 2015).

1.2 La participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el diseño de las políticas de infancia: enfoques teóricos y dimensiones de análisis de las prácticas participativas

En esta sección se presenta un recorrido a través de los argumentos y perspectivas de análisis priorizadas para el abordaje del problema de investigación.

En primer lugar se define conceptualmente a la SC y las OSC, para luego contextualizar la relación entre estos actores y el Estado uruguayo a partir de la problematización de las diferencias en los caminos de democratización entre los países del Tercer Mundo y los desarrollados. Más adelante se presenta la noción de ciclo de política pública y se centra la discusión en la etapa de diseño de la misma. Por último se abordan los conceptos de gobernanza y participación ciudadana, y las perspectivas de análisis priorizadas por este estudio para el abordaje de la relación Estado-SC en la política de infancia.

La SC es definida como aquella arena fuera del ámbito de la familia, el mercado y el Estado, creada por actores individuales y colectivos, instituciones y organizaciones, para alcanzar intereses comunes. A las OSC -en tanto porción de esta última, por la cual se ha canalizado la acción hacia la infancia y la adolescencia-, se las ha definido como organizaciones de carácter privado que predominantemente cuentan con trabajo voluntario, producen bienes y servicios con destino a satisfacer las necesidades de sus integrantes o de otras personas, y no recurren a los precios del mercado para su asignación (Gerstenfeld, Fuentes & NU. CEPAL. Oficina de Montevideo, 2005)

Estos autores siguen la definición del proyecto de estudios del Tercer Sector liderado por Lester Salamon y Helmut Anheier. Según la metodología propuesta por este proyecto, se requieren cinco requisitos para identificar a una organización como una estructura perteneciente a la órbita del tercer sector: a) cierto grado de formalización, b) carácter privado, c) sujeción al principio de no distribución de beneficios, d) auto gobernación, e) trabajo voluntario o al menos cierto componente de este (Bastarrica et. al., 2010).

En los últimos años, un nuevo marco conceptual ha intentado trascender la mera referencia a actores formales, tales como las ONG o las INGOs (*International NGOs*) para incorporar arreglos institucionales formales o informales que tienen como finalidad el servicio y la promoción de personas y comunidades en situación de desventaja social. Este enfoque conceptual de la NGPA (*Non Governmental Public Action*) busca eliminar el sesgo “formalista” de otros enfoques y aportar una mirada más inclusiva que contribuya al análisis de otros fenómenos, tales como: foros sociales, grupos pro-derechos, emprendimientos sociales, iniciativas empresariales de tipo comunitarias, movimientos sociales, entre otros (Pereira et. al., 2009)

Tanto los fenómenos recién mencionados como particularmente las ONGs, han estado influidos por las desigualdades que encuentran origen en las diferencias económicas, políticas, culturales y sociales que históricamente han viciado el funcionamiento de la democracia a nivel mundial (Sorj, 2005). En este sentido Mallo (1997) plantea que, entre los países desarrollados y los del Tercer Mundo, se observan diferencias en los caminos hacia la

democratización. En los primeros, la acción democrática tiende a limitar al Estado, favoreciendo la autonomía individual y los intereses privados; y en los segundos, lo fundamental es la defensa de la comunidad nacional, la que apela a la democracia frente a la racionalidad aún bajo el riesgo de hacerla desaparecer ante la homogeneidad ética o religiosa. Según la autora, en las sociedades dependientes el sujeto corre el riesgo de ser aplastado por la tradición, y en las modernas, de disolverse en una libertad sometida al consumo de mercado. En este sentido, la democracia actual se encuentra reducida a un mercado político donde por un lado, quienes optan entre las alternativas posibles no tienen posibilidades reales de decisión, y por otro, el Estado retrocede a medida que los procesos de internacionalización y globalización aumentan. Sobre los nuevos regímenes democráticos, Sorj (2005) explica que en los países en desarrollo se visualiza a la SC como un factor democratizador de la vida social y muestra como ejemplo para América Latina el crecimiento exponencial del número de ONGs, citando el caso de Brasil, donde hay medio millón.

Los efectos de estos procesos en las sociedades latinoamericanas han decantado en la demanda de nuevas formas de gobernar, compatibles con el cambio, la diversidad y la complejidad. En este contexto de emergencia de nuevos actores y donde la globalización, las crisis económicas y la importancia de la apertura de los mercados toman protagonismo, los gobiernos tradicionales, jerárquicos y centralizados dejan de ser adecuados para responder a las nuevas problemáticas, y comienza a presentarse la gobernanza como el modo de gobernar adecuado para el alcance de los intereses generales a partir de la interacción entre el Estado, la SC y el mercado.

Antes de abordar la teoría sobre la gobernanza, este trabajo presenta algunas nociones claves y comienza por explicitar qué se entiende por política pública. El abordaje de este concepto se lleva a cabo a partir de las consideraciones de Aguilar (2007), quien define la política como un comportamiento propositivo que se pone en marcha a partir de la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios. El autor pone especial énfasis en el carácter procesal de la política, en tanto conjunto de acciones que se incluyen por un lado en lo que se planifica, y por otro en lo que definitivamente se hace.

Es mediante el modelo de ciclo que se ordenan funcionalmente todas las actividades presentes en el curso del proceso de una política. Si bien no todos los autores coinciden exactamente en la denominación y recorte de los momentos o fases constitutivos, en términos generales se considera que el ciclo de las políticas está compuesto por los siguientes momentos: la construcción de la agenda, la formulación de la política -lo que en este trabajo se denomina “diseño”-, la implementación del programa o programas establecidos, su evaluación y eventualmente la finalización de la política misma (Díaz, 1998)

El proceso técnico-político del diseño de las políticas públicas.

Para la CEPAL (Gómez, 2010) la etapa de diseño está compuesta por las siguientes acciones o momentos:

- Identificación de problema, definición de objetivos y metas relevantes

- Búsqueda de alternativas, lo que refiere al examen de todas las soluciones alternativas para el logro de las metas, y el análisis de todas las consecuencias posibles para cada alternativa de política

- Comparación de las alternativas con los objetivos y las metas previamente definidas, y elección de aquella solución cuyos resultados proporcionan mayor alcance de los objetivos, mayores beneficios con iguales costos o menores costos con iguales beneficios

- Definición, evaluación (ex ante), aprobación o rechazo de opciones de política

- Proceso de articulación técnico-política (lo deseable y lo posible) de carácter competitivo; etapa de discusión e interacción con actores relevantes

- Selección de una solución al problema, es decir la formulación de la política pública

- Asignación de recursos (Gómez, 2010)

Sobre esta definición de diseño -que guía el presente trabajo-, cabe aclarar que en esta investigación se considera que la sucesión de momentos no siempre se produciría en el orden prefijado arriba, así como también podría suceder que una o varias de estas acciones no estén presentes en el proceso. Por otra parte se considera fundamental otorgar una mayor relevancia al proceso político durante esta fase de la política.

En sintonía con este último aspecto, Birkland (2011) define el diseño de la política pública como el proceso mediante el cual las políticas son delineadas a través de un análisis técnico y de un proceso político, con la finalidad de alcanzar determinada meta. Desde este autor, la faceta técnica supone un proceso racional mediante el cual el problema es descompuesto en los elementos que lo componen (características, causas, interconexiones y consecuencias) y se diseñan políticas públicas para el mismo. La faceta política, por otra parte, comprende la confrontación de intereses en torno a las etapas de la faceta técnica.

El estudio de la faceta política, en tanto confrontación de intereses entre los actores relevantes involucrados en el proceso, se aborda en este trabajo a partir las teorías de la gobernanza y la participación ciudadana.

Participación de las OSC en el diseño de las políticas públicas: una mirada a partir de los enfoques de la gobernanza

Esta sección del capítulo tiene como objetivo presentar los enfoques de gobernanza y su relación con la participación ciudadana. Los giros de perspectivas recientes más centradas en la participación pueden ser comprendidos a partir de los antecedentes de cambio iniciados con el proceso de transición desde una Administración burocrática weberiana hacia la denominada Nueva Gestión Pública.

Durante los años ochenta se llevaron a cabo en distintas partes del mundo reformas administrativas que según las regiones y países tuvieron diversos orígenes.

En Latinoamérica, dichas reformas fueron impulsadas por las consecuencias sociales de las crisis económicas de los estados, la democratización de los regímenes y el proceso de globalización de las economías.

Varios investigadores señalaron las debilidades de la burocracia, destacando la falta de transparencia en los procesos, la inexistencia de evaluaciones de gestión, la baja capacidad de los trabajadores, el aislamiento social, la falta de innovación, el monopolio en la prestación de los servicios, la inadecuación de los sistemas, entre otras.

Al mismo tiempo existió el planteamiento sobre si el papel que habían tenido los gobiernos a lo largo del siglo XX podría sostenerse en el nuevo contexto del ciclo neoliberal. En este plano, el Banco Mundial (1997) discute la capacidad directiva de los gobiernos, cuestiona cuál es el papel del Estado, qué puede o no este hacer y cómo debería hacerlo.

Desde otros paradigmas y enfoques, las administraciones burocráticas tradicionales también fueron objeto de crítica, en aspectos tales como las restricciones en relación a la existencia de normas que impiden el acceso o limitan la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones o información.

Cuestiones de este tipo trajeron consigo la necesidad de transformar las instituciones políticas, tanto en el sistema fiscal y administrativo, como en la idea de desarrollo y cultura política misma, tomando en consideración que las relaciones entre el Estado y la SC también habían cambiado (Aguilar, 2007).

Como consecuencia, en el contexto de ascenso del neoliberalismo comenzaron a instalarse distintas reformas que fueron agrupadas bajo el nombre “La reforma del Estado”. En algunos países predominaron los cambios en la economía, apostando a una estabilización macro económica y la reducción del papel del Estado; en otros las cuestiones vinculadas a acentuar la descentralización y la participación de agentes no gubernamentales.

Según Aguilar (2007), el término Nueva Gestión Pública hace referencia a las reformas administrativas y de gestión que incluyen el cambio en las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno que se orientan hacia formas post burocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública. En este marco, las reformas de carácter neoliberal que se comenzaron a instalar se caracterizaron fundamentalmente por: reducir la intervención estatal en la economía a partir de reformas constitucionales y legales; reducir el número de empresas públicas a través de privatizaciones o cierres; recortar el gasto público de acuerdo a los resultados de evaluaciones de eficiencia o desempeño; reestructurar la organización de las dependencias del gobierno, reduciendo niveles jerárquicos y la cantidad del personal o unidades de servicio; asegurar la eficiencia económica de la operación administrativa mediante medidas de evaluación, control y descentralización de las decisiones hacia los gobiernos locales o hacia los niveles intermedios u operativos de la organización; y disminuir el número de organismos y programas gubernamentales mediante contrataciones de empresas públicas y de OSC para la provisión de determinados bienes y servicios.

Por su parte, las reformas que privilegian una orientación participativa también afirman el rol de las OSC y la SC, pero con implicancias diferentes. Según Muñoz Machado, estas reformas implican la unión de intereses públicos y privados donde el Estado acepta la irrupción y capacidad creadora de la SC y la utiliza para alcanzar los fines públicos. En este sentido, *“el Estado retrocede y abre nuevos espacios a la actuación de las organizaciones de base privada. Lo hace, sin embargo, procurando que esta acción privada sea complementaria y, desde luego, conducida hacia objetivos de interés público, aunque al mismo tiempo satisfagan aspiraciones legítimas relativas al mejor desarrollo de actividades privadas”* (2004, p. 466)

La consideración de los actores de la SC permite reunir recursos, conocimientos y habilidades para gobernar en un nuevo contexto.

En palabras de Aguilar (2007, p.196) *“la gobernación en solitario del gobierno ha perdido sentido y eficacia. Asistimos al tránsito de un centro protagónico a un sistema de*

gobernación con las tres esferas que componen una nación: Estado, mercado y sociedad civil". En este contexto, y como plantea Grau (2014), se presenta la gobernanza como el modo de gobernar sociedades donde el alcance de los intereses generales depende de las interacciones entre diferentes actores.

Desde otras miradas hay varios autores que conceptualizaron el enfoque de la gobernanza, en su mayoría europeos, por lo que los significados atribuidos se enmarcan en un contexto diferente al latinoamericano.

Esta investigación se basa en el concepto desarrollado por Aguilar (2007), quien toma las diversas concepciones existentes y las adecúa a las principales características del contexto latinoamericano. De esta manera conceptualiza la gobernanza moderna como un proceso en el cual la definición del sentido de la dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos y del modo como se distribuirán los costos y beneficios, resulta de la interacción entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, donde se acoplan y desarrollan diferentes roles según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales. El autor identifica la gobernanza como un enfoque a partir del cual ha sido procesada la nueva gestión pública.

Según Graña (2005) la gobernanza propone revalorizar el papel del Estado, quitarlo del centro y ubicarlo como co-participante de la SC en el ámbito de las políticas públicas. Este concepto retoma el supuesto de debilitamiento del Estado de Bienestar. En este sentido, el Estado actúa en dos dimensiones, por un lado regula y orienta las políticas, y por otro reconoce sus límites y co-responsabiliza a la SC en las políticas públicas.

Este trabajo se basa en la definición y caracterización de participación ciudadana presentada por Grau (2014), quien expresa que la participación ciudadana significa *ser parte* para *tomar parte* activa y voluntaria en los procesos de la esfera pública, en función de intereses sociales particulares, e intervenir en las diferentes fases de las políticas y programas sociales. Esto dependerá a su vez, de los mecanismos formales e institucionales que se faciliten para que la participación sea acorde a los principios normativos que propone un

enfoque de gobernanza democrática, donde los ciudadanos con los demás actores de la sociedad pueden definir en forma deliberada los objetivos comunes. Tal como plantea Llancar (2007), la participación ciudadana puede entenderse como un medio de fortalecimiento de la SC, dado que le incorpora vigencia, le otorga viabilidad, y constituye el instrumento de aproximación a las decisiones públicas. En este sentido el autor define a las OSC como las titulares de la participación ciudadana, como el elemento que la da sustancia a la idea de gobernanza.

Otra contribución significativa que realiza Grau (2014) a partir de los aportes de diversos autores, es la construcción de una tipología que permite clasificar las prácticas participativas según tres niveles de intensidad que se corresponden a su vez con diferentes estadios normativos:

- Nivel Informativo/Pre-convencional: Aquí se incluyen las prácticas participativas "encubiertas" instauradas e impuestas por los tomadores de decisiones, donde no se entrega la información completa a los ciudadanos. Este es el nivel normativo de más baja intensidad, pues los mecanismos instalados no son participativos y opera una lógica de fuerza y dominio desde las autoridades centrales hacia los ciudadanos.
- Nivel Consultivo/Convencional: Aquí la intensidad participativa es mayor que en el nivel anterior pero responde al cumplimiento de funciones y roles predefinidos en el aparato público. Se establecen espacios para participar pero las decisiones las siguen tomando los expertos. Se le consulta e implica al ciudadano, pero no tiene carácter vinculante y la ejecución es más bien delegada; el experto hace participar al lego, ponderando la decisión del técnico y/o político.

En el nivel consultivo la participación se amplía y busca el *feedback*, pero nada asegura que los puntos de vista expuestos por los ciudadanos sean incorporados en los diseños o aplicaciones.

- Nivel Deliberativo, Vinculante/Post-convencional: Este corresponde al nivel de más alta intensidad participativa, donde el trabajo en conjunto entre ciudadanos e instituciones tiene carácter vinculante y bajo un enfoque de derechos. Un estadio de normatividad post-convencional en participación pondría los conocimientos del experto y del lego en el mismo nivel de valoración.

En esta fase de participación interactiva es donde los ciudadanos participan en un análisis conjunto con las instituciones (técnicos y políticos) para construir planes de acción y formación de organizaciones locales nuevas, o contribuir al fortalecimiento de las ya existentes.

Esta tipología es la utilizada en este trabajo para el análisis de la participación de las OSC en la etapa de diseño de las políticas públicas de infancia.

Por su parte, Aulicino y Díaz (2015) plantean la evaluación de la participación a partir del estudio de la intensidad de la intersectorialidad. La que aseguran es dependiente de la medida en que el modelo que la fundamenta considere, en el ciclo de las políticas públicas, la inclusividad y mancomunidad entre los sectores involucrados.

En este sentido y tal como plantea Cunnil-Grau (2014), si existen inclusividad y mancomunidad, la intersectorialidad es alta. Sobre esto, Aulicino y Díaz (2015) plantean que, para que exista inclusividad, los diferentes sectores y niveles gubernamentales deben intervenir durante todo el ciclo de la política, es decir, desde la planificación hasta la evaluación. Esto implica partir de objetivos comunes y contar con una racionalidad integradora incluida en el presupuesto. Por otra parte, para que exista mancomunidad, los recursos, acciones, responsabilidades y sistemas de información deben ser compartidos por los sectores y niveles de gobierno (Cunnil-Grau, Fernandez y Thezá Manriquez, 2015). Cuando está presente solamente uno de estos dos procesos, o cuando los sectores involucrados no intervienen desde el inicio del ciclo de la política, o cuando la mancomunidad

está presente solamente en la ejecución de determinadas acciones, la intersectorialidad es de baja intensidad (Aulicino y Díaz, 2015).

Cunnil-Grau (2014) plantea la intersectorialidad como el producto de una multiplicidad de factores. La autora argumenta que el contexto político institucional, tanto a nivel nacional como local, puede restringir el grado de integración intersectorial. A su vez, identifica factores contingentes que pueden determinar que un arreglo “bueno” en un caso no lo sea en otro. En este sentido, Rivero (2018) afirma que las la SC adquiere diferentes formas de organización que están relacionadas a las necesidades históricas de cada sociedad; necesidades que delinear las características de los actores sociales que se generan en los distintos contextos de acuerdo a las posibilidades de respuesta de los mismos.

Capítulo 2. La participación de la Sociedad Civil en el diseño de la política de infancia: Perspectiva metodológica

En este capítulo se presenta el problema de esta investigación, la hipótesis de la misma y los objetivos que se pretenden alcanzar. También se especifica el diseño metodológico utilizado, se detallan las principales características del paradigma seleccionado, y se expone la sucesión de pasos comprendidos en la estrategia metodológica.

2.1 Problema, hipótesis y objetivos

Este trabajo pretende analizar la participación de la SC uruguaya en el proceso de diseño de las políticas públicas de infancia durante el período 2010-2019; para su abordaje, se plantean las siguientes preguntas específicas:

- ¿De qué manera participan las OSC en la etapa de identificación de aquellos “problemas” para los cuales habría que diseñar políticas públicas?

- ¿Cuál es su capacidad de incidencia al momento de definir objetivos y metas relevantes a los problemas identificados en las políticas públicas de trabajo infantil y erradicación de la violencia?

- ¿Cómo se incorporan a la búsqueda de soluciones para el logro de las metas acordadas?

- ¿Realizan propuestas acerca de la asignación de recursos?

- ¿Qué tipo de participación llevan a cabo? ¿Se trata de una participación de tipo consultiva o también forman parte de la etapa de decisión?

-¿Qué tipo de decisiones llevan a cabo? ¿Participan del qué, del cómo o de ambos?

-¿Cómo surge la participación de las OSC? ¿Es demandada desde el Estado o es una iniciativa de éstas?

-¿Cómo es la participación tanto en cantidad como en calidad en la etapa de diseño, en relación a las otras fases del ciclo de las políticas?

-¿En qué medida esta participación/acción de propuesta de las OSC es considerada/tenida en cuenta/incorporada, en términos prácticos, por el Estado?

-¿Cuáles son los principales obstáculos que encuentra la participación de las OSC en la etapa de diseño de las políticas públicas de infancia?

-¿En qué medida este espacio de participación es valorado por las OSC? ¿Qué potencial identifican en el mismo?

Esta investigación plantea, a modo de hipótesis, que las OSC proponen activamente durante la instancia de diseño de las políticas de infancia, siendo los organismos públicos quienes convocan a la participación. Dicha participación es consultiva, y la capacidad de propuesta de las OSC se ve obstaculizada por los siguientes aspectos: carencias en recursos humanos, financieros, de tiempo, y el hecho de que éstas estén abocadas a la ejecución de planes y programas, y no al diseño de los mismos.

A nivel de objetivos específicos se plantea:

-Determinar cuáles son las organizaciones que participan y su perfil -si son de base o segundo orden, orígenes y trayectorias-, así como también quiénes son los que participan representando a cada organización, pudiendo ser referentes, directores, técnicos, etc.

-Detectar posibles variaciones del proceso de participación en cuanto a la cantidad de participantes, la renovación o no de éstos, y las principales modificaciones de los espacios de participación en sí mismos a través del tiempo.

-Conocer acerca de la capacidad de incidencia de las OSC en la identificación de “problemas” -para los cuales habría que diseñar políticas públicas-, y en la definición de objetivos y metas relevantes al respecto.

-Describir su participación en la discusión de soluciones para el logro de los objetivos y metas acordados.

-Conocer si se incorporan al proceso de asignación de recursos y de qué manera proponen.

-Identificar el tipo de participación que llevan a cabo, si es más bien consultiva o si también forman parte de la etapa de decisión.

-Indagar sobre el tipo de decisión que llevan a cabo: el qué y el cómo.

-Determinar de dónde surge el proceso de participación, si es demandado/impulsado/requerido por el Estado o es la SC quien da el primer paso.

-Describir cómo es la participación en la etapa de diseño en relación a las otras fases del ciclo de las políticas

-Analizar en qué medida esta participación de las OSC es “considerada”/tenida en cuenta en términos prácticos por el Estado

-Describir los principales obstáculos que las organizaciones encuentran para participar/proponer en el diseño de las políticas.

-Determinar en qué medida este espacio de participación es valorado por las OSC y qué potencial identifican en el mismo.

2.2 Diseño metodológico

Enfoque metodológico

Con el fin de alcanzar los objetivos de esta investigación se utiliza una metodología cualitativa. Ésta permite, a partir de la utilización de un diseño flexible, estudiar en profundidad los casos seleccionados y abordar intersubjetivamente las dimensiones de análisis que componen el problema de investigación.

En cuanto al alcance de este trabajo, se trata de un estudio descriptivo mediante el cual se pretende comprender de qué manera participan las OSC en el proceso de diseño de las políticas de infancia, a partir del estudio del funcionamiento de los espacios de participación seleccionados y la reconstrucción de las percepciones y actitudes sus miembros.

Estrategia de selección de los casos de estudio

Este estudio lleva a cabo un análisis de casos de dos ámbitos institucionales de formación de política pública de infancia a nivel nacional.

La utilización de la metodología del estudio de casos se fundamenta en que se espera abarcar la complejidad de cada uno de los ámbitos seleccionados, buscar la secuencia de los hechos y el detalle de la interacción con sus contextos (Stake, 1998); lo que la literatura denomina “Observación de proceso causal”, es decir, prestar atención a las distintas evidencias que informen sobre el proceso que conecta los acontecimientos del caso de estudio, sea identificando cuestiones relevantes del contexto o de los actores involucrados en él (Aguirre, 2007).

Además, según Sutton (1997) este tipo de estudio es apropiado y admitido cuando se conoce poco del fenómeno a estudiar, y en este caso, la etapa de diseño ha sido poco estudiada en comparación a las otras fases de la política pública en que participa la SC.

Por otro lado, siguiendo a Van de Ven y Poole (1990), el estudio de casos es la estrategia más adecuada para explicar el cambio, y en esta investigación, resulta ineludible relevar las principales modificaciones sufridas por los espacios de diálogo y las OSC a través del tiempo, así como también contextualizar el problema a partir de las modificaciones en la conducción política del país antes y durante el período de estudio.

La selección de los ámbitos de participación se establece en base a una serie de criterios que determinan las características que deben poseer los mismos de acuerdo a los objetivos de este trabajo. Estos criterios son los siguientes:

- a) contar con un componente de diseño de políticas;
- b) haber sido poco analizados desde las ciencias sociales;
- c) trabajar a partir de la vulneración de derechos de los niños;
- d) contar, uno de ellos, con la presencia de organizaciones de segundo nivel; y el otro con Organizaciones de primer nivel que mantienen un convenio con el Estado.

La definición del período de tiempo a considerar en el estudio- desde el año 2010 hasta el año 2019- responde a lo siguiente: En un primer momento, como inicio del tramo temporal, iba a fijarse el año 2005 por el cambio en la conducción política del país ocurrido desde entonces, y la insistencia (al menos a nivel teórico) respecto a la participación de la SC en la política pública. Luego de la selección de los casos de estudio, tras conocer que el SIPIAV y su Comité surgen recién en abril del 2007, se considera adecuado contemplar el segundo y tercer período de gobierno del Frente Amplio, comprendidos entre los años 2010 y 2019.

Estrategia metodológica

La primera etapa de la estrategia metodológica estuvo dada por el análisis de fuentes de datos para identificar a los actores y organizaciones, comenzando con una revisión de sitios

web informativos sobre distintos espacios de participación de las OSC en las políticas de infancia vigentes en el período 2010-2019.

Luego se realizaron cinco entrevistas a académicos e informantes calificados con el fin de: corroborar la información obtenida en la revisión anterior, y conformar un listado del universo de los espacios de participación de la SC en las políticas de infancia que al momento de la investigación continuaban funcionando; determinar qué espacios de diálogo cumplían con los criterios establecidos, y qué otras características definitorias presentaban.

Como resultado de lo anterior, se constatan cuatro espacios que se encontraban vigentes: el Consejo Nacional Honorario y Consultivo de los Derechos del Niño y Adolescente (CNCHDDNA), el Comité del SIPIAV, el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia (CONAPEES) y el CETI.

A partir de la comparación de las diversas fuentes e informantes, se descartan el CNCHDDNA y el CONAPEES. El primero por no tener el diseño de políticas entre sus objetivos; y el segundo por no ser, en la práctica, un espacio destinado a ello, a pesar de ser uno de sus objetivos el diseño de políticas para la infancia.

Finalmente, se seleccionaron los dos espacios de diálogo restantes: El CETI y el Comité Nacional de Coordinación Interinstitucional del SIPIAV. Ambos se caracterizan por tener entre sus cometidos contribuir al diseño de políticas públicas a partir del diálogo entre los diferentes actores involucrados; así como también han sido poco analizados desde las Ciencias Sociales, y trabajan a partir de la vulneración de derechos de los niños. En cuanto a los aspectos que los diferencian, el CETI cuenta con dos Organizaciones de infancia de base o primer nivel, y una asociación de segundo nivel que nuclea a 90 OSC de todo el país dedicadas a diversas áreas. Por otro lado, el Comité del SIPIAV incorpora únicamente organizaciones de primer nivel, nacionales y que convenían con el Estado. Además, este Comité posee un componente internacional dado por la participación permanente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y UNICEF.

El universo de estudio está compuesto por las OSC que participan de estos espacios y las personas que las representan durante el período 2010-2019.

La segunda fase corresponde a la realización de entrevistas semi-estructuradas, en las que participan quienes representan a cada OSC participante, y aquellos actores que refieren al Estado y organismos internacionales vinculados a las políticas de infancia que forman parte de estos comités. En dichas entrevistas se cuenta con un guion temático que, por un lado, especifica qué aspectos debe involucrar el discurso, y por otro lado, brinda la apertura necesaria para que el entrevistado logre expresarse libremente y en profundidad (Ver pautas en Anexos). El estilo abierto de esta técnica, posibilita obtener información intensiva y contextualizada en las palabras y perspectivas de los actores, para comprender los procesos de participación y toma de decisiones. Además, permite a la investigadora clarificar y seguir preguntas y respuestas interactuando de manera más directa, personalizada, flexible y espontánea que la encuesta. Otras ventajas a destacar de esta técnica y que fundamentan su utilización en este diseño metodológico, son su intimidad y comodidad (Valles, 2007).

A partir de esta técnica de recolección de información, se pretende captar las percepciones que los distintos referentes poseen sobre el tema que aborda este trabajo, recogiendo aquellas cuestiones que dan cuenta de las dimensiones del problema de investigación, como el tipo de organización, tipo de referente de la misma, participación en el diseño, obstáculos a la participación, valoración y potencialidades de la participación.

El trabajo de campo se realizó en dos etapas, la primera tuvo lugar durante el año 2015 y la segunda, a mediados del 2020. Durante la primera etapa, todas las entrevistas fueron realizadas directamente por la investigadora, una persona por vez, y duraron entre 45 y 70 minutos aproximadamente. Respecto al espacio físico en el que trascurrieron las mismas, los académicos, informantes calificados y representantes de OSC fueron entrevistados en sus oficinas o lugar de trabajo habitual; mientras que los representantes de los espacios de participación fueron entrevistados en los lugares donde funcionan habitualmente el CETI y el Comité del SIPIAV. Por otro lado, la segunda etapa se llevó a cabo mediante entrevistas

telefónicas que duraron alrededor de 30 minutos, y tuvieron como fin actualizar para el período 2015-2019, la información relevada en el año 2015, tarea que se complementó con una revisión documental y de sitios webs relevantes a tales efectos. Aquí se entrevistó únicamente a representantes de las OSC en los espacios de diálogo seleccionados.

A continuación se presenta una tabla resumen sobre las entrevistas realizadas:

Tabla 1

Perfil de los entrevistados

Tipo de informante	Nombre	Perfil
Calificada	Carmen Midaglia	Socióloga y Trabajadora Social. Dra. En Ciencias Humanas: Ciencia Política. Especialista en Políticas públicas.
Referente del Estado. Político y gestor público clave en organismo de políticas públicas de infancia.	Julio Bango	Sociólogo de la Universidad de la República. Docente e Investigador de las Facultades de Ciencias Sociales y Ciencias Económicas de la misma casa de estudios. Se ha especializado en diseño, gestión y evaluación de Políticas Sociales, específicamente en el campo de Infancia, Adolescencia y Juventud. Ocupó el cargo de Director de Infancia de la Intendencia de Montevideo entre los años 2000 al 2004. Desde el año 2005 al 2010 se desempeñó como Director del Programa Infancia, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
Referente del Estado. Gestor público de	Jorge Campanella	Economista y magíster en economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la

políticas de infancia y asesor técnico especializado en políticas públicas.

República. Docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República. Más de 15 años de experiencia como coordinador, consultor e investigador en la planificación, gestión y evaluación de programas sociales. En el período 2005-2010 desempeñó el cargo de Jefe de Programa Infancia, Adolescencia y Familia (INFAMILIA) del MIDES; Dirección del MIDES que tiene a su cargo el desarrollo programas interinstitucionales e innovadores dirigidos a la infancia y adolescencia en situación de vulnerabilidad.

Referente de Fernando Olivera
OSC Psicólogo. Coordinador de OSC CIPPUS. Representa a la Asociación Nacional de ONG Orientadas al Desarrollo (ANONG) en el CETI

Referente de Emilio Bonetti
OSC Trabajador Social. Coordinador de OSC Gurises Unidos. Representa a ANONG en el CETI

Referente de Álvaro Capano
OSC Psicólogo. Director de OSC Somos. Participa del Comité del SIPIAV

Referente de Mariana Echeverry
OSC Psicóloga. Coordinadora de OSC El Paso. Participa del Comité del SIPIAV

Referente de Ana Laura Trabajadora Social. Referente del Equipo

OSC	Rodríguez	Técnico de OSC Nuevo Horizonte. Participa del Comité del SIPIAV
Referente del Estado	Jorge Ferrando	Psicólogo. Director del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) durante el período 2010-2014. Participante de ambos Comités como representante de miembro del Estado.
Referente del Estado	Juan Pablo Martínez	Economista. Asesor de la Inspección General del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Coordinador del CETI.
Referente del Estado	Martín Pardo	Politólogo. Consultor MIDES e INAU. Participante del Comité del SIPIAV como miembro del Estado.
Referente del Estado	María Elena Mizrahi	Educadora. Coordinadora del SIPIAV
Referente PNUD-ONU	Virginia Varela	Psicóloga. Representante del PNUD Uruguay
Referente UNICEF - ONU	Alejandra Saravia	Trabajadora Social. Consultora de UNICEF Uruguay– ONU. Participante del Comité del SIPIAV

Con la realización de las entrevistas especificadas anteriormente fue posible identificar la diversidad de opiniones y discursos de los distintos actores e instituciones respecto a cada uno de los puntos establecidos en el guion temático de la pauta de entrevista (Ver anexo)

Finalmente, la tercera etapa de la estrategia metodológica incluyó la transcripción de las grabaciones de todas las entrevistas realizadas para luego proceder al análisis de la información obtenida.

Plan de Análisis

El análisis de la información se realiza mediante la versión 8 del software ATLAS.ti, a través del cual se realiza una primera reducción de los datos sobre cada entrevista transcrita, seleccionando fragmentos de texto y creando citas, a las que se les asigna un título representativo que generalmente coincide con las dimensiones de análisis del problema de investigación. Dichas citas, eventualmente contienen un comentario explicativo.

En un paso posterior, las citas son divididas en fragmentos de texto más pequeños que luego son codificados/categorizados. Las categorías de análisis principales surgen de teorías antecedentes sobre políticas públicas y modalidades de participación.

La tarea de categorización inicia con una codificación abierta. Ésta consiste en un proceso analítico a través del cual se identifican los conceptos que representan fenómenos (categorías) y se descubren en los datos sus propiedades y dimensiones; entendiéndose por propiedades las características de la categoría, cuya delineación la define y da significado; y dimensiones, las escalas en las cuales varían las propiedades generales de una categoría. También existen las sub-categorías, conceptos que pertenecen a una categoría y le dan claridad adicional y especificidad (Strauss y Corbin, 2002).

Identificar las categorías, con sus correspondientes propiedades y dimensiones, permitió, a partir de una comparación constante, comenzar a relacionar conceptos y determinar ciertas tendencias. Durante el proceso de codificación axial, se relacionan las categorías con las subcategorías; aquí la codificación se da alrededor del eje de una categoría, y enlaza las categorías en cuanto a sus propiedades y dimensiones.

A continuación se presenta el listado de categorías utilizado, ordenado alfabéticamente:

Tabla 2

Listado de categorías utilizadas durante la fase de análisis:

- asignación de recursos
- atomización de ámbitos de participación
- construcción de agenda
- contexto social, político y económico
- control social
- convenios Estado-SC
- definición de quiénes son los organismos competentes
- deseo de mayor participación
- difusión
- falta de financiamiento
- falta de incentivo a la participación
- falta de tiempo
- falta de valor a la participación
- innovación
- insuficiente autonomía
- investigación
- liderazgo
- mecanismo de convocatoria a la participación
- no se paga la reflexión (código *in vivo*)
- obstáculo
- participación a destiempo
- participación constante
- participación consultiva
- participación débil
- participación en diseño
- participación sobre el qué hacer
- protagonismo en ejecución

En este momento del proceso de análisis se construyen esquemas o mapas de relaciones entre categorías, subcategorías, propiedades y dimensiones. También se diseña un esquema para cada una de las temáticas abordadas por las preguntas de investigación, y se construye un mapa global de relaciones en el que se vinculan todas las categorías utilizadas.

Finalizado el análisis, se conocen los principales resultados.

Aspectos éticos de la investigación

Con el fin de garantizar los derechos de cada uno de los actores consultados y el resguardo de su confidencialidad, se entregó -antes de comenzar cada entrevista- un documento informativo (ver anexos) sobre los aspectos básicos del estudio en cuestión, tales como el objetivo general, la metodología, y las técnicas e instrumentos utilizados. También se explicita el tratamiento y uso que se hará de los datos y se garantiza la confidencialidad y el anonimato de la información obtenida, en caso de ser esta última la opción solicitada por la persona. A su vez, se da conocimiento del tipo de participación requerida y se solicitó la autorización para grabar la conversación mediante un grabador de voz.

Ante las condiciones mencionadas anteriormente, todos los entrevistados aceptaron participar, accedieron a la grabación de la entrevista y ninguno solicitó permanecer en anonimato.

Capítulo 3. Los actores de la Sociedad Civil en el diseño de las políticas públicas de infancia en Uruguay: CETI Y Comité del SIPIAV

En este capítulo se presenta el objeto empírico del estudio y se abordan las principales características de los espacios de participación seleccionados, y de cada uno de sus miembros pertenecientes a la SC.

Antes de comenzar a detallar los espacios de participación, se considera relevante presentar al INAU, en tanto principal organismo rector de las políticas de infancia y adolescencia en Uruguay, y por ende, miembro fundamental de los distintos espacios de diálogo que se exponen más adelante.

La creación de esta institución encuentra sus orígenes en 1934, cuando tras la aprobación del Código del Niño, es creado el Consejo del Niño, quien dirige todo lo relativo a la vida y el bienestar de los menores de edad en el país. Luego, en 1989, y en medio de un contexto mundial de debate sobre la Convención de los Derechos del Niño, es creado el Instituto Nacional del Menor (INAME), sustituyendo al antiguo Consejo del Niño (INAU, 2019)

En el 2005, con la aprobación del Consejo de la Niñez y la Adolescencia, cambia la concepción jurídica sobre la infancia, y el INAME pasa a denominarse INAU. La institución, de acuerdo a lo que establece la ley 17.866, está vinculada al Poder Ejecutivo a través del MIDES, y su misión es promover, proteger y/o restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes, garantizando el ejercicio efectivo de su ciudadanía. Desde entonces, se implementan cambios también en los modelos de atención, lo cuales pasan a estar diseñados para promover la diversificación de las propuestas, la descentralización y la articulación interinstitucional (INAU, 2019); y es aquí donde comienzan a tomar protagonismo una serie

de instancias de diálogo entre el Estado y la SC, en las que se discute sobre distintos aspectos de las políticas públicas para la infancia y la adolescencia.

Concretamente, el período 2005-2010, estuvo marcado por la apertura de espacios nacionales y sub-nacionales. En el área de la infancia se abrieron los siguientes:

-Comité Coordinador Estratégico de la Infancia y Adolescencia (CEE), que tiene por objetivo asegurar la coherencia estratégica, sostenibilidad y eficiencia de las acciones destinadas a los niños y adolescentes, a partir del trabajo coordinado y articulado entre las instituciones públicas y los representantes de la SC, atendiendo a las necesidades de las distintas localidades del país (INFAMILIA, 2014)

-Consejo Nacional Honorario y Consultivo de los Derechos del Niño y Adolescente (CNCHDDNA), que busca promover la coordinación e integración de las diversas políticas públicas sectoriales de atención a la niñez y adolescencia; y opinar, a requerimiento, sobre los marcos jurídico-normativos y programas que tengan relación con esta franja de la población (Uruguay Digital, 2017)

-Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) que -en tanto instancia de diálogo y coordinación entre diferentes actores que se desempeñan en el área de la infancia y la adolescencia- consistió en un proceso de discusión llevado a cabo entre agosto y octubre del año 2008, y tuvo como fin definir los objetivos y lineamientos estratégicos nacionales para orientar el diseño y la formulación de políticas públicas orientadas a la infancia y la adolescencia durante el período 2010-2030. Su abordaje está basado en la normativa internacional sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, 2008). Desde el año 2008 y hasta el 2012, tuvo lugar un período de trabajo conjunto entre las distintas instituciones abocadas a la infancia y la adolescencia, para la elaboración de un Plan de Acción que guiara la implementación de la ENIA durante el período 2010-2015. Luego del año 2012, continuó una etapa en la que las orientaciones definidas en la Estrategia fueron en parte desarrolladas, a la vez que se observó cierto declive y

estancamiento en el funcionamiento activo de los ámbitos que hasta entonces habían liderado el proceso (Casa y Villegas, 2015)

-Espacios de Diálogo que buscan promover la inclusión social a partir de la articulación de redes, la realización de investigaciones, la identificación de las causas de los problemas sociales y la posterior generación de propuestas de soluciones y exigencia de su concreción (MIDES, 2009)

-Consejos Sociales Departamentales que constituyen espacios de participación social, así como también buscan analizar, dar seguimiento y elaborar recomendaciones sobre las políticas públicas que se implementan en cada territorio a partir de la promoción de la articulación y el intercambio entre las OSC y los organismos (MIDES, 2010)

-Comité del SIPIAV, que tiene por objetivo formular las orientaciones y directivas que pautan las acciones del SIPIAV a nivel nacional, facilitando la territorialización de las propuestas a través de una variada oferta de servicios en lo local. También realiza un seguimiento intersectorial de los mecanismos de prevención y atención a la violencia que viven los menores de edad. Al mismo tiempo, promueve el intercambio y la discusión conceptual sobre el abordaje de la problemática de la violencia contra esta población, para avanzar en el diseño de programas de prevención y atención a la temática (Mizrahi, 2014)

Durante el segundo período de gobierno (2010-2015), se produce la reorientación de algunos de estos ámbitos, así como también el surgimiento y la desaparición de otros. Además del Comité del SIPIAV y el CNCHDDNA anteriormente mencionados, se encuentran vigentes en este lapso de tiempo dos ámbitos de participación de la SC en la política de infancia. Dichos ámbitos son:

-Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia (CONAPEES), que constituye un espacio donde se elaboran políticas públicas y un Plan Nacional de Acción, considerando el

marco normativo vigente y los compromisos internacionales asumidos por Uruguay respecto a la explotación sexual comercial de niños y adolescentes. Entre las funciones del CONAPEES se encuentran: planificar y proponer una política de carácter público en relación a la problemática; elaborar y plantear el Plan Nacional de Acción para la prevención y erradicación de la explotación sexual y comercial de niños y adolescentes; fortalecer la coordinación entre instituciones relacionadas con la infancia, a efectos de determinar estrategias de prevención de las situaciones problemáticas, y la recuperación y rehabilitación de las víctimas; generar instancias a nivel departamental y local, fomentando el compromiso y la participación ciudadana con los objetivos propuestos; supervisar el cumplimiento del Plan nacional de Acción; y gestionar las prestaciones brindadas por dicho Plan en sus programas y componentes (CONAPEES, 2016)

-El CETI, que tiene por objetivo asesorar, coordinar y proponer políticas y programas para la prevención y eliminación del trabajo infantil, así como también incentivar el estudio, el descanso y el uso del tiempo libre de niños y adolescentes, con el fin de contribuir a una mejor formación psíquica y física de esta población (CETI Uruguay, 2013)

Este trabajo se focaliza en dos de los cuatro ámbitos de participación de la SC en las políticas de infancia vigentes en el período 2010-2019: el CETI y el Comité del SIPIAV. La decisión de seleccionar éstos como objeto de estudio empírico, está basada en la revisión de fuentes documentales sobre los objetivos de cada uno, y la realización de entrevistas a referentes nacionales en la temática que poseen conocimiento sobre el funcionamiento de estos cuatro espacios participativos.

Como resultado de este proceso mediante el cual se pretende seleccionar los casos de estudio, se descartan el CNCHDDNA y el CONAPEES. El primero por no poseer entre sus objetivos el diseño de políticas; y el segundo por no ser claramente identificado por los referentes nacionales del área como un espacio de discusión e intercambio, donde

efectivamente los actores involucrados intercambien acerca del diseño de las políticas destinadas a la infancia, a pesar de ser éste uno de los objetivos del CONAPEES.

Los 2 ámbitos elegidos cumplen con los criterios para la selección de los casos de estudio especificados en el capítulo metodológico, ya que privilegian entre sus fines la incidencia en el diseño de las políticas, y son identificados por los referentes nacionales como los espacios que poseen un producto de diseño más claro en relación a los otros. Además, ambos trabajan a partir de la vulneración de derechos de los niños, y han sido poco estudiados por las Ciencias Sociales. A su vez, presentan diferencias entre sí respecto a su composición: el CETI cuenta con dos Organizaciones de infancia de base o primer nivel, una asociación de segundo nivel; y el Comité del SIPIAV se compone específicamente de OSC nacionales de primer nivel que mantienen convenios con INAU, y cuenta con la participación permanente del PNUD y UNICEF.

A continuación se abordan las principales características de cada uno de los casos de estudio y sus respectivos miembros.

EI CETI

Según CETI Uruguay (2013), este comité surgió ante la necesidad de implementar acciones concretas en el país, en pos de la erradicación del trabajo infantil, siendo creado en carácter permanente mediante el Decreto 367/2000 (dictado por el Presidente de la República en acuerdo con el MTSS)

Respecto a las funciones, el marco normativo que lo rige y la composición de dicho comité, CETI Uruguay (2013) presenta la siguiente información:

Las funciones del CETI consisten en:

- Asesorar, coordinar y proponer políticas y programas tendientes a la eliminación del trabajo infantil.
- Elaborar y proponer el Plan Nacional de Acción para la eliminación progresiva del trabajo infantil y la protección del adolescente trabajador.
- Fortalecer la coordinación y concertación entre las instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales relacionadas con la infancia, a efectos de definir alternativas y estrategias que reduzcan o eliminen las causas básicas que generan el trabajo infantil y que promueven la efectividad de la legislación sobre la edad mínima de admisión al empleo.
- Generar instancias descentralizadas de actuación, fomentando el compromiso local con los objetivos propuestos.

El marco normativo referente del CETI está compuesto por:

- Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Art. 32. Ratificada por la Ley N° 16.137 del 28 de setiembre de 1990.
- C.I.T 138, relativo a la edad mínima de admisión al empleo. Ratificado por la Ley N° 14.567 del 30 de agosto de 1976 y su recomendación N° 190.
- C.I.T 182, relativo a la erradicación de las peores formas de trabajo infantil. Ratificado por la Ley N° 17.298 del 15 de marzo de 2001 y su Recomendación N° 146.
- Declaración Socio-Laboral de Trabajo del MERCOSUR sobre trabajo infantil, del 8 de junio de 1999.
- Declaración de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, del 5 de julio de 2002.

- Convenio C182 sobre las peores formas de trabajo infantil del año 1999 (Conferencia Internacional del Trabajo) y Convenio C138 sobre la edad mínima del año 1973 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

- Recomendaciones de la OIT: N° 190 sobre las peores formas de trabajo infantil, y N° 146 sobre la edad mínima.

- Resolución 1012/006 del Directorio de INAU: Criterios para definir el Trabajo Infantil Peligroso (TIP).

Respecto a su composición, los miembros del Comité Nacional desempeñan sus funciones ad honorem. Cada uno de estos Organismos está representado por un titular y su respectivo alterno. Tiene como asesor permanente a un representante de UNICEF y del Instituto Interamericano del Niño (INN). El comité se reúne ordinariamente cada quince días y extraordinariamente las veces que lo considera oportuno, convocado por la Presidencia. Durante el período de estudio de esta investigación, el CETI está integrado por:

- MTSS, quien lo preside y tiene a cargo la Secretaría Administrativa.

- INAU, quien ejerce la secretaría técnica.

- Ministerio de Salud Pública (MSP).

- Ministerio del Interior (MINTERIOR).

- Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

- Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PITCNT).

- Acción Sindical Uruguay (ASU).
- Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS).
- Cámara de Industrias del Uruguay (CIU).
- Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales (ANONG), es la única organización de segundo orden que integra el CETI. A continuación se presentan las principales características de ésta y de las dos OSC de primer orden que la representan en este Comité.

ANONG

Esta asociación se fundó en setiembre de 1992, y reúne a noventa ONG de todo el país que están dedicadas a actividades en diversas áreas: agro, ciencias sociales, comunicación, consumidores, cultura, derechos humanos, drogas, economía, educación, infancia, integración regional, juventud, medio ambiente, mujer, promoción social, Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), salud, sindicalismo, tercera edad, violencia, vivienda y voluntariado. Se trata de una asociación que ha contribuido desde su surgimiento al relacionamiento permanente de las organizaciones de la sociedad civil con el Estado, especialmente con aquellos organismos que atienden políticas sociales. También mantiene una estrecha relación con organismos internacionales, agencias multilaterales y otras organizaciones de segundo orden de la región (ANONG Uruguay, 2013). De aquí la importancia de su incorporación en el objeto empírico de este estudio.

En el sitio web de dicha asociación se hacen presentes tanto los objetivos, como los espacios de participación a nivel nacional, regional e internacional de los que forma parte. A nivel de objetivos se destacan:

- El fortalecimiento del desarrollo institucional de las organizaciones miembros, mediante acciones de capacitación o de otro tipo, en las áreas específicas de su competencia;

- La defensa de los derechos de las ONG consagrados en los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales, así como también la promoción de una normativa jurídica que reconozca la identidad de las mismas;
- El fortalecimiento de la presencia y visibilidad de las ONG en el ámbito público;
- La promoción del intercambio de información y la coordinación de actividades de interés común;
- Ser un ámbito de reflexión y acción de los temas comunes que atañen a las ONG, tales como el relacionamiento con el Estado, la cooperación internacional, la gestión institucional y el fortalecimiento de las organizaciones;
- La representación de los intereses de las ONG frente a distintos ámbitos;
- El establecimiento de vínculos y coordinación de actividades con asociaciones similares a nivel internacional.

En cuanto a los espacios de participación de ANONG a nivel nacional, se mencionan:

- CETI;
- Colectivo de Infancia;
- CONAPEES;
- CNCHDDNA
- Consejo Consultivo Honorario de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD);
- Comisión de Refugiados (CORE);

- Consejo Asesor de la Defensoría del Vecino;
- Programa de Desarrollo Local ART Uruguay;
- Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur (FCES);
- Mesa de Voluntariado;
- Plataforma Uruguaya por el Derecho a la Educación;
- Consejo Nacional de Coordinación (CNC) en Uruguay del Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)

Y a nivel regional e internacional:

- Foro Internacional de las Plataformas Nacionales de ONG (FIP);
- Affinity Group of National NGO Associations (AGNA/CIVICUS);
- Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes Regionales de ONG de América Latina y el Caribe;
- Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (REDLAMYC);

ANONG, como organización de segundo orden, está representada en el CETI por 2 técnicos y directores de OSC de primer orden: Gurises Unidos y Cippus.

OSC Gurises Unidos

Esta Organización, nacida como un programa piloto en 1989 y constituida como OSC en 1992, trabaja por la defensa de los Derechos Humanos de los niños, niñas y adolescentes tanto a nivel nacional como internacional; desarrolla acciones de atención directa, monitoreo,

incidencia y vigilancia de derechos para y con esta población, sus familias y las comunidades pertenecientes a los sectores más vulnerables. (Gurises Unidos, 2008)

Su surgimiento responde a un intento de dar una nueva respuesta a la problemática de los menores de edad en situación de calle. En función de ello, la originalidad de la propuesta se basó en la construcción del vínculo con la población mencionada anteriormente, en el propio escenario de la calle, innovando en la forma de captación y primer contacto. Posteriormente, el trabajo se centra en la inclusión de los niños, niñas y adolescentes a su entorno, para lograr el reconocimiento y goce de sus derechos, así como en la participación comunitaria y una proyección al futuro (GU, 2008)

El sitio web oficial de esta asociación especifica además los objetivos de actuación de la misma, y las características del equipo humano que trabaja para la consecución de los mismos.

A nivel de objetivos se plasman los siguientes:

- Defender los derechos de los niños, niñas y adolescentes de acuerdo a la CDN.
- Contribuir a mejorar la calidad de vida de la niñez, adolescencia y juventud en situación de vulnerabilidad social.
- Promover la participación de esta parte de la población.
- Instrumentar acciones y propuestas innovadoras y replicables, articulando con el sector público y privado.
- Incidir en la generación y desarrollo de políticas públicas orientadas a la niñez, adolescencia y juventud

Con respecto a la conformación del equipo humano que se desempeña en la organización, se destaca la interdisciplinariedad del mismo, integrado por trabajadores sociales, nutricionistas, psicólogos, médicos, maestros, profesores, educadores sociales, psicólogos sociales, comunicadores, antropólogos, sociólogos, técnicos en recreación y animación, artistas plásticos y contadores (GU, 2008)

OSC CIPPUS

En una publicación reciente, esta organización se autodefine como una asociación civil que, a través de un enfoque multidisciplinario, tiene como objetivo la búsqueda del bienestar, promoción de salud, educación y cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Dicho objetivo se lleva a cabo mediante el desarrollo de dos Programas en convenio con INAU y un dispositivo denominado “Espacio Adolescente” (CIPPUS ONG, 2015):

- El Programa “Unidad de Vida Itinerante Colibrí”, funciona desde diciembre de 1998, y está destinado al trabajo con la población infantil y adolescente en situación de calle en la zona de la Unión y en el horario comprendido entre las 18 y 23 horas, de lunes a domingos.
- El Programa “Del Cardal” –funciona desde julio del año 2000-, apunta a la erradicación progresiva del trabajo infantil, con la reconversión laboral de los adultos referentes.
- El dispositivo llamado “Espacio Adolescente”, procura brindar espacios de participación y acompañamiento a los adolescentes de los programas Colibrí y “Del Cardal”, para el ejercicio y desarrollo de sus derechos.

En 2015, CIPPUS ONG ha definido el perfil de la población atendida a partir de las siguientes características:

- Familias con fuerte historia de fracasos y frustraciones.

- Contexto de pobreza que trae marginación y exclusión cultural y social.
- Dificultades a nivel de la comunicación interpersonal, dándose escaso valor a la palabra, priorizando el actuar.
- Falta de sostén emocional a nivel familiar.
- Historia de trabajo infantil.
- Dificultad para proyectarse hacia el futuro. Se vive el presente como única realidad donde la inmediatez es el centro de la existencia.

El SIPIAV

Antes de abordar el Comité Nacional de Coordinación Interinstitucional del Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia, también llamado Comité del SIPIAV, resulta pertinente presentar cómo surge y cuáles son los objetivos del SIPIAV, en tanto sistema en el que se gesta el Comité que aquí se analiza.

El SIPIAV surge el 25 de abril de 2007, con el fin de ejercer el Derecho a la No Violencia; es presidido por el INAU e integrado además por el MIDES, MSP, MINTERIOR y la ANEP, contando con el apoyo de UNICEF y PNUD (Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia, 2015)

El objetivo del de dicho comité en el momento de su creación fue consolidar un sistema nacional de atención capaz de responder a la problemática planteada mediante un abordaje interinstitucional. Así como también, fortalecer el sistema de promoción, protección y garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes, avanzando en la materialización de acuerdos estratégicos que involucren a organismos del Estado y la SC, a partir de cuatro

orientaciones principales (Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia, 2015):

- El abordaje integral e interdisciplinario que articule los diferentes sectores y organismos involucrados en la problemática: salud, educación, gobiernos locales, SC, justicia y sistemas de protección;
- La unificación de los esfuerzos desde una perspectiva interinstitucional para la creación de espacios de prevención y atención a nivel nacional, local y/o territorial, considerando las particularidades de cada comunidad;
- La articulación de servicios a la interna de cada sector e intersectorialmente, generando un circuito de atención que cubra todas las fases del ciclo de la prevención y la atención;
- La elaboración de mapas de ruta y protocolos de actuación como herramientas que faciliten la intervención, definan los roles y funciones institucionales y orienten los caminos interinstitucionales.

Según el Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (2015), desde que se firmó el acuerdo interinstitucional se trabaja en tres líneas estratégicas, donde se definen objetivos y productos a alcanzar:

- Formación y sensibilización: La primera de estas acciones está dirigida a los operadores institucionales e integrantes de redes sociales, y la segunda a distintos sectores de la población;
- Modelo de intervención: Se trata de un modelo de atención con un enfoque individual, familiar y comunitario. Esto requiere de una construcción intersectorial, con diversas funciones y grados de responsabilidad, definiendo los roles de cada institución en el circuito de atención, de acuerdo a su misión institucional;

- Revisión legislativa: Implica una adecuación permanente de los instrumentos legales y jurídicos con el fin del lograr una atención eficaz del problema.

El Comité del SIPIAV

El SIPIAV cuenta, desde su creación, con un Comité Nacional de Coordinación Interinstitucional, presidido por INAU. Durante el período de estudio aquí considerado -2010-2015-, cuenta con la participación de ANEP, MSP, MIDES, MINTERIOR, Poder Judicial, UNICEF, PNUD y dos organizaciones: OSC El Paso y OSC Somos.

Este Comité, tal como establece Mizrahi (2014), sesiona mensualmente y formula las orientaciones y directivas que pautan las acciones del sistema a nivel Nacional, facilitando la territorialización de las propuestas a través de sus diversos servicios en lo local. También realiza un seguimiento intersectorial del trabajo del SIPIAV en lo que respecta a los mecanismos de prevención y atención a la violencia que viven niños, niñas y adolescentes. Al mismo tiempo, promueve el intercambio y la discusión conceptual relacionada con el abordaje de la problemática de la violencia contra esta población, para avanzar en el diseño de programas de prevención y atención a la temática.

Las dos OSC mencionadas anteriormente que participan del Comité del SIPIAV son organizaciones de primer orden que mantienen un convenio con INAU. A continuación se describen las principales características de éstas.

OSC El Paso

Esta organización surge en el 2010, y está comprometida con la defensa de los derechos humanos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres afectados por la violencia, el abuso sexual, la discriminación y la exclusión social. Lleva a cabo acciones caracterizadas por la incidencia en políticas públicas, el desarrollo de estrategias de intervención en el campo social y comunitario, y la producción y transferencia permanente de conocimientos. Además,

se desempeña en una serie de redes de trabajo sobre violencia de género; violencia doméstica y maltrato hacia los menores de edad; violencia sexual-explotación sexual comercial durante la niñez y adolescencia; trata de mujeres; y diversidad sexual (Asociación Civil El Paso, 2012).

Los objetivos que persigue esta organización según la Asociación Civil El Paso (2012), son los siguientes:

- Promover, proteger y restituir los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes y sus familias desde una perspectiva ecológica tendiente a la integración social activa, autónoma, colectiva y participativa.
- Promover la equidad de género y generacional, fundamentalmente en sectores vulnerables como víctimas de violencia familiar, trata, tráfico y explotación sexual comercial.
- Aportar a la formación desde una perspectiva de derechos humanos (de género y generacional) a través de instancias educativas dirigidas a estudiantes universitarios (convenios con la UdelaR), profesionales jóvenes, operadores sociales y usuarios.
- Incidir en las políticas públicas, modificar de la normativa nacional, implementar proyectos sociales en las áreas de asistencia, construir redes locales y apoyo a grupos auto-gestionados de la comunidad.
- Trabajar en la articulación de propuestas con el sector público y privado que busquen el desarrollo integral de los menores de edad y su familia y su activa participación social.
- Instrumentar, con el apoyo de la cooperación nacional o internacional, acciones específicamente dirigidas al desarrollo social de la infancia y de la mujer, capaces de ser replicadas y asumidas por los propios interesados y actores sociales.

OSC Somos

Esta organización de atención y servicios surge en 1995 y se constituye como un centro de atención a niños, niñas y adolescentes que sufren o han sufrido situaciones de maltrato y abuso sexual, brindando apoyo terapéutico, asesoramiento legal, acompañamiento, atención individual sin límite de consultas y grupo de autoayuda (Mapeo de la Sociedad Civil Uruguay, 2015).

Además de participar del Comité del SIPIAV, según el registro de asociados de ANONG Uruguay (2013), esta organización es parte de la Red Uruguaya de lucha contra la Violencia Doméstica, el Comité de Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y no Comercial de niños, niñas y adolescentes, y la Red de Violencia doméstica regional este de Canelones.

OSC Cooperativa Nuevo Horizonte

A diferencia de las organizaciones anteriores, se trata de una cooperativa de técnicos que trabaja con niños, niñas y adolescentes víctimas de maltrato y/o abuso y sus familias, en la ciudad de San José de Mayo, departamento de San José. Esta OSC surge en el año 2011 y mantiene vigente con INAU un convenio de implementación (Representante de OSC 5, comunicación telefónica, 18 de junio de 2020).

Con el transcurso de los años, Nuevo Horizonte se va integrando a espacios interinstitucionales sobre maltrato y abuso infantil y adolescente: en el 2012 se incorpora al Comité de SIPIAV, en el 2013 a la Comisión Departamental de Violencia y en el 2014 al Comité de Recepción Local (Representante de OSC 5, comunicación telefónica, 18 de junio de 2020).

Conjuntamente a las OSC presentadas anteriormente, otro actor no gubernamental que integra el Comité del SIPIAV es la ONU, y lo hace a través del PNUD y UNICEF. Si bien aquí no se realiza una descripción de las principales características de éstos, pues no son

actores de la SC, sí son entrevistados durante la fase de trabajo de campo por ser actores vinculados a la política de infancia y tener injerencia en uno de los espacios de participación analizados.

Capítulo 4. La participación de la Sociedad Civil en el diseño de las políticas públicas de infancia

La presentación de los resultados se organiza en tres partes: en primer lugar se exponen las variaciones del proceso de participación a lo largo del tiempo; luego se aborda la participación de la SC en la etapa de diseño de la política pública y las distintas dimensiones aquí involucradas, presentando las perspectivas de las OSC, del Estado y de otros actores relevantes en la dinámica de los espacios de participación, tales como PNUD y UNICEF. Por último se sintetizan los principales puntos de discusión abordados en el apartado.

A modo de aclaración, vale señalar que, si bien uno de los espacios de diálogo estudiados deja de contar con la participación de la SC en el año 2018, los resultados que se exponen a continuación para cada una de las dimensiones de estudio, refieren siempre al período de participación de las organizaciones; por tanto, con el fin de no confundir al lector, la salida de estos actores y los motivos de la misma, son abordados únicamente al final del documento.

Las variaciones del proceso de participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil a lo largo del tiempo

El abordaje de esta dimensión supone presentar brevemente las principales características del grupo de organizaciones participantes. Las mismas surgieron entre 1989 y 2011, están dirigidas por profesionales -psicólogos y trabajadores sociales-, y tienen en común el trabajo con niños, niñas y adolescentes en situaciones de vulnerabilidad social.

Las OSC SOMOS, El Paso y Nuevo Horizonte, que participan del Comité del SIPIAV, tienen la particularidad de ser de primer orden. En cambio la OSC miembro del CETI es ANONG, que por ser de segundo orden está representada en el Comité por CIPPUS y Gurises Unidos, ambas de primer orden.

Para el caso del Comité del SIPIAV, los entrevistados manifiestan que en términos de la cantidad de participantes, el proceso de participación ha ido de menos a más, ya que ha ganado presencia a nivel nacional y contó con dos OSC hasta el 2010, El Paso y Somos, y a partir del siguiente año sumó la presencia de Nuevo Horizonte, una organización que por pertenecer al Departamento de San José, participa presencialmente con menos frecuencia que las restantes. Por otra parte, las modificaciones en quienes representan a cada actor se dan únicamente a partir de los cambios de autoridades de los mismos, de lo contrario permanecen.

Respecto a los cambios en la participación de las OSC en este espacio, sus representantes visualizan diferencias según los períodos de gobierno nacional, y opinan que “antes del SIPIAV, o en sus inicios, se participaba más, luego las estructuras se rigidizaron” (Representante de OSC 1, comunicación personal, 11 de agosto de 2015). En cuanto a los inicios del SIPIAV, corresponden al primer período de gobierno del Frente Amplio, mientras que la rigidización de las estructuras mencionada por las OSC, alude al inicio del segundo período (2010-2015). Sobre esto, en nombre del Estado se argumenta que “al principio de este período, las organizaciones tenían miedo de que el Estado no quisiera su participación, y esto nunca fue así” (Representante del Estado 1, comunicación personal, 14 de agosto de 2015).

Si se profundiza en qué ha consistido la participación a través del tiempo también se observan cambios. Desde el Estado se describe: “al principio las OSC planteaban cuestiones del convenio con INAU y no de la problemática en sí, esto ha ido cambiando” (Representante del Estado 1, comunicación personal, 14 de agosto de 2015). Sobre este tema, quienes asesoran a estos espacios de forma permanente plantean que “hasta ahora, se hizo lo que no estaba, se mejoró lo existente, se articuló y coordinó para que no se superponga... hoy se está en el momento de hacer un Plan de acción” (Representante de ONU 1, comunicación personal, 18 de agosto de 2015); y es a partir del 2015 que las OSC participan de la creación de una serie de documentos de puesta a punto y posicionamiento del SIPIAV sobre los principales temas que aborda su comité.

Continuando con los cambios en la participación de las OSC, se visualizan coincidencias en las opiniones. Podría decirse que en una primera etapa el diálogo entre los actores estaba referido a cuestiones logísticas, administrativas y de organización, y luego comienza a tomar protagonismo la proyección del trabajo a futuro sobre la problemática en sí misma.

Un aspecto importante a considerar en este punto es la institucionalización del Comité del SIPIAV, proceso que se llevó a cabo durante el período 2015-2019 y que implicó una definición legal sobre la conformación y los componentes de este espacio de diálogo. Aquí, la particularidad a destacar es que la SC queda fuera de la estructura formal: “Plantean a las organizaciones del Estado como parte integrante de este espacio, pero a la SC no la incluyen como actor por ley, sino como un posible invitado” (Representante de OSC 1, comunicación telefónica, 8 de junio de 2020)

Para el caso del CETI, la participación de las OSC Gurises Unidos y Cippus, representantes de ANONG, se mantiene hasta los años 2015 y 2018, respectivamente; luego, ante una percepción de pérdida de sentido del espacio, que se abordará más adelante, las organizaciones dejan de asistir a las reuniones del Comité. Considerando a todos los miembros de éste, los entrevistados señalan que, más allá de las altas y bajas, la participación en el mismo se sostiene a través de los años. Es a partir de los cambios de autoridades, el surgimiento de investigaciones relevantes en la temática, y la posibilidad de obtener fondos del MERCOSUR – visualizándose estos dos últimos como incentivos de trabajo- que se identifican momentos de cambio en la participación. También se experimentó una situación de cambio a partir de un encuentro internacional de trabajo infantil realizado en Brasilia en el año 2012; “ese encuentro puso a todos más en órbita” (Representante de OSC 3, comunicación personal, 6 de agosto de 2015).

En cuanto al rol de ANONG a través del tiempo, quienes hablan en nombre del Estado observan una evolución en el siguiente sentido: en sus inicios, se caracterizó por llevar a cabo acciones de diagnóstico y “poner el tema sobre la mesa”; luego comenzó a desempeñar una fuerte acción de propuesta e innovación derivada de su experiencia en la temática. También

toman protagonismo las acciones de control, donde la asociación evalúa en qué medida se ha avanzado en función de lo planteado (Representante del Estado 2, comunicación personal, 7 de agosto de 2015).

Un aspecto relevante mencionado por gran parte de los entrevistados sobre la participación de la SC en la política pública, es la adaptación de las OSC a distintos escenarios participativos.

Quien representa a PNUD en el Comité del SIPIAV, realizó una síntesis sobre la temática durante la entrevista, identificando como puntos de quiebre los cambios de gobierno nacional. Según la entrevistada, antes del año 2005 se experimentó una época de ausencia del Estado, en la cual la SC ocupó espacios que hasta el momento estaban vacíos. Con la asunción del Frente Amplio en el 2005, se da *la vuelta del Estado*, y comienza a hacerse cargo de cuestiones que anteriormente no abordaba e incluso personal de las OSC pasa a ser parte del aparato estatal. En ese momento se crean numerosos espacios de participación y diálogo, y desde el gobierno se pretende que la SC *ayude* al regreso de este último. No obstante, el escenario cambia nuevamente durante el período de gobierno de José Mujica (2010-2015); aquí se acota al máximo el rol de la SC. Hay menos espacios de participación, menos diálogo con el Estado, e incluso menos fondos internacionales para la financiación del trabajo de las OSC. Con respecto a la situación mencionada, la representante del PNUD opina que es “un clima menos amigable en términos de la participación de la SC, se apuesta a otro tipo de participación, no a la de la SC organizada. Las OSC al final de este período están súper debilitadas” (Comunicación personal, 17 de agosto de 2015).

Este análisis coincide con lo planteado por las OSC que participan del Comité del SIPIAV, respecto a la rigidez que toman las estructuras de los espacios de participación durante el segundo período de gobierno del Frente Amplio, en relación al primero y tercero.

El siguiente cuadro resume las principales características del proceso de participación de las OSC en los espacios analizados, contemplando las variaciones en el tiempo y las diferencias entre cada uno de los comités.

Tabla 3

Características del proceso de participación de las OSC en el CETI y el Comité del SIPIAV a través del tiempo

ESPACIO DE PARTICIPACIÓN	CETI	COMITÉ DEL SIPIAV
Presencia de Organizaciones de segundo orden	Si, ANONG (Surge en 1992 y es representada en el Comité por 2 OSC de primer orden)	No
Organizaciones de primer orden	<ul style="list-style-type: none"> a) CIPPUS (Surge en 1998) b) Gurises Unidos (Surge en 1989) 	<ul style="list-style-type: none"> a) SOMOS (surge en 1995) b) El Paso (surge en 2010) c) Cooperativa Nuevo Horizonte (surge en 2011)
Organizaciones que mantienen convenio con el Estado	Todas	Todas
Cantidad de participantes	Se ha mantenido a lo largo del tiempo hasta el 2018, cuando ANONG deja de tener representante en el Comité. Las OSC participantes siempre han sido las mismas	Ha aumentado a lo largo del tiempo. Las OSC participantes siempre han sido las mismas
Quiénes representan a cada Organización	Permanecen en el tiempo. Únicamente se producen cambios si se alternan las autoridades de las Organizaciones	Permanecen en el tiempo. Únicamente se producen cambios si se alternan las autoridades de las Organizaciones
Motivos de cambios en la participación a través del tiempo	<ul style="list-style-type: none"> -Surgimiento de investigaciones relevantes en la temática -Posibilidad de obtener fondos del Mercosur -Participación en encuentros internacionales de trabajo infantil 	-Cambios en la conducción política del país/períodos de gobierno.

Cambios en la participación a través del tiempo	Evolución en la participación: Desde el desempeño de acciones de diagnóstico e intento de influir en la agenda de la política pública, hacia acciones de propuesta, innovación y control.	Evolución en la participación: Desde el planteamiento de cuestiones logísticas y administrativas del convenio con INAU, hacia la proyección de elaborar un plan de acción sobre la problemática en sí misma.
--	---	--

A continuación se presenta un mapa general de relaciones entre categorías -realizado mediante el software Atlas.ti- en el que se incorporan las distintas dimensiones del problema de investigación y se vinculan entre sí. Este mapa surge de la integración de distintos árboles de códigos que sintetizan los resultados obtenidos para cada uno de los aspectos estudiados.

Si bien a lo largo de este capítulo se ahondará en los resultados obtenidos para cada dimensión de análisis, resulta oportuno antes describir brevemente las principales relaciones gráficas expuestas en el esquema anterior.

En primer lugar, es posible observar cuáles son las propiedades que los entrevistados asignan a la participación de la SC en el diseño de las políticas de infancia, al señalar que la misma: es constante en el tiempo si el espacio es valorado por la OSC; refiere al qué hacer y no al cómo hacerlo; es débil en relación a las aspiraciones de participación de las organizaciones; es consultiva y ocurre a destiempo, puesto que consideran que podrían incorporarse a las discusiones en instancias anteriores, a las que no son convocados. Estas dos últimas propiedades constituyen a su vez obstáculos a la participación.

Por otra parte, el esquema permite visualizar que la participación de las OSC es legitimada por la experiencia en terreno de las mismas, e impulsada por sus trabajos de investigación. Estos dos aspectos están asociados a un reconocimiento del papel de las organizaciones por parte del Estado, donde aparecen la difusión, innovación, sensibilidad y el control social como atributos de dicho papel.

Además, es posible identificar una serie de obstáculos a la participación, tales como la falta de incentivo, tiempo y financiamiento; la insuficiente autonomía por parte de las OSC, al formar parte de convenios con INAU; la falta de valor a la participación de las organizaciones otorgada por el Estado; la atomización de ámbitos participativos; el liderazgo de estos últimos por parte del Estado y la definición de quiénes son los organismos competentes, donde la SC no encuentra lugar para participar del diseño y se encuentra abocada casi exclusivamente a la ejecución de programas.

La participación de la Sociedad Civil en la sucesión de momentos que componen la fase de diseño de la política pública

A partir del análisis de la información obtenida es posible afirmar que las OSC, al momento de participar, proponen de manera activa durante todo el proceso de diseño de la política, a excepción de la etapa de asignación de recursos, que se maneja exclusivamente en la órbita estatal.

Dentro de los aspectos indagados en los discursos de los entrevistados, adquiere particular relevancia la etapa inicial donde se identifican aquellos problemas para los cuales sería necesario diseñar políticas públicas.

Quienes representan al Estado visualizan a las OSC como los actores que, de manera activa y con capacidad de propuesta, dan a conocer e instalan aquellos temas y problemáticas que desde su perspectiva resultan relevantes (Representante del Estado 2, comunicación personal, 7 de agosto de 2015).

Las OSC participantes del Comité del SIPIAV manifiestan participar en la etapa de definición del problema -por ser quienes más trabajan en terreno- pero encuentran serias dificultades. Esto se refleja en la opinión de uno de los representantes de las OSC:

Participamos en la definición del problema, porque eso transversaliza nuestra participación, porque somos los que trabajamos en terreno, entonces podemos recoger lo que está pasando y lo que se necesita [...] pero cuesta mucho que el SIPIAV se vuelva un organismo que recoja lo que dice la sociedad civil, [...] nosotros participamos cuando se colectivizan las cosas que han venido trabajando en otros espacios (Comunicación personal, 11 de agosto de 2015)

Por otro lado, las OSC que son parte del CETI participan de esta etapa proponiendo temas o cuestiones relevantes, haciendo de la construcción de la agenda una tarea conjunta con los restantes participantes del Comité. El rol de las mismas, de acuerdo a sus

representantes, “es bastante equilibrado, tenemos capacidad de proponer, insistimos en que determinados temas se incluyan pero también escuchamos lo que se propone” (Representante de OSC 4, comunicación personal, 12 de agosto de 2015)

En definitiva, los representantes del Estado visualizan la capacidad de propuesta de las OSC en esta etapa, donde las Organizaciones tienen insumos de la actividad en terreno y expresan su opinión al momento de identificar problemas para los cuales habría que diseñar políticas. Sin embargo, se evidencian diferencias en la participación a la interna de cada Comité; las OSC que integran el Comité del SIPIAV manifiestan que su participación se produce a destiempo, y encuentran serias dificultades para incidir en las decisiones que toma el Estado. Este nivel de disconformidad no es tal entre las Organizaciones que integran el CETI, y no se menciona la participación a destiempo como una problemática presente.

Niveles de incidencia de la Sociedad Civil en el diseño de políticas de infancia

En esta sección se presentan los resultados sobre el tipo de participación que las OSC llevan a cabo, analizando la intensidad de la misma de acuerdo a la clasificación propuesta por Grau (2014).

Todos los representantes de organismos del Estado indagados coinciden en que la participación de la SC es consultiva y de asesoramiento, pero no decisoria, ya que las Organizaciones se expresan en un espacio de diálogo, el gobierno toma lo discutido allí y lo pone en un ámbito estrictamente gubernamental, donde los organismos que tienen competencia y recursos, deciden.

También existe acuerdo entre los actores del Estado en que es éste y no las organizaciones quien tiene que tomar decisiones, así lo expresa uno de los entrevistados cuando dice:

Se daba una autonomía muy grande por parte de las organizaciones, pero las decisiones en el plano estratégico se daban desde las instituciones públicas y más que nada desde el INAU. Siempre hubo igualmente receptividad desde el Estado, pero la última decisión siempre estaba en el Estado, con un peso muy importante del INAU. Se puede discutir si eso está bien o mal, desde mi punto de vista, desde el momento que existen estos espacios y las herramientas para ir monitoreando los procesos de trabajo, yo creo que está bien que así suceda. Una cosa es la interinstitucionalidad o el trabajo colectivo, y otra cosa es esta suerte de, colectivizamos a tal punto que discutimos eternamente cómo hacer algo, más en un tema tan sensible como este, donde en realidad, lo que debiera estar siempre pesando con fuerza es la normativa, el código del niño, los derechos que tienen los gurises y el papel que el Estado tiene que generar (Representante del Estado 1, comunicación personal, 14 de agosto de 2015)

Las OSC también visualizan estos espacios de diálogo como meramente consultivos, aunque destacan la importancia que tendría para ellas aumentar su nivel de incidencia en las decisiones que se toman en estas instancias.

Particularmente para el caso del Comité del SIPIAV las organizaciones insisten sobre una participación que en muchos casos se produce a destiempo: “Uno nunca sabe si estás a tiempo con lo que vas a decir [...]. Te participan en una fase en la cual ya se discutió el qué y el cómo, claro que con insumos que se recogen muchas veces de la participación en ámbitos colectivos” (Representante de OSC 1, comunicación personal, 11 de agosto de 2015).

La visión del PNUD al respecto recoge en gran parte lo expresado tanto por los miembros del Estado como por las OSC:

En lo que pasa con SIPIAV y con CETI, la SC tiene la sensación de estar ubicada, porque de alguna manera desde el Estado, sobre todo desde el 2005 para acá se la ubica en ese lugar, en un lugar de ejecutor de políticas públicas que diseñan otros, quienes en última instancia son quienes tienen la competencia, la responsabilidad política para diseñar, pero obviamente ahí hay un espacio que se podría generar para la SC que se genera, que si bien existen infinitas instancias de participación para la SC, la percepción que tiene la SC es que son más

bien de orden simbólico y para hacer el check list [...]. La pregunta es: ¿Tienen que estar en los espacios donde se toman las decisiones? ¿Son un actor que tiene que tomar parte de las decisiones? en principio uno diría que no, por algo hay elecciones, hay gente que te representa. Yo creo que hay un intermedio. Hay que repensarlo casi en todos sus aspectos, porque la discusión a veces queda trancada en que la SC quiere decidir, ser parte de, y el estado dice no, que a ellos no les toca eso, que se le genera un espacio que a veces es hasta poco productivo, van cambiando las personas que van, y si el otro tiene poco tiempo o no tiene recursos para eso empieza a dejar de ir... en la medida que los espacios se devalúan dejan de tener sentido, porque no tienen una estrategia. Yo creo que cada tanto hay que preguntarse para qué es el espacio (Representante de PNUD, comunicación personal, 17 de agosto de 2015)

Según la tipología de prácticas participativas elaborada por Grau (2014), la intervención de las OSC en el diseño de las políticas de infancia en los espacios analizados es consultiva o convencional; se trata de un nivel intermedio de participación. Este nivel se encuentra entre el informativo o pre-convencional -de baja intensidad-, y el deliberativo, vinculante o post-convencional -de mayor intensidad-, donde el trabajo en conjunto entre ciudadanos e instituciones tiene carácter vinculante y se lleva a cabo bajo un enfoque de derechos.

En este estudio la participación de la SC se cataloga como consultiva, donde los espacios para participar están establecidos y las OSC son implicadas y consultadas, pero las decisiones son tomadas por el Estado. Los roles están predefinidos desde el aparato público y es éste quien delega, ponderándose la decisión de quienes se encuentran en la órbita pública. Si bien el Estado está abierto al diálogo y busca un intercambio, no se asegura que la perspectiva de las organizaciones sea considerada en el diseño de las políticas.

La participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre qué hacer y/o cómo hacerlo

Quienes representan al Estado afirman que las OSC participan en los debates sobre qué hacer y cómo hacerlo, pero quienes deciden son los organismos públicos. Esta percepción del Estado es compartida por las organizaciones, quienes además destacan que su participación es más frecuente en cuestiones vinculadas al qué hacer que al cómo hacerlo. En este punto, quienes participan del Comité del SIPIAV argumentan que el tiempo de reflexión y discusión sobre el qué hacer y cómo hacerlo a la interna del Comité es insuficiente, ya que “no hay una mesa de trabajo en el SIPIAV, son 2 horas en el mes, no da el tiempo para el pienso, [...] debe haber otros espacios de trabajo de los que nosotros no participamos. Te informan. Pero tiempo de ‘pienso’ ahí no hay” (Representante de OSC 1, comunicación personal, 11 de agosto de 2015)

Por otro lado, las organizaciones que representan a ANONG en el CETI atribuyen gran importancia al liderazgo del MTSS a la interna de este Comité, quien en muchos casos delimita hacia qué aspectos se dirige la participación de los actores:

El MTSS tiene el rol de liderar este espacio, entonces algunas posibilidades vienen a propuesta del Ministerio. Muchas veces de eso depende el qué y el cómo, no creo que a priori haya distintos obstáculos para que los actores participemos. A veces algunas acciones tienen definido el qué y participamos del cómo, y otras no tienen definida y participamos en todo el proceso” (Representante de OSC 4, comunicación personal, 12 de agosto de 2015).

En este aspecto se observa una mayor apertura a la participación en el marco del CETI; aquí, si bien el liderazgo del MTSS es claro en cuanto a qué aspectos de la política están abiertos al diálogo entre el Estado y la SC y cuáles no, parecería existir un clima más amigable hacia la participación de las OSC en las dimensiones de la política que admiten la consulta a estos actores.

Mecanismos de convocatoria a la participación

La convocatoria a la participación de la SC siempre está en el ámbito del Estado; específicamente, quienes lideran el Comité del SIPIAV y el CETI -la Coordinación de SIPIAV en el primero, y el MTSS en el segundo- son quienes invitan a las organizaciones a concurrir a los espacios de participación. Las OSC únicamente en algunos casos puntuales instalan determinado tema e inciden en la agenda del espacio.

La participación de la Sociedad Civil en la etapa de diseño, en relación a las otras fases del ciclo de las políticas públicas

En esta dimensión, las opiniones de los entrevistados que representan al Estado se agrupan en dos: por un lado se encuentran quienes dirigen o coordinan los espacios de diálogo, y por otro quienes actualmente no lo hacen pero formaron parte de los mismos y/o conocen en calidad de informantes calificados el funcionamiento actual de estos.

Aquellos a cargo de los dos espacios de diálogo estudiados argumentan que las OSC participan del diseño general de la política en la reflexión, pero no en la decisión. En ambos casos, se reconoce la participación en la implementación de la política como la predominante, por ser las OSC quienes están abocadas a la atención diaria. En el caso del CETI, la intensidad de la participación en el diseño se equipara a la intensidad de la participación en actividades de diagnóstico y control, y se identifica la participación en la evaluación, sensibilización de la ciudadanía y comunicación como la más incipiente.

El otro grupo de opiniones enfatiza el diseño de políticas como un área débil de las OSC en relación a la participación en la ejecución, donde “el rol de ellos estaba muy ligado al modelo de atención, muy ligado a estos centros desde donde gestionan la atención a esta población” (Representante del Estado 3, comunicación personal, 5 de agosto de 2015). También se destaca el papel de las organizaciones en otras tareas específicas, tales como “su

participación sí es relevante en reflexión teórica, investigación, campañas de sensibilización” (Representante del Estado 4, comunicación personal, 8 de agosto de 2015).

Por su parte, las OSC afirman que solamente participan del diseño cuando dan su opinión sobre qué temas consideran prioritarios, independientemente de lo que luego resuelvan quienes tienen el poder de decisión. Más allá de esta puntualización, visualizan la participación en diseño de políticas, al igual que el monitoreo y la evaluación como casi inexistentes, contraponiéndose al fuerte papel desempeñado en la ejecución. “Para las OSC, en el diseño de las políticas públicas hay un gran deber. Gran parte del Estado nos ve como meros ejecutores y nada más, ni seguimiento, ni evaluación ni diseño” (Representante de OSC 5, comunicación personal, 7 de agosto de 2015). Sin embargo, destacan que les gustaría participar más de esta etapa: “Queremos participar más del diseño, queremos participar más [...] que esto sirva, porque después son todas políticas públicas hechas por públicos, con sugerencias y reflexiones nuestras pero que cuando llega el momento de decidir no estamos, no aparecemos” (Representante de OSC 3, comunicación personal, 6 de agosto de 2015)

Quienes no pertenecen ni al Estado ni a la SC y se desempeñan como asesores en los espacios de participación, también comparten esta última percepción, afirmando que “en diseño es en lo que menos trabajan las organizaciones. El tema es que ellos son ejecutores pero no definen la ejecución [...] en temas vinculados a la atención participan más porque es lo que ellos hacen” (Representante de UNICEF, comunicación personal, 18 de agosto de 2015)

Quienes visualizan la participación de la SC en general dentro de lo que tiene que ver con el diseño de políticas públicas como un enorme desafío, que debe ser discutido en el marco de la no adecuación de las demandas de la SC a la nueva coyuntura política nacional:

Hay un nuevo escenario en Uruguay. Mi impresión es que la SC sigue reivindicando espacios que no necesariamente le corresponden en términos de diseño de política, porque veníamos, por poner un punto previo al 2005, de un Estado bastante ausente en un montón de asuntos, temas y ámbitos. El Estado no estaba y la SC de alguna manera ocupaba

espacios. Desde el 2005 a partir del gobierno del Frente Amplio una de las cosas que claramente se plantea y lleva adelante es la vuelta del Estado a un montón de espacios y asuntos que [...]. Entonces con esta vuelta del Estado el escenario cambia, entonces a veces la SC te plantea cosas y vos decís: “pero vos me estás hablando de un escenario anterior”. Ahora, vos podrás decir que hay políticas que el Estado lleva adelante y no convencen, y ahí habrá parte para el diseño, para proponer, pero ahora el estado tomó su lugar y en mi opinión eso es una muy buena cosa (Representante de PNUD, comunicación personal, 17 de agosto de 2015)

En base a las distintas perspectivas es posible afirmar que las OSC participan del diseño únicamente cuando dan su opinión sobre qué temas consideran prioritarios, pero esto no significa que su punto de vista sea incorporado por los tomadores de decisiones. La participación de la SC en el diseño es débil en relación a las otras fases del ciclo de la política, y esta situación representa un desafío en la coyuntura actual, donde el Estado ocupa su lugar como rector de las políticas públicas.

Incorporación por parte del Estado de la participación/acción de propuesta de las OSC

Las perspectivas sobre esta dimensión son coincidentes entre los distintos actores, y en gran parte han sido expuestas en los puntos anteriores, por estar este tema muy vinculado a los restantes.

Quienes hablan en nombre del Estado argumentan que, si bien existe receptividad hacia la opinión de la SC, las decisiones son tomadas por las instituciones estatales, quienes son responsables de la política pública. Las OSC al respecto plantean que, si bien su opinión es escuchada, esta no es incorporada en la decisión adoptada por el Estado:

Tenemos incidencia en el diseño en el sentido de discutir qué temas nos parecen más relevantes o qué objetivos o prioridades; tenemos la oportunidad de intercambiar y dar nuestro punto de vista sobre estas cuestiones [...]; creo q no incidimos, es bastante

frustrante la participación en este momento, ‘te escucho, te valoro, me parece importante la experiencia que tenés, pero a esto lo voy a hacer así, porque nosotros somos el estado y esto va por acá’ Toman nota de lo que decís pero no se incorpora (Representante de OSC 1, comunicación personal, 11 de agosto de 2015)

Obstáculos que encuentra la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el diseño de las políticas públicas de infancia

Existen una serie de factores que obstaculizan la participación de la SC e impactan en el grado de incidencia de ésta en el diseño de las políticas. A continuación se presentan los principales obstáculos identificados por las Organizaciones:

a) La ausencia del financiamiento internacional se visualiza como un factor que quita autonomía a las OSC, las que una vez financiadas por el Estado se abocan sobre todo a ejecutar servicios y no tanto a reflexionar ni participar de distintos espacios de diálogo. Ligado a esto, se produce el hecho de que la SC desearía poder plantear sus ideas con más discrepancia respecto al accionar del Estado, pero al ser quien la financia, no lo hace; “cuando la plata no viene del Estado te movés con otra soltura” (Representante de OSC 1, comunicación personal, 11 de agosto de 2015)

b) La no priorización del fortalecimiento de la SC por parte del Estado, y la visualización de ésta como mera ejecutora de políticas públicas, se traducen en la falta de espacios y recursos para la innovación y formación de los trabajadores de las Organizaciones. Según las OSC, este obstáculo parte de una insuficiente valoración de la participación de la SC por parte del Estado, donde el estado no valora la participación. El estado no valora a la SC en su dimensión. Uruguay tiene una larga trayectoria de SC, y sin embargo no tiene el peso que debería tener. No hay valoración, y eso se traslada a los financiamientos y de ahí la falta de innovación, investigación” (Representante de OSC 5, comunicación personal, 7 de agosto de 2015)

c) La no incidencia de las OSC, produce un des-incentivo a la participación, imposibilitando que la misma se genere y se mantenga en el tiempo.

Por más que se invite a todas las reuniones, el referente puede decir “si, yo vengo a todas las reuniones pero acá no pasa nada”. Cuesta mucho generar la participación y sostenerla, hay que manejar los incentivos a la participación. Que se sienta que el tiempo invertido en ir y participar se vuelque en ser tenidos en cuenta. Más allá de la catarsis colectiva hay que proponer cosas atendibles. Hay que sostener procesos y que en un tiempo medianamente corto, los participantes puedan ver los frutos de su participación (Representante de PNUD, comunicación personal, 17 de agosto de 2015)

d) Los espacios generados desde el Estado, no tienen el fin ni la potestad de tomar decisiones. Este aspecto está vinculado al obstáculo anterior, donde el carácter consultivo y no decisorio de estos espacios de participación termina desalentando a quienes están dispuestos a proponer, ya que “hay pocos mandos medios [...] son espacios donde finalmente no es donde se deciden las cosas, igualmente se abren para que se pongan sobre la mesa aportes, propuestas, sugerencias y críticas” (Representante de OSC 5, comunicación personal, 7 de agosto de 2015)

e) La atomización de espacios de intercambio entre el Estado y la SC genera, en muchos casos, la superposición de los mismos, impactando negativamente en las posibilidades de las OSC de participar en todas las instancias. Sobre este aspecto, debe considerarse además la falta de recursos humanos por parte de las Organizaciones, y que éstos suelen estar dedicados a cuestiones vinculadas a la ejecución de los programas.

f) Las OSC no reciben toda la información necesaria para la participación y, en función de ello, se auto-perciben en una situación de desventaja al momento de dialogar con el Estado.

g) Las Organizaciones perciben que les favorece no facilitar todo su conocimiento al Estado, y así evitar que éste se empodere del mismo y deje de necesitarlas. Según un

representante de las OSC, estas organizaciones “saben que tienen conocimiento para aportar, pero si socializan todo ese conocimiento y la experiencia en algún momento dejarán de ser necesarias para abordar este tema, porque el Estado se hace fuerte” (comunicación personal, 11 de agosto de 2015)

Específicamente para el caso del Comité del SIPIAV, las Organizaciones destacan como obstáculos, el carácter no instituido de su participación en el espacio, y la no inclusión en el mismo de la división convenio del INAU, bajo la cual se encuentran las OSC. Según éstas, el primer aspecto quita formalidad a la incorporación de las Organizaciones en el espacio. En palabras de una de las entrevistadas: “se nos reconoce, pero no se nos legitima desde lo formal. Es como antagónico el posicionamiento” (Representante de OSC 1, comunicación telefónica, 8 de junio de 2020). Y el segundo aspecto, obstaculiza gran parte de los debates que surgen en el Comité respecto a los convenios con INAU, pues no está representada allí la división correspondiente, considerada un actor clave.

Para el caso puntual del CETI, las Organizaciones identifican la no consolidación de este Comité como un espacio en el que se delineen líneas potentes sobre la temática que se traduzcan en programas, lo que, en parte, se explica por la falta de recursos económicos propios, y la falta de interés político sobre el tema trabajo infantil y, por lo tanto, la no inclusión de éste en la agenda pública. Estos aspectos constituyen los motivos de salida de ANONG del CETI en el año 2018. En palabras de los entrevistados: “dejamos porque el espacio tenía las mismas mesetas, sin proyección ni incidencia; sin apoyo político ni económico, es más discursivo que práctico. El trabajo infantil sigue siendo un tema invisible” (Representante de OSC 3, comunicación telefónica, 8 de junio de 2020). “Una cosa es que existan espacios donde se convoque a la SC, y otra es que esos espacios sean relevantes para el diseño de políticas” (Representante de OSC 4, comunicación telefónica, 5 de junio de 2020).

Valoración de los espacios de participación por parte de las OSC y potencial que identifican en el mismo

Las OSC valoran los espacios de participación en la medida en que han podido relacionarse con otros actores, intercambiar opiniones, informarse, formarse y dar a conocer su trabajo. Sin embargo, todos sus referentes coinciden al enfatizar que ambos espacios son “una expresión bastante mínima de lo que deberían ser” (Representante de OSC 4, comunicación personal, 12 de agosto de 2015), siendo necesario definir cuáles son los objetivos de cada uno y avanzar “en que estos espacios sean facilitadores y contribuyan [...]. La idea desde nuestro punto de vista es que el Comité tenga mayor relevancia” (Representante de OSC 3, comunicación personal, 6 de agosto de 2015)

Desde los representantes del Estado se valoran distintos aspectos de la participación de la SC en los Comités abordados, así como también particularidades que hacen a la naturaleza de este actor y que resultan interesantes. A continuación se hace mención de los mismos:

- a) Innovación e investigación, donde se destaca aquí la capacidad de las OSC para desarrollar prácticas innovadoras con calidad técnica, que prueban metodologías y abordan asuntos críticos;
- b) Control social, refiriéndose a la capacidad de evaluar en qué medida se ha avanzado según lo planteado;
- c) Sensibilidad, donde “El rol de las organizaciones ha sido muy importante por esa sensibilidad que, por cómo se desempeñaba el Estado, éste no tenía” (Representante del Estado 2, comunicación personal, 7 de agosto de 2015);
- d) Realización de campañas de sensibilización y difusión sobre temas de interés;
- e) Tensionar la agenda, presionando sobre aquellas problemáticas que desde su perspectiva, merecen atención.

A modo de síntesis, podría decirse que ambos espacios han crecido en cuanto a la cantidad de participantes y han ganado presencia a nivel nacional, aunque a nivel de la

participación de la SC se han mantenido, y las modificaciones con respecto a quienes representan a cada miembro se dan principalmente a partir de los cambios de autoridades de los mismos.

La participación de las OSC a través del tiempo ha tenido diferentes configuraciones en función del nivel de madurez del espacio; las necesidades del momento; la existencia de motivaciones puntuales a la participación; y la adaptación de las OSC a distintos escenarios para la participación. En este último aspecto se identifica como puntos de quiebre a las restricciones de los fondos internacionales para la financiación del trabajo de las Organizaciones y los cambios de gobierno nacional; siendo el período 2010-2015 bastante más restrictivo que el período anterior respecto a la participación de la SC.

En cuanto a la participación de las OSC en la fase de diseño de las políticas públicas, es débil en relación a las otras etapas del ciclo, contraponiéndose al fuerte papel desempeñado en la ejecución. Sin embargo, las Organizaciones igualmente proponen de manera activa durante todo el proceso de diseño, a excepción de la etapa de asignación de recursos, que se maneja exclusivamente en la órbita estatal.

Para el caso del Comité del SIPIAV, las OSC manifiestan que su participación se produce a destiempo, y que encuentran serias dificultades para incidir en las decisiones que toma el Estado. Este nivel de disconformidad no es tal entre las Organizaciones que integran el CETI, y no se menciona la participación a destiempo como una problemática presente.

Todos los entrevistados coinciden en el carácter consultivo y no decisorio de la participación de la SC. Los representantes de los organismos públicos fundamentan esta característica en que es el Estado y no las Organizaciones quien debe tomar las decisiones. Por su parte, estas últimas manifiestan que les gustaría ser parte del proceso de toma de decisiones y no meros ejecutores de cuestiones decididas por el Estado. Desde los organismos internacionales participantes se visualizan las 2 posturas anteriores, justificando la posición del Estado, por ser quien tiene la competencia y responsabilidad política para diseñar, y

destacando la necesidad de repensar el espacio de participación de la SC, logrando que el mismo sea productivo.

Desde la órbita no estatal se identifican los principales obstáculos que encuentra la participación de la SC en las políticas, destacándose: la insuficiencia de tiempo y de los recursos suficientes -de distinto tipo- para que las OSC dediquen tiempo a la reflexión e innovación; la visualización por parte del Estado, de las organizaciones como meras ejecutoras de programas; y la falta de incentivos a la participación, donde aparece el carácter demasiado consultivo de los espacios y la necesidad de la SC de que sus planteos sean tenidos en cuenta.

A modo de conclusión, los distintos representantes de las OSC coinciden al señalar la necesidad de definir cuáles son los objetivos de estos espacios de participación. Esto se considera fundamental para lograr que estos dispositivos faciliten y contribuyan a lo que se proponen alcanzar, y a partir de ello adquirir una mayor relevancia.

Conclusiones

Este trabajo estudió la participación de la SC uruguaya en el diseño de las políticas de infancia durante el período 2010-2019, a partir del análisis de dos espacios nacionales de formación de política pública en el que dialogan las OSC y el Estado: el CETI y el Comité del SIPIAV.

Mediante esta investigación se buscó generar conocimiento sobre el funcionamiento de dichos espacios y la manera en que las OSC participan de las distintas fases que hacen al proceso de diseño de las políticas de infancia, así como también analizar el tipo de participación que éstas llevan a cabo; es decir, si se trata de una participación meramente consultiva o si también forman parte del proceso decisorio.

Dentro de los alcances y limitaciones de este trabajo se destaca la definición del objeto empírico. Si bien los distintos informantes logran abstraerse de la realidad concreta de los espacios de diálogo analizados y reflexionar sobre la problemática a nivel general, la mayor parte de los aportes de este estudio está basada en las perspectivas e interpretaciones de los actores vinculados de forma más o menos directa a los dos ámbitos de participación en cuestión.

Según los resultados obtenidos, la participación de la SC en los dos ámbitos estudiados ha presentado ciertas modificaciones respecto a la cantidad de participantes y quiénes han sido las organizaciones involucradas a lo largo del tiempo. El Comité del SIPIAV, que hasta el año 2010 contó con la participación de las OSC SOMOS y El Paso, incorporó a la Cooperativa Nuevo Horizonte en el 2011, y las tres continúan participando durante todo el período de estudio de este trabajo. Por otra parte, el CETI deja de contar con la participación de la SC en el año 2018, cuando ANONG se retira del espacio tras no encontrar relevancia en el mismo para la incidencia en las políticas públicas.

Además, se observa que la injerencia de las OSC en las políticas de infancia adquiere diferentes configuraciones a través del tiempo, en función de los siguientes factores: el grado de madurez del espacio de intercambio; las necesidades del momento; la existencia de motivaciones específicas a la participación; y la adaptación de las organizaciones a distintos escenarios participativos, identificándose desde el punto de vista de los actores, como puntos de quiebre las restricciones de los fondos internacionales para la financiación del trabajo de las OSC, y los cambios del gobierno nacional.

Concretamente para el caso del Comité del SIPIAV, el grado de madurez de este espacio de intercambio y cuáles han sido sus necesidades desde el momento de su surgimiento, y hasta el año 2019, han impactado en el contenido del diálogo entre los distintos actores participantes del mismo. Dicho diálogo refirió a cuestiones logísticas, administrativas y de organización durante los primeros años y comenzó a incorporar aspectos de la problemática de la violencia hacia niños y adolescentes y su proyección a futuro a medida que transcurría el tiempo.

En el caso del CETI, el surgimiento de investigaciones relevantes en la temática, y la posibilidad de integrar espacios internacionales de intercambio sobre trabajo infantil juegan un papel fundamental como motivaciones específicas a la participación. Ambos constituyen hitos en la participación interna de este comité, y en la integración del mismo en otros espacios de consulta sobre la problemática que lo ocupa.

Por último, las restricciones de los fondos internacionales para la financiación del trabajo de las organizaciones, y los cambios del gobierno nacional, son identificados por los distintos actores consultados como factores que definen las particularidades de los distintos escenarios participativos. En este sentido, la falta de financiamiento internacional lleva a que las OSC comiencen a firmar convenios con el Estado, situación que trae aparejada una serie de consecuencias que se exponen más adelante, al abordar los obstáculos a la participación; por otro lado, cada gobierno nacional establece condiciones más o menos amigables hacia la participación de la SC, que determinan el papel de ésta y su nivel de incidencia en las políticas públicas.

De acuerdo a lo anterior y en concordancia con Cunill-Grau (2014), Aulicino y Díaz (2015) y Rivero (2018) podría decirse que las características de las organizaciones y el contexto nacional e internacional a nivel político, social, económico y cultural, influyen en cómo éstas participan de la política pública, y por ende en el nivel de incidencia que puedan tener sobre la misma. Los resultados en esta dimensión de análisis también coinciden con los hallazgos de Rivero (2013) respecto a las características que adquieren las OSC una vez que el Estado les transfiere la responsabilidad de implementar las políticas públicas. Según la autora, las organizaciones experimentan las siguientes transformaciones: se especializan en determinada temática y espacios de gestión, no sólo del servicio sino también sobre cómo articular con el Estado; así como también se debilitan como actor político, puesto que su actividad se despolitiza.

Por otra parte, según los distintos informantes consultados, tanto del Estado como de la SC, la participación de la OSC específicamente en la fase de diseño de la política de infancia puede definirse como débil, puesto que éstas dedican la mayor parte de su trabajo a la implementación de los planes y programas, y no al diseño, monitoreo y evaluación de los mismos. Desde la perspectiva de las OSC, esta debilidad se explica también por el carácter consultivo y no decisorio de la participación de éstas en el proceso de diseño.

Sin embargo, las organizaciones proponen de manera activa durante las distintas fases que componen el diseño de la política, a excepción de la etapa de asignación de recursos que, tal como explican los interlocutores del Estado y los representantes de las OSC, se maneja exclusivamente en la órbita estatal y no se discute con actores que no pertenezcan al ámbito público.

Otro aspecto que es gestionado casi de manera exclusiva por el Estado es la convocatoria a la participación. Tanto la invitación a las instancias como el orden del día de las mismas, son llevados a cabo por quienes lideran el Comité del SIPIAV y el CETI: la Coordinación de SIPIAV -encabezada por el INAU- en el primer caso, y el MTSS en el

segundo. Las OSC logran instalar determinado tema e incidir en la agenda solamente en casos excepcionales.

En coincidencia con lo expresado en la hipótesis, los entrevistados señalan el carácter consultivo y no decisorio de la participación de la SC; así como, quienes representan a los organismos públicos afirman que el Estado debe tomar las decisiones en materia de política pública. Por su parte, las OSC manifiestan que les gustaría ser parte del proceso de toma de decisiones y no meros ejecutores de cuestiones decididas en la órbita estatal.

Los representantes del PNUD y UNICEF visualizan claramente estas dos perspectivas y explican que, por un lado los representantes de los organismos públicos justifican su posición en el papel del Estado como órgano competente y políticamente responsable de diseñar las políticas; y por otro, las OSC destacan la necesidad de repensar los espacios de participación de la SC, con el fin de lograr una mayor incidencia de ésta en la toma de decisiones entorno a las políticas públicas.

En definitiva, bajo esta modalidad de participación, se establecen los espacios para que las OSC intercambien sus puntos de vista con el Estado, pero las decisiones son tomadas por los representantes de este último. Por lo tanto, nada asegura que la perspectiva de la SC tenga incidencia en el diseño de las políticas. Este hallazgo contradice en parte la hipótesis inicial de investigación, donde se hace referencia a la incorporación por parte del Estado, de las propuestas realizadas por las organizaciones a partir de los espacios de diálogo y consulta.

Esta no coincidencia entre lo que esperan los representantes de la SC y del Estado, respecto a la participación en los ámbitos analizados, en el caso del CETI, constituye un factor que desestimula la participación y explica la salida de ANONG de este espacio de diálogo. Los restantes obstáculos a la participación señalados por los representantes de las OSC están dados por la insuficiencia de tiempo y recursos -de distinto tipo- que imposibilitan la dedicación de tiempo a la reflexión e innovación. En este contexto, las OSC dedican gran parte de su trabajo a la implementación de las políticas, siendo incipiente su participación en las fases de diseño, monitoreo y evaluación. Estas limitaciones, coinciden con los resultados

de la investigación del ISC llevada a cabo en el 2009 por el Instituto de Comunicación y Desarrollo. No obstante, este estudio muestra que las OSC se integran a los espacios de consulta durante casi la totalidad del período analizado, lo que señala que las preferencias y expectativas de las mismas se orientan por una participación más incisiva.

Otra de las limitaciones que las OSC vinculan a lo anterior, refiere a la enorme proliferación de espacios de articulación entre los distintos actores, aspecto ya señalado por Midaglia et. al (2015) y Morales (2016). Sin embargo estos espacios incluyen un número limitado y acotado de actores participantes.

Por otra parte, quienes integran el Comité del SIPIAV, manifiestan reiteradamente que su participación se produce a destiempo, y que a partir de esto encuentran serios inconvenientes para incidir en las decisiones que toma el Estado.

En cuanto a los aspectos positivos de la participación de la SC en estos espacios de discusión, las OSC consultadas valoran el relacionamiento con otros actores, el intercambio de opiniones, el acceso a información que les resulta necesaria para su trabajo diario, y la posibilidad tanto de formarse en la temática que las ocupa como de difundir sus acciones. Por su parte, quienes representan al Estado reconocen que la participación de las organizaciones en estos comités enriquece el funcionamiento de los mismos, puesto que éstas poseen la capacidad para desarrollar prácticas innovadoras con calidad técnica; llevan adelante una función de control social, mediante el cual evalúan en qué medida se ha avanzado según lo planificado; realizan campañas de sensibilización y difusión sobre temas de interés; y logran tensionar la agenda, presionando sobre aquellas problemáticas que según ellas merecen atención.

Finalmente, este estudio permite afirmar, según la opinión de todos los actores consultados, que las OSC que integran los dos comités analizados participan del diseño de las políticas públicas de infancia de manera activa y constante; así como también definen esta participación como “débil”, pues consideran que las organizaciones dedican gran parte de su trabajo a la implementación de las políticas, y su injerencia en otras fases de la política es

incipiente. Quienes representan a las OSC estudiadas, atribuyen esta debilidad además a la modalidad consultiva y no decisoria de su participación, a partir de la cual la SC es escuchada por los organismos públicos, pero nada garantiza que su postura sea tomada en consideración durante el proceso de toma de decisiones.

Con respecto a cuál es la modalidad de la participación, existen coincidencias entre los actores del Estado y de la SC, visto que todos la catalogan como consultiva. No obstante, se visualizan diferencias en las opiniones respecto a la valoración que realizan de la misma: los representantes del Estado la justifican y consideran correcta, puesto que son los organismos públicos quienes poseen la potestad para tomar decisiones; y los referentes de las OSC la critican, pues desean tener un mayor grado de incidencia en el diseño de las políticas. Los actores de la SC asocian la participación consultiva con su involucramiento a “destiempo” en las discusiones que se desarrollan en los espacios de intercambio, lo que les dificulta su incidencia en las decisiones que toma el Estado. Este aspecto, si bien es señalado por todas las OSC entrevistadas, es mayormente destacado por las organizaciones que integran el Comité del SIPIAV, quienes muestran una marcada disconformidad al respecto.

Ante esto, resulta interesante continuar generando investigaciones que analicen la participación de la SC en otros espacios de diálogo, en otras arenas de política -más allá de la infancia-, en fases del ciclo no tan abordadas como lo son el monitoreo y la evaluación, y en diversos escenarios políticos, entendiéndose éstos como uno de los principales atributos que determina la configuración de la participación de la SC en la política pública. Estudios con estas características posibilitarían continuar avanzando en la construcción de conocimientos que contribuyan a la comprensión del relacionamiento de los distintos actores involucrados en las políticas públicas de nuestro país, y a partir de ello contribuir a un mejor desarrollo de las mismas.

Si bien es cierto que la potestad para la toma de decisiones la posee el Estado, sería conveniente repensar los espacios de diálogo entre los actores gubernamentales y la SC, y a partir de ello posibilitar a esta última sentirse más a gusto en estos ámbitos, pues sus preferencias y expectativas se inclinan por una participación que tenga incidencia en el diseño

de las políticas, y la no concreción de esto desestimula la participación, pudiendo suceder – como se corroboró en este estudio- que las OSC se retiren del espacio. Otro aspecto a considerar, ligado a lo anterior, es el carácter no instituido de la participación de la SC en este tipo de ámbitos, puesto que ante cambios de gobierno, las autoridades podrían decidir prescindir de la participación de las organizaciones, lo que debilitaría aún más la relación Estado-SC y se darían las condiciones para la pérdida de una serie de contribuciones que las OSC realizan al participar de los espacios –aún de forma meramente consultiva- y por las cuales son reconocidas y valoradas por el propio Estado, tales como: la concreción de campañas de sensibilización y difusión de temas de interés hacia determinadas poblaciones, el desarrollo de prácticas innovadoras de diversa índole, el ejercicio del control social y la tensión en la agenda pública; acciones que encuentran su impulso y legitimación en los trabajos de investigación y la experiencia en terreno de las propias OSC.

Bibliografía

Acuña, C. H., & Vacchieri, A. (2007). *La Incidencia Política de la Sociedad Civil*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores Argentina.

Aguilar, L. (2007). *La hechura de las políticas* (3ª ed.). D. F., México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguirre, J. L. (2017). Mecanismos causales y process tracing: una introducción. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 11(1), 147-175. Recuperado de <https://revista.saap.org.ar/>

Almonacid, A. (2015). Incidencia de la sociedad civil en espacios institucionalizados de participación en Bogotá. Recuperado de https://cider.uniandes.edu.co/Documents/Trabajos%20de%20grado/Incidencia_sociedad_civil_36.pdf

Aulicino, C., & Díaz, G. (2015). *Políticas públicas de desarrollo infantil en América Latina. Panorama y análisis de experiencias*. Recuperado de <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2016/03/FINAL-Politicas-publicas-de-desarrollo-infantil-en-AL-2.pdf>

Baqueiro, A. H. (2015). The Participation of Civil Society Organizations in Public Policies in Latin America. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 27(1), 86–104. <https://doi.org/10.1007/s11266-015-9573-3>

Bastarrica, F., Peregalli, A., Pereira, J., & Nathan, M. (2010). *Participación de la sociedad civil en las políticas de infancia: una mirada desde el proceso del policy making*. Documento presentado en IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, Uruguay. Recuperado de http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa_8_Pereira%20et%20al.pdf

Birkland, T. (2011). *An introduction to the policy process. Theories, concepts and models of public policy making* (3ª ed.). Armonk, New York: M. E. Sharpe.

Casa, M., & Villegas, B. (2015). El proceso de construcción de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA): ideas, filtros institucionales y capacidades estatales en

juego. En *Cuaderno de Ciencias Sociales y Políticas Sociales n° 1. Políticas Sociales en cercanía, infancia y juventud en contexto de pobreza y vulnerabilidad social* (1.^a ed., pp. 29-64). Recuperado de

<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/7623/1/Cuaderno%20CSPS%201.pdf>

Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, XXIII(1), 5-46.

Cunill-Grau, N., Fernández A, M., & Thezá Manríquez, M. (2015). La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. *Polis (Santiago)*, 12(36), 289-314. <https://doi.org/10.4067/s0718-65682013000300013>

Díaz, C. (1998). El Ciclo de las Políticas Públicas Locales: Notas Para su Abordaje y Reconstrucción. Recuperado 3 septiembre, 2016, de <http://blogs.unlp.edu.ar/introdsocio3/files/2017/10/Cristina-Diaz-El-ciclo-de-las-politicas-publicas-locales.pdf>

Gerstenfeld, P., Fuentes, A., & NU. CEPAL. Oficina de Montevideo. (Eds.). (2005). *Estudios y Perspectivas*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5031/S05899_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Gómez, J. (2010, agosto). El ciclo de las políticas públicas. Recuperado 28 marzo, 2015, de https://www.academia.edu/4272888/el_ciclo_de_las_politicas_publicas_Gomez_CEPAL

Gonzalez, R. (2012). Lógica de gobernanza y participación efectiva de los actores no estatales en el policy making de las estrategias de combate a la pobreza y vulnerabilidad social del Uruguay (2005-2010). En Serna M. (Ed.), *Uruguay social. Vol. 5. Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales* (pp. 223–238). Montevideo, Uruguay: Marcia Barbero.

Graña, F. (2005). *Diálogo social y gobernanza en la era del "Estado mínimo"*. Montevideo, Uruguay: Cinterfor/OIT.

Grau, O. (2014). Gobernanza y redes de políticas públicas: el caso de la política habitacional chilena. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (12). <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i12.10209>

Jara Ibarra, C. (2013, 15 diciembre). (Des) Movilización de la sociedad civil en América Latina: Factores tras las trayectorias de participación social. Recuperado 16 febrero, 2018, de <https://journals.openedition.org/polis/943>

Llancar Etcheverry, C. (2007, 20 diciembre). Sociedad civil y participación ciudadana - cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones. Recuperado 26 marzo, 2019, de <http://www.scielo.br/pdf/inter/v9n2/a07v9n2.pdf>

Mallo, S. (1997). América Latina: Entre la razón y el sujeto. Una mirada a Alain Touraine. *Revista de Ciencias Sociales*, 11(13), 20–26. Recuperado de https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/6797/1/RCS_Mallo_1997n13.pdf

Midaglia, C., Alarcón, A., Castillo, M., & Villegas, B. (2015). La protección a la Primera Infancia (Informe final del convenio: Uruguay Crece Contigo – Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales). Recuperado de http://www.academia.edu/20015157/Protecci%C3%B3n_a_la_Primer_Infancia_en_Uruguay

Midaglia, C. (2000). *Alternativas de protección a la infancia carenciada: la peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Mizrahi, M. (2014). SIPIAV (Informe de gestión 2013). Recuperado de file:///C:/Users/Gestion/Downloads/2013_Informe_de_Gestion_SIPIAV.pdf

Morales, P. (2016). *Uruguay y las políticas sociales: el problema de la coordinación y la intersectorialidad*. Recuperado de <https://hdl.handle.net/20.500.12008/17956>

Morás, L. (2012). *Los hijos del Estado: fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay* (2ª ed.). Montevideo, Uruguay: Servicio Paz y Justicia.

Muñoz, C. (2012, 30 agosto). Observando las alianzas de colaboración entre organizaciones sin fines de lucro y organizaciones estatales chilenas. Recuperado 16 febrero, 2019, de <https://journals.openedition.org/polis/6505>

Muñoz Machado, S. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Madrid, España: Civitas.

Pereira, J., & Nathan, M. (2009). *Acción Pública No Gubernamental y Convención sobre los Derechos del Niño en Uruguay* (Informe Uruguay para el proyecto “Civil Society and the Convention on the Rights of the Child”). Recuperado de http://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=24

Rivero, S. (2018). Colibri: Relación Sociedad Civil - Estado para la gestión de Políticas Sociales : ¿un campo ocupacional consolidado para Trabajo Social? *Fronteras*, 11. Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy>

(2016). *Políticas públicas de gestión conjunta Sociedad Civil - Estado en Uruguay: la pérdida de las fronteras*. Presentado en III Foro Latinoamericano de Trabajo Social, La Plata, Argentina. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/64512>

(2013). *De la acción política a la gestión. Sociedad Civil en movimiento* (Tesis presentada como requisito para postular al título de Doctor en Ciencias Sociales con mención en Trabajo Social). Recuperado de https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/8019/1/TD_RiveroSilvia.pdf

Serna, M. "Las políticas de la pobreza en el pos consenso de Washington : más allá y más acá del liberalismo social". *Revista de Ciencias Sociales* [en línea]. 2008, v.21, n.24, pp. 47-60

Sorj, B. (2005, noviembre). *Sociedad Civil y Relaciones Norte - Sur: ONGs y Dependencia*. Recuperado 30 diciembre, 2018, de http://www.centroedelstein.org.br/pdf/workingpapers/wp_1_espanol.pdf

Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de casos* (2.^a ed.). Madrid, España: Morata.

Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Basics of qualitative research. Techni ques and procedures for developing grounded theory*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.

Sutton, R. I. (1997). Crossroads—The Virtues of Closet Qualitative Research. *Organization Science*, 8(1), 97-106. <https://doi.org/10.1287/orsc.8.1.97>

Valles, M. S. (2007). *Entrevistas cualitativas*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Van de Ven, A. H., & Poole, M. S. (1990). Methods for Studying Innovation Development in the Minnesota Innovation Research Program. *Organization Science*, 1(3), 313-335. <https://doi.org/10.1287/orsc.1.3.313>

Glosario

ASU - Acción Sindical Uruguaya

ANEP - Administración Nacional de Educación Pública

AGNA/CIVICUS - Affinity Group of National NGO Associations

ANONG - Asociación Nacional de ONG Orientadas al Desarrollo

CIU - Cámara de Industrias del Uruguay

CNCS - Cámara Nacional de Comercio y Servicios

CORE - Comisión de Refugiados

CEE - Comité Coordinador Estratégico de la Infancia y Adolescencia

CETI - Comité de Erradicación del Trabajo Infantil

CONAPEES - Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia

CNCLVD - Consejo Consultivo Honorario de Lucha contra la Violencia Doméstica

CNC - Consejo Nacional de Coordinación

CNCHDDNA - Consejo Nacional Honorario y Consultivo de los Derechos del Niño y Adolescente

CND - Convención de los Derechos del Niño

UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

FMAM - Fondo para el Medio Ambiente Mundial

FCES - Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur

FIP - Foro Internacional de las Plataformas Nacionales de ONG

ISC - Índice CIVICUS de la Sociedad Civil

ICD - Instituto de Comunicación y Desarrollo

INAU - Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay

INAME – Instituto Nacional del Menor

INN - Instituto Interamericano del Niño

MIDES - Ministerio de Desarrollo Social

MEC - Ministerio de Educación y Cultura

MSP - Ministerio de Salud Pública

MTSS - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

MINTERIOR - Ministerio del Interior

ONU - Organización de las Naciones Unidas

OIT - Organización Internacional del Trabajo

OSC - Organizaciones de la Sociedad Civil

PYMES - Pequeñas y Medianas Empresas

PITCNT - Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PPD - Programa de Pequeñas Donaciones

INFAMILIA - Programa Infancia, Adolescencia y Familia

REDLAMYC - Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes

SIPIAV - Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia

SC - Sociedad Civil

TIP - Trabajo Infantil Peligroso

Anexos

Fuentes documentales y sitios web

ANONG Uruguay. (2013). Nuestros Asociados - Anong. Recuperado 20 agosto, 2015, de <https://www.anong.org.uy/nuestros-asociados.html>

ANONG Uruguay. (2013). Quiénes Somos - Anong. Recuperado 10 marzo, 2014, de <https://www.anong.org.uy/quienes-somos.html>

Asociación Civil El Paso. (2012). Quienes Somos / Asociación Civil El paso / ONG. Recuperado 24 agosto, 2016, de <http://www.ongelpaso.org.uy/quienes-somos>

Banco Mundial. (1997). *El Estado en un mundo en transformación* (Informe sobre el desarrollo mundial). Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/973681468778813985/pdf/341310spanish.pdf>

CETI Uruguay. (2013). CETI Uruguay. Recuperado 16 mayo, 2015, de <http://cetiuruguay.org/>

CIPPUS ONG. (2015). CIPPUS | Nosotros. Recuperado 25 septiembre, 2016, de <https://www.cippus.org.uy/nosotros>

Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia. (2008). Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación. Recuperado 20 mayo, 2016, de <http://www.anong.org.uy/docs/noticias/Documento%20ENIA%2020nov08.pdf>

CONAPEES. (2016). CONAPEES - Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Uruguay. Recuperado 3 noviembre, 2018, de <http://www.nohayexcusas.org.uy/conapees.html>

Gurises Unidos. (2008). Gurises Unidos | ¿Quiénes somos? Recuperado 24 septiembre, 2016, de <http://www.gurisesunidos.org.uy/>

INAU. (2019, 22 enero). Historia. Recuperado 24 de julio de 2020, de <https://www.inau.gub.uy/institucional/historia>

INFAMILIA. (2014). Comité de Coordinación Estratégica. Recuperado 3 noviembre, 2018, de <http://www.infamilia.gub.uy/gxpsites/page.aspx?1,7,89,O,S,0>,

Instituto de Comunicación y Desarrollo. (2009, octubre). Índice CIVICUS de la Sociedad Civil. Recuperado 18 febrero, 2015, de <http://www.anong.org.uy/docs/Proyecto%20J/Relatoria.pdf>

Mapeo de la Sociedad Civil Uruguay. (2015, 6 septiembre). Asociación Civil SOMOS :: Mapeo de la Sociedad Civil. Recuperado 6 julio, 2016, de <http://www.mapeosociedadcivil.uy/organizaciones/asociacion-civil-somos/>

MIDES. (2009, 8 julio). Espacio de Diálogo Social. Recuperado 3 noviembre, 2016, de <http://www.mides.gub.uy/2837/espacio-de-dialogo--social>

MIDES. (2010, 31 agosto). Consejos Sociales. Recuperado 3 noviembre, 2018, de <http://www.mides.gub.uy/3523/consejos-sociales>

Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia. (2015). SIPIAV. Recuperado 25 agosto, 2015, de <http://www.inau.gub.uy/dependencias-principales/sipiav.html>

Uruguay Digital. (2017, 29 noviembre). Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente - CNCHDDNA - Ministerio de Educación y Cultura (MEC) | Catálogo de Participación Ciudadana. Recuperado 3 noviembre, 2018, de <https://catalogo-participacionciudadana.portal.gub.uy/ambitos/consejo-nacional-consultivo-honorario-de-los-derechos-del-nino-y-adolescente-cnchddna>

Guías utilizadas durante la fase de trabajo de campo

Cada instancia de entrevista comienza con el relevamiento de una serie de aspectos que definen el perfil y la trayectoria biográfica de cada uno de los entrevistados. Tales aspectos son los siguientes:

- Profesión
- A qué se dedica
- En qué lugares/ámbitos se desempeña
- Descripción de la trayectoria
- Tiempo que lleva integrando el espacio de participación
- Rol/función que desempeña en este espacio; a qué miembro representa

Si representa a una OSC:

- Características básicas de la OSC que representa: orígenes; trayectoria; si es de base o segundo orden.

Pauta de entrevista A (para quienes representan/coordinan/son referentes de un espacio de participación)

Sobre este ámbito de participación:

- ¿En qué consiste?
- En términos generales ¿Cómo funciona?
- ¿Cuáles son sus miembros? ¿Quiénes participan representando a cada uno de estos miembros? (solicitud datos de contacto para posteriormente entrevistarlos) ¿Qué rol y/o función desempeña cada uno?

En cuanto a las modificaciones de este espacio a través del tiempo:

- ¿Han habido variaciones en la cantidad de participantes?
- ¿Son siempre los mismos los que participan? ¿Y a través del tiempo?
- ¿Cuáles han sido las principales modificaciones que ha sufrido este espacio a través del tiempo en términos del proceso de participación?

Pauta de entrevista B (para todos los entrevistados)

-¿Participan las OSC en la etapa de identificación de aquellos “problemas” para los cuales habría que diseñar políticas públicas?

-¿De qué manera participan en esta etapa?

-¿Considera que inciden en esta etapa con su participación? ¿Por qué?

-¿Participan las OSC en la etapa de definición de objetivos y metas relevantes a los problemas identificados?

-¿De qué manera participan en esta etapa?

-¿Considera que inciden en esta etapa con su participación? ¿Por qué?

-¿Participan las OSC en la etapa de búsqueda de soluciones para el logro de las metas acordadas?

-¿De qué manera participan en esta etapa?

-¿Considera que inciden en esta etapa con su participación? ¿Por qué?

-¿Participan las OSC de la etapa de asignación de recursos?

-¿De qué manera?

-¿Considera que inciden en esta etapa con su participación? ¿Por qué?

-¿Qué tipo de participación llevan a cabo durante la etapa de diseño de la política?

-¿Se trata de una participación de tipo consultiva o también forman parte de la etapa de decisión?

-¿Cómo lo hacen?

-¿Qué tipo de decisiones llevan a cabo?

-¿Participan del qué, del cómo o de ambos?

-¿Cómo lo hacen?

-¿Esta participación surge de un pedido a participar por parte del Estado o es una iniciativa de las OSC establecer el diálogo sobre determinado tema?

-¿Considera que podrían participar más? ¿Cómo? ¿En qué aspectos?

-¿Cómo es la participación tanto en cantidad como en calidad en la etapa de diseño, en relación a las otras fases del ciclo de las políticas, es decir la ejecución, el monitoreo y la evaluación?

-¿A qué cree que se debe esto?

-¿En qué medida esta participación/acción de propuesta de las OSC es “considerada”/tenida en cuenta/incorporada en términos prácticos por el Estado?

-¿Cuáles son los principales obstáculos que encuentra la participación de las OSC en la etapa de diseño de las políticas públicas de infancia?

-¿En qué medida este espacio de participación es valorado por las OSC (o por el Edo, según corresponda)?

-¿Qué potencial identifican en el mismo?