



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Facultad de  
Psicología  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA



Ciencias Sociales

**Universidad de la República**  
**Facultad de Medicina – Facultad de Derecho**  
**Facultad de Psicología – Facultad de Ciencias Sociales**

**Programa de Maestría en**  
**Derechos de Infancia y Políticas Públicas**

**Análisis de las competencias y roles del Instituto del Niño y  
Adolescente del Uruguay.**

**Lic. Enf. Esp. José Luis Priore**

**Director de Tesis**  
**Prof. Christian A. Mirza**

Montevideo, Uruguay

**2021**

Lic. José Luis Priore Di Salvatore

**Análisis de las competencias y roles del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.**

Tesis presentada al Programa de Maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas de la Facultad de Psicología de la Universidad de la República Oriental del Uruguay cohorte 2017, como requisito para la obtención del título de Magister en Derechos de Infancia y Políticas Públicas.

Tutor de Tesis: Prof. Christian A. Mirza  
Montevideo, Uruguay, septiembre de 2021.

*Si quieres que te vaya bien en la vida,  
debes elegir bien a tus padres. \**

---

\* Frase adaptada de Joseph Eugene Stiglitz, economista y profesor estadounidense. Premio Nobel de Economía 2011.

## **Lista de Acrónimos**

ASSE.....Administración de los Servicios de Salud del Estado.

BM.....Banco Mundial

CDN.....Convención de los Derechos del Niño.

CNA.....Código de la Niñez y la Adolescencia.

CEPAL...Comisión Económica para América Latina y el Caribe

DD.....Direcciones Departamentales de INAU.

FMI.....Fondo Monetario Internacional

ENIA.... Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia.

INAU.....Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

INISA.... Instituto de Inclusión Social Adolescente.

MSP.....Ministerio de Salud Pública.

NNA.....Niñas, niños y adolescentes.

OSC.....Organización de la Sociedad Civil.

PP.....Políticas Públicas.

SDGT...Sub Dirección General de Gestión Territorial.

SDGP...Sub Dirección General Programática

## Resumen

El presente estudio exploró y analizó el desempeño de los niveles de meso y micro gestión del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay en referencia a los roles y funciones atribuidas durante el año 2020.

La investigación propuso un diseño metodológico de carácter exploratorio descriptivo y analítico, mediante estudio de casos múltiple, utilizando como metodología una combinación cuali y cuantitativa, combinando varios tipos de fuentes. Las áreas de micro gestión de las Direcciones Departamentales se estudiaron mediante una encuesta con indicadores de estructura, procesos, resultados y calidad, y por medio de entrevistas en profundidad a los integrantes de las áreas de mesogestión de las Subdirecciones Generales del instituto. Finalmente, a través de la técnica de grupo focal con agencias de infancia externas al instituto, se analizaron los niveles de desempeño en el rol asignado.

Los resultados mostraron que la institución se encuentra en un proceso de readecuación caracterizado por un cambio de modelo de gestión y en el cual existen líneas estratégicas comunes desde el nivel central de mesogestión hacia el territorio.

Estas líneas institucionales mostraron buenos grados de desempeño a nivel de la microgestión, principalmente en el área de ejecución que también responde al gran nivel de demanda de atención existente y en el que el instituto parece ser el único con capacidad de respuesta.

Esto tiene consecuencias en las otras dos áreas de gestión: planificación y principalmente la supervisión. En referencia a este último rol, la supervisión se aplica principalmente en agencias contratadas por el instituto, y tiene poca incidencia a nivel general de la política pública de infancia del país. Esto también podría ser consecuencia del nivel subordinado que ocupa el instituto en el escenario nacional de política de infancia. Sin embargo, existen experiencias de participación del instituto en espacios interinstitucionales en los que se evalúa satisfactoriamente la función supervisora.

*Palabras clave:* Política Pública, Organización y Administración, Defensa del Niño

## Summary

This study explored and analyzed the performance of the meso and micromanagement levels of the Institute of Children and Adolescents of Uruguay (INAU), concerning the roles and functions attributed during 2020.

The research proposed an exploratory descriptive methodological design and analysis, through a multiple case study, using a qualitative and quantitative approach, combining various types of sources. The micro-management areas of the Departmental Directorates were studied through a survey with indicators of structure, processes, results, and quality, and through in-depth interviews with the members of the meso-management areas of the institute's General Sub directorates. Finally, through the focus group technique with childhood agencies outside the institute, performance levels in the assigned role were analyzed.

The results showed that the institution is in a process of readjustment, characterized by a change in the management model and in which there are common strategic lines from the central meso-management level to the territory.

These institutional lines showed good levels of performance at the micro-management level, mainly in the execution area, which also responds to the high demand for care and in which the institute seems to be the only one with the response capacity.

This has consequences in the other two areas of management: planning and mainly supervision. Regarding this last role, supervision is mainly applied in agencies hired by the institute and has little impact at the general level of the country's public policy for children. This could also be the consequence of the subordinate level that the institute has on the national childhood policy scenario. Nonetheless, there are experiences of the institute's participation in inter-institutional spaces in which the supervisory function has been deemed satisfactory.

Keywords: Public Policy, Organization and Administration, Defense of Children



## INDICE GENERAL

Capítulo 1. CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	3
1.1 Pertinencia de la investigación.....	3
1.2 Fundamentación del valor social y académico de la investigación.....	5
1.3 Estado del Arte .....	8
1.3.1 Antecedentes de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño.....	8
1.3.2 Antecedentes de descentralización en otras áreas de política pública en Uruguay....	9
1.4 Preguntas de Investigación .....	11
1.4.1 Pregunta principal. ....	11
1.4.2 Preguntas subsidiarias.....	11
1.5 Objetivos de la Investigación.....	12
1.5.1 Objetivo Principal. ....	12
1.5.2 Objetivos específicos.....	12
1.6 Hipótesis de Partida .....	12
1.7 Dimensión Del Análisis .....	13
Capítulo 2. MARCO CONCEPTUAL .....	20
2.1 Evolución histórica de la infancia .....	20
2.2 Políticas de bienestar en NNA en Uruguay .....	23
2.3 Marco regulatorio de la niñez y adolescencia en Uruguay .....	29
2.4 Otros instrumentos internacionales sobre NNA .....	37
2.5 Gestión pública.....	39
2.6 El rol del estado: micro, meso, macro.....	46
2.7 Evaluación .....	50
Capítulo 3. METODOLOGÍA .....	51
3.1 Formulación del problema .....	51
3.2 Diseño Metodológico .....	52
3.3 Indicadores relevados. ....	54
3.4 Técnicas utilizadas en la recolección de datos.....	63
3.5 Criterios de inclusión de referentes. ....	65
3.6 Material y métodos .....	67
3.7 Financiación de la Investigación.....	69
3.8 Autorizaciones institucionales.....	69
3.9 Consideraciones Éticas .....	69

Capítulo 4. RESULTADOS .....	72
4.1 Resultados de la Encuesta de Microgestión.....	72
4.2 Principales hallazgos de las Entrevistas de Mesogestión.....	94
4.2.1 En referencia al nivel de mesogestión institucional, su estructura, funcionamiento y características.....	94
4.2.2 Con respecto a los preceptos institucionales.....	99
4.2.3 Planificación, ejecución y rectoría.....	101
4.3 Principales hallazgos de las Entrevistas del Grupo Focal .....	112
4.3.2 Planificación, ejecución y rectoría.....	115
4.3.3 INAU y la interinstitucionalidad de la PP de infancia. ....	120
4.3.4 Respuesta social .....	123
Capítulo 5. ANÁLISIS .....	126
Capítulo 6. CONCLUSIONES .....	131
7. CRONOGRAMA DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN .....	140
8 BIBLIOGRAFÍA.....	141
8.1 Bibliografía citada.....	141
8.2 Bibliografía consultada.....	146
9 DOCUMENTOS CONSULTADOS .....	150
10 ANEXOS.....	153
10.1 Anexo 1: Validación de Comité de Ética de la Investigación.....	154
10.2 Anexo 2: Autorización institucional: .....	156
10.3 Anexo 3: Formulario de información del estudio: .....	158
10.4 Anexo 4: Formulario de consentimiento informado.....	160
10.5 Anexo 5: Formulario de Encuesta Nivel Micro Gestión .....	161
10.6 Anexo 6: Formulario de Entrevista Nivel Meso Gestión .....	163
10.7 Anexo 7: Formulario de Entrevista Grupo Focal .....	165
11. INDICE DE TABLAS .....	166
12. INDICE DE GRÁFICOS .....	167

## Capítulo 1. CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

### 1.1 Pertinencia de la investigación

En función del cumplimiento de las competencias asignadas por ley, el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (en adelante INAU), cuenta con un Manual de Funciones y Estructura Orgánica (2018), documento que determina y describe las distintas áreas que componen el instituto, así como las funciones específicas, dependencia y coordinación de cada una de ellas. Dicho manual describe las áreas jerárquicas (Directorio y Gerencia), las áreas de mesogestión institucional (integradas por Direcciones Administrativa, Territorial y Programática-Rectora) y las de microgestión que son las de aplicación de la política en territorio. Es en este sentido, que el instituto INAU se describe como un organismo encargado de la función de programar y ser rector de las políticas de niñas, niños y adolescentes (en adelante NNA), pero también de llevar a cabo la ejecución de las mismas en diferentes modalidades de atención, propias o coordinadas con otras instituciones públicas y privadas. Estas dos áreas de mesogestión en rol programático-rector y ejecutor en una misma institución y a un mismo nivel jerárquico requiere necesariamente de una articulación intra e intersectorial de gran magnitud para poder llevar adelante el papel asignado a la institución en cuanto a las funciones como instituto de la niñez y adolescencia en nuestro país.

Si bien la historia ha mostrado una lenta trayectoria en cuanto a la evolución de los derechos sociales de los niños, Etchebehere (2009), menciona que *“en relación a los derechos civiles, la preocupación es más reciente y aún están subordinados la discrecionalidad de los adultos desde relaciones asimétricas de dependencia y poder”* (p.7). En el marco histórico de avances, es a través de la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (en adelante CDN), en 1989 cuando la conceptualización de niños como sujetos de derecho se posiciona más firmemente. En ella se habla por primera vez de los niños como sujetos legales independientes, al establecer los derechos de

participación en los artículos 12, 13, 14, 15 y 17, denominados por algunos autores “nuevos derechos de ciudadanía”, en donde se busca instalar una postura que finalice el periplo histórico de posturas contradictorias.

En nuestro país, la expresión de la CDN, se constituye con la aprobación de la Ley 17.823 mediante la cual se aprueba el Código de la Niñez y la Adolescencia (en adelante CNA), se crea el INAU fundamentado en la CDN, que prioriza la visión del niño como Sujeto de Derecho. Las competencias del INAU están establecidas en el Artículo 68 de la referida Ley<sup>1</sup> en donde se definen entre otras funciones los preceptos institucionales y marcos orientadores legales y regulatorios de la niñez y adolescencia.

La investigación indagó acerca de los preceptos institucionales existentes, los principales tipos de funciones desarrolladas, los logros, problemas planteados y posibles planos de convergencia y divergencia, para describir y analizar las interrelaciones de los procesos de gestión y coordinación intersectorial entre los niveles de meso y microgestión. Buscó, además, describir fortalezas y debilidades en cuanto a las funciones de cada una de las competencias y realizó finalmente una serie de propuestas.

De esta forma, se espera que esta investigación aporte al conocimiento sobre los procesos que se llevan a cabo en uno de los organismos cruciales de las políticas públicas en NNA del Uruguay mediante el análisis de logros y dificultades, intentando proveer insumos que permitan dar las necesarias garantías a los mismos como sujetos de derechos.

---

<sup>1</sup> <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9108476.htm>

## 1.2 Fundamentación del valor social y académico de la investigación

En términos generales se puede entender por evaluación la actividad de comparar un determinado proceso o resultados específicos con propósitos u objetivos previamente establecidos o planteados. La evaluación en políticas públicas intenta formular juicios sobre lo esperado de ellas e intenta establecer los valores que están detrás de sus objetivos, pues el objetivo de toda política pública debe ser la solución de una dificultad social, definida ésta como una contradicción entre un estado observado y una expectativa valorada a alcanzar. Amaya (2005), define la evaluación *“como una práctica política y técnica de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar aspectos de la definición e implementación de las políticas públicas”* (p. 2).

Evaluar, por ende, consiste en confrontar la validez de un determinado proceso, y ésta junto al análisis están en interrelación necesaria por cuanto la primera suministra información de base necesaria para el segundo. A su vez, la evaluación es más descriptiva que el análisis, ya que al demostrar qué fue lo que sucedió, incluye necesariamente una visión retrospectiva. Por otra parte procesos, metodología e indicadores de evaluación de políticas públicas deben ser particulares y propios de la administración pública y a su vez diferentes de aquéllos utilizados en la administración privada.

El análisis en cambio va más allá y a partir de la evaluación intenta explicar por qué se dieron los hechos en tal o cual sentido. Por tanto, se evalúa fundamentalmente para proceder al análisis y observación de los principales factores directivos y elementos rectores más importantes de incidencia. Dunn (1994), menciona que el análisis de las políticas públicas (en adelante PP), consta de cinco fases que, si bien son independientes entre sí, conforman un ciclo complejo y no lineal de actividades intelectuales: la estructuración del problema, el estudio de casos futuros (forecasting), la recomendación de opciones políticas, el monitoreo o seguimiento, y la evaluación. *“Cada etapa se fundamenta en un tipo de información relevante o policy relevant information”* (p.29).

El autor también señala que el análisis de las políticas públicas *“es una actividad intelectual y práctica orientada a la creación, evaluación crítica y la comunicación de conocimiento <de> y <en> el proceso de elaboración de políticas”* (Dunn, 1994, p. 29).

Por tanto, las evaluaciones del proceso de gestión política son necesarias dado que permiten contar con evidencia sobre el funcionamiento de un proceso y cómo mejorarlo. Generalmente se desarrollan a través de la obtención y procesamiento de información (indicadores) que son recolectados y analizados a diferentes niveles de tomadores de decisiones para mejorar la calidad de programas y por ende del gasto público. *“La evaluación permite tomar decisiones a través de la comparación de distintas alternativas. Tanto en la vida cotidiana, como en los proyectos, programas y políticas, sean sociales o productivos, públicos o privados, se requiere de una evaluación para decidir cursos de acción”* (Cohen y Martínez, 2004).

En la presente investigación, sin haber profundizado los aspectos metodológicos de la evaluación y monitoreo, o si éstos son de impacto o de proceso, se buscó profundizar acerca del lugar jerárquico que el Instituto ocupa a nivel de las PP de NNA y en su relación con el MIDES, además de describir fortalezas y dificultades para poder operacionalizar determinadas actividades del INAU. Estos hallazgos orientarían a los aspectos de gestión de corto, mediano y largo plazo en las áreas programática y de rectoría, como consecuencia de la necesidad del cumplimiento simultáneo en territorio de los aspectos de ejecución. Se podría pensar que el rol ejecutor de las políticas de infancia a nivel territorial implicaría un gran esfuerzo en la gestión institucional y que ello podría tener consecuencias en el rol programático-fiscalizador de dicha política

Para que la CDN no quede limitada a un aspecto meramente discursivo, se requiere conocer y analizar cómo las acciones y los procesos se llevan adelante por parte de las instituciones mandatadas a cumplirlo. *“Abarcar estas dimensiones requiere acciones concluyentes en las que el Estado y las*

*organizaciones sociales logren hacer sinergia para superar las tensiones, impulsar y consolidar acciones firmes y políticas claras” (Giorgi, 2012).*

*“Básicamente, se señala que el INAU ha reemplazado el antiguo Instituto Nacional del Menor y sus funciones clásicas, que representaba el sistema tutelar en el Uruguay. Sin embargo, la matriz de la institucionalidad no ha cambiado substancialmente y la transformación institucional y de prácticas ha sido muy lenta. En este sentido, daría la impresión que gran parte de los esfuerzos del INAU están en el ámbito de la ejecución y cumplimiento de la multiplicidad de funciones que le da el Código y no en la necesaria coordinación y en la formulación de políticas sociales para toda la infancia y la adolescencia.” (Morlchetti, 2013, p.68)*

Lo antes expuesto explicaría en parte las razones por las que se “camina lento” en la implementación de las políticas; existen decisiones tomadas con presupuestos aprobados y gran parte de la población valora y demanda las acciones...sin embargo múltiples factores implicados en la gestión hacen que los procesos se enlentezcan y los plazos se alarguen más allá de lo previsto. Mientras tanto el tiempo pasa y las generaciones también y aunque en el nivel discursivo se proponga lo contrario, una parte de la población permanece aún “librada a su suerte”. (Cerutti, Canetti, Duarte, Parafita, 2014, p.44)

### **1.3 Estado del Arte**

#### ***1.3.1 Antecedentes de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño.***

La ratificación de la CDN en los países ha traído aparejada la necesidad de incorporar el mandato de protección integral de NNA a la política pública de las naciones. Surgen así las legislaciones que designan organismos y encomiendan de diferentes formas y estrategias la gestión sobre niñez y familia en los Estados que han adherido al cumplimiento del acuerdo.

México es un ejemplo de descentralización de área programática, ejecutiva y rectora: el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) responde al mandato de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), formalizándose así un mecanismo que tiene como una de sus principales atribuciones, generar una nueva manera de realizar políticas públicas desde el más alto nivel de decisión gubernamental donde todas los NNA puedan exigir y ejercer sus derechos.

González, N., Miranda, M., Ramírez, D., (2016) analizan la ley y su decreto reglamentario y en ella describen como se prevé la evolución hacia un Sistema Nacional de Protección Integral, encabezado por el propio Titular del Ejecutivo Federal y que contará con representación de la sociedad civil. En ella, queda determinado un Programa Nacional y Evaluación de las Políticas Vinculadas con la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que establece entre sus competencias las políticas, objetivos, estrategias, líneas de acción prioritarias, metas, indicadores para el ejercicio, respeto, promoción y protección integral del cumplimiento de los derechos de los NNA (arts. 24 al 33); por otra parte, una Secretaría Ejecutiva, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, es la responsable de la coordinación operativa de su aplicación encomendada a los Estados y Municipios. Finalmente se encomienda al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para evaluar la pertinencia de la política.

Ecuador es otro ejemplo de separación estratégica de planificación, rectoría y ejecución. En el año 2003 el Congreso Nacional adoptó el Código de la Niñez y Adolescencia. Morlchetti (2013), afirma que el Código establece un Sistema

Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia integrado por tres niveles de organismos (Art 192): a) Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas de niñez y adolescencia: El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y Los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia. b) Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos: Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, la Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia y la Defensoría del Pueblo y Defensorías Comunitarias de la Niñez y Adolescencia. c) Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos: entidades públicas y privadas de atención.

El Salvador adoptó en el año 2009 la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA). A través de él, el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA), es la máxima autoridad del Sistema de Protección Integral cuyas funciones son el diseño, aprobación y vigilancia de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, la coordinación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia y la defensa efectiva de los derechos de NNA. (Art. 134 y 135), estando a cargo de los Gobiernos Central y Municipales la implementación del Sistema de Protección, así como suministrar la información que solicitaren relacionada con el estado de situación de la niñez y adolescencia. (Art. 106 y 107) a través de una Red de Atención coordinada y supervisada por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (Art. 170).

### ***1.3.2 Antecedentes de descentralización en otras áreas de política pública en Uruguay.***

Existen algunas experiencias a nivel nacional de separación de la gestión territorial de la planificadora-rectora, como es el caso de lo dispuesto por la Ley Nº 18.331 que creó ASSE, como servicio descentralizado del MSP en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud. ASSE se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del MSP y si bien fue dentro del marco del SNIS, sin dudas

esta decisión ha permitido que el MSP se encuentre más favorecido para llevar adelante la planificación programática de la política de salud y sus áreas de fiscalización, al desligarse de la gestión del cuidado de salud de más mil puntos de atención y poco más de un millón de usuarios que implica ASSE, el mayor prestador asistencial del país. Otro ejemplo más vinculado a INAU es la reciente separación de la gestión de la privación de libertad adolescente mediante la Ley 19.367 que creó el Instituto de Inclusión Social Adolescente (en adelante INISA) que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y disponiendo en otro organismo la gestión de todas las medidas judiciales de los adolescentes infractores.

## **1.4 Preguntas de Investigación**

### **1.4.1 *Pregunta principal.***

¿Es eficaz el desempeño de los niveles de meso y micro gestión del INAU en referencia a los roles y funciones atribuidas?

La intervención pública se define a través de objetivos y programas de acción que buscan dar respuesta y resolver una situación o problema y su eficacia está dada en la medida en que la intervención contribuya a su solución. Cuando esto no sucede, la intervención debe ser revisada y evaluada dado que se están empleando recursos del presupuesto sin que haya resultados o beneficios para la sociedad. Si bien a través de la investigación se buscó producir conocimiento relativo al objeto de análisis, por otra parte también se hizo necesario establecer y construir elementos más específicos para hacer posible tal explicación. En este sentido, para abordar el problema que planteó dicha pregunta, fue pertinente intentar desglosarla en preguntas subsidiarias, que nos permitieran esclarecer los componentes del estudio.

### **1.4.2 *Preguntas subsidiarias.***

- 1- ¿Cuáles son los preceptos institucionales que describen a cada uno de los niveles de meso y microgestión del INAU en relación a las acciones que deben desempeñar?
- 2- ¿Cuáles son las principales características de los roles asignados a dichos niveles en lo que refiere a su composición, objetivos, funcionamiento, actividades y resultados?
- 3- ¿Cuáles son las principales características estructurales y formas de funcionamiento de las distintas áreas de la microgestión?

## **1.5 Objetivos de la Investigación**

### **1.5.1 Objetivo Principal.**

Generar conocimiento sobre el desempeño de los niveles de meso y micro gestión del INAU y analizar los mismos en referencia a los roles y funciones atribuidas.

### **1.5.2 Objetivos específicos**

- Describir los principales preceptos institucionales a nivel de mesogestión del Instituto y su aplicación en relación a las acciones que desempeñan el nivel de microgestión.
- Conocer las principales características del desempeño de cada uno de los niveles en lo que refiere a su composición, objetivos, funcionamiento, actividades y resultados.
- Indagar acerca de la estructura de las diferentes áreas de microgestión, y cómo se desempeñan los roles asignados en territorio, analizando potencialidades, limitaciones y conflictos.

## **1.6 Hipótesis de Partida**

Los preceptos institucionales y lineamientos estratégicos del INAU definidos por las áreas de mesogestión son eficaces cuando logran una aplicación plena a nivel de la microgestión en el rol ejecutor-territorial, pero también en los roles programático y fiscalizador.

## 1.7 Dimensión Del Análisis

De forma esquemática, se pueden definir básicamente que la dimensión que orientó el proceso de investigación estuvo centrada en la evaluación de un instituto referente en política de infancia. Las evaluaciones de los procesos de gestión política son necesarias dado que permiten contar con evidencia sobre el funcionamiento de un proceso y cómo mejorarlo.

Generalmente se desarrollan a través de la obtención y procesamiento de información que son recolectados y analizados a diferentes niveles de tomadores de decisiones, para mejorar la calidad de programa y por ende del gasto público.

Es sabido que el investigador no se presenta ante la realidad de una manera inocente, desinteresada y espontánea, sino que, más bien, este encuentro surge desde su inicio por las intenciones, por los objetivos de su investigación, por su necesidad y pretensión de verificar una hipótesis o de responder a la pregunta de investigación que constituye el corazón de su diseño (Maxwell, 1996).

*“La decisión del investigador acerca de si seleccionará los rasgos que le son comunes con el sujeto conocido o aquellos otros que considera que lo diferencian de él y de otros, está fuertemente vinculada con los propósitos, con el « ¿para qué?» y el « ¿para quién?» de la investigación que realiza. Por eso tal decisión no puede sino ir acompañada de una reflexión para saber, por ejemplo, si su intento radica en transformar o en mantener el modelo vigente de sociedad o si busca modificar o conservar su posición en ella.” (Vasilachis, 2006, p. 55)*

Como se mencionó previamente, el documento Manual de Funciones de INAU (2018) es un documento que aprueba la estructura orgánica del Instituto y donde se describen y establecen las funciones específicas, la dependencia y coordinación de las distintas unidades organizacionales. En él encontramos

que, en concordancia con lo establecido en el cumplimiento del Art. 68 de la Ley 17.823 se describe al INAU como el organismo encargado de la función de programar y ser rector de las políticas de niñas, niños y adolescentes, pero también le asigna la ejecución de las mismas en diferentes modalidades de atención, propias o coordinadas con otras instituciones públicas y privadas y con la sociedad civil.

Interiorizándonos en el mencionado manual, encontramos la descripción de las Unidades Organizativas que integran las áreas de la microgestión institucional, con sus relaciones jerárquicas, grados de dependencia, objetivos, naturaleza de la función y las actividades clave más relevantes o vinculantes al área de consideración. Realizando una observación más profunda de las dos Unidades de mesogestión de la institución que son la Sub Dirección General Programática (en adelante SDGP) y la Sub Dirección General de Gestión Territorial (en adelante SDGT), las mismas fueron disgregadas en una tabla descriptiva de elaboración propia con las características de cada una de ellas y la relación que podrían corresponder al vínculo con el rol planificador-rector-fiscalizador y al rol ejecutor. También se desarrollaron las competencias signadas en el nivel de microgestión, con una disgregación de las competencias de las Direcciones Departamentales (en adelante DD), que en la investigación sometieron a análisis. Dado que toda institución requiere de un área administrativa para el cumplimiento de sus fines, la Sub Dirección General Administrativa no fue incorporada a la Tabla y no se consideró en la presente investigación. Tampoco se consideraron otras áreas de Monitoreo institucional y Planificación Estratégica, dado que la investigación buscó hacer foco en las líneas de interacción entre las dos Sub Direcciones (nivel meso) y las DD (nivel micro). Las Tablas 1 al 3 presentan las diferentes Unidades Organizativas, sus objetivos, actividades más relevantes y roles definidos respectivamente.

**Tabla 1***Áreas de Mesogestión - Manual de Funciones de INAU (2018)*

<u>Unidad Organizativa</u>	<u>Objetivos</u>	<u>Actividades clave más relevantes</u>	<u>Rol Definido</u>
Sub Dirección General Programática	Dirigir, coordinar y controlar las acciones vinculadas al diseño y la planificación de los lineamientos programáticos del Instituto, con una perspectiva amplia que comprende lo directamente realizado por el sistema INAU, así como otras iniciativas que se consideren prioritarias para la infancia y adolescencia, en concordancia con la planificación estratégica del INAU.	Diseñar y planificar los lineamientos programáticos, proponiendo al Directorio las metas, poblaciones a priorizar, modalidades de intervención, resultados y criterios de calidad que los proyectos deben cumplir.	Planificador- rector- fiscalizador
		Generar propuestas para el diseño de políticas sociales de la infancia.	
		Dirigir y controlar el proceso de trabajo con niños y adolescentes a fin de verificar el cumplimiento de los criterios de calidad y los objetivos definidos por el instituto.	
		Evaluar las propuestas de nuevos servicios y proyectos que realicen diversos actores, recomendando al Directorio las decisiones a tomar.	
		Diseñar, implementar y dar seguimiento a las estrategias de coordinación interna y externa en lo que tiene que ver con las líneas programáticas y las transversales.	
		Sistematizar la información de gestión de las intervenciones, infancia y la adolescencia y las políticas públicas dirigidas a ellas, y sus resultados, aportando la misma al Área de Planeamiento Estratégico y Presupuestal.	

Elaboración propia

**Tabla 2***Áreas de Mesogestión - Manual de Funciones de INAU (2018)*

<u>Unidad Organizativa</u>	<u>Objetivos</u>	<u>Actividades clave más relevantes</u>	<u>Rol Definido</u>
Sub Dirección Gral. de Gestión Territorial	Dirigir y coordinar el Sistema INAU en todo el territorio nacional a partir de los lineamientos de política emanados de Directorio, Dirección General a fin de dar respuesta a las necesidades de los niños, niñas, adolescentes y sus familias	<p>Planificar y gestionar la implementación a nivel territorial de los lineamientos estratégico-programáticos del INAU definidos como necesarios y convenientes para la población objetivo a nivel territorial.</p> <p>Identificar y analizar las necesidades relativas a la Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y sus Familias, y planificar y optimizar la capacidad de respuesta del Sistema INAU en todo el territorio nacional.</p> <p>Promover y coordinar junto a distintos actores institucionales la conformación y fortalecimiento de acciones articuladas de protección a la infancia y adolescencia de carácter departamental y regional, dando seguimiento a las mismas</p>	Gestiona la Ejecución

Elaboración propia

**Tabla 3***Áreas de Microgestión - Manual de Funciones de INAU (2018)*

<u>Unidad Organizativa</u>	<u>Objetivos</u>	<u>Actividades clave más relevantes</u>	<u>Rol Aparente</u>
Direcciones Departamentales	Objetivo: Dirigir, controlar y coordinar la implementación de los lineamientos estratégicos-programáticos del INAU a través del desarrollo de acciones articuladas de protección a la infancia y adolescencia, en el ámbito del Departamento.	<p>Planificar e implementar la estrategia departamental de gestión de INAU en el ámbito departamental en concordancia con los lineamientos estratégicos, programáticos, de gestión territorial y de administración</p> <p>Elaborar propuestas que aporten al proceso de construcción de los lineamientos estratégicos, programáticos, de gestión territorial y de administración.</p> <p>Liderar la conformación de sistemas de protección a la infancia y adolescencia de carácter local, generando espacios de diálogo y articulación, con niños, niñas y adolescentes, actores estatales y organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>Asegurar una adecuada articulación de las actividades de INAU en el territorio, con la de otros actores locales.</p> <p>Controlar que la derivación de los niños, niñas y adolescentes se realice a los servicios más adecuados para su atención y gestionar las mejores respuestas de derivación frente a bloqueos o interrupciones en las trayectorias de protección.</p>	Ejecutor en Territorio

Elaboración propia

Como se mencionó previamente, no se incluyó la Sub Dirección Administrativa. En cuanto al análisis de las otras dos Sub Direcciones Generales, surge el papel planificador, de coordinación y control de la Sub Dirección General Programática en cuanto le insta a establecer las líneas estratégicas y de control de las políticas de infancia en Uruguay, en cumplimiento del Art. 68 del CNA. Dichas competencias han surgido a través de la Comisión de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales<sup>2</sup> comisión que tiene carácter interinstitucional y es coliderada por INAU y el MIDES. A partir de ese espacio surge la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030 (año 2008), documento de consenso en cuyo diseño participaron instituciones del Estado, sociedad civil, partidos políticos, academia, sistema de las Naciones Unidas y NNA. La ENIA compendió una propuesta de orientaciones estratégicas para formular políticas de mediano y largo plazo sobre infancia buscando contemplar el enfoque de derechos y equidad, principalmente en los planos de género, generaciones y territorial. El documento posee cuatro líneas de acción a saber: apoyo a la familia, protección de la primera infancia, fortalecimiento del sistema educativo y fortalecimiento del sistema de protección.

Sin dudas el INAU encabezando esta estrategia nacional tiene un rol preponderante, tal como también se establece por ley, en cumplimiento de su rol y que se describe en las bases documentales acordadas. Asimismo, no agregadas en la tabla, la SDGP posee líneas programáticas específicas para familia, niñez y adolescencia, cada una de ellas con sus áreas de fiscalización correspondiente (sin mencionar otras áreas como trabajo infantil o espectáculos públicos, por ejemplo).

---

<sup>2</sup> No debe confundirse con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales que es un ámbito de asistencia al Gabinete Social del Poder Ejecutivo y está constituido por los representantes de los Ministerios miembros del Gabinete Social: Ministerios de Economía y Finanzas, de Educación y Cultura, de Trabajo y Seguridad Social, de Salud Pública, de Turismo y Deporte, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y Ministerio de Desarrollo Social quien lo preside. (Decreto 236/2005). <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/236-2005>

Por otra parte, en el área de territorio, encontramos también dentro del INAU una SDGT con igual jerarquía a la Programática que es la ejecutora de los planes de acuerdo a lo establecido por la línea programática. Es de carácter nacional subdividido en departamentos y regionales de acuerdo a la implementación estratégica de cumplimiento. Estas dos áreas de mesogestión en rol programático-fiscalizador y ejecutor se encuentran a un mismo nivel jerárquico de acuerdo a la documentación institucional.

A través de la investigación se indagó en los roles de los dos niveles de meso y microgestión institucional buscando identificar, describir y analizar los lineamientos institucionales del área meso y la eficacia de aplicación en el área micro a nivel territorial. Se realizó un análisis de diferencias entre los componentes ideales y reales de ambas áreas, buscando la existencia de brechas (GAP Analysis) y describiendo acciones y recomendaciones en las identificadas.

## Capítulo 2. MARCO CONCEPTUAL

### 2.1 Evolución histórica de la infancia

Parece existir acuerdo respecto que la infancia es un fenómeno cultural que depende del contexto socio histórico y no un hecho no meramente “natural” siendo por ello que ha tenido diferentes visiones a lo largo de la historia. Un recorrido de su evolución histórica ha mostrado diferentes apreciaciones del concepto antes mencionado. Puerto Santos (1980) hace mención a una concepción de infancia que se resume brevemente en algunos momentos claves clave de construcción social a lo que se hace referencia: a) el niño como dependiente e indefenso, (los niños son un estorbo, los niños son un yugo) sobre los años 354 – 430; b) la concepción de niño malo desde el nacimiento (s XV); c) el niño como ser indefenso, necesitado de cuidado; d) la concepción del s XVI del niño como ser adulto inacabado o adulto pequeño; e) en los siglos XVI y XVII se le reconoce con una condición innata de bondad e inocencia y se concibe al infante como un ángel o como bondad innata; f) a partir del s XVIII se construye una concepción de infante como ser primitivo o inacabado, al que le falta para ser alguien y llegando finalmente al S XX en el que se reconoce una nueva categoría: “el niño como sujeto social de derecho”.

Ariès (1986), menciona que estos cambios en las concepciones de la infancia han sido lentos e imperceptibles, pasando muchas veces desapercibidos y que nuestros contemporáneos no se han percatado de ellos: *“la actitud de los adultos frente al niño ha cambiado mucho en el curso de la historia y, ciertamente sigue cambiando hoy día ante nuestros ojos.”* (Ariès, 1986, p. 5). Para el autor, la noción de infancia se configura a partir de dos momentos históricos: un primer momento anterior al S XIII – XIV (en donde no están muy diferenciados de los adultos en tanto comparten las actividades con éstos y se mantiene sobre ellos cierta indiferencia). Y un segundo momento, que corresponde a un vuelco sentimental y de interés hacia la infancia (mignotage) como tal, identificada entre los s XVII y XVIII, en donde Aries analiza el arte medieval y renacentista. Previamente en la Edad Media, los niños estaban representados como adultos en miniatura y es a partir del s XVIII en el que

surgen representaciones propias de niños vinculados a la iconografía religiosa, que el autor describe como un avance en la identificación propia de la infancia. Las representaciones laicas también identifican un mojón similar en los siglos XV y XVI, que transita desde imágenes de niños con adultos hasta representaciones de niños solos, que prácticamente se consolidan a partir del s XVII, siglo que, según el autor, da comienzo de una identificación propia de la infancia, con un sentimiento de identificación colectiva, que era prácticamente desconocida en la Edad Media.

Sin embargo, este segundo momento destaca dos sentimientos derivados de la concepción de desprotección y expresan por un lado la dependencia del niño al adulto, configurándose la concepción de ser falto de autonomía y necesitado de cuidado, pero de un cuidado que se instala primero en el sentimiento de amor maternal y luego del adulto, pero que conllevará en consecuencia a la pérdida de autonomía. Por otro lado, surge el sentimiento de mirar a los niños como objeto de estudio y normalización a través de una segunda institución que se instala en esta introducción al mundo adulto y que es la escuela, siendo los pedagogos los sujetos destacados en este proceso. Avanzando un poco más en esta concepción moderna, encontramos algunos conceptos coincidentes como el planteado por Narodowski (2013), en el que las características occidentales heteronómicas de la infancia y su dependencia traen como consecuencia la obediencia del niño hacia el adulto a cambio de protección: *“este sentimiento expresa la dependencia personal del niño al adulto y la necesidad de protección por parte de éste. Por lo tanto, empieza a mirarse al niño como un ser moralmente heterónimo y es así como se planteó el surgimiento del sentimiento moderno de amor maternal”* (Narodowski, 2013, p.18). Por otra parte, Postman (1994), describe cómo se instaló una corriente unificadora del concepto de infancia a través del desarrollo de manuales que proveyeron los insumos mediante el cual la institución escolar se comprendería como un espacio de disciplinamiento con un criterio unificado de acuerdo a pautas sociales y políticas preestablecidas. Este espacio de disciplinamiento se produce en el marco de la continuidad de la disciplina iniciada en el hogar.

Ariès (1987), plantea la existencia de tres tipos de infancia. Un primer tipo en la que se visualiza al infante desprotegido, dándose a la obediencia y como consecuencia a la protección, adoctrinada para la adultez, enfocada a la conveniencia de los adultos y entrenada para ser los niños obreros y niñas de labores domésticas del futuro; la segunda que surge del producto de la innovación tecnológica en la que los niños y adolescentes introducen a dicho mundo a los adultos, en la que la tecnología media en la relación con los adultos y los posiciona a llevar nuevos estilos de vida casi a la misma altura de éstos, y una tercera en la que se identifica una infancia desrealizada y desprotegida; es el niño que transcurre solo, independiente, dejando de lado la protección del adulto y que es considerado por la sociedad y la pedagogía un problema y un peligro, siendo así derivado a manos de las autoridades y de la psiquiatría. *“Son niños que se desrealizan para conseguir el sustento diario, y es muy difícil que los adultos tengan un sentimiento de ternura y protección hacia ellos ya que son muy independientes y desobedientes”* afirma Ariès (1987). Se pensaba que estos chicos iban a ser salvados por la escuela pública, pero esta los consideraba como incorregibles y altamente peligrosos. Leopold (2012) hace referencia a esta configuración dicotómica de centralidad y subordinación entre infancia y minoridad *“con la que se concibió la infancia moderna, en virtud de la confluencia en la figura del niño de atributos débiles y malignos, no solo dividirá el universo de la infancia entre niños y <menores>, también fraccionará internamente el universo de la minoridad, entre abandonados e infractores”*. (Leopold, 2012, p. 106), y donde para entender a estos menores ya no se acude a tratados pedagógicos sino a tratados penales o psiquiátricos, es decir, su lugar ya no era la escuela sino un instituto correccional o la cárcel.

De esta forma, esta infancia catalogada como minoridad, la que particularmente toma el estado para hacerse cargo, y que en nuestro país ha sido preocupación:

*“Se trata de saber con absoluta exactitud cómo debemos encauzar el tratamiento de los menores de edad en situación de riesgo, débiles por su edad, débiles por su situación física, débiles por su situación familiar,*

*débiles por su situación patrimonial -débiles, de los más débiles de la población-, para hacer que en el futuro sean ciudadanos de bien y no necesiten ningún tipo de corrección como consecuencia de las infracciones que en el futuro se puedan convertir en delitos” (Leopold, 2012, p. 105).*

## **2.2 Políticas de bienestar en NNA en Uruguay**

La evolución de ciudadanía ha sido producto de una construcción histórica consecuencia de una serie de eventos de adquisición de “derechos”, que inicialmente se generaron como una conciencia en la humanidad para posteriormente cristalizarse como norma. Estos conceptos tienen dos elementos de acción simultánea que las relaciona: por un lado, la concepción de unión entre personas o colectividades y la consecuencia insalvable que de ella deviene, dado que el individuo que pertenece a un grupo tiende a separarse de otros a los que no pertenece. El otro concepto es a la interna de la colectividad, y responde a que esta diferenciación de colectividades implica que los integrantes de cada una de ellas tienen estatus diferenciados, lo que a su vez refuerza la cohesión al interior de la colectividad y su separación de las otras colectividades. Durkheim (1964) refiere que la sociedad está unida por un sentido de acciones colectivas de solidaridad, y que las diferentes sociedades tienen diferentes tipos de convenciones que las conducen. Es así que la concepción de grupo de pertenencia se conforma con individuos que comparten actitudes, costumbres, valores, generando contratos comunes y de similares valores en la religión, estilos de vida, etc. generando individuos con derechos y también obligaciones.

Sin embargo, a la interna de los grupos operan ciertos factores que no logran un nivel de bienestar básico igualitario en toda la sociedad. Bienes, oportunidades y recursos deben ser garantizados considerando una visión de justicia social y de realización de la plena ciudadanía social, por igual a todos los miembros de una sociedad. Así, la idea de la inclusión social *“no sólo implica revertir la exclusión sino también hacer posible la mayor autodeterminación de los actores en juego”* (Hopenhayn, 2007, p.38). Si bien ciertos grupos diferentes pueden compartir algunos elementos comunes, sólo

en la interna de una colectividad se puede conformar una comunidad política: es decir, un conjunto relativamente amplio de individuos (ciudadanos) que toma decisiones vinculantes relativas a su colectividad o que selecciona a quienes las toman, lo que implica el disfrute de los derechos de expresión, reunión y asociación (ejercicio de ciudadanía).

En el tránsito histórico de esta construcción han sido catalogados mojones o lo que...

*“...tradicionalmente se distinguen como «tres generaciones» de derechos. Los derechos de la «primera generación» (o de los textos que los enuncian) están orientados sobre todo a la tutela de las libertades clásicas; éstas se dirigen, por un lado, a impedir intromisiones injustificadas en la persona como ser moral y en su esfera privada y, por otro, a permitir la formación autónoma de las propias decisiones y la manifestación del pensamiento individual. La «segunda generación» se ocupa sobre todo de la tutela de los «derechos sociales», elaborados sobre las huellas de las doctrinas que llevaron a la realización del Welfare State. Los derechos de la «tercera generación» contestan a necesidades cuya importancia ha sido apreciada más recientemente; se trata de los relativos a la salud, a la vivienda, al entorno o medio, a la paz, etc.” (Pizzorusso, 2001, pp. 296-297)*

Por tanto, si bien la primera generación determinó la conformación de derechos civiles y políticos, la explotación de la clase trabajadora que se genera como consecuencia de la expansión industrial genera un conflicto entre capitalistas y trabajadores, producto de la demanda y necesidad de afianzar los derechos de este débil sector social. Es en esta coyuntura y como resultado de la presión y la acción social colectiva del movimiento obrero es que el Estado asume la necesidad de atender esas demandas sociales (entre ellas la educación y la salud), iniciándose un papel estatal interventor y de protección en los sectores más débiles para asegurar ciertas condiciones en las áreas educativa, laboral y social entre otras, deviniendo en la universalización de los derechos civiles y el nacimiento de la ciudadanía moderna concebida como “*el origen de la*

*capacidad del individuo de actuar socialmente y los que crean las condiciones necesarias para la acción social en democracia” (Marshall, 1998, p.141).*

Este autor también plantea que es en el contexto de construcción y legitimación de los estados de bienestar, que los procesos de universalización de los derechos de seguridad social, es decir, las pensiones, la salud, junto a los servicios sociales, el derecho a la educación, la cultura y otros, son considerados como necesarios de abarcar al conjunto de los ciudadanos no solo a los trabajadores. Es en ese contexto que se intentó estructurar una forma de democracia e igualdad social buscando reconciliar la división de clases que se constituía en esa época.

*“La preocupación de las clases dirigentes por el problema de la pobreza es ciertamente muy antigua. Sin embargo, la noción «de política social» del Estado —esto es, la idea de que el Estado institucionalmente debe intervenir de manera continuada y sistemática sobre las relaciones civiles en protección de los sectores sociales más desfavorecidos o vulnerables— es relativamente moderna. Y más moderna aún es la idea de que «el grupo-objetivo» de la política social del Estado debiera ser la población que vive en condiciones de «pobreza» o «extrema pobreza». (Martínez y Palacios, 1996. P.8).*

Aquí interesa introducir el tema de las políticas sociales como principio que, más allá de ser un instrumento que busca la reducción de la pobreza, debe ser considerado como principio de igualdad social en un contexto determinado, como *“un conjunto sistemático de acciones que tienen como finalidad dirigir el esfuerzo social hacia la satisfacción de las necesidades de la gente” (Terra, 1990. p.8).* En esto es importante la intervención estatal como forma de autoridad y que según Tilly (1990, 1998) remite a tres funciones fundamentales: la extracción de recursos de la comunidad, la asignación y distribución de esos recursos y la regulación de las acciones aceptables y no aceptables, generando incentivos y desincentivos en las otras tres esferas descentralizadas de la acción: el mercado, las familias y la comunidad.

Filgueira (2015), describe el proceso de evolución del Estado social y políticas públicas en nuestro país dentro de un modelo que acompañó el proceso latinoamericano: a) el Estado social minimalista de inicios del S XX, propio de la etapa liberal exportadora que se caracterizó por la asistencia y exclusión de cierto grupo de población y con una posición higienista, salubrista y de control y disciplinamiento y que transcurre hasta la década de 1930-1940. b) El Estado social de base contributiva producto del modelo de sustitución de importaciones, en donde se inician los primeros esfuerzos de construcción de ciudadanía social. Este modelo se desarrolla en el marco de la Alianza para el Progreso y que acompañó un modelo liderado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en todo el continente; modelo desarrollista que transcurre hasta la década de 1970-1980 y en donde el estado de bienestar se caracterizó por una postura estatal paternalista y clientelar. c) Un Estado social refractario producto del modelo neoliberal-exportador, con una propuesta económica y social influenciada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) propio de la era del Consenso de Washington. Se desmanteló el Welfare anterior y las políticas sociales se focalizaron en los más pobres, siendo éstas compensatorias y de bajo coste. Época coincidente con la dictadura, se buscó instituir nuevamente la lógica de la efectividad del bienestar en la población en base a la acumulación del producto, recortándose el gasto destinado a políticas sociales, con liberación de la economía y en donde el aparato estatal represor controló el reclamo social (Terra 1990). Las consecuencias fueron tan trágicas que se generaron posteriormente programas de inversión social a instancias del BM y el FMI a efectos de compensar el costo social consecuente: empobrecimiento, deterioro social y pérdida de ingresos y empleo: *“fueron las mismas instancias neoliberales quienes aplicaron tales programas como paliativo ante el deterioro social ocasionado por la estrategia neoliberal”* (Lerner, 1996. P. 95). d) Por último, en la actualidad<sup>3</sup> se está desplegando un cuarto momento del Estado social neodesarrollista *“que combina criterios de necesidad, contribución y ciudadanía,*

---

<sup>3</sup> Al mencionar el término “en la actualidad” se hace referencia al año de publicación del trabajo del autor, dado que Filgueira conceptualiza ese texto alrededor de los años 2014-2015

*y se imbrica con un modelo abierto y de orientación exportadora, pero con participación renovada del Estado” (p.50).*

Sin dudas, en general podemos considerar que en los últimos años se han observado en nuestro país cambios en la concepción y gestión de las políticas sociales, apuntando a un diseño que busca promover la participación, el control social, la voluntad de acciones integradas e integrales, desde una perspectiva de derechos y tendiendo a una coordinación político-programática. La creación del Ministerio de Desarrollo Social en el año 2005 es un claro ejemplo, así como en el aumento y desarrollo de espacios para lograr acuerdos intersectoriales e interinstitucionales. Midaglia (2008) plantea que estas acciones desarrolladas por el gobierno de izquierda en nuestro país, han buscado articular acciones para permitir afianzar la atención a los sectores sociales caracterizados principalmente por la precariedad laboral y la pobreza.

Retomando el análisis del modelo de bienestar de los 90, encontramos que el mismo se caracterizó por un paradigma deslocalizado, con una retirada del estado, un régimen mercado centrista y un papel central de las agencias internacionales de financiamiento. Barba (2003), afirma que este rumbo en políticas sociales tuvo una fuerte consecuencia en el crecimiento de la pobreza urbana que se configuró principalmente en las zonas de las periferias de las ciudades, un débil dinamismo en la creación de empleo, una fuerte correlación entre pobreza, género y etnia y principalmente a destacar una infantilización de la pobreza. Esto podría estar explicando las afirmaciones de Mirza (2018), en que el ejercicio de los derechos de ciudadanía necesita además de las comunes fuentes de provisión de bienestar (comunidad, mercado y familia), una combinación con una serie de dispositivos públicos (cuerpos burocráticos y profesionales; normas de accesibilidad, servicios y bienes públicos; regulación de las prestaciones económicas; etc.), denominados en su conjunto matriz de bienestar.

*“Así, resultaba plausible la emergencia de una nueva matriz de bienestar, que estando en construcción, demostraba que es posible revertir los procesos de pauperización que históricamente han padecido las grandes*

*mayorías e incluso más, apostar a reconfigurar y cristalizar los sistemas de protección social con equidad e inclusión*". (Mirza, 2018, p. 15)

Filgueira (2007) también considera que los regímenes de bienestar son mucho más que los dispositivos sociales estatales, y los mismos deben evaluarse no solamente en función de los esfuerzos de inversión y su comparación con otros países, sino también en el marco del grado de respuesta de dichos esfuerzos a las estructuras de producción de riesgo y distribución de riesgo social. Riesgos que se presentan en la mayoría de las sociedades y en todas las etapas del ciclo vital: los niños debido a la dependencia familiar como base de su desarrollo personal; los adolescentes buscando resolver su autonomía; los jóvenes desafiando el inicio concomitante de los ciclos productivo y reproductivo; los adultos buscando mantenerse vinculados a la esfera productiva; los ancianos enfrentado la pérdida de relaciones con el mercado, con sus familias y sus comunidades. Mirza (2014) afirma:

*"En esta dirección coincidimos plenamente con Filgueira (2001), cuando en referencia al rol del Estado afirma que ni el mercado ni los formatos organizacionales de las instituciones primordiales (la familia, los vecindarios urbanos) son capaces de cumplir eficientemente y "por sí solas con el rol integrador". (p. 18)*

La relevancia del Estado viene dada por las funciones que cumple en la conformación de las estructuras de oportunidades, en la medida que impacta en *"la producción, distribución y uso de activos que facilitan la movilidad social"*. (p.18). Otros autores también coinciden con lo expresado: Esping-Andersen (1990, 1999), Adelantado y Noguera (1999) también consideran que dentro de la estructura las desigualdades van más allá de *aquellas "originadas por la clase social; dichas esferas corresponden al mercado, al Estado, lo doméstico-familiar y la esfera relacional (la esfera pública)"* (Mirza, p. 17).

### **2.3 Marco regulatorio de la niñez y adolescencia en Uruguay**

Desde una aproximación histórica, muchas posiciones han señalado que la categoría infancia ha sido un proceso de construcción social. García Méndez (1991) expresa que la historia de la infancia es la historia de su control social institucional. Las políticas de protección referida a NNA tuvieron una evolución histórica, transcurriendo inicialmente desde una postura de control exclusiva del ámbito familiar. En nuestro país, la Constitución (1967) en sus artículos 40 y siguientes impone un tratamiento especial para la infancia y la adolescencia como grupo. El artículo 41 inciso 2 de la Constitución expresa acerca de las medidas necesarias para que la infancia y juventud sean protegidas contra el abandono corporal, intelectual o moral de sus padres o tutores, así como de la explotación y el abuso. Por otra parte, el Código Civil de 1868 constituyó una primera etapa en la cual los temas vinculados a NNA eran patrimonio de la familia, institución que estaba dotada de un importante grado de autonomía. La evolución de la normativa nacional en el tema infancia siempre giró en los ejes familia y Estado, hasta que queda en evidencia la imposibilidad de cumplir el papel integrador social mutando a ser instituciones de disciplinamiento. Fue necesaria la construcción de una instancia específica y de una ideología de control y socialización: el juez de menores y lo que se denominó la doctrina de la situación irregular. La matriz tutelar comenzó a instalarse con la aprobación de la ley 3738, del 24 de febrero de 1911, y se consolidó con el Código del Niño de 1934, que sufrió múltiples modificaciones.

Posteriormente, fue a través de la CDN que la normativa internacional establece los postulados de reconocimiento los derechos de NNA, estableciéndose la adecuación nacional de dicha norma a través del Código de la Niñez y la Adolescencia, promulgado el 7 de setiembre de 2004. Una de las transformaciones fundamentales que presenta este código es el cambio del paradigma de la situación irregular hacia un concepto de los NNA como sujetos de derechos que son universales, indivisibles, irrenunciables, interdependientes, inalienables y principalmente exigibles. Analizando cómo opera en la infancia el “rol integrador” antes mencionado, si bien los procesos

de Estado social se iniciaron a partir del siglo XX, no fue hasta la década de 1970-1980 en que surgieron algunos movimientos en reclamo de una posición de plena igualdad entre niños y adultos. La necesidad del reconocimiento de los derechos civiles y políticos de los niños se sustentaba en el paradigma de que mientras les fueren negados, se perpetuaba el sistema de dominación sobre ellos.

En este sentido, Wintersberger (2006), expone que el estado de bienestar ha históricamente significado una posición de protección paternalista y adulta frente a la infancia, en donde los adultos definen el mejor interés del niño, en una suerte de actitud de “familización”, decidiendo que es lo mejor para ellos. Shamgar y Hadelman (1994) agregan que esta postura amparada en los términos de protección no sólo los invisibiliza, sino que también los silencia. Dicho de otra manera, la condición de madurez, responsabilidad y capacidad de los niños no responde tanto a la edad sino al estatus social que las instituciones y los gobiernos les permiten y les adjudican, siendo ésta una vía válida para la inclusión ciudadana de ellos y la condición para su reconocimiento y su presencia pública como parte de la sociedad.

Así, los derechos de los niños podrían ser *orientados desde una postura hacia el derecho de ser “diferentemente iguales”* (Moosa-Mitha, 2005, p.386), encontrándonos frente a una definición de ciudadanía dinámica, o sea como un proceso que se construye y se transforma a través de prácticas.

Es en este marco de avances, que en el año 1989 el concepto de niños como sujetos de derecho se instala de forma más firme, a través de la aprobación de la CDN por las Naciones Unidas. En ella, se posiciona a NNA como lo que algunos autores denominan “nuevos derechos de ciudadanía” es decir, como individuos legales independientes y con derecho a participación.

*“Tales imágenes contrastantes y contradictorias de niños tienen una larga historia. Revelan una ambivalencia profundamente arraigada sobre la naturaleza de la infancia, por implicación, de los propios niños. Es una ambivalencia, sin embargo, que no se manifiesta simplemente en palabras e*

*imágenes, también está presente en las muchas y diversas leyes y políticas a través de las cuales los niños son gobernados y controlados". (James y James, 2004, p. 11)*

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sostiene que la CDN establece los derechos que es preciso convertir en realidad para que los niños y niñas desarrollen su pleno potencial y no sufran a causa del hambre, la necesidad, el abandono y los malos tratos. Esta posición refleja una nueva visión en relación con la infancia, que plantea que los niños y niñas no son propiedad de sus familias ni objetos de caridad. El artículo 19 establece el derecho a recibir informaciones, investigar, y expresar sus opiniones sin ser molestado a causa de las mismas. A su vez en el artículo 20 reconoce el derecho de reunión y asociación. Es desde ese momento, en que podemos considerar que la participación se constituye como derecho con alcance a todos los seres humanos sin distinción, y por tanto es también un derecho de los niños, niñas y adolescentes. A pesar de esta expresión aparentemente evidente, el reconocimiento de los derechos políticos y de expresión de NNA tiene un deber importante hoy en día.

Giorgi (2012), considera que para que la CDN se pueda efectivizar, requiere de un ámbito de aplicación y coordinación en tres dimensiones estrechamente relacionadas: una dimensión económica que implica un accionar de un estado garante de sustentabilidad; una dimensión cultural de una nueva construcción simbólica de las relaciones entre los niños y los adultos en la sociedad y una dimensión política que refiere a las adaptaciones y coordinaciones necesarias en los diferentes niveles y áreas de la sociedad.

*"Los derechos sociales de los niños tienen una larga historia y trayectoria universal (...), en relación a los derechos civiles la preocupación es más reciente y aún están subordinados la discrecionalidad de los adultos desde relaciones asimétricas de dependencia y poder. Los derechos políticos parecen no alcanzar a los niños y niñas ya que prevalece la idea de los niños y niñas como sujetos no políticos en tanto no acceden al voto. Hoy se cuestiona esto en la medida en que los niños son seres políticos, conviven en sociedades políticas lo que implica grados de participación política que*

*contribuyen a su formación ciudadana y el desarrollo del interés por los asuntos públicos”.* (Etchebehere, 2009, p.9)

La CDN en nuestro país se constituye a través del CNA, y en él se establecen los marcos orientadores legales y regulatorios de la niñez y adolescencia. Esta competencia estatal en políticas de infancia y adolescencia tuvo la siguiente secuencia histórica: i) En el año 1934 se aprueba el Código del Niño mediante la Ley N° 9.342. Se crea el Consejo del Niño como institución especializada del Estado para la atención de la población infantil y adolescente en situación de dificultad social. ii) El 14 de setiembre de 1988 se aprueba la Ley N° 15.977 y se crea el Instituto Nacional del Menor (INAME), sucesor del Consejo del Niño. iii) El 8 de setiembre de 1990 se promulga la Ley N° 16.137, ratificando la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea Nacional de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. En esta se consagra la Doctrina de la Protección Integral que reemplaza a la de la Situación Irregular. iv) El 7 de setiembre de 2004 se aprueba la Ley 17.823 mediante la cual se aprueba el CNA, se crea el INAU fundamentado en la CDN, que prioriza la visión del niño como Sujeto de Derecho. Las competencias del INAU están establecidas en el Artículo 68 de la referida Ley:

*“...el órgano administrativo rector en materia de políticas de niñez y adolescencia, y competente en materia de promoción, protección y atención de los niños y adolescentes del país y, su vínculo familiar al que deberá proteger, promover y atender con todos los medios a su alcance. Deberá determinar, por intermedio de sus servicios especializados, la forma de llevar a cabo la implementación de las políticas a través de distintos programas, proyectos y modalidades de intervención social, públicos o privados, orientados al fortalecimiento de las familias integradas por niños y adolescentes y al fiel cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 12 y 19 de este Código. Previos diagnósticos y estudios técnicos, deberá velar por una adecuada admisión, ingreso, atención, derivación y desvinculación de los niños y de los adolescentes bajo su cuidado. La incorporación a los distintos hogares, programas, proyectos y modalidades de atención se realizará habiéndose oído al niño o al adolescente y buscando favorecer el*

*pleno goce y la protección integral de sus derechos. Procurará que todos los niños y adolescentes tengan igualdad de oportunidades para acceder a los recursos sociales, a efectos de poder desarrollar sus potencialidades y de conformar personalidades autónomas capaces de integrarse socialmente en forma activa y responsable. Las acciones del Instituto Nacional del Menor deberán priorizar a los más desprotegidos y vulnerables. Los adolescentes que, estando a disposición del Instituto Nacional del Menor, alcanzaren la mayoría de edad serán orientados y apoyados a efectos que puedan hacerse cargo de sus vidas en forma independiente. Las personas con capacidad diferente que alcanzaren dicha mayoría, estando a cuidado del Instituto Nacional del Menor, podrán permanecer bajo su protección siempre y cuando no puedan ser derivados para su atención en servicios o programas de adultos. El Instituto Nacional del Menor fiscalizará, en forma periódica, las instituciones privadas a las que concurran niños y adolescentes, sin perjuicio de la competencia de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Asimismo, fiscalizará toda institución privada, comunitaria o no gubernamental con la que ejecute programas bajo la modalidad de convenios. Deberá también incorporar en todos los programas que gestione, en forma directa o en la modalidad de convenio, un enfoque comprensivo de las diversas situaciones familiares de los niños y adolescentes. Toda fiscalización deberá ser realizada por equipos multidisciplinarios de profesionales a efectos de evaluar la situación en que se encuentran los niños y adolescentes, así como el trato y formación que se les da a los mismos, de acuerdo a los derechos que éstos tienen y a las obligaciones de dichas instituciones. El Instituto Nacional del Menor podrá formular observaciones y efectuar las denuncias que correspondan ante las autoridades competentes, por la constatación de violaciones de los derechos del niño y adolescente, sin perjuicio de lo preceptuado por el artículo 177 del Código Penal (omisión de los funcionarios en proceder a denunciar los delitos)". (Ley 17.823, año 2004)*

Por otra parte, es importante señalar algunos artículos del capítulo VI que refiere a políticas sociales de promoción y protección de NNA y que establecen acciones específicas:

*“Artículo 20. (Afirmación de políticas sociales). - Las normas que regulan la vigencia efectiva de los derechos de los niños y adolescentes en las áreas de supervivencia y desarrollo, requerirán de la implementación de un sistema de políticas sociales básicas, complementarias, de protección especial, de carácter integral, que respondan a la diversidad de realidades y comprendan la coordinación entre el Estado y la sociedad civil.*

*Artículo 21. (Criterio rector). - Es criterio rector velar por el desarrollo armónico de los niños y adolescentes, correspondiendo fundamentalmente a la familia y a los sistemas de salud y educación su seguimiento hasta la mayoría de edad, según el principio de concurrencia que emerge del artículo 7º de este Código.*

*Artículo 22. (Líneas de acción). - La atención hacia la niñez y la adolescencia se orientará primordialmente a:*

*A) La aplicación de políticas sociales básicas, que hagan efectivos los derechos consagrados en la Constitución de la República, para todos los niños y los adolescentes.*

*B) La creación de programas de atención integral, para aquellos que lo necesiten, por carencia temporal o permanente: niños y adolescentes con capacidad diferente, situación de desamparo o marginalidad.*

*C) La implementación de medidas apropiadas para que los niños tengan derecho a beneficiarse de los servicios de instalaciones de guarda, especialmente en el caso de que los padres trabajen.*

*D) La adopción de programas integrales y servicios especiales de prevención y atención médica y psicosocial a las víctimas de negligencia, maltrato, violencia o explotación laboral o sexual.*

*E) La aplicación de programas de garantías para la protección jurídico-social de los niños y adolescentes en conflicto con la ley, y de educación para la integración social.*

*F) La adopción de programas de promoción de la niñez y adolescencia en las áreas deportivas, culturales y recreativas, entre otras.*

*G) La creación de sistemas de indicadores de desarrollo del niño y del adolescente, respetando el derecho a la privacidad y el secreto profesional”.*

*(Ley 17.823, año 2004).*

Debe destacarse también la importancia para el instituto la promulgación de la Ley N° 17.866 que estableció la creación del Ministerio de Desarrollo Social en el año 2005, con el objetivo de instrumentar un Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (Panes) e, independientemente de las competencias de otros Ministerios y organismos del Estado en planificar, coordinar, ejecutar y supervisar políticas dirigidas a NNA, además de población en general.

Esto trajo aparejado una reconfiguración del sistema de protección social, que implicó necesariamente combinar la dimensión asistencial (provisión de bienes y servicios) con la dimensión promocional (desarrollo de procesos socio educativos) y el polo no contributivo (organizado en la red de asistencia social) con el polo contributivo (básicamente constituido por la seguridad social), a fin de lograr la integración, la equidad y la justicia social. Dentro de esta Ley hay que destacar que a través de lo establecido en el art. 8 en el que el INAU pasó a relacionarse con el Poder Ejecutivo a través del MIDES.

Debe considerarse también el proceso de protección de NNA la ley de violencia hacia las mujeres basada en género (Ley 19.580 y su Decreto Reglamentario 339/19) que si bien tiene como objeto garantizar el efectivo goce del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género, posee en sus contenidos disposiciones que establecen la erradicación de la violencia ejercida hacia NNA, diligenciando al Estado para actuar al respecto.

Por otra parte, se debe también considerar la Ley 19.747 de abril de 2019, modificativa del Capítulo XI del CNA en referencia a la protección de los derechos amenazados o vulnerados de los NNA y situaciones especiales. En el Art.4 se consagra la creación, con carácter permanente, del Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV)<sup>4</sup> que se constituye como un espacio de abordaje interinstitucional que responde a la

---

<sup>4</sup> El Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), constituye un espacio de abordaje interinstitucional que responde a la problemática de la violencia contra la niñez y la adolescencia. <https://www.inau.gub.uy/sipiav>

problemática de la violencia contra la niñez y la adolescencia y que funciona bajo la órbita del INAU, quien lo preside. Se estructura con un Comité Nacional, responsable por la ejecución de políticas de combate al maltrato y abuso hacia NNA y lo integran además de los Ministerios de Salud, del Interior y Desarrollo Social, la ANEP, Fiscalía General de la Nación y los Comités de Recepción Locales que atienden en todo el territorio nacional. Sus cometidos apuntan a prevenir, atender y reparar las situaciones de violencia hacia NNA mediante un abordaje integral e interinstitucional, promoviendo modelos de intervención y asegurando la integralidad en cada etapa del proceso.

En función del cumplimiento de las competencias asignadas por ley, el INAU presentó su Manual de Funciones y Estructura Orgánica (2018), documento que aprueba la estructura orgánica del Instituto y donde se describen y establecen las funciones específicas, la dependencia y coordinación de las distintas unidades organizacionales. En dicho manual encontramos que, en concordancia con lo establecido en el cumplimiento de la Ley 17.823 el instituto parecería poseer una doble función: la de regir las políticas sociales que en el ámbito nacional se orientan a la protección de la familia y de NNA además de su cumplimiento, pero también la de llevar a cabo la ejecución de las políticas a través de planes, programas y proyectos en diferentes modalidades de atención, propias o coordinadas con otras instituciones públicas y privadas y con la sociedad civil. El documento describe además de las áreas jerárquicas (Directorio y Gerencia), las áreas de microgestión institucional integradas por áreas Administrativa, Territorial y Programática-Rectora.

Por otra parte, en el área de territorio, encontramos también dentro del INAU una Sub Dirección General Territorial (SDGT) con igual jerarquía a la Programática que es la ejecutora de los planes de acuerdo a lo establecido por la línea programática. Es de carácter nacional subdividido en departamentos y regionales de acuerdo a la implementación estratégica de cumplimiento.

## 2.4 Otros instrumentos internacionales sobre NNA

Se pueden recoger instrumentos internacionales con directrices y recomendaciones de relevancia en la materia con pautas que deben ser necesariamente tomadas por los Estados e instituciones con foco en NNA. Estos instrumentos apuntan a una correlativa adaptación de los deberes y responsabilidades de la familia, la comunidad y el Estado en relación al niño, respetando su grado de desarrollo y su autonomía.

- a) *Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños* (2009). Documento cuyo objetivo es la promoción de la aplicación de la CDN y de lo dispuesto por otros instrumentos internacionales vinculados a la protección y bienestar de NNA en riesgo o con carencia de cuidado parental. Pone énfasis en que las Políticas Públicas de los Estados estén orientadas a reforzar los entornos familiares y sin discriminación.
- b) *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas* (2013). Documento que establece en cuatro capítulos: i) el derecho del niño a vivir y a ser criado por su familia y el deber del Estado de prestar apoyo como medida de protección. ii) cuidado alternativo de los niños y las garantías judiciales de protección especial que implique la separación su familia. iii) modelos de cuidado alternativo de acogimiento familiar que cumplan con el respeto a los derechos de los niños. iii) acogimiento residencial, y las obligaciones de los Estados en términos de regulación, calidad del servicio y supervisión, de las instituciones residenciales y las principales problemáticas que la CIDH ha identificado en la región.
- c) *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección* (2017). Informe que realiza un profundo análisis de las capacidades de los sistemas nacionales de protección de NNA y como se encuentran posicionados los Estados en sus avances y los desafíos que enfrentan, a los efectos de darles a NNA las garantías de sus derechos de una manera integral y

sostenible. Si bien en general, los modelos operativos afirman el papel de los progenitores y la familia como los responsables primarios por la crianza, cuidado y protección, se debe reconocer la responsabilidad del Estado bajo el derecho internacional de los derechos humanos de proporcionar una protección especial por su condición de personas en desarrollo, de lo cual se derivan por ello las obligaciones de respetar, proteger y garantizar dicha protección y ser consideradas dentro de las PP.

Al analizar el alcance y contenidos del deber de protección especial, se debe tomar en consideración que naturalmente esta condición de dependencia de los niños va evolucionando con el tiempo de acuerdo con el crecimiento, estadios de madurez y progresiva autonomía personal.

Finalmente deben tenerse en cuenta también, otros documentos sobre los derechos de los NNA, en referencia a las medidas de protección por parte de sus familias, sociedad y Estado contenidos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como ser los artículos 19 de la Convención Americana<sup>5</sup>, VII de la Declaración Americana <sup>6</sup> y 16 del Pacto de San Salvador<sup>7</sup> que contienen normas específicas con respecto a la protección de la niñez; todo

---

<sup>5</sup> Artículo 19: “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y el Estado”. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

<sup>6</sup> Artículo VII: “Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a la protección, cuidados y ayuda especiales”. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948.

<sup>7</sup> Artículo 16, Derecho de la Niñez: “Todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo”. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimoctavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General.

ello sin perjuicio de otros instrumentos internacionales específicos que son promulgados a nivel de los organismos internacionales.<sup>8</sup>

## 2.5 Gestión pública

Diversos autores hacen referencia al concepto de políticas públicas. Tal como se mencionó anteriormente, las mismas se construyen en base a relaciones sociales y por expectativas recíprocas y dichas relaciones están indefectiblemente vinculadas a las expectativas de los participantes. Así lo menciona Aguilar Villanueva (2003), quien define las PP como el producto de una acción colectiva mediante el cual un grupo de individuos tratan una situación de interés público. En este sentido de unión de intereses, las PP se constituyen en la expresión de los intereses que uno o varios actores fijan en común para la atención de una situación que consideran relevante y socialmente necesaria de resolver.

Así Roth (2012) considera que las PP son un conjunto colectivo con uno o varios objetivos que se consideran imprescindibles alcanzar, y que son asumidos por una institución u organización gubernamental cuya finalidad es dirigir las acciones para lograr corregir una situación observada como insatisfactoria o inconveniente. Pressman y Wildavsky (1998), refieren que *“las políticas son una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y”* (p. 44).

Lahera (2004) refuerza los conceptos mencionados, en el entendido de que indica que las PP surgen para dar respuestas a problemas públicos que son priorizados en una agenda de gobierno y en la cual confluyen una diversidad de actores públicos y privados. Subirats (1992) menciona que toda PP tiene

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, cada año la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba una “Resolución Ómnibus” dedicada a los derechos de los niños. A su vez, en relación con los procedimientos especiales del sistema de las Naciones Unidas, es de destacar la existencia de mandatos relacionados con los derechos de la niñez en diferentes temática como ser las Relatorías sobre pornografía, educación, trata, extrema pobreza, inmigrantes, etc. Adicionalmente, es de destacar la existencia de una Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la violencia contra los niños y una Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Niñez y los conflictos armados.

implícitas interacciones entre grupos de individuos e instituciones, las cuales están influenciadas por las conductas, disposiciones del conjunto de individuos y grupos y organizaciones afectadas por la misma y que por tanto, no solamente se deben analizar intenciones sino también conductas.

*“Pero deberíamos completar esa perspectiva entendiendo que toda política pública es algo más que una decisión. Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir qué se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema, etc. Y aunque en la mayoría de ocasiones el proceso no sea tan «racional», toda política pública comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas”.* (Subirats, 1992, p.41)

Velázquez (2004) agrega a los conceptos de PP el de las necesarias conexiones de doble vía que deben generarse entre la política y los componentes que integran su ambiente y que deben prestar atención a los intereses de los actores. De esa interrelación surgen un *“conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor político, o un grupo de actores, relacionadas con la selección de objetivos y de medios para alcanzar esos objetivos dentro una situación específica donde esas decisiones deben, en principio, estar dentro del poder de los actores para ser materializadas”* (Jenkins, William. Citado en Michael Howlett y M. Ramesh, 1995, p 5).

Sin embargo, no podemos solamente centrarnos en el hacer ni encerrarnos en una percepción únicamente positiva de las PP, dado que, si bien las mismas se originan de una interrelación ya mencionada, y donde participan actores del Estado y sociedad civil que más o menos se vinculan a través de relaciones de poder e intereses y prioridades. Hirschman (1982) agrega en una revisión histórica que esas prioridades públicas transcurren en movimientos que son pendulares y repetitivos en la que los individuos en sociedades libres, pasan de abrazar fervorosamente causas públicas a la súbita retirada a «cuidar de sus asuntos particulares»; desertando de la política, y que el origen de tales variaciones estaban principalmente influenciadas por el mayor o menos grado de satisfacción o decepción de los individuos que los hacía orientar sus

intereses a movilizarse en pro de lo público o de sus bienes privados en una suerte en el que las frustraciones de las preocupaciones privadas llevan a la participación pública y la participación pública que finalmente llevan a esas preocupaciones privadas. En otras palabras, *"la insatisfacción no es en sí misma una razón por la cual uno esperaría necesariamente un alejamiento de las acciones (públicas)"* (Hirschman 1982, p. 95).

Autores como Sabatier y Weibler (2009) exponen cómo los actores políticos se ven afectados por las limitaciones y oportunidades de un "subsistema político" que ofician de facilitadores o antagonistas de aquellos que tienen el poder, en una suerte de *"comportamiento que se ve influenciado por referentes de creencias y valores"* (Martínez, 2017, p 77). Pero yendo más allá de las oportunidades y restricciones:

*"...una política puede consistir en no hacer nada» (Hecló, 1972). Este tipo de «no decisión» resulta extremadamente relevante en la formación de las «agendas» o programas de actuación públicos. Deberíamos también incluir en nuestro análisis los impactos o resultados no esperados, pero originados por la actividad desencadenada por la puesta en práctica de la política. Por otro lado, no debemos engañarnos por el uso del término «políticas públicas». De hecho, nos interesan aquellas políticas en cuya acción desempeñan organismos públicos papeles o roles clave, pero no obligadamente exclusivos".* (Subirats, 1992, p.41)

Es así que podemos decir que el atributo "rol del estado" es una resumida complejidad de acciones llevadas a cabo por las diferentes instituciones que la componen mediante la cual optan promover determinadas actividades, producir determinados bienes, ofrecer ciertos servicios, o regular de diversas formas las interacciones sociales. Además, estos roles que son múltiples y heterogéneos cambian permanentemente agregándose algunos y abandonándose otros, enfatizando o profundizando o disminuyendo su alcance o sus impactos de acuerdo a múltiples variables.

Ese rol del estado es llevado a cabo a través de determinadas instituciones que son estructuradas y se estructuran en función de un fin establecido y en un sistema de incentivos que existen en las instituciones y que permiten la organización y el mantenimiento de comportamientos para conducir intereses sociales.

Roth (2008) menciona que el incentivo correcto a través de instituciones definitivamente adecuadas permite obtener los resultados más eficientes en PP, principalmente considerando los comportamientos racionales y egoístas de los actores individuales y colectivos. En este sentido, las instituciones implantan incentivos para alcanzar una reacción en la conducta humana con el fin de obtener un objetivo.

Ahora cabe preguntarnos: ¿cómo ingresa una cuestión pública en la agenda? Como se mencionó previamente, generalmente *“son los políticos los que hacen la primera selección de los problemas que deben ingresar en la agenda pública”*. (Cuervo, 2007, p.157). El ordenamiento de su implementación, obedecen en la medida que predomine un conjunto de sistemas de planeación, ordenamiento y aplicación de forma adecuada que priorice de forma articulada la definición concreta y la aplicación de la PP en sentido estricto. De esta forma, se enmarcan agendas públicas que operan en función de los problemas públicos y que en función de sus dimensiones y características pueden mencionarse como:

*“La agenda sistémica es el conjunto de problemas que aún no han sido seleccionados por parte del sistema político, es decir, todos los problemas de una sociedad. La agenda institucional es cuando ya el sistema político ha hecho una primera selección, pero aún no ha sido transmitida al gobierno. La agenda gubernamental es la agenda que elabora el gobierno con los insumos del sistema político y para el que asigna los recursos orientados a su tratamiento en la lógica de políticas públicas. Pero dentro esas agendas también aparecen la agenda política, que es la agenda que conserva el sistema político. De otra parte, tenemos la agenda de largo plazo o agenda estratégica y la agenda contingente, cuya combinación es la que permite a*

*los gobiernos modular las necesidades de resolver problemas*". (Cuervo, 2007, p.163)

Esta agenda deviene necesariamente en una estrategia de implementación para una posible solución de los problemas públicos (tradicionalmente los estudios de PP se dividen en tres etapas: toma de decisiones o formación y diseño de la política, implementación y evaluación). Así se describen diferentes estrategias denominadas *Top-Down* o *Bottom-Up*, que expresan de forma directa la manera sobre cómo se implementa la PP luego de ser formulada. En el enfoque Top-Down la implementación del proceso de formulación de política pública puede efectuarse desde una lógica tradicional *"del trabajo administrativo que se desarrolla de arriba (top) hacia abajo (down) o del centro hacia la periferia"*. (Roth, 2012, p 109).

En este modelo, la implementación se produce mediante la actuación de la maquinaria burocrática cumpliendo las órdenes definidas en la decisión política y *"la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo y, finalmente, la búsqueda del principio de eficiencia"*. (Mény y Thoenig, 1992, p159) Según Thoenig (1992), este enfoque reconoce la existencia de una disociación conceptual y temporal, entre la formulación y la decisión de la política de un lado, y la implementación de las decisiones del otro. El modelo tiende a minimizar la libertad de acción a los estratos ejecutores quienes poseen un papel subordinado a una estructura de mando ubicada arriba.

El éxito de la implementación de la PP se basa en que los objetivos son claros y unívocos porque legalmente establecidos, los actores implicados conocen perfectamente los objetivos y en principio no hay conflicto dado que los esfuerzos de este modelo se centran en ayudar al decisor a seguir el modelo racional de adopción de decisiones, resultando en que la actuación de los implementadores será la mejor y mejores serán también los resultados que alcancen.

*“Se quita importancia al papel de los ejecutores porque se cree en los valores de a) primacía jerárquica de la autoridad: la existencia de una orden es suficiente para que los decisores situados en la cúspide sean obedecidos en cascada hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base. Responde a la visión weberiana de la administración, en la que la burocracia representa el modo de autoridad más racional y los circuitos de control jerárquico bastan para asegurar los actos deseados, b) distinción entre el universo político y el mundo administrativo: responde al modelo de Wilson sobre la relación entre el universo político y el administrativo. Cada uno procede con normas específicas y permanecen necesariamente separados. El mundo administrativo, no representa ningún desafío especial en la medida en que el interés general, la neutralidad política y la profesionalidad constituyen sus referencias objetivas”. (Navarro, 2013, p. 246)*

Por otra parte, el modelo Botton-Up conceptualiza un razonamiento opuesto al modelo anterior, el que coloca a la población en el protagonismo de la PP como ejecutora pero igualmente responsable de la misma, sobre lo cual debe rendir cuentas y por tanto los métodos de comunicación y sistemas de control no son suficientes para asegurar la eficacia de la implementación. El punto de partida se sitúa en un punto de contacto más íntimo con el grupo objetivo de la política dándole más importancia al decisor, quien asume la capacidad para solucionar los problemas de terreno. Por tanto, los actores directamente afectados por la PP y los técnicos de la administración son los actores principales, dado que la implementación se desarrollará en ese ámbito local. *“Lo que intenta es mostrar la utilidad de formar la decisión partiendo del contexto local, de las capacidades reales de las organizaciones que habrán de poner en marcha los programas y, una vez valoradas sus debilidades y fortalezas, orientar la decisión”. (Elmore 1978, en Aguilar Villanueva, 1996).*

De esta forma, los dos modelos contemplan la implementación desde concepciones diferentes y tienen sus objeciones. Mientras que en el enfoque *top-down* se parte de la teoría de que una buena implementación, se basa en mandatos centrales y la conformidad en la ejecución de las unidades de

terreno, se le critica porque ignora a los actores más en contacto con la realidad y el verdadero mundo de la elaboración de una PP que involucra varios niveles de gobierno y ciclos que se entremezclan. (Parsons, 1995) El enfoque parte desde la decisión desestimando factores antes de adoptar la decisión, con un excesivo protagonismo del actor decisor central o administrativa (Mény y Thoenig, 1992).

Por otra parte, Subirats (1992), agrega a lo anterior dificultades en su implementación debido a factores propios como ser que en este modelo las políticas (su diseño) no son perfectas, los objetivos suelen ser múltiples, contradictorios, y ambiguos y que las administraciones nunca son transparentes, ni racionales. El modelo Bottom-Up plantea críticas en su implementación principalmente basadas en las dificultades que pueden surgir si no hay sintonía entre los intereses y objetivos de los niveles centrales y locales que pueden provocar una deformación a medida que la PP se implementa. Por otro lado, las críticas se centran en el excesivo énfasis a lo local, y en lo positivo de que el nivel central establezca límites claros de implementación.

Por otra parte, este modelo cuestiona la prevalencia de los acuerdos negociados frente a la legitimidad jerárquica de los altos responsables de la política. Frente a esto, Hogwood y Gunn (1991), señalan que lo ideal sería instalar un proceso previo de negociación entre ambos niveles previo a la implementación, dado que quienes deciden ocupan cargos definidos democráticamente, mientras que quienes se encargan de la puesta en práctica en terreno carecen de dicha legitimidad.

De todas formas, todos los estudios de implementación ponen de manifiesto dificultades en uno u otro modelo y en ningún caso las estrategias de implementación son inamovibles, y contrario a ello pueden cambiar conforme a prioridades en el fin último que es convertir en realidad el plan que encierra cada PP, con la *“necesidad de aprender de lo que se ha hecho. Aprender de los fracasos, pero sobre todo aprender de los éxitos”*. (Subirats, 1989, p.118).

Por tanto, podemos considerar que las PP y sobre todo las políticas sociales, más allá de respaldarse por una filosofía u orientación establecida por los

niveles centrales, son también consecuencia del conflicto distributivo en cualquier sociedad y de su expresión por parte de los actores sociales que son quienes colocan los temas en la agenda pública. De esta manera, la formulación de políticas es resultado de un intercambio de opiniones, rondas de diálogo, negociaciones, acuerdos y compromisos donde participan diferentes actores y se tratan de compatibilizar intereses diversos.

## **2.6 El rol del estado: micro, meso, macro**

Tanto los procedimientos de composición como de implementación de la agenda del Estado, responden a una coyuntura socio-histórica determinada y la sociedad que la compone, y que son indicativas de la naturaleza de la mencionada ponderación de temas en lugar de otros priorizando áreas de intervención en función de posponer otras revelando así el rol que éste cumple frente a la sociedad. Ahora cuando nos preguntamos en definir el rol del Estado,

*“...desde una posición prescriptiva, podríamos definirlo como el papel atribuido a una o más de sus instituciones en la producción de bienes, regulaciones o servicios destinados a resolver ciertas cuestiones problematizadas que plantea la organización o el funcionamiento de una sociedad, así como los impactos y consecuencias que se derivan de esas formas de intervención sobre la correlación de poder y la distribución del producto en esa sociedad”.* (Oszlak, 2011, p.1)

De esta forma, el estado plasma su presencia por intermedio de agencias que asumen la resolución de los problemas instalados en la agenda social. Pero a medida que estos problemas se incorporan en dicha agenda, se convierten en lo que Oszlak y O’Donnell, (1976) denominan *“cuestiones socialmente problematizadas”* y que no es otra cosa que la priorización de ciertos temas en función de otros, jerarquizados no solamente por su volumen sino también y principalmente *“por las consecuencias de sus acciones sobre la asignación imperativa de valor público en la sociedad”.* (p.5)

Es así que el rol del estado puede abordarse desde tres enfoques o niveles, que se encuentran muy vinculados entre sí y que dependen en cierta medida del grado de relacionamiento con los individuos de la sociedad en la que actúa en PP.

*“En un nivel micro, podría interpretarse el rol del estado observando las diversas maneras en que su intervención y su “presencia” pueden advertirse en múltiples manifestaciones de la vida cotidiana de una sociedad, particularmente, en la experiencia individual de sus habitantes. En un segundo nivel, que podríamos denominar meso, el análisis se traslada a los contenidos y orientaciones de las políticas públicas o tomas de posición, adoptadas por quienes ejercen la representación del estado. Finalmente, en un nivel, macro, podemos observar el rol del estado en términos de los pactos fundamentales sobre los que se asienta el funcionamiento del capitalismo como modo de organización social, es decir, el conjunto de reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores e instituciones que integran la sociedad”.* (Oszlack, 2011, p. 2)

Para Ospina (2002), la Administración Pública también se constituye como una disciplina que debe ser sometida a evaluación de resultados. Los niveles de gestión de la misma, hace a la posibilidad de considerar un abordaje de evaluación de resultados desde tres niveles: macro, meso y microgestión. El nivel macro tiene en cuenta el desempeño del gobierno en la implementación de sus políticas, el nivel meso aborda el ejercicio de las organizaciones públicas; y el nivel micro aborda la contribución del desempeño de los empleados en el cumplimiento de su misión.

El nivel macro está comprendido en las disposiciones y consecuentes acciones a nivel estatal que están estrechamente vinculadas a la dimensión de la estrategia política y que generalmente son los que se eligen solucionar o atender de acuerdo a las demandas sociales. Generalmente no obedecen a mandatos nacionales unilaterales, sino que están en consonancia y correlación

con las macro decisiones que se interrelacionan con áreas económicas y políticas (además de las sociales), y que por ende el alcance de las mismas son las que mayor consecuencia tienen sobre los individuos. Además, determinan en cierta forma una suerte de división social del trabajo, en el entendido de que esas decisiones definen acciones estatales y asunción de responsabilidades por las consecuencias de los resultados que:

*“...afectan la suerte relativa de los diferentes sectores de la sociedad, interponiendo -para parafrasear una feliz expresión de O’Donnell- límites negativos a las consecuencias potencialmente disruptivas de un particular modo de organización social que, según la visión hegemónica vigente, se considera deseable”.* (Oszlak, 2011, p.7)

Estas consecuencias son el resultado de las decisiones a nivel macro, dado que las mismas establecen las directivas de extracción y asignación de recursos de acuerdo a los macro criterios establecidos y que por tanto tienen consecuencias en la coyuntura de vida de las diferentes clases o sectores sociales

El nivel meso se compone del nivel de las agencias estatales, que en cada área toma los mandatos macro e interpretan y asumen su representación, tomando posición en las diferentes estrategias de aplicación, de forma tal que den cumplimiento a las orientaciones ideológicas y políticas preestablecidas. Esto se realiza mediante cursos de acción de decisores que interpretando los mandatos establecen una hoja de ruta de procesos que van a permitir solucionar el problema y sacarlo de la agenda. Esta hoja de ruta repercute de diferente forma sobre los actores sociales involucrados en la misma, debiendo por tanto ser monitoreada a los efectos de evaluar si hay necesidad de modificarla: *“una determinada toma de posición frente a una cuestión agendada puede originar nuevas cuestiones, en tanto la solución o curso de acción adoptado afecte los intereses de ciertos actores o dé lugar a cambios más o menos significativos sobre su posición de poder”* (Oszlak, 2011, p.6). Como se mencionó previamente, esto trae como consecuencia la necesidad de evaluaciones de proceso y toma de decisiones.

Por otra parte, las decisiones tomadas pueden traer consecuencias en otras áreas que pueden convertirse en situaciones nuevas problematizadas socialmente, y generando la necesidad de nuevos acuerdos y acciones para responder a esos reclamos. Esta dinámica genera una variabilidad dinámica a nivel de las agencias, dado que las evaluaciones pueden producir necesidad de refuerzo de recursos, la apertura de otras agencias que se encarguen de nuevos problemas, agencias que habiendo cumplido su misión ya no son necesarias y desaparecen o que en función de esto se le encargan nuevos problemas y o funciones. Este *“mapa del aparato institucional del estado se modifica así al ritmo de este proceso de creación, transformación y disolución burocrática. En cierto modo, ese mapa es la expresión institucional del rol del estado en el nivel que denominara meso”* (p.7)

Finamente, el nivel micro es el de la directa acción con los individuos, y en el que el rol del estado se visibiliza mayormente. Oszlak (2011), lo describe como el sinnúmero de formas en que las agencias eligen funcionar a nivel directo con los actores sociales. Funcionamiento de servicios públicos, regulación de las relaciones laborales, aspectos de la cultura nacional, control de precios y especulación en el mercado, son algunos de los ejemplos mediante el cual el rol del estado define las oportunidades de realización y destino de los grupos sociales y que ocurren en virtud de los mayores o menores grados de prioridad que el estado decida poner en marcha en determinada coyuntura socio-histórica.

*“Lo que me interesa destacar en este análisis es la «capilaridad social» del rol del estado, o sea, las manifestaciones de su presencia celular en la organización de la vida de una sociedad. Visto así, el estado no es una entidad que está arriba o afuera de las interacciones sociales. Está presente (o también ausente) de múltiples maneras en prácticamente todas las esferas de la vida cotidiana, sea a través de las conductas que prohíbe o sanciona, de los riesgos que previene, de las oportunidades que crea o niega a las personas de a pie”.* (p. 4)

## 2.7 Evaluación

Bryson (1988) menciona acerca de la importancia política que tiene la evaluación y que ella coincide con el estado del arte de la gestión estratégica además de justificarla como herramienta crítica hacia la administración. Por otra parte, la evaluación como técnica administrativa ayuda a mejorar la gestión porque produce la información necesaria para identificar y entender las causas de los aciertos y los fracasos o dificultades del desempeño individual y colectivo, dentro de un contexto de planeación estratégica.

Un sistema de evaluación de la gestión pública supone un diseño institucional que produzca los incentivos necesarios para crear cierta coherencia en las prácticas de los distintos niveles de la administración pública. Hablar de un sistema de medición de la gestión genera aprendizajes para mejorar las prácticas administrativas, pero también la calidad de las políticas públicas.

*“...una mejor gestión del gasto público mejora la imagen del Estado y aumenta su legitimidad; libera recursos que pueden ser aplicados a satisfacer las necesidades de los grupos de ingresos más bajos, aumentando así también la equidad; y finalmente mejora directamente los bienes y servicios, contribuyendo a aumentar el bienestar de la población y la productividad y competitividad del sector privado”.* (Ospina, 2002, p.5)

La racionalización del gasto público supone modernizar todas las áreas de la Administración Pública, incluyendo la gestión financiera y de recursos humanos. Ello requiere de una gestión estratégica, con una clara definición de visión, objetivos y metas, y con criterios e indicadores para poder evaluar el desempeño de las organizaciones y los programas a través de los cuales se implementan las políticas de gobierno. Por tanto ¿para qué evaluar?, ¿qué evaluar y a qué nivel hacerlo? Y ¿qué hacer con la información? son tres preguntas útiles como marco para clarificar tanto los elementos conceptuales como la naturaleza de las prácticas en contextos particulares.

## Capítulo 3. METODOLOGÍA

### 3.1 Formulación del problema

La investigación buscó describir y analizar los procesos de meso y microgestión del INAU para así comprender a través de ellos las distintas funciones asignadas a las áreas que lo componen y ver cómo esos roles realmente se efectivizan para dar cumplimiento a lo establecido por normativa para la institución.

El marco teórico nos permite relevar como la infancia ha sido concebida como un fenómeno socio-histórico-cultural que ha recorrido un largo camino alcanzando actualmente la categorización de sujeto de derecho, y en el que las políticas sociales hacia ellos dirigidas deben, al igual que el resto de la ciudadanía, más allá de ser un instrumento que procure reducir la pobreza, considerarlo como un conjunto de acciones que tiendan a dirigir el esfuerzo social hacia la satisfacción de sus necesidades.

A su vez y tal como se mencionó, la evolución del modelo estatal mercado centrista a partir de los años 90 signó un crecimiento de la pobreza urbana en donde se destacó una fuerte correlación entre pobreza, género y etnia, pero principalmente a destacar una infantilización de la pobreza, que determinó entre otras cosas, a partir del año 2005 una firme intervención del Estado en la provisión de diferentes dispositivos de protección, pero también de propensión al ejercicio de derechos.

Dentro de ello, las acciones llevadas adelante por INAU buscan dentro de los roles asignados, no solamente llevar adelante el cuidado, sino también la formulación de políticas de NNA y su contralor a nivel nacional.

Entre los diferentes roles asignados, parecería que el rol de cuidado implica en cierta forma un gran esfuerzo institucional que hace que se debiliten las actividades programáticas de planificación y también de fiscalización de acciones en niñez y adolescencia tanto de organismos públicos como privados.

### 3.2 Diseño Metodológico

A partir de las preguntas principal y subsidiarias que delimitan el objeto de investigación, se planteó un diseño metodológico de carácter exploratorio descriptivo y posterior análisis acerca del funcionamiento de los diferentes niveles de meso y microgestión de INAU. El diseño se realizó mediante estudio de casos múltiple, utilizando variadas fuentes de evidencias e información, permitiendo así investigar fenómenos en su contexto real especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes (Yin, 1994). El estudio de casos como estrategia de investigación es aquella que recurre a diseños metodológicos que pueden armonizar procedimientos cuantitativos y cualitativos y que tiene como meta construir una teoría diferente, para explicar y aclarar determinado fenómeno (Yin, 1994, Neiman y Quaranta, 2006). Por tanto, la investigación permitió obtener buenos resultados con situaciones en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales y se basa en variadas fuentes de evidencias, favoreciéndose del proceso previo de propuestas teóricas que tutelan la recolección y el análisis de datos. (Monge, 2010)

Marshall y Rossman (1999) catalogan la investigación cualitativa como interpretativa, pragmática y sustentada en la experiencia de las personas. En su aproximación al estudio de los fenómenos sociales, posee heterogéneos géneros interpretativos, recurriendo así a diversos métodos de investigación.

Mason (1996), le atribuye solidez en el entendido que puede explicar la realidad, considerándola una metodología de investigación que lo lleva a cabo con sus propios procedimientos analíticos e intentar responder el cómo y por qué de los fenómenos. Se logra de esta forma una *“mejor comprensión del fenómeno que la que podría ser lograda por medio de datos cuantitativos”* (Silverman, 2000, p. 8).

El estudio de los preceptos institucionales y el posible análisis de los mismos se centraron tal como lo menciona Maxwell (2004), en el interés por el significado y la interpretación, el énfasis sobre la importancia del contexto y de

los procesos, y la estrategia inductiva y hermenéutica, aspirando de esta forma realizar una aproximación a un proceso institucional de política pública con una forma de ver particular e intentando conceptualizarlo. Es por ello que, como la investigación partió de supuestos generales que son los que tutelarían la arquitectura del problema de investigación y agregado a la complejidad objeto de estudio, esto permitió que la exploración enfrentara nuevos contextos y perspectivas. Esta posición:

*“...muestra los límites de sus metodologías deductivas tradicionales –en las que las preguntas de investigación e hipótesis se derivan de modelos teóricos y se las testea, después, - con evidencia empírica- para acceder al conocimiento de las diferencias. Así, los investigadores se ven forzados a emplear estrategias inductivas, en lugar de comenzar por teorías a verificar, necesitando «conceptos sensibilizadores» para aproximarse a los contextos que van a estudiar y creando, más tarde, teorías a partir de sus investigaciones empíricas”.* (Vasilachis, 2006, p.32)

Es así que se consideró que la construcción y explicación del problema de investigación obtendría mejores resultados con una combinación de metodología cuali y cuantitativa, combinando varios tipos de fuentes, tal como Teddliey Tashakkori (2003) denominan Métodos Mixtos o Combinados. El objetivo del diseño mixto permitió realizar una triangulación que supone una convergencia de resultados obtenidos de diversos métodos o estrategias. La triangulación no supone solo unir lo cuantitativo y cualitativo con una mezcla, sino que implica formar un triángulo, es decir, obtener una perspectiva de un fenómeno desde lo cualitativo y una perspectiva del mismo fenómeno desde lo cuantitativo para al final converger y analizar ambas perspectivas construyendo así una tercera, que tiene como resultado verificar si distintas fuentes ofrecen los mismos resultados, probando así la robustez de los mismos en explicar y analizar la realidad.

Según Robins et al. (2008), esta significación de método mixto como la combinación de estrategias cuantitativas y cualitativas busca una combinación

de la fuerza de ambas metodologías, con el fin de alcanzar resultados complementarios y que soporten por demás el fenómeno.

### **3.3 Indicadores relevados.**

Los indicadores permiten identificar elementos que describen las respuestas a las preguntas de investigación y por tanto se convierten en instrumentos de evaluación que, para el presente caso, se trata de una política pública. Es así que Amaya (2005) define a la evaluación como *“una práctica política y técnica de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar aspectos de la definición e implementación de las políticas públicas”* (p. 2). Por su parte Meny y Thoenig (1992) definen la evaluación en el marco del accionar de una política pública, dado que

*“...una política pública es un catálogo de hipótesis que puede verse como una teoría. Evaluar consiste en señalar las sorpresas que genera la acción en relación con esta teoría afirmada y respaldada por el decisor gubernamental (p. 207), dando además insumos para orientar la acción y un proceso de permanente aprendizaje y mejora que acompaña toda la vida de una política social. En otras palabras, es una herramienta para la toma de decisiones”.* (p. 40)

Esto implica cuestionarnos respecto a si los programas evaluados producen suficientes beneficios en comparación con los gastos realizados. De esta forma, *“las evaluaciones se efectúan para influir en las acciones y actividades de los individuos y grupos que pueden unir sus acciones para obtener resultados derivados del esfuerzo evaluativo”* (Giorello, 2015, p. 10).

Por su parte Di Virgilio y Solano (2012) describen tres componentes de la evaluación a saber: a) un objeto que es el programa o proyecto sobre el que se emitirá juicio de valor, b) un referente o criterio de deseabilidad que es el modelo con el cual se comparará y c) una estrategia de recolección de información y análisis de la misma. *“En este sentido es importante definir y consensuar criterios de calidad que orienten las prácticas de los diferentes programas y servicios y la construcción de indicadores para su evaluación”* (Martínez, L. y Ditzel L., 2012: p. 64).

Oportunamente, los indicadores se constituyen en elementos que permiten proporcionar la información acerca de las características: *“los indicadores que se definan deberían proporcionar información cualitativa y cuantitativa sobre resultados, procesos y las condiciones y características de los entornos donde se desarrollan los niños y niñas, considerando de manera equilibrada las dimensiones de educación, cuidado, supervivencia y protección”... “buscando que los resultados permitan un nuevo conocimiento práctico... para hacer, para actuar, para construir, para modificar”* (Padrón en Di Virgilio y Solano, 2012, p. 41).

Para el presente estudio, se confeccionaron indicadores que permiten contestar las preguntas de investigación. Los mismos se presentan en la Tablas 4 a 11 y describen los componentes o áreas de estudio de las DD considerando aspectos de estructura, proceso, resultado y calidad:

**Tabla 4.**  
*Indicadores de Estructura del Área de Microgestión-Proyectos*

<u>Componente / Área</u>	<u>Descripción</u>	<u>Indicador/es</u>
ESTRUCTURA Relación entre los proyectos existentes en la DD y NNA	Medir la relación entre los proyectos disponibles y cantidad de NNA a la que está destinadas las DD	Promedio de proyectos totales de la DD en un período X 100
		Promedio de NNA vinculados en ese período
		Promedio de proyectos propios de INAU vinculados a la DD en un período X 100
		Promedio de NNA vinculados en ese período
		Promedio de proyectos propios de ONG vinculados a la DD en un período X 100
		Promedio de NNA vinculados en ese período

Elaboración Propia.

**Tabla 5.***Indicadores de Estructura del Área de Microgestión-RRHH*

<u>Componente / Área</u>	<u>Descripción</u>	<u>Indicador/es</u>
ESTRUCTURA Relación entre RRHH existentes en actividades específicas en el total de RRHH	Medir la proporción de RRHH de la DD disponibles en cada área de gestión	Promedio de RRHH de INAU en las DD en un período
		Promedio de NNA vinculados en ese período
		$\frac{\text{Número de DD que reportan RRHH exclusivos para planificación en la DD en un período} \times 100}{\text{Número total de DD}}$
		$\frac{\text{Número de DD que reportan RRHH exclusivos para atención en la DD en un período} \times 100}{\text{Número total de DD}}$
		$\frac{\text{Número de DD que reportan RRHH exclusivos para supervisión en la DD en un período} \times 100}{\text{Número total de DD}}$

Elaboración Propia.

**Tabla 6.***Indicadores de Estructura del Área de Microgestión-Organizaciones Contratadas*

<u>Componente / Área</u>	<u>Descripción</u>	<u>Indicador/es</u>
ESTRUCTURA Relación existente entre las DD que reportan organizaciones contratadas según actividad.	Medir la proporción de DD que poseen organizaciones que participan en actividades relacionadas a gestión en relación al total de las DD.	$\frac{\text{Número de DD que reportan actividades deplanificación de organizaciones contratadas X 100}}{\text{Número total de DD}}$
		$\frac{\text{Número de DD que reportan actividades de atenciónde organizaciones contratadas X 100}}{\text{Total de DD}}$
		$\frac{\text{Número de DD que reportan actividades desupervisión de organizaciones contratadas X 100}}{\text{Total de DD}}$
		$\frac{\text{Número de DD que reportan otras actividades deorganizaciones contratadas X 100}}{\text{Total de DD}}$

Elaboración Propia.

**Tabla 7.**  
*Indicadores de Proceso del Área de Microgestión*

<u>Componente / Área</u>	<u>Descripción</u>	<u>Indicador/es</u>
PROCESO Extensión de utilización del servicio.	Medir la proporción de población beneficiaria que hace uso de los proyectos y programas del total de NNA	$\frac{\text{N.º NNA vinculados a DD en un período X100}}{\text{N.º total de NNA}}$
		$\frac{\text{N.º NNA vinculados a INAU por proyectos en un período X100}}{\text{N.º total de NNA}}$
		$\frac{\text{N.º NNA vinculados a proyectos de organizaciones contratadas en un período X100}}{\text{N.º total de NNA}}$

Elaboración Propia.

**Tabla 8.**  
*Indicadores de Resultado del Área de Microgestión*

<u>Componente / Área</u>	<u>Descripción</u>	<u>Indicador/es</u>
RESULTADO Desempeño de la DD	Medir el impacto de la DD en términos de efectividad en la planificación	$\frac{\Sigma (\text{Porcentaje de actividades de planificación efectivizadas reportadas por las DD en un período X frecuencia})}{\text{N.º Total de DD}}$
	Medir el impacto de la DD en términos de efectividad en la supervisión	$\frac{\Sigma (\text{Porcentaje de actividades de supervisión efectivizadas reportadas en un período X frecuencia})}{\text{N.º Total de DD}}$

Elaboración Propia.

**Tabla 9.**  
*Indicadores de Calidad del Área de Microgestión- Planificación*

<u>Componente / Área</u>	<u>Descripción</u>	<u>Indicador/es</u>
CALIDAD Relacionada con el desempeño de actividades	Medir como son percibidas las funciones de la DD en planificación	Número de DD que reportan actividades de planificación como muy buenas en un período)
		<hr/> N.º total de DD
		Número de DD que reportan actividades de planificación como buenas en un período)
		<hr/> N.º total de DD
		Número de DD que reportan actividades de planificación como insuficientes en un período)
		<hr/> N.º total de DD

Elaboración Propia.

**Tabla 10.**  
*Indicadores de Calidad del Área de Microgestión- Supervisión*

<u>Componente / Área</u>	<u>Descripción</u>	<u>Indicador/es</u>
CALIDAD Relacionada con el desempeño de actividades	Medir como son percibidas las funciones de la DD en atención	Número de DD que reportan actividades de atención como muy buenas en un período) <hr/> N.º total de DD
		Número de DD que reportan actividades de atención como buenas en un período) <hr/> N.º total de DD
		Número de DD que reportan actividades de atención como insuficientes en un período) <hr/> N.º total de DD

Elaboración Propia.

**Tabla 11.**  
*Indicadores de Calidad del Área de Microgestión- Supervisión*

<u>Componente / Área</u>	<u>Descripción</u>	<u>Indicador/es</u>
CALIDAD Relacionada con el desempeño de actividades	Medir como son percibidas las funciones de la DD en supervisión	Número de DD que reportan actividades de supervisión como muy buenas en un período)
		<hr/> N.º total de DD
		Número de DD que reportan actividades de supervisión como buenas en un período)
		<hr/> N.º total de DD
		Número de DD que reportan actividades de supervisión como insuficientes en un período)
		<hr/> N.º total de DD

Elaboración Propia.

### 3.4 Técnicas utilizadas en la recolección de datos

- a) Encuesta: se indagó en los niveles de microgestión (a nivel de las Direcciones Departamentales de INAU), a los efectos de relevar el cumplimiento de los preceptos institucionales y cómo se desarrollan los niveles programáticos, efectores y de fiscalización. Siguiendo lo expresado por Cea D’Ancona (1996), la encuesta se constituye como una herramienta de *“procedimiento estandarizado para recolectar información –oral o escrita– de una muestra de personas acerca de los aspectos estructurales, ya sean ciertas características sociodemográficas u opiniones acerca de algún tema específico. La información se recoge de forma estructurada y el estímulo es el mismo para todas las personas”*. (p. 240). Se solicitaron las autorizaciones institucionales y se realizaron las correspondientes encuestas telefónicas y por plataformas virtuales a algún integrante del equipo de Dirección de cada una de las 19 DD. Los documentos de información y consentimiento informado correspondiente fueron enviados y recibidos por correo electrónico; el formulario de la encuesta figura en Anexo 9.4.
- b) Entrevista: se realizaron a informantes calificados de INAU de los niveles de mesogestión de la Institución. *“La entrevista es una conversación sistematizada que tiene por objeto obtener, recuperar y registrar las experiencias de vida guardadas en la memoria de la gente”* (Benadiba y Plotinsky, 2001, p.23) *“Cada investigador realiza una entrevista diferente según su cultura, sensibilidad y conocimiento acerca del tema, y sobre todo, según sea el contexto espacio-temporal en el que se desarrolla la misma”* (Alonso, 1998, p. 79). Las entrevistas fueron presenciales con cada uno de los participantes de forma individual, y considerando las protecciones determinadas por las autoridades sanitarias con respecto a la pandemia por COVID19. La entrevista fue de tipo semiestructurada, siendo el instrumento para indagar en profundidad las directrices institucionales en referencia a cada uno de los niveles de mesogestión, para así poder comprender las principales características de los roles de cada una de las áreas, en

lo que refiere a su composición, objetivos, funcionamiento, actividades y resultados. Los documentos de información y consentimientos fueron enviados y recibidos por correo electrónico. Las entrevistas identificaron a cada actor y luego fueron anonimizadas en donde la identificación de los participantes es de conocimiento exclusivo del autor de la investigación; si bien para muchos actores el puesto que cada entrevistado ocupa podría permitir su identificación, el mismo fue discutido por anticipado con los entrevistados. Todas las entrevistas se grabaron con previa autorización del entrevistado y fueron realizadas por el autor de la investigación. El formulario de la entrevista se presenta en el Anexo 9.5.

- c) Focus group: se recurrió a esta técnica dirigida a actores relevantes de diferentes instituciones u OSC referentes que articulan con el gobierno políticas de infancia y/o intervienen de veedores de las mismas. Tal como lo plantean Wilkinson (2006) y Smithson (2008), se enfocó como una dinámica de grupo más que como una entrevista grupal, intentando *“promocionar y fomentar las interacciones entre los participantes, más que entre moderador y cada uno de éstos”* (Parker y Tritter, 2006, p. 26). Comparativamente a como lo plantean Wilkinson (1998), Munday (2006) y Smithson (2008), se buscó abordar al grupo como unidad de análisis más que la suma de las informaciones y actitudes de cada uno de los participantes, intentando potenciar la interacción entre los mismos y de los datos que se produzcan, así como la necesidad de tener en cuenta esta naturaleza interactiva de los datos en los análisis. Y tal como lo presentan diversos autores que refieren a la técnica del focus group como Hollander (2004), Farnsworth & Boon (2010), Grønkjær et al. (2011), se asume que el conocimiento no tiene una correspondencia lineal con la realidad, sino que es una construcción que se puede generar al utilizar una metodología constructivo-interpretativa orientándose a confeccionar modelos comprensivos de lo que se estudia. De esta forma, se busca confrontar el pensamiento del investigador con el de otras personas, como un proceso dialógico que

se exprese de manera directa o indirecta en la comunicación de las personas. “Los cuestionarios son más apropiados para obtener información cuantitativa y estudiar la opinión que asume un grupo de personas, en tanto que el grupo focal explora cómo se construyen estas opiniones” (Kitzinger, 1995, p. 302). Se consideró una convocatoria con representantes de instituciones de incidencia a nivel nacional y también internacional. Se coordinó con representantes de cada institución y se dispuso un día de encuentro en común para la realización de la recolección de datos. El mismo se llevó a cabo mediante plataforma virtual considerando las restricciones de gobierno por la pandemia de COVID 19. Los formularios de información y consentimiento fueron enviados y recibidos por correo electrónico. El encuentro fue grabado con autorización de todos los participantes, anonimizando posteriormente a los integrantes. Los documentos de información y consentimiento fueron enviados y recibidos por correo electrónico. Las preguntas guía y el cuerpo principal de preguntas constan en el Anexo 9.6.

- d) Análisis documental: se recurrió también al análisis documental de normativas vigentes, documentos, informes técnicos producidos por distintos organismos públicos y por organizaciones que llevan acciones en el tema. Los documentos analizados se incluyen en el apartado bibliografía consultada.

### **3.5 Criterios de inclusión de referentes.**

Neiman y Quaranta (2006), establecen que “el caso es definido como un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales” (p. 220). Para ello los autores diferencian el estudio de caso de la estrategia de investigación basada en estudio de casos, en la que ésta última considera abarcar distintos diseños posibles y tiene por objetivo la construcción de teoría. Se apunta así a la generalización analítica, es decir, de

proposiciones teóricas a partir de un muestreo estadístico y de la selección de una muestra intencionada. (Yin, 1994).

Para el caso de las encuestas a las DD, se contactó telefónicamente a cada uno de los 19 Directores Departamentales a quienes se les planteó el marco del estudio y se les solicitó la posibilidad de realizar el cuestionario correspondiente, utilizando como criterio de inclusión que el asignado a responder la encuesta debería ser necesariamente algún integrante del equipo de Dirección de la DD y autorizado por ésta. Las encuestas se realizaron entre el 19 de mayo y el 13 de julio de 2020 de forma telefónica o a través de plataformas virtuales.

Por otra parte, para la recolección de datos del nivel meso se contactó telefónicamente a las Directoras de las SDGP y SDGT a quienes se les planteó la investigación e invitó a participar de la misma. El criterio de inclusión para la entrevista en profundidad estuvo orientado en el que el representante seleccionado por la Dirección debía necesariamente pertenecer al equipo de gestión de cada una de las Subdirecciones. Las entrevistas en profundidad a dichos representantes institucionales fueron realizadas entre el 13 y 15 de julio de 2020.

Finalmente, para la realización del grupo focal, se convocaron a participar a integrantes de instituciones con trayectoria vinculada a las políticas de NNA, con representación tanto a nivel nacional como internacional de nuestro país. Se enviaron correos electrónicos a las siguientes instituciones: Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, UNICEF, Comité de los Derechos del Niño<sup>9</sup> y la Asociación Civil ANONG<sup>10</sup>. El correo fue dirigido a las

---

<sup>9</sup> El Comité de los Derechos del Niño es una coalición de organismos no gubernamentales, sociales y culturales creados en el año 1991 a raíz de la ratificación por parte de nuestro país de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Posee un plenario integrado por las siguientes organizaciones: Aldeas Infantiles SOS – Uruguay, SERPAJ (Servicio de Paz y Justicia), Vida y Educación, DNI (Defensa de los Niños Internacional – Sección Uruguay), S.A.I (Servicios y Acciones por la Infancia), Gurises Unidos, IPRU (Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay), CPP (Centro de Educación Popular), El Abrojo, Hogar La Barca, Rescatando Sonrisas (Maldonado), IELSUR (Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay), FMSI Maristas – Uruguay, El Paso, ADESU – Asociación de Educadores Sociales del Uruguay, Asociación Civil Luna Nueva, Centro Abierto – Rivera. <https://www.cdnuruguay.org.uy/>

autoridades de dichas instituciones de acuerdo a lo que figuraba en la web de cada una de ellas. Una vez obtenida respuesta, se dialogó con cada una poniéndolas en conocimiento del estudio y solicitando por tanto que seleccionaran un representante institucional para que participara del grupo focal. La reunión se realizó de forma virtual el 12 de agosto de 2020 habiendo participado tres de las cuatro instituciones convocadas.

### **3.6 Material y métodos**

Esta fue una investigación no experimental, de carácter exploratorio y descriptivo. El diseño se realizó mediante estudio de casos múltiple, recurriendo a diseños metodológicos que armonizaron procedimientos cuantitativos y cualitativos. Los datos se obtuvieron a partir de 19 encuestas, dos entrevistas individuales en profundidad, una reunión por grupo focal y revisión documental.

Todos los datos fueron recabados exclusivamente por el autor y procesados en forma confidencial. Los datos de las encuestas fueron transferidos a una base de datos para el posterior procesamiento. Se procedió al cálculo de los indicadores de estructura, proceso y resultado del nivel de microgestión. Las variables cualitativas se categorizaron para favorecer el análisis.

---

<sup>10</sup> La Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), es una asociación civil sin fines de lucro fundada en 1992 que nuclea a 90 organizaciones no gubernamentales de todo el Uruguay, entre ellas: Acción Promocional 18 de Julio, Alternativa Chuy, Amnistía Internacional Uruguay, Asociación Civil Cippus, Asociación Civil Gurises Unidos, Asociación Civil Nosotros, Asociación Cristiana de Jóvenes - Área de Desarrollo Humano, Asociación Cultural y Técnica, Asociación de Servicios Iniciativa Social del Uruguay, Asociación Uruguaya de Aldeas Infantiles SOS, CasAbierta, Casa de la Mujer de la Unión, Centro Cooperativista Uruguayo, Centro de Educación Popular, Centro de Información y Estudios del Uruguay, Centro de Participación Popular, Centro Educativo Espigas, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Uruguay, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas, Cotidiano Mujer -Centro de Comunicación V. Woolf, El Arojo - Instituto de Educación Popular, El Paso, El Tejano, Fondation Forge, Fundación A Ganar, Fundación DIANOVA Uruguay, Fundación Ecuménica de Desarrollo del Uruguay, Fundación Pablo de Tarso, Grameen Uruguay, Instituto de Comunicación y Desarrollo, Instituto del Hombre, Instituto del Tercer Mundo, Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay, Instituto Estudios Sociales, Juventud Para Cristo, Legión de la Buena Voluntad, Movimiento Gustavo Volpe, Movimiento Scout del Uruguay, Observatorio del Sur, Organización San Vicente - Obra Padre Cacho, Plenario de Mujeres del Uruguay, Programa Cardijn, TECHO- Uruguay, Vida Silvestre, Vida y Educación. <https://www.anong.org.uy/>

A los efectos de procesar los datos poblacionales de NNA se realizó una prueba de validez de la distribución normal de la población. Para ello se estableció como hipótesis nula la normal distribución de NNA atendidos y como hipótesis alternativa que los índices no presentaban una distribución normal. Seguidamente se aplicó la Prueba de Shapiro–Wilk<sup>11</sup> con los índices de NNA atendidos de los 19 departamentos buscando contrastar la normalidad del conjunto de datos. Se calculó la media y el *DE* y se utilizó como índice de confianza un valor de 95 % con una significancia de error del 5 %.

Además, se procedió a investigar la existencia de relación entre variables mediante pruebas no paramétricas. Mediante tablas de correlación se buscó asociación entre las variables de estructura y proceso con las de resultado y calidad. Para ello, se procedió a categorizar todos los datos de las encuestas en una base para el posterior análisis mediante el cálculo de indicadores y análisis de correlaciones bivariadas. Para verificar la concordancia, dirección y valor la fuerza de la relación entre las variables se utilizaron las pruebas de Rho de Spearman<sup>12</sup> y Tau-b de Kendall<sup>13</sup> según se utilizaran variables continuas o discretas en el respectivo cálculo. El nivel de significación se estableció para todos los casos como menor de 0.05. Los análisis estadísticos se realizaron con el programa: Statistical Package for the Social Sciences (SPSS.V.22).

---

<sup>11</sup> El test de Shapiro-Wilk es una prueba de significación estadística que tiene como objetivo comprobar si con base en la información suministrada por una muestra se puede aceptar que la población de origen sigue una determinada distribución de probabilidad, en nuestro caso, la distribución normal. Se emplea para variables cuantitativas continuas y cuando el tamaño muestral es igual o inferior a 50.

<sup>12</sup> En estadística, el coeficiente de correlación de Spearman,  $\rho$  (rho) es una medida de la correlación (asociación o interdependencia) entre dos variables aleatorias (tanto continuas como discretas). El coeficiente puede variar de -1 a +1. Mientras mayor sea el valor absoluto del coeficiente, más fuerte será la relación entre las variables. Un valor absoluto de 1 indica una relación perfecta (-1 como asociación negativa al 100% o inversión perfecta a +1 como asociación positiva al 100% o acuerdo perfecto). Un valor de cero indica ausencia de una relación ordinal, pero no independencia.

<sup>13</sup> El coeficiente de correlación de rangos de Kendall, comúnmente referido como tau de Kendall ( $\tau$ ) es una estadística utilizada para medir la asociación entre dos cantidades medidas. La prueba Tau-b solo puede obtenerse a partir de tablas cuadradas y realiza ajuste ante empates. Se interpreta igual que el coeficiente de correlación de Spearman y es utilizado cuando las dos variables en estudio son de tipo cualitativa ordinal.

Los datos de los audios de las entrevistas en profundidad y grupo focal fueron anonimizados y analizados mediante las desgrabaciones correspondientes con las autorizaciones de los entrevistados.

Los datos correspondientes a documentos consultados provinieron de información pública disponible, principalmente de la Plataforma Integrada de Transparencia y Análisis para la Gestión de la Administración de INAU <sup>14</sup>.

### **3.7 Financiación de la Investigación.**

Los gastos derivados de la implementación de la presente investigación fueron costeados personalmente por el investigador dado que el estudio no contó con fuentes de financiación.

### **3.8 Autorizaciones institucionales.**

Para la realización de la presente investigación, se cursó nota de solicitud de autorización al Directorio del INAU la que generó el expediente 60022/19 que fue tratado y autorizado en sesión de Directorio del 18 de diciembre de 2019 y cuya nota de autorización mediante Resolución 61955/2019 MS/sp del 27 de diciembre de 2019 consta en el Anexo 10.2. El aval fue enviado desde INAU mediante correo electrónico institucional a conocimiento de las 19 DD y ambas Sub Direcciones Generales.

### **3.9 Consideraciones Éticas**

El protocolo que ha orientado la presente investigación se presentó ante el Comité de Ética de la Investigación de Facultad de Psicología a los efectos de ajustarse a los requerimientos normativos establecidos en la Ley 18331 y el Decreto N.º 158/019 del MS del año 2019. Fue autorizado por correo electrónico con fecha 3 de marzo de 2020 lo que permitió el inicio del proceso

---

<sup>14</sup> <https://www.inau.gub.uy/pitanga-panel-de-proyectos>

de investigación, y por nota posteriormente recibida el 23 de octubre de 2020 (ver Anexo 9.1)

Intentar describir y conocer cómo se desarrollan estos procesos mediante la investigación de las diferentes áreas y cómo se desempeñan en su aplicabilidad en territorio, analizando potencialidades, limitaciones y conflictos, permitirá proponer avances y sensibilizar a los actores en juego.

Se consideró que la presente investigación posee un importante valor académico intentando evaluar una política pública, en tanto intentó indagar acerca de los roles de los niveles de meso y microgestión del INAU y analizar los mismos como contribuyentes a las políticas de protección de NNA del Uruguay.

La recolección de datos siguió los lineamientos establecidos en el apartado 3.2 y para cada uno de los casos se presentó un formulario explicativo de la investigación y consentimiento informado y firmado (Anexos 9.2 y 9.3), en donde se establecieron claramente los criterios de anonimato que se utilizaron, eventualidad del retiro de la investigación de forma voluntaria por parte de los participantes, así como la elaboración de un informe final que estará disponible para los participantes de la investigación, decisores institucionales y para las personas interesadas en general.

El criterio de anonimizar las respuestas de los participantes en cada uno de los pasos de recolección de la información procuró que las mismas adquirieran valor en sí mismas y en el contexto del análisis, para que así se minimice la vinculación entre las respuestas y cada una de las personas que se entrevistaron

El proceso de encuestas a los niveles de Micro Gestión, es decir, a las 19 DD del Instituto se realizó con el modelo de formulario que figura en el Anexo 9.4, Las entrevistas en profundidad que correspondieron a los niveles de Meso gestión se desarrollaron de forma personal por parte del investigador previo acuerdo y contacto con cada uno de los actores y de acuerdo al modelo

presentado en el Anexo 9.5 La obtención de datos a través del grupo focal se realizó a través de la guía que se presenta en el Anexo 9.6

El relevamiento de datos documental se realizó en fuentes de información de acceso público.

Finalmente considerar que el presente estudio buscó obtener más allá del cumplimiento de un requisito académico personal, un fin social en tanto permitió explorar y analizar los roles establecidos para el instituto referente en materia de infancia y adolescencia del país. A su vez, a partir del trabajo se elaborarán textos en formato artículos científicos que serán postulados para ser publicados en revistas arbitradas, a efectos de amplificar la difusión entre el colectivo disciplinar.

## Capítulo 4. RESULTADOS

### 4.1 Resultados de la Encuesta de Microgestión

El total de NNA de acuerdo a cifras de INAU<sup>15</sup> asciende a 877021 de los cuales 95068 se encuentran vinculados a algún tipo de proyecto en la institución. La Tabla 12 presenta los datos descriptivos; los valores máximos corresponden a Montevideo y los mínimos al Departamento de Flores. La media nacional y de NNA vinculados es 46159 y 5003 respectivamente.

**Tabla 12.**

*Descriptivos De NNA Totales Y Atendidos Por INAU*

	<u>Total</u>	<u>Mínimo</u>	<u>Máximo</u>	<u>Media</u>
País	877021	6849	308451	46159
INAU	95068	1330	30884	5003

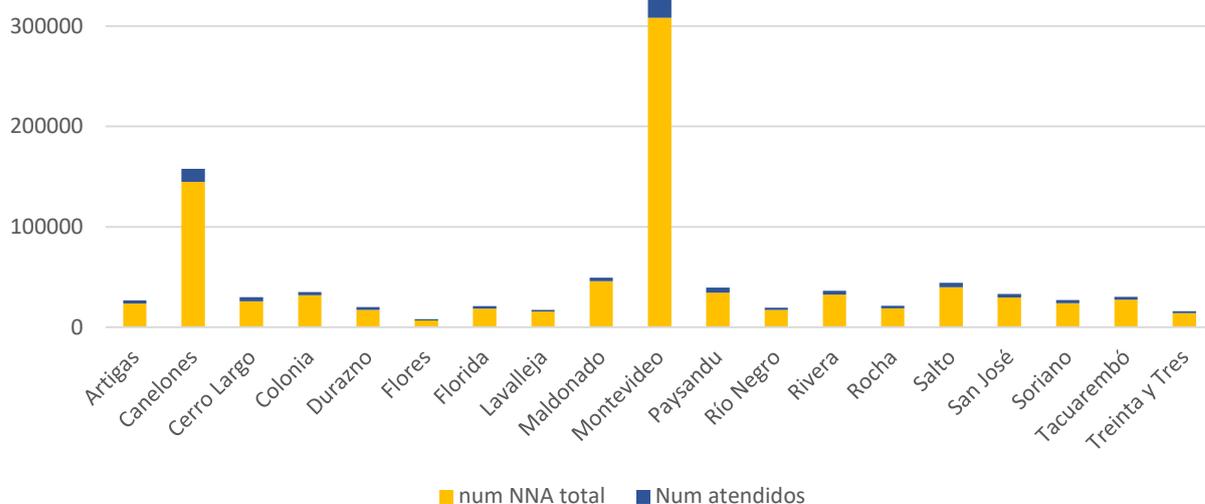
Fuente: Plataforma Integrada de Transparencia y Análisis para la Gestión de la Administración de INAU. Año 2019. Elaboración propia.

La población general y atendida de Montevideo y Canelones representa en valores absolutos entorno del 48 % del total del país, (ambos departamentos suman un total de 453338 NNA y 43967 atendidos), de acuerdo a los datos de la Plataforma Integrada de Transparencia y Análisis para la Gestión de la Administración de INAU, y que figuran en la Tabla número 13. Sin embargo, al desplegar los datos, el porcentaje de NNA atendidos por departamento es bastante similar entre sí, en un promedio 10.84 % (min Maldonado 7.12 % y máximo Durazno 16,91%). El gráfico número 1 representa en valores absolutos el total de NNA total del país y de vinculados a proyectos de INAU del por departamento en términos absolutos. La distribución del porcentaje de

<sup>15</sup> Datos de la Plataforma Integrada de Transparencia y Análisis para la Gestión de la Administración de INAU actualizada al 22 de octubre de 2019. <https://www.inau.gub.uy/pitanga-panel-de-proyectos>

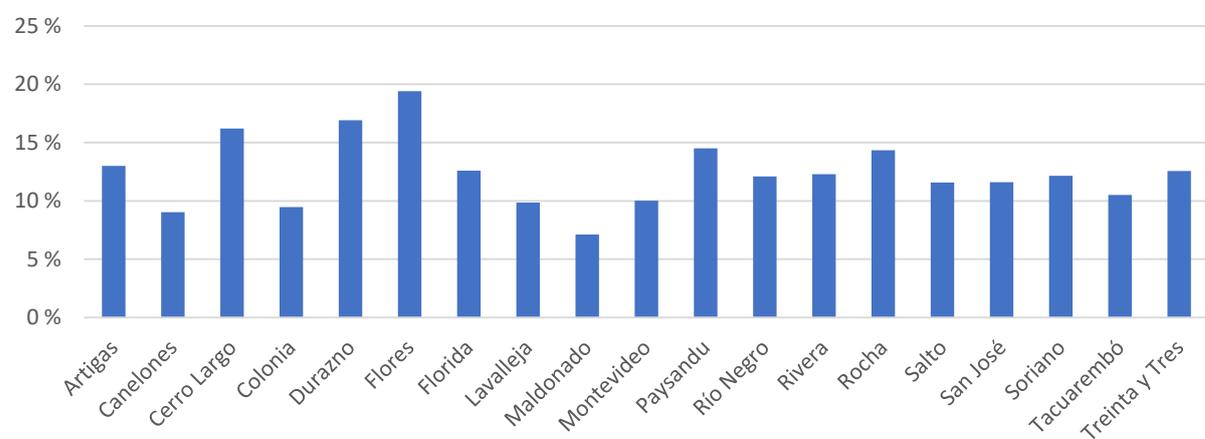
atendidos por Departamento se presenta con valores más similares y el gráfico el número 2 presenta dicha distribución.

**Gráfico 1. Número de NNA Atendidos por Departamento**



Fuente: Plataforma Integrada de Transparencia y Análisis para la Gestión de la Administración de INAU  
Elaboración propia.

**Gráfico 2. Porcentaje de NNA Atendidos por INAU por Departamento.**



Fuente: Plataforma Integrada de Transparencia y Análisis para la Gestión de la Administración de INAU  
Elaboración propia.

Dada la presentación de valores de porcentaje de atendidos por Departamento con cierta regularidad, se procedió a construir una tabla de índice de atendidos por cada uno de los departamentos del país a los efectos de evaluar la distribución de los mismos y ver si se comporta como una curva de normalidad. La Tabla 13 presenta el número total de NNA por Departamento y de atendidos, con el cálculo del índice a atención correspondiente.

**Tabla 13.**

*Distribución de NNA por Departamento e índice de atención*

<u>Departamento</u>	<u>Núm. total NNA del Depto.</u>	<u>Núm. NNA atendidos por INAU del Depto.</u>	<u>Índice de NNA atendidos</u>
Artigas	23717	3086	0.1301
Canelones	144797	13083	0.0904
Cerro Largo	25803	4184	0.1622
Colonia	32004	3035	0.0948
Durazno	17318	2928	0.1691
Flores	6849	1330	0.1942
Florida	18652	2351	0.1260
Lavalleja	15556	1532	0.0985
Maldonado	46003	3274	0.0712
Montevideo	308451	30884	0.1001
Paysandú	34518	5004	0.1450
Río Negro	17317	2093	0.1209
Rivera	32407	3980	0.1228
Rocha	18709	2683	0.1434
Salto	39819	4612	0.1158
San José	29568	3433	0.1161
Soriano	24058	2926	0.1216
Tacuarembó	27383	2878	0.1051
Treinta y Tres	14092	1772	0.1257

Fuente: Plataforma Integrada de Transparencia y Análisis para la Gestión de la Administración de INAU  
Elaboración propia.

Para poder trabajar con las medias poblacionales en el cálculo de los indicadores, se realizó una prueba de validez de la distribución normal de la población en base al índice de atendidos. Para ello se aplicó la Prueba de Shapiro–Wilk con los índices de atendidos de los 19 departamentos buscando contrastar la normalidad del conjunto de datos. Se planteó como hipótesis nula

la distribución normal de la muestra. Se calculó la media y el DE y se utilizó como índice de confianza un valor de 95 % con una significancia de error del 5 % ( $p < 0.05$ ).

El índice medio calculado para los 19 departamentos fue de 0.1238 *DE* (0.029). La prueba de Shapiro–Wilk se presenta en la Tabla 14 y el gráfico número 3 muestra la correspondiente distribución de los valores hallados.

**Tabla 14.**  
*Distribución de la Población de NNA atendidos.*

	<u>Pruebas de normalidad</u>		
	<u>Estadístico</u>	<u>gl</u>	<u>p</u>
Índice de atendidos por departamento	0,963	19	0,642

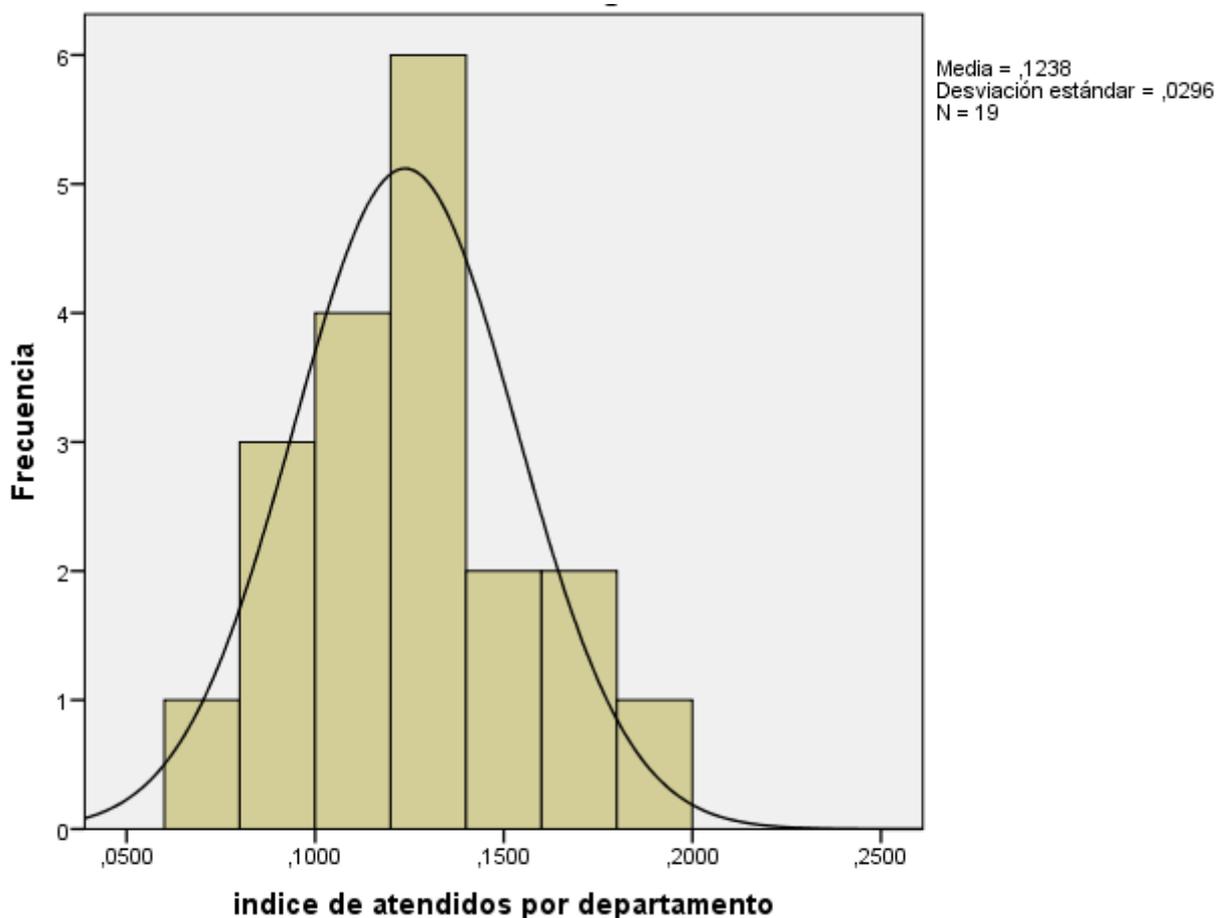
Nota: El Valor de p se calculó mediante la prueba de Shapiro-Wilk

$p < 0.05^*$   $p < 0.01^{**}$   $p < 0.001^{***}$

El valor estadístico hallado para los índices de distribución de NNA atendidos por INAU en los 19 departamentos mostró un valor  $p = 0.642$ .

La curva de distribución se presenta en el gráfico siguiente:

**Gráfico 3.** *Distribución de los Índices de NNA Atendidos*



Fuente: Plataforma Integrada de Transparencia y Análisis para la Gestión de la Administración de INAU  
Elaboración SPSS.

Por tanto, al haber observado un valor de significancia de  $p > 5\%$  se acepta la hipótesis nula y por ende la distribución normal de la muestra de los adolescentes atendidos. Con este valor de distribución hallado, se procedió a utilizar la media poblacional en el cálculo de los indicadores.

Tal como se presentó en el presente estudio, el análisis del nivel de microgestión se realizó a través de indicadores de estructura, proceso, resultado y calidad que fueron definidos previamente. El cálculo de los valores se obtuvo a partir de los datos de las encuestas a las 19 DD. Los mismos se

completaron y se presentan en las siguientes tablas con cada área de investigación.

El primer componente de los tres indicadores de estructura que refiere a la relación entre los proyectos disponibles y cantidad de NNA a la que está destinadas las DD nos muestra un valor promedio de 2.65 proyectos por NNA atendido de los cuales 10.56% corresponden a proyectos propios de INAU y un 89.44% a proyectos de instituciones externas que trabajan para INAU. Esto por tanto representa un promedio de 0.27 proyectos por NNA a cargo de INAU y 2.37 proyectos por NNA a cargo de organizaciones contratadas tal como se presenta en la tabla 15.

**Tabla 15.**  
*Relación entre proyectos y NNA.*

<u>Componente / Área</u>	<u>Descripción</u>	<u>Indicador/es</u>	<u>Cálculo</u>	<u>Valor</u>
ESTRUCTURA Relación entre los proyectos existentes en la DD y NNA	Medir la relación entre los proyectos disponibles y cantidad de NNA a la que está destinadas las DD	Promedio de proyectos totales de la DD en un período X 100	$132.63 \times 100$	2,65 Proyectos/NNA
		Promedio de NNA vinculados en ese período	5003	
		Promedio de proyectos propios de INAU vinculados a la DD en un período X 100	$14 \times 100$	0.27 Proyectos/NNA (10.56 %)
		Promedio de NNA vinculados en ese período	5003	
		Promedio de proyectos propios de ONG vinculados a la DD en un período X 100	$118.63 \times 100$	2.37 Proyectos/NNA (89.44 %)
		Promedio de NNA vinculados en ese período	5003	

Fuente: Plataforma Integrada de Transparencia y Análisis para la Gestión de la Administración de INAU  
Elaboración propia

En referencia al segundo componente de estructura que hace referencia a la proporción de recursos humanos (RRHH) propios de INAU y su distribución en las tres áreas de estudio (planificación, atención y supervisión o rectoría), se presentan en la tabla 16. Los datos fueron obtenidos nos muestran un valor promedio de 0.44 funcionarios por NNA. Con respecto a la distribución de los mismos, si bien el 100 % de las DD manifestaron tener RRHH destinados a cada una de las áreas de gestión, también se indagó la exclusividad, teniendo en cuenta que la misma representa una fortaleza en el desempeño. Los datos obtenidos y que aparecen en la Tabla 16 muestran que las áreas de gestión son compartidas por muchos de ellos y existen funcionarios que se desempeñan en más de un área. Al relevar la dedicación exclusiva a cada uno de los componentes se encuentra que en el área de planificación no existen RRHH exclusivos, mientras que 17 DD manifestaron que poseen RRHH exclusivos para atención (89.47 %) y 2 DD manifestaron tener RRHH exclusivos para supervisión o rectoría en el Departamento.

**Tabla 16.**  
*Relación Entre RRHH de INAU y Actividades.*

<u>Componente / Área</u>	<u>Descripción</u>	<u>Indicador/es</u>	<u>Cálculo</u>	<u>Valor</u>
ESTRUCTURA Relación entre RRHH existentes en actividades específicas en el total de RRHH	Medir la proporción de RRHH de la DD disponibles en cada área de gestión	Promedio de RRHH de INAU en las DD en un período	$220.63 \times 100$	0.44 func. /NNA
		Promedio de NNA vinculados en ese período	5003	
		Número de DD que reportan RRHH exclusivos para planificación en la DD en un período X 100	$0 \times 100$	0 %
		Número total de DD	19	
		Número de DD que reportan RRHH exclusivos para atención en la DD en un período X 100	$17 \times 100$	89.47 %
		Número de DD que reportan RRHH exclusivos para supervisión en la DD en un período X 100	$2 \times 100$	31.57 %
	Número total de DD	19		

Fuente: Encuesta de Microgestión. Elaboración propia.

Como se mencionó, si bien se indagó acerca de la exclusividad del desempeño en el área, también se relevaron los aspectos de superposición de áreas de trabajo. La Tabla 17 presenta la distribución de los RRHH con los que cuentan y cómo éstos se distribuyen en las actividades de planificación, atención y supervisión. El 100% de las DD reportaron que poseen RRHH destinados a planificación y atención, pero no así a rectoría (10.53 % no poseen). Al indagar sobre la especificidad en el área, la planificación no reporta RRHH específicos, la gestión del cuidado retiene a casi todos los RRHH vinculados a ella (89.47% de especificidad), mientras que en supervisión cae bastante la especificidad a 31.57 %. Casi todas la DD reportaron que es casi imposible destinar RRHH dedicados a esas áreas a que realicen otras actividades por la gran demanda que requiere. Por otra parte, la gran mayoría de las DD manifiestan tener RRHH destinados a planificación de actividades y rectoría deben también dedicarse a otras tareas, no pudiendo tener exclusividad.

**Tabla 17.**  
*Distribución de los RRHH Según Área de Gestión.*

Área de Gestión	<u>¿Cuenta con RRH en el área?</u>		<u>¿Son específicos para el área?</u>		<u>Si no son específicos, ¿en qué otras áreas se desempeñan?</u>			
	<u>SI</u>	<u>NO</u>	<u>SI</u>	<u>NO</u>	<u>Planificación</u>	<u>Atención</u>	<u>Rectoría</u>	<u>Otro</u>
Planificación	100 %	0 %	0 %	100 %	-----	15.78 %	42.11 %	42.11 %
Atención	100 %	0 %	89.47%	10.53 %	10.53 %	----	0 %	89.47 %
Supervisión o Rectoría	89.47%	10.53%	31.57%	68,43 %	21.06 %	0%	----	78.94 %

Fuente: Encuesta de microgestión DD  
Elaboración propia.

En cuanto al tercer componente de estructura, el mismo aborda la participación de las instituciones contratadas por INAU en los tres componentes de gestión mencionados. A través de los datos reportados por las 19 DD un 63.15 % manifiestan que las instituciones contratadas participan en actividades de planificación; el 100 % reportan la participación en los procesos de atención y cuidado mientras que ninguna reporta participación en aspectos de rectoría u otros, tal como se muestran a continuación en la Tabla 18.

**Tabla 18.**  
*Organizaciones Contratadas por DD Según Actividad.*

<u>Componente / Área</u>	<u>Descripción</u>	<u>Indicador/es</u>	<u>Cálculo</u>	<u>Valor</u>
ESTRUCTURA Relación existente entre las DD que reportan organizaciones contratadas según actividad.	Medir la proporción de DD que poseen organizaciones que participan en actividades relacionadas a gestión en relación al total de las DD.	Número de DD que reportan actividades de planificación de organizaciones contratadas X 100	$\frac{12 \times 100}{19}$	63.15 %
		Número total de DD		
		Número de DD que reportan actividades de atención de organizaciones contratadas X 100	$\frac{19 \times 100}{19}$	100 %
		Total de DD	19	
		Número de DD que reportan actividades de supervisión de organizaciones contratadas X 100	$\frac{0 \times 100}{19}$	0
		Total de DD	19	
		Número de DD que reportan otras actividades de organizaciones contratadas X 100	$\frac{0 \times 100}{19}$	0
		Total de DD	19	

Fuente: Encuesta de microgestión DD  
Elaboración propia.

Con respecto al componente de proceso, se indagó acerca de la extensión de la utilización del servicio que desarrolla INAU a través de los proyectos de atención propios y con organizaciones contratadas, buscando medir la proporción de población beneficiaria que hace uso de los mismos. Como se mencionó previamente, una media de 10.83 % de los NNA del país se encuentra vinculado a algún proyecto o programa de la institución con muy poca dispersión ( $DE = 0.0296$ ). Ese componente de 10.83 % se distribuye en una importante proporción a favor de proyectos a cargo de instituciones contratadas en una relación de casi 6 a 1, con una proporción de 1.61 (que representa el 14.85 %) de vinculaciones propias de INAU y 9.22 (que representa el 85.15 %) a cargo de instituciones contratadas, tal como se presenta en la Tabla 19.

**Tabla 19.**  
*Relación entre proyectos y NNA.*

<u>Componente</u> <u>/ Área</u>	<u>Descripción</u>	<u>Indicador/es</u>	<u>Cálculo</u>	<u>Valor</u>
PROCESO Extensión de utilización del servicio.	Medir la proporción de población beneficiaria que hace uso de los proyectos y programas del total de NNA	N.º NNA vinculados a DD en un período X100	95068 X 100	10.83 %
		N.º total de NNA	877021	
		N.º NNA vinculados a INAU por proyectos en un período X100	14120 X 100	1.61 (14.85 %)
N.º total de NNA	877021			
		N.º NNA vinculados a proyectos de organizaciones contratadas en un período X100	80948 X 100	9.22 (85.15 %)
		N.º total de NNA	877021	

Fuente: Encuesta de microgestión DD  
Elaboración propia.

El siguiente componente con los respectivos indicadores refiere al área de resultados en donde se midió el desempeño de las DD en términos de efectividad en las áreas de planificación y supervisión o rectoría, intentando describir cuanto se debilitaban estos aspectos debido a la importante asignación de RRHH al área de atención. A partir de los datos reportados por los integrantes de los equipos de dirección de las 19 DD se encontraron valores de cumplimiento que oscilaron desde un 45 % hasta un 100 %, con un índice calculado promedio de 80.53 % en el área de planificación y 81.58 % en el área de supervisión o rectoría, tal como se presenta en el cálculo de los respectivos valores en las Tabla 20.

**Tabla 20.**  
*Efectividad de las DD en actividades de planificación y supervisión.*

<u>Componente</u> <u>/ Área</u>	<u>Descripción</u>	<u>Indicador/es</u>	<u>Cálculo</u>	<u>Valor</u>
RESULTADO Desempeño de la DD	Medir el impacto de la DD en términos de efectividad en la planificación	$\Sigma$ (Porcentaje de actividades de planificación efectivizadas reportadas por las DD en un período X frecuencia)  N.º Total de DD	$\frac{(45 \times 1 + 60 \times 1 + 70 \times 1 + 80 \times 5 + 85 \times 5 + 90 \times 5 + 100 \times 1)}{19}$	80.53 %
	Medir el impacto de la DD en términos de efectividad en la supervisión	$\Sigma$ (Porcentaje de actividades de supervisión efectivizadas reportadas en un período X frecuencia)  N.º Total de DD	$\frac{(45 \times 1 + 50 \times 1 + 70 \times 2 + 80 \times 6 + 85 \times 3 + 90 \times 4 + 100 \times 2)}{19}$	81.58 %

Fuente: Encuesta de microgestión DD  
Elaboración propia.

El último componente de análisis corresponde al área de calidad y responde al desempeño de las actividades en las tres dimensiones estudiadas (planificación, atención y supervisión). Los mismos se realizaron a través de las percepciones de dichas funciones por parte de los participantes de la encuesta, categorizando el desempeño en muy bueno, bueno e insuficiente.

En la dimensión de planificación la percepción reportada por 7 de las 19 DD fue catalogada como muy buena, (36.8 %) y las 12 restantes como buenas (63.2 %). Ninguna DD reportó la dimensión de planificación como insuficiente. La Tabla 21 presenta el cálculo respectivo de dicho componente.

**Tabla 21.**  
*Desempeño de Actividades en el Área de Planificación.*

<u>Componente</u> <u>/Área</u>	<u>Descripción</u>	<u>Indicador/es</u>	<u>Cálculo</u>	<u>Valor</u>
CALIDAD Relacionada con el desempeño de actividades	Medir como son percibidas las funciones de la DD en planificación	Número de DD que reportan actividades de planificación como muy buenas en un período)	7/19	36.8 %
		————— N.º total de DD		
		Número de DD que reportan actividades de planificación como buenas en un período)	12/19	63.2 %
————— N.º total de DD				
		Número de DD que reportan actividades de planificación como insuficientes en un período)	0/19	0.0 %
		————— N.º total de DD		

Fuente: Encuesta de microgestión DD  
Elaboración propia.

El área vinculada a la atención de NNA reportada por las DD muestra que dicha función es percibida como muy buena por 6 de los 19 integrantes de los equipos de dirección, lo que representa el 31.6 %; por otra parte 12 DD las perciben como buena, representando el 63.2 % y una la cataloga como insuficiente (5.3 %), tal como se presenta en la Tabla 22.

**Tabla 22.**  
*Desempeño de Actividades en el Área de Atención.*

<u>Componente</u> <u>/Área</u>	<u>Descripción</u>	<u>Indicador/es</u>	<u>Cálculo</u>	<u>Valor</u>
CALIDAD Relacionada con el desempeño de actividades	Medir como son percibidas las funciones de la DD en atención	Número de DD que reportan actividades de atención como muy buenas en un período)	6/19	31.6 %
		N.º total de DD		
		Número de DD que reportan actividades de atención como buenas en un período)	12/19	63.2 %
N.º total de DD				
		Número de DD que reportan actividades de atención como insuficientes en un período)	1/19	5.3 %
		N.º total de DD		

Fuente: Encuesta de microgestión DD  
Elaboración propia.

Finalmente, el componente de supervisión y rectoría, que se presenta en la Tabla 23 nos resume los cálculos obtenidos a partir de las percepciones de desempeño en dicha área y muestra que 6 de las 19 DD reportan un desempeño como muy bueno (31.6 %), 13 reportan un desempeño bueno (68.4 %) y no hay reportes de insuficiencia en el componente de dicha área.

**Tabla 23.**  
*Desempeño de Actividades en el Área de Supervisión.*

<u>Componente / Área</u>	<u>Descripción</u>	<u>Indicador/es</u>	<u>Cálculo</u>	<u>Valor</u>
CALIDAD Relacionada con el desempeño de actividades	Medir como son percibidas las funciones de la DD en supervisión	Número de DD que reportan actividades de supervisión como muy buenas en un período)	6/19	31.6 %
		————— N.º total de DD		
		Número de DD que reportan actividades de supervisión como buenas en un período)	13/19	68.4 %
————— N.º total de DD				
		Número de DD que reportan actividades de supervisión como insuficientes en un período)	0/19	0.0 %
		————— N.º total de DD		

Fuente: Encuesta de microgestión DD  
Elaboración propia.

Los datos reportados en referencia a la percepción del nivel de efectividad en las áreas de planificación mostraron una distribución que se resume en la tabla 24. En la misma, los valores inferiores reportados fueron de 45 % de y los más altos de 100%.

En la distribución de los mismos puede observarse que 15 DD (o sea el 78.94 %) concentran un nivel de efectividad en la gestión de la planificación en el entorno del 80 a 90 %.

**Tabla 24.**

*Frecuencias de Efectividad en Planificación de las DD*

Planificación	<u>% Efectividad</u>	<u>Frecuencia</u>
	45	1
	60	1
	70	1
	80	5
	85	5
	90	5
	100	1
<b>Total</b>		<b>19</b>

Fuente: Encuesta de microgestión DD  
Elaboración propia

Por otra parte, la distribución de la satisfacción en el área de supervisión o rectoría muestra en la tabla 25 una frecuencia de valores de concentración similares, dado que el 68.42 % reporta niveles de efectividad del entorno entre el 80 y 90 %.

**Tabla 25 .**  
*Frecuencias de Efectividad en Supervisión de las DD*

Supervisión	<u>% Efectividad</u>	<u>Frecuencia</u>
	45	1
	50	1
	70	2
	80	6
	85	3
	90	4
	100	2
Total		19

Fuente: Encuesta de microgestión DD  
Elaboración propia

El nivel de desempeño en las tres áreas y presentado en los indicadores se presenta resumido en la tabla 26. En el mismo, hay coincidencia en los valores reportados en las tres áreas, en donde entre el 60 y casi el 70 % de las DD cataloga la gestión como buena y casi la totalidad de las restantes como muy buena.

**Tabla 26.**

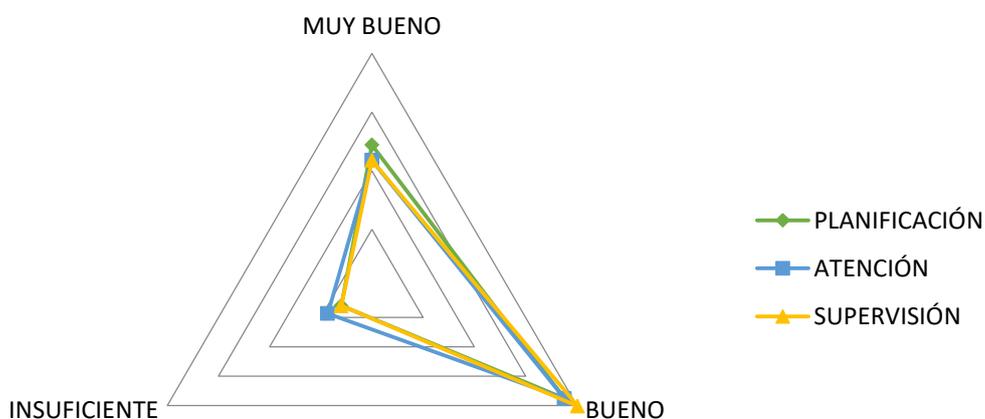
*Desempeño Planificación, Atención y Supervisión de las DD*

	<u>Muy bueno</u>	<u>Bueno</u>	<u>Insuficiente</u>
Planificación	36,8 %	63,2 %	0 %
Atención	31,6 %	63,2 %	5,3 %
Supervisión	31,6 %	68,4 %	0 %

Fuente: Encuesta de microgestión DD  
Elaboración propia

El Grafico 4 muestra también el nivel de desempeño en las tres áreas en Planificación, Atención y Supervisión de las 19 DD en base a los datos reportados a partir de las encuestas.

**Gráfico 4. Desempeño en Planificación, Atención y Supervisión de las DD**



Fuente: Encuesta de microgestión DD  
Elaboración propia

A continuación, a partir de los datos obtenidos de la Plataforma Integrada de Transparencia y Análisis para la Gestión de la Administración de INAU y los reportados por la encuesta, se procedió a indagar acerca de la posible existencia de asociación entre las variables, principalmente en lo referente al desempeño en las tres áreas de estudio, es decir planificación, atención y rectoría.

La Tabla 27 muestra la prueba de correlación de Spearman para el desempeño en dichas áreas. En relación al número de NNA por Departamento, se encontraron valores de asociación media para las tres áreas, pero no significativa (valores de  $p=0.075$  para planificación,  $p=0.074$  para atención y  $p= 0.063$  para supervisión). En referencia a la relación entre el número de proyectos por NNA no se encontró asociación, así como tampoco en referencia al porcentaje de proyectos a cargo de instituciones externas. Todos los valores encontrados no fueron significativos y con coeficientes de asociación débil.

**Tabla 27.**  
*Desempeño de las DD en Relación al Número de NNA y Proyectos*

	<u>Desempeño</u>					
	<u>Planificación</u>		<u>Atención</u>		<u>Supervisión</u>	
	p	coef	p	coef	p	coef
NNA/Depto.	0.075	0.418++	0.074	0.419++	0.063	0.434++
NNA/total Proyectos Depto.	0.626	-0.120	0.299	0.251	0.674	-0.103
% Proyectos externos	0.074	-0.419	0.490	-0.169	0.196	-0.310

Nota: El Valor de p se calculó mediante la prueba Rho de Spearman  
 $p < 0.05^*$   $p < 0.01^{**}$   $p < 0.001^{***}$   
 Coef + discreto ++ medio +++ grande

Por otra parte, se buscó también la asociación que pudiera explicar los valores de desempeño en función a los RRHH existentes, principalmente en lo que refiere al número de funcionarios de la DD y su relación al número de NNA del departamento. La tabla 28 presenta los valores hallados para las mencionadas variables a través de la prueba de Spearman, en donde la correlación existente entre el número de funcionarios de las DD y el desempeño en las áreas es muy débil y no significativa, dado que mostraron valores de  $p=0.568$ ,  $p=0.936$  y  $p=0.736$  para planificación, atención y supervisión respectivamente). Respecto a la relación entre el desempeño en las tres áreas vinculado al número de funcionarios de INAU por NNA también se encontró una asociación débil, con coeficientes de menos de 0.20 (aunque en las áreas de planificación y supervisión con valores negativos), pero también sin asociación significativa (valores de  $p=0.463$  para planificación, 0.557 para atención y 0.446 para supervisión).

**Tabla 28.**  
*Desempeño de las DD en relación al Número de RRHH*

	<u>Desempeño DD</u>					
	<u>Planificación</u>		<u>Atención</u>		<u>Supervisión</u>	
	p	coef	p	coef	p	coef
Núm. Funcionarios INAU/Depto.	0.568	0.140+	0.936	-0.020+	0.736	0.083+
Núm. NNA /funcionario de INAU	0.463	-0.179+	0.577	0.137+	0.446	-0.186+

El Valor de p se calculó mediante la prueba Rho de Spearman

$p < 0.05^*$   $p < 0.01^{**}$   $p < 0.001^{***}$

Coef + discreto ++ medio +++ grande

En referencia a desempeño vinculado al cumplimiento de actividades, la correlación de Spearman aplicada a las variables de porcentaje de cumplimiento en las áreas de planificación y supervisión contra el desempeño de las mismas, mostró una asociación débil y no significativa, tal como se presenta en la Tabla 29. El coeficiente de Spearman mostró valores de asociación de 0.307 para el área de planificación y un valor de  $p=0.201$ , mientras que para el área de supervisión los valores fueron 0.095 y 0.698 respectivamente.

**Tabla 29.**

*Desempeño de las DD en relación al cumplimiento de actividades.*

	<u>Desempeño</u>			
	<u>Planificación</u>		<u>Supervisión</u>	
Porcentaje de cumplimiento	p	Coef	p	Coef
Planificación	0.201	0.307+	----	----
Supervisión	---	---	0.698	0.095+

Nota: El Valor de p se calculó mediante la prueba Rho de Spearman

$p < 0.05^*$   $p < 0.01^{**}$   $p < 0.001^{***}$

Coef + discreto ++ medio +++ grande

Finalmente, se buscó asociación entre el desempeño en las áreas de planificación y supervisión a los efectos de evaluarlas como variables independientes entre sí. Dado que ambas variables fueron categorizadas iguales, atribuyendo en ellas tres valores (muy bueno, bueno e insuficiente), se aplicó la prueba Tau b de Kendall buscando la asociación entre los valores reportados por las DD. Para este caso, la prueba que se presenta en la tabla 30 muestra un p valor estadísticamente significativo ( $p=0.00$ ) con un coeficiente de asociación positivo y grande (Coef. =0.899).

**Tabla 30.**

*Desempeño en Planificación y Supervisión de las DD.*

Desempeño	Desempeño	
	p	Coef
Planificación	0.00***	0.899+++

Nota: El Valor de p se calculó mediante la prueba Tau-b de Kendall

$p < 0.05^*$   $p < 0.01^{**}$   $p < 0.001^{***}$

Coef + discreto ++ medio +++ grande

## **4.2 Principales hallazgos de las Entrevistas de Mesogestión**

En el siguiente apartado se presentan los conceptos sustanciales que surgieron a partir de las entrevistas en profundidad realizada a los representantes de los niveles de mesogestión de INAU, es decir de las subdirecciones Generales Programática y Territorial, en relación a las diferentes dimensiones de la investigación. Las mismas se desarrollaron de forma personal los días 11 y 13 de julio de 2020 respectivamente.

### ***4.2.1 En referencia al nivel de mesogestión institucional, su estructura, funcionamiento y características.***

Ambos entrevistados coincidieron en que actualmente la institución se encuentra en el tránsito de un proceso de cambio profundo y extendido en el tiempo a través de las diferentes administraciones que lo han transitado; en este sentido, el Directorio anterior<sup>16</sup> retomó la línea de trabajo y de avance que hasta el momento se había llevado y organiza los diferentes niveles de gestión institucional, plasmándolos en el documento Readecuación Organizacional del INAU aprobada por Resolución de Directorio el 21 de diciembre de 2015.<sup>17</sup>

Esta readecuación y sus líneas estratégicas y de organización mencionadas se construyeron a partir de insumos aportados desde el funcionamiento territorial las DD, sus innovaciones metodológicas de la forma de atención de NNA, nuevos perfiles y modelos de atención y la evaluación y monitoreo de la ejecución de las políticas de INAU a través de los diferentes proyectos. A través de ellas se estableció un plan de conducción institucional que de las entrevistas fue evaluado como una importante solución organizacional para la institución, dado que en él se han podido definir a nivel de la mesogestión

---

<sup>16</sup> Refiere al Directorio en funciones en INAU en el año 2019, cesado con el cambio de Gobierno 2020.

<sup>17</sup> <https://www.inau.gub.uy/institucional/funcionarios/resoluciones/65-resoluciones-2015/374-res-4783-2015-aprobacion-de-propuesta-de-readecuacion-organizacional>

institucional tres áreas compactas y en relación de horizontalidad entre ellas y cuyos ejes y cometidos se han centrado en la protección integral de NNA, su derecho a una vida libre de violencias y a vivir en familia.

Las tres áreas son las Subdirecciones Generales Programática, Territorial y Administrativa. Ellas confluyen en el área de la Dirección General que es el segundo nivel de jerarquía (por debajo de Directorio) y que es identificada como el nivel que tiene el rol de mando, es decir el de ser el motor de empuje de los lineamientos estratégicos y de la misión institucional determinada por las autoridades.

De acuerdo al análisis de las entrevistas, dentro de esta estructura organizacional se encuentra la SDGP y los seis programas que dependen de ella; la misma se encuentra diseñada para ser parte del núcleo que busca consolidar un cambio en la gestión, pero también un cambio cultural en el instituto, enmarcado en la gran estructura y propuesta de las políticas sociales.

El área programática es definida como la que coordina acciones vinculadas al diseño y planificación de la política institucional y la rectoría; su papel principal es la de establecer el lugar del INAU en relación a los procesos de atención, metodología y todos sus aspectos normativos para que la misión institucional se lleve a cabo; *“...es el área que gestiona los procesos administrativos, normativos y procedimentales, además del posicionamiento del todo el instituto”* (Representante SDGP)

Así la SDGP refleja a través de sus seis programas los tres niveles o dimensiones: una dimensión de análisis y diseño propositivo de la PP de infancia; otra que corresponde a las líneas estratégicas de Directorio en lo que refiere a normas, metodologías, procedimientos, prácticas, análisis y sistematización de prácticas, y una tercera que corresponde a la dimensión de supervisión y evaluación de la ejecución de los proyectos.

Los seis programas que la componen son:

1. Primera infancia, que refiere a niños, niñas y sus familias desde el nacimiento hasta los cinco años de edad.

2. El Programa de Infancia que refiere a niños y niñas en edad escolar de entre 6 a 12 años y sus familias.
3. El programa adolescencia que abarca los niños de 13 a 18 años.
4. Programa de cuidados familiares enfocado a los NNA separados del cuidado parental, con todas las estrategias de protección cuando los niños están en riesgo de perder el cuidado parental o familiar.
5. Programa de intervenciones especializadas focalizadas en aspectos de vulnerabilidades graves (como por ejemplo consumo de drogas, salud mental, discapacidad, situación de calle, violencia, maltrato, explotación y trata). Este área transversaliza todas las áreas del instituto, generándose así la intervención de más de un proyecto por NNA.
6. Finalmente, el programa que refiere a la promoción y fiscalización de cumplimiento de todo lo referente a la normativa de protección de derechos, referidos a las áreas del INAU. Esta área tiene competencia fiscalizadora, como es el caso del trabajo infantil, medios de comunicación y espectáculos públicos.

Existen además dos unidades de acuerdo interinstitucional, el Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) creado por ley y que funciona en la órbita del INAU (que además lo preside), y el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescencia (CONAPEES)<sup>18</sup> que articula políticas públicas en relación a la problemática social que configura la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes. Ambas unidades están bajo la competencia de la SDGP.

Enfocándonos ahora en el área de acción en territorio, surgió de las entrevistas que la estrategia de readecuación también tuvo impacto en el área encargada de la ejecución, es decir la SDGT. Ésta es definida como la que lleva a cabo los planes a territorio y se estructura jurisdiccionalmente a través de la

---

<sup>18</sup> El Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescencia (CONAPEES) es el órgano interinstitucional que elabora, propone y articula políticas públicas en relación a la problemática social que configura la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes (ESCNA). Fue creado en el año 2004 por el Decreto del Poder Ejecutivo N.º 358/004 y 025/2017. <https://www.inau.gub.uy/conapees>

organización departamental del país. Es así que se cuenta a nivel del país con 19 DD con un director y un equipo de trabajo que dependen de la SDGT.

Más allá de esta centralización departamental que se expresa a través de las DD, la institución posee más de mil puntos de actuación territorial con perfiles de atención muy variados: desde protección especial (hogares), atención en contextos familiares y comunitarios (tiempo parcial); a su vez estas áreas están transversalizadas con la gestión directa del organismo por medio de sus funcionarios y todos los servicios de convenios con instituciones no gubernamentales. De esta forma, la SDGT tiene acción a nivel nacional y en todas las modalidades: primera infancia, infancia, adolescencia, cuidados especiales, etc.

*“...de esta forma, la SDGT tiene así competencia específica en la coordinación de la implementación de las políticas institucionales a nivel del país y que se ejecuta desde la alta conducción con directivas a nivel de los territorios y a nivel de las situaciones concretas de la vida de los NNA...”*  
(Representante SDGT).

Por otra parte, además de las subdirecciones mencionadas, se identificaron áreas que tienen competencia nacional y que son transversales a las DD, ejemplo el Programa Cercanías<sup>19</sup>, que tiene dispositivos en todo el país y que tiene en parte de su función realizar un entramado con la SDGT

Sin embargo, se presentó por parte de los entrevistados un escenario que genera una tensión a la interna de la institución. Es descrita como fuerte y

---

<sup>19</sup> Cercanías es una estrategia interinstitucional cuyo fin es mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social, considerando a la familia como sujeto. Para esto, se promueve un cambio de gestión de las instituciones para superar fragmentaciones y superposiciones; mejorar la articulación de los servicios a nivel territorial, el trabajo en red y la integralidad en el primer nivel de atención. A través de los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF), Cercanías desarrolla un trabajo integral y de proximidad con las familias, para garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes. <http://www.inau.gub.uy/cercanias>

germinal y ha transcurrido en el instituto en las tres últimas administraciones, principalmente las últimas dos cuando se comenzó a trabajar en la readecuación institucional. Esa readecuación establece entre otros aspectos, que debe haber claridad en cuanto a los cometidos de las diferentes áreas, y que es en función de ello que el efector de la gestión territorial debe estar concentrado en lo territorial, debiendo dejar “ir” la creación de normas y metodologías de trabajo, aspectos que corresponderían a la gestión programática. Esta postura establece que quien ejecuta debería preocuparse por tener una eficaz, efectiva e innovadora ejecución territorial, no debiendo simultáneamente analizar, sistematizar ni producir cambios, porque esto actúa quitando tiempo y energía a la ejecución, “... *la ejecución necesita tener claridad de normas, de contextos, procesos y metodologías de trabajo; esa claridad tiende a la generación de cosas nuevas, pero esa tarea no puede ser tarea del ejecutor...*” (Representante SDGP)

Es por ello que el INAU se encuentra en proceso de instalar una estrategia que permita a la institución poder contar con espacios de gestión de similares criterios, separando de ésta forma las áreas programática y territorial; ésta separación es tensionada por el peso de la cultura institucional y la tensión surge porque el que ejecuta quiere participar en la construcción de los procesos de planificación y validación, aunque la institución lo separa pero en con un proceso de buscar la complementariedad: “...*en este sentido las DD y la SDGT participan en los procesos de validación antes de la promulgación por parte de Directorio...*” (Representante SDGP).

Sin embargo y pese a la resistencia descrita, surgió de los entrevistados ciertas acciones evaluadas como coherentes de la estrategia adoptada por la institución, dado que la misma ha permitido ubicar en un lugar relevante al área de mesogestión dentro de la estructura organizacional, es decir que el propio nivel meso se visibiliza a sí mismo como un espacio estratégico y de gran relevancia, dado que asume la autoridad intermedia, es decir que articula la intermediación entre la máxima autoridad de gestión del organismo, esto es

entre la Dirección General (que es quien toma las directivas de las altas jerarquías institucionales) y las 19 DD.

*“... es un rol de altísimo desafío y exigencia, creo que es uno de los roles más completos y exigentes porque a los territorios llegan todos los procesos, todas las áreas, todas las situaciones porque están ahí los destinatarios de la política...”* (Representante SDGT)

#### **4.2.2 Con respecto a los preceptos institucionales.**

En referencia a los cometidos institucionales surgieron de las entrevistas el análisis de los conceptos de misión y visión, que fueron concebidos como una plataforma o paraguas que siendo de alcance nacional determinan los objetivos a cumplir para las diferentes áreas del instituto. En este sentido, los diferentes directorios han identificado sus prioridades algunas asociadas a puntos de urgencia y otras asociadas a aspectos de desarrollo institucional, siendo en base a esas dos coordenadas fijas donde se generan los procesos orientadores de segundo orden en cuanto a aspectos de planificación que surgen de las necesidades territoriales

Para que ello fuera posible hubo necesidad de instrumentar un plan de respuesta acorde a la misma, como por ejemplo el que surgió a nivel de los recursos humanos necesarios, con ingreso y traslado de funcionarios para que la Direcciones Departamentales pudieran estar integradas como equipos de trabajo

*“...el proceso es germinal, muy positivo y recién empieza a andar. Recién el aparato está en condiciones de recibir y ejecutar los lineamientos que tiene...”* *“...es así, que desde el Reglamento General de Convenios, manuales de procedimientos de atención a los niños, directivas acerca del acogimiento familiar, manejo de aspectos en lo alimenticio en un centro de primera infancia, etc. todo el papeo de la oferta no tienen todavía un funcionamiento habitual y no está instalada aún una cultura institucional, no*

*forma parte todavía el hábito del chequeo del uso de estas herramientas y documentos". (Representante SDGP).*

Sin embargo, fueron identificados además por parte de los entrevistados, ciertas líneas generales de respuesta que forman parte de los procesos orientadores de la PP institucional y que están comprendidas en todas las acciones que hacen referencia a la protección especial de NNA y todas sus variantes. Estas respuestas a las demandas de infancia y sus familias si bien son presentadas como una competencia específica de la institución, cuentan con el agregado de que en términos de interinstitucionalidad de efectores públicos no tiene socios para llevarlas a cabo en territorio:

*"... existen efectores en áreas específicas para los procesos de tránsito y otras instituciones pueden tener borde común respecto a las situaciones especiales, pero en referencia a quién es el que aporta oferta concreta, como en el caso de niños que ven interrumpidos sus derechos a vivir en sus familias, no hay otro prestador que el INAU..." (Representante SDGT).*

Este componente de atención en territorio como producto de una demanda instalada fue identificado como altamente necesario por INAU y siempre ha estado considerado en los lineamientos estratégicos de la institución a través de las distintas autoridades, porque representa una importante expresión de demanda de atención en los territorios y además porque es una línea muy sensible de la vida de NNA.

De esta forma, estas líneas estratégicas emanadas del nivel central de la mesogestión se traducen en mandatos institucionales que determinan lineamientos generales comunes tendientes a generar procesos de atención con un gran encuadre a nivel general del país. De esta forma, se identifica en la órbita de las DD una línea que se enfoca a levantar las demandas y solicitudes de atención con modelos de gestión tendientes a tener coincidencias a nivel territorial; pero también son identificados procesos intermedios de gestión local que responden a realidades particulares del territorio específico, o a algunas transversalidades propias de la gestión territorial que no se encuentran contenidas en los lineamientos marco de los mandatos institucionales y que forman también parte de la adaptabilidad a la respuesta local.

Esta forma de trasladar a territorio los preceptos institucionales apunta a generar la identificación en los niveles locales de un enfoque de gestión que esté alineado con la naturaleza del nuevo modelo institucional de gestión y que es empujado a la conformación y fortalecimiento de los sistemas departamentales. A través de ellos, la nueva estrategia intenta que las DD (que son vistos como los espacios locales en donde se conforman las respuestas territoriales), se constituyan también en un modelo en donde exista un espíritu de articulación conjunta entre las diferentes áreas de gestión territorial. Esto fue apreciado como un elemento esencial por parte de los entrevistados dado que se apunta a través de los mandatos institucionales a que los procesos no se aislen y gestionen de forma separada:

*“...si por ejemplo desde el punto de vista territorial tengo una enorme demanda de un tipo de modelo o de un instrumento programático, tenemos que hacer el esfuerzo conjunto de tracción junto con las otras dos áreas (programática y administrativa); hay algo de la verticalidad de la planificación que tiene que ver con el ida y vuelta entre los lineamientos más generales y las demandas territoriales, y a su vez tiene cierta expresión de horizontalidad en referencia a la planificaciones conjuntas para que se nutran mutuamente...”* (Representante SDGT).

#### **4.2.3 Planificación, ejecución y rectoría.**

Como fue mencionado anteriormente por los entrevistados, el enfoque de gestión del modelo institucional mandatado desde el nivel meso está enfocado en una estrategia que obedece a un nuevo modelo de readecuación institucional en el que su expresión a nivel micro, es decir en las DD presenta un equipo de trabajo que busca la sustitución de un modelo anterior con un director departamental que asumía todas de las funciones encapsulando en una sola persona todas las disciplinas. Contrariamente a esto, el nuevo modelo busca que la respuesta territorial sea asumida más desde la interdisciplina, presentando la conformación de una DD con la incorporación de un área

programática que permite un equipo más fortalecido en las respuestas territoriales:

*“...considero que ha habido un cambio importante y que se ha iniciado en el marco de la readecuación institucional antes mencionada, en el entendido de tener más aparato, de la posibilidad de construir equipo de trabajo y no estar concentrado en una persona. El cambio en la visión de tener equipo de trabajo es uno de los cambios más sensibles entre el anterior Consejo del Niño y el INAU. Esto ha determinado que en la órbita del Director Departamental (que era en quien antes recaía toda la gestión), se le incorpora un equipo programático y administrativo, como reflejo de la política institucional, recayendo la responsabilidad en un equipo y no en una persona”.* (Representante SDGT).

Con respecto a esta dimensión de la investigación, uno de los elementos que surgió de las entrevistas refiere al funcionamiento de las DD y la necesaria articulación que se requiere que exista entre los niveles meso-micro, o sea entre las Subdirecciones Generales y las Direcciones Departamentales y que la misma se ve fortalecida en la medida en que pueda ser instalada una conducción política a largo plazo, es decir planificaciones estratégicas con mayor proyección y que puedan superar los períodos de gobierno. El diálogo entre el nivel central y el departamental se convierte así en un pilar central de la gestión de las respuestas institucionales locales. Y estas respuestas son articuladas siguiendo los lineamientos generales de la institución y con el agregado de las caracterizaciones locales, dado que todos los servicios y las demandas del nivel territorial se intentan resolver con recursos propios, pero también con los servicios especializados que están concentrados en la capital del país:

*“...más allá de los diagnósticos que puedan hacerse de cómo están cada uno de los ámbitos a nivel territorial, éstos son muy relevantes en términos del aterrizaje de la política a nivel de los departamentos; y no es suficiente si a nivel de cada uno de los ellos no existe un ámbito que haga suyo esa línea, que le coloque el traje a medida de la línea política a la realidad departamental...”* (Representante SDGT).

Así, la planificación es presentada como una serie de procesos de identificación de necesidades y propuestas, que son considerados como punto de partida para cualquier proyección de corto o mediano plazo. Estos procesos son valorados como un aspecto que tiene un lugar muy importante en la gestión de la institución, y es considerado un buen punto de partida para que se puedan asegurar los niveles de desempeño programados. Sin embargo, fue considerado también como un elemento muy importante y de alta incidencia en la construcción del plan de gestión la participación del área de ejecución, en la medida de que quienes tienen el rol de ejecutar sientan que pueden incidir con un nivel de aporte y de consideración para las definiciones de los niveles más altos de la organización. Este aspecto es considerado como muy necesario y esencial en la conformación del plan de gestión, punto de partida para que se generen las condiciones que permitan lograr los mejores desempeños a nivel territorial.

Esta articulación fue apreciada como una ventana de oportunidad para poder poner en un mismo nivel de poder a ambas áreas de trabajo, dado que se instala una relación de horizontalidad entre la planificación y la ejecución, y que la misma optimiza las formas de respuestas que se dan en el territorio; si bien éstas respuestas se dan con una definida delimitación de los roles de cada área, cuando uno profundiza en los sujetos concretos, se encuentra que los actores de territorio no se subestiman ni sobrestiman respecto al que dirige la orientación de la política, dando así a cada campo la posibilidad de concentrarse en la profundidad y singularidad de su alcance. Esta oportunidad fue evaluada como un elemento que permite dar una respuesta con mayor profundidad y focalización: “...porque cuando el menú está todo unido no se logran los niveles de claridad...” (Representante SDGT).

*“En INAU se ve una separación con sentido de unificación. Es una dicotomía peligrosa el separar el que ejecuta del que piensa, debe haber un buen romance entre ambas aéreas. El que piensa también es un hacedor que levanta del que hace las prácticas del hacedor, debe haber un buen romance para que no se genere una oposición de intereses neta...hay que trabajar mucho en la transversalidad del organismo para evitar los riesgos: que el*

*que piensa no piense en algo alejado del territorio y que el que está en el territorio diga no tengo lo que necesito...”* (Representante SDGT).

Con respecto a la ejecución de medidas o atención en territorio, de acuerdo a las entrevistas las DD tienen un nivel bastante bueno de organización respecto a sus instancias de trabajo, son muy sistemáticas, con contenidos, con cierta producción y ese aspecto desde el punto de vista institucional es subrayado por los niveles de mesogestión como un lugar de altísima responsabilidad y exigencia.

En este sentido, si bien el proceso de readecuación y cambio de modelo de gestión intenta generar un sistema de protección más abierto y más centrado en el niño como sujeto de derecho, queda de manifiesto en las entrevistas que se ejecutan fórmulas institucionales que muchas veces son más de exclusión. Esto surgió en el entendido de que el INAU sigue siendo visto como una institución que históricamente ha prestado atención a ese rol, dado que quien ocupa ese lugar concentra toda la demanda, además de intentar ejercer cierto gobierno y rectoría a través de la gestión interinstitucional

Por otra parte, el rol de respuesta departamental en territorio es considerado como un espacio de muchísimo desafío y exigencia. En ellos se destaca gran esfuerzo que se realiza y la institución buscando empoderar dichos espacios, realizó acciones a los efectos de mejorar los procesos micro de respuesta institucional en territorio:

*“...el año pasado se llevaron a cabo instancias de formación para los cuadros de gerencia y para todos los cuadros de las DD; hay un reconocimiento y un destaque de la institución hacia ellos... después se encuentran los desempeños individuales o personales, con fortalezas y debilidades...”* (Representante SDGT).

Sin embargo, más allá de que las DD ven ejercer sobre su capacidad de gestión un nivel de demanda comunitaria natural por las condiciones socioeconómicas de las familias o por los vínculos sociales, etc., se encuentran con una presión muchas veces incontrolable de las instituciones que solicitan

respuestas, principalmente frente a la posición del Poder Judicial que determina internación.

Cuando se profundizó a través de las entrevistas en la gestión íntima en referencia a las demandas y sus respuestas, surgió que la SDGT es el área de quien no solamente dependen las respuestas de ejecución de medidas de INAU, sino que también asume la responsabilidad de dar respuestas que, si bien involucran a NNA, éstas no son de competencia ajustadas al organismo. Estas respuestas territoriales son brindadas muchas veces de forma propia por la institución INAU mientras se encuentran o intentan encontrar respuestas articuladas con otras instituciones. Con respecto a este aspecto, se puso de manifiesto que muchas veces los diseños estatales no están del todo confeccionados para dar las respuestas de forma inmediata por parte de la institución correspondiente, siendo en ese caso el INAU quien soluciona la urgencia, mientras articula con el organismo estatal pertinente en una segunda instancia.

Este aspecto central en referencia a la gestión territorial de respuestas fue planteado como una gran preocupación, porque surgen de forma constante una serie de demandas que por las características de las respuestas deberían ser asumidas por otras instituciones estatales, pero que por involucrar a NNA son solicitadas al INAU, aunque no sea su área específica de competencia:

*"...lo que considero es que haya probablemente allí un encargo de que el INAU sea el articulador, de que el INAU sea quien asuma la respuesta, dado que hay un asunto de infancia, más allá de que no administre la respuesta y esté en el uso de su rol de rectoría para pasarle al efector de la respuesta y decirle que asuma la competencia. El INAU articula con el efector la respuesta, o la negativa de la respuesta en términos de posibilidad..."*  
(Representante SDGT).

Sin embargo, si bien estas respuestas territoriales se encuentran articuladas, para realizar las acciones correspondientes, surgió de las entrevistas un aspecto más de análisis y que refiere a quien asume la responsabilidad cuando no se puede dar respuesta, es decir, en qué institución recae el reproche en caso de incumplimiento. Frente a una situación de demanda en la que el INAU

no puede resolver, éste en pleno ejercicio de la rectoría oficia al organismo competente la solicitud de respuesta y si ésta no puede ser dada o es insuficiente, surge allí la necesidad de delimitar en quien debería recaer la responsabilidad del incumplimiento. En este sentido parecería surgir una tensión entre el organismo demandante y el INAU que debe prestar atención a la necesidad:

*“...se deben tener condiciones y entendimiento para las dos cosas. Lo que sucede con respecto a los mandatos o demandas que el INAU recibe con respecto a sus competencias en lo micro a nivel de los departamentos o territorio, se genera la duda acerca de si hay un nivel de comprensión común más allá de la letra de la norma; por ejemplo en ocasiones se descarga en nuestra institución la solución de ciertas respuestas que el INAU no administra por sí mismo, pero sin embargo, también quizás haya un problema de entendimiento acerca de lo que se pide, quizás haya que interpretar que es lo que el otro quiera que suceda.”* (Representante SDGT).

Con respecto a este punto también se expresó:

*“... las distintas instituciones estatales como el Poder Judicial, las instituciones educativas, de salud, etc. identifican al NNA vulnerable y dice que el INAU lo atienda, convirtiéndose así la institución en el efector de la protección y la urgencia de la atención y la no desprotección; nos vuelve parte de lo que no se quiere hacer...”* (Representante SDGP).

Ésta postura que asume el Poder Judicial quien mandata la internación fue vista con gran preocupación, principalmente por dos aspectos: uno de ellos es que a la respuesta que el INAU debe obligatoriamente brindar aunque no sea de su competencia, la institución no ha tenido ni tiene conducta de apelar; y como segundo elemento, considerar que muchas veces en las solicitudes de respuesta se identifica protección con internación, produciéndose por ello la vulneración de las situaciones de NNA y sus familias. Por tanto, dado que el INAU asume obedecer y ejecutar las acciones solicitadas por el Poder Judicial, en el cumplimiento de lo mandatado, muchas de estas acciones vulneran NNA y el instituto no ha tenido una historia de apelar y obedece para no incurrir en desacato.

Estas situaciones complejizan la gestión en territorio, dado que el instituto asume un volumen incontrolable de solicitudes de protección haciendo que las DD expresen lo que le pasa al instituto en términos generales. Como consecuencia, las resoluciones judiciales que muchas veces identifican protección con internación presionan a través del mandato judicial y ocasionan un aumento en cupos de atención y residencia;

*“...de esta forma muchas veces se vulnera directamente la situación de los NNA y sus familias, porque primero obedeces y luego apelas, y tiene identidad con lo que ocurre en las medidas de privación de libertad, pero con un agregado, y es que en privación de libertad se apela con un abogado y acá la familia no paga un abogado para resolver la situación...”*  
(Representante SDGP).

Este escenario tiene una característica adicional y es que en muchos casos es la institucionalidad INAU la única respuesta porque no existe otra a nivel estatal, dado que se establecen decisiones de protección a cargo de INAU «hasta que surja otra oferta estatal», y ello no ocurre:

*“...en ese sentido la institución cambió el discurso, pero la intencionalidad política sigue siendo la misma. Frente al niño mal cuidado, vulnerable, la institución sigue siendo disciplinar sustituyendo el término por el de protección integral, pero se sigue haciendo básicamente lo mismo...pero sin embargo, INAU tiene un agregado y es el que la protección integral en muchos casos no tiene fin, como en el caso de la salud mental crónica o la discapacidad, y no hay institución que soporte la presión de lo infinito...”*  
(Representante SDGP).

*“...Esas han sido las trayectorias que han marcado la historia del Consejo del Niño y el lugar que la infancia ha tenido, que ha sido relegado al cuidado de las mujeres e instituciones caritativas, que son las que se hacen cargo.... esto mismo ocurre con los ancianos, pacientes psiquiátricos, aquellos niños abandonados de la sociedad, los que se portan mal, las mujeres que se embarazan...se ha establecido históricamente que el Consejo del Niño refleja el control social de hacerse cargo de esas vidas salidas de la normalidad...”* (Representante SDGP).

Esta presión en la ejecución territorial que fue expresada en líneas anteriores y que se pone de manifiesto en la alta demanda de atención a nivel de territorio, tiene importantes consecuencias a nivel de las otras áreas de gestión y en el resto de los procesos: *“...existen grandes dificultades en la planificación porque la ejecución pasa resolviendo problemas...”* (Representante SDGP).

Con respecto a la rectoría, los hallazgos de las entrevistas mostraron a nivel de la mesogestión un posicionamiento en el que se considera de suma importancia la necesidad de que exista una línea institucional que refiere a marcar liderazgo, delimitar responsabilidades, supervisión y contralor a nivel de toda la institución y en su contraparte territorial. Este componente es expuesto en dos aspectos; uno de ellos en el que comprende un campo o mirada más generalista, muy asociado a la concepción de PP que marca la institución, y otro que la complementa y que comprende en el plano local, que debe estar concentrado en ciertos roles o figuras a nivel departamental actuando en lo multidisciplinar;

*“...la rectoría se da a nivel de los nodos de la interinstitucionalidad departamental, en las (MIPS)<sup>20</sup>, en las relaciones bilaterales que la institución tiene con cada uno de los organismos a nivel departamental...esa es la rectoría que se juega en esos otros niveles de actuación. Cuando uno va a lo más micro, al abordaje y ejecución de la política interinstitucional, en las situaciones más complejas o en las redes multiintegradas, ahí hay también una posición de rectoría de PP de infancia que se ejerce en territorio...”* (Representante SDGT).

Cuando se profundiza más en este elemento, encontramos que, con respecto a la rectoría, ésta se ejerce específicamente sobre los proyectos de ejecución y de gestión en el sistema INAU en forma directa e indirecta a través de los convenios existentes. En referencia a la fiscalización de la interinstitucionalidad, o sea la competencia rectora a otras instituciones, fue planteado que la

---

<sup>20</sup> Las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) son ámbitos de intercambio y articulación entre distintos organismos públicos con expresión territorial departamental, que tienen la finalidad de favorecer la integralidad y complementariedad en la implementación de las políticas públicas, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población de dichos territorios. En muchos de estos espacios participan activamente los gobiernos departamentales y municipales. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/771>

institución INAU no tiene capacidad ni condición jurídica para poder ejercerla...  
*“...el instituto tiene la competencia dada por el CNA, pero es un órgano descentralizado que dialoga con el ejecutivo a través del MIDES desde 2005 (antes era un descentralizado del Ministerio de Educación y Cultura...”*  
(Representante SDGP).

De hecho, durante el proceso de discusión de la ley en el año 2004, esta situación fue analizada. Así, la ley 17823 evidenció un gran avance en el sentido de disponer que donde haya NNA deba existir competencia del INAU según el código:

*“... pero luego la competencia no tiene alcance fiscal porque el INAU es un organismo descentralizado de menor poder jerárquico que los Ministerios. Estos tienen orden jerárquico para ejercer sus competencias en toda la ciudadanía en su respectiva área, incluso a los NNA...”* (Representante SDGP).

Por tanto, si bien en la discusión del CNA el espíritu del Legislador estuvo orientado a promover, darle un lugar a la infancia y priorizarla en el proyecto de las PP, en el diseño le otorgó esa rectoría a un organismo sub jerárquico. Así, el INAU participa en organismos interinstitucionales, tiene una posición en relación a las PP de NNA en el diálogo interinstitucional pero el que lleva la dirección en su área de competencia es el respectivo Ministerio y el INAU no tiene carácter de veto.

*“...En este sentido, las publicaciones sobre desarrollo y políticas de infancia del INAU compiten jerárquicamente con las que se desarrollan en los Ministerios... además existe un agregado en el que los ministerios no dialogan con el INAU para definir la complementariedad de la intervención institucional y los protocolos de ambas instituciones compiten entre sí, el del rector de políticas de infancia con el protocolo del Ministerio correspondiente en todas las aéreas (salud educación alimentación etc.)”* (Representante SDGP).

Con respecto a la gestión de la supervisión, los hallazgos plantearon una gestión de las DD que es centrada en la aplicación de las mismas acciones en los espacios interinstitucionales que hay en territorio. La evaluación primaria de estos aspectos identificó que estos espacios son una ventana de oportunidad para desplegar este aspecto de la gestión territorial en un país que se identifica como pequeño y con inequidades, y en el que no en todos los departamentos existen las mismas fortalezas.

*“...con respecto a estos espacios, en algunos lugares uno percibe que motorizan algo en referencia a la articulación y supervisión de los procesos que tienen que ver con las políticas públicas y de complementación, y en otros se perciben como más altibajos no en la formalidad sino en los procesos, en la naturaleza de motorizar o expectativa de motorizar...”*  
(Representante SDGT).

En referencia al empoderamiento de estos tres componentes (planificación, ejecución y rectoría), instituciones externas y agencias internacionales han participado en la confección de modelos y métodos, pero fue evaluado como un elemento a profundizar. Entre las instituciones externas que han colaborado en las tareas de planificación para primera infancia se mencionó del Banco Interamericano de Desarrollo, con aportes en construcción de criterios de calidad, formas de medición de calidad y mejoras en las líneas de empoderamiento de las capacidades parentales de las familias. En cuanto a rectoría se ha tenido apoyo de la Unión Europea, en un proyecto que analizó la Ley 17823 pero no se concluyó. También ha tenido participación UNICEF con consultorías que tuvieron como objetivo definir las competencias y análisis en referencia al posicionamiento institucional. En este sentido, la Unidad de Evaluación y Monitoreo y la Dirección de Planificación Estratégica y Presupuestal son los espacios más sensibles para poder hacer una construcción de mayor peso a nivel institucional.

Por otra parte, se mencionaron algunas iniciativas que fueron identificadas como de necesidad de profundizar articulación y respuestas en territorio, principalmente en lo referente a las líneas de trabajo con el MIDES; se identificó la necesidad de relevar temáticas comunes de infancia en el país, en

el entendido de intentar definir prioridades de manera conjunta. Hay otros elementos que también fueron identificados en términos organizacionales como son las MIPS que funcionan a nivel departamental. Éstas son integradas por los jerarcas de cada organismo y es un ámbito de planificación departamental, de monitoreo de la política y de generación de la política.

Más allá de lo expresado, a nivel territorial estas instancias fueron evaluadas como muy empoderadoras de los equipos de territorio, principalmente en el ejercicio de la rectoría a nivel local:

*“...Los directores de las DD expresan que las MIPS son los espacios en que los se sienten más fortalecidos porque pueden ejercer su rectoría y contralor a nivel local, dado que son los espacios donde se aportan y lideran los asuntos vinculados a infancia...”* (Representante SDGT)

### **4.3 Principales hallazgos de las Entrevistas del Grupo Focal**

En el siguiente apartado se presentan los elementos que surgieron a partir de la reunión de grupo focal a representantes calificados de diferentes organismos nacionales e internacionales con incidencia en niñez y adolescencia en relación a las diferentes dimensiones de la investigación. Las mismas se desarrollaron de forma virtual a través de una plataforma de reunión informática y de los actores invitados participaron representantes de UNICEF Uruguay, Comité de los Derechos del Niño (CDDNN) y la Asociación Civil ANONG. La reunión de grupo focal se realizó el 12 de agosto de 2020.

#### **4.3.1 En referencia al rol institucional del INAU, estructura y características en la PP de NNA.**

En referencia a la estructura de la institución, competencias y el lugar que ocupa, desde el grupo que analizó este aspecto existió consenso acerca de las características institucionales del INAU y sus cometidos, aunque identificando ciertas tensiones acerca de las definiciones entre lo que se establece a nivel normativo y lo que realmente la institución puede realizar. Surgió del grupo la importancia y compromiso que la institución tiene entre sus cometidos en PP de infancia, pero surgió también la interrogante acerca del cumplimiento de los roles por el lugar institucional que el INAU ocupa en el organigrama de las agencias del Estado. Estos cuestionamientos hacen referencia al poder jerárquico y las relaciones de incidencia que posee el INAU como rector de PP de NNA sobre otras instituciones y además surgió también la interrogante acerca de si es correcto que la institución tenga que asumir todos los roles que lleva a cabo, máxime con el lugar que ocupa y la jerarquía que posee: *“...no queda muy clara la definición de rol rector de políticas de infancia cuando no tiene las competencias, ni los recursos ni las capacidades para solucionar los problemas que afectan a la infancia...”* (Representante de UNICEF)

Y estos planteos a las competencias se centran principalmente en aspectos prácticos de la gestión, en situaciones que en muchos casos son de responsabilidad o deberían ser de la órbita de otras instituciones estatales y

que la institución INAU debe asumirlas, aunque carece de las fortalezas, recursos, lugar institucional y hasta jerarquía para llevarlo a cabo. Estas situaciones que requieren intervenciones de diferentes instituciones estatales y que no son asumidas por éstas, finalizan con una intervención del INAU que en muchos casos no terminan siendo las más apropiadas. Surgió así en el grupo el cuestionamiento sobre si en realidad la respuesta no acorde es consecuencia de una institución débil que es la que la presta o si en realidad no habría una deficiencia de la política de respuesta estatal de coordinación y de herramientas para que las mismas puedan desarrollarse:

*“...cuando hay un aspecto de vulneración de infancia en referencia a vivienda por ejemplo, o hay una separación del núcleo familiar de un NNA por un aspecto de salud mental de un adulto, cuando tiene que trabajar sobre la vulneración de la infancia, son situaciones que atañen a otras instituciones y el INAU no tiene la suficiente capacidad ni los recursos ni las herramientas ni el lugar institucional para hacerlo, termina siendo un proveedor de algunos servicios, pero no tiene un rol universal”*  
(Representante de UNICEF).

Este aspecto también ha sido mencionado en las numerosas recomendaciones realizadas por parte de organismos internacionales y que se han expresado en la misma línea. Se hace mención a visitas de relatores de niñez y adolescencia como el caso de Rosa María Ortiz<sup>21</sup>, la cual ha evaluado que la política de infancia no debería estar a cargo de un solo organismo, sino que debería ser

---

<sup>21</sup> Rosa María Ortiz es ciudadana de Paraguay y fue Relatora sobre los Derechos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en el período comprendido entre el 26 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2015, cuando culminó su mandato como Relatora al finalizar su gestión como Comisionada. <https://www.oas.org/es/cidh/infancia/mandato/composicion.asp>. A propósito de su visita a Uruguay realizada entre los días 10 y 12 de abril de 2013 en el marco de la Consulta Regional sobre Derechos de la Niñez invitada por UNICEF: <http://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/CIDH/r/DN/Promocion.asp#prettyPhoto>

trasversal a todas las agencias del Estado y por tanto cada agencia debería asumir el papel que le corresponde dentro de sus competencias.

Por tanto, la actividad que despliega INAU en referencia a su rol institucional obedece principalmente a acciones de protección especial, y que ese rol de cuidado y protección tiene como consecuencia una sobrecarga que genera dificultades en la realización de planes generales de incidencia en PP de infancia y adolescencia; además, ello se ve incidido por la ubicación del instituto en el mapa jerárquico estatal, que le limita las posibilidades de cumplimiento de lo mandado por la normativa en cuanto a sus cometidos, a la vez que no le permite poder ser un articulador más potente dentro de las políticas públicas de infancia. Esta característica fue resaltada por el grupo de entrevistados, dado que inciden de forma directa en su rol:

*“...el INAU se encuentra actualmente abocado al cuidado, que es en donde prácticamente tiene la mayoría de sus recursos en el momento actual, abocados a esa especialidad y por tanto, atribuirle la elaboración de planes y programas universales en la PP de infancia le queda muy amplio, y tampoco tiene la musculatura y el lugar institucional para poder realizarlo, dado que es un organismo subordinado que depende jerárquicamente del MIDES, y no tiene la convocatoria que puede tener un ministerio o varios ministerios, o que pudiera tener un organismo que sea colegiado en el que se agrupen todas las instituciones como por ejemplo sociedad civil y Estado, que tengan que ver con la política pública de infancia...”* (Representante de CDDNN).

Siguiendo en la línea del rol, surgió también de la entrevista grupal un elemento que es destacado por los participantes y que refiere a las capacidades limitadas de convocatoria e incidencia, y en el que la posibilidad de instalar un organismo colegiado permitiría amparar dicha situación, dado que en él podrían converger todas las instituciones todas las instituciones o agencias de la sociedad y Estado con participación en PP de infancia y adolescencia, para que allí no solamente se elaboren los planes y programas sino también a los efectos de mejorar la potencia de la rectoría.

En tal sentido, se destacó en este aspecto la importancia que ha tenido el Consejo Nacional Consultivo de los Derechos del Niño y el Adolescente<sup>22</sup>, el cual fue evaluado como un espacio de muy buena articulación interinstitucional y en donde la sociedad civil también fue tenida en cuenta. Por otra parte, también se puso de manifiesto que en el nuevo escenario de gobierno (2020) aún no se han convocado a las organizaciones de la sociedad civil; este aspecto, con el agregado de la asunción de nuevas autoridades en las diferentes direcciones de los organismos estatales, genera un escenario que fue evaluado como muy dificultoso, dado que se advierte la falta de convocatoria por parte de las instituciones participantes. A ello se agrega, que tampoco se ha buscado empoderar al INAU para que la convocatoria se lleve a cabo, teniendo como consecuencia un déficit en las coordinaciones entre agencias del Estado y organizaciones sociales para el desempeño de la PP en NNA.

#### ***4.3.2 Planificación, ejecución y rectoría.***

En referencia a como es percibido el funcionamiento interno de la institución, se destacó en la entrevista grupal y en forma de consenso una característica que ha tenido (y tiene) el INAU en referencia a su gestión interna y que refiere a las características de institución total; es decir, un sistema de gestión hacia adentro, en la que se asumen roles que perfectamente podrían ser articulados con otros organismos externos. Además, se destacó también como consecuencia de esta característica, las dificultades para llevar adelante los aspectos de la rectoría de la política de infancia que también trae como consecuencia, en la que vuelve a ponerse de manifiesto la posibilidad de que la

---

<sup>22</sup> El Consejo Nacional Consultivo de los Derechos del Niño y el Adolescente se creó con la Ley N° 17.823 en el año 2004 pero recién se constituyó en el año 2007. Está integrado por dos representantes del Poder Ejecutivo -uno de los cuales lo presidirá-, uno del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, uno del Poder Judicial, uno de la Administración Nacional de Educación Pública, uno del Congreso de Intendentes, uno del Instituto Pediátrico "Luis Morquio", uno del Colegio de Abogados y dos de las organizaciones no gubernamentales de promoción a atención a la niñez y adolescencia que son designados -por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG).

misma debería ser conducida a través de un colegiado o una secretaria de niñez integrada interinstitucionalmente por todos los organismos estatales con incidencia en infancia y adolescencia. Este aspecto de “institución total” de la gestión fue visto como una característica que históricamente ha formado parte del INAU y que tiene importantes consecuencias no solo para la propia institución sino también para la gestión nacional de la PP de infancia y adolescencia.

En referencia a las acciones de la institución en territorio, surgió de la opinión de los entrevistados ciertas deficiencias que visualizan en el cumplimiento de metas a mediano y largo plazo, y que las atribuyen a la lógica de planificación, dado que la misión micro se lleva adelante con existencia de objetivos de gestión por resultados inmediatos. La actividad en territorio es evaluada como una respuesta a la demanda de servicios, orientada a las distintas ofertas que el INAU brinda a nivel territorial y con iniciativas que dependen más que nada de impulsos personales. Así, la microgestión es vista como:

*“... una oferta de servicios, orientada a hogares, CAIF<sup>23</sup>, centros juveniles y de qué forma éstos son gestionados. En los territorios que he conocido en el interior y con los que he trabajado, a veces se identifica una impronta de algún director departamental que está interesado en alguna problemática y hace alguna propuesta para fortalecer alguna acción concreta... en muchos departamentos no se identifica una lógica de gestión territorial, digamos en este departamento que tiene determinadas características se necesita tal cosa, o tal programa. Algunas veces surgen de impulsos individuales de los directores, pero en general se ven como más pasivos a los servicios y a las demandas que hay, y a las líneas que vienen definidas desde el nivel central.”* (Representante de UNICEF).

Sin embargo, en referencia a los servicios que presta en cuanto a atención, los mismos fueron considerados como de una muy buena cobertura, con buena

---

<sup>23</sup> El Plan CAIF o Centros de Atención a la Infancia y la Familia desde 1988, constituye una política pública intersectorial de alianza entre el Estado, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), e Intendencias Municipales, cuyo objetivo es garantizar la protección y promover los derechos de los niños y las niñas desde su concepción hasta los 3 años, priorizando el acceso de aquellos que provienen de familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, a través de las modalidades urbanas y rural. <https://www.plancaif.org.uy/>

llegada a nivel local. En ese sentido, se destacó de parte de los entrevistados y hay consenso entre ellos, que el INAU tiene fortalezas en su rol específico de atención especializada y como operador de política de protección especial en los ámbitos en los que la potencian como institución; pero en lo que refiere al enfoque universal de la estrategia nacional de PP de NNA y su capacidad de convocatoria y liderazgo, el mismo es evaluado como una agencia con debilidades para llevarla a cabo, dado que no posee suficiente estructura y capacidad para ejercerla. De esta forma, la institución muestra fortalezas, pero no solo como INAU sino en cómo funciona en el sistema. La mayor expresión de este aspecto es a través de su participación en Consejo Nacional Consultivo que es donde articulan los organismos del Estado con sociedad civil en los que tiene que ver con políticas públicas de infancia, allí el INAU tiene fortalezas en su rol específico.

*“Si uno piensa en algo positivo del INAU tiene que hacerlo en su rol de política de protección especial y no encarando una política universal para NNA porque no tiene esa capacidad ni va a tenerla con la estructura que tiene. En realidad, habría que evaluar que herramientas tiene actualmente en el diseño institucional, de donde puedan estar alojadas esas fortalezas y en mi opinión es a través del Consejo Nacional Consultivo, que si bien ha transitado con falta de recursos y con los problemas que ha tenido, es el único espacio que ha logrado cierta articulación de las políticas de infancia.”*  
Representante de CDDNN).

Y respecto a la mencionada gestión del cuidado, no pasó desapercibida en los entrevistados el gran número de NNA que el instituto tiene bajo su jurisdicción, la diversidad de cuidados asumidos y las estrategias que intentaron e intentan asumir las autoridades para dar mejores respuestas a la gestión. Es en este aspecto que el INAU ha asumido variadas estrategias no solamente de cuidado sino también de desinstitucionalización, que ha llevado a la reasignación de recursos, principalmente RRHH a otras dependencias. En referencia a este aspecto, se destacó el papel de la administración anterior que cuando asumió tenía bajo cerca de 3900 personas bajo cuidado en todas sus formas, y con una propuesta en la que asumió el compromiso de reducir sustancialmente la internación. Pero resulta que finalizaron la gestión con ese valor duplicado.

Este resultado es evaluado como consecuencia de múltiples factores, en los que principalmente el grupo resalta las autoridades, pero también probablemente otras palancas como la presión sindical. En referencia a este último aspecto, se planteó que probablemente pudo haber incidido las presiones de los trabajadores frente a las reasignaciones de puestos de trabajo y cambio de roles laborales.

*“El instituto llevó a cabo propuestas de reducir las tasas de internación y en una suerte de estrategias como por ejemplo los llamados a las familias amigas, han hecho los llamados, han quedado desiertos, pero tampoco se han visto esfuerzos en mejorar las propuestas. Y además eso implica que, si se lograba desinstitucionalizar, implicaba que los funcionarios debieran cambiar su rol, es decir, en vez de ser operadores del sistema tendrían que asumir como equipos de supervisión para acompañamiento de estos procesos, que sabemos implica salir de la zona de confort, de cambios radicales.”* (Representante de CDDNN).

Por tanto y de acuerdo a los entrevistados, existe consenso en que la institucionalidad del INAU asume muchas veces una postura que es la de cuidar las fuentes laborales, evitar cambios y mantener las estructuras que obedecen a fuertes acciones culturales instaladas desde hace mucho tiempo y que enlentecen los procesos de cambio de gestión que la institución necesita. Por tanto, debe estar instalada una férrea acción institucional que no dependa solo del INAU sino también de las demás agencias del Estado y la interinstitucionalidad, para que cada una asuma los roles que le corresponde y una sociedad civil que empuje desde su lugar. A ello hay que agregar, el papel que asumen las instituciones de control y de contralor externos tanto nacionales como internacionales que realizan las respectivas observaciones acerca del funcionamiento de gestión institucional general pero también sobre acciones concretas en lo particular en NNA, la defensa de sus derechos y la posibilidad de que no se conviertan en víctimas de lo que las situaciones de desamparo pudieran potenciar.

En referencia a la rectoría, surgió de la entrevista grupal que este aspecto de la gestión queda en cierta medida dependiente de los liderazgos que haya a nivel

local. En este sentido, si bien hay acompañamiento del nivel central en los procesos de control institucional, la rectoría se lleva a cabo sobre las instituciones y organizaciones que trabajan con y para el INAU. Sin embargo, se observó por parte de los participantes un diseño germinal para comenzar un abordaje diferente de la rectoría, que se ha puesto de manifiesto a través de la conformación de las áreas de planificación estratégica y de evaluación y monitoreo en INAU. Pero pese a ello, no se visualizan espacios de elaboración de planes en conjunto y en articulación con la sociedad civil, siendo esto más evidente a nivel del interior de país. En este aspecto además se resalta:

*“...en el interior muchas veces da lo mismo que sea una organización barrial, que una general, no se identifica una estrategia más específica con el perfil de las instituciones y son más que nada prestadoras de servicios. Quizás en Montevideo se identifican mayores estructuras de articulación a través de ciertas redes o espacios, pero en el interior son más que nada prestadoras de servicios.”* Representante de ANONG).

Otro aspecto que surgió en referencia a la rectoría también es la tensión que surge como consecuencia del conflicto que se genera ante la situación en la que la institución se controla a sí misma por asumir los roles de ejecución y supervisión en sí misma. Este aspecto se consideró como muy trascendente dado que los aspectos de contralor de la política son sustanciales de ser evaluados no solo en lo que refiere a planes y funcionamiento sino también en lo que tiene que ver con su ejecución en aspectos financieros:

*“... el INAU no tiene quien pueda evaluar su gestión y por tanto se convierte en juez y parte de su propio accionar, no siendo muy racional para una PP que se controle a sí mismo, es decir que tenga que tener una gestión y que tenga que rendir cuentas en gestión, ejecución del gasto y que ellos mismos hagan su propia valoración...la rectoría debería ser asumida por un mecanismo colegiado y no el INAU, y este encargarse de lo que más sabe hacer que son las políticas de protección especial y aprovechar los recursos, lo que está haciendo actualmente es abarcar demasiado con pocos recursos y en aspectos que no debería asumir dado que no son de su competencia.”* (Representante de CDDNN).

### **4.3.3 INAU y la interinstitucionalidad de la PP de infancia.**

En cuanto a la política llevada adelante por la institución y sus respuestas en el marco de las PP, surgió en el grupo de los entrevistados una línea a destacar y tiene que ver en referencia a sus roles asumidos por las distintas agencias del Estado y su coordinación interinstitucional. Si bien más allá de la postura histórica que el INAU ha tenido en referencia a los roles asumidos y que pueden ser catalogados como institución total, los entrevistados concuerdan en plantear acerca de cuánta de esa gestión se debería a la escasa coordinación interinstitucional y magras respuesta de las otras instituciones del propio Estado que deberían asumir sus roles específicos; estos aspectos de la gestión se ponen más de manifiesto en lo que refiere al cuidado especializado que INAU ha asumido históricamente por falta de respuestas de las agencias del estado, como por ejemplo el área de salud mental y discapacidad. En ellas, el INAU asume la gestión de forma propia y otras veces en coordinación con otras instituciones contratadas. Surgió al respecto el planteo de cuánto le corresponde a INAU esa gestión y como contrapartida cuestionarse si las otras instituciones hicieron todo lo que estaba a su alcance para evitar ello, dado que se puede comprobar a nivel nacional una acumulación de años de institución total.

*“En este sentido nos tendríamos que preguntar si el INAU debería hacerse cargo de las internaciones de NNA, porque obviamente eso le corresponde a ASSE; por otra parte, he ido a visitar instituciones contratadas que tienen personas con discapacidad y te dicen con orgullo que esos adultos viven allí desde hace más de 20 años.”* (Representante de UNICEF).

Esta coyuntura fue considerada como un aspecto relevante y directamente incidente en el papel del INAU, dado que la amplia gama de respuestas inhibe de recursos y energías en la gestión para las actividades que realmente la institución debería desarrollar. Esto además es alimentado por ciertas resistencias a los cambios que las propias instituciones contratadas presentan frente a procesos de gestión que buscó reordenarlas o reasignarlas a otras agencias:

*“...eso también esta acompasado por la visión que hay en nuestro país acerca de la discapacidad, dado que la historicidad nos muestra que esto se inicia con una institución privada, con un jardín de infantes que atendía niños con autismo, que luego abrió escuelas, y después liceos, y después talleres, y finalmente te encontrás con adultos que transcurrieron toda su vida transitando una misma institución”* (Representante de ANONG).

Por tanto, de acuerdo a los entrevistados, el papel del INAU y sus esfuerzos en la estrategia nacional de respuesta a la PP pero más aún, la política toda de NNA es percibida como una superposición de recursos en los que se observa una innegable desorganización dentro del sistema global, dado que existen propuestas y acciones a nivel estatal y a veces de la sociedad civil que se duplican, y en donde cada unidad ejecutora elabora su propio presupuesto en forma independiente y sin saber que políticas se van a adoptar en las respectivas áreas por la otras instituciones y por tanto, se terminan superponiendo recursos por no realizar una planificación presupuestal coordinada entre el INAU y la institución correspondiente.

*“Se terminan malgastando los recursos y siendo ineficiente. Lo ideal sería que todas las agencias se juntaran, elaboraran sus planes y programas, se evaluara que recursos se necesitan para ejecutar esos planes y programas, y que en función de ello se transfirieran los recursos a cada una de las agencias, para que cada una dentro de su rol específico cumpla con su cometido. Es quizás hacia donde se debería caminar.”* (Representante de ANONG).

Asimismo, la percepción que manifestaron los entrevistados sobre la frágil articulación interinstitucional a nivel central de la PP, tiene su expresión también en territorio, poniéndose en evidencia también en distintos grados a nivel departamental, con una débil articulación entre las diferentes instituciones en terreno y permitiendo que se desaprovechen las potencialidades de los recursos existentes. Los entrevistados enfatizan en que el desarrollo de planes territoriales y departamentales de políticas de infancia, repiten en cierta medida la lógica de la fragmentación del nivel central; así, surge nuevamente y se pone sobre la mesa, lo ventajoso que sería que a nivel de territorio surgieran formas

locales con las mismas lógicas que las mesas interinstitucionales, con todos los actores (intendencias, representantes locales de los ministerios y demás instituciones relevantes en PP de infancia como vivienda, educación, etc.), dado que esta herramienta permitiría gestionar acciones con los enfoques particulares de cada departamento, lo que redundaría en un mejor aprovechamiento de los recursos y mejora de las respuestas por el enfoque local de cada territorio:

*“...existe la necesidad de que la política pública a nivel territorial articule con todas las agencias que existen y a nivel departamental; esto es fundamental, están las intendencias, las alcaldías y estas instituciones están ausentes de la política pública de infancia, porque elaboran su propia política departamental independientemente del quehacer del INAU, entonces eso es un gran problema porque eso a nivel del Consejo Consultivo no se ha podido resolver. Cuando participo por ejemplo del Consejo de Intendentes se planteó el tema, pero no tuvo su correlato en las intendencias. Creo que hasta que no se logre esa articulación que es fundamental se estará en déficit, porque las intendencias tienen la mayor musculatura a nivel local y además reciben dinero del nivel central para el desarrollo de la PP.”*  
(Representante de CDDNN).

Por otra parte, en cuanto a interinstitucionalidad, se mencionaron en la entrevista algunas experiencias en ciertas áreas específicas que se llevan a cabo desde una gestión de interinstitucionalidad con muy buenos resultados y en la que el instituto INAU lidera, como por ejemplo el SIPIAV. Este modelo de atención a la violencia en NNA fue evaluado como muy positivo y bien articulado; funciona como una estructura en la que el INAU articula con todas las instituciones de referencia los casos de violencia sexual o de explotación sexual de NNA. Presenta un comité que funciona en Montevideo en donde todas las instituciones que lo integran articulan acciones de respuesta y a nivel territorial en el interior se encuentran los comités de recepción locales que están integrados por equipos de diferentes instituciones que abordan las respuestas desde la multiplicidad de actores estatales y de la sociedad civil:

*“...ese modelo a mi entender es un modelo de articulación exitosa y que se desarrolla con mucho esfuerzo y con recursos con horas destinadas de otros organismos para la atención de casos de violencia; cuando llegan los casos, los recursos locales se juntan a pensar juntos que vías seguir y cuál es la mejor respuesta, entre ellos el INAU que lo que hace es coordinarlo. Si bien el modelo está muy centrado en violencia, es una fortaleza porque es un modelo que funciona y que quizás el INAU podría aprender de él, dado que no es propio de él sino de varias instituciones y creo que es una fortaleza que el INAU ha sabido captar, dado que como lo lidera y coordina y tiene además mucha presencia territorial, ha logrado instalarlo con buena cobertura a nivel nacional, y creo que esa experiencia funciona porque sale de la lógica «nosotros nos hacemos cargo de todo» y de esa lógica de institución total.” (Representante de UNICEF).*

#### **4.3.4 Respuesta social**

La participación de la sociedad civil fue considerada por los entrevistados como esencial para contraponer las mencionadas características totales de la institución, dado que es una línea que permite contraponer las lógicas que se generan en relación a estas particularidades. Las intervenciones de agencias externas en la gestión permiten que ciertas líneas de luz puedan tratar de iluminar el oscurantismo de los procesos que generalmente se forjan alrededor de las instituciones totales. Así, este aspecto de la participación de la sociedad civil fue visto como una gran necesidad, pero que a la vez debe ser tomado con cierta cautela, dado que es en sí la sociedad civil la que somete a la institución a esos filtros, debiendo tenerse en cuenta ciertos recaudos al respecto. En este aspecto, se plantea la necesidad de que el Estado debe ser precavido con las instituciones con quien realiza convenios, evaluar antecedentes, alcances y principalmente especificidad de las mismas con respecto al trabajo con NNA.

*“El Estado debe vigilar con quien convenia, qué tipo de institución es, que antecedentes, vos tenés estas instituciones que viven del Estado y asumen*

*posiciones totales para que no molesten...” “...y después tenés mega instituciones que abarcan todo el país, con poca identificación a nivel local, o instituciones con una clara postura de defensa de derechos humanos, especializada en NNA y otras organizaciones de tipo general que le da lo mismo conveniar hoy con INAU y mañana con INMAYORES por ejemplo.. Por tanto, el rol de la sociedad civil y su perfil institucional es clave en la articulación de las PP con un nivel de transparencia y de promoción de derechos humanos.” (Representante de ANONG).*

Frente a la situación del cuidado, también surgieron del diálogo algunos aspectos que refieren a la posición que se asume a nivel social frente a las respuestas que se brindan a nivel de los cuidados especializados. En este aspecto algo que surgió como relevante en el grupo entrevistado y en el que hubo gran consenso es en la escasa demanda social frente a la gestión del cuidado en el área de la atención especializada y como las instituciones del Estado han reaccionado (o no reaccionado) frente a ello. Específicamente es este tema, los entrevistados manifestaron que tanto las instituciones estatales como las contratadas se presentan como instituciones totales y de control, y que ese control de los procesos de atención y cumplimiento del rol de cuidado generan cierta conformidad social porque de cierta forma resuelve un tema crucial en nuestra sociedad y que muchas veces nadie quiere resolver. Al respecto se expuso:

*“...la visión que a mí me dejan estas instituciones es que son instituciones de control; todo lo más que pueda controlar los procesos estoy perfecto, cumplo mi rol. Mientras la institución pueda resolver por ejemplo las internaciones de personas con discapacidad o salud mental y no haya problemas ni reclamos sociales por parte de las propias personas o sus familias o terceros, no hay mayores inconvenientes, salvo hasta que aparece una representación internacional a decirme algo. Si yo tengo controlada tal problemática sobre determinada población y no existen reclamos no importa como lo resuelva. Cuando el tema empieza a hacer ruido por parte de algún*

*grupo ahí sí se hace un intento de reformar la institucionalidad, o por lo menos se intenta. Mientras la institución barra para debajo de la alfombra si nadie lo cuestiona, no hay mayores problemas, nadie va a cuestionar un niño esté internado en una clínica de salud mental hace años o que un adulto de cincuenta años esté bajo la cobertura de una institución para NNA. No molesta, no dice nada, mal no le hace.” (Representante de ANONG).*

## Capítulo 5. ANÁLISIS

En el presente apartado se presentan los principales conceptos y análisis que surgieron a partir del relevamiento sobre los diferentes niveles de gestión, la visión de los informantes calificados y el análisis de resultado de las 19 DD, en relación a las diferentes dimensiones de análisis de la investigación.

- Según los datos relevados, casi el 11% del total de NNA del país se encuentran vinculados a algún tipo de proyecto de INAU en un porcentaje que es bastante similar en todos los departamentos del país independientemente de su población y que se presenta una distribución normal. De ellos, casi el 90 % se encuentran vinculados a proyectos de instituciones contratadas por INAU y el resto atendido por la propia institución. En referencia al número de proyectos por NNA el promedio es de 2.65 con una relación entre instituciones contratadas e INAU de 6 a 1 respectivamente.
- La institución se encuentra en un proceso de cambio de gestión aprobada por las autoridades y llevada a cabo desde la mesogestión hacia el territorio, a través de la reorganización y trazado de líneas estratégicas desde el área de la SDGT confeccionado líneas estratégicas comunes al territorio. Estos mandatos institucionales contaron con la participación de las áreas de ejecución y pretenden generar procesos de atención con un gran encuadre a nivel general del país mediante acciones en territorio que se encuentran enmarcadas en la estructura de las políticas sociales hacia NNA.
- Este proceso de adecuación está instalando una estrategia territorial unificada, con mandatos institucionales comunes hacia el territorio, tendientes a generar procesos de atención unificados en el país. Estos lineamientos o preceptos institucionales son ejecutados en territorio en procesos de gestión que también responden a realidades particulares

que se busca que respondan con cierta adaptabilidad local. Dentro de estas respuestas, si bien el proceso de readecuación y cambio de modelo de gestión intenta generar un sistema de protección más abierto y más centrado en el niño como sujeto de derecho, muchas veces se ejecutan fórmulas que son más de exclusión y que parecerían obedecer a la importante demanda de cuidado a la que es sometida la institución en territorio, principalmente en especialidades como salud mental y discapacidad, que no tienen término de finalización dado que estas personas permanecen en la institución más allá de la edad adulta.

- Si bien las DD identifican las tres áreas de gestión en territorio (planificación, ejecución y rectoría), los recursos humanos están distribuidos en su mayoría en tareas de ejecución de cuidado en territorio en todas sus formas dedicando en promedio casi el 90% de los RRHH. Esto si bien es evaluado como muy positivo por la institución y organismos externos, en cierta medida ocurre por la gran demanda de cuidado que se presentan y en la cual el INAU no cuenta con socios estatales para llevarlas a cabo, debiendo asumirlo solo. Este aspecto que podría significar consecuencias en la gestión de planificación y rectoría, no surgió de las encuestas de microgestión, en donde hubo coincidencia en los valores reportados en las tres áreas, en donde cerca del 70 % de las DD cataloga la gestión como buena y casi la totalidad de las restantes como muy buena.

Esto es reforzado respecto de los hallazgos del componente de calidad en la investigación cuantitativa en la que el porcentaje de cumplimiento en planificación y rectoría y el nivel de desempeño de las mismas, áreas tuvo asociación débil no significativa, pero que, respecto a la asociación entre desempeño exclusivo en planificación y rectoría, la investigación encontró asociación positiva y estadísticamente significativa, en ambas áreas,

- Todas las DD manifestaron poseer RRHH destinados a la gestión de la planificación, (incluyendo un 63 % que manifestó que las instituciones contratadas participan del proceso), pero ninguna cuenta con personal exclusivo y esa actividad es llevada a cabo por funcionarios que se dedican a otras tareas, principalmente a la ejecución del cuidado. Por otra parte, si bien la investigación mostró una relación de débil significación entre el número de funcionarios de las DD y el número de funcionarios por NNA en el desempeño en planificación, surgen hallazgos no concordantes entre lo que las DD reportaron respecto al grado de cumplimiento en planificación que estuvo en el entorno del 85 %, y lo manifestado por las instituciones externas acerca de la escasa planificación a nivel de las acciones que deberían cumplirse a nivel territorial.
- Respecto a la ejecución de cuidado en territorio, la investigación mostró que cerca del 95% de las DD catalogan la atención en territorio como buena-muy buena y un 5 % como insuficiente, contando todas ellas en su estructura con RRHH dedicados a la misma y con un reporte del 90% de las DD que dedica RRHH exclusivamente al cuidado. En este aspecto, si bien las direcciones ven ejercer sobre su capacidad de gestión un nivel de demanda comunitaria natural por las condiciones socioeconómicas de las familias o por los vínculos sociales, se encuentran con una presión muchas veces incontrolable de las instituciones que solicitan respuestas, principalmente frente a la posición del Poder Judicial que determina internación. Frente a esta situación del cuidado INAU asume la responsabilidad al extremo de tener que dar respuestas que, si bien involucran a NNA, éstas no son de competencia ajustadas al organismo y a punto tal que en muchas de las solicitudes de respuesta se identifica protección con internación produciéndose por ello la vulneración de las situaciones de NNA y sus familias y en la que INAU responde para no incurrir en desacato.

- Si bien esta demanda de cuidado es percibida como causante de las dificultades de desempeños en planificación y rectoría, la investigación mostró que la correlación existente entre el número de funcionarios de las DD y el desempeño en las áreas es muy débil y no significativa. Sin embargo, con respecto a la gestión de la planificación la institución se encuentra en un proceso de readecuación de su gestión y catalogan a la misma como en una etapa muy germinal, pero considerando la incorporación de actores multidisciplinarios a los equipos de dirección de las DD. En esto hay coincidencia con lo expresado por las instituciones externas que plantearon que la amplia gama de respuestas inhibe de recursos y energías en la gestión para las actividades que realmente la institución debería desarrollar. Esto además es alimentado por la cultura institucional, y ciertas resistencias a los cambios de los trabajadores y de las propias instituciones contratadas.
- Respecto a la rectoría, la investigación en las DD mostró que todas cuentan con funcionarios para desarrollarla, aunque solo el 10 % de ellas cuenta con RRHH exclusivos para la misma, siendo el porcentaje de cumplimiento en el entorno del 80%. Ésta se ejerce específicamente sobre los proyectos de ejecución y de gestión en el sistema INAU en forma directa e indirecta a través de los convenios existentes y con aparente dependencia de los liderazgos locales. Por otra parte, en referencia a la eficiencia de la rectoría no se encontró que la misma tuviera una dependencia significativa en relación a la cantidad de RRHH o número de funcionarios de la institución por NNA de la DD. Si bien el área programática de la mesogestión institucional coordina acciones vinculadas a la rectoría, ésta no se desarrolla en la interinstitucionalidad debido a que INAU carece de capacidad y condición jurídica para poder ejercerla. Otro aspecto que surgió en referencia a la rectoría también es la tensión que surge como consecuencia del conflicto que se genera ante la situación en la que la institución se controla a sí misma por asumir los roles de ejecución y supervisión en sí misma, además de que

no se cuenta con quien pueda evaluar su gestión, su ejecución de gastos y acciones.

- La investigación mostró que las DD evalúan un alto porcentaje de cumplimiento de la gestión, con valores de asociación significativa. Pero la misma es desarrollada principalmente en INAU e instituciones contratadas, centrándose principalmente a estos proyectos sin abarcar acciones en PP de NNA. En este sentido existe coincidencia en lo hallado en las entrevistas, en el entendido de que la institución no posee una estructura de poder propia debido al lugar jerárquico en la que se ubica, y que esto la limita frente a agencias de mayor jerarquía como los ministerios. Sin embargo, la participación desde la interinstitucionalidad le permite generar parte de liderazgo en el escenario nacional de PP de NNA como por ejemplo el Consejo Nacional Consultivo de los Derechos del Niño y el Adolescente.
- Este análisis del lugar jerárquico y las relaciones de incidencia que posee el INAU como rector de PP de NNA sobre otras instituciones limitan su rol a la vez que la podrían haber inducido a una gestión hacia adentro, en la que se asumen roles de institución total, y que parecerían responder a una característica que históricamente ha formado parte de la institución. Este aspecto, que no surgió de la recolección de datos a la interna de la institución sino que fue una visión externa que surgió a partir del grupo focal, muchas veces juega en articulación con las instituciones de la sociedad civil, y puede estar alimentada por lo sola que se encuentra la institución para dar las respuestas territoriales que se presentan y que habría que evaluar si es correcto que la institución tenga que asumir todos los roles que lleva a cabo, máxime con el lugar que ocupa y la jerarquía que posee.

## Capítulo 6. CONCLUSIONES

Parece existir acuerdo respecto que la infancia es un fenómeno cultural que ha dependido del contexto socio histórico y que ha tenido diferentes visiones a lo largo de la historia.

Ariès (1987) planteó la existencia de tres tipos de infancia. Un primer tipo en la que se visualiza al infante desprotegido y a la vez adoctrinado a la adultez, un segundo tipo que surge del producto de la innovación tecnológica en la que los niños y adolescentes se introducen al mundo adulto y un tercer tipo en la que se identifica una infancia desprotegida y que es considerado por la sociedad y la pedagogía un problema y un peligro. siendo así derivado a manos del Estado y donde para entender a estos menores ya no se acude a tratados pedagógicos sino a tratados penales o psiquiátricos, es decir, su lugar ya no era la escuela sino un instituto correccional o la cárcel.

Es así que entra en juego el rol del Estado para asumir el cuidado de la infancia desprotegida. La evolución de la normativa nacional para NNA, que siempre giró en los ejes familia y Estado, comenzó a consolidar su matriz tutelar sobre inicios del SXX y se consolidó luego del transcurso del tiempo en el INAU, pero con un espíritu de ser el instituto que liderara la PP de infancia toda, y no solamente la de los menores de edad en situación de riesgo.

De esta forma, el Estado a través de diferentes instituciones a lo largo del tiempo ha asumido el lugar a cargo del cuidado de NNA y el INAU actualmente ocupa el además de ese cuidado el rol de liderar la PP de infancia. Por tanto, tal como refieren diversos autores, ese rol de acción en PP debe ser ejercido promoviendo determinadas actividades, producir determinados bienes, ofrecer ciertos servicios o regular determinadas formas de interacciones sociales, en una forma dinámica en la que los roles son múltiples y cambian permanentemente a los efectos de alcanzar un objetivo preestablecido y que en el caso del instituto están definidas por ley.

La presente investigación partió de una hipótesis que planteaba que los preceptos institucionales y lineamientos estratégicos del INAU definidos por las áreas de mesogestión, son eficaces cuando logran una aplicación plena a nivel de la microgestión en el rol ejecutor-territorial, pero también en los roles programático y fiscalizador.

Para verificar la hipótesis, se procedió a realizar un estudio no experimental, de carácter exploratorio y descriptivo, mediante estudio de casos múltiple, recurriendo a procedimientos cuantitativos y cualitativos. Para ello se realizó una encuesta a las 19 DD que relevaron el funcionamiento de los niveles de gestión territorial (microgestión), entrevistas en profundidad a representantes de los niveles centrales de mesogestión, utilización de la técnica de grupo focal a actores extra institucionales con incidencia en infancia y adolescencia y revisión documental. Se intentó de esta forma y tal como lo expresan Teddliey Tashakkori (2003), armonizar diseños metodológicos en base a variadas fuentes de evidencia a fin de lograr no sólo un mejor conocimiento del objeto de investigación, sino que ir más allá y realizar una triangulación o convergencia de los resultados obtenidos por diferentes metodologías, buscando verificar si los diferentes métodos y fuentes ofrecen los mismos resultados, probando así la robustez de los mismos en explicar y analizar la realidad.

Por tanto, al indagar en dichos cometidos institucionales y niveles de desempeño acerca de los roles y funciones atribuidas, se debe contar con objetivos que se consideran imprescindibles alcanzar, y que son asumidos por la institución cuya finalidad es dirigir las acciones para lograr corregir una situación observada como insatisfactoria o inconveniente. Y en el caso de INAU, los lineamientos estratégicos establecidos y los preceptos institucionales son eficaces cuando logran una correcta aplicación a nivel territorial en los roles de planificación, ejecución, pero también fiscalizador de la PP de NNA.

En este sentido, en relación al rol del Estado que expone Oszlak (2011), ese papel en PP de NNA que responde a la coyuntura socio-histórica actual es asumido por una institución a la que se le asignan cometidos a través de la

Ley, y que elabora un plan estratégico priorizando áreas de intervención en función de lo mandado por el legislador, poniendo de manifiesto su rol frente a la sociedad.

Estas acciones estratégicas que son incorporadas a la agenda pública devienen en una institución que lleva adelante un plan estratégico para dar respuesta a una situación de gran interés social. De acuerdo a lo que expresa Aguilar Villanueva (2003), esta acción institucional en coordinación con actores del Estado en interinstitucionalidad, de la sociedad civil a través de convenios o participando de consejos deliberantes, definen al INAU como actor clave en PP en NNA, constituyéndose así en la agencia estatal para la atención de una situación social que se considera relevante y en la que ha sido necesaria instrumentar acciones de acuerdo a la necesidad de las infancias a lo largo del tiempo.

De esta forma el INAU responde en su rol en una forma organizativa que modifica recientemente su estructura y plasma en un documento de readecuación institucional, desde donde establece diferentes niveles de gestión que, tal como expresa Oszlack, (2011) permiten desde diferentes niveles la ejecución de la PP de infancia.

El análisis del nivel de microgestión mostró que casi el 11% de los NNA del país se encuentran vinculados a la institución INAU bajo algún tipo de proyecto. Los resultados cuantitativos arrojaron la mayoría de ellos son a través de ejecución de cuidados en todas sus formas y que para dar cumplimiento a ello la institución dedica una importante dotación de recursos en esta tarea, en promedio casi el 90% de los RRHH. Estos datos son coincidentes con los que se encontraron en los relevamientos cualitativos tanto de las entrevistas a los niveles de mesogestión como de los actores externos participantes del grupo focal. En este sentido, hay que destacar que existen coincidencias en el importante esfuerzo institucional que se desarrolla para poder dar cumplimiento a las necesidades de territoriales de NNA.

Por otra parte, también se surgió de la investigación que esta redirección de recursos hacia la gestión del cuidado debilita notoriamente el rol de planificación, pero principalmente el de rectoría que debe llevar adelante el instituto. Al respecto, esta debilidad surge de los resultados tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, pero principalmente de éstos últimos, a partir de las entrevistas del nivel meso y a través del análisis que las instituciones externas realizaron. En este sentido hay que destacar las diferencias entre lo reportado por las DD, que evalúan en buena medida la rectoría a nivel territorial, pero la misma se desarrolla casi exclusivamente sobre las instituciones contratadas por INAU para el desarrollo de cuidados. Si bien se encontraron valores de asociación significativa a nivel cuantitativo sobre cumplimiento, los resultados no son coincidentes con lo hallado a nivel cualitativo dado que mostraron un nivel de rectoría que no se encuentra alineado a los cometidos institucionales establecidos por ley.

Es importante señalar la necesidad de llevar adelante un análisis de la gestión de la institución considerando los ejes plan de acción, la ejecución del plan y la rectoría, tal como lo manifiesta Ospina (2002), quien reseña la necesidad de someter a evaluación los resultados de la Administración Pública, y Bryson (1988), quien también menciona la importancia política de la evaluación como herramienta crítica hacia la administración. El nivel meso que ha sido estudiado en esta investigación, responde a los mandatos macros que establecen la PP de NNA y define una estrategia de trabajo que está a cargo de las SDTP y SDGT. Estas áreas coordinan en forma horizontal desde cada especialidad su gestión, pero de forma unificada a nivel nacional, definiendo preceptos institucionales que son recogidos por el nivel micro, representado en las DD que son la expresión del rol de INAU a nivel territorial. La investigación mostró que, si bien se reciben lineamientos uniformes, las DD producen adaptabilidades de gestión que obedecen a las demandas locales y que el nivel meso ha identificado y ha iniciado un proceso de unificación de gestión y respuesta. Cuando se ahonda en el análisis, existen coincidencias en los resultados obtenidos en los que la acción del cuidado es la mayor respuesta brindada, pero demanda gran cantidad de esfuerzo institucional.

Respecto al rol fiscalizador, si bien la institución tiene asignado el rol rector de la PP de infancia, se encontraron resultados coincidentes que muestran que la misma se aplica a las propias instituciones que trabajan para INAU y que existe escasa incidencia a nivel de la PP dado el lugar jerárquico que ocupa en el escenario estatal, aunque algunas experiencias de integración interinstitucional han permitido mejor posicionar el accionar institucional en este rol.

Cuando retomamos la hipótesis que se plantea en la investigación y su construcción a través de las preguntas principal y subsidiarias, podemos considerar que la eficacia en términos de desempeño a nivel de los niveles meso y micro gestión de INAU se caracterizan por tener identificados los roles atribuidos, a decir de Oszlak y O'Donnell, (1976), asumen la resolución de los problemas instalados en la agenda social de NNA, temas que están socialmente problematizados y que son priorizados en función no solamente por su volumen sino también y principalmente valor social que poseen.

Sin embargo, cuando profundizamos en las características de esos roles atribuidos y asumidos, se pueden describir algunos ejes de debate o discusión que se derivan de los resultados obtenidos y que se dan tanto a nivel macro como de meso y micro gestión institucional:

- **Primer eje de discusión: el rol institucional asignado a INAU y su lugar jerárquico en las PP de NNA.** A partir del estudio y análisis de la documentación vigente, la legislación asigna un cometido al INAU orientado a darle un lugar a la infancia y priorizarla en el proyecto de las PP que éste plasma en un plan estratégico de PP de NNA. Sin embargo, surge de la investigación que ese rol no puede ser ejercido plenamente debido al lugar jerárquico que el instituto ocupa a nivel interinstitucional relacionándose con el Poder Ejecutivo a través de MIDES, y poniéndose de manifiesto desde las capacidades limitadas de convocatoria e incidencia de la institución hasta en el escaso o nulo poder de veto que posee en temas que involucran a NNA cuya dirección política es ejercida por los Ministerios con competencia en el tema. Por otra parte, se identificaron experiencias de liderazgo en temas específicos como los

programas SIPIAV y CONAPEES, que fueron evaluados como muy positivos y con articulación satisfactoria, y también se debe mencionar el papel de liderazgo que el INAU lleva adelante a través de la Comisión de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales, y que no solamente la colidera en conjunto con MIDES, sino que de ese espacio surgió la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030.

- **Segundo eje de discusión: los vínculos en la gestión de la PP de NNA.** Probablemente se desprenda del punto anterior, como consecuencia del nivel de jerarquía de INAU en el escenario estatal de PP de NNA. Un aspecto que se destacó a nivel de territorio es la gama de propuestas de PP de diferentes organismos estatales como ser intendencias y alcaldías que poseen no solamente fortalezas a nivel local, sino que también reciben recursos desde el gobierno central y que en muchos casos están ausentes de la política pública de infancia, porque elaboran su propia política departamental independientemente del quehacer del INAU. Esta característica también se percibió a nivel macro, ya explicitado en el punto anterior. Sin embargo, se destaca el papel del Consejo Nacional Consultivo de los Derechos del Niño y el Adolescente, el cual fue evaluado como un espacio de muy buena articulación interinstitucional en la gestión de PP de infancia y no solamente a nivel estatal sino también en articulación con la sociedad civil.
- **Tercer eje de discusión: las dificultades de ejecución de los preceptos institucionales.** Si bien parece estar definido a nivel político y de gestión meso institucional los lineamientos y acciones a llevar a cabo en PP de NNA en los aspectos programático, ejecutor y fiscalizador, la investigación puso de manifiesto las importantes dificultades para llevar adelante la programación, pero principalmente la rectoría. Y esto en cierta medida parecería ser resultado de la alta demanda comunitaria, consecuencia de las condiciones socioeconómicas de las familias o por vínculos sociales, pero también

debido a la demanda de instituciones que solicitan respuestas a INAU, principalmente del Poder Judicial, que en varias ocasiones determina internación como medida de protección hacia NNA y en la que la institución no parece poseer socios para dar dichas respuestas.

- **Cuarto eje de discusión: los alcances del concepto de rectoría.** Como parte del punto anterior, la investigación puso en evidencia varios elementos en referencia a este aspecto del rol institucional. Por un lado, a nivel micro las DD reconocen la rectoría como aspecto importante de la gestión y que es llevada adelante con buenos niveles de desempeño, pero al analizar la misma, y su alcance, su aplicación abarca a las instituciones de cuidado contratadas por INAU, y no considera niveles más amplios en línea con el rol institucional. Este aspecto también se puso en evidencia en la investigación a nivel cualitativo, en donde queda en evidencia la necesidad de la institución de marcar liderazgo, delimitar, responsabilidades, ejercer la supervisión y contralor a nivel de todo el país y en todas las áreas, y que se visualiza a nivel meso, pero no tiene correspondencia a nivel territorial.
- **Quinto eje de discusión. El ejercicio de los diferentes roles en una misma institución.** Al respecto, surge la situación de posible debate, ya presentado por otros autores, en referencia al posible conflicto que genera que la misma institución que lleva adelante el rol de cuidado ejecute también el rol programador del cuidado, pero principalmente el rol de ejercer la rectoría sobre sí misma. Como se mencionó, existen algunas experiencias a nivel nacional de separación de la gestión ejecutora territorial de la planificadora-rectora en otras áreas del Estado y decididas a nivel político (como en el caso de ASSE, por ejemplo), y que han tenido como consecuencia un mejor desarrollo de la gestión asistencial pero también en los niveles de planificación de políticas de salud, principalmente en el rol fiscalizador a cargo del MSP. Cabría preguntarse si, independientemente del conflicto “de controlarse a sí mismo”, no se lograrían mejoras en niveles de atención, de planificación,

pero principalmente en la rectoría de PP de NNA si esta gestión se desarrollara en una institución separada de la que ejecuta el cuidado y ubicada en un nivel jerárquico superior.

- **Sexto eje de discusión: los niveles de uniformidad de funcionamiento de las DD.** Tal como refiere Bryson (1988), la gestión pública supone un diseño institucional que produzca cierta coherencia en las prácticas de los distintos niveles de la administración. En este sentido, más allá de que las respuestas de los niveles territoriales de las DD deben necesariamente adaptarse a las necesidades locales específicas, el instituto ha identificado la necesidad de uniformizar los criterios de gestión territorial, generando procesos orientadores que se inició con la conformación de equipos de dirección multidisciplinarios en las DD que permitirán una gestión más integrada y no tan centrada en liderazgos individuales.

De acuerdo a la presente investigación, se puede concluir que la institución INAU se encuentra en un proceso de readecuación caracterizado por un cambio de modelo de gestión centrado en el NNA y su derecho a vivir en familia y en el cual existen líneas estratégicas comunes desde el nivel central de mesogestión hacia el territorio. Este nuevo modelo es germinal, se encuentra sometido a la presión de la cultura institucional y ha iniciado un proceso incorporado equipos de conducción multidisciplinarios a las DD buscando la uniformidad de la respuesta en la gestión con adaptabilidad local.

Los preceptos institucionales arrojaron variados niveles de desempeño y cumplimiento a nivel de la microgestión. Se destaca principalmente en el área de ejecución de cuidado que también responde al gran nivel de demanda de atención existente y en el que el INAU parece ser el único con capacidad de respuesta siendo la institución que asume este aspecto en NNA. Esto compromete en cierta medida las otras dos áreas de gestión, principalmente la supervisión. En referencia a este último rol, la rectoría se aplica principalmente en instituciones contratadas por el instituto y esto podría también ser consecuencia del nivel jerárquico que ocupa el INAU en el escenario nacional

de la PP de NNA. Sin embargo, hay experiencias de la participación del instituto en espacios de interinstitucionalidad en los que el rol rector es evaluado satisfactoriamente.

El estudio de casos con variadas metodologías permitió poner de manifiesto la existencia de prácticas con un alto compromiso institucional. Sin embargo, esta afirmación no implica desconocer ciertas limitaciones y conflictos que la institución posee en el mapa estatal de PP de NNA de acuerdo al rol otorgado, requiriendo un estudio más en profundidad acerca de cómo se desarrollan la PP de infancia, centrado en la protección integral de NNA, su derecho a una vida libre de violencias y a vivir en familia.

## 7. CRONOGRAMA DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN

A continuación, se presenta el cronograma en el que se llevó a cabo el proyecto, con la planificación para las diferentes etapas del mismo. La situación de Pandemia Mundial por COVID 19 y que afectó a nuestro país no permitió el cumplimiento del cronograma previamente planteado, pero pudo retomarse al pasaje de a la fase de nueva normalidad con las precauciones que dictaminó la autoridad sanitaria.

Tarea	2019						2020										
	Jul	Ago.	Sep.	Oct	Nov	Dic	En	Feb	Mar	Ab	My	Jun	Jul	Ago.	Sep.	Oct	Nov
Preparación de pre proyecto	X	X	X														
Finalización de cursada presencial		X															
Autorización y Defensa del Pre proyecto				X	X												
Coordinación con Institución de intervención				X	X												
Coordinación con equipos de DD, referentes de la Institución y Grupo Focal					X	X	X	X									
Encuestas a equipos de DD											X	X	X				
Entrevista con referentes de la institución													X				
Trabajo con grupo focal														X			
Análisis del material adquirido														X	X		
Elaboración de Informe Final – Corrección del Tutor															X	X	
Presentación del proyecto para defensa.																	X

## 8 BIBLIOGRAFÍA

### 8.1 Bibliografía citada

- Adelantado, J., Noguera, J., (1999). Reflexionando sobre las relaciones entre políticas sociales y estructuras sociales, ponencia presentada en Seminario de Análisis de Políticas Sociales, Universidad Autónoma de Barcelona. En: Mirza, C., (2014). *(Re)Construcción de las matrices de bienestar en América Latina los dilemas de las izquierdas latinoamericanas*, Buenos Aires, Argentina: Clacso. ISBN 978-987-722-020-9
- Aguilar Villanueva, L., (1996). *La implementación de las Políticas*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa,
- Alonso, L., (1998). La mirada cualitativa en sociología, Madrid, España: Fundamentos. En: Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., Elbert, R., (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*, Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Amaya, P., (2005). *La evaluación de la gestión pública integrada a los procesos de planificación: su potencial como fortalecedora de la institucionalidad democrática*, Tercer Congreso Argentino de Administración Pública, Argentina: Cohen.
- Ariès, P. (1987). La infancia. *Revista de Educación*, (281), 5-17. Recuperado de <https://sede.educacion.gob.es/publiventa/detalle.action?cod=507>.
- Aries, P. (1987). *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*. Madrid, España: Taurus.
- Benadiba, L., Plotinsky, D., (2001). De entrevistadores y relatos de vida. Buenos Aires, Argentina: Mago Mund. En: Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., Elbert, R., (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*, Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Cea D'Ancona, M., (1996). *Metodología Cuantitativa: Estrategias y Técnicas de Investigación Social*, Madrid, España: Síntesis. En: Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., Elbert, R., (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*, Buenos Aires, Argentina: Clacso.

- Cohen, E., Martínez, R., (2004). *Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Recuperado de: <http://www.cepal.org/dds/noticias/>
- Cuervo, J., (2007). La definición del problema y la elaboración de la agenda. En Cuervo, J., et al. *Ensayos sobre políticas públicas*. (149-65). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia. ISBN 9789587103052
- Di Virgilio, M., Solano, R., (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC - UNICEF.
- Dunn, W., (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*, California, USA: Prentice Hall.
- Etchevehere, G. (2009) - Aprendiendo a escuchar, escuchando para aprender. Lagos, Nigeria. En: Organización de los Estados Americanos. El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. (2010). *La participación de Niños, Niñas y Adolescentes en las Américas. A 20 años de la Convención de los derechos del Niño*. Recuperado de: [iin.oea.org/pdf-iin/A-20-anos-de-la-Convencion.pdf](http://iin.oea.org/pdf-iin/A-20-anos-de-la-Convencion.pdf)
- Giorello, M., (2015). *Evaluación y monitoreo de políticas públicas hacia niños, niñas y adolescentes*. Informe de Pasantía. FSC. Udelar. Montevideo, Uruguay.
- Giorgi, V., (2012). Entre el control tutelar y la producción de ciudadanía: Aportes de la Psicología Comunitaria. En: Sanchez, A., Alfaro, J., Zambrano, A., (comps) (2012). *Psicología comunitaria y políticas sociales: reflexiones y experiencias*, Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Hopenhayn, M., Cohesión social y derechos ciudadanos. En Sojo, A., Uthoff, A., (Eds.) (2007). *Cohesión social en América Latina y el Caribe: Una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Kitzinger, J. (1995). Qualitative Research: introducing focus group. *British Medical Journal*, 331, 299-302.
- Leopold, B. (2012.). *Los laberintos de la infancia: discursos, representaciones y crítica*. Tesis de doctorado. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales.

- Hirschman, A., (1982). *Shifting involvements: private interest and public action*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Howlett, M., Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Polic cycles and policy subsystems*, Ontario, Canada: Oxford University Press.
- James, A., James, A., (2004). *Constructing Childhood. Theory, Policy and Social Practice*, Basingstoke, Reino Unido: Palgrave.
- Lerner, B., (1996). *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Ciudad de México, México: Angel Porrúa.
- Martínez, J. Palacios M. (1996). *Informe sobre la Decencia. La diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios públicos*, Santiago de Chile, Chile: Sur.
- Martínez, P., (2017), Dimensión cognitiva de las políticas públicas: un escenario de calibración de expectativas y relaciones de poder entre actores políticos. *Panorama* 11(20) p. 76-81.
- Martinez, L., Ditzel, L., (2012). *Lineamientos para la implementación y gestión de políticas públicas de protección integral dirigidas a la primera infancia*. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. OEA.
- Marshall, T., Bottomore, T., (1998). *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid, España: Alianza.
- Mény, I., Thoenig, J., (1992). *Las políticas públicas*, Barcelona, España: Ariel.
- Mirza, C., (2014). *(Re)Construcción de las matrices de bienestar en América Latina los dilemas de las izquierdas latinoamericanas*, Buenos Aires, Argentina: Clacso. ISBN 978-987-722-020-9
- (2018). Las izquierdas en el gobierno. Políticas sociales en América Latina (2000-2016). *Emancipação, Ponta Grossa*, 18(1), pp.10-28. Disponible en: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>
- Morlachetti, A. (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/4040-sistemas-nacionales-proteccion-integral-la-infancia-fundamentos-juridicos-estado>
- Moosa-Mitha, M., (2005). A Difference-Centred Alternative to Theorization of Children's *Citizenship Rights*. *Citizenship Studies*. 9 (4), pp. 369-388, DOI: [10.1080/13621020500211354](https://doi.org/10.1080/13621020500211354)

- Narodowski, M., (2013). *Hacia un mundo sin adultos. Infancias híper y desrealizadas en la era de los derechos del niño*. Actual. Pedagog. ISSN 0120-1700. (62)15-36.
- Navarro, C., (2006). El estudio de las políticas públicas. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 17(1), 231-55.
- Neiman, G., Quaranta, G. (2006). Los estudios de casos en la investigación sociológica. En: Vasilachis, I., (2006). (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*, Barcelona, España: Gedisa.
- Ospina, S., (2002). *Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana: 24 - 27 octubre de 2000.
- Oszlak, O., (2011). *El Rol Del Estado: Micro, Meso, Macro*. VI Congreso de Administración Pública. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, 7 de jul. 2011.
- Oszlak, O., O'Donnell, G., (1976). Estado y Políticas Públicas en América Latina. En: Oszlak, O., (2011). *El Rol Del Estado: Micro, Meso, Macro*. VI Congreso de Administración Pública. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, 7 de jul. 2011.
- Parker, A., Tritter, J. (2006). Focus group method and methodology: current practice and recent debate. *International Journal of Research y Method in Education*, 29 (1), 23-37.
- Parlamento de la República Oriental del Uruguay, Ley N° 17.823. 14 de septiembre de 2004.
- Pizzorusso, A., (Junio de 2001). Las Generaciones de Derechos. Coloquio organizado por la Universidad Robert Schumann de Estrasburgo. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1976023.pdf>
- Pressman, J., Wildavsky, A., (1998). *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Roth, Andre-Noël. (2012). Políticas Públicas, Formulación, Implementación y evaluación. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.

- Silverman, D., (2000). *Doing Qualitative Research. A Practical Handbook*, Londres, U.K: Sage.
- Subirats, J., (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid, España: Inap.
- \_\_\_\_\_(1992). *El análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las Administraciones Publicas Madrid, España. Recuperado de: <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Políticas-Publicas/QLJ7mu21IL.pdf.pdf>
- Terra, J., (1990). *Luces y sombras de las políticas sociales*, Montevideo, Uruguay: CLAEH.
- Vasilachis, I., (2006). (Coord.). *Estrategias de investigación cualitativa*, Barcelona, España: Gedisa.

## 8.2 Bibliografía consultada

- Aguilar Villanueva, L., (2003). *El estudio de las políticas públicas*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Aries, P. (1987). *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*. Madrid, España: Taurus.
- Barba, C., (2003). *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales por parte de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Beck-Gerensheim, E., (2003). *La reinención de la familia*. Barcelona, España: Paidós.
- Bryson, J., (1988). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to strengthening and sustaining Organizational Achievement*, San Francisco, USA: Jossey-Bass Publishers.
- Cerutti, A., Canetti, A., Duarte, D., Parafita, D. (2014). *Políticas Sociales para la Infancia en el Uruguay con Énfasis en las Edades Tempranas. Propuestas de Monitoreo del Bienestar infantil*, Centro Interdisciplinario de Infancia y Pobreza, Espacio Interdisciplinario – Udelar. ISBN: 978-9974-0-1092-5
- Deleuze, G., Guattari, F., (1972). *Mil Mesetas, Capitalismo y Esquizofrenia*, París, Francia: Minuit.
- Durkheim, E., (1964). *The Division of Labor in Society*, New York, USA: Free Press.
- Esping-Andersen, G., (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey, USA: Princeton University Press. En: Mirza, C., (2014). *(Re)Construcción de las matrices de bienestar en América Latina los dilemas de las izquierdas latinoamericanas*, Buenos Aires, Argentina: Clacso. ISBN 978-987-722-020-9
- \_\_\_\_\_ (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*, New York, USA: Oxford University Press. En: Mirza, C., (2014). *(Re)Construcción de las matrices de bienestar en América Latina los dilemas de las izquierdas latinoamericanas*, Buenos Aires, Argentina: Clacso. ISBN 978-987-722-020-9

- Farnsworth, J., Boon, B. (2010). Analysing group dynamics within the focus group. *Qualitative Research*, 10(5), 605-24.
- Filgueira, F. (2007). *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*, Santiago de Chile. Chile: CEPAL. <https://doi.org/10.1152/jn.00498.2005>
- Filgueira, F., (2015). Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. En: Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., Rossel, C., (Edit). (2015). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Santiago de Chile, Chile: CEPAL. LC/G.2644- pp. 49-84
- García Méndez, E., Prehistoria e historia del control socio-penal de la infancia: política jurídica y derechos humanos en América Latina. En: García Méndez, E., Bianchi, M., (Comps.) (1991). *Ser niño en América Latina. De las necesidades a los Derechos*, Buenos Aires, Argentina: UNICRI/Galerna.
- González, N., Miranda, M., Ramirez, D., (2016). Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2014 y su reglamento 2015. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 49(146), 345–374. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332016000200345](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332016000200345)
- Grønkjær, M., Curtis, T. De Crespigny, C., Delmar, C. (2011). Analysing group interaction in focus group research: Impact on content and the role of the moderator. *Qualitative Studies*, 2(1), 16-30.
- Hogwood, B., Gunn, L., (1991). *Policy analysis for the real world*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Hollander, J. (2004). The Social Contexts of *Focus groups*. *Journal of Contemporary Ethnography*, 33(5), 602-37.
- Jaramillo, L., (2007). Concepción de la Infancia. *Revista del Instituto de Estudios Superiores en Educación Universidad del Norte n° 8*. ISSN, 1657-2416
- Lahera, E., (2004). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile, Chile: Fondo de cultura económica.

- Marshall, C., Rossman, G., (1999). *Designing Qualitative Research*. Thousand Oaks, California, USA: Sage.
- Mason, J., (1996). *Qualitative Researching*, Londres, U.K: Sage.
- Maxwell, J., (2004). Reemergent scientism, postmodernism, and dialogue across differences. *Qualitative Inquiry*, 10(1), 35-41.
- Midaglia, Carmen, & Antía, Florencia. (2007). La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16(1), 131-157.
- Monge, E., (2010). El Estudio de Casos como Metodología de Investigación y su importancia en la dirección y Administración de Empresas. *Revista Nacional de Administración*, 1(2), 31-54.
- Morteo, A., (2015). *La potencia de los cuerpos con psicofármacos: Adolescentes en hogares de protección de tiempo completo* (tesis de Maestría). Udelar, Montevideo, Uruguay.
- Munday, J. (2006). Identity in focus: The use of focus groups to study the construction of collective identity. *Sociology*, 40(1),16.
- Parsons, W., (1995): *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy análisis*. Brookfield, Vt., US: Edward Elgar.
- Postman N., (1994). *The Disappearance of Childhood*. N.Y, USA: Vintage Books.
- Puerto Santos, J., (1980). La práctica psicomotriz. Apuntes para comprender la evolución de la atención de la infancia. En: Jaramillo, L., (2007). Concepción de la Infancia. *Revista del Instituto de Estudios Superiores en Educación Universidad del Norte*. 8(1), 108-123.
- Robins, S., Ware, C., Dos Reis, S., Willging, E., Chung, J. y Lewis-Fernández, R. (2008). Dialogues on Mixed Methods and Mental Health Services Research: Anticipating Challenges, Building Solutions. *Psychiatric Services*, 59 (7), 727–31.
- Sabatier, P., Weibler, C. (2009). Coalitions, science, and belief change: Comparing adversarial and collaborative policy subsystems. *The Policy Studies Journal*, 37(2), 195-212.
- Shamgar - Handelman, L. (1994). To Whom Does Childhood Belong? En: Qvortrup, J., (Ed.). *Childhood Matters: Social Theory, Practice and Politics*. Aldershot: Avebury.
- Smithson. J. (2008). Focus groups. En: Alasuutari, Bickman y Brannen (eds.) *The SAGE Handbook of Social Research Methods*. London, U.K: Sage.

- Teddlie, C., Tashakkori, A (2003). *Major Issues and Controversies in the use of Mixed Methods in The Social and Behavioral Sciences*, California, USA: Sage.
- Tedesco, S., Sade, C., Vieira Caliman, L., (2013). A entrevista na pesquisa cartográfica: a experiencia do dizer. *Fractal, Revista de Psicologia*, 25 (2), 299–322.
- Thoenig, J., (1985). L'analyse des politiques publiques. En Grawitz, M., Leca, J., *Traité de Science Politique t. IV, Les politiques publiques* pp. 1-60. Paris, Francia: Presses Universitaires.
- Tilly, Charles (1990), *Coercion, Capital, and European States, AD 1990-1992*, Cambridge: Blackwell. En Contró, G. (2009). Redalyc. *Los Derechos de las Niñas y los Niños. A 20 Años De La Convención Sobre Los Derechos Del Niño*, (11600).
- \_\_\_\_\_ (1998): *Durable Inequality*, Berkeley: University of California Press. En Contró, G. (2009). Redalyc. *Los Derechos de las Niñas y los Niños. A 20 Años De La Convención Sobre Los Derechos Del Niño*, (11600).
- Velásquez, R. (2004). Bogotá: Políticas públicas de gobierno local. *Revista Universitas*.108 (2), 449-599.
- Wilkinson, S. (1998) Focus group in health research: exploring the meanings of health and illness. *Journal of Health Psychology*, 3(3), 329-48.
- \_\_\_\_\_ (2006). Analysing interaction in focus groups. En Drew, Paul, Geoffrey, Raymond y Weinberg, Darin. *Talk and interaction in social research methods*. London, U.K: Sage.
- Wintersberger, H., (2006). Childhood and Citizenship: The Generational Order of the Welfare State. *Política y Sociedad*, 43(1), 81-103.
- Yin, R., (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. California, USA: Sage.

## 9 DOCUMENTOS CONSULTADOS

Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2008). *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia. 2010-2030*. Recuperado de: <http://www.inau.gub.uy/institucional/documentos-institucionales>

Gobierno Provisorio de la República Oriental del Uruguay. *Código Civil para el Estado Oriental del Uruguay*. 23 de enero de 1868. Recuperado de: <https://archive.org/details/CodigoCivilParaElEstadoOrientalDe/page/n35/mode/2up>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (1989). *Convención de los Derechos del Niño*. Recuperado de: [http://www.unicef.org/spanish/crc/index\\_protecting.html](http://www.unicef.org/spanish/crc/index_protecting.html)

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2019). *Datos de Población y Proyectos de INAU. Diciembre de 2019*. Disponible en: [https://catalogodatos.gub.uy/dataset/inau-poblacion\\_y\\_proyectos](https://catalogodatos.gub.uy/dataset/inau-poblacion_y_proyectos).

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2019). *Estudio de Población y Proyectos de INAU diciembre de 2019*. Disponible en: <https://www.inau.gub.uy/estudios-de-poblacion-y-proyectos/item/2184-ano-2019>

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2017) *INAU en Cifras - Año: 2017*. Disponible en: [http://www.inau.gub.uy/inau-en-cifras/item/1933-inau-en-cifras-ano-2017\\_1933](http://www.inau.gub.uy/inau-en-cifras/item/1933-inau-en-cifras-ano-2017_1933)

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2018). *Manual de Estructura y Funciones*. Recuperado de: <https://www.inau.gub.uy/institucional/normativa/item/29-manual-de-funciones>

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2019). *Metadatos de Población y Proyectos de INAU. Diciembre de 2019*. Disponible en: [https://catalogodatos.gub.uy/dataset/inau-poblacion\\_y\\_proyectos](https://catalogodatos.gub.uy/dataset/inau-poblacion_y_proyectos)

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2019) *Plataforma Integrada de Transparencia y Análisis para la Gestión de la Administración*. Disponible en: <http://www.inau.gub.uy/pitanga-panel-de-proyectos>

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2015), *Readecuación organizacional del INAU -21 de diciembre de 2015-* Disponible en: <https://www.inau.gub.uy/llamados/llamados-aconcurso/download/3936/1636/16>.

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. (2019), *Sistema Integral de Protección a la infancia y a la Adolescencia. SIPIAV contra la Violencia. Informe de Gestión 2019.* Disponible en: <https://www.inau.gub.uy/novedades/noticias/item/2934-sipiav-en-cifras-se-presento-el-informe-de-gestion-2019>

Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/informe-derecho-nino-a-familia.pdf>

Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Hacia la Garantía Efectiva de los Derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/NNAGarantiaDerechos.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (2009). Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños Recuperado de: <https://www.aldeasinfantiles.org.uy/publicaciones/>

Parlamento de la República Oriental del Uruguay. *Constitución de la República Oriental del Uruguay.* Montevideo, Uruguay, 2 de febrero de 1967. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>

Parlamento de la República Oriental del Uruguay, *Ley N° 3.738.* 24 de febrero de 1911. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/3738-1911>

Parlamento de la República Oriental del Uruguay, *Ley N° 9.342.* 6 de abril de 1934. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9342-1934>

Parlamento de la República Oriental del Uruguay, *Ley N° 17.866.* 21 de marzo de 2005. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17866-2005/5>

Parlamento de la República Oriental del Uruguay, *Ley N° 18.331.* 11 de agosto de 2008. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18331-2008>

Parlamento de la República Oriental del Uruguay, *Ley N° 19.367*. 31 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19367-2015>

Parlamento de la República Oriental del Uruguay, *Ley N° 19.580*. 22 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017>

Parlamento de la República Oriental del Uruguay, *Ley N° 19.747*. 19 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19747-2019>

Poder Ejecutivo de la República Oriental del Uruguay. *Decreto 339/19*. 11 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/339-2019>

## 10 ANEXOS



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Facultad de  
Psicología  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA



Ciencias Sociales

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

## MAESTRÍA EN DERECHOS DE INFANCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

### 10.1 Anexo 1: Validación de Comité de Ética de la Investigación.

Se adjunta captura de pantalla del correo electrónico recibido desde el Comité de Ética de la Investigación de la Facultad de Psicología el 3 de marzo y constancia recibida el 23 de octubre de 2020.-

**De:** "Comité de Ética en Investigación de la Facultad de Psicología -" <comiteeticainv@psico.edu.uy>

**Para:** "JOSE PRIORE" <jpriere@vera.com.uy>

**Enviados:** Miércoles, 11 de Marzo 2020 19:07:28

**Asunto:** Re: Webform submission from: Presentar proyecto de investigación ante el Comité de Ética en Investigación

Estimado José Luis,

Espero que te encuentres bien. Quería avisarte que tu proyecto fue aprobado hoy y solo resta que los miembros del Comité firmen la resolución.

En cuanto esté lista, te la envío por este medio. Posteriormente deberás pasar a darte por notificado presencialmente.

Saludos,

Sofía



**Sofía González**  
Secretaría  
Comité de Ética en Investigación

Tel.: (598) 2 409 22 27  
Mercedes 1737 CP 11200  
Montevideo, Uruguay

[www.psico.udelar.edu.uy](http://www.psico.udelar.edu.uy)

Zimbra:

jpriore@vera.com.uy

---

**Re: Comité de Ética | constancia**

---

**De :** JOSE PRIORE <jpriore@vera.com.uy> mar, 27 de oct de 2020 11:58  
**Asunto :** Re: Comité de Ética | constancia 📎 2 ficheros adjuntos  
**Para :** Comité de Ética en Investigación de la Facultad de  
Psicología - <comiteeticainv@psico.edu.uy>

Recibido, muchas gracias!!

---

**De:** "Comité de Ética en Investigación de la Facultad de Psicología -"  
<comiteeticainv@psico.edu.uy>  
**Para:** "JOSE PRIORE" <jpriore@vera.com.uy>  
**Enviados:** Martes, 27 de Octubre 2020 12:48:22  
**Asunto:** Comité de Ética | constancia

Estimado José Luis,

Espero que te encuentres bien. Lamento mucho la demora en mi respuesta. Estaba aguardando la posibilidad de que se firmara la resolución de forma presencial por los miembros del Comité, pero aún no ha sido posible. Se están notificando las aprobaciones únicamente por correo, a la espera de que se retome la presencialidad, ya que se necesitan las firmas de al menos tres integrantes, y aún no se implementó el uso de firmas digitales.

Envío una constancia provisoria. Me estaré comunicando nuevamente una vez que cuente con el documento correspondiente.

Quedo a las órdenes.  
Saludos,

Sofía



Sofía González  
Secretaría  
Comité de Ética en Investigación

Tel.: (598) 2 409 22 27  
Mercedes 1227 CP 11200  
Montevideo, Uruguay

[www.psico.udelar.edu.uy](http://www.psico.udelar.edu.uy)



**MAESTRÍA EN DERECHOS DE INFANCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**10.2 Anexo 2: Autorización institucional:**

Montevideo 3 de diciembre de 2019.-

Autoridades del instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

PRESENTE.

Mi nombre es José Luis Priore, soy Licenciado en Enfermería y me dirijo a Ud. ya que me encuentro realizando el trabajo final de investigación (tesis) de la Maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas. Mi tema de investigación es acerca de la gestión pública de la infancia y adolescencia en Uruguay y el análisis de las competencias y rol del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y me encuentro realizando el estudio bajo la tutoría del Prof. Christian Adel Mirza. \_Para ello se deben realizar además de encuestas, una serie de entrevistas anónimas por medio de cuestionarios a los Directores Departamentales de INAU, en el período de tiempo comprendido entre.....

Por ello es que se solicita la correspondiente autorización para poder acceder a los Directores Departamentales.

Desde ya muchas gracias.

Nombre completo del investigador.....

Firma.....

Contactos para comunicarse con el investigador ante cualquier duda:

- 092355578
- [jpriore@adinet.com.uy](mailto:jpriore@adinet.com.uy)



**DIRECTORIO**

Nota N° 61955/2019

MS/sp

Montevideo, 27 de diciembre de 2019

**Lic. José Luis Priore**

jpriore@adinet.com.uy

De nuestra mayor consideración:

Nos dirigimos a usted, a los efectos de poner en su conocimiento que en Sesión del 18 de diciembre de 2019 (Acta 59), estas Autoridades han resuelto autorizar su solicitud para recabar información a los efectos de realizar una investigación para la Maestría de Niñez, Adolescencia y Políticas Públicas que se encuentra cursando en UDELAR, referente al rol y competencias de INAU.

Asimismo, se informa, que se ha cometido a la Dra. Cecilia Galusso de la Subdirección General de Gestión Territorial de este Instituto, la coordinación con Usted y con las Direcciones Departamentales, pudiéndose contactar con dicha funcionaria 2915 7317 - 2015 0712, interno 379.

Sin otro particular, saludamos a Usted atentamente,

  
A.S. Dardo Rodríguez  
Director  
INAU

  
Mag. Fernando Rodríguez  
Presidente Interino  
INAU



**MAESTRÍA EN DERECHOS DE INFANCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**10.3 Anexo 3: Formulario de información del estudio:**

Montevideo, ..... de 2019.-

Usted ha sido invitado para participar en un estudio de investigación para lo cual se requiere su autorización. Antes de que usted decida participar en el estudio le solicitamos lea este formulario cuidadosamente.

El estudio se titula “Análisis de las competencias y rol del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay”

Tiene como objetivo principal generar conocimiento sobre los roles de los niveles de meso y microgestión del INAU y analizar los mismos como contribuyentes a las políticas de protección de NNA del Uruguay.

En caso que Usted decida participar queremos señalar que se le solicitará que responda una serie de preguntas de forma anónima, que la información obtenida se utilizará con fines meramente académicos y la misma será divulgada como parte de este estudio. Por otra parte, Usted podrá retirarse del estudio en cualquier momento si así lo desea, o aún una vez concluida la presente entrevista y antes de procesar los datos, dado que la autorización para el acceso a toda información protegida para propósitos de investigación es exclusivamente voluntaria. La información que usted brinde será mantenida confidencial de acuerdo a lo establecido en la Ley 18331 y el Decreto N.º 158/019 del MS del año 2019.



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Facultad de  
Psicología  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA



Ciencias Sociales

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

---

**MAESTRÍA EN DERECHOS DE INFANCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

Yo .....

he recibido información respecto al estudio “Análisis de las competencias y rol del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay”, cuyo objetivo es generar conocimiento sobre los roles de los niveles de meso y microgestión del INAU y analizar los mismos como contribuyentes a las políticas de protección de NNA del Uruguay.

Al respecto admito que:

- He podido realizar todas las consultas respecto a la investigación, y se me ha entregado una hoja de información.
- Fui debidamente informado sobre los riesgos y beneficios de esta investigación.
- Se me ha informado que puedo retirarme de la misma cuando desee y que ello no será perjudicial para mi persona.

Doy por tanto mi consentimiento para participar en el estudio.

Nombre Completo.....

CI: .....Firma.....

Nombre completo del investigador.....

Firma.....



**MAESTRÍA EN DERECHOS DE INFANCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**10.4 Anexo 4: Formulario de consentimiento informado**

Montevideo..... de 2019.-

Usted ha sido invitado para participar en un estudio de investigación para lo cual se requiere su autorización. Antes de que usted decida participar en el estudio le solicitamos lea este formulario cuidadosamente.

El estudio se titula “Análisis de las competencias y rol del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay”

Tiene como objetivo principal generar conocimiento sobre los roles de los niveles de meso y microgestión del INAU y analizar los mismos como contribuyentes a las políticas de protección de NNA del Uruguay.

En caso que Usted decida participar queremos señalar que se le solicitará que responda una serie de preguntas de forma anónima, que la información obtenida se utilizará con fines meramente académicos y la misma será divulgada como parte de este estudio. Por otra parte, Usted podrá retirarse del estudio en cualquier momento si así lo desea, o aún una vez concluida la presente entrevista y antes de procesar los datos, dado que la autorización para el acceso a toda información protegida para propósitos de investigación es exclusivamente voluntaria. La información que usted brinde será mantenida confidencial de acuerdo a los requerimientos normativos establecidos en la Ley 18331 y el Decreto N.º 158/019 del MS del año 2019.



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

**MAESTRÍA EN DERECHOS DE INFANCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**10.5 Anexo 5: Formulario de Encuesta Nivel Micro Gestión**

1. Fecha.....

La presente encuesta se enmarca en un estudio de investigación que se titula “Análisis de las competencias y rol del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay”

Queremos señalar que se le solicitará que responda el presente cuestionario y que la información obtenida se utilizará de forma anónima con fines meramente académicos y la misma será divulgada como parte de este estudio.

2. Código del Representante: .....3. Antigüedad en el cargo.....

4. Edad..... 5. Profesión.....

Cuestionario de encuesta aplicado a equipo de Dirección Departamental (microgestión)		
6. Dirección Departamental de .....		
7. Número total de NNA en el Departamento		
8. Número total de NNA vinculados a algún plan, propuesta o proyectos de INAU (propios o contratados)		
9. Núm. Total de funcionarios propios asignados a la DD		
10. ¿Cuenta en la DD con RRHH para llevar a cabo tareas de planificación de INAU en el Departamento?	SI...	NO...
11. ¿Estos RRHH son exclusivos para la tarea de planificación?	SI.....	NO.....
12. Si la respuesta es NO en qué otras áreas se desempeñan. Atención...Supervisión...otros 13. (especifique).....		
14. ¿Cuenta en la DD con RRHH para tareas de atención de NNA de INAU en el Departamento?	SI.....	NO...

15. ¿Estos RRHH son exclusivos para la atención?	SI.....	NO.....		
16. ¿Considera que son suficientes?	SI.....	NO.....		
17. Si la respuesta es NO en qué otras áreas se desempeñan. Planificación...Supervisión ...otros 18 (especifique).....				
19 ¿Cuenta la DD con RRHH para llevar a cabo tareas supervisión o rectoría de INAU en el Departamento?	SI.....	NO.....		
20 ¿Estos RRHH son exclusivos para la tarea de supervisión?	SI.....	NO.....		
21. Si la respuesta es NO en qué áreas se desempeñan. Planificación...Atención...otros 22.(especifique).....				
23. ¿Existen organizaciones externas que realicen tareas para la DD? (convenios u otros)	SI.....	NO.....		
24. Si la respuesta es SI especifique en qué áreas. (Planificación...Atención ...Supervisión ...otros..... 25. (especifique).....				
26. Si existen organizaciones externas de cuidado- atención especifique número de NNA atendidos.				
27. ¿Cuántas actividades de planificación programó en el último año? 28 ¿Cuántas realizó en el último año				
29. ¿Cuántas actividades de supervisión programó en el último año? 30 ¿Cuántas realizó en el último año?				
31. En su opinión, ¿cómo considera el desempeño en las actividades desarrolladas y los servicios prestados en el último año en su DD en las áreas de:  en concordancia con la planificación?		Muy bueno	Bueno	insuficiente
	Planificación			
	Atención			
	Supervisión			



**MAESTRÍA EN DERECHOS DE INFANCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**10.6 Anexo 6: Formulario de Entrevista Nivel Meso Gestión**

Fecha.....

La presente entrevista se enmarca en un estudio de investigación que se titula “Análisis de las competencias y roles del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay”

Queremos señalar que la información obtenida se utilizará de forma anónima con fines meramente académicos y la misma será divulgada como parte de este estudio.

Código del entrevistado: .....Antigüedad en el cargo.....

Edad..... Profesión.....

1. ¿Podría describir como es el área en la que usted trabaja?
2. ¿Podría decirme las principales características de la misma?
3. ¿Cuál es su formación previa para el cargo que ejerce actualmente?
4. ¿Quiénes participan en las reuniones de diseño y planificación de los lineamientos programáticos del instituto?



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Facultad de  
Psicología  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA



Ciencias Sociales

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

---

**MAESTRÍA EN DERECHOS DE INFANCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

5. Quienes coordinan y controlan las acciones vinculadas al diseño y la planificación de los lineamientos programáticos del Instituto
6. ¿De qué forma se dirigen y controlan los procesos de trabajo con NNA para verificar el cumplimiento de los programas?
7. ¿Recibe algún apoyo técnico de su organización o de otras instituciones para desempeñar sus funciones?
8. ¿Cómo evalúa el desempeño de las DD en sus funciones (planificación, ejecución y control de la estrategia a nivel local)
9. ¿Cómo evalúa el abordaje y gestión de su área (Programática o territorial)?



**MAESTRÍA EN DERECHOS DE INFANCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**10.7 Anexo 7: Formulario de Entrevista Grupo Focal**

Fecha.....

La presente entrevista se enmarca en un estudio de investigación que se titula “Análisis de las competencias y roles del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay”

Queremos señalar que la información obtenida se utilizará de forma anónima con fines meramente académicos y la misma será divulgada como parte de este estudio.

Se iniciará realizando una introducción acerca de las descripciones asignadas a las áreas de meso gestión (Subdirecciones Generales Programáticas y Territorial) y de la microgestión (Direcciones Departamentales)

1. Qué opinión tienen de las competencias y roles del INAU a través de sus planes y acciones
2. ¿Qué fortalezas y debilidades identifica en el rol de las Subdirecciones Generales respecto de las responsabilidades que tienen asignadas?
3. ¿Qué fortalezas y debilidades identifica en el rol de las DD respecto de las responsabilidades que tienen asignadas en cada una de sus áreas de competencia:
  - a) Planificación
  - b) Atención
  - c) Rectoría
4. A su entender, ¿consideran existe mecanismos para que las DD puedan interactuar y emitir su opinión, es decir incidir en las políticas de la institución?

## 11. INDICE DE TABLAS

Tabla 1. <i>Áreas de Mesogestión - Manual de Funciones de INAU (2018)</i> .....	15
Tabla 2- <i>Áreas de Mesogestión - Manual de Funciones de INAU (2018)</i> .....	16
Tabla 3 <i>Áreas de Microgestión - Manual de Funciones de INAU (2018)</i> .....	17
Tabla 4. <i>Indicadores de Estructura del Área de Microgestión-Proyectos</i> .....	55
Tabla 5. <i>Indicadores de Estructura del Área de Microgestión-RRHH</i> .....	56
Tabla 6. <i>Indicadores de Estructura del Área de Microgestión-Organizaciones Contratadas</i> .....	57
Tabla 7. <i>Indicadores de Proceso del Área de Microgestión</i> .....	58
Tabla 8. <i>Indicadores de Resultado del Área de Microgestión</i> .....	59
Tabla 9. <i>Indicadores de Calidad del Área de Microgestión- Planificación</i> .....	60
Tabla 10. <i>Indicadores de Calidad del Área de Microgestión- Supervisión</i> .....	61
Tabla 11. <i>Indicadores de Calidad del Área de Microgestión- Supervisión</i> .....	62
Tabla 12. <i>Descriptivos De NNA Totales Y Atendidos Por INAU</i> .....	72
Tabla 13. <i>Distribución de NNA por Departamento e Índice de atención</i> .....	74
Tabla 14. <i>Distribución de la Población de NNA atendidos.</i> .....	75
Tabla 15. <i>Relación entre proyectos y NNA.</i> .....	77
Tabla 16. <i>Relación Entre RRHH de INAU y Actividades.</i> .....	78
Tabla 17. <i>Distribución de los RRHH Según Área de Gestión.</i> .....	79
Tabla 18. <i>Organizaciones Contratadas por DD Según Actividad</i> .....	80
Tabla 19. <i>Relación entre proyectos y NNA.</i> .....	81
Tabla 20. <i>Efectividad de las DD en actividades de planificación y supervisión.</i> .....	82
Tabla 21. <i>Desempeño de Actividades en el Área de Planificación.</i> .....	83
Tabla 22. <i>Desempeño de Actividades en el Área de Atención.</i> .....	84
Tabla 23. <i>Desempeño de Actividades en el Área de Supervisión</i> .....	85
Tabla 24. <i>Frecuencias de Efectividad en Planificación de las DD</i> .....	86
Tabla 25 . <i>Frecuencias de Efectividad en Supervisión de las DD</i> .....	87
Tabla 26. <i>Desempeño Planificación, Atención y Supervisión de las DD</i> .....	88
Tabla 27. <i>Desempeño de las DD en Relación al Número de NNA y Proyectos</i> .....	90
Tabla 28. <i>Desempeño de las DD en relación al Número de RRHH</i> .....	91
Tabla 29. <i>Desempeño de las DD en relación al cumplimiento de actividades</i> .....	92
Tabla 30. <i>Desempeño en Planificación y Supervisión de las DD</i> .....	93

## 12. INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. <i>Número de NNA Atendidos por Departamento</i> .....	73
Gráfico 2. <i>Porcentaje de NNA Atendidos por INAU por Departamento</i> . ....	73
Gráfico 3. <i>Distribución de los Índices de NNA Atendidos</i> .....	76
Gráfico 4. <i>Desempeño en Planificación, Atención y Supervisión de las DD</i> .....	89