



**Facultad de Ciencias Sociales**

Monografía de grado – Licenciatura en Ciencia Política.

# La Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia: ¿Una política de manual?

Diciembre 2014.



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

Micaela Melgar

Tutora: Dra. Carmen Midaglia

## Agradecimientos

*En primer lugar quiero agradecerle a Carmen Midaglia, por su dedicación, paciencia y cariño en todo este proceso. También gracias a Marcelo Castillo por sus aportes y observaciones y a Guillermo Fuentes por sus contribuciones.*

*En segundo lugar, quisiera agradecerle a todas/as los/as entrevistados/as por su tiempo y disponibilidad.*

*Muchas gracias a mis padres, por su contención y apoyo de siempre a lo largo de toda la carrera, y a Macarena por acompañarme incondicionalmente.*

*Gracias a Gastón, por ser mi compañero y amigo desde el comienzo del camino, a Gabriela por compartir conmigo las arduas jornadas finales, y a Jonathan, por su amor y fuerza de todos los días.*

*Por último, muchas gracias a mis compañeros y compañeras de la FEUU, quienes me enseñaron que todo lo que nos une es mucho, y que es posible construir una Universidad entre todos/as y para todos/as.*

## Índice

Introducción .....	4
Marco Metodológico .....	6
Objetivo general y objetivos específicos.....	6
Preguntas de investigación e hipótesis .....	6
Desarrollo del marco metodológico.....	7
Marco Teórico .....	9
El Estado de Bienestar clásico .....	9
Retrenchment: El recorte, la focalización y la aparición de nuevos riesgos sociales .....	13
Los nuevos riesgos sociales y la entrada de la infancia en la agenda pública.....	15
Nuevos temas político-institucionales de la protección social:	
El problema de la coordinación de las políticas públicas.....	17
Un problema complejo para Uruguay.....	18
Problema/Tema .....	22
Presentación del caso.....	22
La ENIA en el marco del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo .....	25
La ENIA: una política de manual .....	26
Análisis .....	29
Primera Dimensión: Los liderazgos políticos de la ENIA.....	29
Segunda Dimensión:	
El marco institucional de referencia.....	34
La Reestructura del Mides, la desaparición de Infamilia y la desaceleración de la ENIA. ....	36
Tercera Dimensión: La coordinación institucional .....	39
Cuarta Dimensión: El cambio de orientación ideológica .....	42
Conclusiones Finales .....	47
Anexos.....	50
Bibliografía.....	52

## Introducción

El presente trabajo es una investigación de tipo exploratoria sobre una mega política intersectorial que refiere a los nuevos problemas sociales: La Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) desarrollada en nuestro país con el primer gobierno de izquierda. El trabajo incluye un análisis comprendido en el período 2005-2013. Se hace énfasis en los elementos facilitadores para el diseño, su incipiente implementación y de los posibles elementos de bloqueo en el desarrollo de la Estrategia. Se estudia en particular la desaceleración de la ENIA en el segundo gobierno a cargo de la coalición de izquierda política, Frente Amplio.

La Estrategia está dedicada a una arena de políticas que no es tradicional en los mecanismos de protección uruguayos, ya que incorpora características innovadoras relativas a la inclusión en la agenda de la gestión pública la idea de generaciones (o ciclo de vida). La misma tiene como objetivo intervenir en el ciclo de vida que va desde el embarazo a la adolescencia, con el propósito de mejorar el acceso, la cobertura, la integralidad y la calidad de la atención como respuesta a las principales problemáticas de la infancia y la adolescencia uruguaya. Además, como otra de las características innovadoras la Estrategia presenta las dimensiones política, sectorial y territorial como sostén fundamental de las acciones inclusivas y de las políticas sociales de carácter más universal, con un estrecho vínculo a lo territorial desde la gestión. En este escenario se presenta un Modelo de Gestión Territorial de políticas de infancia y adolescencia (MGT) creado por el Programa de Apoyo a la ENIA, gestionado por la unidad (Infamilia) del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) que se encargaba de coordinar la estrategia. El MGT pretendía ser el rector de un conjunto de redes locales de protección social para llevar adelante esta mega política intersectorial de infancia.

Esta mega política de infancia tiene como objetivo llevar a la práctica los mandamientos vinculantes de la Convención de los Derechos del Niño que nuestro país ratificó en 1990. En este acuerdo Uruguay se compromete a reconocer a los niños y niñas, como sujetos de derecho y no como objeto de necesidades y tutela.

Elegí como objeto de estudio esta política específicamente por dos focos de interés: primero porque coincide y expresa los nuevos riesgos sociales (tales como infancia, juventud, género, étnico-racial, entre otros), donde el Estado uruguayo carece de gran acumulación en intervención pública, y la que ha desplegado ha sido en base a una propuesta de acción fragmentada. Y en segundo lugar porque es una propuesta de política pública que cumplió con todas las legitimidades y recomendaciones de los manuales de políticas públicas, para ser una política exitosa en su fase de implementación en un

contexto de crecimiento sostenido; pero sin embargo sufrió una desaceleración.

Para recabar la información que se utilizó en el trabajo se realizaron entrevistas en profundidad, a las autoridades y técnicos participantes del diseño y la instrumentación de la Estrategia en el primer y segundo período de gobierno; asimismo se consultaron también fuentes secundarias (análisis de documentos). Se toman en cuenta las visiones de técnicos y políticos involucrados en la fase de planificación y de implementación de la ENIA y de la dirección de Infamilia del Mides

Es un estudio de corte exploratorio, organizado en un conjunto de dimensiones analíticas que se desprenden del marco teórico, relativas a bienestar, protección, y nuevos riesgos sociales. La pregunta orientadora general que se desdoblara más adelante se enfoca en el ritmo de instrumentación de esta mega política estratégica.

## **Marco Metodológico: Objetivo general, objetivo específico, preguntas de investigación e hipótesis**

### ***Objetivo General:***

Identificar qué aspectos se instrumentaron de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia y cuáles fueron los elementos que facilitaron y enlentecieron su implementación en el período 2005-2013.

### ***Objetivos Específicos:***

- Conocer el ritmo de instrumentación de la ENIA.
- Identificar los factores que facilitaron la formulación de la ENIA.
- Identificar los factores que bloquearon el desarrollo de la ENIA.
- Analizar las características y el impacto de los liderazgos políticos en el en el diseño y promoción de la ENIA.

### ***Pregunta principal:***

\*¿Cuál fue el ritmo de instrumentación de la ENIA en el Uruguay en el período 2005-2013?

### ***Preguntas Guía:***

- ¿Cuáles fueron los componentes que se instrumentaron en el marco de la ENIA?
- ¿Cuáles fueron los instrumentos facilitadores para el desarrollo de la ENIA?
- ¿Cuáles fueron los elementos políticos e institucionales que bloquearon el desarrollo efectivo de la ENIA en el período 2008-2013?

### ***Hipótesis:***

Supuesto: 1- El apoyo político para el diseño y ejecución de la ENIA fue de coyuntura articulado por liderazgos políticos institucionales que responden a una visión de protección

social de corte universal.

Supuesto: 2 – Otro de los factores que también afectó al grado de instrumentación de la ENIA se relacionó, en el segundo gobierno del Frente Amplio, con el lugar institucional en el que se radicó la mencionada estrategia.

## Desarrollo del Marco Metodológico

La presente investigación es un estudio de caso de tipo exploratorio estructurado en base a un conjunto de dimensiones analíticas relativas al debate sobre nuevas políticas públicas de protección social. Las fuentes de información en las que se recurrió para realizar este estudio fueron del tipo primarias y secundarias. Entre las primeras se priorizaron las entrevistas en profundidad a actores calificados, entre los principales figuran; autoridades de la ENIA, técnicos, representantes del Mides y del INAU de los últimos períodos de gobierno (2005-2013), así como de la sociedad civil. Las entrevistas realizadas ascendieron a un total de 12, fueron semiestructuradas, y se respaldaron en un listado de preguntas ordenadas y redactadas por igual para todos los entrevistados con respuesta libre o abierta. Posteriormente la información surgida de este tipo de fuente, se sistematizó en base a los ejes analíticos derivados de la discusión teórica que se expone en este trabajo, de forma de posibilitar su análisis e interpretación.

Las fuentes secundarias utilizadas fueron documentos fundacionales de la política pública en cuestión, así como informes internos, evaluaciones, entre las referencias más destacadas. Asimismo, en este rubro, se prestó especial atención a los documentos de trabajo elaborados en el marco del diseño e incipiente implementación de la ENIA en general, y los producidos por la unidad que coordinaba la Estrategia (Infamilia).

Pese a que el estudio es de tipo exploratorio, pretende identificar algunos aspectos político-institucionales que operan como factores explicativos de la dinámica de instrumentación de las políticas públicas más allá de su diseño y consensos políticos iniciales.

Tomando a Venesson se entiende por “caso” un fenómeno o evento elegido, conceptualizado y analizado empíricamente como una manifestación de una amplia clase de fenómenos o eventos (Venesson, 2008). Guerring (2004) define al estudio de caso como “un estudio intensivo de una sola unidad con el propósito de comprender una clase mayor de unidades similares”.

Dado los intereses de este estudio, se optó por utilizar información de naturaleza

cualitativa para lograr responder de forma aproximada al “set” de preguntas de investigación anteriormente presentadas. Siguiendo a Donatella della Porta, se entiende que en un estudio de caso, los mismos son unidades complejas, donde los conceptos (*terms used to classify the social world into categories*) son construidos a lo largo de la investigación (Della Porta 2008).

## Marco Teórico

El marco teórico del trabajo se basará en políticas de bienestar, infancia, y la institucionalidad de las políticas sociales.

### *El Estado de Bienestar Clásico*

Los Estados de Bienestar clásicos se armaron sobre el mercado de empleo, construyendo una ciudadanía social de protección, como se desarrollará más adelante, este tipo de Estado está basado en la figura del trabajador (y a partir del trabajador sus dependientes), lo que supuso una lógica redistributiva fundamentalmente a partir del trabajo. El resultado de la consolidación de los Estados de Bienestar, es la construcción de una ciudadanía social de protección, basado en la figura del “breadwinner”. Posteriormente comienzan a desarrollarse políticas vinculadas con lo social (sanitarias, educativas, etc.) que contribuyen de manera indirecta con el Estado de Bienestar, aportando a la inversión social, y que se configuraron de forma sectorial, como veremos posteriormente.

El Estado de Bienestar, es definido por Gosta Esping-Andersen como *“la forma conjunta e interdependiente que se produce y distribuye el bienestar por parte del Estado, el mercado y la familia”* (Esping-Andersen 2000). Un antecedente interesante del concepto se da en Francia con las ideas de un Estado de Providencia desarrolladas por Emille Olvier en 1864. En este punto es importante nombrar a Adolph Wagner quien a finales del siglo XIX predijo el crecimiento del gasto público causado por la ampliación de la esfera de actuación estatal. La idea fue retomada en 1939 por Alfred Zimmern y luego por William Temple, quien popularizó el concepto en su texto *“Citizen and Churchman”* en 1941 (Sanchez 1996). La primera puesta en práctica del concepto *Welfare State* se puede identificar con la reforma de la seguridad social inglesa dirigida por William Beveridge, donde se propone el pago de tasas sociales para asegurar prestaciones en casos concretos.

En la década de 1880, bajo el liderazgo del canciller Otto von Bismarck, se impulsan por primera vez un proyecto de seguridad social con tres famosas leyes que buscan *“reforzar el papel que jugaba el Estado en la administración y en la financiación de las agencias de seguridad social”* (Palier 2008): la referente a los seguros sociales y de enfermedad (1883), a los accidentes de trabajo (1884), y a la invalidez y vejez (1889). Tomando a Norberto Bobbio, entendemos que *“el Welfare State es la resultante institucional de una verdadera revolución cultural, es decir de un profundo cambio de las actitudes y de las orientaciones ético-políticas de la opinión pública occidental que se ha manifestado en formas particularmente significativas a partir de la Gran Depresión. Pero es sólo después de la Segunda Guerra Mundial que los principios del Estado de Bienestar*

*se afirman de manera casi irresistible gracias sobre todo a la programación económica con la cual el sistema de mercado es ulteriormente socializado” (Bobbio 1985).*

Gosta Esping-Andersen presenta una tipología muy influyente para las Ciencias Sociales sobre los tipos de Estados de Bienestar, donde los conceptos centrales desarrollados son los de *desmercantilización y estratificación*. Para comprender cabalmente esta propuesta tipológica es fundamental entender el sentido que el autor le da al concepto de desmercantilización: *“la ampliación de los Derechos Sociales se ha considerado siempre la esencia de la política social (...) El criterio relevante para estos debe ser el grado en que permiten a la gente que sus niveles de vida sean independientes de las puras fuerzas del mercado. Es en este sentido en el que los Derechos Sociales disminuyen el status de los ciudadanos como mercancías” (Esping-Andersen 1993).*

Los Estados de Bienestar son potenciales modificadores de la estructuración de las clases sociales, ya que el Estado interviene en la regulación de las relaciones laborales y las ayudas públicas, consolidando o amortiguando las divisiones de clase y estatus según sus objetivos. En *“Los Tres Mundos del Estado de Bienestar”* se propone un análisis de los siguientes tres regímenes: El *“liberal”*, definido como *“en el que predominan la ayuda a los que se comprueba que no tienen medios, las transferencias universales modestas (...) Los subsidios favorecen principalmente a una clientela con ingresos bajos, dependientes del Estado”* (Esping-Andersen 1993); que en términos generales acepta los resultados del mercado y procura la corrección de sus fallos. El Estado *“conservador-corporativista”*, donde el Estado interviene mantenimiento de las diferencias de status social y de clase y fortaleciendo el familiarismo, donde las corporaciones son el espacio de solidaridad. Por último, el Estado de Bienestar *“socialdemócrata”* enfatiza la ampliación de los derechos sociales a través de la desmercantilización, socializando al mismo tiempo buena parte de los costes de la organización familiar, universalizando los beneficios y ampliando los espacios de solidaridad (Espina Montero 2002).

Era claro que la sociedad capitalista de post guerra tenía por delante dos grandes desafíos: el crecimiento económico y la producción pública de bienestar con la doble finalidad de garantizar la paz social y asegurar una demanda sostenida (Sanchez 1996). Los sistemas de seguridad social colectiva que sobrevivieron luego de la Segunda Guerra Mundial, están anclados con el capitalismo industrial (apogeo del fordismo) y se focalizan en asegurar las fuentes de empleo y de salario para los trabajadores varones de la industria. Estos incipientes sistemas se basan en el principio de subsidiariedad, con desconfianza en las soluciones estatales o enteramente mercantiles.

Como es desarrollado por Palier (2008), la meta principal del sistema es la de proveer sustitución de los ingresos en caso de padecer riesgo social. En cuanto a justicia social, este esquema inicial no hace énfasis en las situaciones de pobreza y desigualdad,

sino que se concentra en asegurar beneficios proporcionales respecto al nivel salarial previo y a la historia contributiva del beneficiario: reforzando el principio de equivalencia (Palier 2008). Como es notorio, la figura central es la del trabajador. En esta etapa todavía no se incluyen problemáticas de carácter social, sino que prevalece la lógica capital-trabajo.

Para entender el desarrollo global de los Estados de Bienestar europeos, es interesante saber que sobre los años '50s, '60s y '70s, Peter Taylor- Gooby propone tener en cuenta cuatro factores explicativos de su desarrollo en circunstancias favorables: 1- La Edad de Oro del crecimiento económico sostenido, con estables sectores manufactureros generadores de los altos niveles de empleos e ingresos familiares para las masas poblacionales; 2- Estructuras familiares nucleares que proveían el cuidado a los niños, viejos y demás dependientes (la lógica de protección y cuidado era únicamente familiar); 3- Gobiernos capaces de manejar la economía nacional con políticas neo-keynesianas que mantenían bajo el índice de desempleo y salarios estables; y por último 4- Sistemas políticos con coaliciones de trabajadores y grupos de clase media capaces de generar presión para lograr mantener beneficios, y donde la consecuencia en términos de carga impositiva podía ser legitimada (Taylor-Gooby 2004).

La Era Dorada del Estado de Bienestar desde 1945 como es definida por Bruno Palier, se caracteriza en Europa continental por una extensión de la cobertura y de la solidaridad de los esquemas de seguridad social que ya existían. En lugar de integrar a la totalidad de la población en un sistema universal, los diferentes grupos ocupacionales quieren preservar sus propios esquemas o crearlos a partir de su vínculo laboral. La característica principal de este tipo de sistema es el alto nivel de segmentación, ya que aunque cubría a la mayoría de los asalariados y a sus familiares se mantenían las diferencias de protección según el tipo de trabajo o profesión (en especial las diferencias entre los trabajadores de las industrias y los públicos con los trabajadores rurales).

Siguiendo con el análisis presentado por Palier, en términos generales, es interesante saber que en los '80s, en el sistema Bismarkiano (desarrollado mayormente en Alemania, Francia, Australia, Bélgica y Holanda) los beneficios eran proporcionales a los ingresos pasados (asumiendo largas trayectorias laborales) expresados en términos de remplazos y condicionados por el pago de la contribución social (“contributory beneficts”), este sistema era fuertemente orientado a la contribución monetaria, dejando a las mujeres o al tercer sector como encargados de los *cuidados* (Palier 2008).

Estos sistemas presentan niveles medios de desmercantilización y fuerte reproducción de la estratificación social. La universalidad de la cobertura depende de la capacidad de la sociedad de asegurar pleno empleo (para los varones). Las mujeres han obtenido protección social, mayormente por mecanismos derivados de sus roles como esposas o madres, en este sentido, los niños también tienen protecciones derivadas, pero no

como individuos (Palier 2008). Se desestimulaba el trabajo femenino y la dependencia familiar se basaba directamente en la seguridad laboral del varón (*breadwinner*). Esto es relevante, para entender, que los Estados de Bienestar se configuran en base a estos conceptos de trabajo y protección, donde las temáticas vinculadas a nuevas demandas, van quedando por fuera del entramado estatal, ya que la intervención estatal social es en base al trabajo. De esta forma es como se va montando la sectorialidad estatal. Las nuevas demandas, que veremos más adelante, se incorporan a una configuración estatal construida sobre bases, que como recién se argumentó, no las tiene en cuenta.

La consumación de los derechos sociales en el siglo XX, en el contexto de Estado de Bienestar, es explicada por Thomas H. Marshall que toma el concepto de ciudadanía analizando la secuencia histórica evolutiva que atiende a los derechos civiles (finales del siglo XVII y a lo largo del XVIII), y a los derechos políticos (siglo XIX). “*El elemento civil*” reúne únicamente los derechos necesarios para lo que el autor denomina “*libertad individual*” definida como “*la libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia*” (Marshall 1998). En este momento del desarrollo histórico, la conquista de derechos civiles permitirá la asociación de los sectores populares que comienzan a reclamar lo que se conocerá como “derechos políticos” que se definen como “*el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros*” (Marshall 1998). En cuanto al elemento social, Marshall lo entiende desde una noción integral, como un derecho que abarca todo el espectro “*desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad*” (Marshall 1998). El elemento social compromete primordialmente a las instituciones educativas y servicios sociales. Estos derechos, como vimos anteriormente, incipientemente se desarrollaban como derechos mínimos y no estaban integrados en el “*edificio de la ciudadanía*”. Los derechos sociales proponen el camino hacia una igualdad de estatus, donde la igualdad jurídica y la desigualdad socioeconómica pueden coexistir. Aquí es donde el Estado comienza a ser interpelado en la actuación activa para la consagración de esta demanda.

Es interesante remarcar que en Uruguay, existía una economía formalizada, apoyada en servicios estatales y en una matriz industrial y de servicios nacida al amparo del modelo sustitutivo de importaciones (MSI), que articulaba con un régimen de bienestar generoso y estratificado en materia de seguridad social, pero que incorporaba de forma básica en materia de salud y educación (Filgueira 2005). En palabras de Filgueira, Uruguay podía categorizarse como un universalismo estratificado (junto con Argentina y Chile); siendo los casos más cercanos a los sistemas corporativos conservadores que describimos más arriba, presentados por Esping-Andersen. Sin embargo, se continuaba manteniendo sistemas de informalidad laboral como el resto de América Latina.

Aceptando la conceptualización de Esping-Andersen de regímenes de bienestar, es posible incorporar la definición de política social presentada por Guy Peters: “*public policy is the sum of government activities, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the lives of citizens*” (Guy Peters 1999). Robert Mohl utilizó por primera vez la expresión *sozialpolitik* en 1845 para referirse a una suerte de teoría de regulación de los fines sociales que fuese diferente de la política jurídica imperante en aquellos momentos dentro de la Teoría del Estado (Romero 1997). En este marco, como definición amplia de política social, se tomará la definición de Timuss quien advierte que las políticas sociales son un subconjunto de las políticas públicas pero que no tienen un límite preciso, según Marshall: “*El término política social no es una expresión técnica con significado exacto (...), se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda*” (citado en Repetto 2010).

### *Retrenchment: El Recorte, La Focalización y La Aparición De Los Nuevos Riesgos Sociales.*

La crisis de la post guerra afectó de gran forma a los Estados de Bienestar, planteando una situación de *austeridad permanente*. Gough y Wood (2004) nos presentan un marco para analizar los sistemas de bienestar en América Latina. De acuerdo a los autores, las características de los regímenes de Estados de Bienestar, no pueden ser encontradas en contextos de capitalismo periférico. Los regímenes de bienestar solo se encuentran en países con Estados legítimos donde la mayoría de la población se encuentra exitosamente protegida. Los autores proponen la categoría de regímenes de seguridad informal aplicable para países de América Latina, donde existe una fuerte dependencia a la familia y los arreglos comunitarios para la satisfacción de los cuidados y se mantiene la segmentación y el clientelismo. Los autores identifican la existencia de una masa de trabajadores del sector informal que quedan desprotegidos (o con protección residual). A finales del ‘70 y ‘80 la economía de la región no se adecua a la liberalización del comercio, la inversión fue sustituido por modelos de crecimiento orientados a la exportación, como respuesta a las crisis de deuda y las imposiciones del ajuste estructural (Gough y Wood 2004).

Según Bruno Palier las iniciativas de recorte fueron muy difíciles de implementar y generaron disconformidad en la población. Midaglia analiza que entre los elementos obstaculizadores de mayor importancia de las estrategias de recorte en la región se encuentran: los apoyos electorales relacionados con los programas sociales; los puntos de

vetos institucionales tanto formales como informales y el legado histórico –path dependence– de las políticas públicas (Midaglia 2007). En América Latina, este período supone la retracción del Estado, la privatización de la gestión, el quiebre del monopolio de las prestaciones públicas, ha tenido impactos diferenciales según la nación latinoamericana de referencia. Aunque el recorte y la austeridad fueron una propuesta a nivel general, en América Latina simultáneamente con el recorte vino el pago de la deuda externa, lo que generó un gran impacto en la realidad de su población. Las dificultades políticas que causaron, y su relativo fracaso en términos de resultados generaron una concentración en *meta reformas* institucionales, cambiando los mecanismos de financiación y avanzando en la privatización (Palier 2008). Dos tendencias pueden identificarse en especial en América Latina: un refuerzo de la intervención estatal en la elaboración de política sociales (focalizada en la pobreza) y la privatización de algunas funciones de protección social.

La *focalización* se encuentra visiblemente presente en las reformas liberales implementadas en la región en las últimas décadas, Lo Vuolo define a las políticas universales como políticas que “*pretende cubrir a toda la población contra las contingencias sociales, independientemente de la actividad que realice el ciudadano y de su capacidad contraprestadora*” (Lo Vuolo 1990). La gran diferencia entre los dos tipos de políticas, es que la universalización cimienta la política social en principios solidarios y a mediano y largo plazo, mientras que la focalización pretende cubrir una situación específica, muchas veces estigmatizándola, para cubrirla de protección, sin tomar en cuenta el resto de los factores que generan la situación de exclusión por la que se va a intervenir. Igualmente, la focalización no puede ser vista como un elemento negativo de la política social, sino que podría pensarse como un instrumento de la universalización, es decir, un complemento y no un sustituto (Ocampo 2008).

Hay que prestar atención sobre la segmentación de las políticas focalizadas ya que pueden generar, según áreas o necesidades, sistemas “para pobres y para ricos”. Repetto llama la atención sobre dos graves consecuencias de la focalización: la primera es que se segmentan individuos, familias y territorios bajo tecnicismos; y la segunda es que se dispersan esfuerzos y se atomizan miradas de muchos organismos con responsabilidad directa en este tipo de intervenciones por programas (Repetto 2010). “*Las sociedades más igualitarias reclaman sistemas universales de política social y estos contribuyen a su vez, a genera sociedades más igualitarias*” (Ocampo 2008). Según el autor, la universalización genera que la clase media, que es beneficiaria de este tipo de política, apoye y financie el gasto social sosteniendo este sistema. Este punto es fundamental ya que los costos de las políticas universales son muy altos y es necesario contar con el respaldo político (sino no existen grandes incentivos políticos para que los gobiernos las implementen). Los programas focalizados que han generado empíricamente mayores impactos son lo que han ampliado su cobertura y se han universalizado dentro de la población objetivo. En este sentido, Ocampo explica que las experiencias exitosas de focalización (como las

transferencias monetarias) han sido utilizadas como “palancas” para que los beneficiarios conozcan y utilicen programas sociales universales como la salud y la educación.

En el marco de la focalización, en América Latina la política social empezó a operar en lógica de programas y proyectos, o directamente, desde experiencias aisladas a escala microsocia. Según Serrano, hay dos grandes tipos de programas: los “promocionales” vinculados al desarrollo de capacidades; y los de “protección social” con base en las transferencias monetarias condicionadas.

Otra de las características en América Latina de las políticas sociales de la época de las reformas que se mantiene hasta el presente es la *descentralización* de la gestión. Es evidente que en los estados federales el avance hacia la descentralización tuvo grandes impactos, con resultados variados, ya que algunos servicios sociales fueron transformados a los ámbitos locales. Por último, la entrada de las organizaciones de la sociedad civil con o sin fines de lucro genera acuerdos con el Estado para la provisión de servicios sociales. Esta etapa se ha extendido profundamente el trabajo con organizaciones de la sociedad civil que se consideran un baluarte de las políticas sociales. La entrada y la estabilización de la sociedad civil en democracia ha generado un nuevo fenómeno, similar a la terciarización de los servicios públicos, donde se reconoce que las organizaciones de la sociedad civil tienen mayor conocimiento del territorio, de los vínculos y la comunidad.

En el Uruguay, en la época de los 90s el sistema de bienestar se presenta con características liberales y de informalidad dado la desregulación del mercado laboral (y la creciente brecha entre la oferta y la demanda de trabajo), el seguro social comenzó a ser reemplazado por el ahorro individual y el mercado. Esta reforma liberal impulsada por el segundo consenso de Washington “*demonstró su inadecuación para garantizar niveles de cobertura de riesgos sociales adecuados*” (Filgueria 2005). En nuestro país, la tercería de la izquierda, puso límites al empuje neo-liberal y acotó las privatizaciones (Lanzaro 2008), generando un escenario más favorable para la recomposición del bienestar en el período progresista.

### *Los Nuevos Riesgos Sociales y La Entrada De La Infancia En La Agenda Pública.*

En esta época, en el occidente y en América Latina comienzan a plantearse lo que, desde la academia denominan *nuevos riesgos sociales* (relacionado a problemas de generaciones, étnico raciales, ambientales y socioeconómicos) que desarrollaremos en profundidad unos párrafos más adelante. Es interesante saber en primer lugar, que se plantea una agenda de riesgos como la pobreza no transitoria, y una serie de demandas que

no son sectoriales, que quedan por fuera de la protección por el mercado laboral. Los estados latinoamericanos deben enfrentar los problemas sociales del recorte, sin un entramado estatal adecuado a estos desafíos.

Es interesante para nuestro estudio, tomar en profundidad los temas generacionales que no tenían un marco institucional claro en la esfera estatal donde ubicarse. En general se contaban con institutos de tipo residencial pero con características tutelares. Estos temas entran en agenda pública en el momento de recorte del Estado, por lo que quedan muy asociados a la pobreza.

La noción de Nuevos Riesgos Sociales es definida por Peter Taylor *como aquellos que las personas enfrentan en el curso de su vida como resultado de cambios económicos y sociales asociados con la transición a la sociedad post industrial*. Estos nuevos riesgos son definidos primordialmente por: 1- el ingreso de las mujeres al trabajo pago en grandes cantidades; 2- el envejecimiento poblacional y su implicación en la seguridad social, 3- el reforzamiento del vínculo entre educación y empleo; y 4- la expansión del sector privado dado el achicamiento del gasto estatal (el riesgo depende de la regulación). Como bien señala Peter Taylor y en referencia directa a nuestro estudio, las mujeres entre 20 y 49 años se encargan de niños en un promedio de 46 horas a la semana, comparado con 22 horas para los hombres. Por lo tanto, las estructuras de cuidados tradicionales están en cuestionamiento, y se amplía la demanda de fuentes alternativas, introduciéndose la discusión normativa sobre los límites del cuidado familiar.

Fernando Filgueira propone la siguiente definición de Riesgos Sociales: para el autor estos riesgos son *“recurrencias empíricas en las que es posible identificar situaciones de vulnerabilidad social ligadas a categorías de población definidas por diversos criterios (ciclo vital, nivel educativo, clase social, sexo, etcétera)”* (Filgueira 2005) En este sentido, los estados accionan para modificar la estructura de producción de riesgos o no, y cuando esto no sucede: *“o bien se producen procesos adaptativos de las familias, las comunidades y/o los mercados para absorber dichos riesgos, o bien se incrementan los riesgos no cubiertos en cantidad y calidad para ciertos grupos sociales”* (Filgueira 2005).

Los viejos riesgos sociales de una trayectoria estándar de vida en la sociedad industrial se presentaban primariamente en las interrupciones de ingresos dadas situaciones de enfermedad, desempleo, retiro y problemas similares (Taylor-Gooby 2004). En la sociedad post industrial acontecieron cambios que definieron nuevos desafíos. En primer lugar, el modelo del pleno empleo neo keynesiano se agota. Peter Taylor analiza la situación planteando que el crecimiento económico se redujo generando incertidumbres macroeconómicas y los cambios tecnológicos debilitaron la existencia de los empleos a gran escala (industrias manufactureras) aumentando la flexibilidad laboral (particularmente perjudicando a los trabajadores semi y no calificados). El ingreso de las mujeres al

mercado laboral es un hito en el surgimiento de nuevos riesgos sociales, generando presión para la generación de mejores oportunidades. Asimismo, el cuidado social no remunerado basado en una división de trabajo por género, impone tensiones en la familia en este nuevo modelo. Por lo tanto, podemos resumir que el decaimiento del papel del *male breadwinner*, los cambios en el mercado de trabajo y el impacto de la globalización produjeron un cambio de la dinámica de las familias.

Los nuevos riesgos sociales, aparecen impulsados por un conjunto de actores, en especial se pueden destacar los movimientos civiles nacionales e internacionales. Estos actores presionan para que el abordaje de estas nuevas problemáticas se base en el desarrollo de acciones estatales de naturaleza transversal e intersectorial. Como se ha mencionado anteriormente, las nuevas demandas no son estrictamente de carácter social, sino que incorporan componentes civiles y políticos. En este sentido, se plantea la primacía de derechos de libertad así como también de derechos políticos. Cabe recordar que en este marco acontece, como ya se mencionó anteriormente, la Convención de los Derechos del Niño el 20 de Noviembre de 1989. En la 68a. sesión plenaria del 14 de Diciembre de 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas, reconoce la Convención de los Derechos del Niño, y los estados miembros deben ajustarse a la nueva normativa vigente.

Por las características históricas de los Estados, el trabajo en torno a estas nuevas demandas tendió a ubicarse en espacios institucionales residuales. No existía un espacio propicio con legitimidad institucional en la esfera estatal para el trabajo sobre estos nuevos desafíos. A su vez, los nuevos riesgos sociales suponen la complejidad de un trabajo en el marco de la integralidad, y la transversalidad de las acciones. Es por esta razón que emerge la coordinación institucional como un tema de gran importancia para los Estados en este período.

### *Nuevos Temas Político-Institucionales De La Protección Social: El Problema De La Coordinación De Las Políticas Públicas.*

Según Lechner (1997), los problemas y las políticas han tenido una creciente complejidad y, como hemos desarrollado, el Estado ha sido puesto en duda dado la asimetría de poder entre actores y estructuras poco adaptadas a las necesidades de coordinación que suponen los nuevos riesgos sociales. Las políticas neoliberales han tendido a la sectorialización, y no han logrado adecuarse a las nociones de transversalidad para el abordaje de temáticas complejas. Fabián Repetto define en su texto *“Coordinación de las Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas”* a la coordinación como *“el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo*

*concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar”* (Repetto 2010). La prointegralidad como elemento de la coordinación puede darse cuando existen: prioridades compartidas, responsabilidades asignadas en el diseño de la intervención, acuerdo en cuántos recursos movilizar, y por último, acuerdo en que las acciones de los actores sean complementarias y deriven hacia los objetivos planteados de la política.

Guy Peters en en “*The Search for Coordination and Coherence in Public Policy*” explica que la coordinación vertical (desde el gobierno central) es la encargada de resolver tensiones y asegurar la responsabilidad y sentido de propósito a la coordinación horizontal. Por lo tanto, el gobierno central es el rector de la coordinación, el que logra que las estrategias se desarrollen, habilitando y legitimando los espacios desde el liderazgo político y gubernamental. Concretamente, la coordinación vertical es aquella ejercida por el gobierno central, como decisor de política. El punto máximo de la escala de coordinación de una política gubernamental, son las llamadas por Peters “Estrategias de gobierno”, son acuerdos sustanciales sobre objetivos organizacionales en torno a una clara visión de futuro sobre las políticas y el gobierno (Peters 2005)

Según Repetto (2010), el desarrollo de las políticas sociales, desde una perspectiva de coordinación, tiene dificultades. Entre los bloqueos de la coordinación están las luchas distributivas, donde privilegiar un área específica puede ser tomado como el deterioro de presupuesto de otro actor con una agenda diferente. Dicho de otra manera, los énfasis en los presupuestos pueden suponer un opacamiento de otras áreas, sin poder entenderse como complementarios. La coordinación se ve debilitada en particular cuando los actores tratan de lograr beneficios personales, visibilidad política, mejorar su partida presupuestal o simplemente, de incrementar su esfera de influencia.

### *Un Problema Complejo Para Uruguay*

El viejo sistema de bienestar tenía como característica una extendida redistribución horizontal, con un esquema de solidaridad contributiva ampliada, ya que la mayoría de la población estaba cubierta por la protección que garantizaba la generalización del empleo industrial. Sin embargo, con la aparición de los nuevos riesgos sociales, los afectados comenzaron a ser, por una parte, subgrupos de la población (no la totalidad de la misma), y por otra parte los nuevos riesgos emergieron como problemáticas que aparecían en momentos específicos de la vida (como la infancia) (Peter Taylor 2004).

Por lo tanto, *los nuevos portadores de riesgos sociales carecen de influencia social y política*, ya que son sujetos que presentan la particularidad de tener una *ciudadanía*

*compleja*. La posibilidad de generar presión para que se diseñen e implementen políticas en torno a los nuevos riesgos sociales se ve disminuida por el hecho de que las dificultades que emanan de estos riesgos operan en una fase transitoria de la vida familiar (infancia, cuidado de ancianos, acceso al mercado laboral siendo joven). A esto se le suma el hecho de que son problemáticas sociales que conllevan un cuestionamiento a los supuestos conservadores sobre los roles de género.

Esping-Andersen y Palier desarrollan la necesidad imperante de repensar fundamentalmente las políticas públicas dirigidas hacia las personas dependientes y las focalizadas en centros de educación de la primera infancia. La consecuencia más directa de no hacer esto, según los autores, es el posible abandono por parte de la mujer del mercado laboral (siendo incentivado al no tener políticas específicas de atención a los dependientes), y la desincentivación de la natalidad (Esping-Andersen y Palier 2010). En este período histórico, el riesgo de pobreza ha dejado de estar asociado directamente a la vejez para desplazarse a los niños, a las familias monoparentales (profundizándose en aquellas con jefatura femenina), a las personas en edad de trabajar con bajas cualificaciones y a los desempleados de larga duración.

Los temas generacionales, que comienzan a aparecer con fuerza en la agenda pública exhiben, como venimos desarrollando, varias complejidades. En primer lugar, no tienen un espacio estatal definido en donde establecerse; en segundo lugar, como mencionamos unos párrafos arriba, los portadores de nuevos riesgos no tienen capacidad de presión. Por último, los temas generacionales aparecen en un momento histórico donde los estados se encuentran enfrentando grandes desafíos, en particular referidos a los altos niveles de pobreza. Asimismo, como plantean Draibe y Riesco (2009), en la actualidad se hace evidente la multidimensionalidad de los problemas sociales, donde sus causas interrelacionadas no deben ser enfrentadas con intervenciones de carácter sectorial (Repetto 2010). Es en este sentido que comienza a desarrollarse una concepción que pone énfasis en el abordaje familiar y territorial como complementarios.

Centrándonos en nuestro país, el Estado uruguayo de hoy puede pensarse como un producto de intentos parciales de adaptación, que resulta en un “*edificio de tres pisos que refleja tres países*” (Filgueira 2005). Estos diferentes tipos de protección y reproducción de la vida social se pueden resumir en un Uruguay vulnerado e infantilizado con protección y oportunidades deterioradas; un Uruguay de base estatal y corporativa, envejecido, con una protección sostenida en la capacidad de presión pero que ha fragilizado; y por último un Uruguay de medios y altos ingresos que tiende hacia la protección privatizada. Uruguay al igual que el resto de la región, comienza a enfrentar los desafíos que suponen los nuevos riesgos sociales y el agotamiento del sistema pasado, en particular, confirmándose la tesis de la infantilización de la pobreza. “*El país con una media de edad de 22 años presenta más de un 50% de chances de que sus miembros sean pobres*” (Filgueira 2005).

Como análisis de la situación actual, podemos resumir a palabras de Filgueira que “*en la actualidad, Uruguay parece acercarse a un edificio de welfare que mezcla los principios liberales de focalización para los pobres y mercado para los ricos, con residuos persistentes del viejo modelo corporativo de protección estamental y en algunos casos de privilegios para ciertos sectores medios*” (Filgueira 2005). Desde otra perspectiva, Lanzaro argumenta que en el último período en América Latina, se están desarrollando gobiernos “socialdemócratas criollos” con izquierdas institucionales, en sistemas de competencia electoral y democracia representativa pluralista. Según el autor, son izquierdas que poseen hermandad con el movimiento sindical, que sufren una reconversión ideológica y política, afirmándose como partidos “catch all” de profesión electoral que ponen en marcha un *reformismo incremental* (Lanzaro 2008).

El autor desarrolla que el potencial social democrático de un Estado depende de los recursos políticos de cada gobierno, a saber: a) legados históricos institucionales, estatales y de políticas públicas; b) coeficiente de poder y evolución del partido de izquierda. En el caso uruguayo el Frente Amplio es monopólico en la izquierda y forma un gobierno mayoritario, de un solo partido, con una disciplina considerablemente alta; y por último c) conexión sindical y linkages con otros sectores populares (Lanzaro 2008). Esta última característica implica que el caso uruguayo es *el que mejor esboza una ecuación social democrática*, con una central única que ha militado en las urnas, vetando privatizaciones y reforzando su enlace estratégico con el Frente Amplio.

Poniendo la mirada directamente en nuestro país, Antía y Midaglia plantean que para los grupos poblacionales altamente vulnerables (niños, adolescentes, jóvenes) se crearon programas para la atención de nuevos riesgos sociales incorporándose organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro para cogestionar estos servicios. Aunque se multiplicó la oferta, no se logró crear una malla de protección social tomando en cuenta la problemática generacional (con ideas de ciclo de vida). En este sentido es que la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia intenta ser una propuesta distinta a lo que se venía desarrollando, tanto desde la sectorialidad de la época de apogeo, como con la focalización descentralizada del paradigma neoliberal. La ENIA es una propuesta intergubernamental, que incorpora la idea de ciclo de vida como eje articulador y por lo tanto problematiza a la infancia como temática más allá de la pobreza, incorporando los desafíos presentados de los nuevos riesgos sociales. Es por estas razones, que la mencionada política no contaba con un lugar preestablecido y legitimado en entramado estatal existente.

Como se desarrollará en el próximo apartado, el programa Infamilia fue el encargado de articular la ENIA, presentándose como un actor novedoso en la configuración del Estado uruguayo. Infamilia defendió desde un fuerte liderazgo técnico la idea de articulación de políticas a nivel intergubernamental (entre agencias de gobierno),

territorialidad de la política desde la cogestión con la sociedad civil, y rigurosidad de las evaluaciones y monitoreo de los programas.

## Problema/tema:

*El fracaso de una política pública que cumplió con todos los manuales de la buena política pública.*

### *Presentación del Caso*

La Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) tiene características novedosas en la historia de las políticas públicas sociales en nuestro país porque incorpora la idea y los desafíos de los nuevos riesgos, incluyendo la noción de ciudadanía compleja, proponiendo que la infancia y la adolescencia sean los ejes estructuradores de una mega política intersectorial articulada desde un Ministerio muy joven (el Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay – Mides). La ENIA fue articulada por la Dirección de Infancia, Adolescencia y Familia (Infamilia) del Mides, a través del Programa de Apoyo a la ENIA, tema que desarrollaremos más adelante.

El Mides fue creado por ley el 21 de Marzo de 2005, a sólo 20 días de asumir el primer gobierno del Frente Amplio en el país. El flamante Ministerio se organizó en base a un conjunto de direcciones para el tratamiento de asuntos de carácter estructural, relativos a la provisión de ciertos bienes de corte asistencial, que respondían a una idea de vulnerabilidad socioeconómica, incorporando también la idea de territorio como uno de los ejes de las políticas sociales. El nuevo Ministerio se estableció para la ejecución de políticas relativas a la mencionada vulnerabilidad socioeconómica e incorporando el abordaje de los nuevos riesgos sociales

Es importante mencionar que la creación del Ministerio está vinculada a uno de los objetivos (a corto plazo) del nuevo gobierno de izquierda: la implementación del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (Plan de Emergencia o PANES)<sup>1</sup>. Es por este motivo que las políticas que identificaron al Mides en su origen fueron aquellas relacionadas con el Plan de Emergencia. A su vez, este ministerio era el adjudicatario de la coordinación de la oferta pública dirigida a sectores en situación de riesgo socioeconómico, sin embargo, esta noción fue complementada con los ya mencionados nuevos riesgos sociales. Se incorporan al Mides los temas del género, de la juventud y de la infancia. Con la creación del Mides, se crea el Instituto Nacional de las Mujeres, se incorpora el Instituto

---

<sup>1</sup> El PANES (2005 a 2007) fue una macro política con el objetivo de abordar la emergencia social de los hogares en extrema pobreza o indigencia del país. El Plan contaba con características asistenciales y promocionales con énfasis en el acceso al pleno ejercicio de los derechos.

Nacional de la Juventud (INJU) que antes del 2005 estaba integrado al Ministerio de Deporte y Juventud y se suma el Programa Infamilia, que estaba originalmente radicado en Presidencia.

Si bien el establecimiento del Ministerio estuvo en parte caracterizado por la incorporación y creación de institutos; el tema de infancia fue de tratamiento especial en el Mides. Por una parte el ministerio incorpora en su seno a un Instituto con cierta tradición residualista en infancia (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay -INAU<sup>2</sup>) y por otra parte organiza un nuevo instituto (Infamilia) que pretende innovar el cuanto al tratamiento de la temática de infancia en el país.

Infamilia tiene sus orígenes durante la presidencia de Jorge Batlle, que llevó adelante un programa con características de “by-pass” (contando con financiación Banco Interamericano de Desarrollo -BID) en la órbita de Presidencia. El programa intentaba ser el coordinador de las políticas sociales y fue llamado “Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo” comenzándose a ejecutar en 2003. Como vimos anteriormente, con el triunfo de la coalición de izquierda Frente Amplio, el Programa se integra a la estructura del recientemente creado Mides. A partir de marzo de 2005 Infamilia comienza a ejecutarse políticamente en el Ministerio aunque desde el punto de vista presupuestal lo hará a partir de enero de 2006.

Al integrarse al Mides, Infamilia se reorganiza, acoplándose a los lineamientos del nuevo gobierno en materia de política social, y comenzando a proponer innovaciones en materia de infancia, como los debates y posterior diseño de políticas hacia la ENIA. El 11 de Diciembre de 2008, se firma el Convenio de acuerdo de otorgamiento de la Línea de Crédito para el desarrollo del “Programa de Apoyo a la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia” que ejecutará Infamilia con la correspondiente contrapartida del Gobierno Nacional.

Infamilia estaba integrado jerárquicamente por el Director Nacional y el Jefe de Programa, 4 Áreas y 1 Unidad: (i) Área Técnica; (ii) Área de Administración y Finanzas; (iii) Área de Seguimiento y Evaluación, (iv) Área de Sistemas y Procesos y (v) Unidad de Comunicación. Infamilia cogestionaba con diversos organismos públicos y de la sociedad civil. El área técnica a su vez se divide en: sub área territorial, sub área enlace sectorial-territorialidad, y sub área sectorial. La coordinación intersectorial se realizaba con varios organismos, pudiéndose destacar el trabajo con el MSP, el MI, el MTD, ANEP, el INAU, el MEC, con organizaciones de la sociedad civil y otros sectores del Mides. Esta forma de

---

<sup>2</sup> “Las políticas de infancia desarrolladas por el INAU (...) responden a un modelo de protección de los sectores pobres de la sociedad, de carácter básicamente residual/asistencial” (García 2008).

organización de Infamilia, y del Mides en general, será objeto de reestructura, se verá más adelante.

Para entender esta mega política objeto de análisis de este estudio, es fundamental saber que la misma pretende ser una iniciativa que nuclea todos los servicios de relevancia en la temática infancia, a diferencia de lo que hemos visto con los Estados de Bienestar, la Estrategia emerge como una política integral, a pesar de surgir en el marco de un ministerio que está en primer lugar, pensado para atender la vulnerabilidad.

El objetivo general del programa es mejorar de forma sostenible, las condiciones de los niños, niñas y adolescentes y sus familias. Para esto, la ENIA propone como innovación reorganizar, potenciar y proyectar prestaciones que ya estaban establecidas, pero incluyendo formatos de articulación y transversalidad que antes no existían. A su vez, es una política innovadora porque proyecta otro conjunto nuevo de acciones (con una visión a largo plazo de inversión a treinta años en infancia) socialmente inclusivas que comprenden todo el ciclo de vida, desde el embarazo hasta la adolescencia. Por lo tanto, es una propuesta innovadora por diseño, por la articulación que exige, por la potenciación de prestaciones existentes, y por la promoción de nuevas intervenciones.

La mencionada estrategia se financia con un préstamo Conditional Credit Line for Investment Projects (BID). Línea de créditos dirigida a proyectos de desarrollo, que supone condiciones a cumplir que coloca el Estado solicitante.

En este sentido, el Programa de Apoyo a la ENIA presenta dos componentes:

- Desarrollo y consolidación de acciones inclusivas (con el objetivo de mejorar el acceso, cobertura, equidad y calidad de la atención a la población vulnerable)
- Dispositivos institucionales transversales (con la intención de consolidar el Mides y las instituciones sectoriales, para articular las dimensiones política, sectorial y territorial como sostén de las acciones inclusivas y las políticas sociales).

Al respecto del último punto, es importante explicar que las principales acciones que se pretenden generar tienen que ver con la asistencia técnica, los recursos humanos que articulan las dimensiones, la coordinación intersectorial, la articulación territorial y el trabajo directo con las familias y la comunidad. Otro de los objetivos planteados en este nivel, es la generación de sistemas de información, seguimiento y evaluación de las políticas, para mejorar la gestión y promover la transparencia y el control social. Además del objetivo específico del trabajo en territorio, este componente tiene el objetivo de comunicar los resultados para sumar respaldos al Plan de Acción 2010-2015 de la ENIA (Infamilia 2010).

## *La ENIA En El Marco Del Ministerio De Desarrollo Social Uruguayo*

Según explican Midaglia, Castillo y Fuentes, en la década de los ‘90 se crean Ministerios de Desarrollo Social o Planificación de asuntos sociales a lo largo de América Latina. Los criterios en los que se basan para la intervención son de “*insuficiencia socioeconómica y atributos particulares de sectores poblacionales –grupos étnicos, de género y etarios, entre otros*” (Midaglia 2010). Los programas de última generación empezaron a establecerse en lugares ad hoc, esto se explica dada la debilidad institucional al respecto de las políticas públicas integrales. Los estados latinoamericanos no contaban con experiencia de gestión interestatal, ni habían generado relaciones de cogestión con la sociedad civil. Tampoco se tenía información sistematizada del entramado social en el que iba a intervenir. Esto lo señala Midaglia, llamando la atención sobre el débil escenario donde se crean los Ministerios de Desarrollo Social en la región. Por el tipo de intervención, la característica principal de estos Ministerios pasa a ser la transversalidad de sus intervenciones; estas instituciones articulan y coordinan la provisión social a los sectores más vulnerables. La idea básica era, como explican los autores, que los programas de combate a la pobreza tenían que institucionalizarse, ya que, como estaba demostrando la historia, la pobreza y la vulnerabilidad no era una situación excepcional y estas problemáticas “*carecen de soluciones asociadas al mercado de empleo*” (Midaglia 2010). Además es interesante mencionar que los Ministerios de Desarrollo Social pretendieron y pretenden aún promover ciertos niveles de autoridad social que presionen para que los gobernantes asuman los costos de las decisiones tomadas, dándole relevancia en la agenda pública a la lucha contra la pobreza.

Según Midaglia y Antía el Frente Amplio como gobierno no logró reestructurar totalmente el sistema “*híbrido y fragmentado*” de bienestar social. Lo que se promovió fue ciertos grados de reordenamientos institucionales y se instalaron algunos espacios estratégicos de articulación intersectorial que buscaron modelar la lógica dispersa o centrífuga de la provisión pública. Vale la pena hacer mención a la institucionalización de algunos espacios de coordinación de distinto nivel donde participa el Mides: a nivel macro, el Gabinete Social (integrado por los Ministerios con competencia en el área y el Ministerio de Economía y Finanzas) como forma de asegurar la articulación entre la política social y la económica; a nivel meso el Consejo de Políticas Sociales<sup>3</sup>; a nivel local las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales; y por último, a nivel micro territorial las Mesas de Coordinación Zonal.

En cuanto a las políticas dirigidas a las poblaciones vulnerables, en general, las

---

<sup>3</sup> En el año 2005, por medio del Decreto 236/005 del 25 de julio de 2005 de la Presidencia de la República, se crean el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

medidas impulsadas por el Frente, focalizan la distribución de recursos a grupos específicos, exigen comprobar la insuficiencia de medios para acceder al servicio y estipulan contrapartidas. Con el paso del tiempo, según Midaglia y Antía se ha intentado moderar la versión liberal, y establecer estos programas más como palancas del resto del sistema. Asimismo, las contrapartidas están asociadas a la utilización de servicios públicos básicos, como proponía Ocampo para que las políticas focalizadas fueran exitosas. En este marco de contrapartidas, existieron algunas iniciativas de infancia que luego fueron consideradas de manera central o secundaria en la macro política ENIA, aunque la Estrategia pretendía trascender las situaciones estrictamente de emergencia.

### *La ENIA: Una Política De Manual.*

El problema de este trabajo es el estudio de una política que atienda nuevos riesgos sociales, y que a su vez cuenta con todas las legitimidades exigibles para que una política sea exitosa en su fase de implementación, a saber: grandes consensos políticos, articulaciones institucionales exitosas, liderazgos políticos e institucionales fuertes, participación de la sociedad civil organizada y canales claros de financiamiento.

La necesidad de una Estrategia que ampare los derechos de los niños, niñas y adolescentes en nuestro país, no es caprichoso, parte del análisis que se hace desde el Comité de Coordinación Estratégica, donde se indica que *“La falta de equidad intergeneracional en el acceso al bienestar y en particular la concentración de la pobreza en los hogares con más niños, niñas y adolescentes evidencia que la sociedad uruguaya no ha logrado proteger de la misma manera a todos los grupos de edad. Han mejorado relativamente menos su situación en etapas de bonanza y han sido los más afectados en momentos de crisis”* (CCE 2008).

Aparte los espacios de coordinación interinstitucionales institucionalizados donde participa y lidera el Mides, se impulsan espacios de coordinación propios del tema infancia creándose el anteriormente mencionado Comité de Coordinación Estratégica (CCE). Dicho Comité reunía a las autoridades de los organismos públicos vinculados directamente a la temática de infancia y adolescencia en un espacio de articulación. Nuestro país toma una acción concreta de respetar los mandamientos de la antedicha Convención de los Derechos del Niño, elaborando un plan general de acción para la ENIA, luego de un estudio de situación realizado por académicos uruguayos.

En el marco de la construcción de la Estrategia, se presenta el documento llamado: *“Bases conceptuales y metodológicas de la Estrategia Nacional de la Infancia y la Adolescencia”*, como culminación de un largo proceso de debate interno iniciado en el 2005 por el Comité de Coordinación Estratégica. A este documento se le sumaron

documentos prospectivos de análisis para la futura implementación de la ENIA, y documentos informativos sobre las políticas de infancia y adolescencia en las siguientes áreas: gasto público de infancia y adolescencia, políticas de salud para la infancia y adolescencia, políticas de educación, políticas de protección especial para la infancia y la adolescencia y, un estudio sobre las percepciones de los adolescentes.

Fue en el año 2008 que el CCE convocó a la realización de un proceso de discusión pública (que tuvo lugar entre agosto y octubre) en que se definieron los objetivos nacionales y lineamientos estratégicos. Desde sus inicios la ENIA se configuró en base a los consensos generados y la sinergia entre las decisiones políticas y los aportes técnicos. La mencionada Estrategia parte de un análisis sobre sustentabilidad democrática, demográfica y social que se sintetiza en cuadernos publicados<sup>4</sup>. Por último, es interesante destacar que el proceso de elaboración de la ENIA contó con la participación de diversos actores, asegurando su legitimidad: representantes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, de la Universidad de la República, de la central sindical (PIT CNT), de organismos de las Naciones Unidas, de Organizaciones No Gubernamentales y, como otra innovación, incorporando las opiniones de niños, niñas y adolescentes a través de una encuesta (Opino y Vale); poniendo en práctica la idea de niños, niñas y adolescentes como sujetos plausibles de participación social. Este proceso de discusión y construcción de consensos sociales y políticos recién culmina con la propuesta de Plan de Acción finalizada en el 2009.

**Tabla de participación de los debates hacia la ENIA:**

Participantes en debates	Personas	%
Estado	146	58
Sociedad Civil	42	17
Partidos Políticos	13	5
Org. Internacionales	30	12
Academia	21	8

*Extraído de Bases para la Implementación*

La ENIA es una propuesta que se entendía como “*imprescindible para asegurar el cumplimiento de los derechos de las nuevas generaciones y para viabilizar el desarrollo sostenido y sustentable del país*” (CCE 2008). La mencionada política toma en cuenta, además, un análisis al respecto de la viabilidad de su ejecución en el que se enfatiza un elemento (que se tendrá en cuenta en el presente estudio al analizar los elementos de bloqueo de la estrategia): *la viabilidad política de la implementación*.

<sup>4</sup> Escritos por Carmen Midaglia, Juan José Calvo, Gustavo de Armas y Socorro García.

En el texto de Bases para la Implementación, se destaca que depende de los actores políticos y sociales la generación de alianzas sólidas que *“concite el respaldo de la opinión pública y la ciudadanía. Requiere la disposición a sostener las acciones en el tiempo, asumir eventuales costos y no aspirar a capitalizar unilateralmente los réditos de los resultados que se obtengan”* (CCE 2008). En el mismo documento se nombra la viabilidad económica, institucional, y social.

Para comprender la idea base de la ENIA, es interesante articularlo con lo planteado por Esping-Andersen y Bruno Palier *“Se trata de pasar de políticas reparadoras y compensatorias a una estrategia preventiva basada en una lógica de la inversión social. Bajo esta perspectiva, quienes primero deberían reclamar nuestra atención serían las mujeres y los niños”* (Esping-Andersen y Palier 2010). Como uno de los tres grandes retos del Estado de Bienestar, Esping-Andersen y Palier proponen garantizar la igualdad de oportunidades de los niños desde su primera infancia y de manera universal, para preservar y asegurar la protección social futura. Desde esta fase se garantizan mejores resultados posteriores. En este sentido y sobre nuestro país, Filgueira plantea que *“la fuerte concentración de madres y niños vulnerables, que pasan por una etapa de muy bajos recursos, baja formalización en el empleo y altos riesgos sanitarios, no encuentra en la actual arquitectura de bienestar una respuesta”* (Filgueira 2005).

El Estado debe evitar los procesos abruptos de movilidad social descendente desencadenados por riesgos no contemplados; con una fuerte concentración de madres y niños vulnerables (con bajos recursos y altos riesgos sanitarios) y que *“no encuentra en la actual arquitectura de bienestar una respuesta”* (Filgueira 2008). En este sentido, Uruguay reaccionó con un *marcado aumento del gasto social, modificando gradualmente su estructura*. Aquí una macropolítica como la ENIA se presenta como alternativa interesante a esta problemática. Lanzaro analiza la evolución de la seguridad social, que presentaba un sesgo pro adulto, pero que evoluciona hacia la atención a la infancia, enmarcado en una tendencia de la izquierda uruguaya a la atención particular a la infancia: *“El promedio de la asistencia social a la infancia en el quinquenio 2005-2009, duplica prácticamente lo asignado en 2000-2004 y en años anteriores, experimentando un crecimiento significativo, tanto en proporción al gasto social global como al PBI”* (Lanzaro 2008).

Para retomar nuestro marco teórico, al respecto del carácter estratégico de la inversión en la infancia, Esping-Andersen sostiene que *“el abastecimiento de cuidados de elevada calidad para niños en edad preescolar es una inversión fantástica en nuestra futura productividad”* relacionándolo, entre otras cosas, con la necesidad de disminuir el impacto en las mujeres que se desvinculan del sistema laboral; siendo además una alternativa a la *“huelga fecundidad”* (Esping-Andersen 2003).

## Análisis

Teniendo en cuenta el marco teórico anteriormente desarrollado y el trabajo de campo desplegado, se ordenará la discusión en *cuatro dimensiones*:

- *Liderazgos políticos*
- *Marco institucional de referencia*
- *Coordinación institucional*
- *Cambio de orientación ideológica*

- *Primera Dimensión: Los Liderazgos Políticos En La ENIA*

Desde la bibliografía de políticas públicas sobre coordinación, diseño e implementación de estrategias se destaca la necesidad de un liderazgo político fuerte que sostenga y legitime los procesos propuestos desde una perspectiva exclusivamente técnica.

En concordancia con el marco teórico; es importante mencionar el aporte de Guy Peters quien sostiene que el gobierno central es el que asegura el desarrollo integrado de la misión organizacional de las partes involucradas. En nuestro caso de estudio, esto es identificado por todos los entrevistados como un elemento definitorio para entender el impulso inicial de la ENIA y su desaceleración en el segundo período de gobierno de la coalición de izquierda. En el presente trabajo se utilizarán los términos “Tiempo 1” y “Tiempo 2”<sup>5</sup> para ordenar y facilitar el análisis. En particular, se destaca la importancia del reconocimiento y aval del Presidente del período en el diseño y en la implementación de la ENIA.

Todos aquellos informantes que cumplieron funciones vinculadas a la Estrategia en el Tiempo 1 mencionaron en sus relatos que esta mega política interinstitucional era una idea

---

<sup>5</sup> Para simplificar la lectura, en el análisis nos referiremos a la fase de construcción de la Estrategia, teniendo en cuenta el diseño y la incipiente implementación desde Infamilia como: Tiempo 1; y la fase de implementación desde la disolución de Infamilia, con la asunción del tercer ministro de Desarrollo Social (al frente del Mides desde el 19 de julio de 2011) y la reestructura del Ministerio como: Tiempo 2. Es importante mencionar que no diferenciamos la etapa del mandato de la segunda ministra (marzo de 2010-19 de julio de 2011) al frente del Mides, por considerarla irrelevante al respecto de nuestro estudio. Por lo recabado en el trabajo de campo, en este período no se implementó ningún cambio sustancial, sino que fue una etapa de continuidad con respecto a la de la primera ministra del Mides.

general, impulsada desde los mandos altos del gobierno, con la anuencia del primer presidente del Frente Amplio *“en el primer período había una línea clara desde presidencia de trabajar todos juntos, porque lo marca el programa del Frente Amplio”* (Autoridad política en Tiempo 1).

Por su parte, las autoridades consultadas que llevaron adelante la reestructura ministerial, aclaran que la definición de no seguir con el impulso inicial de la ENIA se relaciona con un cambio de prioridades a nivel presidencial: *“una decisión de viene mucho más de arriba”* (Autoridad política en Tiempo 2). En la mayoría de las entrevistas se cita la falta de apoyo político como la razón principal para la desarticulación de la mencionada política. *“Partes de la falla puede estar en la coordinación, pero la primera razón por la que la ENIA se desaceleró es falta de apoyo político”* (Autoridad técnica Tiempo 2).

El diseño y el comienzo de la implementación de la Estrategia Nacional se desarrolló en un período donde la coordinación y el trabajo hacia la articulación era impulsado desde la primera línea política, *“en el primer gobierno había una fuerte vocación de trabajo colectivo (involucramos hasta al ejercito), nosotros teníamos acceso total a la base del BPS por ejemplo, y hoy no pasa”* (Autoridad política en Tiempo 1).

Se desprende del trabajo de campo realizado que la perspectiva desde donde se abordaban las políticas sociales y la legitimidad política del tema infancia fueron establecidas desde el Ejecutivo y los altos mandos ministeriales: *“Yo creo que en el primer gobierno había una conciencia vivida sobre los problemas de la primera infancia que estaba distribuida en el establishment político que ocupaba cargos”* (Autoridad técnica en tiempo 2).

Como se viene desarrollando, la falta de apoyo desde el liderazgo político como elemento de bloqueo de la Estrategia, es una idea presente en la gran mayoría de los informantes consultados. Se encuentran puntos de acuerdo sobre este tema en técnicos y políticos relacionados a la ENIA únicamente en sus inicios, en los que siguen vinculados hoy, en los técnicos y políticos que se desvincularon del Mides en el segundo gobierno del Frente Amplio, y también en informantes políticos relacionados con la reestructura del Ministerio: *“Lo que falta es el rol político que empuje hacia una articulación como espacio importante”* (Autoridad política en el Tiempo 2).

En alguna de las entrevistas realizadas, se destaca como elemento problemático en el desarrollo de la Estrategia la falta de postura explícita por parte del liderazgo político actual, sobre las políticas de infancia. Al respecto, una autoridad política en el primer gobierno mencionaba en la entrevista lo siguiente: *“Creo que (el primer Presidente del Frente Amplio) daba seguridad de que tenías las espaldas cubiertas, hoy no sabes si lo tenés”*. Desde una perspectiva técnica, también aparece esta idea, *“(en el primer período)*

*era claro el alineamiento entre lo que los políticos se habían fijado como prioridades y lo que los técnicos teníamos que hacer para que eso se llevara a cabo, todo el tiempo se hacía referencia a lo que los mandos políticos habían elaborado. (La Ministra) se reunía con la dirección de Infamilia y se explicitaba lo que se pensaba (...) en este gobierno falta saber en la cotidiana que se piensa”* (Autoridad técnica en Tiempo 1 y 2). Se podría observar una correlación del primer gobierno del Frente Amplio con las ideas de Peters de avance en acuerdos sustanciales sobre objetivos organizacionales en torno a una clara visión de futuro sobre las políticas.

Asimismo, resulta evidente, que en el primer período la autoridad de dirección de Infamilia tenía características de liderazgo fuerte (carismático, con apoyo político partidario sectorial). Sin embargo, en el segundo período, quien quedó a cargo de Infamilia no contaba con un apoyo político tan claro, ya que no pertenecía explícitamente a ningún sector de la coalición Frente Amplio. Por otro lado, se ha destacado que el conductor de Infamilia no tenía características de liderazgo político, pero que contaba con un gran reconocimiento técnico; lo que evidentemente no fue suficiente para mantener consolidado el espacio que dirigía. *“Hubo falta de liderazgo político, (en el Tiempo 2) no tenía respaldo partidario”* (Autoridad técnica en Tiempo 1 y 2). *“Ahora (sobre Tiempo 2) hay un error triste de tener muy presente el sector político, sobrevalorándolo”* (Autoridad en el Tiempo 1).

Podemos analizar entonces que el apoyo político para el diseño y ejecución de la ENIA fue un apoyo de coyuntura articulado por liderazgos políticos (Presidente, Ministro y Jefe de Programa de ese momento) con una visión de protección social compartida o por lo menos cercana, comprometido con un trabajo hacia un modelo más universalista. Cuando el liderazgo político, a nivel presidencial y la conducción a nivel ministerial cambia, la ENIA comienza a presentar signos de bloqueo. Esto no solo se visualiza desde la interna del Mides, sino que también se recoge en una entrevista realizada a una autoridad política del INAU: *“Creo que dejo de funcionar por un cambio de cómo se pensó a nivel de gobierno una estrategia de trabajo en torno a las políticas sociales”* (Autoridad política del INAU en Tiempo 1 y 2).

Desde las autoridades políticas consultadas que cumplieron funciones en el primer período, surge constantemente la idea de que el Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay fue creado para cumplir funciones de articulación de las políticas sociales. Se plantea con preocupación que el Mides no debería dedicar todas sus energías técnicas y políticas únicamente en programas focalizados y en la mitigación de la pobreza. Esta percepción es ilustrada en esta cita del trabajo de campo: *“La creación del Mides se definió con la idea de que no es lo mismo trabajar sobre la coordinación y la interinstitucionalidad, teniendo el mismo rango que un ministerio, que no tenerlo. En realidad, esa fue la definición que hizo que el Mides naciera. Infamilia tenía que estar*

*donde estaban las políticas sociales y el Mides, con su ley de creación, dice que va a ser articulador, una de las principales responsabilidades del Mides es articular las políticas sociales”* (Autoridad política en Tiempo 1). En la mayoría de las autoridades del Tiempo 2 entrevistadas, este concepto aparece más desdibujado y se proponen los desafíos de nuevas líneas de intervención, que se han llamado programas prioritarios<sup>6</sup>, como el eje fundamental de trabajo del Ministerio.

Retomando a Repetto (2010), la lucha distributiva y de poder tiene gran relevancia a la hora de entender los problemas de coordinación en las políticas públicas. Asimismo la visibilidad política, es también un elemento presente en la bibliografía. Al respecto de este tema, parece importante mencionar que los informantes (siempre aquellas personas vinculadas a los orígenes de la ENIA) identifican un problema de egos políticos en el desarrollo de la Estrategia *“Los egos políticos siempre juegan, el director (de Infamilia en Tiempo 2) era de los pocos que podía competir con el actual Ministro, y eso generó necesidad de corrimiento clara”* (Autoridad técnica en Tiempo 1 y 2).

Otro de los consultados reflexionaba sobre el tema de los liderazgos personales en los procesos políticos: *“La capacidad de hacer del Mides depende mucho de la personal, el papel de la personalidad en la historia y hasta donde pesa en el rumbo de un proyecto, a la luz de la realidad es válido en las políticas sociales, hay que ver por qué es tan importante quien lo lidere”* (Autoridad política en Tiempo 1).

Retomando lo analizado en el capítulo de presentación del tema, planteamos que el Comité de Coordinación Estratégica se posicionó en la arena política uruguaya como un elemento innovador al institucionalizar la coordinación estratégica en torno a la temática infancia. Del trabajo de campo realizado se desprende que *“Se resolvió desplazar esa legitimación política (del CCE) al Ministro, y que el Ministro resolvió concentrar en su área de influencia la coordinación, acá hay un desplazamiento del espacio de poder hacia la jerarquía”* (Autoridad técnica en Tiempo 2). Esta decisión preeminentemente política, impacta en el desarrollo de la articulación, y los espacios de coordinación institucionalizados de la ENIA comienzan a “deshidratarse”.

Es interesante ver en este punto, la necesidad desde la esfera política, de legitimar una idea que sea “propia”, y desenmarcarse de lo realizado hasta ese momento. En el caso de la macro política de referencia, esta noción está presente en varias de las entrevistas realizadas, tanto a protagonistas del Tiempo 1, como del Tiempo 2: *“Hasta (la segunda Ministra) hablamos de ENIA, con (el siguiente Ministro) hablamos de Reforma Social”*

---

<sup>6</sup> Surgen a partir del diagnóstico sobre la situación del 15% más pobre y en particular del 5% de pobreza estructural. Son programas de proximidad, con fuerte focalización, y con una potenciación en zonas definidas de alta exclusión (siete). (Datos extraídos de presentación del Mides, Febrero 2014)

(Autoridad técnica en Tiempo 2), *“El plan de acción tenía metas muy concretas para un gobierno que no era el que iba a ejecutar, un actor decidió por otro que iba a hacer, entonces hay una cuestión de apropiación que capaz que es un tema de timing, si se hubiese hecho 2001-2015 el plan de acción, capaz hubiese tenido objetivos similares y se hubiese concretado mucho más”* (Autoridad política en Tiempo 2). *“Ni la ENIA en sí como documento o como concepto, ni el plan de acción, entra a la fuerza política que tenía más chances de gobernar (aludiendo al MPP), como la plataforma de acumulación”* (autoridad técnica en Tiempo 1). Esta idea se puede sintetizar con la siguiente cita; *“hay un tema que no hemos superado en la izquierda de que cuando se cambian los elencos de gobierno hay como un momento fundacional y no se aprovecha lo que venía y (no se logra) adueñarse de eso”* (Autoridad política en Tiempo 1).

En la dimensión de orientación ideológica trataremos en profundidad el tema, pero es necesario mencionar que en la mayoría de las entrevistas realizadas está presente que el liderazgo presidencial cambió el rumbo de las políticas sociales, y que esto influyó directamente en las definiciones del Mides. *“En el segundo gobierno es una orientación general, creo que del MPP y del Presidente, de una mirada de las políticas sociales bastante recortada”* (Autoridad política en Tiempo 1).

El liderazgo político es determinante a la hora de legitimar las posturas técnicas, es de interés destacar que hay una marcada diferencia en los entrevistados sobre el vínculo que existía entre políticos y técnicos (y académicos) en el Tiempo 1 y en el Tiempo 2. La posición mayoritaria de los informantes, en particular, aquellos vinculados a la ENIA desde su origen, es que en el primer período existe una sinergia entre los aportes técnicos y las definiciones desde el liderazgo político.

Se expresa un consenso en las entrevistas realizadas que el liderazgo de la primera ministra de Desarrollo Social fue exitoso en conjugar las visiones técnicas con las decisiones políticas. *“Trabajábamos todos los días con una UdelaR, que tomaba lo que le decíamos lo estudiaba y lo ajustaba a la realidad, discusiones todos los días sobre relevamiento con (Ciencias) Sociales. El gabinete era tecnopolítico”* (Autoridad política en Tiempo 1). Sobre esto se recoge del campo que *“En el segundo período, buena parte de los técnicos mantenían las mismas ideas, pero los políticos no se apropiaron de las mismas, no la sintieron como su plan y se generaron otras estrategias. Se quiebra ese pacto entre técnicos y políticos”* (Autoridad técnica en tiempo 2).

Otro de los cambios destacables referidos a las características de los distintos liderazgos políticos de la ENIA tuvo que ver con la conceptualización que se hacía de Infamilia, como unidad de referencia de la Estrategia. Este punto se relaciona específicamente con el siguiente apartado, por eso parece interesante rescatar la siguiente cita sobre cómo se veía Infamilia desde el liderazgo político del período, para ir avanzando en la siguiente

dimensión de análisis: *“Desde la conducción del Ministerio, se había marcado que Infamilia no era la pariente rica del Mides, sino que era parte del Mides (...) en el período nuestro no competía”* (Autoridad política en Tiempo 1).

- *Segunda Dimensión: El Marco Institucional De Referencia*

Como vimos previamente en la presentación del caso de estudio, la ENIA, siendo una propuesta innovadora que proponía tomar los temas de infancia más allá de los desafíos directamente vinculados a la pobreza, no tenía un lugar claro en el estado uruguayo por las características históricas de su malla de protección social. Sin embargo, el desarrollo del “Programa de Apoyo a la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia” sí contó con una unidad de referencia que era la Dirección de Infamilia del Ministerio de Desarrollo Social. Como desarrollamos previamente, Infamilia originalmente era un programa ubicado en la órbita de Presidencia, que con la creación del Mides, sufre una transformación, y pasa a ocupar un lugar de dirección nacional en el Ministerio de Desarrollo Social. En el segundo período de gobierno del Frente Amplio, se implementa una reestructura ministerial donde Infamilia es desarticulada.

Desde el trabajo de campo, hay acuerdo entre los entrevistados, que Infamilia contaba con un equipo técnico de muy alta calidad. *“Tenía una calidad técnica promedio superior a la del resto del Ministerio”* (Autoridad técnica en Tiempo 2), *“Por otro lado estar en Infamilia daba estatus, por lo tanto se presentaban buenos técnicos, etc. Infamilia conjugó tener plata con capacidad de usarla”* (Autoridad técnica en Tiempo 1 y 2). *“Era una estructura con una fuerte capacidad técnica y con un fuerte compromiso con el proyecto y que la principal aportación que le hizo al Mides era que había que ir hacia un ministerio de articulación de las políticas”* (Autoridad política en Tiempo 1).

Avanzando en las características de Infamilia es importante mencionar que no hay acuerdo entre los informantes consultados para este trabajo sobre el vínculo de Infamilia con el resto de los actores con los que articulaba, tanto dentro del Mides como fuera de él. Los técnicos y políticos vinculados al Tiempo 1 se reconocen en la frase que se volvió mote del Programa “Hacer que las cosas pasen y hacer con otros”: *“Había una gestión intensa con espacios de reflexión, estructura ordenada, clara, pero tenían canales por todos lados, con el territorio”* (Autoridad política Tiempo 2). Sin embargo, aquellos de los entrevistados que se incorporaron como técnicos o asumieron puestos de responsabilidad en el Mides en el segundo período, aluden a una idea de aislamiento de Infamilia con el resto del Ministerio en particular, y con las instituciones con las que trabajaba también. *“En muchos sentidos era una isla, en términos técnicos y de implementación”* (Autoridad técnica en Tiempo 2).

*“Tal vez la reforma que mejor ilustra esta inadecuación del viejo edificio de welfare con la nueva estructura de riesgo es la del PANES y su antecesor y actual compañero ministerial, el Programa de Infancia y Familia”* Filgueira (2005). En este programa se detectan los vacíos existentes del sistema de bienestar, en particular para la población vulnerada (el Uruguay vulnerado que desarrolla Filgueira, mencionado en nuestro marco teórico). Entonces, Infamilia se presenta con la difícil tarea de llevar adelante un trabajo desde la transversalidad con una perspectiva de ciclo de vida (generaciones), y a la vez generar un trabajo articulado con el resto de la sectorialidad, con el objetivo político y técnico de que las propuestas que la articulación visibilizara fueran siendo absorbidas por los organismos, cambiando de a poco la forma de abordaje de las problemáticas. Lo que debería irse impregnando en la forma de planificar los presupuestos estatales.

Los conceptos del párrafo anterior están presentes y claros en aquellos técnicos y políticos que fueron protagonistas en el Tiempo 1. *“Infamilia introduce la idea de identificar por las franjas etarias problemas y acciones. Eso es distinto a planificar por sectores y en base a la oferta. La idea era pensar por problemas transversales, que fue una innovación”* (Autoridad técnica en tiempo 1 y 2). *“La primera forma de desfragmentar las políticas sociales era desfragmentar nuestra propia cabeza, la de los gestores responsables. Era una apuesta de romper el lugar de donde yo provengo para pensar las cosas de otra manera”* (Autoridad política en Tiempo 1).

Aquellos consultados que fueron parte del desarrollo de Infamilia destacaban, en las entrevistas, el rol de la Dirección en la generación de articulaciones y la capacidad de lograr mantenerlas *“La función era mirar el problema y ver cómo puedo generar articulaciones virtuosas para solucionar el problema, ese era el trabajo de Infamilia. Para que la sectorialidad pueda dedicarse a sus cometidos tiene que existir alguien que haga puentes”* (Autoridad política en Tiempo1). El trabajo hacia la articulación presenta muchas dificultades, que veremos más detenidamente en la siguiente dimensión analítica, pero es importante destacar que aquellos entrevistados protagonistas de la primera etapa de la ENIA destacan el esfuerzo de generar un trabajo articulado desde Infamilia *“en Infamilia se tuvo que trabajar mucho para vencer resistencias en otros ministerios, porque a nosotros nos interesaba que las cosas pasen”* (Autoridad política en Tiempo 1).

Desde la unidad que fue referencia de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia, el vínculo con el territorio estaba presente, defendiendo conceptualmente la “territorialización de la política”, sobre este punto, emana del trabajo de campo que *“Para las OSC Infamilia era como el bastión de la cogestión”* (Representante de OSC cogestionante con el Mides en el Tiempo 1 y 2). Según Midaglia y Antía, analizando la gestión del gobierno de izquierda en relación a las políticas sociales, una de las características muy presente en la gestión de las políticas sociales en el país es el trabajo con las organizaciones de la sociedad civil, donde se ha avanzado hasta la idea de la

cogestión (Midaglia 2007).

## La Reestructura del Mides, la desaparición de Infamilia y la desaceleración de la ENIA

Según el análisis documental, la reestructura del Ministerio de Desarrollo Social contó con un fuerte apoyo del segundo presidente frenteamplista y se basó en la reducción del número de direcciones y jefaturas en el interior del país, centralidad de todos los programas en una única dirección de programas, creación de un nivel de coordinación único en gestión directa con el Ministro y el establecimiento de un proceso progresivo de sustitución de contratación de ONGs por funcionarios concursados en MIDES.<sup>7</sup> A esto se le suma la implementación de los programas prioritarios.

Desde los impulsores de la reestructura se identificaba como una falencia del Ministerio la falta de coordinación, sobre todo en los temas que involucraban varias direcciones del Mides. Es por este motivo que se crea una unidad coordinadora y se nuclea el trabajo ministerial por áreas temáticas. Se implementa un comité de Coordinación Interdireccional que tiene por funciones: construir y/o fortalecer las agendas de coordinación interna; facilitar la comunicación de las direcciones entre ellas y con el Ministro; y por último, atender los emergentes de la agenda institucional.

En la reestructura ministerial se elimina la Dirección de Infamilia, y cuando esto ocurre, el núcleo original de referencia de la coordinación de la ENIA se desarma. En las entrevistas realizadas, se presentan grandes desacuerdos sobre los motivos que llevaron a eliminar Infamilia, y también sobre el desarrollo de la ENIA luego del desmantelamiento de la unidad de referencia institucional en el que estaba la Estrategia.

Parece evidente en el análisis de las entrevistas, que aquellos técnicos y políticos consultados que estuvieron vinculados a la ENIA en el Tiempo 1 son críticos a la reestructura en general, y en particular a la situación de la Estrategia en la actualidad. Sin embargo, es marcada la defensa a la reestructura ministerial por parte de aquellos técnicos y políticos que asumieron puestos de autoridad en el Mides en el Tiempo 2. A modo de explicación de los cambios institucionales, es interesante el siguiente pasaje de uno de los informantes de este trabajo: *“La decisión fue que las personas generan trayectorias, se pensó en terminar con esa cuestión parcelada de direcciones, se resolvió tener una sola dirección con todos los programas. Se arma la DINADES (Dirección Nacional de Desarrollo Social) se desarma esas tres (Economía social, Integración Social e Infamilia)*

---

<sup>7</sup> Información recabada de documento colgado por Presidencia. Disponible en: [http://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_G721/documento.pdf](http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_G721/documento.pdf) (acceso 29/11/14)

*que son las que se desarman por completo, otras se fortalecen. Infamilia tenía mucho de evaluación, y van a DINEM (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo) etc. Este desarme tiende a la conformación de una única dirección y a fortalecer otras direcciones. La necesidad era tener una dirección con una línea programática clara, con dialogo entre los programas” (Autoridad política en Tiempo 2).*

Otro de los elementos recogidos en el trabajo de campo donde existen posiciones contrapuestas es en las características de la intervención del BID en las políticas sociales nacionales y las influencias del Banco Interamericano de Desarrollo en la gestión de Infamilia. Desde aquellos entrevistados vinculados a la reestructura, se señala que Infamilia tenía un aparato propagandístico de magnitud, que generaba, de alguna forma, sobrevalorización de las tareas realizadas y legitimización política por fuera del Ministerio. A saber se mencionó que *“Infamilia tenía un rol diferencial porque tenía una estructura propagandística diferencial”* (Autoridad técnica en Tiempo 1 y 2), *“Es verdad que hay instituciones con más merchandising y promoción de sus logros como Infamilia. Estas estructuras creadas por el BID son estructuras de alta legitimación política”* (Autoridad técnica en tiempo 1 y 2). *“Todas estas cosas (en referencia al trabajo en infancia) sin Infamilia no se lucen hoy, pero antes se lucía más de lo que era con Infamilia”* (Autoridad técnica Tiempo 2).

Es importante mencionar la posición de los entrevistados sobre el desarrollo de la mega política de referencia, teniendo en cuenta que su unidad institucional básica fue desarticulada. En este punto es notable una marcada posición de los técnicos y políticos protagonistas del Tiempo 1, quienes declaran que la ENIA se desaceleró. Sin embargo, aquellos informantes relacionados con la reestructura, no tienen una visión tan marcada sobre el tema. Hay una posición de acuerdo relevada en el campo, sobre el avance en los contenidos específicos de la oferta en infancia, pero parecería evidente que se perdió definitivamente la idea una Estrategia Nacional por corte etario. Como veremos en una siguiente dimensión de análisis, el trabajo hacia la articulación no se logró mantener, lo que dificultó en gran medida avanzar desde una perspectiva integradora de las políticas de infancia.

En algunos casos, de las entrevistas realizadas a autoridades del Tiempo 2, se desprende la idea de que todo lo anteriormente realizado por Infamilia, se sigue desarrollando de forma potenciada. En este punto no hay acuerdo con las autoridades consultadas para este trabajo vinculadas al diseño de la Estrategia e implementación desde Infamilia. Para ilustrar las posiciones contrapuestas interesa destacar los siguientes fragmentos de entrevistas: *“Entiendo que lo que venía haciendo Infamilia queda cubierto desde cada una de las direcciones dentro del Mides. No creo que Infamilia tuviera una cuestión tan de liderazgo, y que el proyecto a la ENIA no decayó porque haya decaído Infamilia”* (Autoridad política en Tiempo 2). Por otro lado, se plantea una visión que

contrasta con la anterior: *“En el segundo período la ENIA se desaceleró porque la fuente de financiación de la ENIA perdió unidad organizacional, porque se disuelve Infamilia y además esos fondos perdieron visión ENIA, por lo tanto las cosas que siguieron andando siguieron avanzando pero no en el nombre de la ENIA”* (Autoridad técnica en el Tiempo 1 y 2).

Concretamente, en las entrevistas se plantearon dos grandes visiones sobre el desarrollo de la ENIA, por un lado, que la ENIA se vio debilitada por la desintegración de Infamilia, y por otro lado, que el trabajo hacia la ENIA fue absorbido por el Mides y se continua avanzando. Como relevamiento de la primera postura: *“El Mides no promovió la ENIA, y el actor que tenía para eso, lo disolvieron. Antes era una dirección nacional, y pasa a ser una unidad de tres personas, Pasaste de ser una dirección de 120 a una de 3 sin rol político, está todo dicho, la intención fue esa”* (Autoridad técnica en Tiempo 1 y 2). Por otro lado: *“No creo que haya perdido recursos el seguimiento de la ENIA, porque ahora hay un equipo que está solamente focalizado en eso, entonces ganas más que cuando el equipo que estaba destinado al seguimiento gestionaba otro montón de programas (...) el desarrollo de las líneas programáticas descansa en las direcciones”* (Autoridad política en Tiempo 2).

Como se ha desarrollado hasta ahora, el marco institucional de referencia original de la ENIA luego de la reestructura quedó desarticulado, ya fueron presentados más arriba los datos recogidos de la lectura de documentos sobre la reestructura; en el trabajo de campo aparecieron varios elementos dignos de mención. En primer lugar, todos los entrevistados aseguraron estar de acuerdo con alguna de las líneas de la reestructura, y que Infamilia en este nuevo Ministerio tenía que repensarse. Alguno de los entrevistados explica que la Dirección tenía una estructura al parecer incompatible con el desarrollo del Mides, se nombra como dificultades la duplicación de tareas desde la centralidad del Ministerio y de Infamilia (despliegue territorial sin coordinación con el del Mides central, departamento de informática propio, departamento de evaluación y monitoreo de Infamilia, área financiero contable, etc.). Sobre este punto uno de los entrevistados señala que *“Infamilia era una dirección que adentro suyo tenía todos los componentes del Ministerio, o sea tenía un área administrativa, de implementación, de evaluación y monitoreo, de comunicación, de informática. La lógica de la reestructura es la de especialización de funciones, es decir en el Mides todo hay un área de comunicación, una de implementación, etc. La desarticulación tenía la razón técnica de que no existiera una isla sino que fuera todo desde el Ministerio”* (Autoridad técnica en Tiempo 2).

Es varias veces mencionado que Infamilia se había desarrollado como “un Mides en chiquito” o “un Ministerio dentro de un Ministerio”. Cuando la reestructura está planteada, existen dos posturas, o “infamiliarizar” el Mides o “midesificar Infamilia”. *“La reestructura pasó de una idea de infamiliarización del Mides, con la idea era contagiar al Ministerio con esas buenas ideas, pero se pasó a una idea de desarme de Infamilia”*

Autoridad política en Tiempo 2). Sin embargo, existe una postura contradictoria que matiza esa posición *"Yo creo que Mides se infamiliarizó, tenemos una muy buena herencia"* (Autoridad técnica en Tiempo 1 y 2).

Uno de los problemas de mayor importancia en la bibliografía sobre la implementación de políticas sociales transversales es la asimetría de poder entre los actores; a esto se le suma los diferentes tipos de motivación e intereses de los mismos. En este sentido, una de las explicaciones vertidas sobre este punto en las entrevistas es que *"El Mides estaba perdiendo legitimidad y se intentó absorber la legitimidad de Infamilia, apropiarse de los equipos que eran muy buenos"* (Autoridad política en Tiempo 2). Esta idea está presente con algunas diferencias, *"La razón política (de la desarticulación de Infamilia) es que había intereses de que desapareciera el núcleo de poder de Infamilia que manejaba muchos recursos que ahora lo maneja el resto del Ministerio, hay una lucha por el manejo de recursos"* (Autoridad política en Tiempo 2).

Por último, al respecto del marco institucional de la ENIA, es relevante mencionar que Infamilia generó referencia con respecto del trabajo en cogestión con las OSC, que habían sido particularmente involucradas en el diseño y en la ejecución de la Estrategia. En este sentido, se señala que *"La reestructura impactó mucho en Infamilia por como trabajaba con la cogestión, ya que (la autoridad ministerial) no está de acuerdo con el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil"* (Representante de OSC cogestionante con el Mides en el tiempo 1 y 2).

- *Tercera Dimensión: La Coordinación Institucional.*

Molina y Licha (2005) en concordancia con la bibliografía sobre el tema, explican que la coordinación no es un fin en sí mismo, es *"un instrumento estratégico que contribuye al logro de los objetivos principales de la política social"*. La coordinación, según los autores, elimina contradicciones, minimiza la duplicación y superposición de políticas. Asimismo reduce inconsistencias, asegura prioridades y atenúa el conflicto político y burocrático. Como hemos visto en el desarrollo del trabajo, la ENIA estaba diseñada para trabajar de forma integral.

De las entrevistas se desprende la importancia de Infamilia como actor central en los procesos de coordinación sobre la infancia en el país, era un actor con recursos y capacidad de incentivar a los otros actores a la coordinación. Está presente en el relevamiento de campo que Infamilia lograba movilizar al resto de la sectorialidad, *"El Mides puede coordinar pero hay ciertos condicionantes para la coordinación, el liderazgo político y el carisma son un punto e Infamilia lo tenía"* (Autoridad técnica en Tiempo 1 y 2). En algunas de las entrevistas, se identifica que el Mides podría tener las capacidades para ejercer una

coordinación exitosa, pero únicamente es posible que sea un actor relevante si tiene un presupuesto específico para las tareas de coordinación y un liderazgo político que propicie estas actividades. Al respecto de esto, un entrevistado sostenía que *“El Mides tiene los espacios de coordinación creados y donde lidera, así que los espacios en términos formales están creados (gabinete social, consejo de políticas sociales, y más locales, las mesas de coordinación zonal), sobre capacidades creo que hay ciertas debilidades. Creo que tenemos debilidades como Ministerio en capacidades técnicas para liderar”* (Autoridad política Tiempo 2).

Todos los autores coinciden que la coordinación puede darse en niveles (Peters) que no son excluyentes y tampoco suponen una trayectoria directa, sino que son niveles de coordinación graduales, desde un punto básico a uno general e integrado. Un primer nivel puede darse desde la comunicación entre entes, pasando por las coordinaciones interministeriales, hasta el nivel máximo de coordinación y objetivos que es la estrategia. La coordinación, puede suponer la articulación de acciones intersectoriales e intergubernamentales, por una parte, y entre el gobierno con las organizaciones de la sociedad civil, por la otra. Este último elemento de cogestión con OSC era parte del entramado de trabajo de la ENIA, que como se vuelve evidente, cumplía todos los elementos necesarios para ser una política “de manual”. *“La ENIA creo que sumó, potenció, unificó por el lado de actores públicos y a su vez dio espacios de participación a las organizaciones de la sociedad civil que algunas ya estaban trabajando, que arrimó también al ámbito universitario, participación de académicos, etc.”* (Autoridad política del INAU en Tiempo 1 y 2).

Como fue explicado por varios entrevistados en la dimensión del marco institucional de referencia, el caso de Infamilia conjugó por un lado los elementos descritos por Molina y Licha para que la coordinación sea exitosa, y por otro lado, desarrolló sus acciones en un momento histórico favorable a la coordinación. Los elementos con los que contaba Infamilia y que los autores establecen como necesarios para que la coordinación sea exitosa son: un núcleo de capacidades vinculadas al conocimiento y herramientas para movilizar equipos, redes (que supone liderazgo y confianza) marcos de análisis compartidos para entender los hechos, con una planificación exitosa y capacidad de informar. Es decir, una estructura de coordinación sólida, con funcionamiento ágil, con capacidades propias extendidas, y con información para el manejo de las mismas. *“Infamilia probó su modelo de coordinación en un ambiente favorable a la coordinación porque era el primer gobierno y todos veníamos fragmentados, en el CCE había mucha gente que recién arrancaba en la gestión pública”* (Autoridad técnica en tiempo 1 y 2).

Asimismo, es posible asegurar según el trabajo de campo realizado, que Infamilia contaba con un sistema de información, comunicación, monitoreo y evaluación que retroalimentaba el proceso de formación y gestión de las políticas, como Molina y Licha explicitan en su

decálogo para la buena coordinación en políticas sociales. *“Creo que sin un espacio que este encargado directamente, con presupuesto y capacidad, de la coordinación, esta de desagota”* (Autoridad técnica en Tiempo 1).

Sobre el concepto de transversalidad incorporado a la Estrategia, el mismo está asociado a un trabajo intersectorial de las políticas sociales por tramo etario. Conceptualmente, es una idea que *“aporta capacidades de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada”*, según Serra la transversalidad aporta en el diseño de la organización, como en la gestión. *“Asimismo, intenta que esas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común, que no es específico a cada una de ellas”* (Serra 2005).

La noción de intersectorialidad en política social que proponía la ENIA se asociaba a la idea de que la política fuera diseñada, ejecutada, acompañada y evaluada de manera intersectorial; con una estrecha y constante colaboración a lo largo de todo el ciclo de la política. Sin embargo, esto que era planteado con mucha fuerza al momento del diseño y primeros años de trabajo, se fue perdiendo en el Tiempo 2: desde los entrevistados surge la noción de que el trabajo se tornó bilateral *“Sin reflexión sobre la integralidad y la coordinación que da tanto trabajo para institucionalizarla y formalizarla, fue sustituida por la coordinación de élite. Coordinamos bilateralmente y con vínculo político”* (Autoridad técnica en Tiempo 1). La vuelta a la bilateralidad está presente en las entrevistas realizadas tanto a actores del Tiempo 1 como del Tiempo 2: *“(Se giró) A lo bilateral, la cuenta propia, multilateral con exclusiones. Todo tipo de arreglos políticos”* (Autoridad técnica el Tiempo 2).

La coordinación genera sinergias, sin embargo, las luchas de poder, las resistencias al cambio organizacional y el rechazo a las prácticas intersectoriales están presentes (Repetto 2010). Molina y Licha explican que existe resistencia de las agencias públicas para coordinar, como vimos anteriormente, *porque estas pueden sentirse amenazadas en su presupuesto por potenciales competidores*. Este elemento está presente en varias de las entrevistas como explicación del corrimiento del resto de las instituciones al momento de coordinar una Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia.

Es interesante mencionar que la desarticulación del espacio institucional de referencia de la Estrategia, que a su vez funcionaba como un motor de la coordinación no es el único elemento explicativo del desaceleramiento de la ENIA. Uno de los grandes bloqueos que sufrió la Estrategia es la falta de impulso de las otras organizaciones participantes del diseño, uno de los entrevistados propone una explicación tentativa *“Tarde o temprano la institucionalidad se tenía que modificar, porque capaz que no tenía sentido los proyectos verticales, y había que cambiar la ley de presupuesto, que amenaza mucho y algunos actores capaz que sentían que no podían controlar políticamente todo eso. Supone*

*mucha convicción para enfrentar mucha incertidumbre, zambullirse en la integralidad”* (Autoridad técnica en Tiempo 1). Los marcos normativos en general complejizan los avances en la intersectorialidad más allá de los acuerdos tácticos coyunturales y esto es claramente visible en el desarrollo de la política estudiada en este trabajo, el Estado uruguayo no logró conjugarse a los desafíos de los nuevos riesgos sociales *“Es cierto que estaban todos de acuerdo con el corte de abordaje pero a la hora de trabajarlo después se reproducía la sectorialidad, con la matriz clásica del Estado uruguayo”*(Autoridad técnica en Tiempo 1 y 2).

La posibilidad de contar con presupuesto gracias a la coordinación es un buen incentivo para los actores políticos y técnicos. En el Tiempo 1, está presente en todos los entrevistados que Infamilia contaba con presupuesto para la ENIA y eso hacía que fuera atractivo para otros organismos coordinar con el Mides. Sin embargo este hecho se desvaneció en el Tiempo 2 porque en general las sectorialidades asociadas a la infancia habían logrado aumentos presupuestales. *“Se empezó a pensar que en la coordinación la visibilidad era de Infamilia y el Mides. Y había más plata y no se necesitaba más a Infamilia”* (Autoridad técnica en Tiempo 1 y 2). La ENIA proponía un cambio es el entramado estatal del país que no logró perforar *“el plan no solo tiene las metas, sino que tiene los arreglos institucionales, articulaciones necesarias para llevarlo adelante, creo que esa parte claramente se perdió”* (Autoridad política en Tiempo 1).

Desde el punto de vista conceptual, parecería ser que una de las razones explicativas de que la ENIA presente en la actualidad elementos de bloqueo, es el incremento de la desconfianza entre los actores en el Tiempo 2, lo que imposibilita asentar la coordinación. Sobre esto, uno de los entrevistados sostenía que *“Hay una concepción de mayor desconfianza a la burocracia de los ministerios, y por eso se pusieron programas en las órbitas presidenciales”* (Autoridad técnica en Tiempo 2).

- *Cuarta Dimensión: Cambio de Orientación Ideológica*

En el proceso de relevamiento de información por entrevistas, se fue posicionando como una variable de gran importancia el cambio o viraje de orientación ideológica en el Tiempo 1 y el Tiempo 2. Para algunos informantes, el cambio es sustancial en la forma de entender la malla de protección social, mientras que para otros, se entiende que fue una diferencia de énfasis y formas de gestión.

Básicamente de las entrevistas se recogen cuatro elementos donde se identifican cambios en la orientación ideológica de un período a otro: la vinculación con el BID, el modelo de gestión territorial, la universalidad o focalización de las políticas y el papel de la infancia como categoría de desarrollo.

En cuanto a las formas y los procesos de vinculación con el BID existen marcadas diferencias entre los entrevistados. Ya hemos adelantado algunos elementos en el análisis de las dimensiones anteriores. Es importante saber que Infamilia utilizaba diversos mecanismos de evaluación y monitoreo entre los que se destacaban: el Plan Operativo Anual que se presenta al BID todos los años y contiene el presupuesto estimado, los resultados esperados y el cronograma; los Informes de Seguimiento, que eran semestrales y se presentaban al Banco conteniendo los logros del programa, las actividades destacadas, información sobre los recursos y conclusiones sobre la gestión; también se lograba una Matriz de Seguimiento que contenía indicadores de gestión, presupuesto y cobertura para cada uno de los componentes. Se realizaban asimismo Evaluaciones Externas (eran cuatro las planificadas) y se llegó a realizar la línea de base y la primera evaluación intermedia. Los indicadores claves utilizados eran los vinculados al proceso de gestión, de cobertura, de productos y de resultados.

Sobre este punto, hay posiciones muy contundentes desde las autoridades políticas del Tiempo 2 que fueron consultadas. En particular, un entrevistado plantea que “(*En Infamilia*) Tenían forma de evaluación y contratación diferente, contrataban evaluaciones que daba todo bárbaro. ¿Contrato alguien para hacer un TDR, contrato un consultor y le pago para que me traiga la evaluación, qué validez tiene? Hoy el Mides no contrata una sola de esas consultarías” (Autoridad política en Tiempo 2). Sin embargo esta posición contrasta claramente con la visión que se tenía en un primer período sobre el BID: “(*La dirección de Infamilia*) le decía al BID que los que decidíamos que hacer éramos nosotros. Yo creo que el BID apoya buenas ideas” (Autoridad técnica en Tiempo 1 y 2). Desde el trabajo de campo, se visualiza que en el Tiempo 2 existe una posición discursiva de antipatía con el BID, pero sin ser esto consumado directamente en acciones, ya que se mantienen los préstamos asociados y los espacios institucionales específicos requeridos por el Banco. Sin embargo, a nivel de discurso en las autoridades del Tiempo 2, es claro el cuestionamiento a las “estructuras BID”, contrastando esto con lo planteado por las autoridades del Tiempo 1 quienes destacan la “libertad” con la que se trabaja con el BID.

Uno de los puntos donde el cambio de orientación es notorio, es en cuanto al papel del territorio en las políticas sociales ejecutadas por el Mides. En el segundo período no se avanza en la conceptualización de territorialización de la política y se desdibuja las nociones de cogestión con organizaciones de la sociedad civil. Las OSC tenían un papel de relevancia en el Tiempo 1, expresados en los documentos de trabajo y en los discursos políticos y técnicos: “*El tercer elemento de Infamilia era la territorialidad, no como sucursales, ni como meros receptores de la política de nivel central, sino asumiendo el protagonismo que tienen los territorios en la construcción y el diseño de la política*” (Autoridad política en Tiempo 1).

En el trabajo de campo, a través de uno de los informantes se releva que las autoridades del Ministerio parecerían desconocer el papel de las OSC en el territorio: *“Creo que es una apuesta a debilitar el trabajo de la OSC ya que cada vez se monitorean menos los programas y tenemos menos apoyo. Desde el vínculo directo con el RT a como las cuestiones más estrictamente administrativas, el cambio ha sido para nosotros negativo y la cogestión se ha debilitado”* (Representante de OSC cogestionante con el Mides en el Tiempo 1 y 2). Las OSC habían generado un vínculo muy cercano con los técnicos de Infamilia que presentaban cercanía con el territorio lo que se pierde al desestructurarse la dirección.

Asimismo, puede comprobarse desde el análisis documental que no existió en el Tiempo 2 avances en el sentido de la cogestión. Por otro lado, desde algunos de los entrevistados vinculados a la reestructura ministerial, se plantearon cuestionamientos sobre el trabajo de los dispositivos en territorio de Infamilia *“Hay un estudio posterior que dice que los SOCAT no eran el dispositivo conocido, no llegan a los núcleos más críticos de la población”* (Autoridad política en Tiempo 2).

Esta última cita nos introduce a uno de los elementos más característicos del segundo período: el giro hacia la focalización. Teniendo en cuenta nuestro marco teórico, es de acuerdo entre todos los entrevistados que las políticas sociales vinculadas al Mides se corrieron del paradigma de lo universal, hacia la focalización: *“Hubo un viraje hacia políticas más focalizadas, pero tiene un poco de sentido porque en el segundo gobierno te queda un fondo de la olla muy complicado, hay una visión de sigamos por abajo. Agarrar a los más pobres antes era un montón de gente más”* (Autoridad política Tiempo 2).

Uno de los elementos explicativos de este resurgimiento de la focalización presente en casi todas las entrevistas es la orientación ideológica del Presidente de la República. *“En el segundo gobierno es una orientación general, creo que del MPP y del Presidente, una mirada de las políticas sociales bastante recortada, de la matriz productivista de los años sesenta, con el esquema de trabajo como la política social, y la educación como componente principal que mejora la productividad en la mano de obra, se ve bastante poca valoración hacia cualquier otro tipo de educación que no sea productivista. Bajo esa concepción hay un rol de las políticas sociales, que como cualquier gobierno de izquierda se preocupa por las inequidades, pero la orientación del Presidente es eliminar indigencia y bajar la pobreza a un dígito. Que está muy bien, pero no es lo único que tiene que ser el Mides”* (Autoridad política en Tiempo 1). Se presenta en todas las entrevistas realizadas que con el segundo gobierno del Frente Amplio, las decisiones políticas tienen más peso que las técnicas.

Al analizar el trabajo de campo, se desprende la siguiente reflexión al respecto del viraje desde la universalidad hacia la focalización *“Se fue dando con los prioritarios de*

*todo el esfuerzo hacia la población más vulnerable. El diálogo entre lo universal y lo focalizado, y entre los sectores que era un esfuerzo que se estaba haciendo se deshidrata. El peso de la gestión de los programas focalizados se comió todo el resto” (Autoridad técnica en Tiempo 1 y 2).*

De esta forma, al parecer fue perdiendo peso la infancia como categoría de desarrollo. El entrevistado que cumple funciones en el INAU rescataba el papel de tramo etario como elemento ordenador de las políticas sociales, con los que innovaba la ENIA. Que a su vez, cuestiona la sectorialidad de las políticas. *“Yo trato de evitar una discusión que privilegie la institucionalidad, creo que hay que ver más por el lado del papel del Estado en las franjas etarias, en las familias. Y aspectos que no pasan directamente por la pobreza muchas veces, y ahí hay que repensar la arquitectura institucional, necesariamente el Mides tiene que cumplir el papel coordinador de las políticas sociales que en este gobierno se vio debilitado” (Autoridad política del INAU en Tiempo 1 y 2).*

El papel de la ENIA descrito en la presentación del caso, como política renovadora que cuestionaba proposiciones establecidas en el entramado estatal es rescatado por uno de los entrevistados de esta manera: *“Lo que tenía la ENIA, mirando los derechos que promovía, también el plan de equidad, era la idea de ciclo de vida y derechos, cruzar esas dos cosas, que te da una matriz de riesgos, que podías identificar claramente donde estaban. Como esfuerzo conceptual era bueno, que al ver ciclo de vida estás más en condiciones de ver más allá de la chacra sectorial de salud, INAU, ya que podés ver interfaces que no están tejidas, y eso sigue estando en juego” (Autoridad técnica en Tiempo 1).* Es claro que hay un cambio en visualizar al ciclo de vida como una cuestión de política social, la idea de generaciones que cuestiona el papel de la sectorialidad no solo se desvanece sino que se refuerza la lógica sectorial. En los arreglos institucionales se vuelve a lo sectorial, aunque quedó clara la interpelación de la ENIA sobre la rectoría de la infancia, la política fracaso y *“Volvió cada uno a sus casilleros”.*

Al respecto de esto último, en todas las entrevistas surgió el tema del establecimiento y desarrollo del programa Uruguay Crece Contigo, que tiene como objetivo general el consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia, a través de una política pública que garantice los cuidados adecuados de las mujeres embarazadas y el desarrollo integral de niños y niñas menores de 4 años desde una perspectiva de derechos. Es importante destacar que el programa se inscribe por fuera del Mides, en la órbita de la OPP. Al respecto de este tema uno de los informantes plantea que *“es el movimiento contrario a lo que quisimos hacer con Infamilia que era darle una institucionalidad a la infancia. Creo que un programa así nunca va a cambiar nada en las políticas de infancia ahí metido, sin diálogo, sin estrategia de articulación” (Autoridad política en el Tiempo 1).*

Algunos de los entrevistados expresan que las diferencias ideológicas entre el

primer y segundo período se explican por el desarrollo normal de un Ministerio, que en sus primeros años tiene frescura, ideas innovadoras y capacidad de sostener las propuestas que fueran controversiales, pero que en un segundo período, se vuelve más conservador. Una de las razones puede ser que el funcionariado se establece y comienzan a burocratizarse procesos que anteriormente se sostenían de forma más voluntariosa. Por otro lado, desde el campo surge una explicación alternativa que tiene que ver con la orientación del gobierno central *“En este quinquenio nos dejamos permear por los cuestionamientos, y en vez de salir en ofensiva, a ganar la hegemonía, salimos a explicar”* (Autoridad política en el Tiempo1).

## Conclusiones Finales

Tomando en cuenta el análisis desarrollado luego de la realización del trabajo de campo y en relación al marco teórico de referencia, en líneas generales se concluye que a pesar de la existencia de un amplio consenso político y técnico sobre la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia, los principales obstáculos para su desarrollo se relacionan con el cambio de orientación política que sufrió el Ministerio de Desarrollo Social de un período a otro, dejándose de respaldar la unidad institucional que iba a encargarse de promover la ENIA.

La instrumentación de la Estrategia suponía simultáneamente la consolidación de una dirección que se destacaba por una serie de rasgos específicos relativos a: fuentes de financiamiento internacional, reclutamiento de técnicos especializados, y en alguna medida, cierto grado de autonomía de la institución mayor en que se enmarcaba. Estas características en sí mismas promovían mayor grado de poder y visibilidad que fueron alguna de las razones para su desarticulación. Sin una unidad de referencia con estas características, la ENIA no pudo desarrollarse como estaba planificado.

Entonces, la Dirección de Infamilia se encontraba dependiente de un liderazgo político, ya que a pesar de contar con equipos de una alta calidad técnica, no generó un anclaje institucional fuerte para mantenerse luego de la reestructura ministerial. Tomando el caso de estudio, podemos concluir que el Mides cuenta con la capacidad institucional formal para la gestión de una Estrategia como la ENIA pero esto depende de la voluntad política de las autoridades y cuando esta se debilita, los anclajes de la coordinación construidos no logran sostenerse, volviéndose a la bilateralidad.

Entonces es claro que el apoyo político para el diseño y ejecución de la ENIA fue un apoyo de coyuntura articulado por liderazgos políticos con una visión de protección social universalista, donde el vínculo entre técnicos y políticos era muy cercano. Esto cambia en el segundo período, perdiéndose la sinergia de los primeros años de la Estrategia. Asimismo, es claro un giro en la agenda de trabajo y orientación del Mides, tendiendo a la focalización de las políticas, y promoviendo esfuerzos para la erradicación de la indigencia y el trabajo hacia la población en situación de extrema vulnerabilidad.

En este sentido, el cambio de orientación es ideológico, ya que los programas focalizados tienen una regresiva distribución del capital político destruyendo los bienes colectivos que operan en las bases de las coaliciones interclase (Filgueira 1995). Otro de los cambios de concepción que se dan en el segundo período, es al respecto del papel de las OSC con las políticas sociales, queda claro que la idea de la cogestión que destacaban Midaglia y Antía citado el marco teórico del presente trabajo se desdibuja en este último período.

La ENIA proponía trabajar los desafíos de los nuevos riesgos sociales desde una perspectiva de políticas integradas, tendiendo a la disminución de la sectorialidad en la intervención. La idea de ciclo de vida es un elemento clave de todo el proceso de la Estrategia, que parece perder fuerza cuando las sectorialidades no logran mantener una coordinación aceptada, y cuando no generaran cambios significativos en los arreglos institucionales para enfrentar estos nuevos desafíos, que suponían posibles modificaciones presupuestales. Infamilia y el Mides eran los impulsores de la ENIA y quienes estaban a cargo de la coordinación de la misma, es por esto que en el resto de los actores intervinientes no aparece un esfuerzo de mantenimiento de la Estrategia. Es claro que una mega política intersectorial necesita una unidad, no solo con un presupuesto específico, sino con una serie de características que la legitimen como la encargada de promover el trabajo hacia la coordinación y la transversalidad

En definitiva, como se desprende del marco teórico, al respecto de nuestro caso de estudio, el retorno a las políticas sectoriales y a la focalización es un retroceso en el avance de las políticas sociales. El Estado uruguayo queda, en estos aspectos, retrotraído y no logra enfrentar los desafíos modernos asociados a los nuevos riesgos sociales.

La ENIA es una política que cumplió con todos los manuales de la buena política pública, pero que sin embargo, sufrió bloqueos que le impidieron consolidarse.

El cuadro siguiente es la síntesis final de los elementos de análisis que se destacaron en la monografía:

	<b>Tiempo 1</b>	<b>Tiempo 2</b>
<b>Estado de la ENIA</b>	Fortalecido	Debilitado
<b>Infamilia</b>	Fuerte	Desarticulada
<b>Orientación de la política</b>	Vocación universal	Focalización
<b>Ejes de la política social</b>	Ciclo de vida	Temáticos
<b>Prioridades</b>	Articulación de políticas	Programas prioritarios
<b>Coordinación</b>	Hacia la articulación	Bilateralidad
<b>Liderazgo político de la ENIA</b>	Fuerte	Débil
<b>Procesos internos</b>	Sinergia técnicos y políticos	Prima lo político
<b>Cogestión</b>	Fuerte	Debilitada
<b>Relacionamiento con el BID</b>	Bueno	Discrepancias

En definitiva, el conjunto de factores relevados en este estudio que explican el freno en el proceso de implementación de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia son

esencialmente políticos. Si bien el presente análisis, por su carácter de exploratorio, no permite identificar pesos específicos de cada una de las variables desarrolladas, surge de este estudio que los factores de naturaleza política son claves para explicar la desaceleración de la mencionada Estrategia. Fundamentalmente, emergen como variables que parecen destacarse con más fuerza los liderazgos políticos, los procesos internos de reformas institucionales y las prioridades políticas de la nueva agenda de gobierno en el segundo período de mandato de la coalición de izquierda en el país. No obstante esta observación, es necesario otro tipo de estudio para establecer los pesos relativos de cada uno de los factores desarrollados.

## Anexo 1

### *Pauta de Entrevista*

#### **Información personal**

- Nombre:
- Profesión:
- Edad:
- Actual trabajo/s:
- ¿Qué inserción institucional tuvo respecto a la ENIA?
- ¿Qué tarea desempeñó con respecto a la ENIA?

#### **Orígenes de la ENIA**

- ¿En su opinión, quiénes fueron los principales impulsores de la ENIA?
- ¿Con qué objetivo se diseñó la ENIA?
- ¿Considera usted que la ENIA se diseñó para ocupar un vacío en la oferta pública de infancia y adolescencia?
- ¿Qué expectativas se tenían sobre el impacto que iba a tener la ENIA en las políticas de infancia y adolescencia? ¿Y sobre su implementación?
- ¿Cómo evalúa el vínculo entre técnicos y políticos en el marco de la ENIA en el primer y segundo período de gobierno?
- En su opinión, ¿cuáles fueron las razones para que todos los partidos políticos apoyaran a la ENIA en su comienzo?
- ¿Es posible identificar que la ENIA con algún sector político en particular del Frente Amplio? ¿Y con alianza con otros partidos o fracciones partidarias?

#### **Desarrollo de la ENIA**

- ¿Cree usted que el ritmo de instrumentación de la ENIA que estaba originalmente planteado sufrió una desaceleración?
- ¿Qué capacidad institucional tiene el Mides para la coordinación de una Estrategia como la ENIA?
- ¿Las agendas de los actores que ejecutan la ENIA fueron y son en el mediano plazo compatibles con los objetivos de la estrategia?
- ¿Considera usted que algún actor era beneficiado con la ejecución de la ENIA como estaba diseñada?
- ¿Qué función cumplió el Comité de Coordinación Estratégica, en el primer período? ¿Y

actualmente, que función cumple o quién lo sustituye?

### **Infamilia**

*Infamilia era la unidad que ejecutaba el Programa de Apoyo a la ENIA, se considera que jugaba un rol estratégico en la articulación de la Estrategia.*

- ¿Para usted, qué características tenía Infamilia?
- ¿Qué rol jugaba dentro del Mides?
- ¿Qué papel cree que jugaba Infamilia en el desarrollo de la ENIA?
- ¿En qué consistía el Programa de Apoyo a la ENIA y qué importancia tenía?
- ¿Cuáles cree que fueron las razones para la desarticulación de Infamilia?
- ¿Qué lugar ocupó Infamilia en las políticas de infancia?
- ¿Cómo puede definir el papel y el liderazgo de Infamilia dentro del Mides?
- ¿Considera que las tareas propias de evaluación influyeron en el proceso de debilitamiento de Infamilia?

### **Orientación ideológica**

- ¿Considera usted que los liderazgos de Julio Bango y Mariana Arismendi fueron determinantes en el desarrollo de la ENIA?
- ¿Qué orientación ideológica considera que tuvo el primer gobierno sobre las políticas de protección social en infancia en particular? ¿Qué orientación considera que tuvo el segundo gobierno?
- ¿Considera que es posible un completo desarrollo de la ENIA sin la articulación de Infamilia?

### **Actualidad**

- ¿Cuánto se instrumentó de lo planificado?
- ¿Cómo funciona ahora?
- ¿Quién se encarga efectivamente de la conducción y apoyo a la ENIA?
- ¿Se cuenta en la actualidad con el apoyo técnico suficiente?
- ¿Qué agencia pública considera usted que es la más relevante en materia de infancia y adolescencia en la actualidad?

*\* Todas las entrevistas realizadas están en formato digital y disponibles si se considera necesario.*

## Bibliografía

Bobbio, Norberto (1985) *Estado, Gobierno y sociedad: por una Teoría General de la Política*. Madrid: Editorial Aurus.

Comité de Coordinación Estratégica (2008) “*ENIA: Bases conceptuales y metodológicas para su implementación De la convención al cumplimiento de los derechos*” [online]

Disponible en

<http://baseddp.mec.gub.uy/Documentos/Bibliodigi/ENIA%2020102030.%20Bases%20para%20su%20implementacion.pdf> [acceso 3/4/2014]

Comité de Coordinación Estratégica (2009) *ENIA: Plan de Acción 2010-2015*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.

CIESU (2010) *Informe de Evolución Final del Proyecto Infamilia. Modelo de Gestión Territorial de políticas de infancia y adolescencia. Hacia la construcción de redes locales de protección social*. Documento borrador. Montevideo: Infamilia.

Della Porta, Donatella (2008) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

Draibe, Sonia y Riesco, Manuel (2009) *El Estado de Bienestar en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*. Madrid: Fundación Carolina.

Espina Montero, Alvaro (2002) “Bienestar: Sociología y reforma” en *Revista de libros*, N°. 66, pp. 15-18.

Esping–Andersen, Gosta (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel.

Esping–Andersen, Gosta (2003) “*La participación de la sociedad en el Estado de Bienestar del siglo XXI*” [online] Disponible en

<http://www.revistalafactoria.eu/articulo.php?id=248> [acceso 24/11/2014]

Esping-Andersen, Gosta y Palier, Bruno (2010) *Los tres grandes retos del Estado del Bienestar*. Barcelona: Editorial Ariel.

Filgueira, Fernando (1998) “El nuevo Modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. En Roberts, B. *Ciudadanía y Política Social Latinoamericana*. Costa Rica: Ed. FLACSO/SSRC.

Filgueira, Fernando (1999) “Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina” en *Henciclopedia* [online] Disponible en

<http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/prestaciones1.htm> [acceso 3/4/2014]

Filgueira, Fernando et al. (2005) “Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado”. En *Prisma* n°21. Semestral de Ciencias Humanas. Universidad Católica del Uruguay, pp. 7-43.

García, Socorro (2008) *Protección especial en el campo de la Infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay*. Montevideo: Cuadernos de la ENIA, Ministerio de Desarrollo Social.

Gough, Ian y Wood, Geog (2004) “Introduction” en *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-11.

Guerring, John (2004) “What Is a Case Study and What Is It Good for?” en *American Political Science Review* n° 98, pp. 341-354.

Hall, Peter (1993) “Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain.” En *Comparative Politics*, Abril, vol. 25, pp. 275-296.

Infamilia (2010). *Proyecto de inversión de Apoyo a la ENIA*. Documento Borrador.

Lanzaro, Jorge (2008) “Uruguay: un gobierno social democrático en América Latina” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* [online], vol. 19 n°1. Disponible en <http://www.fcs.edu.uy/archivos/lanzaro.pdf> [acceso 15/8/2014]

Lechner, Norbert (1997) *Los condicionantes de la gobernabilidad democrática en la América Latina de fin de siglo*. Argentina: FLACSO.

Lo Vuolo, Ruben (1990) *Políticas económicas y políticas sociales en Argentina: una contradicción persistente*. Buenos Aires: CIEPP.

López, Camilo Camilo y Gracia Delgado, María “Los partidos políticos frente a la participación de Uruguay en las Operaciones de Mantenimiento de Paz: el debate sobre la seguridad colectiva y la no intervención” [online]. Disponible en: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSOISA%20BuenosAires%202014/Archive/6ecdaec5-c4f9-471d-ad0b-bc52df9c19dd.pdf> [acceso 1/11/2014]

Marshall, T. H (1998) *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.

Midaglia Carmen, Castillo, Marcelo y Fuentes, Guillermo (2010) “El Significado Político del Ministerio de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay” en *Revista Chilena de Administración Pública*, vol. 15-16, pp.123- 154.

Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2007) “La izquierda en el gobierno: Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* [online], vol. 16. Disponible en <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Midaglia%20y%20Antia.pdf> [acceso 1/11/2014]

Miguel S. Valles (1997) *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.

Molina C. y Licha I (2005) *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*. Estados Unidos: Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para el Desarrollo Social.

Ocampo, José Antonio (2008) “Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización” en *Revista Nueva Sociedad*, vol. 215, pp. 36-61.

Palier, Bruno y Claude Martin (2008) *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*. Oxford: Backwell Publishing.

Peters, B. Guy (1999) *American public policy: promise and performance*. Gran Bretaña: Macmillan Education.

Peters, B. Guy (2005) “The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?” [online] Department of Political Science, University of Pittsburgh. Disponible en: [http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters\\_f.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf)

Presidencia “Una mirada sobre las políticas sociales. La reestructura del MIDES y las políticas sociales” [online] Disponible en: [http://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_G721/documento.pdf](http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_G721/documento.pdf) [acceso 1/8/2014]

Repetto, Fabián (2010) “Coordinación de las Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas” en *Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina* [online] Ed. Presidencia de la Nación. Disponible en: [http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios\\_coordinacion.pdf](http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf) [acceso 1/8/2014]

Romero, Ricardo (1997) “Fundamentos teóricos de la política social” en *Universidad de Valladolid* [online]. Disponible en: [http://www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/rmontoro/Mis%20articulos/politicasocial.pdf](http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/rmontoro/Mis%20articulos/politicasocial.pdf) [acceso 1/8/2014]

Sanchez, Jordi (1996) “El Estado de Bienestar” en Badia, Miquel. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos, pp. 236-261.

Serra, Albert (2005) “La gestión transversal. Expectativas y resultados” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 32, Junio 2005, Caracas.

Serrano, Claudia (2005) “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina” en *Serie Mujer y Desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

Serna, Miguel “Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales” [online]

Disponible en:

[http://www.fcs.edu.uy/archivos/Exclusi%C3%B3n%20y%20vulnerabilidad.%20Aportes%20para%20las%20pol%C3%ADticas%20sociales%20\(FCS-MIDES\).pdf](http://www.fcs.edu.uy/archivos/Exclusi%C3%B3n%20y%20vulnerabilidad.%20Aportes%20para%20las%20pol%C3%ADticas%20sociales%20(FCS-MIDES).pdf) [acceso 1/8/2014]

Taylor-Gooby, Peter F. (2004) “New Risks and Social Change” en Taylor-Gooby, Peter F. *New Risks, New Welfare*. Oxford: Oxford University Press, pp. 9-28.

Taylor-Gooby, Peter F. (2004) “New Social Risks and Welfare States: New Paradigm and New Politics?” En Taylor-Gooby, Peter F. *New Risks, New Welfare*. Oxford: Oxford University Press, pp. 209-248.

Torgerson, D. (2000) “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas.” En L. F. Aguilar. *El Estudio de Las Políticas Públicas*. México, pp. 197-229.

Vennesson, Pascal (2008). “Case Studies and Process Tracing: Theories and Practices.” En Della Porta, Donatella and Keating, Michael. *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 223-239.

Zurbriggen, C., Morales, S., & Rak, Á. (2010) “De lo sectorial a lo transversal: hacia nuevos formatos de gestión pública” En Mancebo, E. y Narbono, P. *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez* Montevideo: Fin de Siglo, pp. 75-93.