



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

TESIS PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:

Magíster en Políticas Públicas en Derechos de Infancia.

**La coordinación interorganizacional en Políticas
Públicas Sociales de Infancia:**

¿Ahora se trata de coordinar?

Autor: Asist. Psic. Lucía Pierri Aguerre.

Tutora: Dra. Carmen Midaglia

Montevideo, Uruguay.

Agosto 2014.

DEDICATORIA

*Cuando falto de hilo conductor
en el laberinto de las montañas
de nada sirve tu deducción
.....
entonces, a veces se propone ese guía
y, como si volviera de allá lejos,
te traza el camino.
Pero una vez recorrido,
ese camino permanece trazado
y te parece evidente,
y olvidas el milagro de una marcha
que fue semejante a un retorno.*

*Antoine de Saint- Exupéry
(La Ciudadela)*

Es común escuchar que elaborar una tesis es un camino solitario. Eso es cierto. Pero he aprendido que es una soledad poblada de presencias. En las horas aplicadas al encierro de escritorio, pantalla y libros, he dialogado inevitablemente con mis inserciones institucionales en el INAU, la Facultad de Psicología de la Universidad de la República, y el MIDES. Mis compañeros y compañeras de equipos, las familias y niños, los estudiantes, las lógicas institucionales que habito y me habitan estuvieron siempre presentes. A Roxsana González, Marina Cal Garet, Teresa Blanco, Valeria Gradín, Gustavo Machado, Jorge Ferrando, Adriana Rovira, Alejandro Milanesi, Margarita

Zanotta y Martín Rodríguez, las gracias por habilitarme, y por compartir desánimos, entusiasmos y convicciones. A Pablo Mazzini también.

A mis padres, y a Inés, por enseñarme la capacidad de alegría, y la obstinación para buscarla y mantenerla.

A Paola Fryd, por compartir la comarca con humor y mirada de gente-viaje. Y particularmente por el cuidado, el cariño y la paciencia aplicada en el 2013.

A María Acosta, que nos cuida a todos en casa con su presencia, entrega, trabajo y cariño. Su respaldo diario hizo posible este extenso emprendimiento.

A Gabriel. Por la confianza. Finalmente, acá está la tesis, y pertenece a la vereda del sol. Que el Bolita disfrute y festeje conmigo. Que así sea.

A Tomás. Llama que llama y crece, día a día. Me divierte, me da orgullo, me da asombro ser tu mamá.

AGRADECIMIENTOS

No habría llegado al final de este largo proceso, sin la persistencia, insistencia, y resistencia de mi tutora Carmen Midaglia. Y este largo proceso fue de aprendizaje y disfrute por su inteligencia aplicada, su generosidad aplicada, su intuición, minuciosidad, energía y picardía para decirme “ya está lista” cuando ambas sabíamos que aún faltaba. A ella, gracias en lo académico, y también en lo personal. Fue un privilegio.

A Alicia Rodríguez. Por su lucidez, capacidad de trabajo, rigurosidad y obstinación para promover el trabajo colectivo construyendo y sosteniendo los “nosotros”.

A Víctor Giorgi. Su primer libro, junto con las clases de Antropología Filosófica de José Luis Rebellato, fueron el primer lugar donde pude comprender que había otras psicologías posibles. Después, de grande, tuve el privilegio de escuchar sus reflexiones y compartir con él reuniones y clases. Siempre con lucidez y calma, siempre con capacidad de decir y ordenar justo lo que precisaba pensar.

A Marcelo Castillo, compañero de indignaciones, y amigo de la adultez. Su disposición y actitud para la interdisciplina, me ayudaron a diseñar un mapa posible para este trabajo en sus inicios.

A Cecilia Rossel, por su generosidad y su apoyo en dos momentos claves: el principio y el final de esta tesis.

A Yanella Posente. Su eficacia y rigurosidad me permitieron contar con las actas y documentos de Interín necesarios para esta tarea. A María Elena Mizrahi, por hacer lo mismo desde el SIPIAV. A todos/as los que escribieron y guardaron actas, documentos y presentaciones que luego me permitieron trabajar, y que conservan la memoria de los aciertos y errores de Infamilia.

Finalmente, a la Facultad de Psicología de la Universidad de la República, que me dio la oportunidad de ser parte de esta Maestría, de volver a estudiar sistemáticamente, y hacerme escribir y pensar. Y por esperarme hasta hoy.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	14
CAPITULO 1. EL ESTADO URUGUAYO: MARCAS DE ORIGEN, TRAYECTORIAS Y ELEMENTOS DEL PRESENTE.....	25
1.1. El estado como solución, el estado como problema... el estado.....	25
1.2. “Estado de partidos y partidos de estado”.....	32
1.3. Bienestar y protección social en el Uruguay.....	34
1.3.1. “Marcas en el orillo”.....	35
1.3.2. “...Fue bueno mientras duró”.....	38
1.3.3. Los 90 y el ingreso al Siglo XXI: entre “lo que el viento se llevó” (o no), y el “seguimos siendo los mismos y vivimos como nuestros padres” (o no).	40
CAPITULO 2. POLÍTICAS DE INFANCIA: “YO QUIERO ROMPER MI MAPA, ARMAR UN MAPA DE TODOS”.....	44
2.1. La Infancia como arena de políticas.....	44
2.2. La Convención de los Derechos del Niño y el Código del Niño y el Adolescente: del Niño a la Infancia como categoría de desarrollo.....	48
2.3. Los 90: entre la oposición, la convicción, el escepticismo y los artículos de fe. 51	
2.4. De la experticia al aislamiento.....	55
2.5. El surgimiento de redes temáticas y territoriales: ¿la fuerza también hace a la unión?	58
2.6. La ausencia de un sistema, y la aspiración a políticas de Estado y a una Rectoría	60
CAPÍTULO 3: APORTES CONCEPTUALES PARA LA COMPRESIÓN DE LA COORDINACIÓN INTERORGANIZACIONAL PRO INTEGRALIDAD EN POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES.....	64
3.1. Razones y contextos para la coordinación.....	65
3.2. Nota al pie extensa pero no menor en el punto de partida: qué significa la integralidad como horizonte de sentido en políticas públicas sociales.....	69
3.3. Qué es coordinar en políticas sociales. Algunos conceptos y dimensiones para el análisis.....	78
3.3.1. <i>Acerca del componente instituciones o reglas.</i>	80

3.3.2. <i>Acerca de los actores (humanos actores, organizaciones, disciplinas) y recursos de poder</i>	86
3.3.3. <i>Acerca de estructuras organizativas y procesos de gestión</i>	89
3.3.4. <i>Requerimientos para la dinámica del quehacer coordinado</i>	96
3.3.4.1. <i>El difícil requerimiento de la confianza</i>	97
3.4- <i>Fragmentar- coordinar- articular- cooperar: ¿estados evolutivos?</i>	102
3.5. <i>La función de coordinar la coordinación</i>	110
3.6. <i>Herramientas, mecanismos y productos de coordinación</i>	113
3.7. <i>Conceptualizaciones e interfases: Coordinación y... redes, y...redes de política</i>	117
CAPÍTULO 4. EJERCICIO DE ZOOM: URUGUAY Y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES EN EL ENTORNO DEL 2005 Y UN POCO MÁS	127
4.1. <i>De razones, diagnósticos, intereses, e incidencias</i>	127
CAPÍTULO 5. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA	138
5.1- <i>Preguntas que pretende responder el proyecto</i>	140
5.2. <i>Objetivo general</i>	141
5.3. <i>Objetivos específicos</i>	141
CAPÍTULO 6. METODOLOGÍA	143
6.2- <i>Análisis de la información</i>	152
CAPÍTULO 7. ANALISIS DE INFORMACIÓN SECUNDARIA	156
7.1. <i>COMITÉ DE COORDINACIÓN ESTRATÉGICA (CCE)</i>	156
7.1.1- <i>Conformación y cometidos</i>	156
7.1.2. <i>Integración</i>	160
7.1.3. <i>Relación con otros ámbitos de coordinación: “la arquitectura de la coordinación”</i>	162
7.1.4. <i>Formas organizativas, gestión y funcionamiento</i>	164
7.1.5 <i>Lo que se dice y lo que se hace en coordinación: temas abordados, acciones y productos</i>	167
7.1.5.1- <i>Temas abordados</i>	168
7.1.5. 2. <i>Acciones y/o productos</i>	173
7.1.6 <i>Puntos débiles</i>	176

7.1.7. Puntos fuertes.....	176
7.2. COMITÉ NACIONAL DE GESTION DEL SISTEMA DE PROTECCION INTEGRAL A LA FINANCI A Y ADOLESCENCIA CONTRA LA VIOLENCIA (SIPIAV).	178
7.2.1. Conformación del ámbito de coordinación y cometidos.....	178
7.2.1.1. Esfuerzo de sintonía: de acciones y proyectos a una política integral que orienta un sistema.	178
7.2.1.2. Esfuerzo de creación: “Hágase un sistema”	180
7.2.1.3. Esfuerzo de organización y convicción: por dónde empezar, cómo y con qué.....	183
7.2.2. Integración.....	188
7.2.3. Relación y/o referencia con cuerpos burocráticos de origen y otros ámbitos de coordinación:	193
7.2.3.1: Alquimias para establecer una “cadena de producción” para la interinstitucionalidad.....	193
7.2.3.2. Combinaciones entre coordinación interinstitucional y procesos de descentralización y territorialización de la política: alquimias para lograr la expresión territorial de los acuerdos centrales.....	196
7.2.4. Formas organizativas de gestión y funcionamiento.....	198
7.2.5. Acciones y productos.	199
7.2.5.1- Mapas de Ruta y protocolos.....	199
7.2.5.2. Capacitaciones.....	201
7.2.5.3. Modelo de Atención.....	202
7.2.5.4. Campañas masivas de difusión.....	202
7.2.6 Puntos débiles	203
7.2.7 Puntos fuertes.....	204
7.3. COMITÉ EJECUTIVO INTERSECTORIAL (CEI) DEL PROYECTO INTERÍN.206	
7.3.1. Conformación del ámbito de coordinación y cometidos.....	206
7.3.1.1.- Múltiples causas, múltiples dimensiones, múltiples escenarios: muchas complejidades.	213
7.3.2. Integración.....	218
7.3.3. Relación y /o referencia con cuerpos burocráticos de origen y otros ámbitos de coordinación: de decepciones y desaparegos.....	221

7.3.4. Formas de gestión y funcionamiento.....	223
7.3.5. Acciones y productos.....	225
7.3.6 Puntos débiles.....	226
7.3.7. Puntos fuertes.....	227
7.4. Resumen de Dimensiones de análisis utilizadas para la descripción y análisis de los tres ámbitos.....	228
CAPÍTULO 8. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	234
8.1. La frágil instalación de la integralidad como ilusión movilizadora en políticas de Infancia.....	238
8.2. La integralidad en políticas públicas de infancia hecha con ingredientes de coordinación interorganizacional o al revés: la coordinación de políticas públicas de infancia hecha con ingredientes de integralidad.....	248
8.3. Las áreas de innovación: ¿campo fértil para la coordinación o tierra demasiado desacostumbrada ?.....	252
8.4. Los riesgos de autonomización o aislamiento de los ámbitos de coordinación.....	257
8.5. La gestión de la coordinación: “hacer que las cosas pasen”.....	263
8.6. La promoción de la interdependencia y la confianza.....	266
8.7. El lugar del largo plazo y la planificación.....	274
CAPITULO 9. CONSIDERACIONES FINALES.....	280
BILIOGRAFÍA.....	292
ANEXO I. Documentos consultados.....	303
ANEXO 2. Registro de actas de reunión.....	309
CCE.....	309
Año 2005: 18.08, 14.09, 12.10, 9.11,.....	309
Año 2006: 2.02, 11.3, 25.4, 8.6, 19.6, 19.7, 5.7, 24.11.....	309
Año 2007: 14.3, 7.7, 20.7, 10.8, 14.7, 12.10, 12.11,.....	309
Comisión de Infancia.....	309
Año 2007: 12.9, 26.9, 10.10.....	309
Año 2008: 28.7, 14.9. Año 2009: 13.7,23.7.....	309

RESUMEN

El estudio analiza una de las transformaciones sucedidas en el campo de las Políticas Públicas Sociales de Infancia a partir del acceso de la izquierda uruguaya al gobierno: la instalación de ámbitos de coordinación interorganizacional promovidos por el Estado, con el fin de lograr políticas y programas integrales.

Se propone identificar los condicionantes políticos, organizacionales y psicosociales generales de contexto y específicos de funcionamiento en tres casos de coordinación interorganizacional, valorando el impacto que dichos condicionantes poseen en el logro de acciones integrales a nivel de políticas y programas.

Se pretende producir información empírica sistemática, que contribuya a la comprensión del funcionamiento, principales problemas, logros y desafíos del quehacer coordinado, aportando a la construcción de conocimiento en un área que posee escaso desarrollo en nuestro medio.

La unidad de observación seleccionada, es la constituida por tres ámbitos de coordinación interorganizacional ubicados en niveles de decisión política y de gestión técnico- política de programas. Los mismos presentan diferentes tipos de cobertura y grados de inclusividad, y son creados en el período comprendido entre los años 2005 y 2010.

Se utiliza una estrategia metodológica cualitativa de alcance exploratorio, en la que se construyen categorías analíticas que siendo

informadas por la sistematización de las discusiones teóricas desarrolladas sobre el tema de estudio, posibilitan el análisis empírico de fuentes de información secundaria relativa a los casos seleccionados.

A través del abordaje de un “objeto interdisciplinario” (Giorgi, 2008) de estudio se pretende aportar a la extensión de la agenda académica de la Psicología y la Psicología Social Comunitaria desarrollada en la Universidad de la República, abriéndola a otros aportes y campos de problemática.

Palabras clave: políticas sociales, coordinación, condicionantes.

TABLA DE CUADROS.

CUADRO 1: PRESENCIA DE LA INTERSECTORIALIDAD EN EL GOBIERNO Y GESTIÓN DE LOS SOCIAL (CASOS TIPO).	91
CUADRO 2. NIVELES O FASES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LOS VÍNCULOS.	103
CUADRO 3. NIVELES DE COORDINACIÓN.	109
CUADRO 4. ESFERAS DE IMPLEMENTACIÓN ARTICULADA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL MARCO DEL MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL.	137
CUADRO 5. UNIDADES DE ANÁLISIS DE ACUERDO A CRITERIOS NIVEL DE GESTIÓN, COBERTURA E INCLUSIVIDAD.	151
CUADRO 6. CONCEPCIÓN Y ATENCIÓN A LA PROBLEMÁTICA EN ESCENARIO PRE Y POST CONFORMACIÓN DEL SIPIAV	188
CUADRO 7. ESQUEMA OPERATIVO DE FUNCIONAMIENTO DEL SIPIAV.	193
CUADRO 8. INTEGRACIÓN DE LOS CENTROS INTER-ÍN: PROPUESTA DE PROVISIÓN DE RECURSOS MATERIALES Y HUMANOS POR ORGANISMO.	209
CUADRO 9 INTEGRACIÓN CEI INTERÍN EN PERÍODO 2008-2011.	219
CUADRO 10. RESUMEN DIMENSIONES DE ANÁLISIS UTILIZADAS PARA LA DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COORDINACIÓN SELECCIONADOS.	233

INTRODUCCIÓN.

Los cambios acaecidos en las sociedades a partir de la profundización de los procesos de democratización y globalización económica y cultural, así como en el orden económico mundial en las últimas décadas, interpelan el entramado de bienestar de los Estados europeos, americanos y latinoamericanos, y sus capacidades para conducir y coordinar la acción colectiva en función del interés general (Garnier, 2000; Isuani, 2005; Fleury, 2002; Narbondo & Ramos 2004).

Cada vez más, las sociedades se conectan, acercan y homogeneizan en preferencias, a la vez que paradójicamente diferencian e individualizan sus demandas, denunciando nuevas formas de opresión distintas a las ligadas a la relación capital trabajo (aunque en ellas puedan enmarcarse). Por otra parte, la expansión, interconexión y volatilidad de los mercados acrecientan la riqueza, pero también la desigualdad y la pérdida de cohesión social. Así, el desarrollo de capacidades de los gobiernos para lograr unidad y coherencia, convirtiendo valores, propósitos y conocimientos en decisiones de política pública, parece tornarse en un desafío no menor (Martínez Nogueira, 2010; Subirats, 2001).

En este panorama, el logro de consistencia entre modelos de desarrollo, visión país, y políticas, programas y proyectos, se constituirá progresivamente entre otros, en un punto de preocupación considerado a la hora de implementar reformas de los Estados en lo económico y social, llevando el foco de atención a la función de coordinación ejercida por el actor estatal entre niveles de gobierno, entre políticas sociales y económicas, entre

organismos del sector público, o entre el Estado, los grupos de interés y la sociedad.

La relevancia que toma la coordinación entonces, se fundamentará tanto en razones de democracia (dada la existencia de pluralidad de actores con capacidad y voluntad de incidir en la política pública), como de reorganización de los Estados (para minimizar superposiciones, redundancias y/o contradicciones que acrecientan la dispersión del gasto público o para afrontar riesgos de fragmentación de la autoridad política o administrativa). También en la necesidad de hallar soluciones integrales a nuevos y viejos problemas sociales no ecuacionables desde la acción de un único actor (Cunill Grau, 2005; Martínez Nogueira, 2010; Licha y Molina, Repetto, 2010; Fleury, 1998; Peters, 1998).

A nivel de América Latina, en las últimas décadas, y en un contexto donde partidos ligados a tradiciones de izquierda asumen la conducción de gobierno en diversos países, la coordinación de las políticas sociales marca su presencia en la agenda pública, asociada a la necesidad de conformar una autoridad social capaz de negociar prioridades presupuestarias con las autoridades económicas, pero también como mecanismo de gestión que permite articular esfuerzos en torno a programas focalizados de combate a la pobreza, concebida esta desde una perspectiva multidimensional que requiere de respuestas integrales (Cunill Grau, 2005; Repetto 2009, 2010).

Como es de esperar, nuestro país no se halla ajeno a la realidad antes mencionada, particularmente a partir del año 2005, en que la izquierda

uruguaya accede por primera vez al gobierno. A inicios del mandato del Encuentro Progresista Frente Amplio, y a la luz de los impactos de la crisis económica del 2002, se impulsan una serie de medidas de reforma en lo económico y social, tendientes a fortalecer la matriz institucional de Bienestar en el Uruguay.

En este marco, y junto a la creación del Ministerio de Desarrollo Social, se inician una serie de cambios en la orientación, institucionalidad y modalidades de gestión e intervención pública en lo social, tanto a nivel general como en lo que a la infancia y adolescencia refiere (Castillo & Milanesi, 2012; Midaglia & Antía, 2007).

A efectos de la presente investigación, dentro de las transformaciones reseñadas, nos detendremos particularmente en las que refieren a la promoción e instalación de ámbitos de coordinación interorganizacional cuyo cometido se liga a lograr políticas y programas integrales dirigidos a la infancia y adolescencia por parte del actor estatal.

Si bien el país contaba ya con antecedentes previos a este período en cuanto a esfuerzos por dotar de atributos de integralidad a una serie de programas sociales (en su mayoría de corte focalizado y dirigidos a la infancia vulnerable), dichos esfuerzos, se concentraron mayormente a nivel de la implementación técnico operativa en territorio, siendo sostenidos por redes interinstitucionales que buscaron generar complementariedades metodológicas y/o conceptuales, así como superar a través de acciones de coordinación, la existencia de déficits y/o vacíos de servicios, o los bloqueos en la accesibilidad

a prestaciones universales hallados para los sectores poblacionales con que trabajaban.

Será entonces a partir del año 2005, y en el marco de las transformaciones señaladas, que se constata un aumento considerable de ámbitos de coordinación ubicados ya no sólo en el plano de la implementación territorial, sino también a nivel de la decisión política y gestión intermedia de las políticas sociales en general y de las de infancia en particular (CIESU 2010; MIDES ICP, 2014).

Ahora bien, a pesar de los esfuerzos y acciones realizadas en esta área, nuestro país cuenta con escasos (sino nulos) desarrollos teóricos, evaluaciones o sistematizaciones que permitan dar cuenta o comprender la práctica concreta de los procesos de coordinación realizados en dichos ámbitos o sus resultados.

En este vacío entonces, se halla el fundamento para la realización de la presente investigación, la cual se plantea dos objetivos centrales.

En primer término, se propone analizar tres casos de coordinación interorganizacional para la construcción de acciones integrales de política de infancia, ubicados en niveles de decisión política y de gestión técnico-política de programas, en el período comprendido entre los años 2005 y 2010. Se pretende producir información empírica sistemática, que contribuya a la comprensión del funcionamiento, principales problemas, logros y desafíos del quehacer coordinado.

Dicho objetivo se sustenta en la hipótesis de la existencia de desfases entre el discurso público ligado a promover la coordinación y su concreción real, dados entre otros elementos, por el hecho de que los ámbitos de coordinación, así como los procesos que en ellos se generan, configuran un campo con múltiples tensiones. Estas tensiones, se ligan por un lado a que la materia de coordinación en cuestión (las políticas y programas sociales) se presenta de por sí como un campo conflictivo donde existen actores diversos, y disputas de intereses, sentidos y recursos, lo que puede operar como obstáculo a la hora de promover formas de trabajo basadas en la cooperación y el reconocimiento de la interdependencia como las que el funcionamiento de estos ámbitos requiere.

Por otro lado, en estos espacios confluyen (o colisionan) lógicas sectoriales verticales características de la clásica organización del Estado y su institucionalidad, con lógicas abiertas y horizontales que requieren de capacidad de acordar colectivamente, y de establecer circuitos flexibles de comunicación, decisión e implementación a los cuales no se hallan habituados los actores y las culturas organizacionales de las sectoriales estatales. Por lo antedicho, se vuelve necesario indagar el cómo se procesan las tensiones mencionadas.

El segundo objetivo, se liga a identificar condicionantes generales de contexto y específicos de funcionamiento de los ámbitos de coordinación, valorando su potencial impacto en el logro de acciones integrales a nivel de políticas y programas.

Este objetivo se sustenta en la hipótesis de que en el primer gobierno de izquierda hallamos un contexto político propicio a colocar el tema de la infancia en agenda, con una perspectiva global e integrada que pretendió superar las históricas y múltiples líneas de fragmentación institucional existentes en esta área, generándose así, condiciones organizacionales para la concreción de los postulados de la Convención de los Derechos del Niño y de las responsabilidades establecidas en el nuevo Código de la Infancia y Adolescencia aprobado en el año 2004.

En congruencia con la instalación de un Ministerio de Desarrollo Social cuyas funciones (entre otras), se ligan a la coordinación de políticas sociales, se produciría un ambiente proclive a promover procesos de coordinación formalizados en distintos niveles de la gestión pública, con aspiraciones de establecerse y generar objetivos y culturas organizacionales que los sustentaran a mediano y largo plazo. De esta forma, se habría generado una incipiente institucionalidad de la coordinación sobrepuesta a la institucionalidad existente, sin valorar adecuadamente los requerimientos y condicionantes existentes para lograr la viabilidad y sustentabilidad de la misma y sus logros, más aún teniendo en cuenta el hecho de que la institucionalidad existente se mantiene incambiada, sin procesarse reformas sobre la misma.

Si bien se valora la existencia de avances en relación a la intencionalidad manifestada inicialmente, se asume que la imposibilidad de visualizar y/o neutralizar factores condicionantes, operaron como obstáculos para el sostenimiento de algunas de estas iniciativas, generando retrocesos, y en algunos casos nuevos tipos de fragmentación.

La pregunta que guía la propuesta de investigación, puede ser formulada en los siguientes términos: ¿ Cuáles son los condicionantes que pueden explicar el logro o fracaso de los ámbitos de coordinación pro integralidad en políticas de infancia ?.

Para el trabajo sobre el problema delimitado y el cumplimiento de los objetivos establecidos, se propone un estudio cualitativo de alcance exploratorio en el que se construyen categorías analíticas que siendo informadas por la sistematización de las discusiones teóricas desarrolladas respecto al tema de estudio, posibiliten el análisis empírico de tres casos tipo.

Habida cuenta del escaso acumulado existente en nuestro país relativo al funcionamiento de ámbitos de coordinación de políticas sociales en general y políticas de infancia en particular, la elección del método de estudio de caso, se muestra como pertinente para avanzar en este campo de conocimiento, recolectando evidencia inicial que ofrezca interpretaciones estilizadas para generar nuevas hipótesis sobre el fenómeno estudiado (Van Evera, 1997).

La unidad de observación seleccionada, es la constituida por tres ámbitos de coordinación en los cuales participan personas en calidad de representantes de organismos ligados a las políticas de infancia, seleccionados de acuerdo a criterios de: ser promovidos por el actor estatal, ubicación en diversos niveles de decisión y/o gestión técnico política de programas, cobertura de la materia de coordinación e inclusividad respecto a la formulación, implementación, o ambas, y período de creación ubicado entre el año 2005 y 2010.

Los casos seleccionados resultan ser entonces:

- Un ámbito de coordinación cuya cobertura abarca las políticas sociales de infancia y adolescencia en general, asumiendo predominantemente funciones de formulación de política: **Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud – CCE-**
- Un ámbito ubicado en nivel de gestión intermedia, de carácter técnico político, con cobertura en la temática específica de maltrato y que atiende al diseño y formulación de mecanismos y procedimientos de atención sectorial e integrada ante la temática y a la supervisión de los mismos: **Comité Nacional de Gestión del Sistema de Protección Integral a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia -SIPIAV-**
- Un ámbito de coordinación ubicado en el nivel de gestión intermedia, con responsabilidades de diseño programático y técnico, pero también de dirección de equipos técnicos interinstitucionales operativos en territorio, integrados por recursos humanos provenientes de diversas organizaciones: **Comité Ejecutivo Intersectorial del Programa Inter-ín.**

El análisis empírico se realiza en base a fuentes de información secundaria. Se recaba información documental de carácter institucional referida a la constitución de estos espacios, como es el caso de convenios firmados interorganizacionalmente, documentos o protocolos de actuación emanados de los mismos, registros de actas, informes, y documentos de sistematización o evaluación surgidos tanto desde los ámbitos de coordinación como tales, o

desde las memorias anuales de los organismos participantes, trabajando sobre una totalidad de 128 documentos.

Finalmente, y a modo de cierre de la presente introducción, cabe señalar que el problema de investigación propuesto, nos coloca ante lo que Giorgi (2008) denomina como “objeto interdisciplinario”, lo cual nos lleva desde la Psicología como disciplina de referencia, a asumir los riesgos de ingresar a campos que tienen sellos de ciencias políticas, sociología o administración.

En este sentido, el presente estudio pretende aportar a la extensión de la agenda académica de la Psicología y la Psicología Social Comunitaria desarrollada en la Universidad de la República, abriéndola a otros aportes y campos de problemática. Esta última, siendo parte de la trayectoria de la Psicología Comunitaria Latinoamericana, cuenta con escasos y muy recientes desarrollos relativos a la Política Social, sus concepciones e institucionalidad, desde una perspectiva que la considere como texto y no meramente como contexto o escenario de intervenciones desarrolladas por psicólogos/as a nivel de redes comunitarias, equipos y organizaciones, en contacto directo con la población y sus necesidades.

En el **capítulo 1**, se presenta una perspectiva histórico analítica de la trayectoria y rasgos distintivos de la institucionalidad del Estado uruguayo tanto a nivel general, como en lo referido a la organización de las prestaciones de bienestar y protección social. El objetivo de este capítulo es brindar los elementos básicos para comprender el contexto en que se desarrollan las

acciones públicas dirigidas a la infancia y adolescencia de nuestro país, así como los esfuerzos de coordinación que a la interna de las mismas se instalan. Se asume que las características de la matriz institucional, política y técnica de nuestro Estado operan como condicionantes de los mismos, señalando mayores o menores posibilidades de lograrlos.

El **capítulo 2**, centra su atención en las características de las políticas públicas sociales de infancia, haciendo énfasis también en la configuración histórica de su institucionalidad. Asimismo, se proponen vectores de análisis que permiten identificar líneas de tensión y/o fragmentación sobre las que los procesos de coordinación deberán actuar al momento de su instalación.

Sobre esta base, en el **capítulo 3**, se explora la literatura que estudia y define los procesos de coordinación interorganizacional en políticas públicas sociales a nivel general. El objetivo del capítulo se centra en brindar los elementos básicos que permitan comprender sus requerimientos, componentes, mecanismos, formatos organizacionales, y dinámicas de funcionamiento.

En el **capítulo 4**, se incorpora información contextual básica para comprender la forma en que la coordinación de las políticas públicas sociales se hace presente en la agenda pública de nuestro país a partir del año 2005. Se parte del supuesto de que ello opera como condicionante de la configuración y funcionamiento de los ámbitos de coordinación objeto de nuestro estudio.

Los **capítulos 5 y 6**, presentan la delimitación del problema, planteando preguntas de investigación, así como objetivos generales y específicos. Asimismo, se presenta y desarrolla la estrategia metodológica a ser utilizada.

En el **capítulo 7**, se describen analíticamente cada uno de los casos de estudio, a partir del procesamiento de la información recabada. Así, se abordan aspectos de su conformación, cometidos, integración, relación y/o referencia con los cuerpos burocráticos de origen y otros ámbitos de coordinación, formas organizativas de gestión y funcionamiento, acciones y/o productos de ellos emanados, así como puntos débiles y fuertes de funcionamiento identificados.

En el **capítulo 8**, se retoman aspectos del marco de análisis trabajado en los cuatro capítulos iniciales, poniéndolo en diálogo con la información procesada analíticamente en el capítulo 7, procediendo a presentar los principales hallazgos.

Finalmente, en el **capítulo 9** se presentan las consideraciones finales, poniendo en conexión las hipótesis de trabajo, los objetivos y principales resultados.

CAPITULO 1. EL ESTADO URUGUAYO: MARCAS DE ORIGEN, TRAYECTORIAS Y ELEMENTOS DEL PRESENTE.

En el presente apartado se pretende realizar una presentación de rasgos distintivos del Estado uruguayo, incorporando una perspectiva histórico analítica de su institucionalidad y dinámica tanto a nivel general, como en lo que refiere a la organización de las prestaciones de bienestar y protección social.

Dado el alcance y características del presente estudio, no se pretende describir de forma exhaustiva o totalizante la trayectoria histórica o las características actuales del Estado uruguayo. Antes bien, se tratará de trazar un cierto recorrido con el interés de establecer relaciones, producir sentidos y/o crear cierto orden que nos permita comprender mejor el contexto en que se desarrollan las acciones públicas dirigidas a la infancia y adolescencia y los esfuerzos de coordinación ligados a las mismas. Se asume por ende, que las características de la matriz institucional, política y técnica de nuestro Estado operan como condicionantes de dichos procesos de coordinación, incidiendo en su configuración y resultados.

1.1. El estado como solución, el estado como problema... el estado¹.

El Estado uruguayo puede ser descrito en términos generales, como un Estado con presencia, legitimidad y tradición de incidencia en la vida social, económica y legal de nuestro país, existiendo claro consenso respecto a que

¹ La utilización de la imagen del Estado como problema o solución acuñada por Peter Evans en su clásico texto (Evans: 1996), se toma aquí para graficar las atribuciones y percepciones que se tienen del mismo comúnmente, no siguiendo necesariamente la línea argumentativa desarrollada por el autor en el texto mencionado.

su proceso de institucionalización y expansión sobre fines del siglo XIX e inicios del XX opera como pieza clave en la construcción de la identidad nacional.

Dicha presencia, se funda y consolida progresivamente sobre un territorio “vacío” y de “tierras sin provecho” (Barrán y Nahum; Real de Azúa cit en Lanzaro, 2003), y lejos está de mostrarse como inmutable u homogénea a través del tiempo en orientaciones, formato organizacional, o formas de procesar la articulación entre intereses sociales, lógicas políticas y formas de producción (Filgueira, Ramos, Garcé &, Yaffé, 2007: 34).

En este marco, podría decirse en términos generales, que la historia del posicionamiento del Estado uruguayo presenta sucesiones, variaciones y combinaciones (no lineales, y no puras) de momentos o empujes de expansión intervencionista- estatista, y de retracción de corte liberal que instalan fuertes debates a la interna de las élites políticas, los actores socioeconómicos y la ciudadanía, respecto a concebirlo bien como solución, o bien como problema en lo que a conducción de la economía y la sociedad refiere.

Dichas posturas se tensan y confrontan a lo largo de la historia del siglo XX, e inicios del XXI, particularmente en períodos de crisis económicas mundiales que ponen en cuestión la viabilidad de un país pequeño entre dos grandes, productor de bienes primarios y por tanto dependiente y permeable a los vaivenes de la economía y a los “ambientes” ideológico políticos hegemónicos internacionales y regionales.

Filgueira, Yaffé, Ramos y Garcé (2007:2) proponen una forma de periodización histórica que resulta ilustrativa de esta imagen del Estado como

solución o como problema. Así, identifican dos grandes períodos de signo ideológico contrario, pero de intensidad y capacidad de transformación comparables: el que va de 1904 a 1958, y el que se extiende entre 1959 y el año 2000.

De acuerdo a los autores mencionados, el formato e intensidad de los cambios sucedidos en estos períodos, no pueden ser entendidos como mero reflejo de los avatares del contexto económico mundial o regional, como resultado de la coyuntura particular de la correlación de fuerzas entre los partidos de nuestro sistema político, o bien como producto de una sociedad de matrices igualitaristas que se transforma en tipos de riesgos y capacidades de demanda a lo largo del tiempo². Antes bien, la imbricación de todos estos factores, modelan un Estado “parecido pero distinto” a los estados latinoamericanos y con puntos de contacto con los estados industriales europeos, que a la vez influye sobre estos mismos factores, desde la especificidad propia que va configurando.

Procedamos entonces a realizar una somera caracterización de los ciclos de transformación ya mencionados, dado que lo que en ellos se sucede se expresará también en las acciones de bienestar y protección social dirigidas a la infancia, objeto de nuestro estudio.

² En este sentido, advierten sobre los tempranos rasgos keynesianos o cepalinos de los primeros gobiernos de Batlle y Ordoñez, o inclusive de la dictadura de Terra (1933) cuando en el mundo se hallaban en boga los estados liberales. También señalan que el freno a la expansión del estado empresario, social y regulador en el Uruguay, comienza antes de las crisis del petróleo de los 70 que ambienta el ascenso a nivel mundial de doctrinas neoclásicas y la instalación del capitalismo desregulado y global.

A punto de partida, el período comprendido entre 1904 y 1958, se caracteriza por un proceso de consolidación y expansión del Estado, desde una orientación industrialista, centralmente urbana y dirigista. Así, en los gobiernos batllistas (1903, 1911) de inicios de siglo e inclusive en la dictadura terrista (1933) se sustenta una visión donde el sector público se asocia a la promoción del desarrollo productivo y la integración social, lo cual se traduce en el establecimiento de monopolios, nacionalización de empresas y desarrollo de medidas proteccionistas de subsidios y fijación de precios, estableciéndose a la vez las bases de una matriz de bienestar clásica sectorial, que incluye creación de normas legales regulatorias en lo laboral y expansión de bienes y servicios de política social.

El período iniciado con el gobierno nacionalista del 59, y seguido en el último cuarto de siglo por el gobierno militar y luego por los gobiernos blancos y colorados, renueva los debates en torno al papel que debe jugar el Estado, y en consonancia con ello también cuál debe ser su estructura organizativa y sus formas de gestión.

Todo ello se produce en un contexto regional y mundial de sucesivas crisis económicas (entre ellas la de fines de los 50 con la finalización de la guerra de Corea, la del año 73 con la suba de los precios del petróleo, o la del año 2002) que erosionan las bases financieras sobre las que se sostuviera la expansión señalada en el período anterior, aportando al clima ideológico de revisión de la misma y de sus logros.

En este marco, el progresivo ascenso a nivel mundial de doctrinas neoclásicas y la instalación del capitalismo desregulado y global darán vigor en

nuestro país al proyecto liberal que despunta en el gobierno blanco del 59 y se consolida en los 90. Vía crítica a los excesos intervencionistas de la matriz batllista, desde dicho proyecto se impulsan una serie de reformas que buscan introducir (entre otros), cambios en la esfera de la gestión estatal, caracterizados por una orientación gerencialista y tendiente a adecuar la administración pública a los requerimientos de mercados abiertos y competitivos.

Ahora bien, la instalación del proyecto liberal reseñado, se produce de forma gradualista y no pura, conviviendo por ejemplo en este período, con las propuestas de línea desarrollista que postulan no tanto el “menos estado” sino un estado diferente, capaz de operar como agente económico activo de carácter racional, en base a la instalación de capacidades técnicas y administrativas para realizar diagnósticos y establecer objetivos comunes de desarrollo³. (Filgueira, Ramos, Garcé &, Yaffé, 2007: 17).

A la periodización realizada por los autores mencionados, debe agregarse entonces que llegados al 2005, y en un contexto político de quiebre de la dinámica históricamente bipartidista, la izquierda accede por primera vez al gobierno, tomando distancia de las posturas que ubican al estado como un simple árbitro que dirime intereses, y reconectándose en un nuevo contexto

³ La preocupación por las excesivas autonomías y la falta de coordinación intraestatal generadas entre otros factores por las lógicas caudillistas y clientelares, se visualiza ya a mediados de los años 60, donde se instala a nivel de gobierno la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), que liderada por cuadros intelectuales y técnicos de nuestro medio, propone un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el período 1965- 1974. El mismo parte de diagnósticos y parámetros de planificación y evaluación científica, a la vez que propone una reforma administrativa tendiente a generar capacidades técnicas a la interna del Estado en diseño presupuestal, modernización de procesos administrativos, etc.

social y económico, con el legado histórico que destaca su responsabilidad como garante del bien común.

Al respecto Papadópulos y Zurbriggen (2007: 1) señalan que contando con mayorías parlamentarias y con el gobierno de 9 intendencias, la nueva coalición de gobierno tuvo tres retos por delante: i) mantener el ritmo de crecimiento económico como base para un proyecto de desarrollo, ii) reconstruir el estado social de protección ciudadana propendiendo al logro de cohesión social y de forma alineada a la política económica y iii) reinventar el Estado con pensamiento estratégico y capacidades institucionales para sostener y transformar objetivos en políticas, saber ejecutarlos monitoreando procesos y resultados, siendo capaz a partir de ello, de aprender de los errores para poder así reorientar las políticas públicas.

En este marco, iniciado el gobierno, y bajo el enunciado presidencial de que la reforma del Estado debe operar como “la madre de todas las reformas” se ponen en marcha una serie de transformaciones ligadas a recuperar presencia estatal en áreas económicas y sociales y alineadas a objetivos de equidad y justicia social. Ejemplo de ello serán la Reforma Tributaria (2007), la Reforma de Salud (2005-2008), el retorno a los mecanismos de negociación colectiva en el sector público y privado, la aprobación de la Ley de Fuero Sindical, o la Ley de Regulación de las Tercerizaciones del 2007.

En lo que refiere a la propuesta de cambios a nivel de la Administración Pública, el presidente Vázquez conforma el grupo de Coordinación de la Transformación del Estado presidida por el secretario de Presidencia. El documento que la misma presenta ante el Consejo de Ministros, expresa la

voluntad de contar con un Estado activo, comprometido con el plan de gobierno, eficiente y orientado a la participación ciudadana. En esta línea se plantea que los organismos públicos deberán operar en base a planes estratégicos con metas de gestión evaluables, proponiendo asimismo la reinstauración de la carrera administrativa que implica capacitación y promoción basadas en el mérito, acceso público a los cargos, y compensación según compromisos de gestión (Papadópulos y Zurbriggen 2007: 1).

Si bien en este marco se observa que las administraciones del Frente Amplio impulsaron acciones tendientes a la reconfiguración y el fortalecimiento de la matriz de bienestar social, no habrían consolidado un proceso sistemático de reforma de la administración pública en términos de reestructuración organizativa y de gestión de recursos humanos. En este sentido, se plantea que las transformaciones fueron principalmente asistemáticas, incompletas y ad hoc (Narbondó et al, 2010), no logrando impactar claramente en una administración pública que mantiene su carácter de “formalmente weberiana, discursivamente gerencial, realmente fragmentada y con muy escasa capacidad de ser gobernada” (Papadópulos y Zurbriggen 2007: 153) como resultante de legados históricos y sucesivos intentos de reforma.

Finalmente, el balance del siglo XX e inicios del XXI respecto a la conformación histórica del Estado uruguayo y sus intervenciones, muestra una presencia normativa e institucional extensa, predominantemente urbana y centralista, que se diferencia y especializa sectorialmente de forma temprana para asumir funciones en diversas áreas de la vida económica y social del país.

Dicha presencia y morfología organizacional se reconfigura sin retraerse radicalmente, aún en aquellos períodos en que se imponen modelos de desarrollo que cuestionan el peso y/o los costos del despliegue estatal.

Por lo antedicho, lejos estamos de una realidad de “estado mínimo”, con reducidas áreas de influencia, o de una sociedad indiferente o a los impactos que posee su buena o mala gestión en la vida cotidiana. Si así lo fuera, probablemente el problema de la coordinación de las políticas públicas, no se presentaría como un problema pertinente, y no ameritaría un estudio como el presente.

1.2. “Estado de partidos y partidos de estado”.

En la línea de señalar rasgos de identidad del Estado uruguayo que nos permitan pensar en el terreno en el que la coordinación se instala, y hecha la sugerencia de que nuestro país posee “materia prima” para la coordinación, cabe detenerse en cómo su morfología, funcionamiento y cultura organizacional, se relaciona con las características, dinámicas y evolución del sistema de partidos uruguayo a lo largo del siglo XX. Se parte del supuesto de que las mismas, inciden tanto en los contenidos y orientaciones que toman las políticas, como en la configuración de fragmentaciones institucionales (que los procesos de coordinación intentarán neutralizar o atenuar), y de resistencias a revertir las mismas.

En este sentido Lanzaro plantea:

“El desempeño de los partidos y su propia institucionalización – como aparatos políticos y como agentes de gobierno- que implica una transformación considerable de sus elencos, de sus oficios y organización, es una pieza

decisiva, factor de impulso y fuente de energía en la construcción estatal. Hay aquí una imbricación duradera, que como dijimos, viene del fondo de nuestra historia independiente y que se reformula en los trances fundacionales, sellando un sistema de “partidos de estado” y “estado de partidos”. Lanzaro (2003:13)

La cita reseñada, nos ilustra en cuanto a que la forma en que se edifica y desarrolla nuestro Estado, influye y es influida por la forma en que se edifica y desarrolla la acción de los partidos.

Desde una mirada histórica, las luchas independentistas, y los posicionamientos y alianzas de las élites urbanas y rurales de nuestro territorio en relación a los intereses económicos extranjeros en el siglo XIX, ambientan la conformación de los partidos blanco y colorado. Los mismos, se enfrentan mediante guerras sangrientas en disputa por el poder territorial dando lugar a lo que algunos autores denominan como dos “patrias subjetivas” o “cuasinaciones”. Luego de sofocada la revuelta blanca de 1904, se logra la unificación del poder sobre el territorio, y se inicia un camino donde las confrontaciones partidarias se trasladan a la construcción del aparato burocrático del estado, en el marco de reglas de juego democráticas, y de la instalación de un proyecto modernizador en lo económico, político, social y cultural, que necesariamente requería del mecanismos de pacificación y convivencia política que dieran estabilidad y previsibilidad a las relaciones sociales.

Desde este punto de partida, y a lo largo del SXX, la competencia política se expresa a través de una lógica asociativa o de coparticipación, que

se plasma en el régimen electoral, o en reformas constitucionales que establecen el reparto proporcional de cargos directivos del estado o de ingreso de funcionarios al mismo, y que de alguna manera aseguran una dinámica de participación pluralista donde se limita al ganador y se compensa al perdedor.

Ahora bien, de acuerdo a lo señalado por Real de Azúa, la fuerte presencia o influencia de actores partidarios en la administración estatal serán tanto impulso para el desarrollo del estado moderno, como también el freno para su capacidad de transformación. Esto planteado en el sentido de que los partidos políticos se vuelven estructuras de intermediación entre la sociedad y el estado, provocando una expansión de carácter particularista, donde el acceso a cargos públicos o a bienes y servicios, se produce vía establecimiento de relaciones de confianza o de fidelidad política.

Según señalan Papadópulos y Zurbrigen (2007: 138) este tipo de funcionamiento, incentiva comportamientos inorgánicos y pugnas por la captura de recursos del estado, así como lógicas políticas atadas a coyunturas y compromisos de corto plazo que quitan posibilidad al establecimiento de relaciones de cooperación para el desarrollo de políticas públicas universalistas y/o planes de acción a largo plazo e inclusive capacidad de conducción unificada.

1.3. Bienestar y protección social en el Uruguay.

Si bien es tarea compleja observar con perspectiva histórica el derrotero del estado uruguayo en el área social sin mirar los avatares de su intervención en áreas económicas, y habida cuenta de los recaudos a ser tomados dados los cometidos de este trabajo, haremos el ejercicio analítico de forma sintética.

1.3.1. “Marcas en el orillo”.

El relevamiento bibliográfico relativo a la trayectoria del bienestar y la protección social en el Uruguay, denota que lo realizado por el Estado en la primera mitad del siglo XX, y particularmente en los períodos de gobierno batllista, se inscribe y deja huellas a nivel de la cultura política y social de nuestro país, que perduran y se proyectan en los períodos posteriores de fin de siglo, hasta la actualidad.

De esta forma, la vocación de cobertura universal de las prestaciones y servicios públicos (particularmente en educación y en salud), las intervenciones en el mercado laboral por la vía de protección a los trabajadores en su vida activa, el desarrollo de políticas de retiro y la generación de empleo (con su correlativo impacto en la distribución de ingresos), así como el desarrollo de un complejo y extenso entramado normativo e institucional de carácter estatal que sostiene dichas prestaciones, dan forma a lo que Carlos y Fernando Filgueira denominan como “tradición de universalismo, sectorialismo y estatismo” en esta área (Filgueira, C., Filgueira, F. 1994: 8).

Las acciones del estado mediante provisión directa o regulación normativa en las arenas de política mencionadas, operan como “pilares” del Estado social (ibid: 17) y son diversas en concepción, alcance y acceso, impactando de forma diferenciada en la estructura social. En este sentido, algunos autores señalan que el sesgo urbano de las protecciones, así como los beneficios diferenciados en seguridad social para empleados públicos y trabajadores de la pequeña industria configura una matriz de bienestar dada en llamar como de “ universalismo estratificado” (F. Filgueira 1998).

De esta forma, en lo que refiere a la concepción y significado político de estos dispositivos sociales, la educación pública gratuita, laica y obligatoria que se expande progresivamente en cobertura y se diferencia en ciclos de formación se inspira en ideales liberales, y opera en líneas generales como herramienta igualadora e integradora de criollos e inmigrantes, formando a los ciudadanos para la vida democrática y la inserción laboral en las nacientes empresas públicas y privadas.

Por otra parte, la Asistencia Pública creada en 1910 para administrar la beneficencia que atendía a la salud pública, se expande y especializa en el primer cuarto de siglo, y tiene fuentes de inspiración en el higienismo francés, operando con lógica de protección pero también de disciplinamiento social de grupos desprotegidos o de desvío (locos, infancia abandonada, madres solteras), particularmente en la dictadura de Terra.

En lo relativo a las leyes obreras y las protecciones de la fuerza de trabajo, estas parecen tener similitudes con las de las sociedades industriales. Ahora bien, a diferencia de los países europeos, con desarrollo de grandes industrias que configuran un mercado laboral homogéneo y con un movimiento obrero centralizado que genera demandas unificadas hacia el sistema político de las democracias de masas, en Uruguay las industrias son pequeñas e incipientes, dando lugar a un mercado laboral centrado en agrupaciones por oficios, y con un movimiento obrero poco unificado, y de inspiración anarquista.

En este aspecto, pareciera ser que las políticas de trabajo del gobierno batllista, no surgen a pura consecuencia de la presión de la sociedad, o de la necesidad de atender a demandas de justicia social de nuevos actores

organizados, pero tampoco únicamente de la capacidad anticipatoria o de cooptación del Estado, sino que operan como parte de un entramado complejo en el cual se conjugan acciones sociales de bienestar, consolidación del sistema democrático y legitimación de los partidos como herramientas de canalización de y decisión sobre la cuestión social, tendiendo a la instalación de un proyecto modernizador (Castellano, 1996:112; F. Filgueira 1994: 26).

Llegados a la década del 30, el escenario político y también el económico financiero se modifican, y así también lo hará el Estado en lo social. En este sentido, el golpe de Terra, a la vez que alinea a sectores opositores al Estado de protección dentro del partido blanco y nacional, debe enfrentar los efectos de la crisis mundial del 29, con el correspondiente aumento del desempleo, y caída del flujo de ingresos por exportación.

Paradójicamente, en un panorama proclive al retraimiento del gasto público y con un gobierno cuya orientación se distancia de los ideales liberales batllistas, la Asistencia pública expande su cobertura, el sistema de seguridad social extiende las prestaciones jubilatorias a población sin historial de aportes como medida anticíclica, y en el 34 se consagra una nueva Constitución, que sentaría las bases del Estado Social (Lanzaro: 2003).

En la misma, se incorporan algunas normas promulgadas en el batllismo, estableciéndose el derecho constitucional al trabajo y la vivienda, definiendo a la familia como unidad básica de la sociedad a ser protegida por el estado, e iniciando un proceso de reformas a nivel de la instituciones que en muchos casos perduran hasta el día de hoy. En este sentido se destaca la creación del Consejo del Niño, el Ministerio de Salud Pública, la creación del

Instituto Científico de la Alimentación, y el Instituto de Jubilaciones y Pensiones que unifica diversas cajas.

1.3.2. “...Fue bueno mientras duró”

Finalizada la dictadura de Terra en el año 42, y con un mundo en guerra que requiere de nuestras materias primas generando un contexto propicio para la producción local dada la escasez de bienes de importación, la democracia y el estado productivo y social recuperan su vigor, y retoman los legados batllistas. En este marco de desarrollo de la industria sustitutiva, en el año 1943, se crean los consejos de salarios como mecanismos de negociación colectiva, y el sistema de Asignaciones Familiares, a la vez que se consolida un sistema de atención en salud donde las clases medias se asisten en las nuevas instituciones públicas de administración privada también apoyado por el estado financieramente.

De esta forma, el país llega a mediados de siglo, con una sociedad integrada, con baja percepción de desigualdad, y reglas de juego democráticas, donde los sindicatos organizados poseen capacidad de presión ante los poderes públicos, y los partidos políticos operan como mediadores de intereses, configurándose al decir de F. Filgueira (1994), una delicada lógica de funcionamiento donde se demandan “privilegios para todos”.

Ahora bien, los logros progresivamente obtenidos en términos de integración social, bienestar e igualdad a partir de la instalación de la matriz de protección social originaria, y que llevaron a concebir al Uruguay de mediados de siglo como un “laboratorio social”, o como el “país de cercanías” geográficas, sociales y cordiales descrito por Real de Azúa en 1964,

comportaban dentro de sí mismos, (por cómo y sobre qué bases fueron contruidos), sus puntos de agotamiento o vulnerabilidad.

En este sentido, Filgueira (1994) señala que la instalación del estado social en el marco de reglas de juego democráticas generó expectativas y poder de demanda y presión social que excedieron las bases económicas sobre las que se sostenía.

En un contexto de caída de las exportaciones, y aumento de la inflación con la correspondiente pérdida del salario real, y con un sistema político necesitado de mantener su nivel de legitimidad a través de prácticas particularistas y clientelares el país ingresa en un panorama claramente descrito por Real de Azúa (cit Filgueira 1994:) ... *“ que la inflación devoraría a la larga la relativa eficacia de nuestros servicios públicos, arruinaría los institutos de tutela social convertidos en vergüenzas y tugurios, y que ese habilidoso arbitraje haría a nuestra sociedad desdeñosa de todo cambio de estructuras, de todo impulso radical y valeroso – ya que todo reclamo tiene aparentemente destino de ser oído y atendido- no son culpa del batllismo, pero sí del estilo político de facilidad y conformismo, de piedad y contemplación del “interés creado”, que en la vida nacional impuso”.*

1.3.3. Los 90 y el ingreso al Siglo XXI: entre “lo que el viento se llevó” (o no), y el “seguimos siendo los mismos y vivimos como nuestros padres” (o no).

El quiebre democrático producido por el gobierno de facto instalado en nuestro país entre 1973 y 1984 marca un punto de inflexión en la vida política, económica y social, sentando las bases para la instalación de un modelo de desarrollo de inspiración neoliberal, que se prolongará y profundizará luego de la reinstauración democrática.

El estado uruguayo ingresa en los 90, en un proceso reformista en lo económico y social, que se adscribe a los lineamientos promulgados en el Consenso de Washington⁴, implementando las medidas exigidas por los organismos de crédito internacional para el acceso a préstamos, a saber: apertura del mercado interno a la inversión y comercio internacional, desregulación laboral, ajuste fiscal y monetario, venta de empresas estatales, etc.

En el área social, el paradigma neoliberal impacta también, poniendo en cuestión el grado deseable de presencia estatal en los sistemas de bienestar, vía críticas a la inoperancia y falta de flexibilidad para abordar los nuevos riesgos sociales, generación de clientelas, etc. En un contexto de empobrecimiento ya iniciado con la crisis del petróleo de los 70, y acrecentado por la aplicación de un modelo de desarrollo orientado al mercado, la agenda

⁴ Con esta denominación, el economista John Williamson caracterizó, en 1990, un paquete de medidas económicas definidas por el Tesoro de Estados Unidos y apoyadas por organismos multilaterales de crédito con sede en esa ciudad (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo).

pública dirigida al combate de la pobreza se intensifica, incorporando acciones focalizadas de carácter integral implementadas por actores de la sociedad civil.

Antes bien, cabe realizar una serie de precisiones relativas a las reformas económicas y sociales del Estado iniciadas en los gobiernos colorados y blancos de la post dictadura.

Si bien las mismas, como se mencionara, operan en línea con las prescripciones de reducción del gasto público, y repliegue estatal, no serán aplicadas (como se mencionara anteriormente) de modo radical y homogéneo, sino de forma moderada, incremental y gradualista (Midaglia, Antía 2007: 134). Esto se explicaría entre otros factores por la legitimidad y arraigo social de la tradición de intervención estatal en estas áreas, (la cual también impacta a la interna del sistema político), y por el progresivo crecimiento electoral de la izquierda política, articulada a cuadros técnicos burocráticos y movimientos sociales.

En este marco, lo que resulta de las reformas de primera generación en lo social, sería un sistema “ híbrido”, en el cual en algunas áreas se profundiza el intervencionismo estatal introduciendo modificaciones de orientación o de gestión institucional, mientras que en otras se inicia una modalidad nueva de prestación, caracterizada por la selectividad de ciertos grupos poblacionales (sectores vulnerables en infancia y juventud mayormente), y con participación de la sociedad civil en la gestión (Ibíd).

En el año 2005, la izquierda uruguaya accede por primera vez a la presidencia del país con una clara plataforma de acción en el área social, desde la cual se formula la necesidad de de recuperar capacidades estatales

a fin de conducir la instalación de un modelo de desarrollo capaz de resignificar la política frente a la economía potenciando la gobernabilidad democrática y la justicia social.

En este escenario, se observan cambios en la concepción y la gestión de la política social, en la configuración del mapa de actores intervinientes en la misma⁵, y también en el marco institucional, destacándose la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) el cual asume desde sus cometidos, dos problemáticas centrales en ese contexto del país: la emergencia social demostrada por altos indicadores de pobreza e indigencia post crisis económica del 2002, y la dispersión y fragmentación de las prestaciones y servicios sociales en la institucionalidad estatal. Para ello entonces, se pone el marcha el Plan de Emergencia, entendido como un plan transitorio y focalizado en los sectores más pobres, que posee componentes de transferencia monetaria, complementados con acciones en el plano del empleo, la educación, y el mejoramiento del hábitat. Por otra parte, la ley de creación del Mides también establece el pasaje de Institutos y Programas anteriormente ubicados en otras órbitas (entre ellas Presidencia de la República) al nuevo marco institucional.

Las medidas llevadas adelante por el Frente Amplio en el área social, presentan aspectos de “cambio y de continuidad” (Midaglia & Antía 2007:142) respecto a los períodos reformistas anteriores, destacándose entre ellas la reinstalación de los Consejos de Salarios, y las innovaciones relativas a las

⁵ El acceso de un nuevo partido político al gobierno, produce ingresos y relevos de actores en la conducción de los aparatos burocráticos estatales. En este marco, se producen movimientos de técnicos que pasan a ejercer cargos de conducción político institucional, o actores de la esfera política que asumen responsabilidades de gestión de acciones institucionales y técnicas.

reformas tributarias y del sector salud, así como la generación del Plan de Emergencia ya mencionado, y el posterior Plan de Equidad (2008), que trascendiendo a las acciones ligadas al combate a la indigencia, instala una malla de protección social que combina instrumentos clásicos de transferencia monetaria, fortalecimiento de políticas sectoriales universales y nuevas intervenciones de carácter focalizado.

CAPITULO 2. POLÍTICAS DE INFANCIA: “YO QUIERO ROMPER MI MAPA, ARMAR UN MAPA DE TODOS”.

El presente apartado pretende caracterizar de forma básica las políticas de infancia, haciendo énfasis en la configuración histórica de su institucionalidad, y proponiendo vectores de análisis que nos permitan identificar líneas de tensión y/o fragmentación sobre las que los procesos de coordinación pro integralidad deberán actuar al momento de su instalación.

2.1. La Infancia como arena de políticas.

La revisión de la literatura referida a las políticas sociales de infancia en nuestro país, muestra que si se pretende lograr una imagen global de las mismas, debe ejercerse un efecto de “sumatoria” o de conexión de producciones institucionales o disciplinares ubicadas en el campo de la educación, la salud, la protección especial y lo jurídico.

Dicha situación se corresponde con la forma en que se configura y evoluciona la matriz institucional de bienestar de nuestro país, y también con cómo la misma incorpora acciones dirigidas a la infancia.

En tanto dicho grupo poblacional no se constituye históricamente en una cuestión social de relevancia a ser atendida globalmente, tenemos entonces como resultado, un mapa “desordenado” de actores e intervenciones públicas, que alojados a la interna de diversos locus institucionales especializados, operan desde diversas concepciones acerca de la infancia y sus necesidades, modificándose al ritmo de coyunturas sociales, económicas, políticas y técnicas, y de acuerdo al interjuego de actores que en las mismas se configura.

Existe consenso en cuanto a que la consideración de la infancia como preocupación colectiva de las sociedades y por consiguiente como grupo poblacional destinatario de intervenciones públicas, es una realidad que se constituye a través de un largo y contradictorio proceso ligado a la instalación de los estados modernos, y su creciente incidencia en la vida social. En este sentido, la ecuación que conecta los procesos de socialización infantil con la posibilidad de contar a futuro con adultos productivos y portadores de virtudes cívicas que adhieran al contrato social emergente, será núcleo de la ideología moderna sobre la infancia, tanto en los países europeos como latinoamericanos, operando como fundamento para la inversión en ella (Pilotti, 2001; Volnovich, 2000)⁶.

Ahora bien, cabe detenerse en este proceso que algunos autores denominan como de descubrimiento de la infancia (Barrán, 1994), o como “pacto original de la infancia como categoría social” (García Méndez, 2004). Dicho pacto original podría ser enunciado como “ te reconozco, tienes existencia, pero por lo que no puedes, no sabes, no debes o no eres capaz” siendo fruto de visiones tan contrapuestas como la de entender al niño como ser puro o inocente a ser preservado o por el contrario como indomable o pecaminoso. Estas visiones contradictorias, estarán presentes en las leyes de menores promulgadas en América Latina entre 1920 y 1940 y en la

⁶ Si bien el discurso económico desarrollado en el capitalismo naciente permite rescatar el valor de preservar la vida humana en general y de la niñez en particular en tanto se los considera futuro factor de producción, el mismo no resulta suficiente para modificar conductas de abandono o pautas culturales ligadas inclusive al infanticidio. Es por ello que la preservación y cuidado de los niños deberá sostenerse también en la producción de discurso filosófico e ideológico, que centrado en la búsqueda de la igualdad, el amor y la felicidad como valores orientadores, deposita en la familia, y particularmente en el amor maternal y en la procreación entendidos como ley natural, las responsabilidades en cuanto a evitar muertes tempranas o abandonos (Volnovich, 2000: 4).

institucionalidad que las mismas generan, combinando el paternalismo más explícito con el autoritarismo más profundo (García Méndez, Ibíd).

Siguiendo esta línea de análisis, e ingresando a la realidad de nuestro país, el desarrollo del sistema educativo, y en parte también de la Asistencia Pública, pueden ser entendidos como componentes del proyecto modernizador establecido a inicios del S XX, el cual requería de acciones de socialización de carácter universal, para lograr que los niños devinieran individuos formados, productivos y con códigos culturales comunes.

Por otra parte, tanto la promulgación del Código del Niño de 1934, como la creación a partir del mismo del Consejo del Niño (con funciones de otorgar amparo a la niñez abandonada o infractora, realizar profilaxia del abandono a través del trabajo social y médico con madres solteras y lactantes, y actuar entre otras áreas en la de contralor del trabajo infantil), operarían en esta misma línea, pero inaugurando un forma de intervención estatal no ya universalista y guiada por objetivos de integración social, sino sostenida en lógicas de control social, y dirigidas a grupos de “desvío” (García 1999, 2008). Esto es, aquellos niños o jóvenes que por pertenecer a familias pobres o desintegradas y por tanto alejadas del modelo hegemónico, sufrieran abandono, o se hallaran en riesgo material o moral.

La medicina, la educación y la psicología del desarrollo, asistirán a estas instituciones encargadas de “cuidar y formar” a niños y niñas como futuros ciudadanos, aportando conocimiento y tecnología social para identificar necesidades de la infancia que siendo satisfechas, contribuyen al desarrollo, pero que en caso contrario indicarán riesgos o daños a ser reparados.

De esta forma, se va articulando un sistema legal, jurisdiccional y administrativo que genera “corredores” diversos para la infancia: el que concibiéndolos como ciudadanos en formación desarrolla acciones educativas universales que se combinan con el cuidado recibido en el espacio de lo privado familiar, el que implementa acciones de asistencia o tutela ante niños a los que se consideran en peligro por no haberse beneficiado con los cuidados de crianza y educación, y el de la represión para aquellos niños o adolescentes que se tornan peligrosos.

En este sentido, el análisis de las políticas sociales de infancia en nuestro país entre el siglo XX e inicios del XXI señalan la convivencia de un modelo de protección de los sectores pobres de la sociedad con modelos universales y semi corporativos tradicionales; el primero predominantemente desarrollado por el Consejo del Niño, (devenido en Instituto Nacional del Menor -INAME- en 1998 y a partir de 2004 en Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay - INAU-), caracterizado históricamente por su orientación residual, distributiva, asistencial y compensatoria y los segundos implementados predominantemente por el sector educativo y sanitario (García 1999, 2008:34).

Estos modelos diferenciados y fundados en la diferencia discursiva e ideológica que separa niños en peligro de menores peligrosos, si bien serán cuestionados y/o reformulados a la luz de los avances normativos, ideológicos o institucionales procesados en nuestra sociedad a posteriori, conviven aún en la actualidad con diálogo escaso o nulo, aportando a la diversidad de mapas de actores, modalidades de intervención, y expectativas sociales relativas a la infancia.

2.2. La Convención de los Derechos del Niño y el Código del Niño y el Adolescente: del Niño a la Infancia como categoría de desarrollo.

Llegados al año 90, nuestro país ratifica la Convención Internacional de los Derechos del niño (CDN). Dicha Convención altera sustancialmente el corazón de lo que fueron históricamente las relaciones niño- adulto, matizadas por la discrecionalidad. De esta forma, el amor, la piedad o la compasión, que otrora funcionaron como argumentos para acciones de (dudosa) protección dejan lugar a la lógica de protección y garantía de derechos. Ello significa modificar prácticas privadas e institucionales, en tanto que cuando se protege simplemente, se define cuándo, cómo y a quién, mientras que la protección de derechos supone acuerdos sociales que objetivan necesidades y definen responsabilidades del mundo adulto ante las mismas.

En este sentido, el Informe sobre Desarrollo Humano de 1999 de PNUD (2004: 10) menciona que entre los tratados internacionales sobre derechos humanos, la Convención de los Derechos del Niños, se caracteriza por ser el instrumento más ratificado por los países (un total de 191 adhieren a la misma , entre ellos la totalidad de América Latina y el Caribe hacia mitad de la década de los 90) y la que combina en un mismo cuerpo legal derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, considerándolos como complementarios y necesarios para asegurar la protección integral del niño y sus participación en la sociedad como sujeto de derecho.

La CDN postula cuatro principios que debieran orientar las obligaciones estipuladas para la familia, la sociedad el Estado y sus políticas: la consideración de la primacía del interés superior y la capacidad de opinión del niño al momento de realizar acciones o tomar decisiones que lo afectan, la no

discriminación por edad, raza, sexo, o clase social, y la obligación de generar condiciones para la supervivencia y desarrollo resaltando el lugar de los núcleos familiares como ámbito natural para la vida del niño, contando con la corresponsabilidad del Estado.

De acuerdo a García (2008: 10) la CDN constituye un salto cualitativo, que propiciará modificaciones en las políticas sociales de infancia tanto en la concepción del sujeto de política, como en la institucionalidad y en las acciones de ella emanadas. Como muestra de ello, diversos documentos institucionales de INAU del período que va entre 1990 y 2008 estudiados por la autora, denotan tendencias a la desinternación y desinstitucionalización de los niños, y al acrecentamiento de programas socioeducativos y de promoción que operan en contextos comunitarios y familiares⁷, lo cual se relacionaría con la incipiente instalación del paradigma de protección integral inaugurado por la CDN, que como dijéramos anteriormente, remueve o al menos interpela clásicas prácticas tutelares, asistencialistas o de control social a grupos considerados de riesgo o en situación irregular respecto a las pautas sociales hegemónicas.

Además de los cambios generados a nivel conceptual y operativo en las políticas de infancia, la CDN instala la necesidad de realizar la reforma del Código del Menor de 1934, a fin de generar un nuevo marco regulatorio y doctrinario acorde a las orientaciones de la misma. Es así que luego de un arduo y lento proceso de negociación, nuestro país aprueba en setiembre del 2004 el Código del Niño y el Adolescente (CNA).

⁷ La evolución de cobertura de INAU en el período mencionado aumenta en términos globales de 13.795 NNA en 1994 a 64.001 en 2008. Dentro de este acrecentamiento, se mantiene estable la atención a nivel de Tiempo Completo, mientras que la cobertura de propuestas de Tiempo Parcial y de Atención a la Comunidad (dentro de las que se ubica el Plan Caif) pasan de 9286 NNA a 59.416 (García, 2008).

El CNA armoniza con la CDN en cuanto a definir un marco jurídico con objetivos de promoción y protección social integral que contempla aspectos educativos, culturales, sanitarios, nutricionales, etc., a la vez que reafirma el derecho a crecer en familia o en grupos de crianza que garanticen condiciones para el desarrollo.

En consonancia con ello, y a diferencia del código anterior y también de otras realizaciones de este tipo en el campo jurídico, el CNA incluye un capítulo relacionado con Políticas Sociales dirigidas a la Niñez y Adolescencia, explicitando que las mismas son condición necesaria para la implementación del nuevo marco jurídico. Asimismo, normatiza en términos de institucionalidad, estipulando la creación de un Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente, de carácter multisectorial e interdisciplinario encargado de formular un plan nacional de acción dirigido a la infancia, asegurando la integralidad de las políticas referidas a la misma. También el CNA establece el pasaje de INAME a INAU (habida cuenta de que el concepto de menor es parte del paradigma que se pretende superar) a la vez que reafirma su papel como órgano administrativo rector en materia de infancia (García 2008: 22).

En el contexto hasta aquí planteado, y considerando que si bien la proclamación de derechos y las reformas legislativas que estos provocan no generan realidad por sí solas, tanto la ratificación de la CDN como la promulgación del CNA, se presentan como hitos que abren espacio para considerar a la infancia no meramente como grupo vulnerable sino como grupo estratégico cuyo análisis y consideración para la toma de decisiones de política, convoca a incorporar su interrelación con los procesos productivos,

políticos, y demográficos, incluyendo variables tales como clase, raza, etnia y género (Pilotti 2001: 74).

En este sentido, y en lo que refiere a los impactos del CNA a posteriori, se releva la existencia de acuerdo tanto en cuanto al valor político y jurídico de contar con una normativa que se considera de avanzada en cuanto a la concepción y al lugar que otorga a la infancia y la adolescencia, como a las dificultades de operativización de sus orientaciones. Dichas dificultades se explicarían por el hecho de que el nuevo marco jurídico debe implementarse en un entramado organizacional que permanece incambiado en líneas generales, tanto en su diseño como en sus prácticas concretas⁸ (Midaglia, 2008: 23).

2.3. Los 90: entre la oposición, la convicción, el escepticismo y los artículos de fe.

Más allá de la consolidación y expansión del sistema educativo, de la implementación del Salario Social Infantil o la reestructura del Consejo del Niño en el año 67, y período dictatorial mediante, a mediados del siglo no se constatan cambios significativos en la orientación e institucionalidad de las políticas sociales de infancia.

Este relativo clima de calma sin embargo, se verá conmovido tanto por la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño, como por el clima de revisión de las intervenciones del Estado en lo social procesadas a partir de los años 90.

⁸ El estudio de Midaglia describe un efecto que parecería ser inesperado, en tanto algunos actores expresan que el CNA operó como un factor de homogeneización discursiva, que tras de sus características de avanzada, invisibilizó y bloqueó el debate o interpelación sobre los sustentos ideológicos de las prácticas cotidianas.

Pese al gradualismo de las reformas iniciadas, las políticas sociales de infancia procesan cambios importantes, tanto en lo que refiere a los actores proveedores de servicios, como a la orientación de los mismos.

En este sentido, los estudios de CEPAL del año 1999 que señalan que el 42.5 % de los niños del país nace y se desarrolla en los hogares con mayores índices de pobreza e indigencia, confirman lo ya anunciado por Juan Pablo Terra en décadas anteriores, ambientando la “intensificación” de la agenda de pobreza, con el consiguiente acrecentamiento de intervenciones focalizadas y dirigidas a mitigar los impactos que estas situaciones generan en el desarrollo individual y social. Las nuevas modalidades de prestación, se instalan reformulando áreas de la sectorialidad pública, o desarrollando nuevas propuestas que complementan y/o se ensamblan (o no) con la operativa de los sectores (MIDES- ICP, 2010: 101).

En lo relativo a la política educativa, los cambios mencionados se visualizan por ejemplo en los contenidos que toma la reforma de Rama del año 95, la cual se propuso acrecentar los resultados del sistema educativo, mejorando aprendizajes, abatiendo la repetición y disminuyendo la deserción que afectaba a los sectores más pobres, además de plantear el fortalecimiento de la formación docente y la racionalización de la gestión. En este marco se toman medidas tendientes a aumentar la cobertura para cuatro y cinco años, se crean las escuelas de tiempo completo en zonas consideradas como de “contexto crítico”, se modifica el sistema de alimentación escolar y se introduce

la enseñanza por áreas en la enseñanza media⁹ (Cardozo, 2008; Marrero & Cafferatta, 2008: 186).

Asimismo, se comienzan a desarrollar programas focalizados en la población más vulnerable¹⁰, habida cuenta de que los altos logros en cuanto a democratización de la enseñanza – que acrecientan el acceso de los sectores sociales más pobres, y territorialmente más alejados de los centros urbanos- , hacen visibles importantes brechas en calidad de aprendizajes, asistencia, rezago, e índices de repetición, ligados a las condiciones sociales de origen (Cardozo 2008)

En el área de protección especial o de las políticas de asistencia, se destaca el surgimiento y/o aumento de programas o proyectos socioeducativos dirigidos a niños, niñas, y adolescentes en situación de vulnerabilidad , gestionados por organizaciones de la sociedad civil. En un contexto de recortes de la inversión en el aparato público estatal, la innovación en tecnología social y el acrecentamiento de cobertura de atención, se realiza a través de lo que será denominado según la postura ideológico-política que se sustente, como asociación estado- sociedad civil, tercerización o privatización para la implementación de servicios sociales.

⁹ Si bien la reforma no sugiere reducción ni retiro del estado de su responsabilidad de conducción, y concibe a la educación como un instrumento privilegiado para combatir la pobreza y lograr la equidad, la estrategia utilizada para su diseño y aplicación se caracterizó por la verticalidad, falta de diálogo y personalismo, generando bloqueos y conflictos que comprometieron sus resultados e impactaron en la cultura institucional en cuanto a crear resistencias e imposibilidades de acuerdos para futuros cambios (Marrero, Cafferatta 2008: 186).

¹⁰ A modo de ejemplo, desde la transición democrática, en Educación Primaria se procura atender a las desigualdades de origen definiendo escuelas de Requerimiento Prioritario, luego de Contexto Sociocultural Crítico, iniciando modalidades de Tiempo Completo que extienden tiempo pedagógico. En esta línea, también operan los programas implementados a fines de la década de los 90 desde Mecaep (Mejora de la Calidad de la Enseñanza Primaria) y Memfod (Programa de Modernización de la Educación Media y la Formación Docente). Asimismo, desde la educación no formal, INAU implementa el Proyecto 300 de transferencias monetarias a familias con hijos en situación de calle, a fin de promover la revinculación educativa de los mismos, y el Proyecto de la Calle a la Escuela. Por otra parte, la Asociación Civil el Abrojo, inicia la experiencia de Pedagogía a Cielo Abierto, la cual operará como antecedente del posterior Programa de Maestros Comunitarios.

La convocatoria y por tanto el reconocimiento y estatus que el Estado otorga a estas asociaciones, hallaría fundamento en las críticas reformistas relativas a la ineficacia, lentitud y tendencia a generar clientelas pasivas por parte del estado así como también al clima ideológico y político de la época, que siendo sostenido por los organismos internacionales y también algunos sectores de la izquierda, identifican atributos en las Organizaciones no Gubernamentales tales como: mayor capacidad de llegar a las poblaciones más vulnerables, flexibilidad y velocidad para operar ante necesidades emergentes, mayor conocimiento de comunidades y barrios que propicia procesos de participación local, mayor eficiencia por menor o igual costo, etc.

En este contexto, y desde concepciones que van desde la convicción, el escepticismo y los artículos de fe respecto al potencial integrador de los nuevos programas focalizados, y a los defectos y virtudes tanto del Estado como de las Asociaciones Civiles para su implementación, lo “público no estatal” cobra peso, quebrando un legado histórico de estatismo y universalismo en la distribución de bienes y servicios para la infancia y tornándose en un claro actor en este campo (Midaglia, 2008; Castillo & Milanesi, 2012).

Ahora bien, este nuevo escenario, además de instalar debates político-ideológicos no saldados aún en años posteriores, agrega una capa más de complejidad y fragmentación en el mapa de actores, institucionalidades y acciones dirigidas a la infancia, a la vez que coloca al actor estatal ante desafíos organizacionales, para atender al establecimiento de esta nueva relación entre Estado y sociedad civil.

2.4. De la experticia al aislamiento

“Si tomamos como ejemplo la cuestión de la niñez, podemos observar que alrededor de esta cuestión se aglutinan diversos actores sociales-ONGs, iglesias, grupos de voluntarios, universidades, organizaciones internacionales de cooperación, la Justicia, la policía, la burocracia encargada de los programas gubernamentales, etc. Cada uno de ellos participa en la disputa de significados y definiciones del contenido de esa cuestión social, tal como lo demuestran la sucesión de calificativos y/o sinónimos concurrentes a la niñez: menor, dependiente, vulnerable, carente, desamparado, abandonado, de calle, infractor, ciudadano, y otros. En la disputa por significados y contenidos se constituyen diferentes actores, en un proceso de mutua interpelación. O sea, no solo se atribuyen significados sino también se crean, refuerzan y rehacen identidades”. (Fleury 2000:16)

Más allá de la fuerza que cobran progresivamente los nuevos marcos normativos internacionales relativos a la infancia, la concreción de los derechos referidos a la misma y su ingreso a las agendas políticas y sociales presenta ritmos e intensidades diferenciadas según los contextos socio históricos, económicos e institucionales. Las dificultades existentes para “empujar” la agenda de infancia, se relaciona en parte con la imposibilidad de este grupo poblacional de ejercer presión directa sobre gobiernos o Estados, quedando por lo tanto sujetos a la existencia, tipo y calidad de actores capaces de asumir el ejercicio de su representación (Pilotti: 2001; Midaglia: 2008).

En este marco, Sandra Carli (2004) señala que el debate actual sobre la calidad de las democracias y la capacidad de los representantes para interpretar y expresar demandas del conjunto social, se vuelve aún más necesario en lo que a los niños refiere. Más allá de la calidad o atribución de “fidelidad” a la relación que pueda establecerse entre el adulto representante y

los representados niños, se señalan los riesgos de que los actos de decisión se constituyan en base a traducciones de necesidades mediadas por intereses adultos. Por tanto, cabe plantearse entonces la pertinencia de cierto ejercicio de “sospecha” ante discursos que pretendan erigirse en la “voz de los niños”, analizando profundamente las interpretaciones construidas respecto a los mismos y su realidad.

Hecha la mención a las vicisitudes y puntos de riesgo de la dinámica de la representación, cabe detenerse brevemente en los actores que la ejercen o plantean demandas relativas a la infancia en nuestro medio. Hemos delineado en anteriores apartados, líneas punteadas de fragmentación en el campo de las políticas sociales de infancia, a causa de procesos de especialización y diferenciación inter o intrasectoriales. También hemos señalado la separación entre prestaciones universales y focalizadas, a la interna de las cuales se ubican efectores del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil. Finalmente podríamos agregar a este mapa institucional, la pluralidad y dispersión de acciones emanadas del poder judicial, ejecutivo y/o legislativo, el mercado, las familias, etc.

Como lo ilustra el acápite, estas áreas de actuación, van conformando a su vez áreas de experticia, desde las cuales se disputarán recursos o construcciones de sentido, transformándose entonces muchas veces en áreas de aislamiento, que a su vez, generan el riesgo de trasladarse a la propia población con la que trabajan¹¹.

¹¹ En la experiencia práctica en el campo de las políticas de infancia, es habitual escuchar nominar a niños, niñas o adolescentes a través del concepto que da lugar al programa en el que se inserta. Así se habla de “niños comunitarios” como aquellos que son parte del Programa Maestros Comunitarios, “niños de calle” a los que participan en programas

El estudio de Midaglia de 2008, hace visible esta situación, en tanto destaca la existencia en nuestro medio, no sólo de visiones diferentes, sino de “desconfianzas cruzadas” (op cit: 24) entre operadores del campo de la infancia, las cuales se relacionan entre otros factores, con las adscripciones organizacionales de referencia.

Asimismo, la autora acuña en el estudio, el término de “niñólogos”, advirtiendo los riesgos de que los temas relativos a la infancia queden reducidos a un grupo de expertos sin permear a la sociedad en su conjunto.

A nuestro entender entonces, la existencia de un mapa de entidades y actores fragmentado y permeado por la desconfianza, sugiere costos de transacción y dificultades a la hora de plantearse acciones coordinadas e integrales. También incide en la fragmentación de una cuestión social que ya teniendo dificultades para ser considerada como tal en su globalidad, se separa en múltiples problemáticas balcanizadas y atendidas por técnicos especializados, comprometiendo entonces la posibilidad de generar espacios para su resolución.

dirigidos a esta población etc. Sobre el efecto de construcción de subjetividades y atribución de identidades de las políticas públicas sociales, ver Giorgi (2012), Rodríguez (2012) .

2.5. El surgimiento de redes temáticas y territoriales: ¿la fuerza también hace a la unión?¹² .

Si bien en el apartado anterior hicimos referencia a la existencia de desconfianzas entre actores organizacionales, o a la falta de conexión entre prestaciones y servicios, puede identificarse a partir de los años 90 un movimiento que opera en sentido contrario a la fragmentación, que es el referido a la generación de redes de organizaciones.

En líneas generales, en este período podríamos identificar dos vertientes en la conformación de las mismas: la que busca promover la organización y unidad dentro del tejido asociativo perteneciente al Tercer Sector potenciando su capacidad de incidencia y negociación con el Estado, tanto en lo que refiere a los convenios establecidos o a propuestas de política¹³ (Midaglia 2000, Rossel 2008:171), y la que surge a partir de iniciativas de actores técnicos pertenecientes a servicios estatales o implementados por organizaciones de la sociedad civil, funcionando en torno a problemáticas territoriales comunes, o a las temáticas específicas que abordan (Castillo & Milanese, 2012).

Centrándonos en las segundas, su puesta en marcha se fundamenta en principio en argumentos de carácter técnico, referidos a la necesidad de intercambiar aprendizajes o información acerca de los servicios, para “bien usarlos” y mejorar la orientación a los usuarios y en la intencionalidad explícita

¹² Se utiliza aquí el título de la presentación realizada por el Director de INAU Jorge Ferrando en el 2do Encuentro de Redes Sociales de Infancia y Adolescencia convocado por INAU en julio de 2010.

¹³ En este marco ubicamos por ejemplo a la Red de Infancia, creada en 1983 y promovida en su conformación tanto por Unicef como por el Claeh. La misma opera como organización de segundo orden con el fin de definir criterios comunes de trabajo, pero también para generar capacidad de interlocución con el estado en el diseño de políticas, operando como antecedente de la posterior Asociación Nacional de ONGs creada en 1992.

de lograr acciones integrales e intersectoriales que den cuenta de problemáticas sociales complejas y multidimensionales. Dichos espacios, propiciados y sostenidos en su funcionamiento por efectores técnicos o directores de proyectos, muchas veces hallan dificultades para su consolidación, en tanto las instituciones de referencia valoran que al habilitar a sus técnicos a participar, debilitan los tiempos dedicados a sus estructuras y cometidos internos (Red Acercándonos, 2000:21).

Asimismo, cabe mencionar, que en la mayoría de los casos, estas redes son promovidas desde proyectos de corte focalizado implementados por actores estatales o de la sociedad civil, sosteniéndose en la necesidad de colocar demandas de ampliación de cobertura o de inclusión de las poblaciones con que trabajaban, en los servicios educativos o sanitarios de carácter universalista. Percibiendo la desconexión y falta de diálogo entre intervenciones universales y focalizadas a nivel del propio Estado, estas redes operaron muchas veces a modo de coaliciones “desde abajo”, trasladando preocupaciones y propuestas a los decisores¹⁴.

Si bien no existen evaluaciones claras de los impactos de estos colectivos, diversos estudios señalan que a medida que los mismos se organizan, y ganan sistematicidad, comienzan a generar agenda, logrando niveles de visibilidad y reconocimiento por parte de autoridades municipales o

¹⁴ Es de destacar en este sentido la experiencia del Colectivo Intercalle, el cual siendo integrado por proyectos estatales y de la sociedad civil dirigidos a niños en situación de calle, genera desde su conformación en el año 95 propuestas ligadas a la inclusión educativa y sanitaria de la población con la que trabajan, las cuales son presentadas a autoridades de la educación, el MSP, etc. Asimismo, dicho colectivo realiza actividades de difusión y sensibilización sobre la temática, seminarios nacionales y regionales, etc. En esta misma línea operarán redes como Red Educativa Malvín Norte, Red Enre2 de Parque Rodó, Red Buscar contra el maltrato de Tacuarembó, Red de Infancia de Piedras Blancas, Red Camino Nordeste, etc.

institucionales a nivel de INAU, la educación, etc. (García 2008:29; Pierri 2012: 419).

Al respecto, y particularmente a nivel de INAU, diversos documentos institucionales señalan la necesidad de reforzar el trabajo en redes de infancia y adolescencia, dando centralidad al trabajo en y con las mismas, como parte de las orientaciones de descentralización y territorialización definidas por el Instituto a partir del año 2005.

Dicho organismo, valora que si bien en un momento inicial las redes asumieron de forma efectiva responsabilidades atribuibles al Estado, en un nuevo contexto de políticas, las mismas deben pasar a ser consideradas como una modalidad de gestión, en la cual se incorporan y promueven procesos organizativos comunitarios capaces de sumar esfuerzos y propuestas en torno a los problemas de infancia (García, 2008; Ferrando, 2010; Grupo Articulador de Redes sociales de Infancia INAU, 2010).

2.6. La ausencia de un sistema, y la aspiración a políticas de Estado y a una Rectoría

El contexto generado a partir del año 2005 a nivel de las políticas sociales y ya reseñado en apartados anteriores, presenta impactos importantes y específicos en lo que a la infancia refiere. Ello se visualiza en los avances logrados en cuanto a la disminución de las brechas de pobreza intergeneracional a partir de la implementación de medidas de reforma sectorial con sesgo *pro infancia* (De Armas, 2009), así como en el impulso de cambios en las orientaciones, institucionalidad y modalidades de gestión de políticas y programas.

En este sentido son de destacar la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud que prioriza desde sus inicios el ingreso de niños y adolescentes al sistema, la reforma del régimen de Asignaciones Familiares dentro del Plan de Equidad, o el incremento del gasto público en educación (ampliando la cobertura de las escuelas de Tiempo Completo, procediendo a la universalización de la Educación Física en las Escuelas, o generando nuevos programas que atienden a las situaciones de rezago o abandono educativo).

En lo que refiere a estructura institucional y a la modalidad de gestión, la creación del MIDES configura un nuevo panorama, dentro del cual se destaca la resolución de incluir bajo la órbita de esta cartera al Programa de Infancia y Familia (anteriormente ubicado a nivel de Presidencia de la República), y al Instituto de la Juventud (INJU), estipulando a la vez que la relación del INAU con el Poder Ejecutivo, sea realizada a través del nuevo ministerio (Castillo & Milanesi, 2012).

Los movimientos tendientes a reunir en un mismo esquema organizacional a diversos organismos de la administración pública, sumados al posterior lanzamiento del diseño de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia y el Plan de Equidad (el cual incluye nuevos programas dirigidos a la infancia ejecutados interinstitucionalmente), se corresponderían con uno de los cometidos centrales asignados al MIDES, en cuanto a operar como ente coordinador de las políticas sociales, denotando también la intencionalidad de ejercer dicha función en pro de fortalecer y dar sistematicidad a los servicios y prestaciones de bienestar dirigidos a la infancia.

En este contexto, parece abrirse la posibilidad de avanzar en la concreción de lo estipulado en la CDN y en el CNA, tanto en lo que refiere a concebir a la infancia como una categoría ligada al desarrollo social y no solo como grupo vulnerable, como a concretar la aspiración de lograr un Plan estratégico de largo plazo capaz de involucrar a actores políticos, técnicos y sociales en torno a líneas de acción que trasciendan los mandatos de gobierno comprometiendo futuras inversiones.

En esta línea, la formulación de la ENIA 2010- 2030 concebida como un marco orientador para el desarrollo de “ *políticas públicas con orientaciones éticas y operativas, que fomenten la coordinación y establecimiento de políticas sectoriales integrales dirigidas a la infancia y adolescencia y, en particular, para revertir la situación de exclusión y/o vulnerabilidad social en que se encuentran niños, niñas y adolescentes de nuestro país*” (Comité de Coordinación Estratégica: 2008) se constituye en un elemento clave.

Antes bien, este contexto de oportunidad para avanzar en torno a la superación de fragmentaciones, superposiciones y falta de conducción unificada de las intervenciones públicas relativas a la infancia, coloca nuevos desafíos e interrogantes, que si bien se hacen visibles, parecen quedar sin tratarse en profundidad. Con ello nos referimos a la relevancia que toma en este proceso el Programa de Infancia y Familia del MIDES, en cuanto a capacidad de movilización de recursos, generación de agenda, y liderazgo.

El accionar del mismo y sus resultados, renueva los debates relativos a los componentes requeridos para ejercer conducción y/o rectoría de política en esta área, colocando en cuestión implícita o explícitamente, tanto el rol

asignado a INAU al respecto en el Código de Infancia y Adolescencia, así como el posible bloqueo dado a esta posible función (más allá de quien la ejerza) dada la existencia de rectorías sectoriales en lo educativo o sanitario.

El solapamiento en estas funciones de conducción- coordinación entre el MIDES y el INAU, e inclusive el posible desplazamiento de este último respecto al rol asignado en el CNA en la coyuntura mencionada, son temas abordados en los debates públicos de la ENIA y en algunos documentos preparatorios de la misma, sugiriéndose la necesidad de revisar las posibilidades reales de ejercicio de este rol, dadas las capacidades institucionales con que cuenta el Instituto, y el legado histórico de protección residual que lo matiza (García, 2008; Midaglia, 2008; Castillo & Milanesi, 2012).

Finalmente, y más allá de la riqueza y pertinencia de los debates políticos y técnicos, instalados en este período, y de la capacidad demostrada por diversos actores institucionales en cuanto a proyectar acciones que conjugaran el corto y el largo plazo trascendiendo los intereses sectoriales de las organizaciones públicas y de los grupos de interés, dicho proceso no logra sostenerse, ante los cambios producidos en el segundo gobierno del Encuentro Progresista Frente Amplio, mostrando las dificultades existentes para lograr y mantener coaliciones pro infancia que trasciendan los mandatos gubernamentales.

CAPÍTULO 3: APORTES CONCEPTUALES PARA LA COMPRESIÓN DE LA COORDINACIÓN INTERORGANIZACIONAL PRO INTEGRALIDAD EN POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES.

La preocupación por lograr mayores niveles de coordinación en las acciones de política pública en general y política pública social en particular, se instala en los años 80 en países europeos, americanos y latinoamericanos y se enmarca en las discusiones relativas al proceso de construcción de las políticas públicas y de los sistemas de protección social, en contextos de transformación de la sociedad y del Estado.

Conceptualizaciones como redes, redes de políticas, gestión transversal, intersectorialidad, trabajo asociativo o colaborativo, coordinación vertical y horizontal o gobernanza de redes, siendo formuladas desde ámbitos diversos y aplicadas a distintas realidades, darían cuenta de la relevancia que toma el fenómeno de organizaciones o actores que se articulan a partir de la necesidad de resolver un problema que no puede ser resuelto de forma aislada.

Sobre este tema, se identifican desarrollos conceptuales que si bien parecen en principio formulados desde diversas tradiciones teóricas y de forma independiente, muestran múltiples interconexiones y vasos comunicantes, generando a veces la impresión de que se nombra de diferente manera fenómenos similares, o a la inversa, se define de forma unívocamente difusa, realidades que parecieran distintas.

Asimismo, los textos analizados, aún proviniendo de diversas disciplinas, comparten características tales como: ser en general de producción reciente en

el tiempo, partir de una descripción de contexto acerca del Estado y la sociedad, realizar una retrospectiva de otros enfoques relacionados a la temática agregando particularidades observadas en nuevos estudios de caso o de experiencias comparadas, y, finalmente, ser de tipo normativo, descriptivo y/o analítico. En esta línea, podríamos decir (y muchos autores así lo señalan) que a punto de partida, nos hallamos con una serie de estudios aplicados, que sin lograr conformar un cuerpo teórico acabado, apuntan a dar cuenta de los procesos de coordinación, conformación de redes, de redes de políticas, etc., como una realidad deseable, o bien existente y en desarrollo, a ser visibilizada, comprendida y en la mayoría de los casos perfeccionada.

En el presente capítulo, se toman elementos provenientes de los enfoques y tratamientos mencionados, para aportar a la comprensión de los motivos de la entrada en agenda de los temas de coordinación, su alcance, dimensiones, factores condicionantes y dinámicas. Dado que la literatura específica sobre procesos de coordinación de políticas públicas sociales tendientes a la integralidad (tema de nuestro interés) se muestra como relativamente escasa, en algunos casos acudiremos a otras conceptualizaciones que pueden considerarse asociadas y que a nuestro criterio aportarían a ampliar la visión sobre el tema.

3.1. Razones y contextos para la coordinación.

El relevamiento bibliográfico realizado, permite describir analíticamente al menos tres tipos de razones para fundamentar la entrada en agenda de la coordinación en políticas públicas y políticas públicas sociales en países europeos y latinoamericanos. Las mismas difieren según los contextos y

denotan diversos énfasis conceptuales a ser reseñados primeramente de forma sintética.

Cabe señalar que dichas razones o fundamentos, se formulan en líneas generales a partir de diagnósticos de la realidad (del Estado, la sociedad, o de la relación entre ambos) que pretenden ser transformados. Por tanto, en algunos casos, aquella situación no deseable que se identifica como causa para argumentar la necesidad de procesos de coordinación, al querer ser modificada, se convierte en “razón de ser”, es decir en un horizonte que orienta y da ciertas características y no otras a la acción concreta de la coordinación.

Razones de democracia

En un contexto donde se identifican puntos de agotamiento en la concepción tradicional del Estado como núcleo exclusivo de representación, planificación y conducción de la acción pública, y ante una sociedad que complejiza y diversifica sus demandas dando lugar a la constitución de diversidad de actores a nivel de la sociedad civil y el mercado con capacidad y voluntad de incidir en la política pública, podría decirse que la coordinación halla fundamento muchas veces en razones de democracia.

En este marco, los desarrollos sobre redes de políticas, gobernanza de redes, coordinación social, o algunas acepciones del término intersectorialidad (cuando denominan como sector a la sociedad civil por ejemplo) comparten el reconocimiento de que la hechura de las políticas públicas debe contemplar la interacción de actores estatales, sociedad civil y grupos de interés,

ofreciéndose como alternativa a las formas de coordinación social vía mercado o jerarquía estatal.

Esta perspectiva teórica, que da relevancia al estudio sobre el tipo de actores en relación, su patrón de vínculos, modalidades de intercambio de recursos e información, y reglas y rutinas puestas en juego en la interacción, se desarrolla fundamentalmente en Estados Unidos y en los países europeos, dando cuenta del proceso de conformación de la Comunidad Económica Europea.

Razones de reorganización de los estados.

Desde otras perspectivas, se hace énfasis en la coordinación por razones de reforma de los estados ante los procesos de globalización e integración económica regional, ante los cuales se requiere de nuevas formas de gestión gubernamental capaces de articularse y trascender fronteras. También la coordinación se muestra como respuesta para afrontar los riesgos de fragmentación de la autoridad política y administrativa generados por los procesos de descentralización política, fiscal y administrativa, que al desagregar o localizar territorialmente la solución de problemas produce subsistemas con tendencia a la autonomización (Martínez Nogueira 2010, Repetto 2010, Fleury 1998).

También la coordinación se fundamenta por razones de eficiencia, presentándose como una forma de minimizar superposiciones, redundancias y/o contradicciones entre programas y proyectos en un contexto de reducción de presupuestos, baja credibilidad de los servicios públicos y demandas

ciudadanas para bajar exigencias burocráticas, tiempos y costos en su contacto con los servicios (Peters, 1998).

Razones de integralidad en políticas públicas sociales.

De acuerdo a Cunill Grau, (2005:6) en el marco del surgimiento de nuevas demandas sociales y de la reconceptualización sobre la multidimensionalidad de la pobreza y la exclusión iniciada en la década de los 80, la preocupación por los cuidados a la primera infancia, o las problemáticas de género o de calidad de vida no explicadas con arreglo a una única causa, ambientan la importancia que toma la integralidad en el diseño e implementación de políticas, y con ello las acciones de coordinación para articular prestaciones laborales, sociosanitarias, educativas, etc. A este reconocimiento de los problemas sociales como realidades multicausales, se sumaría la reciente tendencia en los diseños de programas sociales, a tomar a los núcleos o arreglos familiares en su globalidad como sujeto de intervención, o bien al ámbito territorial como unidad, en tanto el mismo es considerado como espacio donde se manifiestan los problemas sociales, y donde la población vive, se reproduce y accede (o no) a servicios, tornándose casi que naturalmente en un ámbito clave para la coordinación intersectorial (Junqueira: 2000).

En consonancia con estos planteos, Repetto (2005, 2009, 2010)) señala que a fines de la década de los 90 el énfasis en la coordinación inicialmente ubicado en la necesidad de conformar una autoridad social (en general asentada en Ministerios Sociales creados a tal fin), capaz de constituirse en interlocutor y disputar poder a las autoridades económicas en cuanto a la

definición de prioridades presupuestarias, se desplaza a concebirla como un mecanismo de gestión tendencialmente horizontal, cuyo objetivo sería articular esfuerzos en torno a programas focalizados de combate a la pobreza.

En este sentido el autor menciona como ejemplo para América Latina, la instalación de programas de transferencias monetarias condicionadas como Bolsa Familia (Brasil), Oportunidades (México), o como Chile Solidario, Familias en acción (Colombia), Ingreso Ciudadano o Tarjeta Uruguay Social (Uruguay). Más allá de sus diversas escalas, formatos y períodos de implantación, dichos programas, comparten el objetivo de impactar sobre la reproducción intergeneracional de la pobreza a través de mecanismos compensatorios del ingreso, asociando a dichas medidas acciones de reforzamiento del capital humano, sea a través de la estipulación de condicionalidades para el mantenimiento de dichas prestaciones, (ligadas a continuidad educativa o atención a la salud), o de la generación de programas complementarios (de mejoramiento del hábitat, empleo protegido, etc.) que operan en esta línea. Estas iniciativas, además de orientarse por una mirada integral acerca de los problemas de pobreza, habrían requerido de acciones de coordinación entre diversos sectores estatales a fin de efectivizarla.

3.2. Nota al pie extensa pero no menor en el punto de partida: qué significa la integralidad como horizonte de sentido en políticas públicas sociales.

Antes de ingresar al concepto de coordinación, cabe detenerse en una mínima consideración sobre aquello que será materia de coordinación (en este caso las políticas públicas sociales), y sobre la integralidad, en tanto es lo que se pretendería lograr en los casos de estudio.

Habiendo trabajado ya en anteriores apartados sobre la configuración histórica del sistema de protección social de nuestro Estado, cabe detenernos a definir con mayor precisión el concepto de políticas sociales¹⁵, dado que aludiremos a las mismas al momento de trabajar sobre la coordinación.

Tomando entonces los aportes de Fleury (2002) y Repetto (2010) , las políticas públicas sociales pueden ser entendidas como el conjunto de intervenciones públicas realizadas por el Estado (como agente institucional con mayor o menor relevancia) destinadas a dar respuesta a los problemas sociales y/o demandas que tienen origen en el proceso de reproducción y socialización de los individuos en una sociedad. Dichas intervenciones regulan o pautan los modos en que se produce el proceso de integración social a la vez que protegen, y/o neutralizan los riesgos o problemas que en dicho proceso pueden presentarse.

Andrenacci y Repetto (2006) aportan elementos para una concepción amplia de las políticas sociales, señalando su intrínseca y necesaria relación con las políticas económicas, así como su carácter histórico, económico, social y cultural. A esto se suma la concepción de que la política social trasciende las acciones de asistencia a los grupos vulnerables (a la cual comúnmente se reduce su definición), incluyéndose en ellas las tareas de regulación o implementación de prestaciones y/o servicios realizadas en el ámbito del trabajo, la educación, salud, vivienda o infraestructura pública dirigidas a toda la ciudadanía.

¹⁵ Cabe señalar que abordaremos a las mismas en términos de intervenciones sociales del Estado y no en su aspecto sistémico.

Por otra parte, se releva cierto consenso respecto a la dificultad existente para definir la política social dando cuenta cabal de su complejidad, en tanto se presenta como un concepto “relacional”. Esto es, que su contenido, toma y otorga diversos sentidos o intencionalidades según la perspectiva social, ideológica y ética que se sustente para definir tanto a la misma, como a otros conceptos asociados como Estado, bienestar, desarrollo social, problema social, hombre, mujer, niño, etc.

Para clarificar este planteo, cabe mencionar los aportes de Fleury (1998) y Giorgi (2006, 2010), respecto a las dimensiones que involucra el concepto, a saber:

- Dimensión Valorativa: si bien las políticas sociales se expresan en una decisión gubernamental, tienen como base una construcción colectiva, un proyecto societario que las moviliza matizando su finalidad o intencionalidad histórico política. Es a partir de la misma que se definen problemas a ser atendidos, se producen discursos sobre los mismos, y se establecen metas y prioridades para su resolución.
- Dimensión estructural u organizativa: alude a que las políticas sociales se materializan y sostienen en reglas de funcionamiento, normas formales e informales y organizaciones.
- Dimensión de conocimiento: son campo de aplicación de conocimiento disciplinar, el cual aporta concepciones e interpretaciones acerca de las necesidades de los sujetos, así como de las causalidades micro y macro de los problemas sociales y su forma de dar respuesta a los mismos.

- Dimensión de poder: las políticas sociales implican un proceso histórico de conformación y caída de actores que disputan y negocian sentidos, proyectos de sociedad, y también posturas relativas a la responsabilidad de los estados y sociedades respecto a los problemas sociales y sus soluciones. También cumplen funciones en cuanto a procesos de legitimación y acumulación en la reproducción de la estructura social, a la vez que definen criterios de redistribución e inclusión de los sujetos en una determinada sociedad.

Tomando en cuenta estos elementos, es de señalar que las políticas sociales operan como políticas de subjetividad en tanto matrizan la experiencia social cotidiana, asignando lugares en el universo simbólico de las sociedades, definiendo el acceso a recursos materiales o culturales, y también a modelos identificatorios que pautan los vínculos. Asimismo, las políticas son portadoras de un componente subjetivo, en tanto se diseñan a partir de imágenes y expectativas colectivas, desde las que se construyen los problemas, las intervenciones y las situaciones deseadas a las que se orienta el cambio (Giorgi ,2006, 2012).

Ahora bien, dada esta sintética definición acerca de las políticas públicas sociales, cabe detenernos en el concepto de integralidad, habida cuenta de que como planteáramos anteriormente la misma opera como una de las razones que fundamentan la búsqueda de coordinación, siendo un concepto utilizado habitualmente para calificar y/o denominar políticas, programas, proyectos sociales y/o enfoques de intervención.

A punto de partida, al buscar dicho concepto en el diccionario de la Real Academia Española (22ª edición, 2001), hallamos que no existe definición para el mismo.

En búsquedas asociadas, se halla “integral” (Del b. lat. integr lis: global, total. Dicho de cada una de las partes de un todo: que entra en su composición sin serle esencial, de manera que el todo puede subsistir, aunque incompleto, sin ella) e “integrar” (del lat integr re: dicho de las partes: constituir un todo. Completar un todo con las partes que faltaban. Hacer que alguien o algo pase a ser parte de un todo. Aunar, fusionar dos o más conceptos, corrientes, etc., divergentes entre sí, en una sola que las sintetice. Contener, (ej. “la coalición ganadora integraba liberales y socialistas”)

Las definiciones mencionadas, sugieren que “hacer” lo integral/ la integralidad se relacionaría con unir, sintetizar, traer partes a un todo, aún siendo divergentes, lo cual parece aproximarse al uso que damos comúnmente a la palabra.

La búsqueda primaria realizada, nos conduce a posteriori al campo de la salud, y más específicamente a los desarrollos ligados a la Estrategia de Atención Primaria de Salud expresada en la Declaración de Alma Ata de 1978, la cual siendo descrita no sólo como una estrategia sino como una filosofía para lograr la meta “ salud para todos en el año 2000”, postula como principios organizadores la concepción de salud como derecho, la justicia social, la acción intersectorial, y la participación comunitaria entre otros. En el texto, se menciona que la Atención Primaria de Salud implica un tratamiento multicausal de los problemas de salud, y una organización de los servicios congruente con

ello, debiendo orientarse los mismos por vectores de continuidad en la atención, integralidad, equidad, eficacia y eficiencia (Organización Mundial de la Salud: 2009).

En este marco, la integralidad aludiría a la concepción de la salud por la cual los sujetos debieran ser concebidos en sus aspectos sociales, biológicos y psicológicos, así como también a una forma de organizar los servicios, de forma que integren acciones de promoción, prevención y tratamiento. De esta forma, pareciera ser que nos hallamos nuevamente con el hecho de que la integralidad se relaciona con una concepción referida a “reunir en un todo” (en este caso los aspectos bio psico sociales si nos referimos a los sujetos), pero también nos adentramos en que la misma pueda operar como un concepto orientador del diseño de políticas y de la organización de servicios.

Asimismo, y siguiendo en las producciones sobre el tema desarrolladas desde el campo sanitario, cabe mencionar el planteo realizado por Araújo de Mattos (2001) desde el análisis del Sistema único de Salud (SUS) instaurado en Brasil a partir de la Constitución de 1988. Dicho autor plantea que la integralidad es un concepto polisémico, que si bien opera como principio directriz de la organización de las políticas de salud en Brasil, trasciende dicho estatus para constituirse en una “imagen objetivo”, un enunciado que estipula un horizonte deseable (el autor llega a plantearlo como valor) tanto para el sistema de salud, como para las organizaciones y personas que lo integran.

La idea de “imagen objetivo”, es tomada del área de la planificación, designando una cierta configuración de un sistema o situación que algunos actores de una arena política consideran deseable. Cabe agregar aún una

precisión desarrollada por el autor, y es la relacionada con que las imágenes objetivo nunca son detalladas ni específicas, sino que se expresan como enunciados generales, siendo capaces por ello de abarcar y contener (y aquí surge nuevamente la idea de un todo que integra partes) variados sentidos, lo cual habilita a aglutinar en torno a ellas actores políticos con “indignaciones” semejantes ante lo existente, y proyectos específicos distintos.

Si bien este planteo se produce en el marco de un análisis del SUS, muchas veces considerado como un sistema de avanzada en cuanto a su capacidad de movilización y transformación de las clásicas culturas medicalizantes y curativas, consideramos que puede ser extensible su aplicación a las políticas públicas sociales en general ¹⁶, tanto en lo que refiere a que la integralidad se constituya una imagen objetivo (o ilusión movilizadora¹⁷), como a su definición difusa (lo cual coincide con lo hallado en el relevamiento bibliográfico).

Ingresando al contenido específico del concepto más allá de las advertencias sobre su carácter polisémico, Araújo plantea: “*Quer tomemos a integralidade como princípio orientador das práticas, quer como princípio orientador da organização do trabalho, quer da organização das políticas, integralidade implica uma recusa ao reducionismo, uma recusa à objetivação dos sujeitos e talvez uma afirmação da abertura para o diálogo*”.

¹⁶ En los hechos, múltiples conceptos y desarrollos producidos en el área de la salud y salud pública han sido históricamente trasladados al campo comúnmente denominado como social. Tanto aquellos más ligados al higienismo, la medicalización y el disciplinamiento, como los más relacionados a la concepción de salud como derecho, acciones de salud colectiva, comunitaria, preventiva, que toman distancia del modelo médico hegemónico (Menéndez, 1984) centrado en la enfermedad, la curación, la priorización del conocimiento especializado de alta tecnología etc., operando desde paradigmas social expansivos (Saforcada, 2010) desde los cuales la producción de salud es concebida como una práctica social, relacionada con condiciones de vida, satisfacción de necesidades y cumplimiento de derechos.

¹⁷ Agradezco a la Ministra de Coordinación del área Social de Ecuador Cecilia Vaca Jones el aporte de este concepto o idea que según su expresión es intencionalmente buscada en su Ministerio al momento de diseñar acciones.

Con ello, refiere entonces a distintos niveles de aplicación de la integralidad, uno ligado a la visión puesta en juego ante un sujeto y sus necesidades (no sólo biológicas y ligadas a sufrimientos) en la práctica cotidiana, otro ligado a la organización de los servicios, los cuales desde una mirada integral, deben poder percibir y atender a esas múltiples necesidades articulando para ello miradas intra e interdisciplinarias y provenientes de otros sectores más allá del sanitario, y finalmente otro nivel ubicado en la hechura de las políticas, que implica el diseño de acciones que tomen en cuenta las demandas espontáneas, diversas y entrelazadas de los sujetos siendo capaces de organizarse no únicamente a partir de la oferta existente.

También la integralidad, abarcaría la idea de que las políticas puedan contener e incorporar en un todo, acciones de promoción, prevención, y tratamiento en salud (lo cual puede ser trasladado a lo social por ejemplo considerando que los programas y proyectos sociales no se limiten al trabajo sobre vulnerabilidades socioeconómicas ya instaladas y sus impactos, sino también a garantizar derechos, proveyendo bienestar y/o protección).

Desde otros aportes, y ya ingresando en el campo de la coordinación pro integralidad, en políticas sociales, cabe mencionar lo planteado por Acuña (2010) y Repetto (2010).

Acuña (Ibíd.) plantea que el clásico recorte de la acción estatal en sectores breva también del reduccionismo presente tanto en la lógica político organizacional que otorga cuasi monopolios de acción a ministerios especializados a modo de unidades discretas desde las cuales se imponen

comprensiones y lógicas de acción casi incuestionables, así como de la lógica disciplinar de los profesionales y técnicos expertos que las habitan.

Dichos reduccionismos llevan a plantear monocausalidades dominantes, sin reconocer la cambiante relación entre la especificidad de una causa y su papel en el conjunto de determinantes de un problema, reduciendo así el entendimiento y el accionar público.

Cuando desde este tipo de configuración institucional y/o de conocimiento se busca la integralidad a través de estrategias de coordinación, se producen fallos, dado que se la considera como producto resultante de la sumatoria de miradas y comportamientos, que confluyen en un punto de llegada, a posteriori de su maduración como posturas. Ante esto, se señala que la integralidad debe ser concebida como un proceso que abarca el momento mismo en que se constituye el problema objeto de la acción pública, la intervención desarrollada, su gestión y evaluación.

Finalmente, podríamos postular la existencia de dos formas de concebir la integralidad: una de tipo restrictivo y otra de carácter amplio. La que denominamos de carácter restrictivo podría ser la que se limita a una visión técnico operativa, en general ubicada a la interna de programas o proyectos que postulan la intención de impactar en diversas dimensiones de un problema que se considera multicausal.

En este grupo podríamos ubicar a muchos programas o proyectos de carácter focalizado implementados desde los 80 en adelante, los cuales en su mayoría portaban la palabra integral cuasi a modo de apellido identificatorio dando lugar a lo que F. Filgueira (s/f) denominó como “focalismo integral”.

Como se ha planteado en anteriores apartados, estos programas si bien pudieron o no tener logros en términos de lograr niveles de integralidad en sus acciones, muchas veces quedaron desconectados por opción o por limitación, de otras prestaciones de carácter universal que podrían haber operado más estructuralmente sobre las dimensiones que estos mismos proyectos abordaban¹⁸.

La concepción que describiríamos como amplia, nos remite a la idea de imagen objetivo que planteara Acuña, e incluye pero trasciende las dinámicas técnicas intraprogramas, para tomar sentido político y formularse otros desafíos. Los mismos se ligan a concebir a los sujetos de intervención como sujetos activos, con conocimiento acerca de sus problemas y capacidad de propuesta para su resolución, así como a organizar las intervenciones no sólo en base al corto plazo y la resolución de la urgencia, sino a la actuación sobre las causas estructurales de los problemas sociales, lo cual lleva a buscar sinergias y coherencia entre sectores y programas tanto a nivel operativo como de decisión, con mirada de largo plazo, y tendiendo a la formulación de un sistema integral de política social, o sistema de protección social.

3.3. Qué es coordinar en políticas sociales. Algunos conceptos y dimensiones para el análisis.

De acuerdo a Repetto (2006:42), coordinar sería “ *el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos*

¹⁸ Habiendo mencionado ya que ante estas situaciones, una de las estrategias utilizadas fue la generación de redes y espacios de coordinación que operaron como coaliciones “desde abajo” colocando demandas y propuestas a nivel de decisores del Estado, cabe agregar que muchas veces, no hallando éstos resultados, se procedió desde algunos proyectos a extender sus áreas de actuación, desarrollando acciones de integración educativa, sanitaria, o cultural por sí mismos. Estas experiencias, paradójicamente fueron en algunos casos tomadas a posteriori por organismos estatales para implementar acciones innovadoras en este sentido.

involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o re- definiendo en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí”.

Asimismo, el autor define a la coordinación como una función estatal que no debe ser confundida con las estructuras formalizadas y creadas para ello. En este sentido, puede ser ejercida de distintas formas, con mayor o menor marco normativo, y poniendo en conexión niveles diferentes de gobierno, sociedad civil y Estado, organismos internacionales y Estado, programas o proyectos de un mismo sector estatal, poderes del estado, etc. (Repetto 2010: 81).

Como lo sugiere la definición inicial, el hacer coordinado no consiste en una simple armonización de intereses, recursos, u objetivos, o logro de sinergias, sino que se constituye en un proceso dinámico, fluctuante e inacabado. Antes bien, el autor mencionado postula la no existencia a priori de una “vocación” pro- coordinación por parte de los actores participantes, una actitud positiva y esperable en ese sentido, sino que ésta se crea a posteriori, al hacer, en la medida que genere resultados, y esos resultados se constituyan a su vez en incentivos para seguir operando en conjunto.

En este marco, Repetto (2006) y Fleury (2003) y Klijn (1998) describen componentes o dimensiones¹⁹ de los procesos de coordinación a ser tenidos en cuenta tanto en el análisis, como en la gestión de los mismos. Con diferencias de matices, estos componentes serían actores, recursos, percepciones y reglas. Por otra parte, si tomamos en cuenta lo planteado anteriormente al definir las políticas sociales, cabe decir que si consideramos que éstas poseen dimensiones valorativas, estructurales u organizativas, de conocimiento, y de poder, dichas dimensiones o componentes, también se hallarán presentes en los procesos de coordinación que tienen como materia dichas políticas. En este marco, es dable plantearnos la posibilidad de fusionar estas vías analíticas de entrada a los componentes o dimensiones de la coordinación, planteando que las percepciones se asocian a las dimensiones valorativas y también de conocimiento mencionadas, las reglas a la dimensión institucional u organizativa, y los actores y recursos a la dimensión de poder.

3.3.1. Acerca del componente instituciones o reglas.

Las reglas hacen referencia a la institucionalidad que hace de marco, que da posibilidades o bloquea la coordinación, sin constituirse en el juego mismo. Desde la psicología de las organizaciones Schvarstein (1991: 96) define a las instituciones como el conjunto de normas, leyes, pautas, creencias, valores, explícitos o no, que regulan la actividad humana y el comportamiento social, señalando lo que debe ser o lo que está prescripto y lo que no puede ser y está proscrito.

¹⁹ La extensa producción de Repetto respecto al tema, parece iniciarse en principio con la visibilización de la dimensión política de la coordinación pro integralidad en políticas públicas, haciendo énfasis en las reglas de juego, los actores y los recursos de poder por ellos movilizados, como forma de buscar comprender las brechas existentes entre el discurso pro coordinación y su concreción real, no explicables sólo a partir de una visión técnica o de gestión. A partir de allí, el análisis de sus textos muestra el cómo la dimensión política se va complementando con el desarrollo de contenidos ligados a la dimensión técnica o de gestión de la misma, antes no desarrollada.

En el lenguaje común frecuentemente se condensan bajo el término institución o institucionalidad lo que aquí entendemos como dos realidades analíticamente diferenciadas esto es, instituciones (como reglas) y organizaciones. Según el autor mencionado, las organizaciones refieren a los dispositivos concretos: los establecimientos, los ámbitos a través de los cuales se materializan en un tiempo y lugar las instituciones (que dan sentido y dirección a las organizaciones) como expresiones de un orden social. La dinámica de la relación entre instituciones y organizaciones, es descrita por Schvarstein a través de los conceptos de atravesamiento y transversalidad, los cuales aluden a las tendencias a la reproducción y mantenimiento de las reglas establecidas y a la capacidad de cambio de las mismas respectivamente.

Habiendo realizado una definición genérica del concepto de instituciones o reglas de juego y organizaciones, cabe volver a mirar a las primeras como componentes presentes en los espacios de coordinación que nos ocupan.

De acuerdo a lo planteado, en los mismos participan sujetos cuyo quehacer e interacción, resultará de las percepciones y significados que estos atribuyen a lo que allí sucede, los cuales a su vez se rigen por las prescripciones que el orden simbólico de las reglas de juego de la coordinación establece en estos espacios. Esto es, qué se discute y qué se acepta como dado, qué tan creíbles y objeto de cumplimiento son los acuerdos logrados, cuáles son los compromisos, procedimientos, premios y castigos, será efecto de las instituciones formales e informales que operan en estos espacios y de cuánto las mismas operan como incentivos.

Finalmente, Repetto (Ibíd.) y Klijn (Ibíd.) señalan que las reglas en juego en el quehacer coordinado no se dan aisladas de las provenientes de las organizaciones a las cuales pertenecen los actores y a su vez de un contexto externo matizado histórica, social y políticamente. A modo de ejemplo, no será lo mismo instituir el quehacer coordinado en un ambiente donde el Estado y sus agencias y actores cuentan con legitimidad y credibilidad como garantes del bien común, estando habituados a prácticas democráticas y transparentes, que en otro donde operen lógicas depredatorias, clientelares o con escasa transparencia, donde negociar se asimile únicamente a conquistar posiciones, maximizar intereses y/o minimizar costos de transacción.

En esta línea, pero agregando un nivel más de complejidad, cabe mencionar que el funcionamiento de las organizaciones (y por ende también de los espacios interorganizacionales de coordinación) no sólo se rige por instituciones formales, en general visibles en lo escrito, en los fines y misiones o los procedimientos, sino que también operan en ellas un cúmulo de cosas no dichas o impensadas (pero no por ello menos obligatorias), que rigen el comportamiento de las personas que las integran, a las que se denomina instituciones informales.

Es desde los estudios de Elton Mayo en la fábrica Hawthorne a comienzos del siglo veinte, que se comienza constatar la incidencia de estas instituciones informales en los procesos productivos, fundadas en expectativas, intereses y redes de relacionamiento y afecto de los operarios. Dichos estudios tirarán por tierra la ilusión de que en las organizaciones sea posible capturar en reglamentaciones o procedimientos la totalidad del espectro posible de las conductas de los sujetos. Asimismo acercándonos en el tiempo, las teorías

organizacionales comienzan a atender a estos aspectos relacionales que se materializan en instituciones o reglas informales, no sólo como un elemento residual a ser neutralizado sino como un componente de la cultura organizacional pasible de ser estudiado e inclusive promovido intencionalmente como factor de cohesión y compromiso con la tarea de quienes trabajan en las organizaciones.

En esta línea, Echebarría (2001) toma los aportes de Putnam (1993) sobre capital social aplicándolo a las organizaciones de gestión pública, y avanzando un poco más en relación al tema de nuestro interés, identificándolo como un componente central en la gestión coordinada o transversal. La noción de capital social formulada por Putnam, en relación a comunidades y sociedades alude a que el grado de presencia de factores socioculturales como el asociacionismo, la confianza y el comportamiento cívico en las sociedades (que pueden ser entendidos como instituciones informales), incide en la mayor o menor potencia que puedan lograr las regulaciones provenientes de las instituciones formales.

Desde este enfoque, se parte del supuesto de que los procesos de coordinación interorganizacional requieren de elementos relacionados con el capital social, los cuales pueden ser considerados y promovidos. Esto es, normas y creencias que posibiliten que las organizaciones puestas en relación desarrollen capacidades de cooperar en pro de un objetivo común, logrando compromisos colectivos sostenibles y basados en vínculos de confianza, identidad compartida y matrices comunes de comportamiento. Ahora bien, de acuerdo al autor, estos elementos parecen un bien escaso en las organizaciones de la administración pública aquejadas por lo que denomina

como burocratías, las cuales así como dan sentido a la necesidad de coordinación, operan como instituciones informales que bloquean la coordinación. Las mismas se caracterizan por lo siguientes elementos :

a) Falta de apoyo al esfuerzo global: dado por la especialización funcional de las burocracias sectoriales que lleva a la constitución de unidades autocontenidas que muchas veces se superponen y/o compiten por presupuesto, sin tener un horizonte común.

b) Baja capacidad de innovación: la aplicación indiscriminada de los principios burocráticos genera muchas veces exceso de formalización de los comportamientos organizacionales, donde la racionalidad administrativa se centra en generar mecanismos de control para evitar el error, que desincentivan el deseo de asumir los riesgos que generan las innovaciones.

c) Insuficiente socialización y ausencia de responsabilidad individual: el funcionamiento centralizado y en base a jerarquía y cadenas de mando, genera brechas entre los ámbitos de decisión y diseño de los de implementación. Esto configura una dinámica donde quien implementa eleva hacia arriba en la organización la toma de decisiones, y dónde quienes deciden imponen estándares de actuación a las unidades periféricas de implementación.

Esto genera un racimo de paradojas donde muchas veces conviven rigideces formales con flexibilidades operativas, donde parece fácil que quien implementa pueda decir “esto a mi no me corresponde hacerlo, no es parte de mi tarea, yo no decido”, desplazando la responsabilidad de dar respuesta a una necesidad planteada por el ciudadano en un servicio a otra “ventanilla” de otro servicio, y dando por tierra la posibilidad de una respuesta integral.

Ante el panorama planteado, pareciera ser que toda intención de lograr acciones integrales a través del quehacer coordinado puede correr el riesgo de convertirse en una especie de ciego acto de fe respecto a las posibilidades de lograr culturas organizativas que basadas en el reconocimiento de la interdependencia y la capacidad de cooperar puedan influir en las percepciones y comportamientos de los actores. En este sentido se abren interrogantes respecto a cuánto de las estructuras e instituciones operantes en los espacios de coordinación pueden restringir comportamientos oportunistas o egoístas así como también si debe entenderse a los actores como sujetos siempre tendientes a maximizar sus preferencias pugnando por favorecerse de las reglas existentes cuando son favorables, o por cambiarlas cuando no lo son.

Avanzando un paso más en esta línea, y retomando lo planteado al inicio, Repetto (2005: 45) parte del entendido de que la lógica de acción política per se, determina que los actores no se hallen interesados en aunar esfuerzos, recursos, etc. razón por la cual asume en principio la existencia de una actitud egoísta y no favorable a la cooperación, que sólo se transformaría con la generación de reglas y acciones que operen como incentivo para modificar dicha actitud.

Al respecto, cabe mencionar algunos de los debates existentes particularmente a nivel de la literatura ligada a las policy networks, (Zurbriggen 2003:6). Desde enfoques institucionalistas y neoinstitucionalistas, se discute si la explicación del contenido o el resultado de una política debe buscarse en la estructura de las redes y los patrones de relacionamiento que ellas determinan, o en las características y comportamientos de los sujetos puestos en relación.

Estos últimos, en general son explicados en la literatura mencionada, desde las teorías de la elección racional, llevándonos a un panorama poco alentador en lo que refiere a la expectativa de poder contar con actitudes pro cooperación, excepto cuando la misma logre mostrarse como más atractiva o con menos costos que la acción individual.

Desde otros enfoques del pensamiento social, ligados a la psicología social rioplatense, a la psicología social comunitaria latinoamericana (Ferullo: 2006 , Montero: 2004) o al trabajo sobre redes, se abre el espacio para considerar que las relaciones que establecen los sujetos, no sólo estén guiadas por intereses egoístas u opciones total o limitadamente racionales, sino por un plexo complejo de necesidades concientes e inconcientes (y no necesariamente racionales) de seguridad o protección, identificación, afectividad, participación o abrochamiento a lo social, a través de la construcción de un “nosotros” que siendo más que la suma de necesidades o deseos individuales, las potencia en su satisfacción y las proyecta a logros comunes.

3.3.2. Acerca de los actores (humanos actores, organizaciones, disciplinas) y recursos de poder.

Al referirnos a ámbitos de coordinación que involucran a organizaciones como actores, nos ubicamos en espacios estructurados o a ser estructurados, que requieren de representantes de cada organización, días de encuentro, periodicidad de las reuniones, etc. Quienes tienen la responsabilidad de participar en estos ámbitos, operarían entonces como “enlaces” o vasos comunicantes de información, de formas de entender los problemas y sus soluciones entre este espacio y el de su organización de referencia. Por lo

antedicho, se pone en juego su capacidad de decodificar, negociar, traducir y acercar lenguajes entre fronteras institucionales.

Los desarrollos sobre coordinaciones y redes hacen énfasis en la importancia de estudiar la estructura y función de las relaciones entre estos actores, como determinantes de su accionar, más que en los atributos de los mismos. En ese marco, se otorga relevancia a los recursos de poder operantes en dichas relaciones. Serán los recursos de poder, en un entramado institucional dado, los que determinen que se materialicen unos intereses y no otros, a la hora de definir programas, proyectos o acciones concretas y los que den mayor o menor poder de acción, autonomía o dependencia a los actores. Los mismos, son descritos por Repetto (2006) como:

a) Recursos políticos: Refieren a la capacidad de liderazgo, de movilización colectiva, de habilidad para negociar, comunicar y argumentar, al apoyo de grupos de interés, del colectivo general o de decisores políticos.

b) Recursos económicos: ligados a contar con presupuesto, o financiación para incidir en las prioridades que se apoyan y no.

c) Recursos administrativos: mandato legal, organización, experticia, capacidad de leer el contexto.

d) Recursos ideológicos: ideas, valores, prestigio moral, concepciones del mundo.

Al hablar de “recursos de poder”, cabe aclarar que el mismo es conceptualizado no como “cosa” que se tiene o no, se quita o se da, sino como construcción y “capacidad para el desempeño de las tareas y

responsabilidades en relación” (Goncalves de Freitas & Montero, 2003: 186). Asumir la presencia de relaciones de poder en toda coordinación, además de permitirnos pensar quiénes están en condiciones para convertirse en actores y quiénes no, y quiénes serán “atractivos” o “estratégicos” para coordinar y quiénes no, nos lleva a visualizar que las coordinaciones a su vez tienen diversa “potencia” y capacidad de generar impactos de acuerdo a las dotaciones de poder que los actores sean capaces de sumar.

Otro punto a destacar en lo que refiere a las dinámicas de relación de actores que movilizan recursos de poder, es el referido a las relaciones entre horizontalidad y jerarquía en estos espacios y a la gestión concreta de estos componentes, en tanto los mismos se caracterizan por ser espacios de coordinación horizontales, con la particularidad de ser promovidos y/o gestionados por el actor estatal. Esto nos coloca en el escenario de lo que tanto Loiola y Moura (1996) como Mandell describen como redes mediadas, donde el estado opera como centro articulador definiendo rutas de origen y destino de información, recursos y tareas sin constituirse en una autoridad en términos de jerarquía, restringiendo su accionar a la conducción e integración de los actores intervinientes, promoviendo efectos de conexión, comunicación, colaboración o negociación respetando la autonomía de los participantes.

En esta línea finalmente, Molina y Licha (2005), advierten sobre los riesgos de atender únicamente a la coordinación horizontal interorganizacional sin considerarla simultáneamente con la coordinación vertical que conecta niveles de decisión, gestión e implementación intraorganizacionalmente. En los casos en que la coordinación horizontal o interorganizacional se produce a nivel de la implementación, los autores sugieren el cuidar la conexión de las

decisiones tomadas, con los cuerpos organizacionales sectoriales o con los niveles superiores de gobierno a fin de evitar nuevas fragmentaciones, o bien fracasos, en tanto lo decidido interorganizacionalmente no halle eco a la interna de las organizaciones participantes. Lo mismo aplica en sentido inverso; cuando la coordinación interorganizacional se produce en niveles de decisión y se pretende que esto se traduzca en acciones concretas a ser implementadas, se requiere de coordinación vertical o intraorganizacional a fin de mandar a los actores sectoriales ubicados en niveles operativos. Los puntos señalados, indicarían que la consideración de recursos de poder a la interna de los espacios de coordinación, debe tener un correlato con los recursos de poder que los actores que participan como representantes organizacionales en los espacios de coordinación detentan a la interna de sus organizaciones.

3.3.3. Acerca de estructuras organizativas y procesos de gestión.

Hemos señalado ya que la coordinación de políticas sociales puede ser entendida como una función, en este caso asumida por el Estado, y que la misma puede ser realizada de diversas maneras más o menos formalizadas, dependiendo del alcance o complejidad de aquello a ser coordinado.

En este marco, cabe tomar los aportes de Cunill Grau (2005) respecto a la intersectorialidad, la cual se muestra asociable sin mayores dificultades a lo que entendemos en este estudio como coordinación interorganizacional (entre sectoriales), y que otros autores denominan como coordinación intersectorial.

A punto de partida, la autora mencionada, define la intersectorialidad como la integración de objetivos y procesos de sectores, a fin de solucionar

problemas sociales de carácter multidimensional, hallando dos acepciones posibles para la definición de sector.

Por un lado, el concepto referiría al criterio organizativo asumido por los gobiernos, desde el cual se definen competencias y recursos presupuestales que se asignan a ministerios u otros organismos, estando los mismos asociados a áreas especializadas de conocimiento. Así es habitual hablar de sector salud, educación, vivienda, etc. En la segunda acepción, los sectores o sectoriales, remiten a lógicas de acción colectiva, a partir de lo cual se habla por ejemplo de sector público, social u empresarial²⁰.

En este marco, se plantea que la intersectorialidad, cuestiona dos postulados básicos de la gestión social: el de la estructura de la administración pública organizada por especializaciones, y el de mecanismos de asignación presupuestaria organizada por partidas sectoriales.

Ahora bien, dado este panorama, cabe analizar el cómo se hace o materializa la intersectorialidad en los aspectos ligados a estructuras organizacionales y procesos. En este sentido, Cunill Grau aporta dos conceptos guía para describir los arreglos organizacionales por ella relevados en un estudio que toma experiencias de países latinoamericanos: cobertura e inclusividad.

La cobertura refiere a la extensión de la materia de la coordinación. Esto es, si comprende a la totalidad de las políticas públicas (incluyendo económicas y sociales por ejemplo) o dentro de las políticas sociales si refiere a todas o a alguna en particular.

²⁰ Dado el interés de nuestro trabajo, nos centraremos en la primera acepción de intersectorialidad o coordinación intersectorial.

El grado de inclusividad, refiere a fases de la gestión, o sea, si la coordinación intersectorial comprende sólo al diseño y formulación de políticas o programas, o involucra también a la fase de implementación.

Las posibles combinaciones entre cobertura e inclusividad, darán lugar a diversos arreglos, sean ámbitos específicos de trabajo o procesos de gestión. A continuación y a modo ilustrativo, se muestra a través de un cuadro las combinaciones posibles, incluyendo simplemente como ejemplo, las formas organizacionales identificadas por la autora en su estudio.

Alcance Inclusividad	Totalidad de las políticas públicas	Solo políticas sociales	
		Todas	Algunas
Formulación e implementación	Estructuras gubernamentales regionalizadas y suprasectoriales	Metodologías de gestión integradas, basadas en territorio y población.	Sistemas de gestión en red, basadas en territorio y familia.
Formulación y coordinación	Ministerios suprasectoriales. Cámaras o comités coexistentes con ministerios sectoriales	Gabinetes o Comités sociales, coexistentes con ministerios sociales	Comisiones coordinadoras de políticas sociales específicas

Cuadro 1: Presencia de la intersectorialidad en el gobierno y gestión de lo social (casos tipo). Fuente: Cunill Grau (2009: 9)

A partir de lo desarrollado hasta aquí, cabe realizar algunas apreciaciones. La primera refiere a la pregunta que se plantea respecto a qué grado de alcance y/o inclusividad deben tener los procesos de coordinación, si se busca generar impactos en cuanto al logro de integración e integralidad, habida cuenta de que en general se parte de estructuras gubernamentales sectorializadas, y de los elementos ya mencionados en apartados anteriores respecto a actores, diferencias de percepciones, etc.

En esta línea, Peters (1998) coloca el interrogante acerca de en qué nivel es más necesario hacer énfasis en la coordinación, es decir, si los esfuerzos deben concentrarse en los niveles de decisión sobre la formulación y diseño de políticas y programas ubicados en instancias centrales (haciendo énfasis en el carácter político del quehacer coordinado) o si debe promoverse la coordinación en los niveles de gestión intermedia e implementación destacando el carácter técnico y/o administrativo de la misma.

Respecto a ello, la bibliografía relevada, sugiere que la opción por la ubicación, el grado de inclusividad o cobertura, por una estructura u otra, dependerá de las condiciones históricas de cada Estado, sus capacidades, restricciones fiscales, organizacionales y político institucionales, trayectorias de recursos humanos, o problemas a ser abordados. Aún así, algunos autores arriesgan sugerencias.

Sobre el grado de inclusividad por ejemplo, Sonia Fleury (2002: 244) señala que muchas veces el fracaso de las intenciones de coordinación se produce a

la hora de implementar aquello que se acuerda en niveles de formulación o decisión, de lo cual se desprende la necesidad de atender a la misma, y no dejar librada la coordinación sólo a las instancias de diseño, separándolas de las de implementación.

Ello coincide con lo planteado por Cunill Grau (2005), la cual citando a Rufián y Palma (1990) destaca que la búsqueda de intersectorialidad no debe limitarse únicamente al cuestionamiento conceptual a la especialización de las políticas sociales generando mancomunidad de sentido y objetivos comunes, sino que la misma debe generar también pautas de acción para la implementación.

Por otra parte, Repetto (2010:81) se muestra muy contundente respecto a advertir sobre los riesgos de fusionar en un mismo organismo u estructura funciones de coordinación e implementación, sugiriendo que gobernar, coordinar u implementar un campo de política, requiere diversas lógicas, tiempos, exigencias y capacidades, que de acuerdo a nuestra interpretación, sería difícil aunar en una misma entidad.

Finalmente, en lo que respecta a la inclusividad, y relación entre formulación e implementación coordinada, cabe mencionar que la misma puede realizarse a nivel de la decisión política, de los mandos medios organizacionales, y también en el ámbito técnico operativo, definiendo diversos tipos de arreglos para ello.

En este sentido, partiendo de los aportes de Cunill Grau, de Veiga y Bronzo (2005), y también de la experiencia práctica, mencionaremos algunos de los formatos posibles, a modo de tipología provisoria:

- Ámbitos que se centran en la formulación de agendas macropolíticas concertadas que orientan luego estratégicamente el accionar de cada sector (ubicados en general en niveles de decisión política de carácter central).
- Ámbitos que operan como espacio de intercambio y definición de grandes líneas de orientación programático y política, cuya implementación queda a cargo de un sector en forma predominante.
- Ámbitos que tienen por objetivo acordar y armonizar sistemas de prestación de servicios estableciendo colectivamente mecanismos o procedimientos que luego son aplicados en los diversos organismos vía coordinación vertical (ubicados en niveles de decisión técnico política de escala nacional).
- Ámbitos de carácter técnico político con responsabilidades de formulación y diseño programático, conectados a otras instancias de carácter ejecutivo también interorganizacional, estableciendo una suerte de “cadena de producción” interorganizacional que llegan a nivel territorial local
- Ámbitos que operan a nivel exclusivamente de la implementación, buscando complementariedades y sinergias, pero también ampliación de posibilidades de incidencia sobre los niveles decisorios de las organizaciones a las cuales los integrantes pertenecen.

Pasando ahora a aspectos ligados a la cobertura de los procesos de coordinación, cabe mencionar los aportes de Repetto (2010:81), el cual sugiere (a la luz de la experiencia de los programas de transferencia de renta de gran

escala), que es más viable plantearse la coordinación a nivel de programas de gran extensión e impacto tendiendo a la integralidad, que aspirar a coordinar todas las políticas públicas desde un Gabinete intersectorial. Ello se fundamenta en que la experiencia de dichos programas pareciera resultar exitosa debido a la alta y sostenida valoración política de las figuras presidenciales y los ministerios de economía – que opera a la interna del programa dando respaldo, pero también como señal a los otros actores llamados a la coordinación- , así como por el hecho de contar con claras reglas operativas de funcionamiento y recursos financieros propios, que pudieron ser utilizados como factor convocante para la acción conjunta de las sectoriales²¹.

Finalmente, nos detendremos en la relación entre estructuras de coordinación pro integralidad, y procesos de planificación programática y presupuestal. Variados autores advierten sobre las situaciones en que los ámbitos de coordinación logran acuerdos plasmados en planes de acción, sin considerar su respaldo financiero presupuestal, lo cual genera riesgos de viabilidad para lo acordado (Repetto: 2010; Cunill Grau: 2005; Martínez Nogueira: 2010). Por lo antedicho, se plantea la necesidad de asegurar el financiamiento de la intersectorialidad, tanto en lo que refiere por ejemplo a que la misma gestión de la coordinación requiere de contar con recursos financieros (para realizar documentos, actividades integradas, etc.), como a lo relacionado con la ejecución de acciones programáticas o proyectos coordinados. En este sentido, muchas veces, la planificación presupuestal de los gobiernos

²¹ La reflexión realizada por el autor, nos coloca la pregunta de cuánto este tipo de programas impactan en las sectoriales en definitiva, o se configura a través de ellos, una reedición de la experiencia de programas by pass señalados por Midaglia en la década de los 90.

realizada por rubros por especialidades y quinquenalmente, opera como una clara restricción para el hacer integrado.

3.3.4. Requerimientos para la dinámica del quehacer coordinado.

Luego de haber identificado a los actores, reglas, y recursos de poder como componentes de los procesos de coordinación, y situados en un estudio que pretende aproximarse al funcionamiento de los ámbitos donde dichos procesos se materializan, cabe hacer mención a algunos de los requerimientos de su funcionamiento.

En la bibliografía relevada se destaca como un ingrediente clave el hecho de que los actores de la coordinación, se vean ligados e interdependientes a la hora de resolver un problema, y con expectativas de hacer en conjunto. Por otro lado, esa expectativa debiera ordenarse en torno a fijar prioridades, metas y productos a lograr, y asignar responsabilidades en torno a los mismos. Asimismo, se señala la necesidad de evaluar los avances y retrocesos que se dan en el proceso de construcción colectiva, así como la forma en que se procesan los acuerdos y los disensos. Si bien se hace énfasis en la evaluación y monitoreo de los procesos de coordinación en sí mismos, también pareciera deseable dar cuenta del diferencial que este hacer coordinado aporte o no en la fase de implementación de la política .

Por otra parte, coordinar requiere recursos: financieros, pero también humanos, de tiempo. Muchas veces entonces pareciera establecerse una tensión en relación a que los recursos que se vuelcan en el afuera, pueden debilitar el sector u organización de la que se proviene. Más aún cuando se toma en cuenta que la productividad del hacer en conjunto, sea más lenta, más

difícil de visualizar en impactos a corto plazo, y con mayores costos de transacción. En este punto algunos autores mencionan que en los espacios de coordinación debe operarse con lógicas instrumentales y dialógicas a la vez, de logro de productos pero también de construcción de procesos.

3.3.4.1. El difícil requerimiento de la confianza

Un elemento mencionado reiteradamente como requerimiento para la coordinación pero escasamente desarrollado en la bibliografía relevada, es el relacionado con la confianza.

La presencia de este “ingrediente” parece contar con alto nivel de consenso, y casi nulo tratamiento en la bibliografía, presentándose como una temática atravesada no sólo por componentes psicosociales y vinculares, sino también políticos.

Habiendo hecho mención a la misma como parte de las instituciones informales en juego en la coordinación, aquí nos detendremos brevemente en ella.

Norbert Lechner (1985) aborda la temática de la confianza en el marco de su reflexión sobre la democracia como experiencia cotidiana de un orden colectivo y deseado en el contexto particular de una América Latina atravesada por crisis sociales y gobiernos autoritarios. En este sentido, se plantea explorar las dimensiones subjetivas de la democracia, esto es, el sustrato cognitivo afectivo de la misma, para obtener un punto de vista diferente de la política. En este sentido, postula que la política está constituida por miedos y deseos y no

sólo por dinámicas institucionales, estrategias de actores, o condicionamientos económicos.

De acuerdo al autor, parte de la estructuración de la institucionalidad democrática y de su viabilidad, se relaciona con la continuidad en el tiempo, y la previsibilidad, siendo un componente de la misma por ejemplo las elecciones periódicas, las cuales permiten anticipar cuándo pueden ocurrir los cambios sociales ligados a las alternancias de partidos. Otro componente, descrito por él como limitado pero de relevancia práctica, será la confianza, en tanto permite controlar la inseguridad por el futuro a través de incrementar la incertidumbre aceptable.

En este marco Lechner (1985: 391) plantea:

“¿Cómo se produce una relación de confianza? La confianza no se puede exigir del otro, se comienza entregándola, comunicando al otro una autorepresentación de sí mismo en el tiempo. La confianza es pues una anticipación arriesgada. Uno se compromete a determinada conducta futura sin saber si el otro responderá. En cuanto se establece una relación de confianza, existe una obligación recíproca. Sólo conquista confianza quien participa de la interacción, ofreciendo oportunidades de que su autorepresentación sea sometida a pruebas, aprendiendo a incorporar expectativas ajenas a la propia imagen. Quien no se expone, quien se muestra desinteresado en la opinión ajena, puede ser un factor calculable, pero no un actor confiable (...) La confianza anticipa un futuro determinado, pero también la eventual refutación. Nunca hay información total y fidedigna acerca del futuro: confiar es reflexionar la inseguridad”.

Dado que la cita extraída no parece necesitar comentarios agregados, cabe mencionar algunos efectos prácticos de la confianza también señalados por el autor, como por ejemplo el hecho de que la misma contrarresta la escasez de tiempo, en tanto que si se confía, es más fácil delegar y compartir tarea, mientras que si se desconfía se consume más tiempo porque cada decisión requiere de más información considerada segura. Si bien este señalamiento podría ser considerado intrascendente, se vuelve significativo al pensar en dinámicas colaborativas en el campo de acciones públicas.

Otro desarrollo importante realizado por Lechner, es el que refiere no ya a la confianza interpersonal, sino a la denominada “confianza política”, también nombrada múltiples veces en la literatura referida a redes y coordinaciones. Si se entiende a la misma como una relación intersubjetiva que se desarrolla en la interacción social, en una secuencia temporal (porque es ofrecida, aceptada y devuelta, probada, y confirmada), pareciera ser que la misma juega tanto en las relaciones establecidas entre los actores políticos, (los cuales tienen en general más incentivos a desconfiar entre sí, exceptuando situaciones en las que se perciba que la desconfianza pueda desencadenar una reciprocidad negativa, o que haciéndose excesivamente visible la misma, genere desencanto e inseguridad acerca de la “ clase política”) como entre ellos y la ciudadanía, dado que el político es investido de expectativas de futuro en base a su compromiso de acción, en cada mandato.

Pasando a otros aportes, Goncalves de Freitas y Montero (2003: 194) por otra parte, definirán la confianza como *“el deseo y la disposición para entablar y sostener una relación de intercambio recíproco, en un plano de igualdad y sin*

mediaciones de segundas intenciones atribuidas por una parte de la relación a la otra”.

Los planteos tanto de Lechner como de Montero, traen a colación aspectos ligados a la capacidad de involucrarse en una interrelación, y a la voluntad y capacidad de establecerla, pero también de sostenerla en el tiempo. Esto implica tomar en cuenta que la confianza se construye y ejerce por “presencia” y en el contacto de los diversos actores, de forma estable, en estos espacios²². En este sentido, cabe mencionar que los espacios de coordinación, como procesos organizativos colectivos, atraviesan momentos de logros pero también de desánimos, y esto muchas veces se traduce en ausencias y/o rotaciones de las personas que participan. Esto atenta contra la continuidad del trabajo, y por lo tanto en el establecimiento de relaciones que se perciban como “seguras” o confiables.

Otro elemento ligado a la construcción de la confianza, es que el refiere a cómo se reconoce y generan efectos de “autoría” cuando de procesos colectivos de este tipo se trata. En este sentido, un factor que socava la construcción de confianza, es el que se liga a actitudes de excesivo protagonismo o demanda de reconocimiento individual o institucional cuando se obtienen éxitos.

Por otra parte, es de señalar la importancia que estos ámbitos pueden tomar como espacios de “afectividad, filiación y solidaridad” (Goncalves de

²² Cabe aquí señalar la potencia que cobra la circulación de información y la posibilidad de contacto a nivel “virtual”. La comunicación a través del intercambio de correspondencia electrónica, permite “extender” en forma fluida el contacto que se establece en las reuniones, a través de realización de actas de trabajo, propuestas de agenda colectiva, recuerdo rápido de convocatorias, etc. que circulan a tiempo real.

Freitas & Montero, 2003: 186) que pueden promover y generar confianzas. Muchas veces se observa, que por el hecho de no estar mediados por lógicas de jerarquía, o centrados en problemas inmediatos de la gestión (con las presiones que ello genera), esto permite a los diversos actores operar con mayor espontaneidad o con menos “restricciones” a la hora de intercambiar informaciones, o compartir aprendizajes y experiencias.

Otro elemento a ser considerado como parte de la construcción de confianza, es el referido al efecto de “personificación” organizacional habilitado por los espacios de coordinación. Con esto nos referimos a que estos espacios de interacción, permiten ubicar “caras”, teléfonos, mails y formas concretas de activar contactos rápidos entre organizaciones, operando muchas veces como eficaces “atajos”, que sustituyen o potencian procedimientos burocráticos de interrelación, que se sienten comúnmente como arduos, impersonales, e inefectivos, dado que no se puede establecer la “trazabilidad” de la interacción que se pretende iniciar o se inicia.

Ahora bien, si bien es importante visibilizar y resaltar la potencia de la confianza y de los vínculos personales no sólo para lograr un quehacer coordinado sino para humanizar la gestión de las políticas, programas y proyectos sociales, se arriesga mucho, si se deja librada la interacción a coyunturas relacionales, conocimientos, simpatías o antipatías entre personas. En este sentido, la experiencia indica la potencialidad de protocolizar las interacciones, y partiendo de personas particulares, proyectarlas a prácticas que puedan, sin ritualizarse y/o burocratizarse (en el sentido negativo del término) establecerse en el tiempo, e incorporarse como cultura institucional.

3.4- Fragmentar- coordinar- articular- cooperar: ¿estados evolutivos?

En el hacer compartido, podríamos ubicar niveles de profundidad, en tanto se avance en la construcción de confianza, reglas de juego, y también en la concreción de objetivos.

En este sentido, variados autores (Peters: 1998, Licha y Molina: 2005, Rovere y Tamargo: 2005, Repetto: 2010) identifican grados o etapas para dar cuenta de la coordinación como un proceso que aún siendo no lineal, y presentando avances y retrocesos, tiene diversos momentos. Los mismos, son en general descriptos analíticamente tomando en cuenta los vínculos o grados de interdependencia que se van logrando, o bien considerando el tipo de actividades o productos desarrollados y su complejidad, infiriendo desde allí, el grado o intensidad de relacionamiento logrado. Asimismo, en algunos casos se identifican y/o sugieren actividades o diseños de herramientas específicas que pueden consolidar el trabajo en una etapa, el pasaje a la siguiente, o inclusive evitar el retroceso cuando el proceso organizativo se ve debilitado.

En la línea de identificar grados o fases en el trabajo coordinado, resultan útiles los señalamientos realizados por Rovere y Tamargo (Rovere y Tamargo 2005: 5) en cuanto a que muchas veces se valora la potencia de las redes o de los ámbitos de coordinación por su capacidad de convocatoria o cantidad de integrantes, lo cual en muchos casos poco significa.

Antes bien, proponen observar el grado de asociatividad de las mismas, el cual aludiría a los niveles de construcción de vínculos o relacionamiento que habilitan a mayores o menores posibilidades de producción conjunta. En este

marco, presentan un esquema que resulta clásico para quienes operan a nivel de redes y que asocia tipos de acción con grados de vínculo logrados.

NIVELES o FASES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LOS VÍNCULOS		
Reconocer	que el otro existe, como interlocutor, aún como adversario, supone y genera:	ACEPTACIÓN
Conocer	lo que el otro hace, lo que el otro es, supone y genera	INTERÉS
Co- laborar	prestar ayuda de forma esporádica, supone y genera:	RECIPROCIDAD
Co-operar	compartir actividades, conocimientos y recursos supone y genera:	SOLIDARIDAD
Asociarse	sostener proyectos o iniciativas conjuntas, supone y genera:	CONFIANZA

Cuadro 2. Niveles o Fases en la construcción de los vínculos. Fuente: Rovere & Tamargo (2005)

De acuerdo a lo observado en el cuadro, el pasaje de la aceptación del otro/s a la confianza, denotan grados de asociatividad o interdependencia, y se asocian a acciones concretas (descriptas en la segunda columna). Nótese que el autor describe por ejemplo que el asociarse para sostener proyectos o iniciativas se liga a la confianza, utilizando la expresión “supone y genera”. Quizás sea evidente, pero cabe señalar que poder realizar y sostener proyectos en forma conjunta supone la existencia previa en este caso de confianza, pero a la vez, el logro de esa producción conjunta, genera y fortalece la misma.

En este marco, estamos planteando que producción concreta e interdependencia o grados vinculares, deben ser analizadas en conjunto como pares dialécticos, haciendo énfasis tanto en el proceso como en el producto del mismo. Desde aquí cabe plantear los riesgos de evaluar los ámbitos de coordinación únicamente a partir de su productividad visible, sin visualizar su proceso y viceversa.

Al respecto, vale mencionar que si bien muchas veces las redes o ámbitos de coordinación y sus vínculos parecen volverse un fin en sí mismo, (generándose valoraciones negativas al percibir baja productividad en relación al tiempo y los recursos destinados), debe considerarse que el proceso organizativo más allá de las fases descritas, transita un tiempo inicial en el que su trabajo está centrado en constituirse, consolidarse, presentarse, reconocerse, generar reglas de juego, o mantener la motivación (tarea que se acrecienta si existe una alta rotación de integrantes). En los casos exitosos, este tiempo da lugar a otro, en el cual se identifica claramente un sentido último de la organización colectiva que anteriormente no existía, o donde simplemente se resignifica el sentido preexistente (quizás formulado en documentos, convenios, etc.), pasando a ser el mismo significativo y orientador de la acción para los integrantes. Esto claramente pone en movimiento al colectivo, dentro de sí mismo, y hacia el afuera.

El cambio mencionado de un momento a otro, es denominado por Tamargo y Rovere como pasaje del estado de “red en sí”, a “red para sí”, y dicho movimiento en general no es puntual, ni se produce de una vez y para siempre. Tampoco estos momentos se presentan mágicamente, sino que son procesuales, y a veces inidentificables cuando se los transita.

Por otra parte, los mismos pueden ser promovidos por quien coordina o por los integrantes, lo que requiere al decir de Rovere de la capacidad para leer expectativas potenciales, factores de unidad en la diversidad, o lo que denomina como “gérmenes de futuro”. Los mismos permiten que los integrantes puedan trascender y extender la mirada dada por su pertenencia de origen y por su ubicación en el colectivo, facilitando la entrada en tarea y por tanto la superación de actitudes de autosuficiencia, dependencia o simplemente resistencia.

Desde la psicología social, Pichon Rivière (1985: 154), menciona que la integración a experiencias colectivas grupales de diverso tipo, movilizan en los sujetos dos ansiedades básicas, una denominada como miedo a la pérdida, ligada al temor de perder o verse compelidos a modificar esquemas referenciales conceptuales o de comportamiento ante los requerimientos del funcionamiento colectivo, y la otra llamada miedo al ataque, relacionada con la inseguridad proveniente de la posibilidad de verse interpelados por posturas o comportamientos por parte de los colectivos, o de la desinstrumentación percibida para afrontar la tarea que se propone. A modo de ejemplo, en la experiencia de los ámbitos de coordinación, esto se pone en juego cuando representantes institucionales ponen en cuestión el funcionamiento o ausencia de respuestas de otra institución también representada en dicho espacio, o cuando un integrante percibe falta de respaldo a la interna de su organismo para tomar decisiones requeridas por el colectivo ante una tarea propuesta. La visualización y trabajo sobre estas situaciones, reconociendo limitaciones pero también potencialidades de cambio en unos y otros, permite la superación de

resistencias, y también la conformación de un esquema referencial y operativo²³ común, que permite avanzar.

Desde los enfoques de la administración pública y las políticas públicas, el politólogo Guy Peters (1998) describe también como se mencionara, escalones existentes en la coordinación de políticas, los cuales de acuerdo a Licha y Molina (2005), se diferencian por la complejidad de aquello que es materia de coordinación, así como por la autoridad o poder requerido para lograrlos. Dichos escalones son definidos:

Primer escalón: es denominado como de coordinación negativa (podríamos decir también fragmentación), y refiere a cuando las organizaciones trabajan de forma independiente y especializada.

Segundo escalón: siendo el primero de coordinación positiva, implica el reconocimiento mutuo entre los actores, así como la percepción de que operando juntos se puede mejorar una situación establecida. De acuerdo a Repetto (2010) los lazos establecidos en este nivel son puntuales y cortos en el tiempo, y en general involucra a niveles técnico operativos.

Tercer escalón: es identificado como un nivel de integración de políticas, donde se requiere revisar y/o reformular objetivos o metas preexistentes en cada organización, para lograr acuerdos sobre nuevos objetivos. Esto pone en juego conflictos y niveles de negociación, donde muchas veces se requiere la intervención de las máximas jerarquías. En general este tipo de coordinación

²³ Los autores de la psicología social rioplatense, describen que al momento de integrarse a una situación grupal, todos los sujetos portan un Esquema Referencial Operativo (ECRO) integrado por un conjunto de experiencias, conocimientos y afectos con los que un individuo actúa. Dicho ECRO se ve movillizado ante la situación de interacción, y ésta resultará exitosa o productiva en tanto se logre modificar, adaptar activamente e integrar a un ECRO grupal, sustentado en el común denominador de los esquemas previos preexistentes en los diversos integrantes.

se ejerce a nivel de comités intersectoriales, o consejos consultivos, donde participan niveles medios y altos de jerarquía en la gestión.

Cuarto escalón: este nivel de coordinación sería el de más alta complejidad y alcance, en tanto refiere al diseño de estrategias articuladas de gobierno, en un marco global de desarrollo económico y social. Lo aquí planteado, tiene niveles de correspondencia con lo que Martínez Nogueira (2010) denomina como búsqueda de coherencia entre visión país, estrategias para alcanzarlos y medios (entendiendo por estos últimos a las políticas transversales y sectoriales y sus programas, proyectos y actividades), buscando que los mismos sean sinérgicos, acumulables y no contradictorios. Ello supone establecer una visión de futuro, materializada en matrices básicas que orienten los criterios de decisión a nivel de cada política, así como lograr consistencia de objetivos entre políticas de política exterior, protección de recursos ambientales construcción de capacidades estatales, desarrollo de innovación, e inserción en el mundo y los mercados.

Si bien el autor plantea a partir de la tradición pluralista de Dahl (1961), y de la teoría de la organización de Simon (1947) la dificultad de logro de tal nivel de coordinación, (debido a limitaciones cognitivas de los actores, su diversidad, potencialidad de surgimiento de conflictos, y tensiones dadas por las múltiples arenas en las que juegan y por tanto se comprometen), también señala la validez y necesidad de asumir los desafíos de este tipo de coordinación, mencionando a la vez casos virtuosos en países como Finlandia, Chile y otros.

Los escalones de la coordinación mencionados por Peters, se grafican en el cuadro siguiente:

NIVEL	TIPO DE COORDINACION	RESULTADOS
I Básico	Comunicación entre actores y entes	Delimitación y clarificación de roles y funciones
	Consulta a actores y entes	
II Intermedio	Negociaciones para evitar divergencias entre actores y entes	Negociación
III Intermedio avanzado	Construcción de consensos a nivel interorganizacional	Concertación entre actores y sectores
	Arbitraje del gobierno central para resolver diferencias interorganizacionales	
IV Avanzado	Establecimiento de parámetros organizacionales	Alineación estratégica
	Definición de parámetros gubernamentales	
	Estrategia general de gobierno	

Cuadro 3. Niveles de Coordinación. Fuente: adaptado de OECD, Puma (1996) Peters (1998).

Finalizando este apartado, cabe señalar a partir de los enfoques utilizados para describir los posibles “estados evolutivos” de la coordinación, que la misma no parece producirse por generación espontánea o naturalmente. En efecto, lejos estamos de una realidad donde pueda plantearse ingenuamente “es mejor y más disfrutable hacer juntos” (que por cierto lo es en la mayoría de

los casos), sino que por el contrario, asumir la necesidad de “pensar y hacer en red”, como estrategia intencional de acción técnica o política, genera efectos de “desterritorialización” disciplinaria y organizacional y ello no se produce sin niveles de conflicto o negociación. Como hemos desarrollado hasta aquí, al momento de definir colectivamente objetivos y metas, se ponen en juego concepciones sobre los problemas, definición de prioridades de acción en torno a los mismos, y debates técnicos, ideológicos y políticos que deben ser procesados.

3.5. La función de coordinar la coordinación.

Si asumimos a las políticas públicas sociales como un campo de disputa de sentidos, recursos etc., es dable considerar algo que planteáramos en el final del anterior apartado en cuanto a que los procesos colaborativos que la coordinación de las mismas requiere, no surgirán natural o espontáneamente. En esta línea, Martínez Nogueira (2010) plantea que la política lejos está de ser el arte de construir congruencia, y que al abordar la coordinación de las políticas públicas (como uno de sus productos), debe tenerse en cuenta la diversidad de intereses, percepciones, valores, capacidades, inercias organizacionales, o tensiones dadas por las propias economías políticas de los sectores que representan los diversos actores participantes.

Ahora bien, habida cuenta de los elementos mencionados, existe consenso respecto a que ésta puede ser promovida, y en ello incide siguiendo a Isuani, (2005: 11) el hecho de que se la conciba como un proceso organizacional e institucional que por contradictorio y complejo, puede y/o debe ser diseñado intencionalmente en el plano de lo formal. Es en este punto,

donde entra en juego la consideración sobre la función de coordinación, facilitación o gestión de la coordinación, entendiendo que la misma puede tener incidencia en cuanto a potenciar las condiciones para el quehacer conjunto, y para trascender el espontaneísmo, logrando asociaciones amplias, cohesionadas, operativas y capaces de impacto.

En este marco, diversos autores hacen mención a que el/la gestor/a de estos espacios, opera como un gestor de la asociatividad, lo que implica generar condiciones para lograr un marco de confianza mutua que permita desplegar vínculos de interdependencia en función de una visión común y convicción de que la incidencia y los efectos de la acción logrados en conjunto, serán mayores que los obtenidos por cada organización actuando individualmente.

En tanto quienes operan como gestores de estos espacios no operan por principio de jerarquía en general, deben construir capacidad de influencia a través de elementos organizativos, y de capacidad de visualizar el campo de trabajo globalmente, manteniendo la direccionalidad, así como identificando los factores o elementos que mantienen la cohesión o el factor “glue” o cemento entre los participantes (Tamargo y Rovere 2005). Esto nos conduce a elementos como la capacidad de conducción y liderazgo ejercida por el coordinador. En este caso, el mismo no sería de carácter absoluto, ni emanaría únicamente de la relevancia o autoridad concedida por el cargo asignado para tal cuestión, o del soporte instrumental- administrativo con que se cuente, sino también por la capacidad de construir autoridad informal o legitimidad, en base a la capacidad, la reputación, el carisma, o el reconocimiento por los logros obtenidos en su función (Repetto 2010: 95).

El coordinador de los espacios de coordinación, operaría como figura clave en la circulación y socialización de información acerca de lo que sucede fuera y dentro del espacio de coordinación, siendo importante también el rol ejercido en cuanto a mantener y hacer visible la memoria y los acumulados de trabajo logrados, todo lo cual contribuye a la constitución de una identidad para el mismo (Repetto: 2010).

Por otra parte, se vuelve clave su capacidad para identificar, anticipar y trabajar sobre los posibles puntos de conflicto o resistencia surgidos en el hacer. Al respecto, Cunill Grau (2005) señala que un punto a ser atendido especialmente en estos espacios, dada la calidad de pares de sus integrantes, es la minimización de las diferencias percibidas de poder.

Habiendo mencionado ya la existencia de recursos de poder como un componente de la coordinación en anteriores apartados, cabe aquí hacer énfasis en las diferencias dadas por el grado de relacionamiento y apoyos externos de algunos integrantes, su relevancia en cuanto a los presupuestos que manejan, el tipo de instituciones a las que representan – con mayor o menor visibilidad en la agenda, peso y/o trayectoria histórica, etc.-. Si desde la coordinación no se propende a neutralizar estas diferencias que pueden tornarse diferenciales (incluida la dada por el ejercicio de la coordinación misma), ello puede atentar contra la idea de espacio horizontal, abierto a la participación de todos los integrantes, etc.

Finalmente, y a modo de síntesis de lo hasta aquí mencionado, Repetto (2010: 96) propone un perfil posible para el coordinador de la coordinación, que abarca capacidades y habilidades:

- Poseer visión de futuro y del escenario social a construir.
- Poder trabajar con otros en la construcción de la organización y de las tareas de un proyecto.
- Reconocer los procesos y tener flexibilidad para adaptarse a ellos.
- Poseer actitudes de servicio y habilidades para la conducción.
- Privilegiar la imaginación.
- Basarse en el conocimiento y la información.
- Saber escuchar y comunicar.
- Motivar a la gente.
- Asumir la ambigüedad y el conflicto.
- Asumir riesgos.
- Comprometerse en las funciones.
- Poseer valores éticos.
- Cumplir funciones educativas.
- Clarificar la direccionalidad de la acción.

3.6. Herramientas, mecanismos y productos de coordinación.

Partiendo de lo ya planteado respecto a que los procesos de coordinación poseen ciertos requerimientos y se consolidan y transforman en su hacer, cabe detenerse en algunas herramientas o mecanismos utilizados, que siendo relevados en la literatura parecen operar como sostenes de lo asociativo, promoviendo el conocimiento de los integrantes acerca de sus percepciones y concepciones, actualizando a la vez “la reflexión de lo convocante” (Rovere: 2005). Dichas herramientas, muchas veces constituyen

un medio, pero a la vez también pueden ser considerados un producto de meta intermedia, que permite consolidar logros, identidad, reglas de funcionamiento, etc.

Sobre las herramientas utilizadas entonces, se mencionan encuentros y procesos de capacitación, realización de documentos o materiales de difusión, etc.. Estas actividades/productos, aportan a la consolidación, involucrando a otros actores externos y dando visibilidad al espacio.

Por otra parte, se identifica la realización de planes de trabajo, como una actividad que permite reforzar la formalización y estabilidad del espacio, aportando a la congruencia, y reforzando los compromisos asumidos o a asumir en relación a objetivos compartidos. En tanto dicha planificación sea realizada con alta participación, refuerza la apropiación de los integrantes respecto al espacio y su tarea. Asimismo, cabe mencionar que la realización de encuentros, documentos, planificaciones, evaluaciones, etc., además de dar legitimidad al proceso de coordinación a la interna, también operan para los integrantes como productos que pueden ser útiles para movilizar a sus propios organismos. Finalmente, algunos autores destacan con insistencia la importancia de desarrollar monitoreos de los acuerdos y disensos existentes, así como el habilitar liderazgos rotativos, etc. (Repetto: 2010, Rovere: 2005, Martínez Nogueira: 2010)

Otra forma de describir los mecanismos para lograr complementariedad o agregabilidad de recursos y comportamientos, es la desarrollada por Martínez Nogueira (2010:), el cual menciona no tanto actividades concretas, sino tipos de proceso o funcionamiento.

- **Gestión directa:** esta forma de funcionamiento, es la más cercana a la aplicada tradicionalmente a la interna de las organizaciones para conjugar el trabajo de reparticiones especializadas, y tiene puntos de contacto claros con la lógica jerárquico burocrática. En este caso, el colectivo atribuye o asume la designación externa de un integrante que opera como coordinador, que es quien centraliza la información, establece las contribuciones de cada integrante, etc.
- **Programación o estandarización:** esta modalidad es la que comúnmente se asocia al diseño de protocolos interinstitucionales de actuación, o mapas de ruta. En dichas situaciones, se predefinen en conjunto, se explicitan y formalizan (por ejemplo a través de convenios interorganizacionales) rutinas, formas de proceder, perfiles de cargo o inclusive resultados a lograr por parte de cada organización participante, monitoreando luego la aplicación de las mismas. Esta forma de actuación supone una separación entre el diseño realizado interorganizacionalmente, y la parte de implementación que queda a cargo de cada organización, lo cual requiere que quienes diseñan puedan anticiparse y reglar con claridad situaciones futuras y deseables, a la vez que monitorear el cumplimiento de lo programado. En este sentido, abunda la experiencia de realización de protocolos de actuación que “quedan en un cajón”, siendo de conocimiento sólo de las autoridades y no de quiénes deben operar con el mismo, o que son editados por una única vez sin ser reeditados y por tanto no llegan a los nuevos operadores, etc.

- Internalización de fines y criterios: este tipo de mecanismo, si bien puede ser en definitiva el más deseable, sería quizás el más complejo de lograr. Implica la construcción, comprensión y asunción de objetivos, y orientaciones que articulan medios, productos y resultados, generando condiciones para que las distintas organizaciones actúen en esa línea por opción propia, incorporándolo a sus culturas organizacionales. A nivel de la implementación esto se observa cuando se logran implementaciones interdisciplinarias e intersectoriales, donde los técnicos operan intensamente en conjunto conformando un esquema referencial operativo común.
- Ajuste o adaptación mutua: este mecanismo de coordinación es el menos formalizado, y complejo en cuanto a costos de negociación, en tanto cada actor interacciona con otros ante situaciones particulares que se presentan y requieren del accionar conjunto. En este sentido, no es un proceso diseñado, sino incremental interactivo. Si bien se muestra como sencillo y casi surgido de forma espontánea, implica la preexistencia de confianza para acudir en busca de otro u otros, así como de la superación de comportamientos autoreferidos y autosuficientes.

Los mecanismos señalados, no son considerados excluyentes, sino agregables, o desarrollados en alternancia según las situaciones. En este sentido Martínez Nogueira (2010:21) plantea que la coordinación difícilmente puede alcanzarse sólo a través de jerarquías, acciones de cúpulas

organizacionales o arreglos formales, sino que a ello debe agregarse relaciones regulares, liderazgos, y capacidad de compartir sentidos.

Finalmente, cabe mencionar algo no menor, que si bien no está formulado como mecanismo, en la experiencia opera como tal, y es el que refiere a la existencia de demanda social como catalizador que precipita y sostiene la acción mancomunada en torno a un problema emergente y de alta visibilidad. Estas situaciones que muchas veces se presentan como momentos de crisis, ponen en funcionamiento o reactivan procesos de coordinación muchas veces estancados, dada la premura por dar respuesta, así como el respaldo político o financiero con el que se pasa a contar para que esta acontezca.

3.7. Conceptualizaciones e interfases: Coordinación y... redes, y...redes de política.

Como planteáramos al inicio del presente capítulo, existen diversos desarrollos provenientes de las ciencias políticas, la sociología, la psicología, o del campo de la administración pública y empresarial, relativos al fenómeno de organizaciones o actores puestos en relación desde la necesidad de dar respuesta a un problema que no puede ser resuelto de forma aislada. Si bien de hecho llegados hasta aquí, hemos ya incorporado elementos provenientes de estos aportes para referirnos a la coordinación de políticas públicas sociales, cabe detenerse en el relativo a redes y redes de políticas, a fin de describirlos sintéticamente, señalando en algunos casos el por qué y cómo pueden relacionarse con el tema específico de nuestro estudio.

Los desarrollos sobre redes y redes de políticas, muestran apreciable robustez, y múltiples puntos de contacto con los textos que refieren a procesos de coordinación en políticas públicas sociales.

Cabe precisar entonces que este estudio asume el presupuesto inicial de considerar que los ámbitos donde se suceden procesos de coordinación interorganizacional de políticas, programas o proyectos, podrían ser entendidos como redes, o inclusive en algunos aspectos como redes de políticas.

En lo referido al concepto de redes, el mismo es utilizado en distintos campos y desde distintas disciplinas (psicología social, sociología relacional, antropología, administración y gerencia, biología, informática) existiendo de hecho, múltiples colectivos que se autodenominan como tales a nivel de movimientos sociales, empresas, universidades, organizaciones de la sociedad civil, y del estado²⁴.

A nivel de las ciencias sociales y de la salud, las redes operan como metáfora (Packman, 1995; Dabas, 1993; Najmanovich, 1995; Borzel, 1997 Rivoir, 1999) o como categoría analítica que permite describir, analizar y/o explicar el funcionamiento de la sociedad a partir de la consideración de las interacciones, o de las formas y funciones que toman los vínculos establecidos entre individuos y/u organizaciones, lo que ha llevado a plantear que las mismas se constituyen en el lenguaje a través del cual los vínculos se expresan (Dabas & Najmanovich: 1995) . Por otra parte, también se las considera una metodología o enfoque para la intervención psicológica y social.

²⁴ En nuestro medio, los ámbitos de coordinación ubicados a nivel de la implementación territorial, muchas veces son denominados como redes por sus integrantes (lo que no acontece en los que se ubican a nivel de gestión o decisión).

En líneas generales la noción de red alude a formas de relación entre actores (personas, colectivos y/u organizaciones) que se perciben como interdependientes, e intercambian recursos (información, conocimiento, financiamiento, experiencia, legitimidad) en torno a un problema u objetivo común que no pueden alcanzar por sí solas, conservando su autonomía. Estas relaciones se caracterizan por ser laxas, flexibles, no jerárquicas, y con niveles de formalización variables, pero suficientes para diferenciarlas de otro tipo de agrupamientos o relaciones sociales.

Rovere (1999: 2) señala que la concepción o enfoque de redes opera como un nuevo paradigma a la hora de pensar las organizaciones y la comunidad, haciendo énfasis particularmente en que dicha concepción tensa el imaginario colectivo que asocia organización a estructura piramidal, cadenas de mando y homogeneización de comportamientos, proveniente del Estado y del sistema de producción taylorista. Antes bien, la existencia y/o voluntad de organizarse en base a funcionamiento redales a nivel social, permitiría concebir una realidad donde las diversidades no se compactan o neutralizan a través de la autoridad o el autoritarismo, sino que se articulan a modo de heterogeneidades organizadas.

Esta forma de ver, analizar o impulsar una forma diferente de organizar o “hacer” sociedad ampliando espacios de voz o de incidencia por ejemplo sobre la agenda del estado, supone en principio relacionamientos más democráticos, que sin abnegar de la existencia y necesidad de poder para lograr transformaciones, conciben la producción y circulación del mismo de acuerdo a una lógica heterárquica, que excluye, o bien se articula con lógicas jerárquicas.

En este sentido, el concepto de heterarquía, (Najmanovich, 1995:59) proveniente del campo de los estudios neuronales y aplicado a las redes sociales y organizaciones en red, implica pasar a concebir la organización social como un conjunto de interacciones donde no existe un único subsistema gobernante sino un sistema donde los subsistemas se interrelacionan y también se determinan, más allá de su posición jerárquica, configurando una trama de poder estratégicamente multicéntrico²⁵.

Antes bien, más allá de que las producciones sobre redes parecen tener arraigo y florecimiento en el campo del pensamiento social y la movilización colectiva, también son tomadas en otras “tierras” que a priori podríamos considerar como menos fértiles para ello.

En el ámbito de la administración, las redes constituyen una nueva realidad organizacional que da cuenta de la complejidad de los emprendimientos actuales, desarrollados en entornos cada vez más dinámicos y cambiantes, donde se vuelve imposible el controlar la totalidad de procesos e información. En este marco, se impulsa el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación en la gestión, así como se busca el involucramiento activo y el compromiso de las personas involucradas.

A nivel de la ciencia política, Bôrzel (1997), Fleury (2002) y Zurbruggen (2003) relevan, estudian y colocan en contexto diversos desarrollos teóricos que dan cuenta de la existencia de redes de políticas (policy networks) como

²⁵ Najmanovich (idem) ejemplifica este modelo a través de la batalla de las Islas Midway, donde la flota americana logra sobreponerse al ataque japonés que hunde en los primeros minutos al buque insignia, pasando a reorganizarse en base a una lógica heterárquica, donde el comando de la acción militar de toda la flota era tomado por el barco cuya posición en ese momento permitía saber mejor qué decisiones tomar.

formas organizativas que condicionan o determinan la “hechura” de las políticas públicas y sus contenidos, e inclusive como una concepción de gestión estratégica a ser promovida por los Estados.

De acuerdo a Bôrzel (1997:1) las redes de políticas se definen “*como un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política y que intercambian recursos para perseguir intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar metas comunes*”.

Bôrzel (Ibíd) plantea que dentro de las líneas teóricas sobre redes de políticas, se ubican aquellas que las utilizan para analizar o describir las dinámicas de relación entre Estado y grupos de interés en la construcción de políticas públicas y las que las describen como una forma específica de governance²⁶ (alternativa a la governance o conducción vía jerarquía central estatal o vía mercado), surgida a partir del agotamiento de la concepción tradicional acerca de la centralidad y exclusividad del Estado en cuanto a la planificación y conducción de la acción pública.

Dicha percepción o realidad de “agotamiento”, no sólo es imputable al aparato estatal y sus posibles o constatables disfuncionalidades a la interna (si

²⁶ De acuerdo a Borzel (1997:5) ambas líneas no son excluyentes, pero se diferenciarían en que para la intermediación de intereses, las policy networks operan como un concepto genérico aplicable a todas las relaciones establecidas entre públicos y privados, mientras que para la escuela de governance sólo aplica a la interacción en política pública, y cuando la misma está basada en principios no jerárquicos. En cuanto a la línea de intermediación de intereses se destaca en Estados Unidos el estudio (desde visiones neocorporativistas) de la interpenetración existente entre Estado y grupos de interés, manifiesta en la conformación de triángulos de hierro, redes de asuntos, etc. que delimitan la agenda de políticas a nivel industrial y otras ramas particulares.

bien a partir de la misma se impulsan reformas que llevan por ejemplo a promover la descentralización y asociación con actores privados y de la sociedad civil, etc.), sino también a los cambios producidos en el orden económico mundial y en las sociedades, a partir de la profundización de los procesos de democratización y también de globalización económica y cultural.

Por un lado, las sociedades se conectan, acercan y homogenizan (por ejemplo en cuanto sus preferencias y patrones modélicos de consumo) vía medios de comunicación masivos e interconexión a tiempo real facilitada por los avances tecnológicos, a la vez que se diferencian, individualizan y fragmentan acrecentando la potencialidad de conflictos, y generando nuevas demandas y movimientos sociales que denuncian o visibilizan formas de opresión distintas a las ligadas a la relación capital trabajo.

Por otra parte la expansión, interconexión y volatilidad de los mercados en marcos de desregulación y/o flexibilización, acrecientan la riqueza, pero también la inequidad y la fragmentación social.

Todo ello pone en tensión a los gobiernos que operan cada vez más bajo presión, en un campo de fuerzas muchas veces contradictorias, y en un marco de alta competitividad económica, condicionamientos al financiamiento externo y fragmentación interna, donde paradójicamente cada vez más se requiere de capacidades para la gobernabilidad, la cual se liga al logro de unidad y coherencia para convertir valores, propósitos y conocimientos en decisiones y acciones de política pública (Narbondo y Ramos 2004: 2; Martínez Nogueira 2010: 19).

En este panorama, el concepto de governance, recoloca la pregunta acerca de la conducción y coordinación de la acción colectiva en función del bien común y los actores identificados para lograrla, una vez que se considera al Estado como un agente limitado para dicha tarea (Narbondo y Ramos, 2004).

Al respecto, Pierre (1999 cit por Narbondo y Ramos 2004: 2) la define como: *“ governance hace referencia a la coordinación y coherencia entre un amplio y heterogéneo conjunto de actores políticos, instituciones, organizaciones corporativas, sociedad civil y organizaciones transnacionales. Roles que antes eran incuestionablemente realizados por el gobierno, en la actualidad son cada vez en mayor medida vistos como problemas del conjunto de la sociedad que pueden ser resueltos por las instituciones políticas pero también por otros actores. (...). Este concepto se refiere, en el debate que este contexto genera, a la cuestión de qué capacidad mantienen las instituciones políticas ante los nuevos y cambiantes desafíos internos y externos que se le plantean al Estado”*.

En este marco, el modelo de governance de redes, se plantea como una perspectiva por la cual se considera que la conducción societal puede basarse en la interacción entre actores autónomos públicos y privados que mediante mecanismos de negociación y logros de consensos, pueden intervenir en la elaboración e implementación de políticas públicas.

En esta propuesta, las redes de política no sólo tienen el lugar de canalizar intereses e intentar incidir en relación a los mismos, sino que asumen la responsabilidad de definir servicios y estrategias de gestión de forma descentralizada, conformando un sistema de consensos y acuerdos que

orientan y coordinan la acción del conjunto y los roles de las partes, haciendo uso de su conocimiento específico y localizado.

Todo ello supone la existencia de trama organizativa, equilibrio social y capacidad por parte del mercado y la sociedad civil para asumir el poder que el Estado “devuelve” a la ciudadanía, en cuanto a decidir, implementar y desarrollar los diferentes servicios públicos (Rodhes, 1999).

Fleury (2002) señala que la governance de red parece mostrarse útil para administrar políticas y proyectos en contextos donde los recursos son escasos, los problemas complejos, y donde se requiere involucrar a múltiples actores públicos y privados, disolviendo las clásicas dicotomías entre administración y política, lo central y lo local, o lo interpersonal y lo organizacional.

Ahora bien, la autora expresa que este modelo también puede representar riesgos en tanto los procesos de decisión, planificación, implementación y evaluación adquieren nuevos contornos y requieren de procesos colectivos de negociación y logro de consensos.

En ese sentido se señalan dificultades en cuanto a la implementación de acciones y también a la responsabilización y rendición de cuentas, en tanto son muchos los actores responsables. Por otra parte, también se plantean cuestionamientos respecto a la representatividad de las organizaciones participantes, en tanto las mismas no son electas por quienes resultan afectados por sus decisiones, y también a que dado que los criterios para integrar una red de este tipo no son explícitos, se corren altos riesgos de caer en exclusiones de actores que siendo claves, no tienen capacidad organizativa

para integrarse, o simplemente se decide marginarlos (Narbondó y Ramos, 2004: 12; Zurbriggen, 2002: 11).

Por otra parte, Fleury (ídem) advierte sobre la existencia de vacíos teóricos respecto a la gestión y operativización concreta de estrategias de redes en políticas sociales, en un campo donde los modelos de gestión han sido concebidos clásicamente para situaciones intraorganizacionales y no interorganizacionales, lo cual se articula con lo planteado por Narbondó y Ramos (2004:11) respecto a que el modelo de redes puede ser considerado como una línea de experimentación.

Finalmente, y a modo de cierre del presente apartado, cabe mencionar que teniendo el concepto de redes múltiples aplicaciones, y por tanto énfasis y contenidos por momentos diferentes. Así, las menciones a redes interpersonales harán énfasis en los vínculos establecidos y considerados significativos y a su informalidad o espontaneidad, los desarrollos ligados a movimientos sociales a su horizontalidad y ejercicio de la reciprocidad, mientras que cuando se aplican a políticas se enfatiza la formalización y la capacidad de asociar medios que se complementan, asociados a concreción de fines, etc. En este marco, puede resultar útil hacer mención a las dicotomías frecuentemente halladas en su definición, de acuerdo a lo planteado por Loiola y Moura (1996: 58):

- Organizaciones/individuos: algunos autores destacan que lo puesto en relación en las redes son organizaciones u estructuras que determinan el comportamiento de los individuos, mientras que otros hacen énfasis

en las personas, las cuales más allá de los cargos que detenten en sus estructuras, generan vínculos.

- Transitoriedad/permanencia: las relaciones entre los integrantes poseen niveles de estabilidad diferentes a las relaciones espontáneas, pero también de las clásicas configuraciones burocrático estatales. Dichas relaciones se transforman, consolidan o disuelven en el hacer mismo.
- Cooperación/competencia, solidaridad/conflicto: si bien las redes suponen cooperación y solidaridad (en el sentido de que lo que a un integrante de la red le suceda no es indiferente a otro), también integran la competencia y negocian el conflicto. En este sentido autores como Rovere (2005) acuñan el término de co-petencia para referir a la combinación de ambas actitudes, a partir de considerar que en lo social los juegos son abiertos y no hay capital físico o simbólico fijo en disputa, sino que justamente a través de competencia y cooperación dicho capital se acrecienta.
- Igualdad/diversidad: los integrantes de las redes protegen su diversidad, y esta no se diluye por ser parte integrante.
- Construcción/ deconstrucción: la dinámica flexible permite modificar los patrones de relacionamiento y la conducción ante realidades cambiantes.

CAPÍTULO 4. EJERCICIO DE ZOOM: URUGUAY Y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES EN EL ENTORNO DEL 2005 Y UN POCO MÁS.

Llegando al presente apartado, hemos realizado una reseña de las características del Estado uruguayo, con énfasis en aspectos de su institucionalidad y dinámicas tanto a nivel general como en políticas dirigidas a la infancia y adolescencia. También nos hemos detenido a partir de la bibliografía relevada, en las razones en las cuales se sostiene la necesidad de coordinación de las mismas, y las formas y dinámicas que puede tomar. Cabe entonces realizar un breve y no exhaustivo ejercicio de zoom, que nos permita ver de forma más próxima, el cómo se procesa la entrada en agenda de los temas de coordinación en nuestro país, partiendo del supuesto de que ello opera como condicionante de la configuración y funcionamiento de los procesos de coordinación objeto de nuestro estudio.

4.1. De razones, diagnósticos, intereses, e incidencias.

Como mencionáramos reiteradas veces, a partir del acceso al gobierno del Encuentro Progresista Frente Amplio en el Uruguay, y en consonancia con una realidad regional donde coaliciones y partidos políticos ligados a tradiciones de izquierda de diverso tipo asumen la conducción de gobierno en variados países, se producen cambios en cuanto a la revalorización del Estado y su papel en la conducción de la economía y la sociedad.

De esta forma, en un contexto de empobrecimiento y aumento de la inequidad (intergeneracional y territorial entre otras) y de la exclusión social a través de formas no sólo económicas, la propuesta del Uruguay Social sostenida por la coalición de gobierno en la campaña electoral de 2004,

comprendía una serie de medidas tendientes a impactar en la situación de emergencia social generada por la crisis económica del año 2002.

Ahora bien, cabe señalar que el diseño de estas acciones de corto plazo, se produjeron en un ambiente donde también se procesaba la revisión del sistema de protección social, con una perspectiva de mediano plazo, considerando su necesaria relación con la economía, y con una sociedad que venía transitando desde mediados del siglo XX, cambios en sus lógicas de acumulación, distribución de riesgos, oportunidades y protecciones (Filgueira et al, 2006).

Algunos actores académicos y/o políticos operantes en esa coyuntura señalan que en la elaboración de la propuesta programática del Frente Amplio de cara a las elecciones del 2005, las discusiones se centraban más en las medidas de política a tomar que en el diseño institucional que las sostuviera e hiciera viables (Garcé, 2006). En consonancia con ello, el anuncio de creación del Ministerio de Desarrollo Social realizado por el presidente Tabaré Vázquez al momento de asumir el gobierno, puso de manifiesto la intencionalidad de desplegar nuevas acciones de política social (contenidas en el Plan de Emergencia entendido como un “buque insignia del nuevo gobierno), pero también, al asignar a dicho organismo la función de coordinar las políticas sociales²⁷ retomó un debate incipiente, disperso y aún no saldado en la estructura política y administrativa de nuestro país: el de los problemas institucionales de coordinación.

²⁷ De acuerdo a su ley de creación, al MIDES le compete: “ Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales (...) Implementar, ejecutar y coordinar Programas de Atención a la Emergencia Social mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y extrema pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida y su integración social (...) Coordinar con los Gobiernos Departamentales la ejecución de sus cometidos. (Ley 17.886, 2005)

Al respecto, Christian Mirza²⁸ (Garcé, 2006:17) expresa que existían antecedentes de discusión sobre estos temas en la Comisión de Programa del Frente Amplio, la cual se intensificó en el 2003 con la convocatoria realizada por la Organización No Gubernamental el Abrojo en el ciclo “Mañanas Complejas”²⁹, así como con las actividades y propuestas emanadas de la Comisión de Desarrollo Social de CEPAL en torno a la construcción de instancias de “ Autoridad Social”. También habrían jugado en ello, los talleres organizados en el año 2004 por la Fundación Friedrich Ebert (FESUR), dirigido a comparar experiencias de políticas sociales de la región. Al respecto Mirza expresa:

“... Entre octubre de 2004 y febrero de 2005, el presidente electo toma la decisión, laudando una discusión que a nosotros nos había llevado dos años. Es el propio presidente el que toma la decisión de crear un Ministerio de Desarrollo Social (...) nosotros habíamos discutido antes la nueva institucionalidad de las políticas sociales. Pero nunca le dimos demasiada importancia. (...) Pero cuando el Abrojo coloca el tema nos vimos obligados a discutirlo más y a tomar una posición. (...) Todo sucedió muy rápido. Yo supongo que debe haber habido una valoración de este tipo: para poner en

²⁸ Coordinador de la Unidad de Pobreza y Marginalidad de la Comisión de Programa del EP- FA desde 1998, y posterior Director de Políticas Sociales del MIDES.

²⁹ El ciclo de debates mencionado, fue convocado por el Abrojo en el año 2003, y organizado en conjunto con el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República y la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas. Contó con la presencia de figuras de primera línea de los partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, y se enmarcó en una “campaña de incidencia”, desarrollada desde El Abrojo, de cara al proceso electoral del año 2004. Dicha convocatoria retoma preocupaciones expresadas por especialistas y organizaciones de la sociedad civil que implementaban programas en esta área, respecto a que los problemas de eficacia y eficiencia del gasto público social, no se debían exclusivamente a problemas de diseño de políticas sectoriales, sino a la falta de articulación entre las mismas (Leal, 2003). Garcé (2006) destaca que esta campaña destinada a hallar soluciones a los defectos estructurales del sistema de políticas sociales, tuvo rápidos impactos a nivel de los partidos políticos. A modo de ejemplo, el autor menciona que en ese momento presidente Jorge Batlle, se habría hecho eco de los planteos realizados en esta instancia, dictando dos decretos que creaban una Secretaría Ejecutiva en la órbita de la Secretaría de Presidencia, con el cometido de coordinar las políticas sociales llevadas adelante por diversos Ministerios y por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

marcha el Plan de Emergencia, necesitamos un punto de apoyo muy fuerte desde el punto de vista institucional. Para eso lo mejor era crear un ministerio, habida cuenta de las experiencias de países vecinos. Ese no me parece un dato menor: en Chile el Mideplan, en Argentina un Ministerio de Desarrollo Social, en Brasil el Ministerio contra el hambre, etc. También supongo, se buscó colocar ante la opinión pública la relevancia de la política social a la altura de la política económica. Es posible que haya habido también un componente de equilibrios políticos internos. Es una hipótesis razonable.. (Garcé, 2006: 19).

En el marco antes planteado, pareciera ser que la entrada en agenda de los temas de coordinación, y la posterior definición de creación del MIDES como entidad coordinadora, se configuró como un proceso multiactoral y de incidencias cruzadas o acumulativas. A modo ilustrativo, cabe mencionar los planteos recogidos en diversas entrevistas por Garcé (2006). Gustavo Leal, Coordinador del Ciclo Mañanas Complejas e integrante de la Directiva de la ONG El Abrojo plantea:

“...Antes de “Mañanas Complejas”, estaba muy extendido entre los especialistas en políticas sociales, que existía un problema institucional en las políticas sociales. No había ningún trabajo que lo hubiera demostrado específicamente. Pero todos los estudios sobre programas sectoriales terminaban concluyendo en lo mismo: que no se coordinaba con los otros. Yo recuerdo las grandes discusiones que había entre Primaria y el Plan Caif. Isabel Bove³⁰ diciendo que no podía coordinar la instalación de un CAIF al lado

³⁰ Refiere a la en ese entonces Directora de la Secretaría Ejecutiva del Plan Caif.

de una escuela de tiempo completo porque las prioridades de instalación de una escuela de tiempo completo corrían por otro lado. La idea de hacer un continuo de servicios no existía. Ese tipo de discusiones eran permanentes”.

Por otra parte, Nelson Villareal, Coordinador el proyecto de FESUR anteriormente mencionado, expresa:

“... En las Ongs teníamos bien claro que la articulación la hacíamos nosotros. Las ONGs constatábamos que no había articulación, que las políticas sociales estaban dispersas en los ministerios e instituciones sectoriales, nacionales y locales. Hay que tomar en cuenta que la izquierda no había logrado articular las políticas sociales en la IMM. Se enojaban con nosotros, con las ONGs, cuando se lo señalábamos.” (Garcé,2006: 19)

Asimismo, dicho actor indica que la discusión dada en los talleres de FESUR, conjugó la pregunta relativa a cómo actuar sobre la emergencia, pero sin quedar atrapados en el corto plazo:

“... Era un debate en toda la región: cómo no quedar atrapados en al inmediatez, en los planes focalizados para pobres... “

En esta línea, se infiere que sin bien atención a la emergencia y la coordinación de políticas emergen a la vez y se conjugan en un mismo organismo, se otorga a la articulación un cariz de potencial herramienta para trabajar sobre reformas estructurales con miradas de mediano y/o largo plazo.

De acuerdo a lo reseñado, la coyuntura previa y posterior al año 2005, denotan que los temas de coordinación otrora más instalados en niveles técnico- operativos territoriales o temáticos, llegan y ocupan lugar en la agenda

de decisores y gestores del estado en lo social, dando lugar a la transformación y/o creación de estructuras, cargos funcionales, ámbitos de coordinación, programas y procedimientos concebidos y/o gestionados interorganizacionalmente.

Partiendo de las advertencias realizadas por Filgueira (Filgueira et al, 2006), respecto a que la resolución de los niveles de desigualdad, o exclusión social existentes en nuestro país (por ejemplo al momento de iniciar el Plan de Emergencia o de instalar el MIDES), no debiera buscarse en la resolución de fallas de gestión o implementación de la protección social, sino en la corrección de los problemas de cimientos de nuestra “arquitectura de bienestar” (donde estructura de riesgos y prestaciones estatales se desfazan), podría decirse de todas maneras, que los esfuerzos de coordinación instalados a partir del año 2005, se muestran como un intento de asumir la cuota parte de responsabilidad que sí les cabe en ello.

En el marco antes planteado entonces, se genera una arquitectura que instala ámbitos de coordinación interconectados, en cuyo nivel superior se ubica el Gabinete Social creado por decreto, presidido por el MIDES e integrado por MEF, MEC, MTSS, MSP, MVOTMA, MTD, OPP y Congreso de Intendentes. Sus cometidos se ligan a analizar, definir y acordar las prioridades y asignaciones presupuestales del Gasto Público Social. Para la instrumentación de los cometidos de dicho Gabinete, se crea el Consejo Nacional de Políticas Sociales, con similar integración que el Gabinete, pero con el agregado de la ANEP, BPS, INAU e Instituto Nacional de Estadística (INE). Finalmente, en un tercer nivel de carácter departamental, se ubican las Mesas Interinstitucionales de Coordinación de Políticas Sociales (MIPS), las

cuales deben lograr la llegada al territorio de los lineamientos coordinados en los niveles superiores, así como proponer proyectos e iniciativas al Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Asimismo, en el campo de las políticas públicas sociales de infancia se destaca a nivel de decisión, la creación del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE)³¹ así como del Consejo Nacional Consultivo y Honorario de los Derechos del Niño y del Adolescente.³²

A nivel de gestión intermedia, cabe mencionar la creación de estructuras organizativas y cargos específicos cuyos perfiles de tarea incluyen explícitamente acciones de coordinación y articulación interorganizacional³³, así como de ámbitos y programas de gestión intersectorial como el Sistema Integral de Protección a niños, niñas y adolescentes contra la violencia (SIPIAV), el programa Ínter-in para la atención de problemas de aprendizaje e inclusión escolar (integrado por CEP, ASSE, INAU, INFAMILIA), o Casas amigas (IMM, UNICEF, INAU), por mencionar algunos.

³¹ Creado en el ámbito del Programa Infamilia del Mides, de acuerdo al numeral 3.2 de su reglamento operativo. Se integra por representantes del Mides, MSP, MEC, Ministerio del Interior, INAU, INJU, ANEP, Consejos de Educación Primaria, Secundaria y Técnico Profesional, siendo presidido por el director del Programa Infamilia. Tiene como cometido “asegurar al más alto nivel jerárquico, tanto la coherencia estratégica, como la integralidad y eficiencia de las intervenciones” (Infamilia:2009).

³² Si bien el Consejo Honorario es creado por la Ley N° 17.823 a partir de la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia en el año 2004, comienza su funcionamiento en forma sistemática en el año 2007. El mismo se integra por el Ministerio de Educación y Cultura, Mides, ANEP, INAU (quien preside), Poder Judicial, Congreso de Intendentes, Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales (ANONG), Colegio de Abogados, e Instituto de Pediatría “Dr. Luis Morquio”.

³³ Responsables territoriales de Infamilia, Coordinadores Regionales de INAU y ASSE. Estos cargos si bien tienen como tarea central el promover la articulación intra e interorganizacional, asumen como “autoridad cercana al territorio”, la tarea de detectar “agujeros” o fallas en las redes de protección en su manifestación local, operando como “poleas de transmisión” a la interna de sus organizaciones, y de los ámbitos de coordinación estratégica, de situaciones de demanda insatisfecha, ineficiencias, inaccesibilidades, o propuestas surgidas desde ámbitos de participación territorial, etc. Esto se enmarca en la concepción de que la política social debe ser territorializada y habilitadora de la participación y el control social, lo cual se asocia en principio a la voluntad de lograr un Estado presente y con capacidad de conducción. A nivel operativo territorial, y con funciones similares en cuanto a identificación de déficits de servicios, también se destaca la creación de los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) de Infamilia MIDES, los cuales operan como dispositivos que combinan la atención a la ciudadanía, la promoción de la participación, y la generación de redes locales de protección. (Pierri, 2011).

A modo simplemente ilustrativo de la diversidad de ámbitos, así de cómo se concibe el encadenamiento entre los mismos, se presenta el cuadro incluido en el Documento Modelo de Gestión Territorial del Programa Infamilia del año 2011. El mismo identifica además de los ámbitos de coordinación, y su integración, los niveles en los cuales los mismos operan. Cabe señalar que dicho cuadro, es realizado desde la perspectiva de la Dirección Nacional de INFAMILIA, incorporando en el encadenamiento propuesto, dispositivos dependientes directamente de dicho Programa y otros que no tienen relación con el mismo. Asimismo, se incorporan también los ámbitos de promoción de la participación, dada la lógica planteada por el Modelo de Gestión Territorial concebido por INFAMILIA.³⁴

Si bien esta forma de concebir un posible “sistema de coordinación” tuvo niveles importantes de difusión y aval institucional, no logró niveles de formalización o respaldo normativo. En los hechos, luego de procesada la disolución de dicha Dirección a partir de la reestructura realizada por el MIDES en el año 2011, los ámbitos incluidos en la propuesta continúan en su totalidad en funcionamiento, pero sin reconocerse a nivel general o del MIDES inclusive, su carácter de sistema.

Por otra parte, considerando la arquitectura propuesta y el tipo de ámbito que la misma encadena (en cuanto a objetivos y ubicación en niveles de gestión, sumado a la constatación de la creación de programas gestionados

³⁴ El Modelo de Gestión Territorial de Infamilia MIDES constituyó una estrategia promovida desde la Dirección Nacional de INFAMILIA, para la construcción y/o fortalecimiento de redes de protección local dirigidas a la infancia y adolescencia. Propone una manera de concebir y gestionar la política social, definiendo un modo de vinculación entre Estado y Sociedad Civil, así como destacando la importancia del manejo de información entre decisores y niveles territoriales, así como la rendición de cuentas en la administración de fondos públicos. Dicho Modelo, que matrizó el accionar de la Dirección mencionada, propone también una modalidad de abordar los procesos de articulación, participación y gestión social, que concatena y pone en diálogo, el nivel de decisión política, la gestión intermedia de las Sectoriales participantes, y el Territorio. (INFAMILIA 2011:3).

interorganizacionalmente, cabe señalar que en principio, parecieran configurarse dos tipos de coordinación y ámbitos ligados a ella: los que se relacionan con la implementación de programas específicos (SIPIAV, INTERIN, Tránsito Educativo, Compromiso Educativo, y a posteriori Jóvenes en RED, Uruguay Crece Contigo o la Estrategia Cercanías dirigida a familias vulnerables), y los vinculadas a detectar bloqueos de accesibilidad o vacíos en la red de servicios, (incluyendo para ello componentes de participación ciudadana), generar planificaciones de corte territorial etc. (en estos últimos podríamos incluir las Mesas Interinstitucionales del MIDES, o los Servicios de Orientación y Consulta – SOCAT- de Infamilia MIDES).

TIPO	INSTANCIA	INSTITUCIONES PARTICIPANTES	ROL DEL MIDES
POLITICO-ESTRATEGICA	Gabinete Social	<p>Ministerio de Economía y Finanzas</p> <p>Ministerio de Educación y Cultura</p> <p>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</p> <p>Ministerio de Salud Pública</p> <p>Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.</p> <p>Ministerio de Turismo y Deporte</p> <p>Ministerio de Desarrollo Social</p> <p>Oficina de Planeamiento y Presupuesto</p> <p>Congreso de Intendentes (Presidencia).</p>	<p>Preside: Ministro MIDES.</p> <p>Participan: Ministros</p>
	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	<p>Ministerio de Economía y Finanzas</p> <p>Ministerio de Educación y Cultura</p> <p>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</p> <p>Ministerio de Salud Pública</p> <p>Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.</p> <p>Ministerio de Turismo y Deporte</p> <p>Ministerio de Desarrollo Social</p> <p>Oficina de Planeamiento y Presupuesto</p> <p>Consejo Directivo Central de Administración Nacional de Educación Pública.</p> <p>Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay.</p> <p>Banco Previsión Social</p> <p>Instituto Nacional de Estadística</p> <p>Oficina de Planeamiento y Presupuesto</p> <p>Administración de Servicios de Salud del Estado</p> <p>Congreso de Intendentes</p>	<p>Preside: Subsecretario del MIDES.</p> <p>Secretaría Ejecutiva: Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES.</p>
	Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud	<p>Idénticas Instituciones que en CNPS</p>	<p>Presiden: Directores de Infancia e INJU del MIDES</p>

TIPO	INSTANCIA	INSTITUCIONES PARTICIPANTES	ROL DEL MIDES
SECTORIAL- EJECUTIVA	Comisión de Primera Infancia Comisión de Adolescencia y Juventud	Idénticas instituciones que en CNPS	Presiden: Directores de Infamilia e INJU del MIDES
	Comité Técnico de Coordinación (CTC)	Dirección y Jefes de Area de INFAMILIA. Coordinadores Técnicos de los Equipos de Coordinación Técnica. Responsables Territoriales de Infamilia.	Preside: Director de Infamilia.
TERRITORIAL - OPERATIVA	Mesas Interinstitucionales Departamentales	Representantes de Organismos Nacionales. Representantes de Gobierno Municipal. Autoridades de Nivel Departamental.	MIDES coordina a través del Coordinador Territorial de la OTE el cual refiere, en este caso, a la Dirección de Política Social del MIDES.
	Consejos Sociales	Actores Sociales de Nivel Departamental	MIDES promueve
	Mesas de Coordinación Zonal y Nodos Temáticos de Socat.	Vecinos de la zona y actores locales de barrios y localidades. Organizaciones públicas o Privadas del ámbito local.	MIDES/INFAMILIA Coordinada y Supervisa a través del SOCAT y RT.
	Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT).	Organizaciones contratadas por INFAMILIA del MIDES	MIDES/INFAMILIA Coordinada y Supervisa a través del RT.

Cuadro 4. Esferas de implementación articulada de las políticas sociales en el marco del Modelo de Gestión Territorial. Fuente: Mides 2011: 16.

CAPÍTULO 5. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA.

El proceso de construcción de las políticas públicas en general y de los sistemas de protección social en contextos de transformación de las sociedades y de los Estados de bienestar en los países europeos, americanos y latinoamericanos constituye un campo de interrogantes y desafíos. La coherencia y complementariedad entre niveles de gobierno, entre organismos, o entre diseños e implementaciones, constituyen un punto de preocupación de los gobiernos para evitar superposición de recursos, dispersión del gasto público, pérdida de gobernabilidad, o bien para lograr respuestas integrales a viejos y nuevos problemas sociales multidimensionales.

Vinculado a ello, se observa en nuestro país un aumento exponencial de ámbitos de coordinación interorganizacional, promovidos por el actor estatal a partir del año 2005, cuyo objetivo se liga a lograr políticas y programas de carácter integral, tanto en el campo de las políticas públicas sociales en general como en lo que a las arenas de infancia refiere.

Ahora bien, reconociendo la existencia de importantes niveles de consenso en actores de gobierno y de la sociedad civil vinculados a temáticas de infancia respecto a la necesidad de lograr acciones integrales de política que permitan dar respuesta a los principales problemas de este grupo poblacional ¿cuánto se ha discutido, conceptualizado y por lo tanto avanzado en cuanto a definir los contenidos y alcances de la integralidad deseada en tanto orientadora de la acción de los espacios de coordinación mencionados? ¿la misma refiere únicamente a la necesidad de considerar que los problemas de la infancia en nuestro país presentan dimensiones y manifestaciones

ubicadas en planos individuales, familiares o de contexto social, teniendo causalidades de tipo biológico, psicológico, relacional o económico, o su concepción se extiende a lograr diseños organizacionales capaces de responder a las características de dichos problemas, o aún más, a visualizar a la infancia como categoría de desarrollo y no sólo como grupo vulnerable o vulnerado?.

Por otra parte, si los diagnósticos mencionados respecto a las fragmentaciones institucionales existentes llevan a instalar ámbitos de coordinación que requieren de formas de funcionamiento estatal muy alejadas del clásico funcionamiento burocrático y que a la vez conviven y/o se sobreponen a las estructuras organizacionales sectoriales ¿ cómo procesan y/o superan dichos ámbitos, y sus integrantes, las tensiones dadas por el hecho de operar de una forma diferente (colaborativa, no jerárquica, interdependiente, etc.) en un marco donde las organizaciones de origen permanecen incambiadas? ¿Las tensiones, obstáculos, factores facilitadores del funcionamiento de estos espacios, y sus posibles productos difieren o no, según el nivel de gestión en que estas nuevas estructuras se ubiquen, qué tipo de asuntos coordinen, de qué manera se relacionen con aparatos implementadores de los acuerdos logrados, o bien del grado de asociatividad interna que logren?. Y en esta línea, ¿las razones o fundamentos para coordinar, se formulan desde el reconocimiento de ciertos déficits ubicados mayormente en la concepción o conocimiento relativo a los problemas que dan fundamento a las acciones de política social, en sus formas organizativas y parámetros normativos, en la distribución de poder entre actores, o en todos estos componentes simultáneamente? Y si fuera así: ¿al diseñar o instalar

estos espacios y planificar su accionar cotidiano o sus objetivos, se define claramente sobre cuáles de estos aspectos se desea impactar, cómo y con qué recursos?

Apreciaciones como estas, son las que permiten delimitar el problema de investigación que puede ser sintetizado en una pregunta **¿Cuáles son los condicionantes que pueden explicar los niveles de logro o fracaso de los ámbitos de coordinación pro integralidad en políticas de infancia?**

El presente estudio entonces, buscará conocer y comprender la complejidad de los procesos de coordinación llevados a adelante en tres ámbitos de coordinación de políticas y/o programas sociales de infancia.

5.1- Preguntas que pretende responder el proyecto.

¿Qué particularidades presenta el formato organizacional y el funcionamiento de los ámbitos de coordinación seleccionados?

¿Qué relación existe entre el contexto macropolítico producido a partir del acceso de la izquierda uruguaya al gobierno en el año 2005, y el posterior cambio de autoridades procesado en el año 2010, con el funcionamiento de dichos espacios?

¿Qué contenido y alcance posee el concepto de integralidad que orienta el funcionamiento de los ámbitos seleccionados?

Las estrategias organizativas o los mecanismos por los cuales estos espacios interorganizacionales se conectan con los cuerpos burocráticos de procedencia de los representantes institucionales, ¿inciden en obtener mayores

o menores logros en cuanto a implementar los acuerdos logrados dentro de los mismos ?

¿Qué características toma la modalidad de gestión de estos espacios y cómo se relaciona con sus logros y/o productos?

¿Qué elementos inciden en la existencia de percepciones de interdependencia y confianza en los ámbitos seleccionados?

5.2. Objetivo general:

Identificar y analizar los condicionantes generales de macro contexto y los condicionantes específicos de funcionamiento de los tres ámbitos de coordinación pro integralidad de políticas y/o programas de infancia seleccionados.

5.3. Objetivos específicos:

- Identificar y caracterizar los aspectos macro políticos y organizacionales que operan como contexto de la conformación de los ámbitos seleccionados y su relación con el funcionamiento de los mismos.
- Caracterizar y analizar el funcionamiento de los espacios seleccionados.
- Analizar la relación entre los contenidos y alcances dados al concepto de integralidad que orienta el funcionamiento de estos espacios, los mecanismos y/o actividades de coordinación desarrollados para lograrla, y los logros o fracasos obtenidos en cuanto a productos.
- Identificar y analizar las modalidades organizativas y de gestión.

- Caracterizar y analizar las modalidades de funcionamiento que promueven el desarrollo de percepciones de interdependencia y confianza que habilitan al trabajo colaborativo.
- Conocer los obstáculos y facilitadores existentes para la implementación de los acuerdos logrados interorganizacionalmente en los ámbitos de coordinación.

CAPÍTULO 6. METODOLOGÍA.

Para el cumplimiento de los objetivos planteados, se realiza un estudio cualitativo de alcance exploratorio que busca describir, comprender y ampliar el conocimiento acerca de procesos de coordinación interorganizacional pro integralidad implementados a través de ámbitos específicos creados para ello.

Habida cuenta del escaso acumulado existente en nuestro medio, la propuesta de investigación pretende producir información empírica sistemática, que considerando los marcos conceptuales referidos al tema, pueda contribuir a enriquecer la comprensión y la praxis concreta de estos espacios, desde una perspectiva de conocimiento situado en la realidad uruguaya.

La estrategia metodológica planteada, tiene como objetivo prioritario garantizar la posibilidad de realizar una inferencia descriptiva respecto a los ámbitos de coordinación y su funcionamiento. En forma exploratoria, también pretende brindar insumos para avanzar en la inferencia causal (Van Evera, 1997) entre condicionantes de funcionamiento de estos ámbitos, entendidos como factores que inciden en que la coordinación se produzca o no, o se concrete de diversas maneras, y el éxito alcanzado en cada uno de ellos respecto a lograr respuestas integrales dirigidas a la infancia .

Dentro de los condicionantes mencionados, se discrimina entre condicionantes de contexto general o de nivel macro, y condicionantes específicos de carácter político, organizacional y psicosocial. En los primeros, se incluyen aspectos ligados a las características de la institucionalidad de las políticas sociales en general y de las políticas de infancia en particular, así

como el análisis de contexto macro político y social que opera sobre la misma, dando impulso a la instalación de ámbitos de coordinación. Dentro de los segundos, se ubican los de carácter político (actores, reglas de funcionamiento, y recursos de poder) organizacional (relacionados con los formatos y procesos de gestión puestos en juego tanto a la interna de los ámbitos, como en sus entornos organizacionales o en sus instancias de implementación). También se establecen proxis a fin de indagar condicionantes psicosociales ligados a la percepción de interdependencia y desarrollo de confianza.

Se plantea la construcción de categorías analíticas que partiendo de la sistematización y articulación de las discusiones teóricas desarrolladas respecto al tema de estudio, posibiliten el análisis empírico de casos tipo, contrastando hipótesis a nivel de cada caso, y poniéndolos en diálogo cuando ello es posible.

La opción por la utilización del método de estudio de caso por sobre otros métodos radica en la escasez de antecedentes y evidencia empírica previa respecto a los ámbitos de coordinación de políticas sociales en el país. El estudio de caso permite avanzar sobre un tema relativamente inexplorado recolectando evidencia inicial que ofrezca interpretaciones estilizadas para estudios futuros con una perspectiva de comparación entre caso.

Más allá de esta justificación, sin embargo, el valor fundamental del método para esta investigación está en dos aspectos. En primer lugar, en la posibilidad de describir en profundidad las variables independientes (condicionantes) y dependiente (éxito o fracaso) de ámbitos de coordinación que si bien comparten características en cuanto a su campo de actuación,

cometidos generales y funciones , tienen orígenes y configuraciones institucionales diversas. En segundo lugar, el método permite avanzar en la comprensión de los mecanismos causales que vinculan ambas cuestiones.

Por las características del problema de investigación y por la acumulación previa, el método opera aquí como un instrumento para guiar la descripción y, en una segunda instancia, para ofrecer evidencia preliminar en torno a las relaciones causales que el problema establece. Más específicamente, el método elegido responde a un interés por identificar mecanismos causales y por entender el tipo de relación causal establecida en cada caso, más que por determinar la magnitud de esa relación. Por esta razón, funciona como una herramienta para generar nuevas hipótesis sobre el fenómeno estudiado (Van Evera, 1997).

Es importante advertir que la evidencia recogida en esta investigación refiere específicamente a los casos estudiados y, por ende, no puede ser considerada como representativa del conjunto de los ámbitos de coordinación de políticas sociales que existen en el país. Sin embargo, lo encontrado aquí sí tiene representatividad teórica que puede iluminar la investigación sobre otros casos.

6.1. Selección de casos.

La unidad de observación seleccionada, es la constituida por tres ámbitos de coordinación interorganizacional para la construcción de acciones integrales de política de infancia, seleccionados desde los siguientes criterios:

- *Ámbitos de coordinación interorganizacional promovidos por el actor estatal.*

Se consideran tres ámbitos donde se concretan y gestionan procesos de coordinación interorganizacional integrados por actores que participan en calidad de representantes organizacionales del sector salud, educación, protección especial, y en algunos casos seguridad y poder judicial, asumiendo que en calidad de tales, comparten un campo de interés común ligado a la garantía, protección y/o restitución de derechos de infancia en nuestro país.

Asimismo, se considerarán aquellos ámbitos de coordinación entre “iguales”, organizados en base a la necesidad e intención estratégica, político y/o técnica de articular objetivos de forma colectiva, y tendientes explícitamente a generar respuestas integrales e integradas a los problemas de la infancia. Dada esta definición, se asume a priori que la dinámica de funcionamiento de estos espacios se basa en la promoción de prácticas de cooperación y complementación entre actores, y no en acciones guiadas por el principio de jerarquía.

- *Ubicación del ámbito de acuerdo a actores integrantes.*

Otra delimitación a ser realizada es la ligada al tipo de actores integrantes, lo cual se relaciona generalmente con la ubicación de los ámbitos en el proceso de gestión de la política o programa. .

Desde un relevamiento primario, se constata la existencia de ámbitos con diverso tipo de actores y en distintos niveles de la gestión, lo que define diversos cometidos específicos, y configuraciones organizativas a saber:

a) Nivel de decisión y formulación de política. Los ámbitos de coordinación se integran por autoridades de diversos organismos, de alcance nacional o departamental, con jerarquía para definir orientaciones de política, y con potestades de distribución de recursos u ordenamiento de gastos.

b) Nivel de gestión intermedio. Se integran por mandos medios de carácter político y/o técnico, los cuales siendo en general designados por las autoridades, tienen poder de decisión sobre la gestión de programas y proyectos a escala nacional o departamental en las organizaciones de las cuales provienen.

c) Nivel de implementación y operativización en territorio. Integrados en general por operadores de carácter técnico, los cuales participan habilitados por un mandato institucional o a partir de iniciativas personales que parten de la necesidad de compartir recursos y/o metodologías, de operar sobre bloqueos de acceso a servicios, o bien de generar estrategias coordinadas de acción en un territorio específico respecto a una problemática particular (inclusión educativa, maltrato, abordajes dirigidos a familias en situaciones de especial vulnerabilidad) o a temas generales de infancia o adolescencia de carácter local.

A efectos del presente estudio, se seleccionan ámbitos de coordinación interorganizacional ubicados en los dos primeros niveles, a fin de observar cómo operan los condicionantes de funcionamiento, identificando diferencias y similitudes en la operativa de los mismos.

- *Cobertura e inclusividad.*

A la diferenciación de ámbitos realizada a partir de su ubicación por nivel de gestión, agregaremos los de cobertura e inclusividad planteados por Cunill Grau adaptándolo al estudio de nuestra realidad, y al interés de nuestro trabajo. Tanto la cobertura como la inclusividad definen diversas combinaciones organizacionales y tipo de gestión. El concepto de cobertura refiere a la extensión de la materia de la coordinación. Esto es, si comprende a la totalidad de las políticas sociales pertenecientes a dicha arena (incluyendo económicas y sociales por ejemplo –Políticas Sociales de Infancia +-) o dentro de las políticas sociales si refiere a todas o a algunas en particular (Políticas Sociales de Infancia -). El denominado grado de inclusividad, refiere a si los ámbitos de coordinación atienden a fases únicamente de diseño y formulación o involucran también la fase de implementación.

Si se parte del supuesto de que la coordinación interorganizacional busca trascender la especialización de los sectores a través de los cuales se organiza la gestión gubernamental a fin de lograr políticas integradas e integrales, el cómo y cuánto se implemente aquello que se acuerda interorganizacionalmente en los ámbitos de coordinación, sin duda cobra importancia.

- *Período de creación.*

Se consideran los ámbitos de coordinación generados entre el año 2005 y 2010, abarcando así la primera administración del gobierno de izquierda, y el año de transición hacia el segundo. El tomar este período de referencia, no implica desconocer los esfuerzos realizados en esta materia desde los años 90. Antes bien, los mismos serán tomados como antecedente y plataforma de un tiempo posterior donde se entiende que dichos esfuerzos se intensifican, siendo incorporados explícitamente por el actor estatal, en los procesos de

diseño, gestión e implementación de las políticas sociales de infancia. En este sentido no es propósito de este estudio comprobar o explicar el por qué de la proliferación de los ámbitos y/o mecanismos de coordinación, ni tampoco comparar su funcionamiento entre este período y los anteriores, si bien el momento y contexto de su creación opera como un elemento condicionante de carácter macro. El período de tiempo entonces opera como una línea de puntos que sugiere un contexto proclive para el impulso que toma la coordinación a nivel de la gestión pública de las políticas sociales a partir del acceso de la izquierda uruguaya al gobierno.

Finalmente cabe realizar dos especificaciones más. La primera ligada a que los criterios de selección aplicados a la hora de definir las unidades de análisis o casos tipo, son planteados como una forma provisoria de ordenar y delimitar la realidad a ser estudiada. Al intentar generar tipologías o clasificaciones, se asume que no existen “formas puras” y perdurables en el tiempo, en lo que a estos ámbitos refiere. En este sentido, cabe considerar que desde su creación hasta el año 2010, los ámbitos seleccionados han sufrido cambios y transformaciones, ligados a su dinámica propia y a los aprendizajes logrados en ella, pero también a cambios en los condicionantes que llamaremos de carácter macro. Un ejemplo de ello es el cambio de autoridades en las diversas sectoriales, tanto en períodos intragobierno, como en el cambio de gobierno sucedido en el 2010. En algunos casos estos cambios y sus repercusiones serán considerados en el estudio como una variable, en tanto se considere inciden en el funcionamiento.

Las unidades de observación seleccionadas, resultan ser entonces:

- Un ámbito de coordinación cuya cobertura abarca las políticas sociales de infancia y adolescencia en general, asumiendo predominantemente funciones de formulación de política: **Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud – CCE-**
- Un ámbito ubicado en nivel de gestión intermedia, de carácter técnico político, con cobertura en la temática específica de maltrato y que atiende al diseño y formulación de mecanismos y procedimientos de atención sectorial e integrada ante la temática y a la supervisión de los mismos: **Comité Nacional de Gestión del Sistema de Protección Integral a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia -SIPIAV-**
- Un ámbito de coordinación ubicado en el nivel de gestión intermedia, con responsabilidades de diseño programático y técnico, pero también de dirección de equipos técnicos interinstitucionales operativos en territorio, integrados por recursos humanos provenientes de diversas organizaciones: **Comité Ejecutivo Intersectorial del Programa Inter-ín.**

Alcance e inclusividad	Políticas Sociales de Infancia (+)		Políticas Sociales de Infancia (-)	
	Formulación	Formulación e implementación	Formulación	Formulación e implementación
Tipo de actores integrantes				
Decisores Políticos	Comité de Coordinación Estratégica (CCE)			
Técnico-políticos de gestión intermedia			Comité Nacional SIPIAV	Comité Ejecutivo Intersectorial Proyecto Interin

Cuadro 5. Unidades de análisis de acuerdo a criterios Nivel de gestión, Cobertura e Inclusividad. Adaptación propia de Cunill Grau (2005)

La opción por los casos mencionados, y no otros, se basa en el hecho de considerarlos relevantes por su producción, y también por la particularidad que toma su configuración o formato organizacional para resolver la implementación concreta de aquello que es materia de coordinación.

En lo que refiere al Comité de Coordinación Estratégica (CCE), su carácter particular radica en la importancia y visibilidad que toman los productos de él emanados para el campo de las políticas de infancia, considerando además su corto período de existencia. El Comité de SIPIAV, se muestra como un caso inédito de ámbito de coordinación ubicado en niveles intermedios de gestión, que diseña y monitorea centralmente atenciones articuladas interorganizacionalmente en territorio. Finalmente, el CEI de Interín,

posee la particularidad de llevar a un punto máximo la articulación interorganizacional, en tanto diseña programáticamente a la vez que gestiona equipos interdisciplinarios integrados por profesionales provenientes de los organismos involucrados.

Si bien los tres ámbitos comparten aspectos comunes ligados a su grado de formalización, cometidos generales (la coordinación pro integralidad), y conformación, difieren en la cobertura de la materia de coordinación, así como en su ubicación en niveles de gestión, en las modalidades de relacionamiento con sus entornos organizacionales de referencia, y en su forma de relacionarse con la implementación de lo acordado interorganizacionalmente. La opción por trabajar partiendo de la consideración de la existencia de aspectos comunes pero también diferenciados, permite enriquecer las inferencias descriptivas respecto al funcionamiento de los condicionantes planteados y su relación con los logros obtenidos en cada ámbito.

Por otra parte, cabe agregar que dado el período de tiempo definido por el estudio, no son numerosos los casos existentes iniciados durante el mismo, (y sí a posteriori), y se opta además por seleccionar aquellos que cuentan con tiempo de desarrollo pasible de ser analizado, y no los que se instalan sobre el final del período delimitado.

6.2- Análisis de la información.

El análisis empírico se desarrolla en base a fuentes de información secundaria. Se realiza un análisis de contenido temático de datos textuales, en tanto técnica de investigación que habilita a sistematizar información,

formulando inferencias de significado aplicadas al contexto, (Vázquez Sixto, 1996) a saber:

- Registros de actas de reunión
- Documentos de Apoyo y de Evaluación Externa realizados por consultores.
- Convenios Marco interinstitucionales que dan origen formal a los espacios.
- Documentos que describen el Proyecto o Programa.
- Publicaciones emanadas de los ámbitos de coordinación (protocolos de actuación interorganizacional, sistematizaciones y/o evaluaciones anuales presentadas públicamente o no).
- Publicaciones que hacen mención a dichos ámbitos aunque no procedan de ellos directamente.
- Informes escritos presentados a los ámbitos de coordinación para su discusión y tratamiento.
- Planificaciones anuales.
- Documentos internos de trabajo.
- Artículos o trabajos presentados en jornadas académicas, congresos, etc.
- Presentaciones en ppt para encuentros realizados con autoridades y/o equipos de trabajo.

	CCE	SIPIAV	INTERIN	OTROS	TOTAL
Actas de reunión.	27	26	29		82
Documentos de Evaluación Externa o de Aportes Técnicos realizados por consultores.	1	4	1		6
Convenios Marco y/o Documentos que describen el Proyecto o Programa.	2	1	2		5
Publicaciones (Protocolos, sistematizaciones, evaluaciones).	4	3			7
Informes escritos presentados a la interna de los espacios por parte de los integrantes o la coordinación, o realizados para presentación a otros actores.	10	2			12
Planificaciones	3	1			4
Documentos internos de trabajo (organizativos, de sistematización puntual, comunicaciones).	1		1		2
Artículos o trabajos presentados en congresos, jornadas, etc.			2		2
Presentaciones en PPT realizadas para presentar el ámbito a la externa, o para trabajar un tema al interior del ámbito.	3	1			4
Documentos emanados de los organismos integrantes, que mencionan y/o evalúan los espacios de coordinación (Memorias, Evaluaciones de organismos, etc.)				4	4
TOTAL	51	38	35	4	128

Cuadro 4: Tipo y cantidad de información recabada y estudiada.

En la fase de preanálisis, se procede a realizar un primer ordenamiento del material con criterio temporal, y se construyen ejes de análisis que orientan la codificación temática del material, en función de los objetivos de la investigación, a saber:

1. Momento de conformación y cometidos del ámbito.

2. Integración.

3. Relación y/o referencia con cuerpos burocráticos de origen y otros ámbitos de coordinación (vertical ascendente hacia las jerarquías, vertical descendente hacia aparatos implementadores, horizontal o transversal hacia reparticiones de los organismos o a otros ámbitos de coordinación).

4. Formas organizativas de gestión y funcionamiento.

5. Acciones y/o productos.

6. Puntos débiles.

7. Puntos fuertes.

CAPÍTULO 7. ANALISIS DE INFORMACIÓN SECUNDARIA.

7.1. COMITÉ DE COORDINACIÓN ESTRATÉGICA (CCE).

7.1.1-Conformación y cometidos.

El CCE es creado en el año 2005 en el marco de la reformulación procesada por el Programa INFAMILIA al producirse el pasaje del mismo desde la órbita de Presidencia de la República, a la del Ministerio de Desarrollo Social. Entre otros aspectos, la reformulación del Programa incorpora el establecimiento de alianzas estratégicas bilaterales con diversos organismos sectoriales, bajo la forma organizativa denominada como coejecución. A través de la misma, se definen acciones prioritarias de carácter innovador, en conjunto con los organismos sectoriales, instalando una modalidad de gestión mixta, que involucra activamente a los cuerpos técnico burocráticos de los organismos en el proceso de diseño, implementación y evaluación³⁵.

En este escenario, al inicio del período 2005-2009 el CCE es concebido como un ámbito de asesoramiento y orientación donde INFAMILIA convoca a

³⁵ Este movimiento se realiza desde una lógica que pretende superar las clásicas acciones de "bypass" de los 90, por las cuales en los países de la región se instalan nuevos programas en altos niveles de gobierno, que buscan reformar la implementación de políticas sociales desde fuera de la estructura sectorial. INFAMILIA opera con fondos de cooperación internacional, y tiene como objetivos "atacar en forma directa y en alianza con la estructura de protección social las bases y expresiones más marcadas de la exclusión infantil y adolescente, favorecer e impulsar procesos de coordinación territorial y funcional en los servicios de prestación social y tensionar la estructura de protección, fijando agendas, acciones y procesos que favorezcan la inclusión social y minimicen los efectos excluyentes de esta propia estructura" (CIESU 2006: 5). Asimismo, INFAMILIA pretende operar explícitamente sobre la realidad de descoordinación y falta de integralidad en niveles de diseño, gerencia e implementación de programas y proyectos sociales. En este marco la lógica de "coejecución" establecida para el trabajo con diversos organismos, implica identificar junto a los mismos áreas de innovación donde se ponen en marcha modelos de intervención llevados adelante por técnicos sectoriales que se relacionan fuertemente con la Unidad Técnica Nacional de INFAMILIA, manteniendo su liderazgo, inserción e identidad sectorial. En tanto la financiación internacional es a término, cada organismo asume desde el inicio el compromiso de ingresar progresivamente a sus planificaciones presupuestales, las líneas de acción generadas junto a INFAMILIA, bajo el supuesto de que la institucionalización de dichos modelos de intervención genera instalación de nuevas capacidades. (CIESU, 2006). Finalmente, la evaluación externa realizada por CIESU (2006) indica que INFAMILIA es percibido por las sectoriales como un ejemplo de gestión pública deseable, por la capacidad de sus recursos humanos, velocidad de funcionamiento, y flujos de comunicación y decisión entre implementación y decisión, operando como un modelo global que produce modelos de gestión e intervención específicos en las sectoriales. Asimismo, se plantea que el carácter en principio transitorio de este programa, diluye posibles disputas por la "paternidad" de las acciones generadas en conjunto, aunque actores entrevistados señalan la necesidad de que dicho programa mantenga un perfil bajo en cuanto a "marca" y alto en cuanto a modelo.

autoridades de los organismos coejecutores, a fin de *“asegurar al más alto nivel jerárquico, tanto la coherencia estratégica, la sostenibilidad, como la integralidad y eficiencia de las intervenciones sociales”* (Reglamento Operativo INFAMILIA 2008). De esta forma, el CCE *“marca los lineamientos estratégicos y programáticos, valida los instrumentos y modalidades de operación de los dispositivos e intervenciones y los aprueba para su implementación”*. (Reglamento Operativo INFAMILIA 2010).

Ahora bien, siendo estos los cometidos fundacionales del CCE, el estudio de actas de reunión y de documentos institucionales, muestra que los temas de agenda y las iniciativas emprendidas en conjunto, si bien toman como plataforma las líneas programáticas llevadas adelante por cada uno de los organismos en coejecución con INFAMILIA, comienzan a trascenderlas en los hechos modificando así los cometidos iniciales.

En principio, podría plantearse que la densidad y relevancia que el quehacer del CCE va cobrando, no es algo establecido y/o formulado a priori, sino que es su mismo quehacer el que va dando condiciones de posibilidad a ello.

Como ejemplo ilustrativo de lo antes mencionado, en el mes de noviembre de 2005, y en el marco de la celebración anual de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN 1989) el CCE presenta ante el Consejo Nacional de Políticas sociales, y en conferencia de prensa, el documento *Estrategias de Acción en Infancia y adolescencia 2006- 2010: “De la convención al cumplimiento de los derechos”*. En el mismo se expresa la voluntad de diseñar una Estrategia que identifique derechos a ser priorizados,

acciones para lograrlos desde cada organismo, e indicadores y metas presupuestales comunes para el quinquenio. Esta iniciativa opera como un suerte de presentación pública del CCE, la cual se complementa con una visita a diversos proyectos de zona metropolitana, cubierta por un programa televisivo. En el documento mencionado y en las presentaciones realizadas se presenta la integración del CCE y sus funciones:

a. *“Planificar, implementar y dar seguimiento conjunto a las políticas y programas dirigidos a la infancia y adolescencia, sobre las bases de definiciones establecidas por cada organismo”*

b. *“Servir de espacio de producción y elaboración de la estrategia nacional de la Infancia, que conformará la agenda del Gabinete Social y el Consejo de Nacional de Políticas Sociales”.*

El proceso de ampliación de cometidos y por tanto de acciones, también queda expresado en los Informes de Evaluación externa de Infamilia (CIESU, 2006, 2010), donde se plantea que en el marco de la consolidación tanto del Mides como de Infamilia, el CCE va asumiendo el carácter de un ámbito de coordinación a nivel macropolítico que opera como referente ejecutivo en políticas de infancia y adolescencia. Esto se explicaría por el carácter de los actores integrantes (subsecretarios ministeriales y Directores de Organismos con capacidades instituyentes tanto en el diseño de políticas como en el liderazgo ejecutivo de procesos concretos), y su estabilidad en la participación, por la integración de instituciones que aportan un menú de herramientas sectoriales que posibilitan el diseño de estrategias integrales, y por la constitución de un plan de trabajo concreto basado en el abordaje de

situaciones problema en sus dimensiones macro y micro que generan impactos visibles en situaciones territoriales, y que a medida que se concreta, genera identidad propia y conformación de un grupo humano con lazos de confianza (CIESU 2010: 31).

Finalmente el Informe Final de 2010 señala que el CCE culmina el período 2005- 2009, habiéndose transformado en el *“máximo referente ejecutivo en políticas de Infancia y Adolescencia, lo que actúa contra la reproducción de la fragmentación ya que se constituye en un árbitro ineludible para avalar e incorporar nuevas iniciativas en el área de infancia y adolescencia”* (CIESU 2010: 31).

Iniciado el segundo período del gobierno de izquierda con el correspondiente cambio de autoridades a nivel de cada organismo y el surgimiento de nuevas iniciativas de Gobierno en el campo de las políticas sociales, como el Plan de erradicación de la Indigencia y disminución de la pobreza o el Plan Juntos que operan como organizadores, el CCE cambia también su integración, y su dinámica pareciera decaer. Las actas de reunión de los años 2010 y 2011 dan cuenta de un cambio en el carácter de los actores participantes en cuanto a su jerarquía, así como de una participación más inestable de los mismos. En varias reuniones aparece la mención a la aparición de nuevos espacios de coordinación que en muchos casos trabajan temas que se superponen, planteándose la necesidad de reafirmar el valor del CCE pero también de identificar su aporte específico, en un contexto donde el Gabinete Social Interministerial intensifica su quehacer estableciendo agenda a los organismos y conformando nuevas comisiones de carácter intersectorial dependientes del Consejo Nacional de Políticas Sociales.

En líneas generales, se constata un movimiento cuasi paradójico en la transición de una administración a otra: la coordinación parece ser un *modus operandi* que se instala dando lugar a nuevos ámbitos de coordinación. También comienzan a implementarse nuevos programas y proyectos identificables como producto de la coordinación lograda por el CCE en el período anterior y plasmados en el Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) 2010- 2015. Sin embargo estos logros parecen no ser capitalizables por el CCE como espacio, que comienza a debilitarse. Y esto es explicado por variables internas al espacio – se menciona un descenso en la proactividad y la capacidad de propuesta- , pero también externas al mismo. A modo de ejemplo, a nivel de actas (01/04/11), se registra una intervención del Director General de UTU ligadas a las dificultades expresadas por la Directora del Consejo de Enseñanza Secundaria respecto a la inserción en el secundaria, de los niños y niñas egresados de primaria ... “ *aunque se tengan los docentes y edificios requeridos, las instituciones educativas requieren de las otras instituciones que no son estrictamente educativas*”. *Reafirma su convicción por el trabajo interinstitucional y señala que en los espacios de articulación se están dando ruidos entre quienes vienen trabajando de forma interinstitucional desde el período pasado y quienes asumieron compromisos en esta gestión. Entiende que es un proceso natural de aprender a trabajar con otros y construir las confianzas necesarias*”.

7.1.2. Integración.

La integración del CCE en el período 2005- 2009 muestra la existencia de un grupo base con participación estable y presencia en casi la totalidad de reuniones conformado por: Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social,

Subsecretario del Ministerio de Salud Pública, Presidente del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, Consejero de la Administración de Educación Pública, Directora del Consejo de Educación Primaria e Inicial y Director del Programa Infamilia. Con una frecuencia menor participan Subsecretario del Ministerio del Interior, Presidente de la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales, y Directora del Instituto de la Juventud.

Sobre finales del año 2007 se produce la integración de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura, la Dirección de Deportes del Ministerio de Turismo y Deportes, así como de los Directores del Consejo de Educación Técnica y Profesional, y del Consejo de Educación Secundaria. En el momento en que se concreta la Reforma de la Salud en el año 2007, se incorpora la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE).

De esta forma, un colectivo que inicialmente funciona con la presencia de un grupo de entre 6 y 8 integrantes estables, alcanza en 2007 a funcionar en reuniones con hasta 16 personas. Este aumento en el número de integrantes, coincide con la conformación de las Comisiones Técnicas de Infancia y de Adolescencia del Plan de Equidad (promulgado en abril del año 2007), y el comienzo de la fase de diseño de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia. Algunos integrantes de dichas comisiones pasan a participar en el CCE.

Es de señalar que inicialmente el CCE cuenta con la presencia del Presidente de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales como representante de la sociedad civil organizada. La participación de dicho

representante se interrumpe según consta en actas, primeramente al producirse dificultades en el relacionamiento del colectivo ANONG con el Directorio de INAU y luego al momento en que se resuelve la puesta en funcionamiento del Consejo Consultivo Honorario de Derechos de Infancia y Adolescencia creado por el Código de Infancia y Adolescencia a fines del año 2007. En este sentido, es de señalar que en julio de 2007, el CCE envía una carta al Consejo Nacional de Políticas Sociales en la cual se expresa la decisión de “fortalecer el CCE como ámbito del Poder Ejecutivo en la elaboración de políticas para el Gabinete Social”, lo cual se asocia necesariamente a que su integración se restrinja a integrantes del mismo. De acuerdo a lo expresado en la carta, y también en acta del 14 de marzo donde se informa de la reunión mantenida por la Subsecretaria del Mides, el Director de Infamilia y el Viceministro del MEC se acuerda la instalación y cometidos del Consejo Honorario, ubicando en el mismo la participación de la sociedad civil y el Poder Judicial.

7.1.3. Relación con otros ámbitos de coordinación: “la arquitectura de la coordinación”

En las actas de reunión así como en variados documentos institucionales de INFAMILIA se constata la preocupación por ubicar el lugar del CCE en relación a otros espacios de coordinación como modo de clarificar y/u ordenar los alcances y cometidos de cada uno, así como las relaciones de referencia y contrareferencia, o si se quiere, de jerarquía entre sí.

En el documento “Modelo de Gestión Territorial: hacia el fortalecimiento de redes locales de protección social para infancia, adolescencia y familia” (INFAMILIA: 2010) se utiliza el concepto de “arquitectura de la coordinación”

para describir un posible encadenamiento de la institucionalidad de la coordinación, correlativa a los niveles de decisión operantes en el ciclo de políticas.

De esta forma, se identifica un nivel político estratégico que se iniciaría en el Gabinete Social interministerial, el Consejo Nacional de Políticas Sociales y el CCE, al cual seguiría un nivel sectorial-ejecutivo integrado por el Comité Técnico de Coordinación (CTC³⁶) de Infamilia, y las posteriormente creadas Comisiones de Primera Infancia e Infancia y de Adolescencia y Juventud del Plan de Equidad, y luego un nivel territorial operativo conformado por las Mesas Interinstitucionales Departamentales , los Consejos Sociales, las mesas de Coordinación Zonal y Nodos temáticos de los Servicios de Orientación, Consulta y articulación territorial (SOCAT) de INFAMILIA MIDES³⁷.

En el período que va de 2005 a 2009 esta propuesta de arquitectura parece funcionar, siendo asumida tanto por los representantes de los organismos participantes en el CCE, como por los espacios de coordinación externos al mismo pero con él relacionados. En las actas de este período se constata que los subsecretarios ministeriales que participan del CCE, también lo hacen en el Consejo Nacional de Políticas Sociales, lo cual potencia los flujos y cadenas de comunicación y referencia. Esto se ilustra por ejemplo en

³⁶ El CTC se conforma por los Coordinadores de las Coordinaciones Técnicas de los programas coejecutados por INFAMILIA y los distintos organismos integrantes del CCE (Maestros comunitarios, Infacalle, SIPIAV, Espacios de Salud Adolescente, etc.). Los mismos pertenecen en líneas generales a dichos organismos, y operan como conectores entre los programas y las sectoriales de referencia.

³⁷ Ver esquema pag.

presentaciones del CCE al Consejo Nacional de Políticas Sociales, o comunicaciones hacia el mismo.

A nivel de actas (12/10/05), se registra una intervención en la cual el Subsecretario del MSP, participante del CNPPSS informa que el “CNPPSS tiene en claro que los temas de infancia y adolescencia se tratan en el CCE”.

Al iniciarse el nuevo período en el año 2010, como se mencionara anteriormente, surgen espacios de coordinación como los ligados al incipiente Sistema de Cuidados, o la Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad responsable de evaluar y reformular el sistema de transferencias monetarias del período anterior (tarjeta alimentaria y AFAM) así como de diseñar una Estrategia Integral de Trabajo con familias vulnerables. En este enclave, se observa que la “arquitectura” anteriormente operante y aparentemente asumida pierde reconocimiento o fuerza operativa, registrándose superposiciones, disputas por asignación de temáticas o incluso dispersión de espacios que reportándose al Consejo de Políticas Sociales o al Gabinete social, son integrados por los mismos actores representantes de cada organismo (Acta, 2/08/11).

7.1.4. Formas organizativas, gestión y funcionamiento

La secretaría ejecutiva del CCE es ejercida por el Programa Infamilia, quien tiene a cargo la convocatoria y citación de las reuniones con propuesta de agenda previa, así como la realización de actas. En los dos primeros años de funcionamiento cada reunión se inicia con la firma del acta de la reunión anterior, luego de recoger acuerdos y disensos sobre el contenido de las mismas. Internamente se acuerda que ante la ausencia de algún integrante se

debe realizar el anuncio de la misma, así como definir un alterno que asegure la continuidad de la dinámica. También se define establecer integrantes estables y participantes que serán convocados según temas puntuales.

En las actas se recogen sucesivos intentos por establecer calendarios fijos, preestablecidos y acordados de días de reunión, lo cual se logra en líneas generales.

Según se observa en el registro de comunicaciones internas y agendas de trabajo, la realización de documentos de uso común, presentaciones ante el Consejo de Políticas Sociales u organización de la logística cuando se realizan sesiones en el interior del país por ejemplo, también son asumidas por Infamilia dentro de las tareas de secretaría.

El funcionamiento es en líneas generales de carácter mensual, en reuniones de dos horas y/o jornadas de larga duración cuando los temas lo ameritan. Es de señalar que a medida que se asumen temas o iniciativas de agenda común que requieren profundidad o dedicación sostenida para ser implementados, se conforman comisiones o grupos de trabajo a término, en línea con la representación intersectorial del CCE. En este sentido se observa la generación de grupos intersectoriales para la elaboración del Informe País a ser presentado en Ginebra, el diseño de la Encuesta Nacional de Juventud, los documentos Fase I y Fase II de la Enia, o las comisiones de Infancia y Adolescencia del Plan de Equidad. En general estos grupos cuentan con un actor designado por INFAMILIA que asume la secretaría de dichos espacios o grupos, o el liderazgo organizativo de la tarea cuando de diseñar documentos o informes se trata. También se identifica la conformación de grupos de trabajo

bilaterales o con cantidad de actores reducida, para el diseño de líneas programáticas específicas. Finalmente, cuando se requiere de contratar consultores especialistas que desarrollen acciones definidas en el CCE, esto es asumido financieramente por INFAMILIA.

Un elemento particular son las reuniones realizadas por el CCE en el interior del país, así como las visitas a terreno en zona metropolitana. De esta forma, a partir de lo planificado en el año 2005, durante el 2006, el CCE se desplaza en conjunto a Canelones, Paysandú y Tacuarembó reuniéndose con autoridades locales y/o regionales con motivo de presentar iniciativas a ser desarrolladas, a la vez que relevar y tomar contacto con necesidades e iniciativas propuestas desde el territorio. Este esfuerzo organizativo y logístico, denotaría la intencionalidad de respaldar e impulsar la coordinación a nivel de implementación territorial, dando muestras del hacer coordinado a nivel de decisores.

Otro elemento a señalar es que en el funcionamiento del espacio se observa el cuidado por abordar temas comunes a todos los integrantes. Si bien en líneas generales los temas tratados partirían de propuestas de INFAMILIA, los mismos parecen provocar la participación e intercambio colectivo. La realización del Informe País de 2006 se muestra como un caso claro en que un organismo (en este caso INAU) traslada al colectivo un tema que le es propio, logrando ser tomado por este como tarea a ser llevada a cabo en conjunto.

Finalmente, es de destacar que en los documentos de Evaluación externa de Infamilia ya mencionados, se señala reiteradas veces el liderazgo político- técnico ejercido por su director, el cual según se plantea, logra

“generar un marco de acuerdos con la elite de la gerencia social estatal que marca un punto de inflexión en relación al funcionamiento inercial y fragmentado del Estado uruguayo” (CIESU, 2006:9). Por otra parte se menciona refiriendo a este punto: *“... este tipo de liderazgo marca una fuerte diferencia con la ejecución del período anterior, y con los tipos de liderazgos tradicionales dentro del Estado. Una de las características es la excelente comunicación de la visión, objetivos y estrategia del programa en se pone en práctica con un nivel de cumplimiento importante”* (CIESU, 2006: 43).

Asimismo, si bien se señala el fuerte liderazgo como un factor que coadyuva a los procesos de coordinación interorganizacional, también se advierte sobre los riesgos de que al basarse el mismo en características personales, pueda dificultar la institucionalización de los espacios de coordinación, exponiendo los logros organizativos ante potenciales cambios políticos (CIESU, 2006:44).

7.1.5 Lo que se dice y lo que se hace en coordinación: temas abordados, acciones y productos.

En el intento de caracterizar aquello que podríamos denominar como la “materia prima” de lo que el CCE trabaja a partir de datos secundarios, podríamos hacer un listado descriptivo de temas sobre los que se trata en la reuniones, acciones realizadas por el CCE como espacio, y productos del mismo, en términos de documentos de trabajo, y/o proyectos o acciones que surgen del quehacer de dicho ámbito. Ahora bien, cabe detenerse en por qué y cómo detenernos en este punto cuando estamos intentando estudiar los condicionantes de los espacios de coordinación. En este sentido, se parte del supuesto de que los temas, acciones y productos, su concreción, el nivel

apropiación que generan, o los debates que abren, hablan del proceso organizativo colectivo en el cual se visualiza la relación de interdependencia, que parte de los intereses particulares, pero los trasciende, y que en la medida que genera resultados, se convierte en incentivo para la cooperación.

Es en el quehacer del espacio que se verá la capacidad de generar sinergias cognitivas, de procesos y actividades, o cultural (Licha & Molina)

7.1.5.1- Temas abordados:

- *Lo que se dice sobre la coordinación.*

La forma en que se entiende la coordinación, el papel que el ámbito del CCE juega en su consecución, y las estrategias para lograrla, se constituyen en puntos de intercambio en diversas reuniones, y también se plasman en documentos de trabajo o de difusión.

En los documentos “De la Convención al cumplimiento de los Derechos” del 2005 y “Planificar desde el Territorio: una tarea en construcción” del año 2006 se halla mención explícita a los puntos mencionados.

A punto de partida, se plantea que la coordinación debe ser concebida como un medio para efectivizar una estrategia de desarrollo social que atendiendo a la articulación de la política económica y la social, parta para su diseño de la identificación de problemas o cuestiones sociales formuladas en términos de derechos vulnerados. Esto implica hacer énfasis en la demanda, para desde allí organizar la oferta de servicios y prestaciones, asignando roles, funciones y metas a ser asumidas por cada organismo.

Asimismo, se plantea que la generación de programas focalizados en determinadas poblaciones tienen sentido si los mismos se articulan con políticas de carácter universal, y si se complementan en su implementación en el territorio, propendiendo a desarrollar redes locales de protección.

En este sentido se observa un doble giro: el entender la descoordinación y/o fragmentación como consecuencia de la ausencia de una estrategia global y no como causa, y el concebir que dicha estrategia debe ser diseñada no en base a problemas de las instituciones, sino de la población objetivo.

Esta forma de concebir la política social y su coordinación, matiza el quehacer del CCE y se hace visible en el escalonamiento progresivo de esfuerzos de planificación conjunta, que se va constituyendo en eje de la tarea. Dichos esfuerzos se inician en el 2005 con acciones tendientes a diseñar una estrategia, que parte de sistematizar y reunir en una lógica común las planificaciones presupuestales realizadas por cada organismo al inicio del período, proyectándolas para el quinquenio. Luego continúan en el 2007 con los aportes realizados al armado del Plan de Equidad, y con la formulación de metas y proyecciones del gasto social de infancia con un horizonte temporal ubicado en el 2010.

Finalmente y ante la comparecencia ante el Comité Internacional de Derechos del Niño a fin de presentar el Informe País, comienza a configurarse la intencionalidad de diseñar un Plan Nacional para la Infancia y la Adolescencia, lo que dará lugar a fines del 2007, al complejo proceso de diseño de una Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) 2010- 2030 y el Plan de Acción 2010- 2015 de la misma.

Otro punto a considerar respecto a cómo se entiende la coordinación en este espacio, se refiere a la conceptualización por la cual se entiende que la coordinación de acciones a nivel macropolítico, debe tener relación con lo que sucede o debe suceder en el nivel de implementación local en el territorio. En este sentido, en el año 2007 se registra una discusión donde se identifica la necesidad de atender a la coordinación pro integralidad en tres niveles simultáneamente: político, sectorial de cada organismo y territorial. Esta concepción se visualiza en la decisión de sesionar en departamentos del interior, donde se organiza por ejemplo en Paysandú, un seminario sobre articulación territorial, identificando déficits y buenas prácticas en este sentido.

El CCE también trabaja en distintas reuniones sobre informes realizados por los SOCATs de Infamilia donde se identifica región por región déficits en la entrega de servicios, o acceso a prestaciones, así como problemas identificados por la población, atendiendo a la prevalencia de los mismos.

Por lo antedicho, cabe pensar que el CCE se concibe como un ámbito de coordinación macropolítica que actúa en un doble movimiento de “ida y vuelta”: definiendo acciones coordinadas que van desde el nivel de decisión política al de la implementación en el territorio, y tomando la información proveniente desde este último, respecto a problemas que pueden ser solucionados con más y/o mejor coordinación de los servicios existentes, o bien a déficits de cobertura o de calidad en la atención brindada por cada organismo a ser asumidos por la planificaciones centrales de los mismos.

Respecto a los “flujos” y/o niveles en donde generar coordinación, resulta interesante considerar el intercambio producido en la reunión de julio de 2007.

En la misma, integrantes de ANEP Codicen señalan que las burocracias sectoriales muchas veces bloquean las decisiones de acciones coordinadas que se formulan a nivel político del CCE por ejemplo. Constatado esto, se formula la necesidad de analizar las posibilidades y requerimientos de articulación intersectorial “evitando” problemas con las sectoriales.

El representante de INAU asume el nivel de conflicto que puede provocar la coordinación, y señala que la integralidad requiere de intersectorialidad, y que para eso quizás sea necesario pensar una nueva institucionalidad, proyectando modificar inclusive leyes orgánicas de los organismos.

El representante de MSP plantea que la coordinación debe establecerse a nivel político, para desde ahí mandar y posibilitar la coordinación a otros niveles. Para ello, se formula la necesidad de generar una red intergubernamental, “con un “alguien” que genere agenda, establezca agenda común y tenga mirada global”.

Lo registrado en actas permite evidenciar que los actores del CCE, visualizan que la actitud pro coordinación no se resuelve con contar únicamente con decisiones políticas en esa línea, emanadas de un espacio de coordinación ubicado a nivel de decisión, sino que se relaciona con culturas y funcionamientos de las burocracias sectoriales.

Ahora bien, ante esa constatación, aparecerían al menos dos posturas. Una que puede ser entendida como más “minimalista”, sugiriendo algo así como buscar la coordinación en las áreas donde ello es posible, pero evitando los niveles de conflicto que pueda producir a la interna de los organismos. La otra plantea la disposición a desactivar las resistencias o desincentivos para la

acción coordinada, modificando inclusive las estructuras y funcionamientos de los organismos.

En conexión con ello, resulta interesante observar que todos los actores más allá de sus diferencias de postura, asumen la responsabilidad del ámbito de decisión política para generar “señales” pro coordinación. Sumado a esto, se plantea que la coordinación macro política requiere a su vez “un alguien” que coloque agenda común, a partir de una visión global que trascienda los intereses individuales. Este “alguien” queda formulado en forma abstracta, sin traducirse en propuesta de quién o desde cual estructura institucional se debiera operar al respecto. El acta en cuestión no registra una resolución sobre los puntos mencionados, pero sí el intercambio de posiciones.

Otro intercambio a ser considerado al analizar la forma en que el CCE entiende la coordinación y su rol en ella, es el producido en la reunión del CCE de agosto de 2011. En dicha reunión se trabaja sobre el papel del CCE en el nuevo período de gobierno iniciado en el 2010, lo cual vuelve a ponerse en consideración ante el hecho de producirse el cambio de ministro en el MIDES. El nuevo ministro, lanza la propuesta de Reforma Social, la cual tomando elementos del Plan de Equidad del 2007, incorpora nuevos componentes, y es asumida progresivamente por el Consejo de Políticas Sociales. En la reunión mencionada, se recogen en actas intervenciones referidas al impacto que ha tenido la transición política de un período de gobierno a otro, mencionando el tiempo que lleva el posicionamiento de las nuevas autoridades en cada uno de sus organismos, y también el costo de recomposición de los espacios de articulación.

El Director de CETP- UTU, quien ha sido renovado en el cargo ejercido en el período anterior y participado en el CCE, reafirma la validez del ámbito, y su producción, destacando la confianza lograda en el trabajo. En dicho trabajo, refiere, se jugó la *“capacidad de cada integrante de dejar en la puerta su marco de pertenencia y pensar con centro en lo que precisan los adolescentes”*. También valora el haber logrado una concepción común donde se *“piensa en clave integral, territorial, e intersectorial”*, así como un abordaje *“milimetrado por territorios, que a todos nos exigió, pero sabiendo que el centro eran los gurises”*, luego de eso, el director advierte a los otros integrantes, sobre los riesgos de desacomular en este sentido.

En este punto, los nuevos actores, como por ejemplo representantes del MSP, destacan la validez del espacio para comprender y conocer las acciones de los otros organismos. La reunión mencionada culmina con la formulación de cinco acuerdos entre los que se plantea continuar trabajando en pro de un Plan de Acción efectivo para la ENIA, identificar a nivel de cada sectorial los temas que deben ser incorporados en la Reforma, así como definir la organización para el trabajo del CCE y sus comisiones, además de solicitar al MIDES a través del Ministro, el realizar *“gestiones políticas a fin de ordenar y clarificar el alcance de los espacios de articulación”*.

7.1.5. 2. Acciones y/o productos:

Los temas e iniciativas trabajadas desde el CCE muestran como dijéramos una cadencia que se inicia con aspectos relativos a los programas ejecutados en conjunto en el marco del Programa Infamilia, para luego irlos

trascendiendo, ganando globalidad y alcance. En este marco, la tarea va teniendo como eje el diseño de una planificación global de acciones dirigidas a la infancia y adolescencia, centrándose en cómo concebirla, con qué insumos se debe contar para la misma, y cómo validarla y posicionarla involucrando actores políticos e institucionales.

Cabe detenerse en el punto relacionado con los insumos necesarios para desarrollar la planificación global y su seguimiento, mencionando por ejemplo la realización de estudios que tienen como fin contar con una mirada global del gasto público dirigido a infancia y adolescencia para el período 1990- 2009 y su proyección de ampliación en base a la planificación a ser realizada. De esta forma se pretende aportar elementos para establecer vínculos entre el esfuerzo fiscal, sus instrumentos y sus resultados en términos de protección social.

Sumado a ello, el CCE visibiliza la necesidad de contar con un sistema de información que permita realizar el seguimiento global de las acciones, nutriéndose de los sistemas de información existentes en cada organismo. Esto da lugar a la creación del Sistema Nacional de Información para la infancia y la adolescencia (SINIA) con el fin de monitorear la ejecución de políticas y programas orientados a la infancia y adolescencia y ejecutados por organismos del Estado así como evaluar sus resultados. También se establece la intención de generar un Registro Único de beneficiarios, el cual se complementa con el diseño de un Repertorio de políticas. Para la implementación del SINIA se establecen acuerdos bilaterales por ejemplo entre ANEP e INFAMILIA para el intercambio de información y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en esta línea.

También en ese proceso van surgiendo nuevos proyectos y programas de carácter intersectorial ambientados sin duda por el clima pro- coordinación, a la vez que algunos proyectos y programas ya existentes incorporan esa impronta.

Respecto a nuevos programas y/o proyectos, cabe mencionar el Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la violencia (SIPIAV) en el 2007, Programa Inter-ín en el 2008, que reúne a ANEP, ASSE, INAU e INFAMILIA para la atención a problemas de aprendizaje y adaptación escolar, el convenio ASSE- MSP- CAIF INAU- INFAMILIA de 2010 por el cual los centros CAIF y los centros de salud operan en conjunto para detectar y trabajar con mujeres embarazadas y sus parejas, el Programa Puente llevado adelante por CODICEN e INFAMILIA y dirigido a adolescentes que no han terminado el ciclo primario de educación, Centros de Formación Profesional Básica Comunitarios (FPB Comunitario de INFAMILIA- CEPT UTU), el Programa Compromiso educativo que involucra a CODICEN, INJU e INFAMILIA, la alianza entre INAU, UTU, e INFAMILIA para articular educación no formal desarrollada en centros juveniles con las escuelas de UTU, programa Tránsito Educativo entre CEIP , CES y CEPT, el lanzamiento del Carnet de Salud Adolescente que conecta ASSE con CES y CEPT, promoviendo el control de salud en la adolescencia, y otros.

A estos programas, se agregan instrumentos o protocolos para la acción coordinada a través de la creación de los denominados Mapas de Ruta (para la detección y atención de situaciones de maltrato en la educación primaria, en el sector salud y en INAU).

7.1.6 Puntos débiles.

Se destaca la vulnerabilidad del espacio ante el cambio de coyuntura política, al momento de producirse el cambio de gobierno, donde la coordinación de la política social y la determinación de agenda para la misma, pasa a centrarse en el Gabinete Social Interministerial. Con este movimiento, se pasaría a poner más énfasis en la coordinación ejercida por los ministros a través de agendas compartidas y contactos bilaterales que en el fortalecimiento de la institucionalidad formal de la coordinación.

Esta situación llevaría al debilitamiento del Consejo Nacional de Políticas Sociales, y también de la “arquitectura de la coordinación” concebida desde el CCE. Por otra parte, otro elemento que opera como debilidad es el constituido por el cambio de figuras participantes en el CCE, los cuales detentan cargos de menor jerarquía y poder de decisión que en el período anterior.

Otro punto de debilidad, es el constituido por la centralidad de la figura de conducción del CCE, quien poseía fuerte respaldo político partidario, además de operar como un líder carismático que conjugaba el saber técnico y la capacidad de negociación política, lo que no acontece con la figura que lo releva en el período siguiente.

7.1.7. Puntos fuertes.

Se destaca la participación de figuras de jerarquía, algunas de las cuales participaban en el Consejo Nacional de Políticas Sociales, lo cual facilita los flujos de comunicación y resolución. Por otra parte, al interior del CCE se establece una dinámica que estimula alianzas de trabajo, clima positivo y buen

relacionamiento, lo que hace que el ámbito opere muchas veces como soporte para figuras que ingresan a la alta gestión de política social a partir del primer gobierno de izquierda. Asimismo, la baja rotación y los productos que progresivamente se van logrando, hacen del CCE un espacio donde se considera valioso participar.

Finalmente, cabe destacar como otro elemento de fortaleza, el establecimiento de una eficiente forma organizativa y de gestión, impulsada entre otros elementos, por quién ejerce el liderazgo del espacio, y por su posibilidad de contar con recursos financieros que dan sustentabilidad al gerenciamiento de la coordinación y el logro de productos.

7.2. COMITÉ NACIONAL DE GESTION DEL SISTEMA DE PROTECCION INTEGRAL A LA FINANCIA Y ADOLESCENCIA CONTRA LA VIOLENCIA (SIPIAV).

7.2.1. Conformación del ámbito de coordinación y cometidos

7.2.1.1. Esfuerzo de sintonía: de acciones y proyectos a una política integral que orienta un sistema.

En el mes de abril de 2007, las máximas autoridades de MIDES, ANEP, MSP, MI, e INAU proceden a la firma del “Acuerdo Interinstitucional para la implementación de un Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV)”, al cual adhieren en anexo las representaciones del PNUD y UNICEF en el Uruguay.

La conformación del SIPIAV permite asumir los compromisos establecidos por parte del Estado al ratificar la Convención Internacional de los Derechos del Niño en lo que refiere a la “responsabilidad de proteger a los niños, niñas y adolescentes contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación sexual, creando medidas y programas de protección específicos, que fomenten la salud, el respeto de sí mismo, y la dignidad del niño” (Acuerdo SIPIAV 2007:1), en consonancia con la normativa nacional expresada en el Código de la Niñez y Adolescencia (2005) y la Ley de Violencia Doméstica (2002) .

A punto de partida, el texto del Acuerdo enumera de forma detallada las acciones que cada uno de los organismos participantes viene implementando a priori, (incluyendo también las desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil y redes locales con fuerte acumulado técnico y organizativo en esta área),

señalando la necesidad de articularlas y ponerlas en sintonía de resultados a fin de evitar superposiciones y de asegurar el uso eficiente de recursos.

El Objeto del Acuerdo estipula la instalación de un sistema unificado de detección y atención oportuna de cobertura nacional, como parte de una política interinstitucional que se diseña desde una concepción integral del fenómeno del maltrato y el abuso, buscando impactar en las causalidades sociales, económicas, culturales y relacionales que lo producen y refuerzan.

En este marco, se establecen líneas estratégicas de acción, que operan como ejes organizadores del futuro SIPIAV. A saber:

- a) Formación y sensibilización de operadores institucionales y fortalecimiento de redes interinstitucionales a nivel territorial
- b) Diseño de un Modelo de Atención capaz de contemplar las responsabilidades de cada institución y de generar instrumentos de evaluación y seguimiento de las acciones
- c) Revisión Legislativa a fin de ajustar la normativa nacional, para contribuir al funcionamiento del modelo de atención.

Como segundo objeto, el Acuerdo Interinstitucional establece la conformación del Comité Nacional de Gestión con función de gestionar la implementación del Sistema. El mismo se integra por un representante de cada institución, siendo presidido por INAU, habida cuenta de la explicitación de la voluntad de las autoridades de dicho organismo para actuar en la materia *“desde una perspectiva que lo redimensiona como organismo rector”* (Acuerdo SIPIAV, 2007:1).

En el documento de sistematización del proceso de consolidación del Modelo de Atención (INFAMILIA- SIPIAV 2010: 13) se describen sus cometidos:

- Gestionar el sistema para dar cumplimiento a los objetivos y principales líneas de acción establecidas.
- Generar espacios de trabajo que apunten a lograr y potenciar acuerdos conceptuales sobre el modelo de atención así como los pasos para su implementación como sistema y desde cada sector, fortaleciendo los mecanismos de planificación y monitoreo conjuntos.
- Fortalecer los mecanismos interinstitucionales para mejorar el abordaje a la violencia hacia niños/niñas y adolescentes y los sistemas de información.

7.2.1.2. Esfuerzo de creación: “Hágase un sistema”

En un escenario político proclive a considerar el fenómeno de la violencia contra niños, niñas y adolescentes como un problema social a ser priorizado y atendido desde el Estado, y establecida la intencionalidad desde los ámbitos de decisión de formular una política materializada en un sistema, el estudio de actas, documentos y presentaciones denotan que en la línea de partida del Comité Nacional de SIPIAV, muy lejos se estaba de la imagen establecida como meta.

Al iniciarse el SIPIAV, si bien existe una oferta de atención de la cual partir para la implementación de un sistema, la misma se halla dispersa

(cuando no superpuesta³⁸) por sector y/u organismo, y a su vez también con diversos e importantes niveles de diversidad conceptual y desconexión a la interna de los mismos. Dicha oferta se caracteriza por la asistencia a las secuelas físicas y/o psicológicas fundamentalmente, y se organiza en servicios especializados de atención, que actúan cuando la situación de maltrato ya se encuentra instalada y con daños consolidados (Infamilia SIPIAV 2011:3).

Los servicios mencionados se ubican en el sector salud (centralmente a nivel hospitalario), y en INAU, a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil que operan como efectores. Asimismo, tanto la fuerza policial como el poder judicial desarrollan niveles de intervención que muchas veces derivan en solicitudes de protección especial a ser implementadas por INAU, las cuales pueden ir desde tratamientos psicológicos o acompañamiento socioeducativo del niño y/o la familia, a la internación de niños, niñas o adolescentes en hogares cuando se requiere la separación de los mismos de sus núcleos familiares.

El diseño de la oferta mencionada, se realiza sin un claro dimensionamiento cuantitativo y cualitativo de la problemática que permita identificar qué tipo de servicios, cuántos y dónde son necesarios.

Múltiples documentos señalan que la falta de datos sobre la dimensión del problema que se pretende solucionar, se relaciona entre otros factores con la dificultad existente para la detección de casos, debido a que el maltrato y/o

38 A modo de ejemplo, al momento de iniciarse el SIPIAV, el Programa Infamilia e INAU acuerdan reformular el Programa Casamiga de INAU, trasladando a los centros de referencia Casamiga de INAU los convenios de atención al maltrato que mantenía Infamilia con organizaciones especializadas de la sociedad civil. Hasta ese momento, las mismas organizaciones mantenían contratos por la misma temática con ambas reparticiones del estado, con diversos sistemas de financiamiento y supervisión.

abuso a niños, niñas y adolescentes se presenta como un fenómeno invisibilizado, que la cultura naturaliza como una práctica de crianza perteneciente al espacio de lo privado justificándola como forma de imponer disciplina, controlar comportamientos o corregir desviaciones. En este marco, queda fuera del control de las normas y valores que regulan lo público, y no genera demanda directa de la población afectada.

Al respecto, en el Protocolo de Intervención para Situaciones de Violencia de INAU (INAU, 2007) se señala que este efecto de naturalización-invisibilización del maltrato como práctica de crianza³⁹, provoca que sea en ámbitos institucionales – escuelas, centros de salud, etc. – y/o comunitarios donde se visualicen indicios o manifestaciones de que una situación de maltrato está ocurriendo, haciendo que la demanda sea formulada por terceros (vecinos, maestras, profesores). Estos actores, de hecho claves para la detección, a su vez fluctúan entre una actitud de minimización o negación de la situación (dada la resistencia a reconocer que las figuras adultas que deben proteger se tornan en agresores), la generación de acciones espontáneas cargadas de indignación (como comunicarse con el padre o madre agresor y plantearle la situación, lo cual empeora el maltrato a posteriori), o la paralización fundada en el desconocimiento de qué decisiones deben tomarse, en el temor a denunciar a los agresores recibiendo represalias de su entorno, o en la desconfianza relativa a poner en marcha mecanismos institucionales que no se perciben como eficientes en cuanto a protección.

39 En algunas de las actas y documentos se hallan menciones al maltrato institucional y la necesidad de visibilizarlo y abordarlo, pero no se encuentran para este punto planificación de acciones específicas y sí la mención a que constituye un tema pendiente y a ser abordado a futuro.

Por otra parte, la solicitud de intervención realizada por los técnicos de servicios y actores comunitarios que operan en la vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes, se hallaría de alguna forma sesgada por la oferta. En este sentido, se demanda aquello que se sabe existe como respuesta, es decir, servicios de atención especializados y no por ejemplo instrumentación u orientación para generar primeras acciones de respuesta oportuna o prevención. De esta forma, el pedido se formula en términos de “que alguien venga y solucione esto que no me corresponde y de lo que no sé”, reforzándose así la visión de que siempre los servicios son insuficientes, inadecuados o no llegan en tiempo y forma (INFAMILIA SIPIAV 2011: 4) .

7.2.1.3. Esfuerzo de organización y convicción: por dónde empezar, cómo y con qué.

El estudio de actas de reunión del Comité Nacional de Gestión permite visualizar que desde los inicios se identifican claramente una serie de acciones y planos de trabajo a ser desarrollados, los cuales estructuran la tarea de todos los años siguientes, mostrando que el logro de los productos esperados es un proceso extenso y complejo.

Un plano central del trabajo consiste en conformar el sistema de atención, diseñando un circuito de atenciones integradas, secuenciadas y organizadas por niveles de complejidad, donde intervienen distintos proveedores de servicios para atender a las mismas personas o familias con intervenciones de diverso alcance. Esto requiere de conectar servicios existentes y crear nuevos, asegurando la existencia de parámetros claros y comunes de actuación y focalización de usuarios, que orienten la relación usuario- proveedor.

Concomitantemente, se asume que otra tarea a emprender es el estudio sistemático de las manifestaciones de la problemática y su prevalencia, a fin de poder organizar la oferta en base a las características de la demanda directa o indirecta. Finalmente, también se plantean acciones destinadas a impactar sobre la demanda, a fin de descentrarla de los servicios de tratamiento especializado como única respuesta, pasando a dar relevancia en forma complementaria, a acciones de carácter preventivo, de detección precoz y/o de actuación oportuna cuando se requieren intervenciones de baja complejidad técnica resolubles a nivel comunitario.

Al respecto se menciona: *“ una cosa es la evaluación del riesgo y otra las secuelas que dejan estas situaciones. Estas requieren de tratamiento, y en lo estatal, podría ser en Salud Mental, pero está en discusión. Habría que salirse de la estructura clínica, la evaluación del riesgo la pueden hacer todos los que receptionan, pero la evaluación del daño requiere de servicios especializados... el tratamiento de las secuelas requiere de una metodología que sí se tiene...”* (Entrevista actor SIPIAV, INFAMILIA- SIPIAV, 2011:29).

En este marco, el cambio en la concepción del problema y sus formas posibles de abordaje propuestos desde SIPIAV, parece al menos movilizar y hacer visible la relación entre especialización e integralidad. En este sentido, en el Modelo de Atención propuesto (INFAMILIA- SIPIAV, 2011:26) define que un dispositivo aún siendo especializado, tendrá carácter integral si incluye el tratamiento de secuelas específicas junto a otros aspectos de la vida de los sujetos que habiliten a dar solución a la situación problema.

Ahora bien, para todo el cambio de concepción y de organización de servicios mencionado, se vuelve necesario el logro de convergencias conceptuales, administrativas y metodológicas, lo cual supone la existencia de mecanismos vinculantes que mandaten o generen incentivos para desarrollar acciones convergentes. Habitualmente esos incentivos se ubican por ejemplo a nivel presupuestal o con sistemas de información altamente estructurados que permitan por ejemplo a nivel de la atención, monitorear los procesos de intervención, identificando puntos de contacto de los usuarios con el sistema, trazabilidad de la atención, etc. y así poder actuar cuando el funcionamiento del sistema muestra fallas o bloqueos.

Para el caso de estudio, el presupuesto no opera como proceso estructurante ya que se mantiene ubicado bajo la órbita de decisión de cada organismo. Tampoco el Comité Nacional opera con lógica jerárquica sobre cada organismo, por lo cual no existe posibilidad de sancionar a quién no actúe de la forma acordada o no cumpla con los compromisos asumidos.

En este panorama, pareciera ser que el logro de la convergencia mencionada se procede a buscar a través de acciones de capacitación, construcción de protocolos y mapas de ruta intraorganizacionales, definición de un Modelo de Atención y diseño de un sistema de información unificado.

Esto pareciera explicar que el primer año de trabajo del Comité, muestre un fuerte énfasis en horas dedicadas a la realización de múltiples reuniones de presentación y difusión del SIPIAV, sus objetivos, y los compromisos de acción que requiere, ante los cuerpos burocráticos y profesionales de los organismos en sus niveles centrales y territoriales. De esta forma se van identificando

interlocutores, áreas de desempeño y procedimientos a la interna de cada institución, poniéndolos progresivamente en diálogo, en un proceso que no se muestra lineal ni exento de resistencias y que busca impactar no a nivel de decisores políticos sino de culturas organizacionales, mandos medios y operadores terminales de la política.

En este sentido, se constata que al presentar el SIPIAV a mandos medios y operadores territoriales, o en las capacitaciones y encuentros entre equipos, se hace visible la distancia existente entre la voluntad expresada por los decisores en el Acuerdo firmado, y lo que llega de información y se asume a nivel de cada institución y sus equipos de trabajo. A su vez, también estas instancias hacen naturalmente visibles las deudas que cada organismo tiene con el tema, así como los malestares internos y desconfianzas cruzadas entre organismos, relativos a lo que falta por hacer y/o lo que no se hace bien, sea en términos de cobertura, calidad de atención o metodología de trabajo.

“... cuando se creó el SIPIAV yo no estaba de acuerdo, porque entendía que era otro espacio más y que surgía porque este tema no se atendía en otro espacio. Entendía que esto seguía disociando el tema que pasa en las familias y de hecho es lo que pasó. Pero creo que hoy en día la diferencia es que el SIPIAV está pensado para la articulación de acciones de atención, está más pensado para la asistencia” (Entrevista actor SIPIAV. INFAMILIA- SIPIAV 2011: 28).

Por lo antedicho, sostener la “buena nueva” de la incipiente existencia del SIPIAV requiere de un fuerte ejercicio de liderazgo, convicción, persistencia e insistencia por parte de la Coordinación Operativa del SIPIAV y del Comité

Nacional de gestión, a fin de desactivar malestares y escepticismos de los cuerpos burocráticos y profesionales de los organismos. Por otra parte del estudio de actas se infiere un proceso virtuoso: las reuniones colectivas, bilaterales, las capacitaciones, o actividades de difusión masiva, van instalando progresivamente la “marca” SIPIAV, y a medida que la misma muestra productos concretos que facilitan la tarea de los aliados a los que se quiere llegar, y/o la colocan en un horizonte de sentido o meta global de política, va ganando adhesiones.

“... el Sipiav brindó un respaldo institucional para que quienes tienen que cumplir la atención sientan que tienen responsabilidad de hacerlo” (Entrevista actor SIPIAV, INFAMILIA- SIPIAV 2011: 29).

Dicho de otro modo: el hecho de que exista un acto de decisión para que se instale un sistema de este tipo, habla de la existencia previa de una voluntad de coordinación, pero en la medida en que avanza, también genera coalición, da respaldo a quiénes deben impulsar procesos de coordinación a la interna de sus propias instituciones para la concreción de este sistema, y dota de mayor potencia o recursos de poder a las acciones que los organismos venían desarrollando.

En el cuadro siguiente, se sistematizan algunos de los puntos desarrollados hasta aquí, identificando el escenario hallado al momento de instalar el SIPIAV, y el establecido como meta.

Situación inicial	Situación esperada a partir de conformación SIPIAV
Proyectos aislados y dispersos intra e interorganizacionalmente	Política unificada implementada a través de un sistema integrado organizacional y metodológicamente.
Proyectos específicos centrados en la atención a secuelas cuando el daño está instalado.	Acciones de prevención, detección, y atención diferenciadas y secuenciadas atendiendo a causas estructurales y manifestaciones de la problemática.
Diversidad y fragmentación acerca de la conceptualización del fenómeno y formas de abordaje	Modelo de atención único con bases conceptuales e institucionales acordadas
Respuesta basada en la oferta sin claro dimensionamiento de la cobertura requerida.	Respuesta organizada en base a la demanda, dimensionamiento cuali y cuantitativo de la realidad a ser atendida.
Acumulado técnico y organizativo ubicado en OSCs que colocan demanda.	Liderazgo y/o rectoría de INAU y comité de gestión interinstitucional.
Invisibilización de la problemática. Maltrato naturalizado como práctica de crianza del ámbito privado.	Sensibilización y visibilización de la problemática a nivel social. Visualización del maltrato como problema público.

Cuadro 6. Concepción y atención a la problemática en escenario pre y post conformación del SIPIAV (Elaboración propia a partir de análisis documental).

7.2.2. Integración

La integración del Comité Nacional del gestión en el período 2005- 2010, muestra la existencia de un grupo base con participación estable y presencia en casi la totalidad de reuniones, de representantes institucionales de INAU, MSP, MIDES, ANEP, MI, y de organizaciones de la sociedad civil y las redes locales. Según se constata en Actas, el Poder Judicial se integra formalmente a mediados del año 2009 con la presencia de una Jueza como titular y otro juez

como alterno. También participan en forma estable y sistemática representantes de UNICEF y PNUD.

En líneas generales no existen altos niveles de rotación, y cuando esta se produce a nivel de cada organismo, no es total, sino que es una rotación limitada a un grupo estable de personas que asciende a dos o tres como máximo. En el caso de INAU por ejemplo la coordinadora de SIPIAV y parte de su equipo operativo participan en forma estable, y van variando otros actores de INAU de diversas reparticiones con responsabilidad en la temática o “tocados” por la misma (Plan CAIF, Línea Azul, representantes de INAU ante Consejo Consultivo Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica, Coordinadores Regionales de Montevideo, etc.).

En algunos casos puntuales, se observa que si bien un representante institucional releva a otro, el anterior se mantiene en el Comité, pero pasando a participar desde otra adscripción institucional. Ello sucede por ejemplo con MSP cuando se conforma ASSE, o en PNUD cuando se integra un nuevo representante que ya participaba desde los orígenes, pero desde INFAMILIA. Esto da la posibilidad de alguna forma, de conservar acumulados y lógicas de funcionamiento colectivo.

Otro elemento a señalar es que los representantes institucionales son en general funcionarios de carrera de los organismos en ejercicio de cargos de responsabilidad político- técnica, lo cual parece operar a favor de la estabilidad de la integración del Comité, cuando se produce por ejemplo el cambio de gobierno en el año 2010. Asimismo, en cuanto al carácter de los integrantes del Comité, los documentos de sistematización del Modelo de Atención SIPIAV

(INFAMILIA- SIPIAV,2010: 11) señalan que los mismos deben tener posibilidades de trabajar a la interna de sus organizaciones los acuerdos generados en el mismo, con lo cual se sugiere que deben poseer cargos de cierta jerarquía o autoridad a la interna.

Un punto en el que habremos de detenernos, es el ligado a la presencia de representantes de las organizaciones de la sociedad civil en un Comité conformado mayormente por actores estatales, y que opera como ámbito de decisión técnico- política de carácter central, definiendo diseños, parámetros de actuación y control de desempeño de acciones, para las cuales dichas organizaciones son contratadas como efectoras.

Dicha integración hallaría fundamento en el acumulado existente en la sociedad civil, a tal punto que en el panorama de provisión de servicios llegados al año 2007, se constatan mayores capacidades técnicas, de organización colectiva y de capital político en torno al tema en las organizaciones de la sociedad civil que implementan proyectos convenidos con el Estado, que en el Estado mismo. En este sentido, el informe de consultoría de Modelo de Atención SIPIAV de enero de 2011 (INFAMILIA, 2011: 5) menciona la conformación a fines de los 90 de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual integrada por 30 grupos y organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la prevención, atención, investigación, y sensibilización en violencia doméstica y sexual, dentro de las cuales se identificarían 5 organizaciones que cuentan con cuerpos profesionales interdisciplinarios y que en el marco de la red mencionada configuran un “ *espacio de reflexión, discusión y conceptualización que integra a la práctica diaria una perspectiva teórica y una mirada política común*”

El hecho entonces de que el saber y el saber hacer se ubican en la sociedad civil organizada, explica que las organizaciones especializadas en la temática sean convocadas desde los inicios a participar en el Comité Nacional, lo cual en algunos momentos instala escenarios donde se visibilizan conflictos de intereses al no cumplir dichas organizaciones con ciertos requerimientos de INAU.

Por otra parte, cabe la pregunta sobre otro riesgo quizás mayor, ligado a cómo el actor INAU en tanto coordinador del sistema, (y organismo que se plantea la voluntad de actuar en la materia desde una perspectiva que redimensiona su rol como organismo rector, como se estipula llamativamente en el Acuerdo) logra las capacidades y el reconocimiento que permita equilibrar y/o neutralizar desbalances en el liderazgo del espacio.

Aquí entonces parece ponerse en juego la figura misma de quien ejerce la Coordinación Operativa del SIPIAV y desde allí, la del espacio del Comité, la cual tiene acceso directo y cuenta con respaldo del Directorio de INAU y la Dirección de INFAMILIA MIDES. La misma si bien no posee a punto de partida trayectoria específica en la temática, cuenta con capital de relacionamiento con mandos medios de otros organismos, y no es visibilizada como un actor estatista o “anti ONG”, y posee capacidad de lectura técnico política de las dinámicas y coyunturas institucionales.

En documentos de sistematización externa, se destaca como un aspecto positivo el hecho de que la persona que desempeña dicha Coordinación se haya mantenido desde el momento de su creación, lo cual *“ ha garantizado la acumulación en el tema, en la institucionalidad, así como ha fortalecido los*

lazos de confianza para el trabajo colectivo” (Modelo de Atención SIPIAV 2011: 13) .

Asimismo, diversos actores integrantes, destacan la incidencia que ha tenido la modalidad de coordinación en el hecho de que el espacio se sostenga y avance:

“... el INAU tiene la coordinación, y lo bueno es que lidera pero no controla, el estilo de coordinación es parte de lo que ayudó a que funcione, si se han logrado cosas es por el estilo de coordinar, liderar pero no ser protagonista” (Entrevista actor SIPIAV, INFAMILIA- SIPIAV 2011: 29)

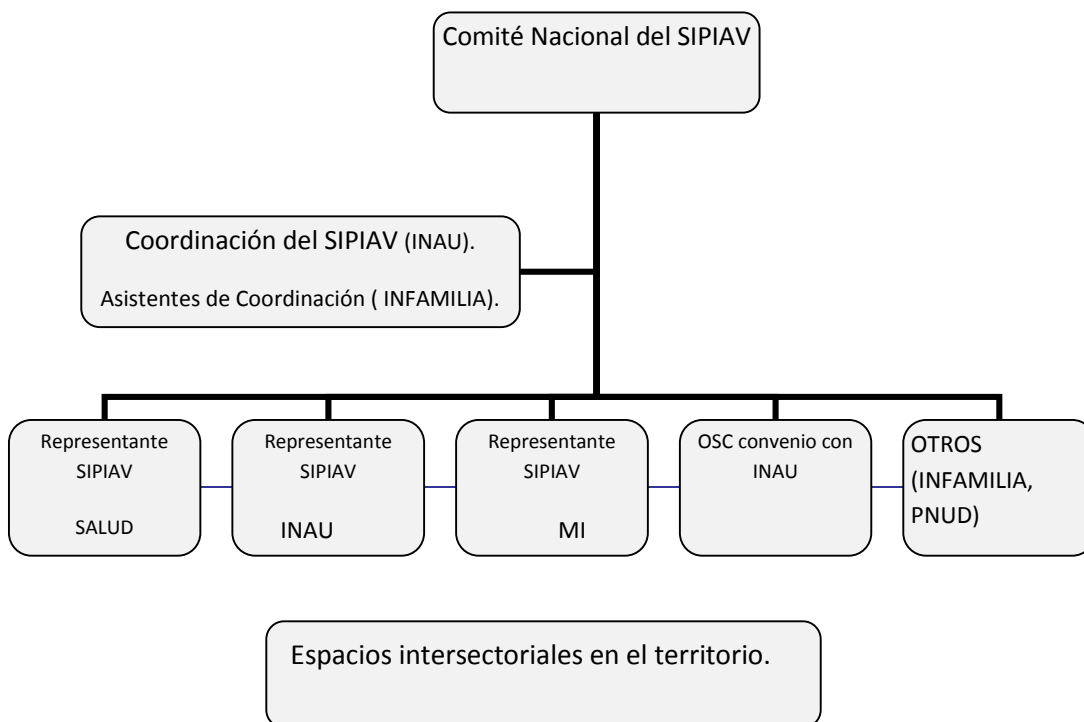
“ es una buena gestora, pero no es un cargo, es la persona. Se ha logrado que en el Comité todos existen y en buena vecindad” (Entrevista actor SIPIAV, INFAMILIA- SIPIAV: 29).

“... el Comité es un espacio productivo, se hacen cosas tangibles” (Entrevista actor SIPIAV: 28).

Asimismo, cabe mencionar el apoyo dado por UNICEF y PNUD. Desde UNICEF, se visualiza una participación activa en el tema previo al SIPIAV, tanto en el trabajo con INAU a través de la instalación de los servicios Casamiga, como con las OSC especializadas, en la conformación y capacitación de redes territoriales. Todo ello se constituye en un recurso que se aporta al SIPIAV y juega del lado de la Coordinación.

Por otra parte, PNUD aporta una figura de relevancia en la temática, que cuenta con conocimiento y altos niveles de legitimidad en el medio tanto a nivel de la sociedad civil como de actores de ASSE, ANEP, MI, con los cuales venía

trabajando previamente. Dicha figura desde PNUD primero, y luego a través de un contrato de consultoría generado desde INFAMILIA, aporta de forma notoria a la generación y traslado de capacidades a INAU y a la consolidación de su coordinación en términos operativos y de proyección estratégica.



Cuadro 7. Esquema operativo de funcionamiento del SIPIAV. INFAMILIA- SIPIAV 2011: 12.

7.2.3. Relación y/o referencia con cuerpos burocráticos de origen y otros ámbitos de coordinación:

7.2.3.1: Alquimias para establecer una “cadena de producción” para la interinstitucionalidad.

El Comité de Gestión de SIPIAV podría ser caracterizado como un ámbito de coordinación de carácter técnico político, que asume responsabilidades de formulación y diseño programático, pero no posee

incidencia o jerarquía directa sobre los actores ligados a la implementación de las líneas programáticas y los acuerdos de actuación emanados del mismo.

Dada esta situación, el cumplimiento o no de las definiciones tomadas por el Comité de Gestión, dependerá muchas veces del grado de aval y/o de llegada que el Comité tenga con las autoridades máximas de los organismos, a fin de que éstas tomen las resoluciones requeridas, haciéndolas llegar vía jerárquica a las diversas reparticiones de los organismos conectadas con la temática directa o indirectamente.

En este sentido, en las actas de reunión (Acta 14/09/2007) del Comité se registra una mención a una situación en la que el SIPIAV traslada al Comité de Coordinación Estratégica (CCE), vía el Presidente de INAU, un informe que sistematiza necesidades relevadas en la operativa territorial del sistema. Aún así, el análisis documental no permite sustraer conclusiones respecto a que el Comité de SIPIAV refiera verticalmente de forma habitual al CCE sino que más bien habilita a inferir que la llegada a las autoridades se realiza preferentemente en forma individual entre cada integrante del Comité y su autoridad correspondiente, con distintos niveles de éxito.

Otra formas de contacto y retroalimentación entre el Comité y las autoridades de los organismos, se constata cuando integrantes del Directorio de INAU participan en alguna instancia puntual de reunión del Comité, cuando participan en la apertura de capacitaciones interinstitucionales o cuando anualmente el SIPIAV presenta públicamente su informe de actuación a inicios de año, en torno al día de la lucha contra el maltrato infantil, lo que constituye una instancia de difusión y también de reactualización de los compromisos

asumidos por los organismos al firmar el Acuerdo inicial. Sobre el valor de esta modalidad de trabajo, un entrevistado destaca:

“ el SIPIAV está en construcción, no es un dispositivo acabado. Eso es lo virtuoso, dinámico y flexible. Que se firme un acuerdo cada año, que se revise, que sea un espacio de intersectorialidad en construcción. No en todos los lugares se expresa en casos, identificando prácticas y cosas visibles en la atención... (Entrevista actor SIPIAV. INFAMILIA- SIPIAV 2011: 28).

Otro mecanismo puesto en marcha para lograr la implementación de los acuerdos generados, es la conformación de ámbitos o instancias de coordinación a nivel intraorganizacional, hallados por ejemplo a nivel del sector salud, de INAU o de ANEP. A modo de ejemplo cabe mencionar que en la reunión del mes de junio de 2007, el MSP informa de un espacio de coordinación establecido entre el Centro Hospitalario Pereira Rossell, autoridades de la Red de Atención Primaria de Salud (RAP) y del Centro de Referencia de Atención Primaria de Salud (CRAPS) con el fin de que cada equipo de gestión nombre un equipo de referencia que genere pautas que orienten la asistencia, apoyados en un equipo central nacional a ser conformado. También en INAU y ANEP, se pueden identificar iniciativas de este tipo, tendientes a minimizar los efectos que tiene el hecho de que los distintos organismos no posean en su organigrama reparticiones encargadas de atender u organizar la atención hacia la temática.

Por lo antedicho, estamos ante el hecho de que el Comité de SIPIAV además de relaciones de referencia “vertical ascendente”, va estableciendo a

medida que lo precisa relaciones de referencia horizontal con otros ámbitos de coordinación.

Finalmente, el Comité de SIPIAV, también se relaciona horizontalmente con el Consejo Consultivo Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica creado por la ley de Violencia Doméstica en el año 2002. Si bien esta relación se profundiza y logra altas sinergias y complementaciones a partir del año 2011, a inicios del SIPIAV se constata en actas de reunión niveles de desacuerdo debido a que la agenda de violencia doméstica tiene un fuerte sesgo de violencia de género, no incluyendo la violencia intergeneracional en la cual se ubica el maltrato a la infancia y adolescencia.

7.2.3.2. Combinaciones entre coordinación interinstitucional y procesos de descentralización y territorialización de la política: alquimias para lograr la expresión territorial de los acuerdos centrales.

La totalidad de documentos relevados, contienen menciones a la integralidad, interinstitucionalidad y proximidad territorial como un trípode que sostiene y orienta las acciones de SIPIAV.

En este aspecto, resulta realmente llamativo el énfasis puesto en lograr una cobertura nacional con “perspectiva territorial”, “lógica territorial”, “enfoque territorial” e involucrando y/o fortaleciendo a las “redes interinstitucionales de carácter territorial”, lo que se constata tanto en documentos de SIPIAV como de los organismos integrantes del mismo. Más allá de que no nos detendremos en este punto, puede plantearse que lo observado en cuanto a colocar la mención a lo territorial casi a modo de apellido de toda acción de política social no es reductible al SIPIAV, sino que va en consonancia con la preocupación

expresada en el período respecto a la voluntad de considerar las particularidades de las necesidades y tramas organizativas territoriales en los diseños de política. Esto, junto a la consolidación de los procesos de descentralización política y administrativa iniciados en los 90 y profundizados durante los gobiernos de izquierda, no queda únicamente ubicado en la interna de los procesos de descentralización y territorialización desarrollados por cada organismo individualmente, sino que matiza también las iniciativas y nuevas institucionalidades de la coordinación.

En el marco antes planteado, y como se dijera anteriormente, el SIPIAV no constituirá una excepción, y por tanto, luego de consolidado el funcionamiento del Comité Nacional de Gestión, se comienzan a invertir y reorganizar recursos a fin de conformar Comités Locales de Recepción (en la jerga técnica interna denominados como “SIPIAVITOS”) los cuales se busca que operen como expresión territorial del Comité Nacional del Gestión en diversos departamentos, y como efectores interinstitucionales de los lineamientos emanados del mismo (INFAMILIA SIPIAV 2011: 17, 2012) Estos Comités Locales actúan en conjunto o se conforman muchas veces a partir de los Nodos de SIPIAV impulsados por los SOCAT de Infamilia o de redes interinstitucionales de atención al maltrato conformadas en períodos anteriores por técnicos de diversos servicios, como espacio para intercambiar información, formación, o metodología, de forma de paliar la carencia de servicios que atendieran la problemática. Al respecto, el relevamiento realizado por INFAMILIA (CIESU 2010: 120) señala la existencia de 22 espacios interinstitucionales que abordan la temática referida a nivel del país, operando en el marco del incipiente modelo de atención propuesto por SIPIAV.

La instalación de los Comités Locales de Recepción en diversos departamentos, coloca a la vez, la necesidad de contar con mecanismos y recursos de supervisión y orientación programática y técnica, lo que lleva a que en el año 2011, se creen los cargos de “responsables territoriales de SIPIAV”, dependientes de la Coordinación y financiados por INFAMILIA. De esta forma entonces, parece cerrarse una suerte de “cadena de producción” de la acción interinstitucional que permite neutralizar los riesgos generados por el hecho de que el Comité de Gestión de SIPIAV no tenga incidencia directa sobre la fase de implementación.

7.2.4. Formas organizativas de gestión y funcionamiento

Como se dijera anteriormente, la coordinación del espacio, se encuentra a cargo de INAU, a través de la figura de la Coordinación Técnica de Sipiav. Dicha Coordinación tiene como tarea liderar el proceso de construcción colectiva, así como operativizar los acuerdos logrados en el Comité, y para ello cuenta con un equipo operativo cuyos recursos provienen de INAU y de INFAMILIA, en el marco de la coejecución de acciones entre ambos organismos.

Las reuniones se realizan sistemáticamente de forma mensual en base a una agenda de trabajo, y cuentan con actas de reunión. Además de las reuniones plenarias de carácter mensual, se conforman grupos de trabajo o comisiones interinstitucionales, para el diseño del sistema de monitoreo, capacitaciones, mapas de ruta, etc.. Asimismo, se contratan consultores especializados con fondos de UNICEF e Infamilia, tanto para la revisión del marco legal, como para el estudio de modelos de gestión de la atención, así como para la elaboración del documento de Modelo de Atención.

Por otra parte, el trabajo del Comité se estructura en base a planes anuales de trabajo, los cuales son evaluados también anualmente y presentados en una instancia pública con presencia de autoridades y medios de comunicación, donde se presentan los datos y resultados de la atención, así como los avances logrados en términos de institucionalidad. Los informes de actuación del Comité son difundidos en algunos casos vía publicación, o a través de medios electrónicos, páginas Web, etc.

7.2.5. Acciones y productos.

Como se mencionara en el primer apartado, la confección de Mapas de Ruta y protocolos de actuación institucionales, el diseño de un Modelo de Atención, las capacitaciones, el dimensionamiento de la problemática del maltrato a través de una Encuesta Nacional de Prevalencia, el diseño de un sistema de monitoreo y evaluación informatizado, la revisión de la normativa nacional, y la realización de campañas masivas de comunicación, se constituyen en productos sobre los cuales se trabaja en el período 2007- 2010, con importantes niveles de concreción, exceptuando la implantación del sistema de monitoreo y evaluación informatizado. El proceso de consecución de estos productos, activa procesos intra e interorganizacionales, que retroalimentan la estabilidad organizativa del SIPIAV y su Comité.

7.2.5.1- Mapas de Ruta y protocolos

El análisis de actas de reunión del Comité Nacional, denotan la relevancia dada a la confección de protocolos y mapas de ruta como herramientas para organizar y orientar la atención a nivel de cada organismo, estableciendo definiciones básicas sobre la problemática y parámetros para la intervención a

la interna de cada organismo, atendiendo también a las interfases entre los mismos, de modo de asegurar la integralidad.

El Mapa de Ruta para situaciones de maltrato detectadas en el ámbito escolar es el primero en realizarse, iniciándose su armado en el año 2006, con la participación de actores de ANEP, INAU, UNICEF, MIDES. Si bien este instrumento se realiza antes de la existencia de SIPIAV, en su presentación y difusión pasa a integrarse en el marco del mismo, y marca el camino para otros siguientes. En el año 2007 se presenta el de INAU, y durante el 2007 y 2008, en un proceso más extenso y complejo se confecciona el de la salud y se inicia el de enseñanza media.

En lo que refiere al Mapa de Ruta de educación primaria, se realiza en el año 2009 una evaluación que arroja datos relevantes respecto a la dinámica de aplicación, su utilidad a terreno y también las dificultades y limitaciones encontradas. En este sentido se destaca: la valoración general de la herramienta para identificar situaciones, indicadores y definiciones del maltrato *“es bueno porque te muestra qué mirar y cómo mirar” (Interconsult 2009: 11)*. Como áreas de déficit en la implementación se constata que el documento es más manejado por Directores de centros educativos que por los maestros y que el mismo no ha llegado en forma masiva a las escuelas, siendo que en muchos casos las maestras acceden al mismo a través de organizaciones de la zona y no por primaria. Otro punto central es la brecha existente entre lo planteado en el documento respecto a referenciar casos y trabajar en conjunto con instituciones de redes locales y una realidad donde esos servicios no existen, o están desbordados y no pueden tomar en atención las situaciones que las escuelas detectan. Otro elemento demandado es el contar con

mecanismos de referencia y contra referencia, es decir *“saber qué pasó después de que se detectó una situación y la misma fue derivada”* (Interconsult 2009: 13).

La mención a la necesidad de definir claramente las responsabilidades de cada quien y sus alcances, es un emergente sumamente frecuente tanto a la interna de cada institución como en la interinstitucionalidad. También se hace visible la necesidad de “mapeo” de actores, en un esfuerzo por ubicar quiénes debieran integrar el circuito, haciendo qué, y en qué momento.

Finalmente, los mapas de ruta instalan la lógica de lo que en la jerga técnica pasa a denominarse como “derivación responsable”. Esto refiere a superar la lógica de “buscar” recursos para “sacarse de arriba el tema”, para pasar a buscar al otro para trabajar en conjunto sin desresponsabilizarse.

7.2.5.2. Capacitaciones

Otro elemento podría decirse estructurador del sistema es el ligado a las capacitaciones realizadas. Esta es altamente demandada por los actores llamados al juego y muestra una cadencia que va desde consensos mínimos acerca de qué es el maltrato y cómo puede ser tipificado e identificado, a aspectos metodológicos concretos para la intervención. Se constata la existencia de ciclos extensos en el tiempo con considerables cargas horarias y participación de profesionales de los distintos organismos, así como la consolidación de equipos docentes. Se identifican capacitaciones a nivel de INAU, en redes comunitarias en el interior del país a través de UNICEF, en el ministerio del interior y poder judicial, etc.

7.2.5.3. Modelo de Atención.

El SIPIAV cuenta con Documentos donde se formula un Modelo de Atención acordado colectivamente a nivel del Comité Nacional, el cual expresa aspectos ligados a la forma de concebir la problemática, así como a los requerimientos de estructura y gestión tanto intra como interorganizacional para dar respuesta a la misma. Asimismo, el Modelo de Atención establece dos planos de evaluación y monitoreo con dimensiones, variables y medios de verificación a ser relevados: uno referido a las metas y metodologías de atención a situaciones y otro al seguimiento y monitoreo del accionar interorganizacional (funcionamiento y productos del Comité Nacional y de estructuras locales de coordinación). Esto último resulta sumamente novedoso y relevante en tanto denota la voluntad de dar visibilidad y seguimiento a los procesos de coordinación que sustentan el accionar integral que la política requiere.

7.2.5.4. Campañas masivas de difusión.

En el año 2008, con motivo del Día de Lucha contra el maltrato, se realiza una cadena nacional en los medios de comunicación, donde el Presidente de INAU se dirige a la ciudadanía, presentando al SIPIAV como una forma de respuesta a la problemática, a la vez que la coloca como una problemática de interés público. También en el año 2009, se realiza junto a la empresa Riogas, una campaña de difusión donde con cada producto de la empresa, se entrega un folleto de SIPIAV. Ambas acciones coadyuvan a instalar el tema del maltrato, y también a dar visibilidad a la “marca” SIPIAV.

7.2.6 Puntos débiles

El tema- problema abordado por el SIPIAV, no se constituye en un tema central que sea cometido o preocupación de todos los organismos participantes por igual, sino que el interés recae en INAU y en un segundo nivel en Ministerio de Salud Pública, en lo que refiere a la respuesta de atención. A nivel de Primaria, la preocupación se centra en la desinstrumentación percibida respecto a cómo operar cuando se detecta una situación.

Si bien a lo largo del tiempo va ingresando progresivamente a la agenda de política social junto con la violencia doméstica, el Comité debe de trabajar a la interna para establecer compromisos comunes de trabajo y construir incentivos para que todos los integrantes los cumplan.

Otro punto de debilidad, es el ligado a que si bien INAU se plantea la rectoría en la temática, y por tanto el liderazgo del espacio, esto compite con el hecho de que inicialmente el acumulado técnico y el capital de relacionamiento político se hallaba ubicado en las organizaciones de la sociedad civil.

Otro elemento a señalar, es el constituido por la distancia existente entre la imagen meta de lograr un sistema de atención integrado, y la realidad inicial de servicios fragmentados intra e interorganizacionalmente, a los cuales se percibe como ineficientes y escasos. A esto se suma el hecho de que el Comité de SIPIAV opera como espacio de intercambio y definición de grandes líneas de orientación programática y política, acordando y armonizando sistemas de prestación y servicios, o creando mecanismos y procedimientos que luego deben ser aplicados por los diversos organismos vía coordinación vertical, sin que el SIPIAV tenga incidencia directa en dicha aplicación.

7.2.7 Puntos fuertes

Se destaca como punto fuerte la figura de coordinación del Comité de SIPIAV, la cual permanece estable en el tiempo y va logrando y estimulando alianzas de trabajo. Por otra parte es de mencionar el apoyo político y financiero para la gestión, con que cuenta el ámbito de coordinación y la coordinadora del mismo.

Por otra parte, otra fortaleza está constituida por la figura que participa desde PNUD, y luego es contratada por INFAMILIA como consultora, la cual es reconocida en el medio por su acumulado técnico, teórico y práctico. Finalmente se destaca la estabilidad del espacio, el bajo nivel de rotación y recambio, aún en el momento de transición de gobierno.

La realización de campañas de difusión masiva, parecen ser un acierto en cuanto a la instalación de la “marca” SIPIAV. Esto permite que el Comité, y los actores ligados al tema del maltrato y con responsabilidades en la consecución del SIPIAV, vean facilitada la tarea, dado que las campañas masivas, muestran la relevancia y visibilidad que se le quiere dar al tema, facilitando muchas veces las coordinaciones necesarias.

Finalmente, cabría mencionar que un posible punto fuerte, es el relativo a la forma en que el Comité Nacional de SIPIAV minimiza la realidad generada por el hecho de ser un Comité que no tiene jerarquía vertical para mandar a los operadores de los organismos a nivel territorial. Con ello nos referimos a la creación de los Comités de Recepción local, los cuales a forma de “extensión” del Comité Nacional de SIPIAV, llevan la lógica interinstitucional hasta los

efectores en territorio. Por otra parte, cabe mencionar que dichas estructuras se conforman en base a un funcionamiento estipulado en el Modelo de Atención, el cual se plantea como un parámetro para su accionar y su evaluación.

7.3. COMITÉ EJECUTIVO INTERSECTORIAL (CEI) DEL PROYECTO INTERÍN.

7.3.1. Conformación del ámbito de coordinación y cometidos

El CEI se conforma en diciembre de 2008 en el marco del Convenio firmado por ANEP- CEP, ASSE, INAU y MIDES para la puesta en marcha del “Proyecto Inter-ín para la Atención Intersectorial e Interdisciplinaria para el Desarrollo y el Aprendizaje, la Promoción de Derechos y el Fortalecimiento de las Instituciones educativas.”

Inter-ín se enmarca en las acciones estipuladas por el Plan de Equidad dentro del componente “Red de Asistencia e integración social” y tiene como objetivos específicos (Proyecto Inter-ín 2008: 8):

- Fortalecer el vínculo familia/escuela/comunidad efectuando aportes para que el maestro pueda enriquecer la conceptualización y las estrategias de trabajo ante problemas de aprendizaje que se manifiestan en el aula.
- Brindar atención interdisciplinaria de carácter socio-terapéutico-educativo interinstitucional a niños, niñas y sus familias, que presentan situaciones de vulnerabilidad o daño en su desarrollo, que condicionan los procesos de socialización y adaptación al contexto escolar, y que no pueden resolverse exclusivamente a través de estrategias escolares.

El Informe Final de evaluación de INFAMILIA MIDES (CIESU, 2010: 11) describe a Inter-ín como un proyecto de “segunda generación”, que se configura a partir de la identificación de riesgos específicos o problemas (en

este caso el aprendizaje y la adaptación escolar) de carácter multidimensional y multicausal, que por tales, requieren de acciones provenientes de diversos organismos.

Esta denominación, hace referencia también al hecho de que su accionar interinstitucional supera al de los programas intersectoriales implementados coordinadamente por INFAMILIA Mides de forma bilateral con diversos organismos públicos (Maestros Comunitarios con ANEP, Agentes de Seguimiento Socioeducativo con ASSE, Infacalle con INAU, etc.), para concebir una implementación coordinada interorganizacionalmente por cuatro organismos.

La fundamentación del Proyecto que da origen a Interín, menciona que el éxito en la integración escolar se configura desde una continua interrelación de factores de tipo neuropsíquicos, biológicos, genéticos, e intervencionales en conjunción con las oportunidades brindadas por las instituciones educativas y sanitarias y las condiciones económicas (Proyecto Interín 2008:4). Asimismo, se reconoce que esta multiplicidad de factores, ha dado lugar a enfoques disciplinarios diversos y muchas veces fragmentarios, que operan como sostén de estrategias institucionales también dispersas y no complementarias.

Por otra parte, se menciona que la alta prevalencia de este tipo de problemática a nivel de niños, niñas y adolescentes de poblaciones socioeconómicamente vulnerables halla un muy bajo nivel de respuesta, ya sea por dificultades de accesibilidad (geográfica, económica, cultural) a los escasos servicios existentes, o por limitaciones de los enfoques disciplinares e institucionales existentes. En este sentido, se describen acciones desarrolladas

por el Área de Salud del Banco de Previsión Social dirigidas exclusivamente a hijos de aportantes de la actividad privada, o actividades de estimulación e inclusión educativa implementadas por servicios sociales de INAU, a través de la incorporación de recursos pedagógicos en sus intervenciones, o de la realización de coordinaciones con instituciones escolares para lograr la incorporación a las escuelas de niños que asisten a programas para la atención a la situación de calle, clubes de niños, etc.

En este marco, se destacan las dificultades de los centros educativos para abordar problemáticas que comprenden dificultades lingüísticas, psicomotoras, psicopedagógicas que se manifiestan muchas veces a través de alteraciones comportamentales. Por ende, el proyecto se plantea la necesidad de fortalecer a los centros educativos en el logro de un posicionamiento institucional que le permita dar cuenta de una vieja realidad con nuevas manifestaciones, habida cuenta además de la existencia de medidas de política social como las AFAM, que exigen como contraparte de la transferencia monetaria, la asistencia a centros educativos.

Finalmente, el Proyecto define la necesidad de una concepción integral del problema, referida a la necesidad de una actuación intersectorial y multirrefencial en términos disciplinarios, pero que también sea capaz de jerarquizar no sólo el diagnóstico precoz y el tratamiento, sino también la permanente promoción de conductas saludables para el niño y su familia.

Los objetivos de INTERIN mencionados anteriormente, se concretan en la primera fase del proyecto a través de la creación de cinco equipos conformados por recursos humanos provenientes de diversas disciplinas y

designados por los organismos participantes. Estos equipos operan en locales de la comunidad equipados para la atención de carácter terapéutico, y desarrollan actividades tanto en los mismos, como en las escuelas de la zona a las cuales refieren. En este sentido, el texto del Proyecto establece como beneficiarios directos de cada centro, un número anual de 100 escolares de educación inicial, primero y segundo año escolar de 5 escuelas públicas seleccionadas, con cobertura de ASSE, así como el plantel docente de las mismas.

	ASSE (*)	ANEP / CEP	INAU	MIDES / INFAMILIA
Recursos Humanos de cada Centro Inter In	1 Psicomotricista	2 Maestros	1 Operador social	1 Ayudante administración
	1 Psicólogo	1 Fonoaudiólogo		
	1 Psiquiatra pediátrico			
	Gastos de Funcionamiento de locales. Reposición de materiales y mobiliario.	Local de CEP en Montevideo San José 822. En este local funcionará un Centro Inter In y el CEI.		Instalación de sala de psicomotricidad, grafomotricidad, lenguaje, psicopedagogía y resto de mobiliario
Equipamiento, materiales y gastos funcionamiento				

Cuadro 8. Integración de los centros Inter-ín: propuesta de provisión de recursos materiales y humanos por organismo. Fuente: Proyecto fundacional Inter-ín (2008)

Por otra parte, el convenio que da lugar a Inter-ín establece la creación del Comité Estratégico Interinstitucional (CEI) como ámbito responsable del

Proyecto, el cual debe operar a nivel técnico y ejecutivo, atendiendo al carácter interdisciplinario e intersectorial de dicho proyecto.

En este sentido, y a modo de síntesis, el CEI:

- Dirige, orienta y supervisa el accionar de los Equipos Inter-ín, tanto a nivel de las escuelas como de los centros de atención, el cual debe ser pertinente a las realidades familiares, sociales y comunitarias en las cuales operan.
- Estructura las bases técnicas del trabajo de los equipos, generando instrumentos y protocolos de acción interdisciplinarios, sistemas de monitoreo, actividades de capacitación, y planes de investigación.
- Asegura la correspondencia programática, técnica y administrativa del funcionamiento del Proyecto y de los Equipos con los organismos de referencia (ASSE, INAU, MIDES, ANEP).
- Asegura el establecimiento de redes de trabajo a nivel territorial con otros programas y proyectos desarrollados por los organismos de referencia en el territorio (programa Maestros Comunitarios, programa Escuelas Disfrutables, Clubes de Niños, Centros de salud y policlínicas barriales), así como con organizaciones de la sociedad civil.

De acuerdo a lo descrito, los cometidos del CEI, en línea con los objetivos del proyecto, se muestran profusos y ambiciosos, en tanto involucran el desarrollo de tareas de diseño técnico de alta especialización, gestión de equipos operativos interdisciplinarios (conformados por profesionales provenientes de diversos organismos), y conducción de la articulación político-

programática con las sectoriales participantes tanto a nivel de decisores como de implementación territorial. A punto de partida, esto parece requerir de integrantes con diversas experticias combinadas o al menos capaces de constituir equipo, complementarse entre sí, y distribuirse tareas para ejercer una tarea de conducción y gerenciamiento colectivo.

En este marco, el estudio de actas de reunión y del documento de evaluación externa, denota que si bien el CEI opera con éxito en los primeros años en cuanto a conformar los equipos, instalar los 5 centros Inter-ín, generar instrumentos y escalas de diagnóstico y aplicarlos para seleccionar a la población iniciando los tratamientos, esto se realiza con múltiples dificultades para operar en todos los planos y escenarios de tarea con eficiencia y profundidad, así como para construir una dinámica de equipo capaz de centralizar y unificar la gestión de la implementación.

Si bien se profundizará este aspecto en el ítem correspondiente a las formas de gestión y funcionamiento del espacio, cabe señalar que los elementos antes mencionados, operan como factores causales de la decisión tomada en el año 2010 por las autoridades, respectiva a realizar una evaluación externa del Modelo de Gestión del proyecto, así como a iniciar un proceso de separación de responsabilidades de diseño estratégico-programático y articulación política intersectorial, de las de gestión operativa, colocándolas en dos ámbitos diferenciados: el Comité Intersectorial (CI -hasta el momento CEI-) que luego devendrá en el 2012 en Comité Intersectorial Político Estratégico (CIPE), y la Unidad de Gestión Intersectorial.

Esta resolución es tomada como dijimos en el año 2010, en el marco de cambio de gobierno, y de las máximas autoridades de los organismos, las cuales al momento de asumir deben tomar resolución respecto a la continuidad del proyecto y su posible ampliación, en tanto la misma se hallaba estipulada en los compromisos del Plan de Acción 2010- 2015 de la ENIA.

Al aprobarse en octubre de 2010 la operación de Línea de Crédito del Banco Interamericano de Desarrollo que permite financiar el “Programa de Apoyo a la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia” (INFAMILIA II) gestionado por INFAMILIA- MIDES, los compromisos establecidos en el Plan de Acción respecto a Inter-ín, son rediscutidos, y es así que se procede a cumplir con el requerimiento de establecimiento de un nuevo convenio. En el texto del mismo se destaca la continuidad del proyecto con los aportes institucionales ya establecidos en el período anterior, el inicio del proceso de evaluación a ser diseñada por el CEI e implementada por un consultor externo, así como una breve mención a las tareas del CEI (al que en el texto se lo denomina como CI) descriptas como de “articulación interdisciplinaria e intersectorial, responsabilidad técnica y política, y monitoreo permanente”. Por otra parte el texto del nuevo convenio, estipula el compromiso de las instituciones para aportar funcionarios, a fin de integrar la nueva Unidad de Gestión Interinstitucional, con tareas de “implementación y gestión de acciones”.

Aún así, y contando con el convenio firmado, se constata que la resolución de separación de responsabilidades y generación de dos ámbitos diferenciados, fue una resolución de carácter procesual e incompleto en su implementación, que transcurrido mucho tiempo presenta dificultades para

concretarse de forma definitiva, más allá de que casi la totalidad de las instituciones exceptuando Primaria, designaran integrantes para cada ámbito (Teresa Herrera & asociados 2012: 15).

Al respecto la evaluación externa describe la estructura operativa de INTERIN, como un “constructo sin terminar” (Informe Final Evaluación Inter-ín 2012: 10), lo cual como se verifica en el análisis de actas de reunión, produce efectos de confusión de roles y referencias que se van solucionando progresivamente por ensayo y error, con la consecuente percepción de que los problemas se arrastran sin solución o con resolución lenta.

7.3.1.1.- Múltiples causas, múltiples dimensiones, múltiples escenarios: muchas complejidades.

Inter-ín no está concebido como un sistema de atenciones integradas que deben encadenarse e ingresar secuencialmente desde distintos organismos, al modo de SIPIAV, sino que en sí mismo se configura como una atención integral, que en tanto tal, aborda aspectos sociales, de salud y de educación, que requieren de la acción de recursos humanos de diversas especialidades.

Hasta aquí entonces un primer nivel de complejidad: la intención de resolver un problema multicausal y la necesidad para ello de contar con profesionales de al menos 5 disciplinas (psiquiatra infantil, fonoaudiólogo, psicomotricista, maestra especializada, trabajador social u operador en lo social) adscriptos a un mismo equipo.

Los profesionales mencionados, son proporcionados por lo diversos organismos participantes, y poseen diversos regímenes de contratación,

sistemas de regulación y control de su tarea. En líneas generales ingresan a Inter-ín como parte de un sistema de redistribución de recursos ya existentes en cada institución (INAU, ANEP, ASSE en algunos casos), y con alguna excepción, se crean cargos que son llenados mediante llamados diseñados específicamente para la tarea (administrativos provistos por INFAMILIA, algunos técnicos provistos por ASSE y contratados por el Patronato). En este punto se abren múltiples complejidades que a nivel operativo funcionan como un claro obstáculo y que se visualizan en las múltiples reuniones y acciones del CEI dedicadas a superarlos, a saber:

a. Cuando los recursos provienen de reasignaciones o redistribuciones a la interna de los organismos sin aumentarle la dotación de recursos, esto genera en dichos organismos, un sinnúmero de malestares, dado que se percibe que se sacan recursos de la interna para un proyecto nuevo. Esto se acrecienta cuando dichos recursos son especializados y por tanto son considerados “bienes escasos”.

b. En tanto esos recursos son bienes escasos, cuando se producen renuncias, licencias maternales, etc. no existe posibilidad de cubrirlos a corto plazo, y por tanto los equipos de los centros Inter-ín quedan durante mucho tiempo sin atención en esa área. A modo de ejemplo, se observa que en dos oportunidades los integrantes del CEI por ASSE cubren durante un tiempo extenso las horas de psiquiatra y de fonoaudiólogo faltantes en dos de los centros.

c. Al tener distintas modalidades de contrato, y provenir de diversas culturas organizacionales, se hace muy complejo ajustar cargas horarias, lograr que todos los profesionales converjan en los mismos horarios en los centros, etc. Para el caso de los médicos por ejemplo, en general trabajan en la mañana en ASSE y en la tarde ejercen a nivel privado, y en las otras especialidades, Inter-ín compite con otros trabajos en la dinámica de multiempleo.

En el vasto panorama de complejidades del proyecto, se ubican los múltiples escenarios de intervención en los que el mismo pretende operar. En tanto se define como problema las dificultades de aprendizaje y adaptación escolar, y se considera que las mismas no sólo tienen causalidades ubicadas a nivel del desarrollo cognitivo, madurativo o relacional del niño, sino también en las capacidades que tenga el centro educativo para estimular procesos de aprendizaje, se define que el despliegue de acciones debe desarrollarse en los centros Inter-ín, pero también en los centros educativos.

En este marco, se plantea que los equipos de Inter-ín deben ingresar a los centros educativos, operando próximos a los maestros tanto en el proceso de detección y testeo de casos, como en la provisión de estrategias de trabajo para el mismo en el aula.

La intervención de los equipos en dicho ámbito no resulta sencilla. Las actas de reunión del CEI permiten relevar una gama de reacciones por parte de cuerpos inspectivos, directores y maestros, que van desde la absoluta indiferencia y descreimiento respecto a lo que pueda ser y hacer Inter-ín, en tanto no se cuenta con información ninguna sobre el proyecto y sus objetivos y se lo visualiza como un proyecto externo más que genera nueva carga de tarea

para aplicar escalas diagnósticas, etc., pasando por francas actitudes de hostilidad y desconfianza ante un proyecto que se siente como “invasivo” de la dinámica escolar y que luego de testear a la totalidad de niños finalmente selecciona a uno o dos por clase, llegando a aquellos que cuando contactan a los técnicos los toman como “tabla de salvación” para dar solución a demandas crónicas de atención especializada para casos difíciles que otros proyectos nunca han abordado, o han abordado sin los resultados esperados. (Teresa Herrera & asociados, 2012:14)

Desde el lado de los técnicos, las actas permiten identificar desde desinstrumentación para trabajar en el ámbito escolar (dado que nos hallamos en algunos casos ante perfiles profesionales netamente clínico-terapéuticos), hasta movilización ante lo que se perciben como destratos y desvalorizaciones hacia la capacidad y potencialidades de los niños.

Un tercer nivel de complejidad, se relaciona con el tipo de población abordada por el proyecto, su percepción acerca de los problemas que el mismo pretende abordar (y por tanto la demanda que puede formular o no respecto a las soluciones que el mismo brinda), y la pertinencia que puedan tener particularmente los dispositivos terapéuticos en términos culturales y simbólicos, para generar las adhesiones y alianzas terapéuticas necesarias para mantener por ejemplo los tratamientos que se ofrecen.

Desde una mirada externa, pareciera un avance muy importante, el hecho de que los niños y niñas de sectores vulnerables socialmente, puedan acceder a especialistas y a tratamientos combinados y simultáneos de alta complejidad sanitaria, en general inaccesibles a nivel comunitario por su costo,

distancia geográfica y sobredemanda. Sin embargo, pareciera ser que en muchos casos, cuando finalmente se logra contar con los especialistas, tener los centros equipados con la tecnología necesaria etc., se hace presente la inaccesibilidad de tipo cultural. Esto es, qué importancia otorgan los núcleos familiares a los problemas de aprendizaje, cuánto conocen, se les explica, y/o aceptan los tratamientos, y qué recursos internos tienen para poderlos sostener, tanto a nivel simbólico, como de arreglos familiares para trasladar al niño a los centros en los días estipulados, seguir las indicaciones de los técnicos, etc.

En este sentido, la evaluación externa arroja resultados que muestran que aquellos niños que acceden y mantienen los tratamientos, muestran buenos resultados y tanto ellos como sus familias expresan altos niveles de satisfacción en tanto perciben que los niños se sienten escuchados y atendidos, y presentan avances. Pero también por otro lado, se plantea que los niños provenientes de los núcleos familiares más vulnerables, quedan fuera de la oferta, por no tener las condiciones requeridas para hacer uso de la misma de forma sostenida.

Finalmente, otro elemento a ser destacado es el ligado a las expectativas cruzadas respecto a lo que se espera de Inter-in, o la concepción de “logro” diferenciada según la perspectiva de cada actor involucrado con el proyecto. La evaluación externa (Informe Final Evaluación 2012: 13) señala en este sentido, que para un niño el logro puede estar constituido por leer bien en imprenta, para un técnico reconocer la diferencia entre imprenta y manuscrita o poder simplemente establecer un vínculo de confianza y comunicación, para los padres el hecho de que a sus hijos les vaya mejor, y

para los maestros aprobar el año. En este marco y a modo de ejemplo, aún cuando los niños muestran claros indicios de avance, respecto a su actitud ante el aprendizaje, la capacidad comunicativa, etc., dichos avances no son suficientes para promover el año, lo cual desde la escuela es decodificado como un fracaso del niño y del proyecto, y desde los mismos, como una suerte de “injusticia” o desvalorización por parte de la escuela, de los esfuerzos y logros alcanzados.

7.3.2. Integración.

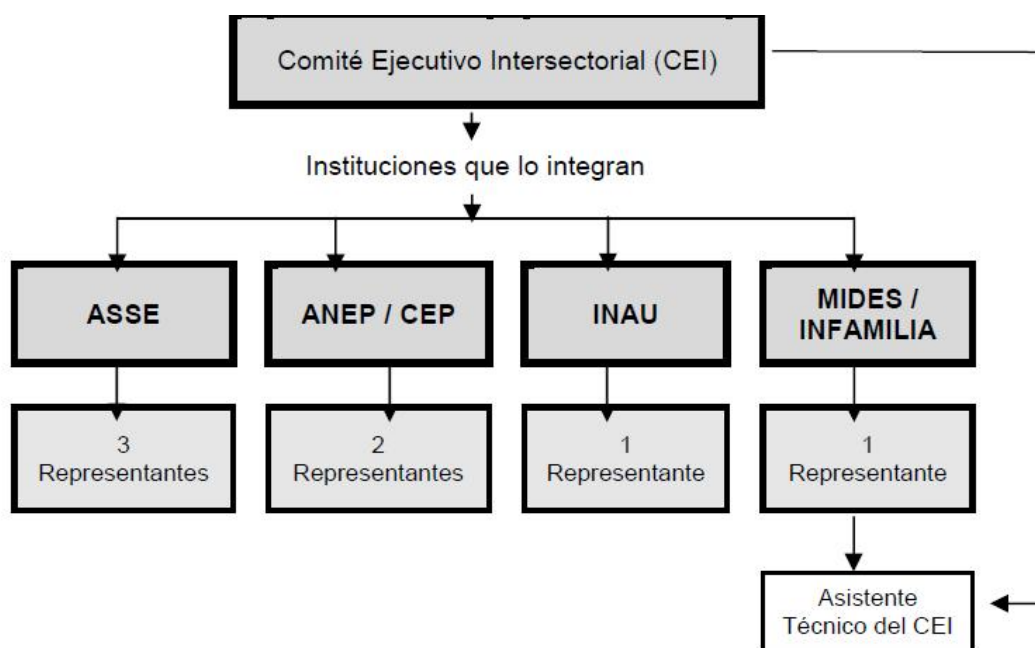
El CEI se integra desde sus inicios, hasta el año 2010-2011, por tres representantes de ASSE, dos de ANEP, uno de INAU, y uno de INFAMILIA MIDES, la cual también contrata un recurso humano que opera como Asistente Técnico del CEI. El Convenio explicita que si bien el proyecto Interín es de carácter interinstitucional, la responsabilidad funcional recae en ASSE, sin detallar el alcance que esta responsabilidad posee.

Es de señalar que tanto el convenio como el Documento que desarrolla las características del proyecto, si bien describen la integración del CEI en un lenguaje que sugiere un perfil genérico y deseable, para el caso de ASSE detallan exhaustivamente la formación de los mismos, y para el de ANEP establecen adscripciones a programas específicos y cargos de los cuales deben provenir los integrantes.

Con esto queremos señalar que si bien el CEI es definido como una estructura formalizada y abstracta, su conformación y funcionamiento se conecta con actores particulares que parecieran darle un carácter ad hoc, lo cual se hace fuertemente visible por ejemplo, en las múltiples menciones a la

debilidad instalada en el CEI a partir de que una de las representantes históricas de ANEP, pasa a ejercer funciones en CODICEN.

Exceptuando dos casos (el de INAU y uno de los integrantes de ASSE presente hasta el año 2011) ninguno de los integrantes posee carga horaria completa destinada al proyecto, compartiendo las responsabilidades ejercidas en el mismo con las de otros cargos de intensa responsabilidad técnica o técnico política en cargos de jerarquía. En una dinámica como la del CEI, que requiere de alta dedicación dada la magnitud de la tarea, esto opera como un claro obstáculo para la consolidación de procesos y concreción de productos. Aún así, se constata que en líneas generales los integrantes del CEI logran un funcionamiento estable y con baja rotación, en una dinámica de reuniones semanales y actividades de ateneos en los centros, reuniones interinstitucionales, etc.



Cuadro 9 Integración CEI Interín en período 2008-2011. Fuente: Proyecto Interín 2008.

Como se mencionara anteriormente, entre el año 2011 e inicios de 2012 y tomando en cuenta lo establecido en el Convenio de 2010, el CEI comienza el proceso de transición de CEI o CI a CIPE, y de conformación de la Unidad de Gestión (UG). En este marco, se integran al ámbito el Director de Salud Mental de ASSE, una Inspectora que opera como Asistente del CEIP, y el Coordinador Regional de la zona Este de Montevideo de INAU.

En lo que refiere a la Unidad de Gestión, su coordinación pasa a quedar a cargo de una de las representantes de ASSE en el anterior CEI, y cuenta con la participación de un integrante de INAU con dedicación horaria total al proyecto (también integrante del anterior CEI), dos de ASSE (una de ellas psicóloga e integrante del CEI, y otra psicopedagoga que constituye una nueva integración).

Para el caso de ANEP, este organismo no designa integrante para la unidad de Gestión, e Infamilia cambia el representante en el CEI y mantiene al Asistente Técnico como integrante de la Unidad de Gestión.

Más allá de las nuevas integraciones y cambios de personas y de roles, se constata al año 2012 que el CEI y la UG se mantienen en funcionamiento conjunto, con una dinámica de reunión semanal. Asimismo, y exceptuando la realidad de Primaria, las nuevas integraciones potencian el funcionamiento del o los ámbitos, en tanto parecieran robustecer los flujos de comunicación y apropiación del proyecto por parte de los organismos.

7.3.3. Relación y /o referencia con cuerpos burocráticos de origen y otros ámbitos de coordinación: de decepciones y desapegos.

Las actas de reunión del CEI y el Informe Final de Evaluación del Modelo de Gestión, muestran escasos niveles de contacto entre los integrantes del ámbito y las máximas autoridades de los organismos, lo cual se acrecienta con el debilitamiento y posterior extinción del CCE, así como con el cambio de autoridades relativa al nuevo gobierno instalado en 2010, y a rotaciones posteriores (cambio de Directorio de ASSE en 2011, de Ministro en MIDES en el mismo año y también en CEIP).

Se registran en este sentido entre el año 2010 y 2012, dos reuniones con autoridades, una con motivo de la firma del nuevo convenio 2010 donde se resuelve la continuidad del proyecto, así como “atar” la resolución de ampliación del mismo a los resultados de la evaluación externa, y otra en el año 2012 donde se evalúa y analizan perspectivas de continuidad y se revisan los compromisos establecidos en cuanto a dotar de recursos al proyecto para conformar la Unidad de Gestión.

También se constata la presencia de la totalidad de las autoridades en el evento de presentación de la publicación que contiene los resultados 2010-2011 del proyecto.

Asimismo, en el año 2009 algunos integrantes del CEI participan en los grupos de trabajo convocados por INFAMILIA para el diseño del Plan de Acción 2010-2015 de la ENIA, y a inicios de 2010 se constata en actas una reunión del CEI con el Director de Infamilia MIDES, donde se acuerda proponer a todos los organismos la realización de la evaluación externa a la vez que Infamilia se

compromete a mantener los asistentes administrativos de los Centros INterín que de acuerdo a lo establecido, debían de pasar a ser financiados con fondos de los organismos en el año 2010.

Por lo antedicho, los flujos de relacionamiento y referencia con las autoridades de los organismos son dispares, asistemáticos y en general quedan librados al contacto que cada integrante tiene o no con las mismas, aprovechando en algunos casos el hecho de que dichos integrantes tienen contacto por sus otros cargos, pero no por sus responsabilidades en Inter-ín, lo que genera que siempre el tema Inter-in quede en el margen de las agendas.

Para el caso de INAU, se constata en 2009 la conformación de un comité Interno de coordinación para Inter-ín, en tanto el representante que opera en el CEI, las operadoras sociales que participan en los centros, y la responsabilidad del seguimiento del proyecto en sí mismo, remiten a tres reparticiones distintas dentro del INAU mismo.

En este marco, y según se constata en actas y en el Informe final del evaluación, pareciera que casi desde los orígenes, Inter-ín es percibido como una iniciativa que puede ser valiosa y que muestra resultados, pero sólo a pequeña escala, en calidad de proyecto piloto, y que sería muy difícil de expandir por sus costos y altas dificultades de gestión.

En este sentido se percibe una situación donde a pesar de los logros, Inter-ín, el CEI, etc. “nunca terminan de nacer” o consolidarse, estableciéndose una suerte de circularidad negativa, donde los decisores y cuerpos burocráticos muestran niveles importantes de desapego a la iniciativa, lo cual la debilita en imagen y recursos, y opera (dicho en forma coloquial) a manera de

“no te apoyo porque sos débil, pero asimismo tu debilidad se centra en que no te apoyo”.

En este escenario, pareciera ser que exceptuando ASSE, se vuelve difícil sostener la “buena nueva” de Inter-ín a la interna de los organismos, siendo que además durante mucho tiempo los integrantes del CEI, se hallan sobreexigidos por la implementación. Quizás justamente, sea este plano, el de ir “sincerando” logros desde la práctica lo que ha permitido la sobrevivencia del proyecto hasta el momento (Teresa Herrera & asociados 2012: 47)

7.3.4. Formas de gestión y funcionamiento.

Si bien a lo largo de los distintos ítems se ha hecho mención a la forma de gestión del espacio y las dificultades de su funcionamiento, cabe mencionar algunos puntos restantes.

En principio, cabe mencionar que el CEI opera como un colectivo horizontal, sin una figura de coordinación de la dinámica del espacio. En este sentido, la dinámica del mismo depende de los aportes de cada participante y su capacidad de colocar temas en agenda logrando alianzas internas para que sean considerados y resueltos, o también de las presiones y temas que la práctica de los centros va colocando.

En este marco podría decirse que en los dos primeros años, tienen mucho peso en la agenda y en las actividades del CEI tanto los problemas de gestión de recursos humanos (carencia de los mismos, problemas de los equipos, etc.), como las necesidades locativas, procesos de licitación, etc.

A medida que el proyecto avanza, se van recortando tareas a partir de las experticias y las pertenencias institucionales. En ASSE pareciera recaer la tarea técnica especializada de diseño de instrumentos de testeo y screening, así como de avances en la conceptualización acerca del problema a tratar. De acuerdo a lo registrado en actas, algunos integrantes expresan que en este sentido, progresivamente se va instalando una perspectiva neuropsicológica del problema que en algunos casos no se comparte y es difícil de revertir o discutir dada la solvencia técnica y acumulado que poseen los representantes de ASSE. Infamilia pareciera ir asumiendo el seguimiento de la gestión interna y su visión global, además del monitoreo y diseño de software para el mismo, etc.

Otro aspecto que lleva mucho tiempo en la dinámica de trabajo, es el ligado a la forma, procedimientos y espacios para el trabajo con las coordinadoras de los Centros. En este sentido es de destacar, que dichas coordinadoras operan en un doble rol, como técnicas especialistas y como coordinadoras del equipo.

Esta tarea, sin embargo se realiza desde un grado relativo de formalización, entre otras cosas porque resulta complejo el manejo de distancias entre ser parte de un equipo y a su vez coordinarlo (Teresa Herrera & Asociados 2012: 11).

En este sentido, se observa que casi durante un año, se van buscando formas de trabajo con las coordinadoras, que muchas veces resultan totalmente fallidas, lo cual deslegitima a las coordinadoras, y también al CEI como ámbito de referencia para los centros. Del estudio de actas se desprende

que las coordinadoras buscan crear un espacio ad hoc para compartir experiencias y estrategias de trabajo que al poco tiempo es inhabilitado por el CEI. Luego de eso se pasa a convocarlas al CEI quincenalmente, y ante el fracaso de esta modalidad, por inasistencia o asistencia parcial de las coordinadoras debido a otros empleos, o porque este espacio quita tiempo de dedicación a la agenda semanal de reunión del CEI, se vuelve a habilitar el trabajo conjunto.

Finalmente, este funcionamiento logra estabilizarse cuando se establece una reunión semanal con la representante de ASSE, y cuando los integrantes del CEIP se distribuyen los centros a ser seguidos.

Si bien se podría seguir con un sinnúmero de ejemplos que ilustren las dificultades del CEI para conducir colectivamente la implementación del proyecto, podría decirse que todas ellas tienen en común el desafío de autogeneración de factores burocráticos a partir de la práctica o de institucionalidad de la implementación coordinada, con escasos e informales apoyos políticos y trabajo que resulta en base a compromisos personales más que a procesos formalizados e instituidos (Teresa Herrera & asociados 2012: 12).

En este sentido, se considera un claro avance la presentación en el año 2011 de un documento llamado “Compromisos de gestión”, que a dos años del proyecto, intenta objetivar e instaurar reglas de juego claras para los equipos.

7.3.5. Acciones y productos

Las acciones y productos del espacio, se ligan necesariamente a los resultados de la implementación de las acciones de los centros.

Más allá de esto, se destacan las dinámicas de ateneo, como una rutina que se va instalando en los centros, y que es altamente valorada por los equipos.

También los ciclos de capacitación generados por el CEI son altamente valorados por su calidad y que permiten contar con expertos en la temática que al conocer el proyecto, su metodología y resultados, lo valoran y jerarquizan como experiencia inédita de oferta pública integral e integrada a nivel nacional y regional.

Finalmente se destaca la cantidad de trabajos y ponencias presentadas en congresos en el país y en el exterior, con alta receptividad y valoración.

7.3.6 Puntos débiles.

Como punto débil se destaca que el proyecto Inter-ín, y por tanto el CEI, debe dar cuenta de excesivos “frentes” de trabajo e innovación desplegados en forma simultánea. Con ello nos referimos a construir conceptualización y acuerdos sobre el tema que aborda, diseño de herramientas técnicas y modelos de atención terapéutica para este grupo de población inexistentes hasta el momento en nuestro medio, así como centralmente construir una institucionalidad interdisciplinaria e intersectorial para la implementación territorial, capaz de tener conexión y reflejos a nivel de los decisores políticos. A esto se suma, que el CEI debe conducir y supervisar procesos terapéuticos interdisciplinarios, a la vez que generar líneas de acción de carácter institucional en los centros educativos, lo cual requeriría de perfiles profesionales capaces de conjugar múltiples experticias.

Por otra parte, el CEI aborda los múltiples frentes mencionados en forma en un formato de conducción colectiva, sin figuras fuertes en términos de liderazgo político- institucional y con un débil apoyo político que fluctúa entre la decepción y el desapego. Asimismo, las cargas horarias de los integrantes asignados al proyecto son diversas, y compartidas con otras tareas de responsabilidad.

7.3.7. Puntos fuertes.

Como punto fuerte se destaca el hecho de que con la creación de Interín se arriesga a poner a prueba algo así como el un nivel evolutivo superior de la coordinación interorganizacional, que parecería habilitar niveles de integralidad en la atención a problemas de aprendizaje muy escasos sino inexistentes en nuestro medio y a nivel regional. Se destaca como punto fuerte, el compromiso desarrollado en la tarea por la casi totalidad de integrantes del CEI así como la acumulación técnica presente en los integrantes de ASSE. Si bien esto último es señalado como un fortaleza para el proyecto en su globalidad, podría también ser señalado como debilidad en tanto los integrantes señalan cierta hegemonía disciplinar en cuanto al enfoque del proyecto, que atentaría contra el logro de una mirada integral.

Por otra parte, el funcionamiento en base a compromisos y experticias personales, vuelve al espacio vulnerable en cuanto a su formalización y sostenibilidad.

En otro orden de cosas, el cambio de gobierno, parece no impactar directamente en la conformación interna de Interín, pero sí en su entorno de apoyos a nivel de decisores de por sí frágiles.

Los resultados que Inter-ín va logrando en la práctica, los cuales se logran sistematizar en publicaciones y evaluaciones operan como elemento de “resistencia” ante las adversidades institucionales y faltas de apoyo político.

7.4. Resumen de Dimensiones de análisis utilizadas para la descripción y análisis de los tres ámbitos.

	CCE	SIPIAV	INTER IN
CONFORMACIÓN	INAU, ASSE, MSP, CES, CEP, CTP, MEC, INFAMILIA, OPP.	INAU, ANEP, MI, INFAMILIA, PJ, ASSE, MSP, ONGs con convenio INAU.	ANEP (2), INAU (1), ASSE (3), INFAMILIA (1)
OBJETIVOS DEL AMBITO	<p>Al inicio asociados a programas desarrollados en coejecución con INFAMILIA, luego trasciende y pasa a ligarse a ENIA y Plan de Equidad.</p> <p>Inicios 2005:</p> <p>1. Asegurar al más alto nivel jerárquico, tanto la coherencia estratégica, la sostenibilidad, como la integralidad y eficiencia de las intervenciones sociales” (Reglamento Operativo INFAMILIA 2008).</p> <p>2. Definir los lineamientos estratégicos y programáticos, validar los instrumentos y modalidades de operación de los dispositivos e intervenciones y aprobación para su implementación”</p> <p>Noviembre 2005</p> <p>1. “Planificar, implementar y dar seguimiento conjunto a las políticas y programas dirigidos a la infancia y adolescencia, sobre las bases de definiciones establecidas por cada organismo”</p>	<p>1. Gestionar el sistema para dar cumplimiento a los objetivos y principales líneas de acción establecidas.</p> <p>2. Generar espacios de trabajo que apunten a lograr y potenciar acuerdos conceptuales sobre el modelo de atención así como los pasos para su implementación como sistema y desde cada sector, fortaleciendo los mecanismos de planificación y monitoreo conjuntos.</p> <p>3. Fortalecer los mecanismos interinstitucionales para mejorar el abordaje a la violencia hacia niños/niñas y adolescentes y los sistemas de información.</p>	<p>1. Dirige, orienta y supervisa el accionar de los Equipos Inter-ín, tanto a nivel de las escuelas como de los centros de atención, el cual debe ser pertinente a las realidades familiares, sociales y comunitarias en las cuales operan.</p> <p>2. Estructura las bases técnicas del trabajo de los equipos, generando instrumentos y protocolos de acción interdisciplinarios, sistemas de monitoreo, actividades de capacitación, y planes de investigación.</p> <p>3. Asegura la correspondencia programática, técnica y administrativa del funcionamiento del Proyecto y de los Equipos con los organismos de referencia (ASSE, INAU, MIDES, ANEP).</p> <p>4. Asegura el establecimiento de redes de trabajo a nivel territorial con otros programas y proyectos desarrollados por los organismos de referencia en el territorio (programa Maestros Comunitarios, programa Escuelas Disfrutables, Clubes de Niños, Centros de salud y policlínicas barriales), así como con organizaciones de la sociedad civil.</p>

	2. "Servir de espacio de producción y elaboración de la estrategia nacional de la Infancia, que conformará la agenda del Gabinete Social y el Consejo de Nacional de Políticas Sociales".		
GESTION DEL ESPACIO	A cargo de Dirección Infamilia. Director y un asistente.	<p>Coordinación Técnica de INAU (una coordinadora y asistentes provistos por Infamilia).</p> <p>Convoca, realiza actas, gestiones entre reuniones.</p> <p>Se destaca permanencia de dicha figura.</p> <p>PNUD aporta figura con mucho conocimiento y reconocimiento específico y luego la contrata Infamilia.</p> <p>Infamilia, INAU, PNUD y UNICEF aportan presupuesto.</p>	Compartida . No hay un coordinador. Existe un asistente financiado por Infamilia que realiza secretaría. Actas de calidad baja y variables. Registra acuerdos pero no procesos de discusión.
FUNCIONAMIENTO	Reuniones mensuales, algunas desarrolladas en el Interior del país. Comisiones de trabajo por temáticas. Actas de alta calidad. Documentos específicos generados por Infamilia para el espacio (Análisis del GPS en infancia, detección de déficits de atención en territorio.	<p>Reuniones mensuales. Comisiones de trabajo por temáticas.</p> <p>Planificaciones anuales, rendición de cuentas anual con Informe de monitoreo, actas de calidad media.</p>	Reunión semanal estable. Muchos de los integrantes tienen cargos de jerarquía y dedican parte de su carga horaria a Inter in.
RELACION Y/O REFERENCIA CON CUERPOS BUROCRÁTICOS DE ORIGEN Y OTROS AMBITOS DE COORDINACIÓN.	Se establece arquitectura ad hoc que funciona. Refiere a CNPPSS (algunos integrantes participan en el mismo)	No refiere a un ámbito político de coordinación, aunque ha realizado presentaciones en CCE a fin de requerir compromisos. Cada integrante se relaciona con su decisor. A algunas reuniones asiste Directorio de INAU. La Coordinación	No remiten a un ámbito de coordinación política. Infamilia convoca a decisores cuando se producen obstáculos una vez por año

	CTC, Comisiones de Infancia y Adolescencia del Plan de Equidad, Socat en territorio.	refiere directamente a Directorio de INAU y Director de Infamilia. Llega al territorio a través de Comités de Recepción Local.	aproximadamente. Algunos de los integrantes tienen contacto directo con sus autoridades, pero por los cargos madre de los cuales provienen, no por Inter in. INAU sin referencia directa.
HERRAMIENTAS Y /O PRODUCTOS PARA LA COORDINACIÓN	Documentos específicos diseñados para el espacio. Nuevos programas incluidos en Plan de Equidad (salas de encuentro, puente, inter-in)	Mapas de Ruta y Protocolos internos de INAU, ANEP, Salud, CES. Capacitaciones múltiples MODELO DE ATENCION Sistema de monitoreo conjunto. Encuesta de prevalencia a nivel nacional.	Ateneos nivel territorial. Capacitaciones a equipos técnicos. Publicación con informe de gestión. Presentación de trabajos en el exterior con calidad técnica.
COMETIDOS DEL PROCESO DE COORDINACIÓN	En principio lograr respaldo y acuerdo político para la coejecución de programas con INFAMILIA. Constituirse en máximo ámbito ejecutivo de referencia para políticas de Infancia y Adolescencia.	1. Atención integral e integrada. 2. Conceptualización común y establecimiento de circuito de atenciones integradas, diferenciado puntos y procedimientos de detección y atención oportuna en territorio. 3. Cambio de un modelo de atención a secuelas a acciones de prevención. 4. Sensibilización y visibilización de la problemática a nivel social.	Lograr atención especializada e interdisciplinaria en territorio, superando barreras de accesibilidad. Conceptualización acerca de problemas de aprendizaje y adaptación escolar.

<p>PUNTOS DEBILES</p>	<p>Cambio de figuras en transición de gobierno y pérdida de poder con el fortalecimiento del Gabinete Social.</p> <p>Centralidad de la figura de conducción y sus características.</p>	<p>No es un tema central cuya resolución sea cometido de los organismos participantes, excepto en salud e INAU.</p> <p>Equipos dispersos in e intraorganizacionalmente.</p> <p>Dificultad para actuar integradamente en territorio.</p> <p>Servicios de atención percibidos como insuficientes, y desconfianzas sobre su calidad.</p> <p>Al inicio el acumulado se encuentra en la sociedad civil.</p> <p>Escaso dimensionamiento del problema a ser atendido, lo que atenta contra las posibilidades de realizar un diseño de servicios ajustado a las necesidades.</p>	<p>Falta de apoyo de decisores. “ Decepciones y desapegos”.</p> <p>Falta de liderazgo y estructura para la gestión operativa interinstitucional e interdisciplinaria.</p> <p>Excesivos frentes de construcción o innovación : escenario escuela, atención clínica interdisciplinaria, interstitucionalidad.</p> <p>Ejercicio de la tarea basado en el compromiso personal y en los atributos técnicos y personales específicos de los integrantes. La designación de los mismos es realizada con carácter had hoc prácticamente.</p> <p>Si bien en principio el cambio de gobierno no impacta a la interna de Interín en su conformación, sí lo hace en sus entornos de apoyo.</p>
<p>PUNTOS FUERTES</p>	<p>Participación de figuras de jerarquía.</p> <p>Relación con el CNPPSS.</p> <p>Alianzas de trabajo establecidas, clima positivo de trabajo, buen relacionamiento.</p> <p>Es soporte para figuras que ingresan a la alta gestión en PPSS a partir de gobierno de izquierda.</p> <p>Figura carismática en la coordinación con liderazgo.</p>	<p>Coordinación y figura de PNUD con alto nivel de conocimiento sobre el tema y capital de relacionamiento, que juega del lado de la Coordinación.</p> <p>Estabilidad y modalidad de coordinación de quien ejerce el liderazgo del espacio. Permanencia a pesar del cambio de autoridades en el cambio de gobierno.</p> <p>Apoyo político y financiero para la gestión de la coordinación.</p> <p>Capacidad de generar alianzas estratégicas con actores</p>	<p>Conocimiento de la temática en actores de ASSE.</p> <p>Producción de tecnología para la intervención.</p> <p>No existe un servicio integrado de este tipo a nivel público.</p>

	Es un ámbito en el que se considera valioso estar.	ligados a la agenda de violencia doméstica, que tienen recursos de poder financieros, técnicos y de visibilidad pública.	
--	--	--	--

Cuadro 10. Cuadro Resumen Dimensiones de análisis utilizadas para la descripción y análisis de los ámbitos de coordinación seleccionados.

CAPÍTULO 8. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.

El análisis de los casos seleccionados, permite responder a las preguntas formuladas en el presente estudio, en cuanto a la existencia de condicionantes generales de carácter macro político y social y también específicos, que inciden en que la coordinación pro integralidad procesada en los ámbitos analizados, se produzca o no, o se concrete de diversas maneras y con diferentes alcances.

Al iniciar el trabajo, contábamos con antecedentes que nos habilitaron a considerar que dichos condicionantes generales y específicos, podrían ser por ejemplo de carácter **macro y micro político**. Decidimos incluir dentro de los mismos, aspectos tales como las características históricas de la configuración de nuestro Estado y su matriz de bienestar, la concepción acerca del mismo y su papel, y la apreciación de su capacidad de conducción y renovación ante coyunturas cambiantes. También consideramos como parte de dichos condicionantes, el contexto que lleva al actor estatal a propiciar acciones coordinadas en políticas sociales, así como finalmente el tipo de actores, reglas y recursos de poder puestos en juego en los ámbitos de coordinación estudiados.

Por otra parte, desde la consideración de los desarrollos ligados a estrategias de redes surgidos del pensamiento social, la psicología vincular, y la literatura de la administración, postulamos la existencia de condicionantes de tipo **organizacional**, relacionados con los formatos y procesos de gestión que estos ámbitos involucran tanto dentro de sí mismos, como fuera de ellos,

en lo que refiere a los flujos de comunicación y decisión con sus entornos organizacionales, o sus aparatos de implementación.

Finalmente, y si bien los desarrollos conceptuales acerca de redes y procesos de coordinación formulaban que el éxito de los mismos se relacionaba con la percepción de interdependencia, (y por tanto la resignación de la autosuficiencia), con la disposición al trabajo colaborativo en pro de un objetivo definido colectivamente (posponiendo, resignando o modificando los intereses individuales o coyunturales de cada organización), el logro de confianza, o la capacidad de comprensión, diálogo y negociación sobre posturas y concepciones en principio diversas, al inicio de nuestro estudio parecía complejo el hallar una forma de agrupar e identificar en una categoría común a dichos elementos.

En el análisis de la información procedente de los ámbitos de coordinación seleccionados, hallamos consonancia con lo planteado en la literatura. Con ello nos referimos a que en los registros de actas y evaluaciones externas relativos a los tres casos de estudio, aparecen múltiples alusiones a la existencia de compromiso personal aplicado a la tarea de la coordinación y mantenimiento de los espacios, así como a la valoración positiva de los integrantes en cuanto al establecimiento de vínculos de cooperación no jerárquicos o competitivos a la interna de los mismos. También se relevan menciones relativas a que la participación en estos espacios permite modificar y enriquecer la comprensión del tema sobre el cual se coordina. Finalmente, algunos participantes expresan que el trabajo iniciado en estos ámbitos, genera posibilidades de abordar sistemáticamente desde el Estado problemas

insuficientemente atendidos o no abordados hasta el momento por causa de insuficiencia de servicios, o por reduccionismos de carácter disciplinar operantes en la concepción del problema a ser abordado (Actas SIPIAV, Interín, CCE; CIESU 2010; Teresa Herrera & Asociados 2011; INFAMILIA-SIPIAV 2010) .

A partir de esta constatación, fue conformándose la decisión de nominar a este conjunto de factores como **condicionantes psicosociales**. Si bien el término psicosocial muestra contenidos difusos y muy escasos en la literatura relevada, cabe mencionar desde los aportes de la Psicología Comunitaria Latinoamericana que aludimos al mismo para referirnos a procesos que:

“... influyen en las relaciones sociales de las personas y que a su vez están influidos por las circunstancias sociales, suponiendo subprocesos de carácter cognitivo, emotivo, y motivacional que tienen consecuencias conductuales” (Montero 2004: 255)⁴⁰.

⁴⁰ De acuerdo a Montero (2005:116) la Psicología Comunitaria desde sus inicios, analizó los procesos psicosociales que conducen a las transformaciones sociales y personales requeridas para satisfacer las necesidades comunitarias y el desarrollo de la comunidad como organización colectiva. Así, las teorías del locus de control (Rotter, 1966; Lefcourt 1976), de la desesperanza aprendida (Seligman 1975), de la autoeficacia y su bloqueo (Bandura, 1978) describían comportamientos de pasividad, aislamiento, o apatía ante una realidad que aún siendo percibida como negativa, no se intentaba cambiar, dada la concepción de que entre las acciones a emprender y el resultado de las mismas, no habría relación de causalidad. Esto lleva a que la persona o los colectivos consideren que nada de lo que hagan tendrá efectos sobre lo que ocurre o pueda ocurrir, en tanto se sustenta la creencia de acción de *otros poderosos* que sí pueden decidir e incidir, sean ellos el destino, la mala o buena suerte, el gobierno, o “los que mandan”. Dichas teorías, aportaron elementos para comprender las dificultades existentes para promover la participación, la afirmación, la creatividad, o la confianza en la capacidad de organización colectiva para transformar la realidad, en tanto permitían concebir que la pasividad, la desesperanza etc. no operaban únicamente como causa (en general ubicada en lo individual intrapsíquico) de los problemas vivenciados y su mantenimiento, sino que también eran consecuencia de un aprendizaje condicionado por factores sociopolíticos y económicos. De esta forma, los aportes de la fenomenología en sus expresiones etnometodológicas y de construccionismo social, así como de las corrientes marxistas, permitieron considerar y trabajar sobre la vida cotidiana como reproductora del orden social pero a la vez como posibilitadora de nuevas construcciones y actores, donde lo individual y lo colectivo micro o macro social, o el “adentro” intrapsíquico y el “afuera” relacional o micro o macrosocial. se interpenetran, y modifican mutuamente. Para profundizar sobre el papel reproductor o transformador de los procesos psicosociales ver Montero (2005), Weisenfeld (1997).

Desde esta comprensión, el desarrollo de confianza interpersonal, el grado de asociatividad (Rovere, 2007) la “mancomunidad de sentido” (Cunill Grau, 2005), o la percepción de interdependencia identificada por variados autores como requerimiento para el buen funcionamiento de estos espacios, es explicada no cómo simple atributo interior de personas que profesan simpatías o adhesiones, se llevan “bien o mal”, o tienen mucho o escaso conocimiento, sino como productoras y producidas en un orden social, histórico, económico y cultural que habla en las relaciones establecidas en el quehacer cotidiano de estos espacios laborales.

Llegados a este punto entonces, y en línea con los objetivos de la investigación, nos detendremos en la descripción de algunos hallazgos procesados en el estudio de los casos seleccionados respecto a cómo operan los condicionantes mencionados. Dado que los mismos pueden visualizarse como separados analíticamente en su postulación, pero no tan claramente en la práctica, optamos en este apartado por incluirlos de forma transversal. Es decir que, considerando los objetivos específicos del estudio, iremos poniendo en discusión algunos aspectos ligados al funcionamiento de los casos, identificando dentro de ellos el tipo de condicionante involucrado .

8.1. La frágil instalación de la integralidad como ilusión movilizadora en políticas de Infancia.

“Lo nuevo precisa amigos”.

“Ratatouille”. Pixar.

En el análisis inicial de la información recabada respecto a los ámbitos seleccionados, establecimos ejes o dimensiones para el trabajo, orientados por los objetivos del estudio. En ese momento, el concepto de integralidad, sus contenidos y alcances, no fueron incorporados a los mismos, si bien paradójicamente, lo que dimos en llamar como “razones de integralidad” había sido uno de los criterios para seleccionar los ámbitos a ser investigados.

Durante el proceso de trabajo entonces, tomamos nota de que habíamos dado por supuesta o sobreentendida la definición de integralidad que guiaba el quehacer de los ámbitos de coordinación estudiados, con lo cual estábamos perdiendo una dimensión clave para entender el funcionamiento de los mismos y sus alcances.

Ahora bien, las causas de esta omisión inicial, parecen tener al menos dos explicaciones: la primera, es la que se relaciona con el hecho de que los convenios y documentos institucionales que dan cuenta de la conformación de estos espacios, si bien explicitan claramente y a punto de partida objetivos ligados al logro de integralidad, lo hacen sin desarrollar los contenidos que se atribuye a la misma, ni en qué consiste claramente (salvo en casos excepcionales, y aún así de forma marginal), y menos aún, como se operacionaliza.

En este sentido, pareciera que la integralidad es algo que se busca y sostiene a nivel discursivo, pero que posee escasa definición práctica, constituyéndose entonces en un concepto con eficacia argumentativa, que más que guiar operativamente, acompaña, refuerza y cuando no, se fusiona o se “pierde de vista” ante otro tipo de argumentos pro coordinación basados en la necesidad de dar coherencia, unidad político- estratégica, conceptual, operativa o de recursos a las acciones generadas desde distintos organismos.

A modo ilustrativo de cómo el objetivo de la integralidad opera como una suerte de horizonte acordado aunque escasamente definido, cuya concreción a veces pasa a segundo plano, y otras veces, permite “rescatar el sentido” cuando las dificultades de coordinación aparecen, cabe mencionar lo planteado en acta del CCE de agosto de 2011. En la misma, se registra un intercambio entre los integrantes, ligado a la situación de debilitamiento del espacio ante los cambios producidos por la transición política ligada al cambio de gobierno, mencionando el tiempo que lleva el posicionamiento de las nuevas autoridades en cada uno de sus organismos, así como también el costo de recomposición de los espacios de articulación como el CCE. En este marco, el director de CETP- UTU, integrante del CCE en el primer período y también en el segundo que se inicia, ante el aparente desánimo instalado en la reunión, reafirma la validez del espacio, de su producción, y de la confianza generada a partir de ello:

“... en el trabajo (del CCE) se jugó la capacidad de cada integrante de dejar en la puerta su marco de pertenencia y pensar con centro en lo que precisan los gurises... [logrando una concepción común]... donde se piensa en

clave integral, territorial, e intersectorial, [así como un abordaje]... milimetrado por territorios, que a todos nos exigió, pero sabiendo que el centro eran los gurises". (Acta CCE 8/11:)

En este caso entonces, pensar la integralidad o pensar integralmente, se asocia a “ pensar con centro en lo que precisan los gurises”, lo cual requiere dejar en suspenso a los marcos de pertenencia, aceptando la “exigencia” que ello produce.

En este sentido, parece ser difícil hallar oposición o resistencia al argumento pro integralidad, cuando este opera como fundamento para acciones de coordinación, pero sí es claro que la resistencia y las susceptibilidades institucionales surgen con fuerza, cuando la necesidad y/o la convocatoria para la coordinación se sostiene en argumentos que generan “exigencia a los marcos de pertenencia”, interpelándolos en cuanto a mejorar la respuesta ya existente frente a un problema (lo que necesariamente coloca sobre la mesa los déficits, inoperancias o acciones redundantes de cada organismo), o a asumir la responsabilidad por un tema no atendido hasta el momento (donde lo que se hace visible son directamente omisiones a la espera de que “otro se haga cargo”, más aún cuando se trata de problemas de difícil resolución y donde es poco factible la acumulación política).

Volviendo a las razones que pudieron habernos llevado a omitir en principio la consideración de los contenidos y alcances dados a la integralidad en los ámbitos de estudio, desarrollemos entonces la segunda. La elucidación de la misma, surgió al preguntarnos: el hecho de que no se describa explícitamente

en las actas y documentos en qué consiste la integralidad o cómo se la operacionaliza, ¿ debe llevarnos a considerar que ésta no es tomada en cuenta?.

La respuesta para esta pregunta, la hallamos entonces al acudir al marco teórico, y considerar lo planteado por Araújo de Mattos (2001) respecto a que muchas veces la postulación de imágenes objetivo como la integralidad son de carácter difuso. También al tomar en cuenta que el alcance del concepto de integralidad puede ser restringido o amplio. La definición restringida, se limita a estipular que la concepción de los sujetos y sus problemas abordados por los programas y proyectos sociales, debe contemplar causas y manifestaciones biológicas, psicológicas y sociales. El sentido amplio del concepto, se extiende más allá de ello, e incorpora no sólo aspectos técnico operativos, sino también políticos, abarcando la forma en que se entienden las funciones de los programas y servicios. Así, se considera que los mismos no sólo deben abordar la resolución de daños ya instalados, sino actuar preventivamente sobre causas estructurales de los problemas sociales, lo cual lleva necesariamente a conectarse con actores de otras áreas.

A la luz de estos elementos, concluimos que los contenidos dados al concepto de integralidad en los ámbitos de estudio, si bien no se hallan explicitados, pueden ser inferidos, al analizar el cómo se conciben los problemas y las soluciones que son materia de coordinación en estos espacios. Veamos cómo opera esto en la práctica concreta.

Si asumimos de acuerdo al referencial teórico una acepción amplia del concepto de integralidad, entendiéndola como horizonte u ilusión movilizadora, habremos de considerar que propender a la misma, en el campo de las políticas sociales de infancia implica generar cambios a nivel de i) concepciones sobre la infancia, ii) desarrollos disciplinarios que informan la comprensión de los problemas de la misma, iii) formatos organizacionales y normativos generados para atenderlos. Analicemos entonces cómo se presentan estos aspectos en los casos estudiados.

i) La infancia como problema social: conectar integralidad con políticas de infancia, implica lograr un enfoque consistente acerca de la misma, entendiéndola como categoría de desarrollo. Esto es, no únicamente como grupo vulnerable, a ser protegido o del cual protegerse, sino como grupo poblacional estratégico, con derechos y capacidad de enunciarlos, y relacionado con procesos simbólico- culturales, políticos, demográficos, y productivos (Pilotti, 2004). Desde esta mirada, es posible pensar ya no sólo en términos de programas o proyectos que comprendan diversos aspectos de la vida cotidiana y de los problemas de los niños, niñas y adolescentes, sino también en la forma de organizar e interconectar la institucionalidad, poniéndola en línea con macro objetivos de largo plazo ligados al desarrollo social.

Lo planteado, se halla presente de forma clara en la formulación de la Estrategia Nacional de Infancia y adolescencia (ENIA) 2015-2030, impulsada por el CCE, y validada con un inédito nivel de consenso, por un conjunto de 19

organizaciones estatales, los partidos políticos y múltiples entidades de la sociedad civil, desde la cual se plantea:

...” En este caso, una estrategia dirigida a la infancia y la adolescencia supone, por un lado dar relevancia política y social a un tema crucial en el que como sociedad nos va buena parte de nuestra suerte. Incluso, apoyándome en las conclusiones de este documento de la ENIA, preferiría hablar de infancias y adolescencias que no han tenido suficiente atención desde el mundo “adulto”. Es necesario proyectar objetivos nacionales para la infancia y adolescencia, planteando a la vez lineamientos estratégicos que permitan orientar el diseño y formulación de las políticas que trasciendan lo coyuntural. (Marina Arismendi. Prólogo. ENIA, 2008:7).

Lo antes reseñado, también se hace visible en la formulación en ese mismo año, del Plan de Equidad (donde también el CCE participa activamente) , que incorporando acciones dirigidas a la infancia y adolescencia, se propuso trascender las acciones ligadas a la indigencia, para incidir en la estructura de desigualdad a través de la instalación de una malla de asistencia y protección social dirigida a la población más vulnerable, articulada con políticas sectoriales universales.⁴¹

ii) Desarrollos disciplinares que informan la comprensión de los problemas de la infancia: un enfoque integral en la producción de

⁴¹ También la propia Maestría interdisciplinaria en Políticas Públicas y Derechos de Infancia en la que se enmarca el presente estudio de Tesis, generada a nivel de la Universidad de la República involucrando a Facultades de Derecho, Medicina, Ciencias Sociales y Psicología con el apoyo de UNICEF para su primera cohorte 2005, puede suponer y generar la existencia de un ambiente pro concepción integral en políticas de infancia.

conocimiento respecto ya no sólo al sujeto niño como una totalidad inserta en un contexto, sino también como grupo poblacional, convoca necesariamente a “desdisciplinar” (Giorgi: 2008) las disciplinas, e identificar nuevas áreas de conocimiento a ser desarrolladas, que puedan articular la manifestación y causalidades micro y macrosociales de las necesidades, potencialidades y problemas de la infancia.

Este aspecto, es planteado claramente a nivel de SIPIAV por ejemplo, en tanto desde el Modelo de Atención formulado en el mismo se explicita que el abordaje a las situaciones de maltrato tendrá carácter integral si no se reduce únicamente al trabajo clínico sobre secuelas psico- físicas o relacionales, abordando otros aspectos de la vida de los niños, niñas, adolescentes y sus familias (de salud, vivienda, educativos) que habiliten a dar solución a la situación problema. También podría inferirse la presencia de cierta forma de entender la integralidad en sentido amplio, en el planteo relativo a la necesidad de descentrar el abordaje sobre el tema que queda hasta el momento reducido a proyectos especializados, produciendo acciones tendientes a impactar a nivel social e institucional, en pro de desarrollar acciones preventivas y de detección precoz a nivel educativo y comunitario, o de visibilizar y desnaturalizar las prácticas privadas de crianza matizadas por la violencia, concibiéndolas como un problema público.

Para el caso de INTERIN, si bien la conformación de equipos multidisciplinarios actuando no sólo a nivel terapéutico e individual del niño y sus familias, sino también en los centros educativos (a fin de instrumentar a los docentes en tareas de detección y tratamiento), parece conectarnos

directamente con una visión integral de la problemática de problemas de aprendizaje y adaptación escolar, cabe mencionar que dicha concepción centrada en una visión sobretodo técnico- operativa de la integralidad, halla por momentos dificultades, en tanto se valora la existencia de cierta hegemonía disciplinar de carácter neuropsicológico en los abordajes, que si bien puede ser positiva por su solidez, dificulta el mencionado trabajo de “desdisciplinamiento” planteado (Teresa Herrera & asociados, 2012).

iii) Formatos organizacionales y normativos: la integralidad convoca a visibilizar, poner en cuestión y estar dispuestos a afectar las múltiples líneas de fragmentación existentes en la matriz organizacional de nuestro Estado y nuestra sociedad (subsidiarias a su vez de concepciones fragmentarias acerca de la infancia, y de los contextos históricos y políticos en que dichas organizaciones y normativas se configuraron). A saber: fragmentación entre sectoriales, entre prestaciones focalizadas y universales, entre las realizadas por el Estado o por organizaciones de la sociedad civil, entre las dirigidas al corto y al largo plazo, entre las emanadas del poder ejecutivo, legislativo o judicial, o las realizadas desde el mercado, las familias o comunidades. La superación de la fragmentación, también abre a la posibilidad de diseñar políticas y programas a partir de la definición intersectorial de problemas y/o demandas, y no ya únicamente desde la oferta sectorial existente.

Este aspecto, parece tener correspondencia con lo planteado también en la ENIA:

...” Al igual que el resto de las políticas sociales, las de infancia y adolescencia deberán estar articuladas de manera no subsidiaria con al política económica. Ellas deben visualizarse en el marco de políticas generales de carácter integral, de lo contrario su eficacia será dudosa. Dada la complejidad de la problemática a enfrentar, una implementación eficiente requiere de una estrategia de articulación de carácter sistémico que rompa definitivamente la fragmentación institucional aún existente. Esta estrategia deberá partir de una definición conjunta de los problemas en los espacios de decisión política y para ello tendrán que establecerse ámbitos de coordinación permanentes y sistemáticos. La definición conjunta en los espacios de decisión política deberá acompañarse de la construcción de ámbitos intersectoriales de implementación conjunta, en los que el organismo sectorial que lleva adelante la rectoría de la política liderará la ejecución”.... (ENIA. CCE 2008: 53).

En lo referido al Comité de SIPIAV, el diseño de mapas de ruta, o de capacitaciones realizadas interorganizacionalmente, denotan la preocupación por poner en conexión las intervenciones desarrolladas de forma dispersa o aislada inter o intraorganizacionalmente. Asimismo, la integración de Organizaciones no Gubernamentales al Comité, habla de la intencionalidad de reconocer e incorporar acumulados en pro de mejorar la atención a la problemática, arriesgándose por ello a afrontar los niveles de conflicto presentados cuando surgen problemas contractuales entre el INAU y las organizaciones de la sociedad civil que implementan proyectos a la vez que participan en el Comité (Acta SIPIAV, 5/2008). Finalmente, también se muestra como relevante la opción estratégica por aunar agendas de trabajo y recursos

(financieros, de relacionamiento y de visibilidad pública) entre el Comité y los actores que trabajan en el área de violencia doméstica.

En lo que respecta a INTERIN, podría decirse que esta dimensión de la integralidad, ligada a la superación de fragmentaciones organizacionales no constituye un elemento central a ser abordado. Si bien es notorio el efecto que dicha fragmentación genera en la gestión cotidiana del Programa, el énfasis y los esfuerzos están puestos en la superación de barreras disciplinarias, y quizás sí en administrar las “secuelas” que la fragmentación organizacional produce en la gestión.

En base a todo lo antedicho, podríamos decir que en los casos de estudio se observa la existencia de la aspiración al logro de integralidad en términos amplios, aunque ello no se halle explicitado formalmente de esa manera. Dada la diferencia de cometidos, ubicación en cuanto a niveles de gestión y materia de aquello que se coordina en cada ámbito, podríamos decir que a nivel de CCE la integralidad toma un sentido más político y general, mientras que en SIPIAV dicho concepto toma un cariz político y técnico, y en INTERIN más técnico operativo a nivel de disciplinas.

Tomando en cuenta que la creación de SIPIAV y de INTERIN se produce en el ambiente pro coordinación impulsado desde el CCE, el que a su vez se enmarca en el contexto de creación del MIDES, podríamos decir que los cambios ya reseñados en cuanto a concepción, institucionalidad y actores en el campo de las políticas públicas sociales en general, y de infancia en particular a partir del año 2005, parece haber ambientado y operado como un

contexto de oportunidad para ello. Dicho contexto, puede ser considerado como un condicionante de carácter macro político favorable a estas iniciativas, así como psicosocial, en cuanto implica un cambio en la forma de concebir y entender los problemas abordados.

Ahora bien, cabe mencionar que al momento de destacar el contexto de oportunidad, y los avances que de él puedan haber surgido, no estamos obviando el hecho de que ninguno de estos avances implicaron instalación de reformas o cambios radicales (fieles a la forma en que siempre se han sucedido las transformaciones a nivel de nuestro Estado). De hecho, y simplemente a modo ilustrativo, la disolución del Comité de Coordinación Estratégica a inicios del segundo mandato de gobierno de izquierda, y la de de la Dirección Nacional de Infancia procesada en el marco de la reestructura del Mides en el año 2011 (habiendo sido la misma un actor clave para la formulación de la ENIA), (Documento Reestructura MIDES, 2011), así como las múltiples dificultades halladas en la instrumentación de políticas integrales hasta la actualidad, hablan de la vigencia, vitalidad y resistencia que poseen las concepciones reduccionistas, y las culturas organizacionales a ellas alineadas.

8.2. La integralidad en políticas públicas de infancia hecha con ingredientes de coordinación interorganizacional o al revés: la coordinación de políticas públicas de infancia hecha con ingredientes de integralidad.

Dada la configuración histórica de la institucionalidad de los estados modernos occidentales, y de nuestro país en particular, el menú de opciones

posibles para la construcción de políticas integrales, parece ser reducido, y estar ligado necesariamente a la instalación de procesos de coordinación interorganizacional.

Ahora bien, claramente dicho menú se diversifica al momento de definir los arreglos institucionales que habilitan a concretar los mismos⁴².

Mencionando nuevamente el contexto político, y económico generado en nuestro país a partir del año 2005, (en el marco de cambios regionales comunes), y contando con evidencia empírica sistematizada en estudios recientes (Midaglia, Castillo, Fuentes et al: 2014), cabe señalar que en congruencia con la instalación de un Ministerio de Desarrollo social cuyas funciones se ligan a la coordinación de políticas sociales, nuestro país asiste, a partir de dicho año, a un aumento exponencial de ámbitos de coordinación de diverso tipo, que se sobreponen e interconectan con la institucionalidad existente, sin modificarla estructuralmente.

En líneas generales dichos ámbitos son formalizados, convocados y promovidos por el Estado a nivel de diseño, gestión, e implementación operativa. Si bien la conformación de este tipo de estructura no resulta inédita para nuestro país, sí lo es su intensificación y nivel de institucionalización.

⁴² Al respecto hemos mencionado la existencia en diversos países de variadas opciones de arreglos institucionales en cuanto a nivel de formalización, cobertura, inclusividad, mecanismos y herramientas, extensión en el tiempo, etc. , que van desde opciones por conformar ministerios supranacionales de coordinación o ministerios de desarrollo social entendidos como autoridades sociales, gabinetes interministeriales, formas de diseños presupuestales y manejo de los mismos, programas que requieren per se de gestiones asociadas, y hasta redes técnicas instaladas a nivel operativo y microterritorial.

También su ubicación en niveles de decisión y gestión intermedia⁴³. Por otra parte, el fenómeno relevado a nivel de las políticas públicas sociales en general, también permea como es de esperar, a las políticas sociales de infancia.

En lo que refiere a los casos estudiados, los mismos comparten las características reseñadas, y se instalan a partir de convenios interinstitucionales, operando como espacios colectivos de trabajo cuyos integrantes participan en calidad de representantes institucionales, siendo mandatados para ello por una instancia jerárquica superior. Los cargos y/o responsabilidades ejercidos por cada representante institucional a la interna de sus organizaciones de referencia, podría considerarse equivalente en status o autoridad de mando, lo que de alguna forma les otorga (a la interna del ámbito de coordinación) calidad de “pares”. En líneas generales, salvo casos excepcionales (Coordinación Técnica de SIPIAV y un integrante del Comité Ejecutivo de INTERIN y asistentes asignados a ambos programas) los integrantes comparten sus asignaciones horarias con otros cargos, lo cual como veremos más adelante en detalle, si bien puede dificultar el involucramiento en la tarea de coordinación y la asunción de compromisos, también puede ser un facilitador para lograr movilizar las internas de las organizaciones de referencia respecto a los mismos (Actas de reunión SIPIAV e INTERIN; Teresa Herrera & asociados 2012).

⁴³ Como se ha mencionado anteriormente, existe mayor cantidad de antecedentes de coordinación de este tipo en niveles técnico- operativo de la implementación que a nivel de gestión intermedia o decisión.

Para el funcionamiento cotidiano se cuenta con una figura que ejerce la coordinación y/o facilitación (exceptuando Inter-ín donde la coordinación es colectiva), y se trabaja en una dinámica de reuniones periódicas (mensuales para el caso CCE y SIPIAV y semanales para el caso Inter-ín) de integración estable o de baja rotación, con orden del día, actas de reunión, planificaciones anuales, y productos derivados de las mismas, lo cual denota la existencia de creación de factor burocrático (procedimientos técnico- administrativos, rutinas, recursos humanos asignados), etc. Por otra parte, Interín y SIPIAV, permanecen en el tiempo trascendiendo el cambio de autoridades a nivel de cada organismo, cosa que no sucede con el CCE. En el caso de SIPIAV, se registra la salida de algunos actores clave, que casualmente luego reingresan al espacio desde otra inserción institucional (Actas SIPIAV 2008, 2009). Esta situación, además de habilitar a mantener acumulados e identidad del espacio en sí mismo, opera como un elemento a favor para el involucramiento de la nueva organización de referencia.

Finalmente, cabe mencionar que si bien los espacios cuentan con convenios y marcos institucionales que le dan origen, los mismos no estipulan reglas de funcionamiento o procesos de gestión en concreto, por lo cual se van generando en la práctica, a modo de ensayo y error, con un costo de transacción y aprendizaje importante en algunos casos (Actas SIPIAV; Modelo Atención SIPIAV 2010; Teresa Herrera & asociados 2012).

8.3. Las áreas de innovación: ¿campo fértil para la coordinación o tierra demasiado desacostumbrada?

“La naturaleza humana no dará fruto, al igual que la patata, si se planta una y otra vez, durante demasiadas generaciones, en la misma tierra agotada. Mis hijos han tenido otros lugares de nacimiento y, hasta donde alcance mi control sobre su fortuna, echarán raíces en tierra desacostumbrada”.
(Nathaniel Hawthorne.

“La aduana”. En Juhmpa Lahiri: “Tierra Desacostumbrada” (2010:1).

Los ámbitos de coordinación seleccionados para el estudio, comparten el hecho de operar en torno a temáticas que podrían ser denominadas como de innovación, en el sentido de que constituyen áreas con escasa o muy limitada trayectoria de abordaje, por lo menos a nivel estatal. Si bien el plantearse una estrategia de coordinación interorganizacional para estos problemas ya constituiría de por sí una innovación, no nos estamos refiriendo a ello, sino a que el enfoque o la concepción desde la cual se entiende y define el tema o problema, se muestra como distinto a enfoques anteriores, (lo cual se asocia a la inexistencia o escasez de acciones relevantes, o de actores institucionales, o de desarrollos disciplinares en dichas áreas), llevando a inaugurar nuevas formas de intervención, instaladas en locus organizacionales diversos a los existentes muchas veces.

Respecto a los cambios en la forma de entender los problemas abordados, hemos hecho ya mención en el apartado ligado a los contenidos

dados a la integralidad, pero aludiremos a ellos nuevamente, para ilustrar las innovaciones que este cambio genera al momento de la implementación.

Para el caso de INTERIN, el objetivo de brindar atención interdisciplinaria de carácter socio-terapéutico- educativo a niños, niñas, y familias que presentan situaciones de vulnerabilidad social combinada con daño en su desarrollo, surge de considerar que la vida en contextos de pobreza, condiciona los procesos de socialización y adaptación al contexto escolar, generando situaciones de rezago, descenso de rendimiento, inasistencia o abandono escolar entre otros.

Por otra parte, la inexistencia de servicios públicos que trasciendan la etapa diagnóstica y ofrezcan atención especializada interdisciplinaria abarcativa de todas las áreas involucradas en los problemas de aprendizaje y adaptación escolar (lingüísticas, psicomotrices, psicopedagógicas, emocionales y sociales), interactuando con el centro escolar o las comunidades de referencia, lleva a definir la conformación de equipos multidisciplinares que actúan simultáneamente en diversos escenarios (clínicos, educativos, familiares, territoriales) (Proyecto Interín, 2008).

Para el caso de SIPIAV, como fuera también reseñado, la forma de concebir el maltrato como problema no sólo familiar, sino también social y ligado a prácticas de crianza naturalizadas por nuestra cultura, lleva a proponer acciones que además de ser multidisciplinares, pretenden actuar no sólo sobre las manifestaciones y secuelas del maltrato, sino preventivamente, sobre las pautas culturales y familiares sobre las que se sustenta, iniciando un largo de

proceso de trabajo ligado a la formulación de un Modelo de Atención que incluya esta perspectiva (Modelo Atención SIPIAV, 2010).

Realizada una somera descripción acerca de las innovaciones propuestas, cabe plantear que el hecho de que estas iniciativas de coordinación se instalen en campos con nulo o escaso desarrollo, (pero en esta caso desde otros enfoques, o con liderazgo estatal) , parece operar en cierta forma, como una oportunidad para su despliegue y viabilidad, en tanto dichas acciones van al encuentro de temáticas no abordadas pero sí percibidas (cuando no sufridas) tanto por los niños, niñas y adolescentes afectados, como por los actores institucionales que se ven desinstrumentados ante la emergencia de dichos problemas.

A esta situación de “expectativa positiva” que puede funcionar como elemento favorable a la coordinación y su desarrollo, y ser considerada como un condicionante psicosocial, se podría agregar otro condicionante de carácter organizacional y político ligado al hecho de que por cubrir espacios nuevos y por tanto no colonizados o sentidos como propios por ningún actor organizacional (estatal) en particular, se estaría ante un campo fértil para actuar, con menos costos de transacción y/o rozamientos, pudiendo además lograr hibridaciones, o fertilizaciones cruzadas⁴⁴ (Kaplún: 2012) entre las producciones o acciones ya existentes.

⁴⁴ Gabriel Kaplún (2012) aborda el concepto de integralidad aplicado a la educación universitaria uruguaya, identificando un plano específico relativo a la misma, que es el referido a la integración de disciplinas y saberes. Partiendo del reconocimiento de que los problemas actuales de nuestra sociedad se muestran como “indisciplinados”, plantea la necesidad de producir conocimiento capaz de aprehender a los objetos en sus contextos, a través de prácticas interdisciplinarias tendientes a la transformación. Ahora bien, un punto relevante señalado por el autor, es el relativo a que muchas veces los espacios académicos

Ahora bien, estos mismos condicionantes, si bien se muestran como de valor positivo, también tienen una contracara negativa que opera como obstáculo a ser atendido, o que directamente atenta contra la propia viabilidad de las iniciativas.

En este caso, Interín se muestra como un ejemplo emblemático de ello, en el sentido de que al tener el tema- problema múltiples causas y dimensiones, y al optar por un abordaje que involucra a muchas disciplinas y escenarios simultáneos, se genera un exceso de complejidades difíciles de abarcar desde el punto de vista técnico operativo y de gestión.

Así, la falta de recursos técnicos de todas las disciplinas (provistos desde los distintos organismos participantes) para cubrir los equipos, la desinstrumentación de los profesionales para actuar en todos los escenarios poniendo en juego diversas experticias, la escasez de desarrollos disciplinares relativos a este enfoque, y la necesidad de abordar desde la gestión todo ello, haría que la tierra fértil, por desacostumbrada, se vuelva poco propicia o cargada de obstáculos para dar viabilidad al florecimiento de la propuesta.

A esta situación, se agrega la actitud ya descrita como de “decepción y desapego” por parte de los decisores y autoridades políticas que dieron origen a la propuesta, los cuales muestran bajo compromiso y apropiación (Teresa Herrera & asociados, 2011: 36) , muchas veces dado por la ecuación costo-impacto del proyecto, o por sentir que se invierte financieramente, enfrentando

más nuevos, son los que propiciarían el encuentro interdisciplinario, al no contar inicialmente con una disciplina propia deben tomar aportes de las ya existentes, logrando hibridaciones o fertilizaciones mutuas entre ellas (Kaplún 2012: 4).

a la vez costos de transacción a la interna de las instituciones (por la escasez de recursos técnicos que deben ser asignados a Interín, por el reclamo respecto a la escasa cobertura, o a la brecha entre expectativas y logros), teniendo impactos reducidos y con poca visibilidad política (aunque paradójicamente Interín haya sido reconocido técnicamente en la región sucesivas veces).

En lo que refiere a SIPIAV, el efecto negativo de la “tierra desacostumbrada”, podría ubicarse en los esfuerzos e inversiones que implican el colocar un tema y su forma de abordaje asociada en agenda, tanto a nivel social, como en lo que refiere particularmente a la interna de cada organismo.

En este sentido hemos mencionado ya, de acuerdo al análisis de registro de actas, el extenso tiempo que el Comité de SIPIAV y su coordinación debió dedicar para difundir la existencia del Sistema, así como para que las distintas reparticiones internas a los organismos lo recepcionaran y asumieran.

En este caso, sea por la visibilidad de la temática, por la capacidad estratégica del Comité y su coordinación para asociar la agenda de maltrato infantil a la de Violencia Doméstica llevada adelante por actores políticos e institucionales con mayores recursos financieros y políticos, (superando bloqueos anteriores y logrando claras sinergias y complementaciones con la misma a partir del año 2011), por aprovechar los acumulados técnicos existentes en organismos de cooperación internacional, o por buscar y obtener apoyo y validación de los decisores en la gestión cotidiana así como en instancias de difusión pública, se obtuvieron claros logros que pudieron

neutralizar los riesgos que comporta la institucionalización de la innovación (Registro de Actas SIPIAV 2008- 2010; Informe Anual SIPIAV 2010).

Finalizando este apartado entonces, cabe mencionar que en los dos casos mencionados, si bien las áreas de innovación pueden ser propicias para el hacer coordinado pro- integralidad, su abordaje debe ser dosificado, más allá de la premura o demanda existente, a fin de no desbordar de exigencias no tramitables. Por otro lado, pareciera ser claro que si siempre la coordinación requiere de respaldo político y financiero, tratándose de innovaciones esto podría acrecentarse o tomar un cariz diferenciado, en cuanto al manejo de expectativas de mostrar resultados rápidos, o de menores costos.

8.4. Los riesgos de autonomización o aislamiento de los ámbitos de coordinación.

En consonancia con las sugerencias y advertencias halladas en la bibliografía, los casos estudiados muestran que si bien los ámbitos de coordinación van constituyéndose a medida que se consolidan en una unidad organizativa en sí misma, gran parte de su legitimidad, sostenibilidad y capacidad de impacto, dependen de la existencia de mecanismos y/o instancias de referencia y contrareferencia⁴⁵ de tipo vertical – conectando

⁴⁵ Los términos referencia y contrareferencia provienen del campo de la salud, y se usan comúnmente en otros campos, para aludir al conjunto de procesos administrativos, flujos de comunicación y decisión que permiten organizar la respuesta por niveles de atención o gestión, con criterio de oportunidad, eficiencia y eficacia. La referencia en el caso de la salud, supone la remisión o transferencia de un paciente a otro profesional o institución, cuando su situación trasciende la capacidad técnica de atención, transfiriendo con ello la responsabilidad de respuesta o cuidado. La contrareferencia alude a la respuesta que el servicio de salud receptor de la referencia da al prestador que remitió la situación, dando cuenta de el tratamiento realizado, el pronóstico y las recomendaciones realizadas para la sostenibilidad de los logros. Todo ello da por supuesto el funcionamiento en una lógica de sistema, donde está establecido que el servicio de salud receptor debe ejercer las responsabilidades mencionadas, así como quien refiere las situaciones, tiene parámetros establecidos para determinar cuándo amerita realizar la referencia, y cuándo y cómo debe asumirse la contrareferencia.

niveles de decisión, gestión e implementación- y horizontal, inter o intraorganizacionales (Licha y Molina, 2005) .

Como dijéramos anteriormente, los ámbitos de coordinación operan como espacios catalizadores que gestionan, gerencian, y/o materializan el proceso de coordinación, y en este marco, sin duda es clave conocer y analizar el cómo se procesa el juego de la coordinación dentro de dicho ámbito, qué dinámicas posee, que productos surgen de la misma, etc.

Aún así, el análisis de los casos trabajados demuestra que la comprensión del proceso de coordinación es incompleta si se mira y/o concibe el ámbito en forma aislada sin atender a la conexión con las estructuras de los organismos participantes en la coordinación, tanto por el hecho de que los acuerdos logrados dentro del ámbito en distinto grado deben ser avalados, asumidos y/o implementados a nivel de cada organismo participante, como por la razón de que los integrantes operan en calidad de representantes institucionales, portando por ello mandatos ante los cuales deben responder, intereses particulares, códigos de procedimiento ligados a las culturas organizativas de procedencia, perspectivas sobre la materia de la coordinación, etc.

Este punto ligado a la necesidad de atender a la coordinación desarrollada a la interna del ámbito mismo, pero también y simultáneamente a cómo ésta se conecta verticalmente con niveles de decisión de jerarquía superior (sea con ámbitos de coordinación interorganizacionales o con las autoridades correspondientes a cada representante institucional), o con niveles de implementación, así como también horizontalmente con otros ámbitos de

coordinación de mismo nivel donde participan los mismos organismos (a veces con los mismos u otros representantes), se presenta como un fuerte punto de preocupación para quienes participan de los ámbitos, y halla distintos formatos para su resolución (Modelo de Atención SIPIAV 2010; Teresa Herrera & asociados 2012; CIESU 2010) .

En los casos estudiados, dichos flujos de comunicación y decisión se van generando en la práctica, a medida que el funcionamiento se consolida y se comienzan a producir acuerdos que requieren ser implementados, o precisan de avales o decisiones de jerarquías superiores,(por ejemplo para la obtención de recursos que provienen de los organismos participantes) (Actas SIPIAV, Actas Interín).

En términos generales se observa que en la conexión entre el ámbito y los organismos de referencia (tanto en lo vertical ascendente hacia los decisores como descendente hacia los niveles técnico operativos de la implementación) tiene mucho peso la calidad de la representación organizacional ejercida por cada actor, lo cual se relaciona con el conocimiento que el mismo posea acerca de los recursos de su institución y su capacidad para movilizarlos, sea por autoridad formal propia, o por contar con rápido acceso a jerarquías superiores con capacidad de generar las acciones que se requieren (Modelo de Atención SIPIAV: 26, 2010; Teresa Herrera & asociados 2012:68).

Por otra parte y como se verá a continuación, existen casos donde la conexión vertical ascendente o descendente entre el ámbito y los organismos

se realiza vía actor representante en forma individual (conectándose con sus jerarquías, con mandos medios, o con equipos de implementación) , o colectivamente, sea porque existe un diseño donde el ámbito interinstitucional refiere a otro ámbito del mismo carácter y mayor jerarquía en lo relativo a la decisión, o porque cuenta con un aparato de implementación propio también interinstitucional.

En este marco entonces, en lo que refiere a cómo se establecen flujos de comunicación, decisión, gestión e implementación verticales y horizontales entre el ámbito y los organismos participantes, el CCE e Inter-in, parecieran operar como ejemplos extremos.

Para el caso del CCE, en los documentos y actas, se llega a formular lo que se denomina como “ arquitectura de la coordinación”, esto es, una suerte de diseño organizacional para la gestión de la interinstitucionalidad, que establece un encadenamiento jerárquico entre distintos ámbitos de coordinación, correlativos a diversos niveles de decisión operantes en el ciclo de las políticas, yendo desde la decisión de carácter político estratégico, a la gestión intermedia, y la implementación a nivel territorial (INFAMILIA MIDES, Modelo de Gestión Territorial 2011).

Aún así, esta arquitectura propuesta, no solucionaría los problemas surgidos por la colisión entre las lógicas y acuerdos emanados de los espacios de coordinación y las de cada sectorial, y las preguntas relativas a cómo dar solución a ello.

En esta línea cabe destacar lo registrado en acta de reunión de julio del 2007, donde el integrante de ANEP CODICEN señala la necesidad de llevar al mínimo o evitar las situaciones donde las decisiones emanadas de espacios de coordinación deban ser bloqueadas por las burocracias sectoriales. Como respuesta, el representante de INAU, plantea que en tanto la integralidad requiere de intersectorialidad, la coordinación necesariamente involucra el conflicto, y por ende, quizás sea necesario pensar una nueva institucionalidad, proyectando modificar inclusive leyes orgánicas de los organismos⁴⁶.

El caso de Inter-in es totalmente inverso, mostrándose como un ámbito con muy débiles raíces con los organismos de origen, y con problemas de referencia vertical ascendente, ya sea porque el comité no remite a un espacio de coordinación de mayor rango, o porque algunos de sus integrantes no acceden con frecuencia a los decisores que los hubieren designado. Este problema no se presentaría a nivel vertical descendente, en el sentido de que el CEI de Interín cuenta con un aparato de implementación propio, conformado con recursos humanos provenientes de los organismos participantes.

Aún así, cabe señalar que la administración de los recursos humanos de este aparato de implementación, (en cuanto a su asignación, designación, cobertura de vacantes, etc.), no depende directamente del CEI, lo que genera

⁴⁶ Podría pensarse que este intercambio de opiniones o posturas que en su momento planteamos como más minimalistas y tendientes a evitar conflictos procedentes de la coordinación o más arriesgadas en cuanto a proponer modificar estructuras a fin de desactivar resistencias para el trabajo en común, puede relacionarse además de con la forma de entender la coordinación, con los recursos de poder de los actores intervinientes. En este caso, podría pensarse que desde INAU, entendido como un organismo en cierto sentido "débil", por su carácter residual y su legado histórico es más posible plantearse arriesgar modificaciones más radicales (en tanto se tiene menos para perder) , que desde el Consejo de Educación Primaria, con altos presupuestos, culturas organizativas sumamente arraigadas y autoreferidas, etc.

nuevamente la necesidad de contar con una fuerte conexión con las autoridades, lo cual siendo casi inexistente, genera riesgos de sostenibilidad.

En lo que respecta al Comité Nacional de Sipiav, la referencia vertical ascendente no se tramita remitiendo a un ámbito de coordinación de mayor estatus (salvo casos excepcionales donde el Presidente de INAU presenta informes al CCE) , sino generando instancias puntuales, presentaciones, aperturas de capacitaciones, etc. donde las autoridades renuevan sus compromisos, o deben participar “porque las autoridades de los otros organismos participan” (Actas SIPIAV).

En lo relativo a la referencia vertical descendente la solución se genera en la marcha, instalando y poniendo progresivamente por debajo de sí mismo los denominados en la jerga técnica como “Sipiavitos”, o Comités Locales de Recepción los cuales operan como una réplica del Comité Nacional en el territorio, quedando técnicamente conectados con el comité nacional a través de la figura de un supervisor o referente territorial. En este punto cabe resaltar el hecho de que en este caso estamos ante una figura cuya tarea consiste en supervisar la articulación interorganizacional a nivel territorial (Modelo Atención SIPIAV, 2010).

Otro aspecto a considerar son las referencias de carácter horizontal, lo cual se hace visible cuando el tema que aborda el ámbito, es un tema que a la interna de cada organismo opera como un tema transversal. En ese caso, ya no se trata de establecer “arquitecturas” con lógicas jerárquicas, sino gestiones transversales a modo de red, a la interna de cada organismo. Esto se presenta

claramente a nivel del Comité Nacional del SIPIAV, tanto en lo relativo a ASSE, como a INAU, o CODICEN, donde se constata que el representante organizacional, reúne antes o después, a una serie de actores institucionales de cada interna relacionados con el tema en cuestión. Esto también se hace visible cuando por cada institución participan delegaciones de dos o tres personas provenientes de diversas reparticiones internas, relacionadas indirectamente con el tema (Actas Comité SIPIAV) .

Finalizando este punto entonces, se concluye que el diseño y formalización de los ámbitos de coordinación en sí mismos son casi tan importantes como el diseño organizacional y la formalización de sus mecanismos de referencia y contrareferencia con las estructuras de los organismos participantes, lo cual en los casos de estudio pareciera operar como un impensado (es decir algo no visibilizado o considerado y por tanto no previsto, pero con efectos) que se resuelve de forma ad hoc.

Siendo así, esto muchas veces impide minimizar o neutralizar las esperables colisiones entre las lógicas horizontales e integrales y verticales sectoriales, más aún cuando en los tres casos se abordan temáticas o arenas de política que como dijéramos anteriormente requerirían de una fuerte estructura de incentivos para desbloquearlos o de una dosis importante de conducción política.

8.5. La gestión de la coordinación: “hacer que las cosas pasen”.

Como dijéramos al inicio, la conformación y funcionamiento de ámbitos de coordinación como los estudiados, implican crear arreglos organizacionales

que en la medida que se consolidan y producen, ponen en evidencia la necesidad de generar procedimientos técnicos, administrativos, rutinas burocráticas, flujos y canales de decisión, comunicación, reporte, etc., acordes a la dinámica interorganizacional, y capaces de generar acciones y productos a partir de los acuerdos logrados.

Relativo a ello entonces, cabe detenerse en el hecho de que en los tres casos de estudio, se identifica una “función coordinación” o “función de gestión” de los espacios, que comprende la realización de tareas de soporte administrativo (convocatoria, confección de agenda, realización y archivo de actas, comunicaciones internas, difusión, acciones de soporte logístico cuando se realizan actividades abiertas elaboración de convenios, etc.), de gestión técnica y/o técnico política, (planificación de reuniones, seguimiento y operativización de acuerdos logrados, elaboración de documentos base para discusión, conformación y/o seguimiento de grupos de trabajo o comisiones a término, etc.), de moderación, motivación, y/o facilitación del funcionamiento del espacio tanto a nivel de reuniones como en período interreuniones, y de representación técnica, programática y/o política según el caso, en eventos públicos, presentación de informes ante autoridades, salidas a la prensa, etc..

La función coordinación mencionada y las tareas a ellas asociada, se ejercen con diversos formatos en los casos de estudio. Tanto el CCE como el SIPIAV cuentan con figuras que asumen la función de liderar y/o facilitar el proceso de coordinación (en el CCE el Director de Infamilia, y en SIPIAV la Coordinadora de SIPIAV designada por INAU), siendo asistidos por uno o dos técnicos de forma estable. En Interín, se opta por una conducción colectiva

horizontal (integrada por seis personas), con apoyo de un asistente técnico (INTERÍN, 2011).

El hecho de que existan recursos humanos asignados de forma estable a la tarea de coordinar o asistir a la coordinación, parece lógico si se tiene en cuenta que quienes participan en los tres ámbitos en calidad de representantes de sus organizaciones, en líneas generales tienen responsabilidades de gestión importantes en sus organismos de referencia, y por tanto carga horaria y agenda limitada, salvo excepciones.

Ahora bien, cabe señalar que la decisión de asignar recursos para contar con asistentes para la coordinación- gestión tanto en SIPIAV como en INTERIN o en el CCE, permite inferir la existencia de reconocimiento de que la coordinación requiere gestión, y por tanto recursos humanos y financieros para proyectarla y hacerla sostenible, lo cual saca a esta tarea del lugar residual que habitualmente tiene en los organismos sectoriales, donde la coordinación muchas veces no es tarea prioritaria y por tanto pasible del esfuerzo de asignación de recursos (García, 2008).

Esto nos lleva entonces a realizar una última puntualización, a partir de documentos institucionales y actas, ligada a que en los casos estudiados, es el Programa INFAMILIA del MIDES el que financia los cargos de los asistentes mencionados, o bien la contratación de consultores que evalúan, sistematizan prácticas o producen documentos para el debate o la difusión, los cuales son concebidos como productos de los ámbitos de coordinación, retroalimentando a nuestro entender, su identidad, pertenencia, y percepción de productividad.

Esto se produciría tanto por la concepción ya mencionada respecto a que la coordinación requiere gestión, pero también por el hecho de que dicho Programa cuenta con fondos extrapresupuestales que tienen mayor flexibilidad de ejecución que el presupuesto nacional.

Por otra parte, el impulso financiero dado a la coordinación, por parte de INFAMILIA, tiene sentido si se considera que la misma es parte de un Ministerio que tiene como función el coordinar las políticas sociales (Reglamento Operativo Infamilia, 2010).

Cerrando entonces este punto, así como dijimos que la opción por generar ámbitos interorganizacionales de coordinación es una opción por institucionalizar y generar factor burocrático pro integralidad, podríamos agregar a esto que el reconocimiento de que el funcionamiento de dichos ámbitos y su avance requiere de gestión específica y recursos para ello, opera en la misma línea.

8.6. La promoción de la interdependencia y la confianza.

Como mencionáramos anteriormente, variados autores coinciden en el hecho de que la existencia de un actor convocante, dinamizador de efectos de conexión, comunicación y colaboración, con capacidad de identificar y promover la concreción de acciones y/o productos, así como de neutralizar las diferencias percibidas de poder a la interna del ámbito de coordinación (incluidas las producidas por el mismo hecho de constituirse en actor convocante), es uno de los factores clave para la consolidación y

funcionamiento de los ámbitos de coordinación (Cunill Grau: 2007, Rovere: 2005, Repetto: 2010).

En el apartado anterior, se hizo énfasis en la función de coordinación y tareas de gestión asociadas a la misma, como condicionante organizacional que favorece los procesos de coordinación de políticas.

El estudio de actas y documentos de los ámbitos estudiados, permite avanzar un paso más, pudiéndose plantear que la modalidad en que se lleva adelante esa función, puede ser considerada también como parte de lo que daremos en llamar como condicionantes psicosociales de funcionamiento.

En esta línea y para el caso del CCE y SIPIAV, las evaluaciones externas muestran la importancia de los perfiles de quienes conducen o lideran estos espacios. Por un lado, se destaca el carisma, capacidad de liderazgo político-técnico, argumentación, comunicación de visión y estrategia de quien tiene a cargo el CCE en el primer período, identificando estas características como uno de los factores que inciden en la conformación de un grupo humano con lazos de confianza (CIESU 2010:31). Ahora bien, esta misma evaluación, advierte sobre los riesgos de que este tipo de liderazgo dificulte la institucionalización y sostenibilidad del espacio, en tanto se centra de forma importante en características personales particulares, haciendo vulnerable la función en sí misma, ante potenciales cambios de las coyunturas políticas (CIESU Informe Evaluación Intermedia, 2006:44).

Por otra parte, saliendo del perfil del coordinador de CCE y pasando a modos de gestión, el estudio de actas de reunión permite visualizar un

funcionamiento donde se halla presente el cuidado por abordar temas comunes a todos los integrantes, promoviendo inclusive que situaciones o problemas de un organismo sean tomados activamente por el colectivo (a modo de ejemplo la confección y presentación del Informe País de la situación de la Infancia y Adolescencia de 2006, siendo responsabilidad de INAU, es tomado por el colectivo del CCE).

En lo que refiere al Comité de SIPIAV, se destaca como aspecto relevante la estabilidad y permanencia de la figura de coordinación a través del tiempo, lo cual como se señala en la evaluación externa, garantizaría la acumulación en el tema y en la institucionalidad. Por otra parte se señala la capacidad de generar un clima de trabajo que fortalece los lazos de confianza necesarios para la tarea.

En este sentido cabe traer a colación nuevamente lo planteado por algunos actores:

“ ... el INAU tiene la coordinación, y lo bueno es que lidera pero no controla, el estilo de coordinación es parte de lo que ayudó a que funcione (...) liderar, pero no ser protagonista” (Entrevista actor SIPIAV, INFAMILIA- SIPIAV 2011:29)

“ ... El Comité es un espacio productivo, se hacen cosas tangibles” (Entrevista actor SIPIAV, INFAMILIA- SIPIAV 2011:29)

Lo relevado entonces en los casos mencionados, en consonancia con lo planteado en la literatura analizada, permite plantear que la modalidad de coordinación tiene un lugar importante, dado que como mencionáramos reiteradas veces, estamos ante colectivos horizontales, integrados por actores

que en principio operan como pares en términos de jerarquía y cuya vocación y capacidad para la construcción colectiva y/o colaborativa no viene dada per se, sino que debe ser promovida (Repetto, 2010).

Por otra parte, la coordinación de este tipo de espacios, requiere de capacidad para gestionar la asociatividad, lo cual implica poder promover un marco de confianza mutua que permita desplegar vínculos de interdependencia, en función de una visión común, objetivos compartidos, y convicción de que la incidencia y los efectos de la acción logrados en conjunto, serán mayores que los obtenidos por cada organización actuando individualmente (Rovere, 2005).

Por tanto, y a partir de lo constatado en los casos de estudio, se observa que el perfil del gestor o coordinador de estos espacios, no sería reductible a contar simplemente con un buen moderador o un carismático animador de grupos, (más allá de que estos sean atributos a considerar cuando se piensa en quien ejerza este tipo de tareas), sino que requiere de actitudes, posicionamientos, y conocimientos⁴⁷ específicos, que si no se logran pueden comprometer el éxito de los procesos de construcción buscados.

Sobre dicho posicionamiento, cabe mencionar la intervención realizada por el viceministro del MSP en una instancia de reunión del CCE (junio 24, 2007) donde se registra un intercambio relativo a la institucionalidad requerida para

⁴⁷ El contar con conocimiento acumulado o solvencia técnica sobre la materia de coordinación, parece resultar también un elemento clave. Para el caso de SIPIAV, dicho conocimiento si bien no es atributo en principio de la coordinación del SIPIAV, sí lo es de la figura de PNUD que luego pasa a desempeñarse como consultora contratada por INFAMILIA para el diseño del Modelo de Atención. Al jugar dicha figura del lado de la coordinación, opera como reforzadora de su liderazgo, aportando al espacio. En el caso de INTERIN, si bien no existe una figura de coordinación única, el sólido conocimiento especializado de una de sus integrantes, opera como sostén y promotor de acciones técnicas que resultan claves para el accionar del Programa y su reconocimiento, ejerciendo claro liderazgo en ese sentido.

lograr políticas integradas e integrales. En el mismo se plantea la posibilidad de generar una red intergubernamental, para la que se requiere *“... de un “alguien” que genere agenda, establezca agenda común, y tenga mirada global”*.

Esto coincide justamente con el posicionamiento requerido a la hora de coordinar espacios con lógica de redes relevado en la literatura, donde se señala que desde una visión global del área de gestión compartida, el gestor debe lograr identificar objetivos o temas que incluyan pero trasciendan los intereses individuales, produciendo además motivación para levantar la mirada de las presiones y constreñimientos coyunturales proyectándola al largo plazo (Rovere, 2005; Repetto, 2010).

Tome nota el lector del hecho de que se reconozca en esta intervención del viceministro, la necesidad de una instancia que en la literatura se podría denominar autoridad social, o rectoría, pero a la que se tiene el cuidado de nombrar anónimamente como “un alguien”

Un punto particular ligado a la tarea de gestionar la asociatividad, es el relativo a cómo neutralizar las diferencias percibidas de poder en estos espacios. Si bien como decimos los mismos se integran por actores que interactúan en calidad de “pares” jerárquicos, existen sin duda diferencias que se vuelven diferenciales de poder, y que siendo percibidas y perceptibles, pueden operar poniendo en cuestión la idea misma de espacio horizontal, colaborativo, etc. si no se las logra neutralizar.

Con ello aludimos a las diferencias entre los organismos de procedencia, (en capacidad presupuestaria, relevancia social, estatus, importancia de los temas que gestiona en la agenda gubernamental, etc.), el saber acumulado en la temática de la cual trata el ámbito, e inclusive el diferencial dado por el hecho de que exista “un alguien” convocante, y que tiene a cargo la coordinación misma del espacio.

Respecto a este último punto, hemos mencionado ya que estos espacios suelen ser muy sensibles a los movimientos de “autoría” o apropiación de productos o logros colectivos, lo cual debe ser cuidado especialmente por quien tiene la función de coordinación, dado que se corre el riesgo de que los organismos consideren que trabajan para que “otro acumule”, bloqueándose la posibilidad de avanzar (Pierri: 2011). En ese sentido, el estudio de actas de reunión, permite observar en muchos casos, la propuesta de rotación de lugares de reunión, la realización de reconocimientos taxativos a cada una de las instituciones participantes en las acciones colectivas cuando se realizan presentaciones públicas, etc. como pequeñas rutinas operativas que permiten dar señales y/o disminuir los riesgos señalados.

Finalmente y respecto a este aspecto, cabe detenerse en el hecho de que Interín funcione con una coordinación colectiva que reiteradamente se muestra y es percibida como ineficaz por su mismo carácter colectivo (Teresa Herrera & asociados, 2012) . Esto coloca el interrogante acerca de si esa opción es una forma de bloquear un liderazgo único, evitando así el riesgo de apropiación del espacio por un actor u organismo.

Ingresando a otro punto ligado a la forma de gestión de estos espacios, cabe mencionar el papel que juega la modalidad de coordinación en la generación de “factor glue” o cemento (Rovere: 2005) es decir aquello que cohesiona y otorga identidad colectiva. Para ello en el caso del CCE se acude a generar instancias de encuentro informales, o jornadas de discusión más extensas y fuera de los ámbitos habituales (Actas CCE, 2005- 2010) . Ahora bien, más allá de los espacios que clásicamente promueven la vincularidad, se visualiza que la generación de productos concretos que dan cuenta de la congruencia entre el sentido del espacio y las líneas de acción que lo materializan opera claramente como elementos de cohesión, pertenencia y reforzamiento del espacio.

Finalmente, si bien hemos hecho mención a los elementos que promueven la percepción de interdependencia y confianza a la interna de los ámbitos de coordinación, como factor que contribuye al éxito del quehacer coordinado, cabe mirar el “ afuera” de los ámbitos, o sea, el terreno en que se instalan y los efectos que producen en este plano.

Al momento de describir aspectos de la institucionalidad de las políticas de infancia en nuestro país, hemos hecho mención a lo planteado por Midaglia (2008: 24) en el estudio de Sustentabilidad Democrática generado en el marco de la ENIA, respecto a la constatación de la existencia de “desconfianzas cruzadas” a nivel de actores operantes en esta arena, las cuales dependerían de sus adscripciones institucionales. Dicha desconfianza aplica a los actores entre sí, pero también se extiende a la visión que se posee respecto a la

inexistencia de gestores socialmente pujantes o con credenciales necesarias para impulsar agenda y conducción.

Esta realidad constatada por la autora, también emerge al momento en que los ámbitos de coordinación estudiados, deben implantar nuevas acciones. Al respecto, y a modo ilustrativo, hemos planteado ya lo expresado por un actor institucional respecto a SIPIAV:

“... cuando se creó el SIPIAV yo no estaba de acuerdo, porque entendía que era otro espacio más y que surgía porque este tema no se atendía en otro espacio...” (Entrevista actor SIPIAV. INFAMILIA- SIPIAV 2011: 28).

También hemos hecho mención a las reacciones de resistencia mostradas en los cuerpos inspectivos y docentes de los centros educativos en los que se implementa el Programa Interín, calificándolo como invasivo de la dinámica escolar, o poco efectivo (Teresa Herrera & asociados, 2012: 14), o los profundos malestares o desapegos que genera dicho programa en operadores y decisores de los organismos participantes, ante la percepción de que se quitan recursos técnicos valiosos de la interna para destinarlos a un proyecto de escaso impacto.

Estas percepciones, sin duda son poco proclives a generar climas de interdependencia, además de que generan bloqueos, reforzando por otra parte la sensación de impotencia para modificar los problemas detectados.

En este marco, para el caso del CCE y de SIPIAV, se observa la realización de algunas acciones que permitirían desarticular el panorama planteado. Estas se ligan a tomar contacto directo con operadores de terreno y mandos medios

comunicando la visión y objetivos de los procesos de coordinación, a la vez que difundiendo los productos realizados .

Un ejemplo de ello son las sesiones del CCE realizadas en el interior del país, así como la visita a diversos territorios en conjunto con un medio de comunicación, donde las máximas autoridades dan “señales” reforzadoras del hacer coordinado a los mandos medios y operadores territoriales. También la metodología de validación utilizada para el desarrollo de la ENIA, convocando a múltiples actores del Estado y la sociedad civil operaría en esa línea, generando apropiación del producto, y adhesiones al proyecto.

A nivel de SIPIAV, la presentación anual de resultados de gestión, con cobertura mediática, la realización de campañas publicitarias, o los ciclos de capacitación instrumentados intersectorialmente, operan como acciones que permiten instalar la “marca” SIPIAV, la cual opera como respaldo a los operadores, cohesionándolos a la vez en su accionar.

Para el caso de INTERIN en cambio, esta línea de trabajo no se desarrolla con fuerza, generándose una situación en la que pareciera que los actores integrantes tienen dificultades para difundir los logros, quedando por ende atrapados en una situación donde se administra y cuando no, se sufren casi pasivamente las resistencias planteadas hacia el Programa.

8.7. El lugar del largo plazo y la planificación.

Parte importante de la viabilidad política y técnica de los procesos de coordinación desarrollados en los ámbitos interorganizacionales, depende de la posibilidad de generar “ comunidad de sentido” (Cunill Grau: 2006), la cual si

bien se ve facilitada por trayectorias compartidas, acuerdos técnico-conceptuales o políticos preexistentes entre los actores, se genera en el hacer, a medida que se identifican focos de planificación- acción claros, significativos, suficientemente amplios para dar cabida a los intereses de los distintos actores, y pasibles de ser concretados (Rovere: 2005, Martínez Nogueira: 2010).

Por otra parte, la literatura señala que la gestión presupuestaria puede operar como una herramienta que incentive la coordinación interorganizacional cuando se requiere de acciones de diversas instituciones. Esta gestión presupuestaria puede ubicarse en una entidad central de alta jerarquía por fuera del ámbito de coordinación y que va progresivamente liberando recursos a los organismos en tanto cumplan o no con las acciones acordadas interorganizacionalmente. En otros casos, se relevan experiencias de carácter territorial- local, donde la gestión de presupuesto es realizada por los mismos ámbitos, a partir de planificaciones participativas (Reglamento de uso Fondos de Inversión Territorial INFAMILIA- SOCAT 2007).

Para los casos estudiados, en principio el presupuesto o la financiación de acciones no opera como incentivo para la coordinación, dado que en líneas generales las asignaciones de recursos provienen de las planificaciones presupuestales de cada organismos.

Quizás la excepción a esto la encontremos en los inicios del CCE en el 2005⁴⁸.

⁴⁸ Si bien hemos mencionado en apartados anteriores que el Programa Infamilia de MIDES aportaba recursos financieros para contratación de consultores o realización de investigaciones, publicaciones, eventos, etc., estos aportes son carácter marginal si se los compara con los presupuestos de los organismos participantes. Por otra parte si bien dichos fondos podrían funcionar como un

En este caso, las máximas autoridades de los organismos convocadas al mismo por parte del Programa Infamilia del MIDES, están involucradas con proyectos financiados con fondos del BID administrados por dicho Programa, en modalidad de coejecución o ejecución mixta (Reglamento Operativo Infamilia Mides 2005; 2010).

Si se tiene en cuenta que muchos de esos proyectos tuvieron en ese momento carácter innovador, importante cobertura (Universalización de la Educación Física en las Escuelas, Programa Maestros Comunitarios, Infacalle, Fortalecimiento Plan CAIF, Agentes de Seguimiento Socioeducativo para embarazo adolescente, etc.), relevancia para el partido de gobierno, y para el presidente Vázquez, podríamos decir que esto pudiera haber operado como un condicionante presupuestal- político para que los organismos respondieran activamente a la convocatoria del Programa Infamilia MIDES.

Asimismo, y reforzando esta línea argumentativa, cabe mencionar que muchos de esos proyectos o programas, se constituían además en metas políticas y de gestión propias de los decisores de cada organismo, integrando parte de “la propuesta de cambio” que las nuevas administraciones por ellos dirigidas presentaban a sus cuerpos burocráticos sectoriales y a la población en general.

Más allá de lo planteado, cabe recordar que como se ha mencionado reiteradas veces, justamente una característica de los procesos de coordinación desarrollados en el CCE, es que si bien comienzan muy ligados a

facilitador para la coordinación, no parecen constituirse como incentivos para que quien no tenga intereses pro coordinación, pase a desarrollarlos.

la implementación y seguimiento intersectorial de los programas financiados con fondos BID en coejecución con INFAMILIA, luego los trascienden ampliamente, pasando el CCE a consolidarse como un ámbito de nivel macropolítico que opera como referente ejecutivo en políticas de infancia y adolescencia, que desata el proceso de construcción de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia 2010-20130 (ENIA), etc.

Por lo antedicho, quizás aquí estemos ante un caso donde el condicionante puede haber sido inicialmente claramente político, aplicando un incentivo de carácter presupuestal, para pasar a combinarse con lo que denominamos como construcción de comunidad de sentido, que da lugar a que el ámbito se proyecte y aumente en incidencia y logros, siendo un lugar donde se considera importante estar.

Siguiendo entonces en la línea de describir este intangible que denominamos comunidad de sentido y que opera como una suerte de capital simbólico que al acrecentarse genera avances, integración, apropiación, compromiso y por tanto permanencia en el espacio de coordinación, cabe mencionar los planteos realizados por Rovere (Rovere: 2005) y otros autores ligados a las producciones relativas al trabajo con redes sociales e institucionales.

Los mismos, describen un momento organizativo al que se denomina como momento de pasaje de la “red en sí, a la red para sí”. Dicho movimiento se caracterizaría en líneas generales por el hecho de que el colectivo- red pasa de estar centrado en constituirse, consolidarse, reconocerse, generar reglas de

juego, mantener la motivación, etc., como si ello fuera un fin en sí mismo a otro momento (“red para sí”) en el cual se identifica claramente un sentido último de la organización colectiva que anteriormente no existía, o simplemente se resignifica el sentido existente y quizás formulado en documentos, convenios, etc. , pasando a ser significativo y orientador de la acción para los integrantes. Esto claramente pone en movimiento al colectivo, dentro de sí mismo, y hacia el afuera.

Entonces bien, en los casos estudiados, ya mencionamos que en lo que al CCE respecta, la construcción de sentido, de pasaje de red en sí a red para sí, parece ser muy claro por ejemplo a partir del año 2007 cuando comienzan a escalonarse acciones que cada vez son de mayor complejidad y alcance, como la ENIA, y la participación activa en la confección del Plan de Equidad por mencionar alguno. Pareciera ser entonces que en este caso el mecanismo que cohesiona y se vuelve línea de acción común, consiste en dibujar o proponer un horizonte aún mayor y más abarcativo temporalmente, es decir un horizonte de política de infancia global, distante de la administración de las complejas ejecuciones cotidianas.

Para el caso de SIPIAV, el mecanismo utilizado es la generación de ciclos de capacitaciones de técnicos de todos los organismos, donde como experiencia innovadora, los capacitadores son justamente integrantes técnicos y jefes de todas las instituciones. También se utiliza como herramienta la confección de protocolos que pretenden modificar culturas organizacionales fragmentadas en concepción y metodología, poniendo en discusión y generando un modelo de atención común inexistente hasta el momento.

Finalmente Interín, a diferencia de SIPIAV, no genera mecanismos para articular o armonizar implementaciones generadas en cada organización, sino que la implementación misma, desde su concepción y realización es articulada organizacional y disciplinariamente porque los integrantes de los equipos provienen de distintos organismos. Si bien podríamos decir que el trabajo de Interín es el que presenta algo así como un estado evolutivo superior respecto a concebir integralmente un problema, y atenderlo de esa misma forma, es el que más sufre dificultades ligadas a desánimos, y desapegos institucionales, y dificultad para generar mística de trabajo y proyección del mismo, exceptuando los momentos en que técnicos del exterior analizan el trabajo de los equipos en ateneos expresando valoración y asombro por la forma de intervención desarrollada.

CAPITULO 9. CONSIDERACIONES FINALES

La presente investigación, pretendió aportar al conocimiento de una de las transformaciones acaecidas en el campo de las políticas públicas sociales de infancia a partir del acceso de la izquierda uruguaya al gobierno: el de la promoción de ámbitos de coordinación interorganizacional promovidos por el Estado, con el fin de lograr políticas y programas sociales de carácter integral.

El objetivo central de la misma, estuvo centrado en la identificación, descripción y análisis de los condicionantes políticos, organizacionales y psicosociales generales de contexto, y específicos de funcionamiento de tres procesos de coordinación en políticas sociales de infancia desarrollados en el período comprendido entre el año 2005 y 2010. Se buscaba así, aportar a la comprensión del funcionamiento y praxis concreta de un fenómeno escasamente estudiado en nuestro medio, pese a su fuerte presencia.

Para ello, se optó por la realización de un estudio cualitativo de alcance exploratorio de tres casos tipo ubicados a nivel de decisión política, y gestión técnico política intermedia de programas considerados relevantes por su producción, y también por la particularidad que toma su configuración o formato organizacional para resolver la implementación concreta de aquello que es materia de coordinación.

En lo que refiere al Comité de Coordinación Estratégica (CCE), su carácter particular radica en la importancia y visibilidad que toman los productos de él emanados para el campo de las políticas de infancia, considerando además su corto período de existencia. El Comité de SIPIAV, se

muestra como un caso inédito de ámbito de coordinación ubicado en niveles intermedios de gestión, que diseña y monitorea centralmente atenciones articuladas interorganizacionalmente en territorio. Finalmente, el CEI de Interín, posee la particularidad de llevar a un punto máximo la articulación interorganizacional, en tanto diseña programáticamente a la vez que gestiona equipos interdisciplinarios integrados por profesionales provenientes de los organismos involucrados.

Desde el punto de vista metodológico, la selección de estos casos, permitió poner en diálogo la producción conceptual existente en esta área, contrastando hipótesis, y procediendo al ordenamiento y tratamiento analítico de la evidencia empírica recogida a través de fuentes de información secundaria. Los casos trabajados, si bien poseen aspectos comunes ligados a su grado de formalización, cometidos generales (la coordinación pro integralidad), y conformación, difieren en la cobertura de la materia de coordinación, así como en su ubicación en niveles de gestión, en las modalidades de relacionamiento con sus entornos organizacionales de referencia, y en su forma de relacionarse con la implementación de lo acordado interorganizacionalmente. La opción por trabajar partiendo de la consideración de la existencia de aspectos comunes pero también diferenciados, permite enriquecer las inferencias descriptivas respecto al funcionamiento de los condicionantes planteados y su relación con los logros obtenidos en cada ámbito.

Las hipótesis que guiaron las preguntas de investigación y los objetivos generales y específicos del trabajo propuesto, fueron centralmente dos.

La primera refiere a la existencia de desfases entre el discurso “pro coordinación” y su concreción o efectivización real. Esta distancia entre lo que “se habla” y lo que realmente se logra hacer, podría ser explicada porque la materia de coordinación (las políticas sociales en este caso), se configura como un campo de disputa entre actores, que portan intereses, recursos y concepciones diversas. Sumado a ello, los procesos de coordinación, requieren de percepciones de interdependencia, desarrollo de confianza, y formas de trabajo basadas en la cooperación, así como funcionamiento de circuitos flexibles de comunicación, decisión e implementación, todo lo cual parece ser un recurso escaso en lo que a actores y culturas organizacionales de las clásicas sectoriales estatales respecta.

La segunda hipótesis parte de reconocer que en el primer gobierno de izquierda se está ante un contexto propicio para colocar los temas de infancia en agenda, desde una perspectiva global (y no sólo atendiendo a los grupos vulnerables) y acorde tanto a los postulados de la Convención de los Derechos del Niño, como a las responsabilidades establecidas para el actor estatal desde el nuevo Código de Infancia y Adolescencia aprobado en el año 2004.

En este sentido, la creación del Ministerio de Desarrollo Social, así como las señales dadas desde el gobierno en cuanto a impulsar medidas de políticas y de reforma en la institucionalidad social, lleva a considerar que este contexto opera como oportunidad para buscar y lograr políticas integrales, así como cambios organizacionales que las sustenten, (entre ellos los ligados a promover la coordinación intersectorial pro integralidad). La hipótesis se completa entonces, con la consideración de que en este panorama “positivo”

para los cambios planteados, se intensifican los esfuerzos de acción coordinada, generando una nueva institucionalidad y forma de gestión, que se sobrepone a la estructura existente, sin que la misma sea modificada, generando importantes costos de transacción, y riesgos en la consecución y viabilidad de los logros obtenidos en este sentido.

Los hallazgos de esta investigación, nos llevan a señalar, que en los tres casos estudiados existen logros en lo que a esfuerzos de promover y concretar la integralidad respecta. La misma incluye y se combina con componentes de fuerte innovación en lo que a formas de concebir los problemas, los arreglos organizacionales para sus respuestas, y las acciones desarrolladas refiere.

Ahora bien, cabe mencionar que en la información analizada, se visualiza que la integralidad no constituye un tema de reflexión o producción de los ámbitos, sino que opera como un supuesto con el que se trabaja, o sobre el que se produce en los hechos, quedando inclusive en algunos casos eclipsado por otros argumentos pro coordinación, o por la innovación misma que implica la puesta en marcha de estas iniciativas.

El contenido que toma la integralidad en cada uno de los casos se infiere entonces en el análisis, de acuerdo al referencial teórico manejado en este estudio. Dicho contenido presenta matices diferentes, determinados por el nivel de la gestión en que se ubican dichos ámbitos, y por las características de la materia de la coordinación.

A nivel del CCE, el concepto toma un sentido amplio y de carácter político, que implica avanzar hacia una concepción de la infancia como cuestión social a ser considerada en sí misma dentro de una perspectiva de desarrollo social estratégico y a largo plazo, que debe involucrar a múltiples actores sociales y del sector público. La ENIA 2010- 2015, el diseño del Plan de Equidad, y también la forma en que el CCE funciona dando señales en esta línea a decisores de otras carteras, mandos medios y equipos técnicos de la institucionalidad pública, implican entonces no sólo un movimiento importante hacia la integralidad, sino también una innovación en la institucionalidad de las políticas de infancia, en tanto se consolida y visibiliza al CCE como un colectivo con capacidad instituyente en torno a la infancia⁴⁹.

En lo que a SIPIAV refiere, la integralidad es trabajada desde una perspectiva técnico política, que se hace visible en la forma amplia con que se concibe y aborda el problema del maltrato infantil (no sólo remitiéndose a la consideración individual de secuelas bio psico físicas del maltrato y el abuso, sino extendiendo su comprensión hacia las prácticas de crianza, contextos de relacionamiento y condiciones socioeconómicas de vida, etc.), pero también en la forma en que se proyecta el diseño institucional que sostiene el Modelo de Atención construido. El mismo, comporta un plano ligado al sistema de atención que conecta servicios y abordajes a nivel de la gestión y la implementación territorial, pero amplía sus impactos al marco normativo, y a la sensibilización de la opinión pública. También aquí, hallamos un fuerte

⁴⁹ En este sentido, puede considerarse inclusive que la constitución y funcionamiento del CCE opera como un condicionante político de contexto positivo para el desarrollo posterior del Programa Interín, así como un reforzador del trabajo del SIPIAV.

componente de innovación entonces, dado por la forma en que se trabaja el problema, por cómo se concibe el Modelo de Atención incorporando variadas dimensiones, y también porque el Estado asume así el tratamiento sistemático de una cuestión escasamente atendida hasta el momento.

Finalmente, Interín desarrolla fuertes e intensos esfuerzos por lograr la integralidad, desde una perspectiva centralmente técnica-disciplinar de los problemas de aprendizaje y adaptación escolar. La forma de concebir un problema escasamente abordado hasta el momento en nuestro medio (los problemas de aprendizaje y adaptación escolar en poblaciones vulnerables), el desarrollo de tecnología para su abordaje, y la gestión de equipos técnicos integrados por profesionales provenientes de los diversos organismos que actúan en el ámbito clínico y el centro escolar, constituyen todas áreas de innovación, en lo que a nuestro medio refiere. La exigencia que la gestión de todos estos frentes conllevan, sumado a la falta de respaldo político de los decisores de los organismos, así como el perfil de sus integrantes, conduce quizás a Interín a centrarse más en el componente técnico de la integralidad (relativo a concebir distintas dimensiones de las problemáticas abordadas y de las respuestas), que en el político ligado a diseño institucional, no obstante las dificultades que el mismo le presenta.

En el marco de lo planteado hasta aquí, podemos decir que en los casos estudiados, las tres iniciativas combinan esfuerzos por incorporar la integralidad, innovando en la consecución de la misma, sea a través de planes a largo plazo que la sostienen e impulsan (por ej. ENIA, Plan de Equidad) o bien conformando programas (como INTERIN), o abordajes articulados de

atención (SIPIAV). Dichas innovaciones, tienen a su favor el hecho de que al instalarse en áreas donde existían escasos antecedentes de actuación, pueden desarrollarse sin excesivos costos de transacción. El caso de SIPIAV se muestra en este sentido como una experiencia que de forma aparentemente acertada, opta por incorporar a su interna a las organizaciones de la sociedad civil que contaban con acumulado en la temática, trocando la resistencia que podría surgir por el efecto de “expropiación”, por la de incorporación activa a la iniciativa. Ahora bien, el análisis de los casos, también indica que instalar “lo nuevo”, no está exento de esfuerzos de comunicación de la visión, de negociaciones y apoyos políticos para hacerle espacio y darle sostenibilidad, ni de la necesidad de mostrar resultados.

En lo que refiere a los condicionantes organizacionales de funcionamiento, cabe plantear al menos dos hallazgos centrales, que permiten contrastar algunos aspectos de las hipótesis planteadas.

El primero, confirma el hecho de que la instalación y funcionamiento de estos ámbitos, tensiona y cuando no, colisiona con las lógicas y culturas de los entornos organizacionales de procedencia. En este sentido, se plantea que inaugurar este tipo de espacio, sin comunicar clara y sistemáticamente a la interna de cada organismo participante su relevancia y funciones, o sin anticipar o planificar flujos de decisión, procedimientos burocráticos, o asignaciones presupuestales específicas para la materialización de acciones o asignación de recursos humanos, comporta riesgos de viabilidad o de no concreción de las acciones acordadas interorganizacionalmente.

En los casos estudiados, se observa que si bien los espacios de coordinación se instalan vía firma de convenios formales, con designación de integrantes realizada por mandos decisorios, y cometidos claramente establecidos, esto se hace, sin llegar a reglamentar ni a tomar los recaudos necesarios para asegurar un buen proceso de asimilación de estas nuevas instancias por parte de los cuerpos burocráticos sectoriales.

Antes bien, la realidad de “sobreposición” de estas nuevas estructuras interorganizacionales sobre estructuras sectoriales que permanecen incambiadas, opera como un impensado, que la mayoría de las veces genera obstáculos a ser solucionados en la práctica.

En este sentido, y de acuerdo al análisis de la evidencia, se identifican algunos factores que neutralizan los riesgos mencionados. Entre ellos, se destaca el conocimiento sobre la temática tratada, la trayectoria institucional, y/o la capacidad de negociación, comunicación y liderazgo que detentan los integrantes de los ámbitos de coordinación, a la interna de sus propios organismos. También el grado de apoyo o respaldo con que los mismos cuentan por parte de sus autoridades, asegurando rápido acceso a las mismas cuando se requiere tomar resoluciones relevantes. También operan en sentido positivo en esta línea, las actividades de capacitación, presentación de informes o documentos de carácter abierto organizados desde los ámbitos de coordinación, donde se involucra a integrantes de las organizaciones de referencia.

El segundo hallazgo relacionado con la operativa de condicionantes organizacionales, es el relativo a la importancia que posee la función de coordinación de estos espacios en cuanto a su consolidación, mantenimiento de la motivación, funcionamiento cotidiano y proyección. La opción realizada por el CEI de Interín en cuanto a establecer una coordinación “colegiada” interorganizacional con las dificultades que ello genera para la toma de decisiones y para su instrumentación, opera como una comprobación de lo planteado, por defecto. La experiencia del SIPIAV y el CCE permiten postular que la coordinación requiere ser gestionada, lo cual implica no sólo asignar recursos para ello, sino también entenderla como una forma de gestión que tiene requerimientos específicos. Con ello nos referimos a que “la coordinación de los espacios de coordinación”, debe operar como un gestor de la asociatividad, dinamizando efectos de conexión, comunicación, y colaboración.

Desde este entendido, ya no sólo será importante la existencia, sino la modalidad en que se realiza la coordinación del espacio. Esta última, opera como un claro condicionante de carácter psicosocial, en tanto su accionar promueve la neutralización de las diferencias percibidas de poder (incluyendo las asociadas al ejercicio mismo de la función coordinación), y la generación de confianza interpersonal, que son elementos centrales en el buen funcionamiento de estos espacios.

En lo que refiere a los condicionantes psicosociales de funcionamiento, los tres casos estudiados, se muestran como procesos de organización colectiva, donde gradualmente se va generando mancomunidad de sentido, sostenida en el relacionamiento y la confianza interpersonal, y también en la

fortaleza que genera el establecimiento de objetivos comunes que trascienden lo coyuntural y su cumplimiento. La experiencia del CCE denota un escalonamiento de acciones que progresivamente ganan complejidad y lo lleva a trascender los cometidos iniciales ligados al seguimiento de programas, lo cual supone, pero también genera, grados importantes de consolidación grupal y trabajo colaborativo.

Aún así, la potencia lograda durante el primer gobierno de izquierda, decae claramente con el relevo de integrantes y el cambio de coordinación, (lo cual quizás explica en parte también su fácil disolución al momento de procesarse el cambio en la coyuntura política dados entre otros aspectos por lo cambios producidos a partir de la reestructura del MIDES). El caso de SIPIAV opera como una muestra de la importancia de mantener la estabilidad de los participantes, en tanto los mismos mantienen el acumulado histórico y la memoria organizacional.

A modo de conclusión entonces, hemos intentado dar cuenta en el presente estudio, de que el período transcurrido entre el año 2005 y 2010 ha sido significativo para la institucionalidad de las políticas de infancia.

Además de las medidas de política, programas y proyectos que han aportado al mejoramiento de la calidad de vida de este grupo poblacional, se instauraron a la interna del aparato estatal formas de gestión coordinada que dejan productos y aprendizajes.

Muestra de ello, será que a posteriori de dicho período, y más allá de los casos estudiados, dichas formas de gestión se mantienen, siendo aplicadas a

nuevos programas de importante escala como Compromiso Educativo, Uruguay Crece Contigo, o la Estrategia Intersectorial de Trabajo con Familias “Cercanías”.

El mantenimiento o replicación de estructuras de funcionamiento per se, no indica necesariamente caminos de acumulación o avance, (menos aún si de políticas sociales y estructuras estatales hablamos), y será necesario evaluar con precisión el impacto que esta nueva institucionalidad genera a futuro, a fin de introducir los correctivos necesarios. Lo que sí se muestra como un logro al menos, es la percepción de la necesidad de contar con concepciones, mecanismos, capacidades y voluntades que operen a contracorriente de las culturas organizacionales autoreferidas y reduccionistas que comprometen el logro de horizontes más plenos y felices para la infancia.

Por tanto, y poniendo punto final a este trabajo, al preguntarnos ¿ahora se trata de coordinar?, habremos de responder que sí, en los tres sentidos que toma el “tratar”. El primero, aludiendo al escepticismo que debemos guardar ante la posibilidad de que la función de coordinar se convierta en una suerte de moda o ritual vacío de sentido, o en una ilusión relativa a creer que mediante estos mecanismos se pueden solucionar las deudas históricas de cobertura o calidad de atención de las clásicas sectoriales que se mantienen aún sin reformar. El segundo, refiere a que dadas las dificultades halladas para instalar estos ámbitos obteniendo logros concretos (en tanto su forma de funcionamiento parece poco “natural” y asimilable por parte de las organizaciones públicas), se trata justamente de tratar; de hacer el intento, con rigurosidad y sistematicidad. Finalmente, el tercero, nos lleva al sentido que

esta frase toma en el verso de la conocida canción; el que insta y compele a buscar asociaciones virtuosas, inteligentes, y estratégicas, a intercambiar, exponer argumentos, y confiar, que al decir de Norbert Lechner, es nada más y nada menos que tener capacidad de “ reflexionar la incertidumbre”.

BILIOGRAFÍA

Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). *Universalismo, ciudadanía y Estado en la Política social latinoamericana*. INDES- CIESU- BID

Araújo de Mattos, R. (2001) Os sentidos da Integralidade: algumas reflexões acerca de valores que merecem ser defendidos. En Pinheiro R., Mattos RA. *Os sentidos da integralidade na atenção e cuidado à saúde*. Rio de Janeiro. ABRASCO, UERJ, IMS.

Disponible en: <http://zl.elsevier.es/es/revista/atencion-primaria-27/la-integralidad-atencion-primaria-salud-los-sistemas-13139260-reflexiones-medicina-familia-2009>. [Último acceso 20/7/2014]

Borgianni, E. y Montaña, C. (2000). *La política Social Hoy*. San Pablo: Cortez Editora.

Börzel, Tanja A. (1997). “Qué tienen de especial las policy networks. Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanación europea”. *European Integration Papers*. Disponible en <http://hdl.handle.net/123456789/2349> [Último acceso 22/06/2014]

Castellano, E. (1996). “Uruguay: un caso de bienestar de partidos”. En *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*. N°9 pp 107- 126.

Castillo, M.; Milanesi, A. (2012). “La institucionalidad pública de infancia en el Uruguay: evolución histórica y nudos críticos para el debate”. XI Jornadas de Investigación Científica. Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la

República, 10 al 12 de Septiembre, Montevideo Uruguay. Panel: La regulación y las transformaciones institucionales del Estado Uruguayo.

Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (2009).

Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia. 2010-2030. Bases para su implementación.

Cunill Grau, N. (2005). “La intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social”. Trabajo elaborado por encargo del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

Dabas, E. (1993). *Red de redes. Las prácticas de la intervención en redes sociales.* Buenos Aires: Paidós.

Dabas, E. y Najmanovich, D. (comps.) (1995) *El lenguaje de los vínculos. Hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil.* Buenos Aires: Paidós.

De Almeida Filho, N. (2000). “Intersectorialidade, transdisciplinariedade e saúde coletiva: atualizando um debate em aberto”. Em *RAP* 34 (6): 11-34. Río de Janeiro.

De Armas, G (2009). *Primero la Infancia. Desarrollo, Estado y Políticas Sociales en el Uruguay.* Montevideo. Claeh.

De Lellis, M. (2006). *Psicología y Políticas Públicas de Salud. Bs. As.: Paidós.*

Dussauge Laguna, M. (2009). “¿De la “E’s” a las “C’s”? Reformas Administrativas en el mundo, 25 años después”. En Pardo, M del C. *Nuevas*

tendencias en la teoría y la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas". México: el Colegio de México. 413-452.

Echevarria; Koldo. (2001). "Capital Social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires.

Filgueira, C.; Filgueira, F. (1994). *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Ed. Arca. Montevideo. Uruguay.

Filgueira, F. (1998). "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia, y ciudadanía estratificada". En Brian Roberts (ed) *Ciudadanía y Políticas Sociales*. San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC.

Filgueira, F.; Rodriguez, F.; Alegre, P; Lijtenstein, S.; Rafaniello, C. (2006). "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado" En Prisma (Revista de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay). Nº 21 " Dilemas sociales y alternativas distributivas en el Uruguay". pp 7-42

Filgueira, F.; Garcé, A.; Ramos & C.; Yaffé, J. (2002). "Los dos ciclos del Estado Uruguayo en el siglo XX". En *"La política. El Uruguay en el Siglo XX"*. Montevideo, EBO.

Fleury, S. (2000). *Políticas Sociales y Ciudadanía*. Washington: INDES. BID.

Fleury, S. (2002). "El desafío de la gestión de las redes de políticas". En *Revista Instituciones y Desarrollo* Nº 12-13. pp. 221-247. Institut Internacional

de Governabilitat de Catalunya. Barcelona. España. Disponible en:
[http://www.cenoc.gov.ar/Fleury, Sonia.pdf](http://www.cenoc.gov.ar/Fleury,Sonia.pdf) [Ultimo ingreso: 2/02/2012]

Garcé, A. (2006). “Una experiencia de incidencia de la ONG “ El Abrojo”: la Mesa de Coordinación de las Políticas Sociales” y la creación del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay (2003-2005). Programa Alianzas de la Sociedad Civil, CIPPEC-ODI, disponible en:

http://www.cippec.org/espanol/archivos/Caso_Uruguay.pdf [Ultimo ingreso 15/06/2014]

García, S. (1999). *Análisis de los cambios en las políticas públicas de Infancia.* Documento de Trabajo N° 8. Montevideo: Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

Garnier, L. (2000). “ Función de coordinación de planes y políticas”. CEPAL. Stgo. de Chile.

Giorgi, V (2012). “Entre el control tutelar y la producción de ciudadanía: aportes de la Psicología Comunitaria a las políticas de Infancia”. En Alfaro, J.; Sánchez, A. Zambrano, A. (comps) *Psicología Comunitaria y Políticas sociales. Reflexiones y experiencias.* Buenos Aires. Paidós. Serie Tramas Sociales.

Isuani, F. (2005). “Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales”. X Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y la Administración Pública. Santiago de Chile. Octubre 2005.

Jordana, J. (2003) “Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales”. En Jordana, J. Gomá,R.

Descentralizació i Politiques Socials a America Latina Fundación CIDOB.
Barcelona.

Kaplún, Gabriel (2012). “La integralidad como movimiento instituyente en la universidad”. En: *InterCambios*, nº 1, 2012. Disponible en: <http://intercambios.cse.edu.uy>. [Ultimo ingreso 24/07/05]

Klijn, E. H. (1998). “Managing complex networks” in Kickert, W. & Koppenjan, J.F. *Policy Networks: An Overview*. Sage. London. Disponible en www.sagepub.com.uk. [Ultimo ingreso 23.09.2012].

Leal, G. (coord.) (2003). *Mecanismos de Coordinación de las Políticas Sociales. Acuerdos y disensos entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil*. Frontera Editorial. Montevideo Uruguay

Leopold, S.; Pedernera, L. (2007). “Una deuda de vida y debida. Notas sobre la infancia y adolescencia en el Uruguay, a comienzos del siglo XXI”. En De Martino, M. y Morás, L. (comp.) *Sobre cercanías y distancias*. 49-61. Montevideo: Cruz del Sur.

Lechner, N. (1985). Los patios interiores de la Democracia. En “*Norbert Lechner: obras escogidas*”. T1. Ed. Lom. Santiago de Chile. Chile.

Lanzaro, J. (2003). “Fundamentos de la Democracia Pluralista y estructura política del Estado en Uruguay” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* Nº14. Montevideo, Ediciones Banda Oriental- Instituto de Ciencia Política.

Loiola, E. ; Moura, S. (1996). “Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais”. En Fischer, T. *Gestão Estratégica: cidades, estratégicas e organizações locais*. Río de Janeiro: Getúlio Vargas.

Marini, C.; Martins, H. (2004). “Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento”. Biblioteca TOP virtual sobre gestión pública. Disponible en www.top.org.ar/public.htm.

Marrero, A.; Cafferatta, G. (2008). “Educación, Estado, y Política en Uruguay: del Imaginario estatista al ascenso de los corporativismos (o la nostalgia de la hegemonía)”. En “ *Revista Iberoamericana de Educación*”. N 48. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Madrid, España pp 187-207.

Midaglia, C.; Castillo, M. (2014). “La coordinación política en los espacios interinstitucionales del MIDES”. Instituto de Ciencia Política FCS. Dirección Nacional de Gestión Territorial del Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo Uruguay.

Midaglia,C. (2009). Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas. CLACSO, Consejo Latinoamericano de de Ciencias Sociales. Buenos Aires.

Midaglia, C.; Antía, F. (2007).“La izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Nº 16. Montevideo. Montevideo. Instituto de Ciencias Políticas.

Midaglia, C. (2004) “Políticas Sociales, el papel del Estado y la Sociedad Civil Organizada, en el diseño, gestión y control de las políticas sociales”. *Revista Coordinadora de Psicólogos del Uruguay. Publicación oficial.* (158), 3-10.

Midaglia, C. (2000). *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay.* Montevideo: CLACSO. ASDI.

Molina, C.; Licha, I. (2005) “Coordinación de la política social: criterios para avanzar”. INDES/BID. Washington DC. Ponencia presentada en X Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile.

Montero, M. (2003). *Teoría y Práctica de la Psicología Comunitaria. La tensión entre comunidad y sociedad.* Buenos Aires: Paidós.

___ (2005). *Introducción a la psicología comunitaria. Desarrollos, conceptos y procesos.* Buenos Aires: Paidós.

___ (2006). *Hacer para transformar. El método en la psicología comunitaria.* Bs. As. Paidós.

Mendendez, E. (1984). El modelo médico hegemónico. Transacciones y alternativas hacia una fundamentación teórica del modelo de autoatención en salud. Centro de Investigaciones y Estudios superiores en Antropología Social (México).

Morin, Edgar (2001). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro.* México: Unesco.

Najmanovich, D. (1995) “El lenguaje de los vínculos. De la independencia absoluta a la autonomía relativa”. En Dabas; E y Najmanovich, D : “*Redes el lenguaje de los vínculos. Hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil*”. Paidós. Buenos Aires. Argentina

Netto, C. (2003). “Redes sociales, salud y participación. Un análisis crítico”. En IMM-IDH “*La salud de todos: desde el proyecto a la acción. Red 5, Programa URB-AL*”. Montevideo.

Papadopulos; J.; Zurbriggen, C. (2007): “El Estado: reformas, incidencia, estructuras, dinámicas” en Arocena, R. Caetano, G.: “*Uruguay: Agenda 2020*”. Pp 133-162. Montevideo. Ed. Taurus.

Peters, Guy (1998)- Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. Canadá, CCMD, Research paper N° 21.

Pierri, L. (2011). “Reflexiones acerca de los procesos de coordinación y articulación interorganizacional en políticas públicas sociales: ¿Ahora se trata de coordinar?”. En Alfaro, J.; Sánchez, A.; Zambrano, A. (Comps) *Psicología Comunitaria y Políticas sociales. Reflexiones y experiencias*. Buenos Aires. Paidós. Serie Tramas Sociales.

Rebellato, JL. (1995). *La encrucijada de la ética*. Montevideo: Nordan.

Red de Instituciones Acercándonos (2002). *Acercando miradas: a un año del Primer Foro de Ciudad Vieja*. Montevideo: Red de instituciones Acercándonos (INAU, Iglesia Anglicana, Escuela 65, Adsis, CCZ1, Foro Juvenil, Centro Materno Infantil, Centro Piloto de Prevención Ministerio del Interior).

Repetto, F. (2005). “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”. En *La Gerencia Social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Magna Terra Editores.

Repetto, F; Moro, J (2005) - “La política como restricción y como oportunidad: alcances y ámbitos de coordinación de la política social”. X Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile.

Repetto, F. (2006). “La Dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”. Mimeo. Washington. INDES. BID.

Rivoir, A. (1999). Redes sociales: ¿Instrumento metodológico o categoría sociológica? Disponible en: http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/articulo_redes.pdf [Ultimo ingreso: 10/02/2014]

Rovere, M. (1999). *Redes en salud; un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad*. Secretaría. Ed. Secretaría de Salud Pública/AMR, Instituto Lazarte. Rosario. Argentina.

Rodríguez, A. (2012). “Aportes de la Psicología Comunitaria al campo de las políticas públicas sociales: el caso Uruguay”. En Alfaro, J.; Sánchez, A.; Zambrano, A. (Comps) *Psicología Comunitaria y Políticas sociales. Reflexiones y experiencias*. Buenos Aires. Paidós. Serie Tramas Sociales.

Rodríguez, A. (2006). “Retos para la Psicología Comunitaria en el campo de las políticas sociales”. Ponencia de Apertura en Coloquio. “La Psicología en el campo de las políticas públicas. Nuevas voces, nuevos desafíos”. Facultad de Psicología. Universidad de la República. Montevideo: www.psico.edu.uy/academic/salud/coloquio/rodriguez.pdf

Saforcada, E.; De Lellis, M. (2010). *Psicología y Salud Pública. Nuevos aportes desde la perspectiva del factor humano.* Paidós. Buenos Aires.

Schvarstein, L. (1991). *Psicología Social de las Organizaciones.* Buenos Aires. Paidós.

Subirats, J. (2000). “El análisis de las políticas públicas”. En *El Tabaquismo en España.* Barcelona: SESPAS y CNPT.

Tommasino, Humberto y Nicolás Rodríguez (2011). «Tres tesis básicas sobre extensión y prácticas integrales en la Universidad de la República». En R. Arocena y otros. *Integralidad: tensiones y perspectivas.* Cuadernos de Extensión n.º 1, Montevideo: Universidad de la República.

Van Evera, S. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science.* Ithaca: Cornell University Press.

Vazquez Sixto (1996). El análisis de contenido Temático. En *Objetivos y métodos en la investigación psicosocial.* (Documento de Trabajo) (pp 47-70). Universitat Autònoma de Barcelona.

Zurbriggen, C. (2003). “Redes de políticas públicas. Una revisión teórica”. En Boletín electrónico del IIGOV, N° 149, junio.

Azar,P; LLanes, J.; Sienra.M. (2006). *Informe sobre el Gasto Público en Infancia en Uruguay 1990-2009.* Documento preparado para INFAMILIA- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)- en el marco del trabajo del Comité de Coordinación Estratégica sobre Infancia y Adolescencia

ANEXO I. Documentos consultados

Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), (2012).
Evaluación Cualitativa del Subcomponente 1.1. de apoyo familiar. Informe Final.

Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), (2010).
Evaluación Final del Proyecto INFAMILIA. Informe Final.

Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), (2007).
Evaluación Intermedia del Proyecto INFAMILIA. Informe Final.

INFAMILIA, MIDES (2011). Modelo de Gestión Territorial. “Hacia el fortalecimiento de redes locales de protección social para infancia, adolescencia y familia”. Documento interno disponible en página web Mides hasta el momento de disolución de la Dirección Mencionada.

INFAMILIA. MIDES (2010). Reglamento Operativo. Programa de Apoyo a la Estrategia de Nacional de Infancia y Adolescencia. Proyecto BID UR L1046

INFAMILIA MIDES (2008). Propuesta Convenio Educación- Salud en Primera Infancia “ Por la equidad de oportunidades desde el inicio de la vida”.
Presentado a CCE mayo 2008.

INFAMILIA MIDES. (s/f). “Déficits de Servicios públicos a nivel nacional”.

INFAMILIA. MIDES (2008). Memo sobre proceso de debate ENIA. Presentado a CCE junio 2008.

INFAMILIA. MIDES (2008). “Propuesta de proceso de trabajo para la construcción de la ENIA”. PPT. Presentación a CCE febrero 2008.

INFAMILIA. MIDES (2007). Matriz resumen de los componentes de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad. Documento presentado a CCE octubre 2007.

INFAMILIA MIDES (2007) “El desafío de inclusión social de las nuevas generaciones de Uruguayo. Estrategias de acción, metas posibles, inversiones necesarias”.

INFAMILIA MIDES (2007) Planificar desde el territorio: una tarea en construcción. Documento borrador para reunión CCE noviembre 2007.

INFAMILIA MIDES (2007). Desafíos de la articulación intersectorial. PPT presentado a CCE Julio 2007.

INFAMILIA MIDES (2006). Informe de Gestión N° 3. “Los primeros seis meses de SOCAT”.

CCE (2009). “Plan de Acción ENIA 2010-2015”. Presentado a CCE octubre 2009.

CCE. Comisión de Adolescencia del Plan de Equidad (2008). “Derechos de los/las adolescentes en el marco del Plan de Equidad”. Presentación en PPT realizada ante el CNPS agosto 2008.

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD Forty fifth session. (2007).

Consideration of reports submitted by states parties under Article 44 of de Convention. Concluding observations: URUGUAY.

CCE (2008). Documento Planificación Anual.

Banco de Previsión Social; MIDES INFAMILIA; Administración Nacional de Educación Pública (2007) “Acuerdo de Cooperación Técnica para la integración al Sistema de Información Nacional para la Infancia y la Adolescencia (SINIA)”

CCE (2007). Plan de coordinación 2007. Documento presentado a CCE.

Agosto 2007.

CCE (2007). Comisión temática de Adolescencia (CCE-Plan de Equidad)”Necesidades y oportunidades de articulación surgidas de la ronda de reuniones bilaterales al 12/10/2007”

CCE (2006). “Planificar desde el territorio: una tarea en construcción”.

CCE (2005). Estrategia Nacional para la Infancia y la adolescencia 2006-2010. De la Convención al cumplimiento de Derechos. Bases conceptuales y metodológicas. Documento de trabajo y presentación ppt.

CCE (2005). Estrategia Nacional para la Infancia y la adolescencia 2006-2010. Síntesis para la prensa.

CCE (2005). Agenda de recorrida para programa televisivo “Será posible”.

Comité de coordinación Estratégica (2005). Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2006- 2010). *“De la Convención al Cumplimiento de los Derechos”*.

ANEP- CEP. Coord. (2007). Situaciones de Maltrato y abuso sexual en Niños, niñas y adolescentes: Mapa de Ruta en el ámbito escolar. UNICEF, PNUD, INAU, MIDES, MI, MSP, Universidad de la República.

INAU (2007). Protocolo de Intervención para Situaciones de Violencia hacia niños, niñas y adolescentes.

Midaglia, C. (2008). Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia: los retos de la sustentabilidad democrática. CCE. INFAMILIA. MIDES. Montevideo.

SIPIAV (2012). Proceso de conformación de Comités de Recepción Local (CRL).

SIPIAV (2009). Informe de Gestión 2008.

SIPIAV (2007). “Información del Comité de Coordinación Interinstitucional a brindar al CCE en su sesión del 14/09/07”

SIPIAV (2007). Necesidades de Articulación Política del SIPIAV. Documento de Trabajo presentado por Presidente de INAU a CCE. Julio 2007.

MSP, MIDES INFAMILIA, ANEP, INAU (2007). Acuerdo Interinstitucional para la implementación de un Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV).

SIPIAV (2006) Plan de acción para el 2007. Hacia la Construcción de un Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV). Entregado a CCE marzo 2007.

Solari, M. (2011). Atención a situaciones de violencia que viven los niños/as y adolescentes: Modelo de Atención. Resumen Ejecutivo.

_____ (2011). Consolidación del Modelo de Atención SIPIAV. Documento de Apoyo N° 2.

_____ (2011). Consolidación del Modelo de Atención SIPIAV. Sistematización del proceso. Documento de Apoyo N° 3.

UNICEF (2009). Mapa de Ruta en el ámbito escolar para situaciones de maltrato y abuso sexual en niños, niñas y adolescentes. Informe Grupos de Discusión.

Herrera, T. & asociados (2012). Evaluación del Proyecto INTERIN. Informe Final de Consultoría.

CEI Interín (2011). Contrato de gestión 2011 para los Equipos Interin. Documento de trabajo interno.

Equipo Interín CERRO (2009). “Una experiencia de interdisciplina en la escuela y en la comunidad” En *Revista Quehacer Educativo*. N°98. FUM TEP

Equipo Interin CERRO (s/f). “De la sala de espera al consultorio, construyendo vínculos con las familias”.

ANEP/CEP, ASSE, INAU, MIDES (2008). Proyecto: “Atención intersectorial e interdisciplinaria para el desarrollo y el aprendizaje, la promoción de derechos y el fortalecimiento de las instituciones educativas”.

ANEP/CEP, ASSE, INAU, MIDES (2008). Convenio Interinstitucional proyecto Interín. “Atención intersectorial e interdisciplinaria para el desarrollo y el aprendizaje, la promoción de derechos y el fortalecimiento de las instituciones educativas”.

ANEXO 2. Registro de actas de reunión.

CCE.

Año 2005: 18.08, 14.09, 12.10, 9.11,

Año 2006: 2.02, 11.3, 25.4, 8.6, 19.6, 19.7, 5.7, 24.11

Año 2007: 14.3, 7.7, 20.7, 10.8, 14.7, 12.10, 12.11,

Año 2008: 22.2, 14.4, 21.5, 20.6, 22.8, 8.10, 12.11

Año 2010: 9.6, 27.9, 5.11, 17.12

Año 2011: 25.3, 1.4, 11.7, 2.8, 19.8, 16.9.

Comisión de Infancia

Año 2007: 12.9, 26.9, 10.10.

Año 2008: 28.7, 14.9. Año 2009: 13.7, 23.7.

Comisión de Adolescencia: 14.9, 24.4.2009,

SIPIAV

Año 2007: 20.3, 8.5, 5.6, 17.6, 14.8, 11.9, 9.10, 19.11, 12. 12.

Año 2008: 26.2, 8.4, 10.6, 22. 7, 9.9, 16.12

Año 2009: 10.3, 14.4, 12.5, 16.6, 28.7, 29.9, 27.10.

Año 2010: 25.5, 15.6, 31.8, 28.9, 26.10.

INTERIN

Año 2008: 19.11.

Año 2009: 21.1, 4.2, 29.4, 10.6, 1.7, 2.7, 23.12.

Año 2010: 3.2, 24.2, 3.3, 5.3, 17.3, 24.3, 7.4, 14.4, 21.4, 28.4, 5.5, 28.5, 14.7,
21.7, 4.8, 15.12.

Año 2011: 16.3, 23.3, 11.4, 10.8, 26.10.

