

Elementos para una política nacional

La infancia en el Uruguay*

por Cecilia Zaffaroni

Esta contribución apuntará a señalar algunos elementos que deberían contemplarse al encarar la definición de una política nacional con relación a la infancia. No pretende ser una enumeración exhaustiva y algunas de las afirmaciones pueden resultar discutibles. Esperamos que del diálogo y la confrontación de ideas surjan nuevos aportes que mejoren y enriquezcan las propuestas.

Advierto muchas coincidencias con las exposiciones de quienes me precedieron, lo que considero auspicioso y tal vez indicador de que estamos llegando a una visión compartida del problema que podría facilitar una acción concertada.

Dos supuestos sobre la situación actual fundamentan nuestro enfoque, y mencionaremos ocho características a tener en cuenta al definir políticas sociales en esta área, desarrollando con mayor profundidad aquellas en cuyo análisis consideramos conveniente avanzar.

No abundaremos en información sobre la situación de la infancia en el Uruguay, pues partimos de la base de que los aquí presentes hemos tenido oportunidad de conocer los últimos estudios y diagnósticos realizados sobre el particular y somos conscientes de la especial relevancia del tema que hoy nos ocupa.

L a a u t o r a

Asistente social. Directora del Instituto de Servicio Social de la Universidad Católica del Uruguay.

* Exposición en el seminario técnico-político: "Qué ofrece Uruguay a sus niños. Infancia y compromiso político", convocado por UNICEF y coorganizado por el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, realizado los días 3 y 4 de noviembre de 1994.

Los supuestos

1. Pese a los avances realizados en los programas dirigidos a la infancia, no se ha logrado aún una transformación suficiente de las políticas sociales

El Plan Nacional de acción en favor de la infancia aprobado en 1992 representa un importante avance en términos de diagnóstico, de definición de un sistema de indicadores de evaluación, y sirve como punto de referencia para las acciones a realizar en este campo. Las exposiciones anteriores ilustran sobre logros y dificultades encontrados en la ejecución de programas ubicados en este marco.

Nuestra percepción es que a pesar de estos esfuerzos no se han logrado superar algunas características que limitan y condicionan la eficacia y la eficiencia de las acciones.

En primer lugar, **no se ha alcanzado una adecuada articulación de políticas y programas**. En nuestro país, las políticas sociales se han ido conformando por agregación y a partir de un enfoque principalmente sectorial. No constituyen un sistema. Los intentos de coordinar acciones sectoriales han chocado con los límites de estructuras y formas de operación pensadas desde otra lógica.

Se mantiene la desarticulación entre políticas sociales y política económica, entre el sector público y el sector privado.

Se habla de la participación de la sociedad civil, pero sigue vigente una fuerte dependencia de las iniciativas del Estado y un predominio de los modelos más tradicionales de tipo asistencial.

Si bien se ha avanzado en materia de información, esta continúa siendo insuficiente para encarar un diagnóstico que trascienda un primer nivel de descripción del problema, y especialmente para la evaluación de los resultados alcanzados.

Hay mucho por hacer aún para lograr un adecuado nivel de eficacia y eficiencia de los programas y para que no se generen desviaciones respecto a los objetivos priorizados.

El ciudadano común sigue teniendo la "sensación térmica" de que existe una desproporción entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos. Es probable que los recursos no sean suficientes, pero es seguro que no están siendo aplicados de la mejor manera posible.

2. La integralidad y articulación de las acciones es un requisito imprescindible para el éxito

El segundo supuesto es que una adecuada integralidad y articulación de acciones entre los diversos actores del sector público y privado es condición necesaria para aumentar el impacto de las mismas. Los diversos componentes deben apoyarse y complementarse en lugar de friccionarse o anularse mutuamente.

En nuestro país existe una evidente dificultad para acumular experiencias y conocimientos. Mucho de lo que se produce se desconoce, se pierde y se empieza nuevamente de cero.

Una de las causas más importantes de esta situación guarda relación con los cambios en las direcciones políticas de las instituciones, que modifican el rumbo cuando aún no se ha llegado a capitalizar el fruto del enfoque priorizado en el período anterior.

El sistema político uruguayo muestra hoy una clara división en tercios. La posibilidad de que se produzcan rotaciones de los partidos en el gobierno —nacional y municipal— es muy alta y, en cualquier caso, el sector ganador necesitará de acuerdos con otras fuerzas políticas para poder gobernar.

Para generar resultados sobre la base de políticas que requieren articular acciones de corto, mediano y largo plazo, se necesita concertar definiciones que trasciendan los partidos.

Las políticas en relación a la infancia constituyen, sin lugar a dudas, una de las áreas donde resulta más urgente alcanzar este tipo de acuerdos. Un país con bajas tasas de natalidad, donde el 40% de los niños crece y se desarrolla en hogares con necesidades básicas insatisfechas, con alta probabilidad de cerrar el círculo de reproducción de la pobreza, no puede darse el lujo de continuar encarando acciones desarticuladas e ineficientes.

Algunos elementos a considerar para una política nacional de infancia

1. Apuntar a corregir las causas de las desigualdades y no sólo los efectos

En primer lugar, entiendo conveniente remarcar la necesidad de una mayor interrelación entre las políticas económicas y sociales.

Este enfoque se fundamenta no solo en una razón de justicia o en un imperativo ético, sino también en la consideración de la política social como factor de desarrollo. El recurso principal de una nación lo constituyen sus recursos humanos.

La integración a la sociedad, a la producción, el acceso a oportunidades de los sectores de población marginados, son un requisito —y no solo una consecuencia— de los procesos de desarrollo.

2. Integralidad

La pobreza no es un fenómeno económico con repercusiones sociales, culturales, biológicas, sino que es esencialmente multidimensional. Es un estado que afecta todas las dimensiones de la persona y por tanto no puede ser atacado con probabilidades de éxito en forma sectorial. Cambios dramáticos en un indicador pueden modificar los índices de pobreza tal como han sido operativizados para su medición, pero no necesariamente están reflejando cambios sustanciales en las condiciones de vida.

Los estudios realizados por Juan Pablo Terra y por la CEPAL en la segunda mitad de los ochenta demuestran también que la pobreza asume distintas formas y manifestaciones. Las condiciones de vida y sus repercusiones sobre las personas afectadas no son iguales en los tugurios céntricos que en las ciudades del interior del país o en el medio rural; no es lo mismo la pobreza reciente que la pobreza crónica reproducida en varias generaciones. Estas distintas manifestaciones requieren respuestas integrales y a la vez diversificadas, que tomen en cuenta las características específicas que asume en cada sector de población.

Frente a esta realidad, ¿es una respuesta adecuada y suficiente que hablemos de coordinación intersectorial? ¿No será necesario un replanteo más de fondo del modo como la sociedad uruguaya está respondiendo a esta problemática?

3. Definir como destinataria de las políticas a la familia

Necesitamos revisar también la perspectiva de focalización de las políticas en función de los individuos: los niños, las mujeres, los desocupados...

En realidad, la unidad básica en la que se manifiestan los problemas sociales es la familia, entendida en sentido amplio, como la unidad básica de convivencia.

Es allí donde se produce la interacción entre condiciones de salud, nutrición, empleo, vivienda, educación, recreación y el tipo de interrelación y

roles entre los miembros de la misma. Es allí donde se gestan los procesos básicos de socialización de nuestros niños.

En 1979, Juan Pablo Terra afirmaba en su estudio sobre la situación de la Infancia en América Latina:

"Existen categorías de familias donde se acumulan los problemas de los niños. Tendencialmente generan problemas para los niños las uniones tempranas, la inestabilidad de la unión y la ausencia del padre, el trabajo de la madre fuera del hogar cuando no tiene las soluciones o los reemplazos adecuados, el excesivo número de hijos en relación con la salud y con los recursos, la promiscuidad, el hacinamiento en las viviendas, las relaciones conflictivas, el autoritarismo, el machismo, el recurso al trabajo prematuro de los niños [...] Una tipología de la familia problemática o de 'alto riesgo' para el niño sería un instrumento capital para el diagnóstico y las políticas de infancia".

Los estudios realizados en los últimos años por el Grupo Interdisciplinario de Estudios Psicosociales (GIEP) del Departamento de Psicología Médica de la Facultad de Medicina, demuestran con toda claridad la asociación entre pobreza y retraso sicomotor en los niños, así como también la relación entre este retraso y el tipo de clima familiar y vínculo de los padres con el hijo.

No todos los niños que crecen en hogares con necesidades básicas insatisfechas reproducen esas condiciones; el tipo de vínculo familiar parece ser uno de los factores más importantes para explicar esa diferente evolución.

No todas las familias están en condiciones de cumplir con sus funciones básicas de proporcionar apoyo y sostén a sus miembros y de posibilitar una adecuada diferenciación de estos basada en el desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada uno.

La madre que no cuenta con apoyo de su pareja o de otros ámbitos no siempre podrá brindar apoyo y sostén a sus hijos. La madre agotada y deprimida no podrá dar estímulos adecuados al desarrollo de su hijo por más campañas de estimulación precoz que realicemos. La madre cuya única fuente de gratificación es su hijo pequeño mientras lo vive como una extensión de sí misma, tendrá un nuevo hijo cuando el primero crezca, esté o no en condiciones de criarlo adecuadamente, por más campañas de maternidad responsable que encaremos.

¿Qué respuestas damos hoy a estas familias que no están en condiciones de cumplir sin apoyos con sus funciones básicas? Principalmente, centros de atención infantil. Estos responden a una necesidad real y es muy importante que existan y que se amplíe su alcance. Sin embargo, no siempre constituyen una respuesta adecuada. Es más: en algún sentido pueden estar generando efectos no buscados, reafirmando los problemas que apuntan a superar.

Pueden generar un efecto de sustitución si asumen funciones en lugar de los padres y no junto con ellos, en lugar de reforzar y apoyar el rol que deben jugar las familias. En ese caso, el mensaje transmitido implícitamente a la madre, al padre, les reafirma que ellos no son capaces de asumir la educación de sus hijos, que lo hacen mal, que deben dejarlo en manos de otros.

Existen programas dirigidos al "menor", a la mujer, pero ¿quién y cómo trabajará con la familia para atender esta situación en forma integral?

Las evaluaciones realizadas —al menos las que yo conozco— sobre los resultados de los Centros CAIF son muy contundentes respecto a las mejoras en el estado nutricional de los niños atendidos por el programa, pero no muestran cambios respecto al desarrollo sicomotor. Si es así, estos niños ingresarán a la enseñanza primaria con un *handicap* difícil de superar y no tendrán acceso a las mismas oportunidades que los niños provenientes de otros sectores sociales.

Podrá sostenerse, y con razón, que en realidad es muy pronto para sacar conclusiones sobre el particular y que sería necesario realizar un seguimiento de los niños que han asistido a estos centros para determinar si se verifican cambios en su rendimiento en relación con otros niños de familias pobres que no asistieron a los mismos. De todos modos, las evaluaciones realizadas nos llevan a encender una luz roja sobre este aspecto.

Los estudios de CEPAL sobre rendimientos y desigualdades entre alumnos de primaria y secundaria de diversos sectores sociales no dejan dudas respecto a la incidencia de las condiciones de vida en el rendimiento de los estudiantes. Confirman la necesidad de un replanteo a fondo de la calidad de la enseñanza impartida, pero también de las condiciones de equidad.

Esta situación indica la necesidad de profundizar los diagnósticos que superen el nivel descriptivo y contribuyan a explicar los factores determinantes en la reproducción de las situaciones de pobreza y de buscar nuevas alternativas de intervención.

En este último sentido puede ser útil analizar experiencias realizadas en otros países que apuntan a tomar a la familia como unidad de intervención.

En algunas zonas de España, por ejemplo, los llamados Servicios Sociales de Base operan como punto de contacto inicial con las familias, brindando atención individualizada, información, orientación, coordinación con los servicios existentes, seguimiento. Subrayan la función preventiva y han creado algunos nuevos roles, como la figura del "tutor familiar" y del "trabajador familiar", que desempeñan funciones de atención directa y supervisión de la adecuación de los servicios a las necesidades de las familias usuarias.

Deberíamos ser creativos en la identificación y diseño de medios adecuados a nuestra situación y posibilidades.

4. Descentralización

Las respuestas únicas y uniformes para situaciones que son diferentes no resultan eficaces ni eficientes. Es necesario reconocer y respetar las diferencias y definir programas flexibles. Esto no es viable en el marco de programas muy centralizados; se requiere acortar la distancia entre decisores y beneficiarios.

En los últimos años se constata una presencia creciente de los gobiernos municipales en las políticas sociales, proceso que en esta perspectiva sería conveniente profundizar.

Es necesario avanzar hacia una efectiva descentralización y no solo desconcentración de servicios, así como hacia una mayor articulación entre los programas nacionales y municipales.

5. Participación de la sociedad civil

Actualmente, la participación de la sociedad civil como componente esencial de las políticas sociales está presente en todos los discursos y propuestas, más allá de los matices que unos y otros actores puedan poner en su concepción y en las modalidades de estímulo a la misma. Sin embargo, los avances no guardan relación con esta unanimidad del discurso. Creo que vale la pena detenernos en este punto y analizar algunas cuestiones específicas que se plantean al explorar distintos niveles o formas en que puede plantearse esta participación.

a. En primer lugar, una forma de rescatar la participación de la sociedad civil es pensar en **servicios sociales orientados a apoyar la acción social espontánea** basada en la solidaridad que opera a través de múltiples redes y vínculos informales, buscando hacerla **más eficaz y menos heroica**.

Frente a carencias en la atención de la salud, el cuidado de los niños, etc., la población recurre a múltiples mecanismos espontáneos: la ayuda de familiares, vecinos, etc. Las políticas sociales, en lugar de reconocer y respaldar este tipo de mecanismos, tienden generalmente a sustituirlos por otros que no siempre resultan más eficaces.

Repensar este enfoque implica identificar no solo las carencias sino también las potencialidades, las capacidades y los recursos con que la población cuenta, los cuales, debidamente activados pueden ser un punto de apoyo vital para una resolución adecuada de las necesidades.

Es necesario identificar también los factores que muchas veces llevan al fracaso y la ruptura de estas respuestas informales y los medios para atenuarlos.

Esta cuestión tiene que ver también con el tipo de relación entre los servicios sociales y los usuarios. Las políticas sociales tienen sin duda un rol

educador; pueden operar generando dependencias o creando condiciones para la autonomía. La relación no debería ser la de un usuario que recibe pasivamente una dádiva, sino la de un ciudadano que hace uso de un derecho que la sociedad le reconoce y que asume también responsabilidades en la medida de sus posibilidades y recursos.

b. Otro nivel de participación de la sociedad civil puede lograrse a través del **fortalecimiento de organizaciones sociales que operen como cogestoras e implementadoras** de las políticas sociales.

Muchos programas lo proponen, ya sea como forma de involucrar a los beneficiarios o de disminuir costos, presuponiendo la existencia o la aparición inmediata de organizaciones vecinales o comunitarias capaces de asumir la gestión de los mismos.

La realidad nos muestra que la generación de estos actores y capacidades no es un proceso espontáneo. Lograr su constitución y consolidación requiere un trabajo social comunitario que no siempre se prevé y se instrumenta.

Esto lleva a que los programas se implementen en las zonas donde estas organizaciones existen —que no siempre coinciden con aquellas donde se dan las necesidades más acuciantes—, a que se generen procesos de seudoparticipación, rápidos desgastes en los grupos que voluntariamente se lanzan al emprendimiento o disoluciones y hasta malversaciones de fondos.

El fortalecimiento de estos actores resulta esencial en la perspectiva de avanzar hacia la democratización y la participación ciudadana, pero implica procesos a veces lentos de generación de identidades, desarrollo de capacidades, asunción de compromisos.

c. El tercer aspecto al que queremos referirnos es al rol de las organizaciones no gubernamentales de apoyo y promoción.

La articulación de estas instituciones privadas con el sector público es otro aspecto que está hoy presente en todas las agendas y que todos aceptamos a nivel del discurso. Sin embargo, reconociendo que se han logrado experiencias puntuales exitosas, no se han generado aún avances demasiado significativos.

Estas organizaciones podrían jugar un rol interesante apoyando los procesos de constitución de actores a los que nos referíamos en el párrafo anterior. A mi juicio —y entiendo que es un punto discutible— existen dificultades importantes para apoyar estos procesos desde el Estado.

Por el tipo de relación que los ciudadanos han entablado tradicionalmente con el Estado, al menos en nuestro país, la expectativa que se genera cuando éste interviene es que brinde una solución. Es más probable que una acción planteada desde el Estado genere la presentación de demandas antes que la elaboración de propuestas y una expectativa de cogestión.

Una adecuada articulación entre el sector público y las ONG resulta

entonces un aspecto fundamental si se piensa en un incremento de la participación de la sociedad civil, por el rol que pueden jugar por sí mismas como actores y por el apoyo que podrían brindar para el desarrollo de un entramado de organizaciones sociales capaces de asumir responsabilidades en esta área.

Para ello deberían generarse ciertas condiciones entre las que destacamos:

— Políticas claramente definidas que hagan posible la definición de acuerdos sobre objetivos y programas específicos sin necesidad de contar con un consenso total sobre los enfoques.

— Garantía mutua de pluralismo, tanto en lo político como en lo técnico y en lo metodológico.

— Mecanismos más transparentes de asignación de recursos (licitaciones, por ejemplo).

— Evaluaciones de resultados más rigurosas, que permitan determinar el grado de eficacia y eficiencia de las acciones desarrolladas tanto por las instituciones privadas como por las públicas.

d. Un último aspecto al que quiero referirme es a la movilización de recursos locales. La participación de la sociedad civil no solo tiene que ver con su incidencia en las políticas y en la implementación de las acciones, sino también con la generación de recursos.

¿De dónde surgen los recursos para financiar las acciones sociales?, ¿cómo contribuyen los propios interesados, el sector público en sus diversas manifestaciones, las ONG, otras asociaciones y organizaciones sociales, la empresa privada, etcétera?

No podemos basar las respuestas a las necesidades básicas de la población principalmente en aportes externos; constituye ante todo un problema de los uruguayos y no de los europeos o de los norteamericanos. Esto no implica, obviamente, negar el valor de la solidaridad internacional y la conveniencia de canalizar los recursos a los que sea posible acceder de la forma más provechosa.

Si se considera que las ONG juegan un papel necesario en la respuesta a los problemas sociales, en momentos en que el Estado se plantea reducir su intervención en muchos aspectos, el financiamiento de estas no puede depender exclusivamente de los recursos externos.

Para estimular la participación de la sociedad civil en términos más amplios, la responsabilidad ciudadana frente a los problemas, la contribución económica en la medida de las posibilidades de cada uno, también resulta necesario generar algunas condiciones.

En esta perspectiva sería necesario:

— encarar campañas de sensibilización frente a los problemas; definir propuestas claras y concretas para enfrentarlos;

— manejar los recursos con transparencia;

- contar con sistemas de evaluación de resultados;
- revisar los marcos legales;
- estudiar la posibilidad de exoneraciones impositivas para las empresas que contribuyan.

Todos los aspectos planteados en este ítem están ligados a una revisión del concepto de "lo público", entendido no solo como lo estatal sino como lo que responde a una lógica de interés público, sea cual sea el tipo de organización desde la cual sea impulsado.

Hablar de reforma del Estado implica no sólo repensar su estructura y sus funciones sino también sus relaciones con la sociedad civil. El retiro del Estado de algunas funciones, en las condiciones actuales sólo puede generar un vacío: no hay una sociedad civil estructurada que pueda hacerse cargo de ellas. Cuando existen organizaciones privadas que cumplen algunos roles, no siempre cuentan con reconocimiento, apoyo y articulación.

Esto no implica negar el rol central que el Estado debe tener en esta área y las responsabilidades que le competen. Hay funciones que podrían ser cogestionadas con otros actores, pero lo que no es de ningún modo transferible es el papel de control y regulación que el Estado debe cumplir para asegurar la transparencia y articulación de estas acciones de interés público.

En conclusión, hablar de participación de la sociedad civil no puede ser simplemente un mecanismo de reducción de costos: nos enfrenta a una redefinición más profunda de roles, conceptos, mentalidades; nos desafía a desarrollar nuestra capacidad de articulación de actores y de intereses en función de objetivos comunes; a incrementar la flexibilidad institucional y la capacidad de negociación sin renunciar a las identidades propias.

6. Sistema de información

Este sexto aspecto a considerar para la definición de políticas nacionales de infancia, aparece como un requisito para asegurar la adecuación de las acciones, para poder dar cuenta de los impactos realmente alcanzados, de la eficiencia con que se operó y realizar un manejo transparente de los recursos invertidos.

Es también un insumo vital para que podamos aprender a partir de la implementación de los programas y realimentar las decisiones posteriores a partir de las conclusiones extraídas.

El sistema de información es la base para un adecuado diagnóstico que permita orientar la planificación y el seguimiento de las acciones y para viabilizar la evaluación.

El Plan Nacional en favor de la infancia plantea un interesante conjunto de

indicadores que pueden constituir un buen punto de partida para mayores desarrollos.

Incluye indicadores de dos tipos: de alcance y cobertura de los servicios (por ejemplo, atención del embarazo, frecuencia de control médico de los niños, vacunaciones, asistencia a centros preescolares, etc.) y de impacto en las condiciones de vida (referidos principalmente a estado de salud, estado nutricional y rendimiento escolar). Ambos son importantes, pero el segundo tipo está menos desarrollado que el primero y es vital para que conozcamos los efectos de los servicios brindados y no sólo su alcance.

Presenta una batería amplia respecto a programas de salud, nutrición y educación, incluyendo información de base y metas a alcanzar, diferenciadas por área geográfica.

Son mucho más indefinidos, en cambio, los indicadores referidos a programas dirigidos a la mujer y a los niños en situaciones especialmente difíciles.

También en este aspecto sería importante sumar esfuerzos para mejorar lo existente y para asegurar un relevamiento sistemático de información. Esto no solo permitirá dar cuenta de los logros obtenidos, sino también relacionar los resultados con el contexto específico y con los procesos que permitieron alcanzarlos, como base para mejorar nuestras hipótesis, introducir ajustes, comparar diversas estrategias y aumentar así nuestra capacidad de actuar en forma eficaz.

7. Capacitación de recursos humanos

De nada servirá introducir cambios en las políticas y en los planes si luego no contamos con el personal adecuado para implementarlos. Para incorporar nuevos enfoques —por ejemplo, una acción más ligada al trabajo comunitario, una mayor descentralización, una evaluación más sistemática de impactos y procesos— necesitamos desarrollar en los operadores las capacidades específicas y la internalización de estas perspectivas.

Aun cuando se trate de personal calificado, con un nivel de educación formal adecuado a la función, esto no asegura el manejo de ciertas capacidades específicas no siempre contempladas en forma suficiente en los programas de estudios.

Por ejemplo, el personal de los Centros de Atención Infantil ubicados en zonas de pobreza debe estar preparado para trabajar con niños que presentan carencias específicas y con sus familias, para operar en coordinación con otras instituciones locales, para asumir una relación de dependencia de una comisión de vecinos y no de las autoridades de los entes de enseñanza.

A nivel de los responsables de los servicios sociales, ya sean públicos o privados, se necesita desarrollar mayores capacidades para la gerencia social, para llevar adelante la gestión con eficacia y eficiencia, para la negociación y concertación con otros actores.

Para que esta capacitación sea viable es importante generar estímulos para el cambio y para el mejoramiento de la calidad de la labor. Hoy por hoy, en el campo social, el impulso para el perfeccionamiento y la actualización profesional depende más de motivaciones éticas y estrictamente personales que de políticas institucionales que valoren y favorezcan a quien está mejor preparado.

También en este campo deberíamos partir de un mejor aprovechamiento de los recursos ya existentes, buscar una mayor articulación y complementación y desarrollar nuevas opciones en función de las necesidades.

8. Procesos de cambio institucional

Las organizaciones, como sistemas sociales orientados a objetivos, son por definición el instrumento para implementar las políticas y alcanzar las metas.

Sin embargo, una vez creadas, es frecuente que operen mecanismos de desplazamiento de metas. De este modo se prioriza el cumplimiento de los procedimientos establecidos antes que los impactos previstos; la supervivencia de la organización adquiere más peso que una respuesta eficiente a las necesidades que le dieron origen y cuyas manifestaciones pueden haber cambiado a lo largo del tiempo.

Si las instituciones no cambian y se adecuan a los nuevos requerimientos, pueden convertirse en factores que bloqueen la posibilidad de generar transformaciones, en actores que compiten por los recursos que consumen sin dejar margen para experimentar nuevas respuestas, consolidando así una situación de inmovilismo. Esto ocurre no solo en las instituciones públicas sino también en las privadas.

No es suficiente entonces hablar de coordinación interinstitucional; es necesario repensar las estructuras actuales y las modalidades de operación, y ante todo generar cambios en la "cultura" organizacional.

En las organizaciones públicas, estos cambios deberían apuntar especialmente a aumentar la flexibilidad, la apertura, la preocupación por el impacto, la innovación, la eficiencia.

En las organizaciones privadas, a trascender lo testimonial, incrementando la preocupación por el alcance de las acciones, por sus costos, por dar cuenta de los resultados, por la articulación.

La autoexigencia, la flexibilidad, la capacidad de negociar y articular son,

por tanto, rasgos a desarrollar en todos los ámbitos para que sea posible pensar en políticas integrales y efectivas.

El posible aporte de las universidades

Las universidades y los centros académicos podrían contribuir especialmente en los tres últimos aspectos planteados.

En relación con la **capacitación**, brindando oportunidades de actualización y especialización a profesionales y técnicos que trabajan en esta área en distintos tipos de funciones y buscando desarrollar en los nuevos profesionales las competencias adecuadas. Para ello deberían plantearse acuerdos y convenios que faciliten un aprovechamiento adecuado de las posibilidades y los recursos y aseguren la articulación y la complementariedad.

En relación con los **sistemas de información y evaluación**, los aportes podrían generarse a varios niveles.

En primer lugar, sería importante contribuir a la conceptualización de los problemas y fenómenos sociales con los que se opera, ayudando a incorporar análisis de tipo explicativo y no solo descriptivo y a seleccionar estrategias de intervención basadas en una mejor comprensión de la realidad.

En segundo lugar, a nivel metodológico, aportar en el diseño y operación de sistemas de diagnóstico y evaluación de impactos y en lo referente a metodologías de intervención social.

Para hacer viables estos aportes necesitamos definir ámbitos de interrelación entre los operadores sociales y el medio académico, que posibiliten la mutua realimentación.

Tal vez no resulte sencillo superar prejuicios mutuos, construir un lenguaje común y espacios válidos de interacción, pero si ello se logra, el resultado puede ser de enorme valor para ambas partes.

Por último, las universidades podrían colaborar en los procesos de cambio institucional a través de consultorías y apoyos externos que contribuyan a la superación de restricciones y bloqueos.

¿Es posible avanzar hacia una política que contemple estos aspectos u otros que sean definidos sobre la base de la negociación entre distintos actores?

¿Es factible avanzar hacia una política nacional de infancia?

No es una pregunta fácil de responder.

Probablemente la respuesta depende, en primer lugar, de condiciones políticas y, en segundo término, de condiciones institucionales y de acceso a recursos.

A pesar de las restricciones existentes, el problema en el caso uruguayo no parece tener dimensiones inmanejables.

Los recursos volcados a esta área tal vez no son suficientes, pero no son pocos y nuestra primera preocupación debería ser utilizarlos mejor.

El país se enfrenta a una nueva etapa generada por la apertura de su economía y la integración regional, llena de oportunidades y desafíos, pero también de riesgos de aumento de las desigualdades, al menos durante una primera etapa. Por eso el momento es ahora, simultáneamente con el impulso al crecimiento económico. No podemos darnos el lujo de esperar para encontrar respuestas que nos permitan mejorar sensiblemente las condiciones en que nacen y crecen casi la mitad de los niños uruguayos.

Por nuestro país y por nuestros niños, confiemos en que los gobernantes que resulten electos y todos aquellos que de un modo u otro estamos involucrados con esta temática, sepamos estar a la altura de las responsabilidades conferidas y contribuyamos a abrir nuevos espacios para una efectiva política nacional en favor de la infancia.

Resumen

Dos supuestos sirven de punto de partida para este artículo: primero, que a pesar de los esfuerzos y avances reales, las políticas sociales no han superado algunas de sus principales limitaciones; segundo, que una política social exitosa tendrá como requisitos la integralidad y la articulación de las acciones. La autora propone, a modo de agenda, ocho elementos que deberían tenerse en cuenta al diseñar una política con relación a la infancia en Uruguay; en ellos se apunta a superar las diversas dicotomías (público/privado, Estado/sociedad civil) y los enfoques sectoriales que dividen artificialmente un fenómeno complejo y multidimensional como lo es el de la pobreza.