

Programa Infamilia

Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo

Ministerio de Desarrollo Social



Informe de Ejecución

Año 2005

INFORME DE EJECUCIÓN – AÑO 2005

INTRODUCCIÓN

PRINCIPALES ORIENTACIONES DE POLÍTICA SOCIAL EN LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS
ORIENTACIONES DE POLÍTICA SOCIAL DEL NUEVO GOBIERNO

EL PROGRAMA INFANCIA, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

1. SITUACION DEL PROGRAMA A MARZO DE 2005

- 1.1. INSERCIÓN INSTITUCIONAL
- 1.2. CONFORMACIÓN DE LA UNIDAD EJECUTORA DEL PROGRAMA
- 1.3. TIEMPO DE EJECUCIÓN
- 1.4. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
- 1.5. SITUACIÓN FINANCIERA

2. ACCIONES IMPLEMENTADAS POR LA NUEVA ADMINISTRACIÓN

- 2.1. INSERCIÓN INSTITUCIONAL
- 2.2. RELACIONAMIENTO INTERINSTITUCIONAL
- 2.3. CONFORMACIÓN DE LA UNIDAD EJECUTORA DEL PROGRAMA
- 2.4. TIEMPO DE EJECUCIÓN
- 2.5. SITUACIÓN FINANCIERA
- 2.6. REPERFILAMIENTO PROGRAMÁTICO

3. ACTIVIDADES EJECUTADAS EN 2005

- 3.1. ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA
- 3.2. ATENCIÓN A ESCOLARES EN ZONAS DE CONTEXTO SOCIO CULTURAL CRÍTICO
- 3.3. ATENCIÓN A ADOLESCENTES DE 13 A 17 AÑOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL
- 3.4. EMBARAZO ADOLESCENTE
- 3.5. NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE CALLE
- 3.6. MALTRATO INFANTIL Y ABUSO SEXUAL
- 3.7. DESARROLLO Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA
- 3.8. ESTRATEGIA PARA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA
- 3.9. FORTALECIMIENTO DE ORGANISMOS PARTICIPANTES
- 3.10. SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA
- 3.11. COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN PÚBLICA PARA LA SENSIBILIZACIÓN SOBRE LA TEMÁTICA

4. ARTICULACIONES DE INFAMILIA CON EL PLAN DE EMERGENCIA

INTRODUCCIÓN

Este documento informa sobre el estado de ejecución del Programa Integral de Infancia Adolescencia y Familia en Riesgo Social (INFAMILIA) y los fundamentos que justifican los cambios que se han operado en su gestión desde marzo de 2005.

Dichos cambios son la consecuencia de una nueva forma de concebir el Programa -consistente con las orientaciones de política social del nuevo Gobierno- que no se agota en una evaluación de su funcionamiento en sí mismo, sino además del papel que éste debe jugar como parte integrante del conjunto de las políticas sociales del país. Parece pertinente entonces destinar unas líneas a glosar estas orientaciones generales de política social y a ubicar el papel del Programa.

Principales orientaciones de política social en los últimos 15 años

Durante la década del '90, la visión imperante en América Latina en materia de política social estuvo basada en una fuerte crítica de la concepción del Estado de Bienestar clásico. Esta visión de política social era consistente con un enfoque de política económica que tenía como objetivo principal la estabilización de las economías de la región. Dicha estabilización se conseguiría a través de políticas de ajuste estructural, basadas en la reducción del déficit fiscal, la baja de la inflación y la liberalización general de los precios de la economía, entre otras medidas sustantivas.

En este marco, las políticas sociales deberían ser compensatorias, esto es, deberían dirigirse hacia aquellos sectores sociales que resultaran ser los principales damnificados de la implementación de los ajustes a las economías. Para ello estas políticas deberían focalizarse adecuadamente.

Otro aspecto medular de esta visión podría sintetizarse en la frase que reza "la mejor política social es la política económica". En este esquema, el crecimiento económico es condición necesaria y suficiente del desarrollo social, esto es, en la medida que las economías crezcan, el crecimiento se va a difundir entre los distintos sectores sociales mejorándose la distribución del ingreso.

Obviamente, en este enfoque la política social no podía ser otra cosa que una política marginal, compensatoria y subsidiaria de la política económica. Serían también políticas de corto plazo, ya que a mediano plazo se cosecharían los frutos del crecimiento económico.

Una de las consecuencias principales que tuvo este enfoque fue la deserción del Estado de su responsabilidad en la rectoría de la política social, delegando su responsabilidad casi totalmente en las organizaciones de la sociedad civil, que si bien son actores clave en la constitución de una política social eficaz y eficiente, no pueden ni deben sustituir el papel rector del Estado en la materia.

Otro aspecto que vale la pena resaltar es la alta segmentación y fragmentación institucional de las políticas sociales. El diagnóstico de la falta de coordinación de las políticas sociales en Uruguay reunió el consenso de todas las fuerzas políticas durante la campaña electoral del 2004.

Frente a esta situación, los gobiernos anteriores ensayaron algunas respuestas, que desde nuestro punto de vista han sido erróneas. Se procedió a la creación de programas que, ubicados fuera de la institucionalidad de las políticas sociales, pretendían resolver los dilemas que planteaba tal fragmentación.

En definitiva, la respuesta ensayada ante la descoordinación de las políticas fue la creación de programas "by-pass" que, dependiendo directamente del Poder Ejecutivo, encararan el desafío de la integralidad.

A esta particular concepción obedece la implementación, en la década de los '90, de programas tales como el Fondo Inversión Social de Emergencia (FISE), el Programa de Inversión Social (PRIS), el de Fortalecimiento del Área Social (FAS) y, más cercanos en el tiempo, el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) y el propio Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social (PIIAFRS).

Orientaciones de política social del nuevo Gobierno

Con la llegada del nuevo Gobierno, estos programas han sido reubicados en los ministerios correspondientes de modo que formen parte de una estrategia y no permanezcan en situación de aislamiento respecto del resto de la institucionalidad social. Tal es el caso de nuestro Programa, que pasó a depender formalmente del Ministerio de Desarrollo Social.

Las principales orientaciones del Gobierno en materia de política social pueden resumirse en los siguientes puntos:

- La política social debe articularse con la política económica en el marco de un proyecto de desarrollo social, del cual ambas constituyen sus dos dimensiones.
- El Estado debe asumir su responsabilidad como rector de la política social.
- La descoordinación y fragmentación institucional de las políticas sociales en el país constituyen -antes que la causa de la ineficacia e ineficiencia de las mismas- **la consecuencia de la ausencia de una estrategia de desarrollo social**. Si no hay una estrategia que oriente las políticas, mal podrán éstas coordinarse.
- Las estrategias de política social deben pensarse desde las "cuestiones sociales" y desde los "problemas" y no desde las instituciones, para luego pasar a la definición y asignación de roles y funciones de la institucionalidad.
- Los programas focalizados tiene sentido en la medida que se articulen con las políticas universales de desarrollo social de mediano y largo plazo (superación de la concepción de programa by-pass).
- Los programas focalizados tienen sentido en la medida que dejen capacidades instaladas en los organismos sectoriales que rigen en materia de política social y que se articulen en el territorio, propendiendo al desarrollo de las comunidades locales.

EL PROGRAMA INFANCIA, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

En diciembre de 2002 comenzó a ejecutarse el Programa Integral de Infancia, Adolescencia, y Familia en Riesgo Social (PIIAFRS), con un presupuesto total para cinco años de ejecución de U\$S 44.500.000, de los cuales U\$S 40.000.000 se financian con fondos de endeudamiento (Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo No. 1434/OC-UR).

El objetivo del Programa es mejorar las condiciones de vida de la población en situación de vulnerabilidad social, residente en cien zonas previamente identificadas en base a los datos del Censo de 1996, el 60% en Montevideo y zona metropolitana de Canelones y San José y el resto distribuidas a lo largo de todo el territorio nacional, destacándose una presencia relativamente alta en Maldonado, Rivera, Salto y Paysandú.

Las acciones del Programa se ejecutan en coordinación con organismos públicos (Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio del Interior, Administración Nacional de Educación Pública, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y el Instituto Nacional de la Juventud) y organizaciones de la sociedad civil.

Las principales líneas de trabajo, dirigidas a población en vulnerabilidad social, pueden agruparse de la siguiente forma:

- a. Intervenciones por tramos de edad:
 - Entre 0 y 3 años, en Centros de Atención a la Infancia y la Familia del Plan CAIF – Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay
 - Entre 4 y 12 años, en escuelas públicas de contexto socio cultural crítico del Consejo de Educación Primaria – ANEP.
 - Entre 13 y 17 años, en coordinación con el Instituto Nacional de la Juventud y el Consejo de Enseñanza Secundaria – ANEP.
- b. Intervenciones en temas específicos:
 - Embarazo adolescente, en Centros de Salud del Ministerio de Salud Pública e Intendencias Municipales.
 - Niñas, niños y adolescentes en situación de calle, en coordinación con el INAU.
 - Maltrato y abuso sexual.
- c. Desarrollo y participación comunitaria.
- d. Fortalecimiento de las principales instituciones vinculadas a la temática de la infancia y la adolescencia.
- e. Comunicación y difusión pública para la sensibilización sobre la temática de la Infancia y la Adolescencia.

1. SITUACION DEL PROGRAMA A MARZO DE 2005

En este apartado se exponen los principales antecedentes que, a juicio de la nueva Dirección del Programa, explican el atraso en la ejecución del mismo y la necesidad de su reformulación a partir de diagnósticos y propuestas consensuadas por todos los coejecutores y actores vinculados al Programa.

1.1. Inserción institucional

Por los motivos expuestos en el capítulo introductorio, el Programa fue ubicado dependiendo directamente de la Presidencia de la República. Esta dependencia institucional, conjuntamente con el modo de concebir las políticas sociales y las debilidades de la Unidad Ejecutora, marcaban un relacionamiento interinstitucional fuertemente erosionado que atentaba contra la pretendida intersectorialidad de las acciones previstas.

1.2. Conformación de la Unidad Ejecutora del Programa

La Unidad Ejecutora del Programa, integrada por 43 funcionarios, mostraba una fuerte debilidad tanto en los perfiles de los técnicos que la integraban como en su experiencia en materia de ejecución. Dicha situación fue, repetidas veces, señalada en evaluaciones efectuadas por el BID, habiendo dejado constancia en el Ayuda Memoria de la Misión de Administración realizada por dicho organismo en diciembre de 2004.

1.3. Tiempo de ejecución

A marzo de 2005 habían transcurrido 27 de los 60 meses previstos para la duración del Programa, o sea casi la mitad del plazo total.

1.4. Ejecución presupuestal

En ese período sólo se habían ejecutado el 10% de los fondos totales previstos de endeudamiento externo. Este magro desempeño en materia de ejecución presupuestal en general para todo el período considerado, **con su correlato en el escaso cumplimiento de metas físicas**, tiene también la peculiaridad de que presenta una fuerte concentración en los últimos seis meses del 2004. En efecto, en el último semestre de 2004 fueron ejecutados US\$ 2,8 millones, mientras que durante los tres semestres previos (todo el año 2003 y el primer semestre de 2004) sólo se habían ejecutado US\$ 2,3 millones.

1.5. Situación financiera

El diagnóstico de la situación financiera fue totalmente desfavorable destacándose entre otras las siguientes irregularidades:

- a. El dictamen presentado por el Tribunal de Cuentas de la República sobre la auditoría de los estados financieros al 31/12/04 señala deficiencias del sistema de control interno así como debilidades en el sistema de información financiero contable con opinión adversa o con salvedades.
- b. Respecto a la disponibilidad financiera del Programa, se desconocía la composición del Fondo Rotatorio, no existía control de la contraparte local, se utilizaron fondos de Rentas Generales para gastos financiados por el BID y fondos del Préstamo para la Cooperación Técnica no Reembolsable ATN/JF-7731-UR, siendo el mismo un antecedente del Préstamo No.1434.
- c. No se habían presentado a la DGI las declaraciones juradas de IRP e IVA de consultores contratados, ni realizado los pagos de los IRP retenidos a los consultores desde mayo de 2004. Cabe destacar que, en el caso del IRP, las multas a abonar en la DGI son del 100% del impuesto más los recargos. Asimismo, nunca se habían realizado los aportes al BPS de los Agentes de Seguimiento, Enlaces Territoriales y Profesores de Educación Física que trabajaban bajo la modalidad de "capacitación en servicio"; deudas de heredó el Programa.
- d. No se realizaron los ingresos al SIIF en tiempo y forma ni se manejaban cuentas de adelantos, por lo que no se puede hacer un seguimiento de la ejecución real del Programa. No existían procedimientos adecuados en el registro de las operaciones, por lo que se encontró documentación sin registrar o asientos contables con errores conceptuales.
- e. No existía ningún control de ingresos de Contraparte local ni se habían realizado conciliaciones bancarias ni de saldos con PNUD (principal administrador de dinero del Préstamo). A su vez, existían partidas no rendidas al BID desde julio del 2003 y no había un

conocimiento real del valor de los bienes adquiridos ya que había pagos realizados a proveedores sin registrar.

2. ACCIONES IMPLEMENTADAS POR LA NUEVA ADMINISTRACIÓN

2.1. Inserción institucional

A partir de marzo de 2005, el Programa INFAMILIA pasó a ejecutarse políticamente en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), recientemente creado, con el objetivo de propender a la coordinación de las políticas sociales en el país, si bien desde el punto de vista presupuestal lo hará a partir de enero de 2006.

La nueva Dirección del Programa, que asume a principios de abril de 2005, conjuntamente con las autoridades del MIDES y las nuevas autoridades de los organismos coejecutores (MSP, MI, MTD, MEC, INAU, ANEP, INJU), realizaron un análisis de la ejecución registrada por el Programa y, como resultado del mismo, se procedió a iniciar un proceso de reestructura general del Programa, cuyos principales lineamientos se exponen seguidamente.

2.2. Relacionamiento interinstitucional

En el marco del reperfilamiento y la nueva conceptualización del Programa, se creó y funciona desde el mes de julio de 2005 el **Comité de Coordinación Estratégica**, dirigido por el Director del Programa y conformado por un representante de cada uno de los organismos coejecutores (autoridades políticas de los mismos: Subsecretarios, directores, etc.) y un representante de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Dicho Comité tiene el cometido de asegurar, al más alto nivel jerárquico, tanto la coherencia estratégica y la sostenibilidad como la integralidad y eficiencia de las intervenciones.

Se avanzó significativamente en el nivel de coordinación de INFAMILIA con los coejecutores, por diversos factores. En primer lugar, el fortalecimiento de las diferentes áreas de la Unidad Ejecutora le permitió a ésta desplegar un apoyo sistemático al trabajo de los coejecutores. En segundo término, el fortalecimiento simultáneo con las oficinas de coordinación en los organismos coejecutores ha aumentado la presencia del Programa dentro de estos organismos, mejorando la integración de las actividades de INFAMILIA con las desarrolladas por los coejecutores. En tercer término, varios subcomponentes han realizado esfuerzos por aumentar la coordinación entre sus diferentes líneas de acción.

El vínculo de los coejecutores entre sí también ha mejorado, en especial a partir del funcionamiento del Comité Técnico de Coordinación, cuya finalidad es facilitar la coordinación técnica y operativa global del Programa. El trabajo en esta instancia se inició con la preparación de la Misión de Administración del BID en agosto y siguió con la instrucción para la elaboración del Plan Operativo Anual 2006 y en la metodología de Marco Lógico, todo lo cual permitió consolidar un lenguaje común entre los coejecutores y la Unidad Ejecutora y también generó espacios de coordinación independientes.

La coordinación en el terreno ha experimentado una transformación sustantiva a partir de la designación por concurso de los Responsables Territoriales, que han logrado trabajar con relativa autonomía y con capacidad para tomar decisiones a nivel local, lo cual facilitó la coordinación local con otros organismos, como el CEP o el propio MIDES. Eso le ha dado al Programa legitimidad en terreno y ante otros ejecutores. Pese a esto, se reconoce que aún queda trabajo por hacer en la coordinación con las Intendencias Municipales.

2.3. Conformación de la Unidad Ejecutora del Programa

Una vez identificadas las debilidades en sus mecanismos de gestión se reasignaron responsabilidades internas (creación de cargos y áreas, reestructura de procesos y roles) y con los coejecutores, estableciendo mecanismos efectivos de coordinación y comunicación, y se modificó su composición, principalmente en perfiles de los técnicos que la integran mediante la realización de llamados públicos.

2.4. Tiempo de ejecución

En virtud del enlentecimiento detectado en la ejecución del Programa, fue solicitada y aprobada su extensión por dos años. La prórroga del plazo para la ejecución del Programa supone su finalización en diciembre de 2009 sin modificar el monto total original ni los objetivos y resultados originalmente previstos. Cabe destacar que los cambios en la conformación del personal del Programa, no han generado un incremento de los costos de administración originalmente previsto, los cuales siguen representando un 5% del costo total de la operación.

2.5. Situación financiera

Se ha confeccionado el nuevo presupuesto del Programa para el período 2005 – 2009. En el año 2005 se ejecutaron US\$ 6,4 millones y la ejecución prevista para el año 2006 asciende a US\$ 10,6 millones, quedando un saldo para los años restantes de US\$ 22,3 millones. Estos importes incluyen costos financieros por un monto total de U\$S 6,6 millones lo que hace que los fondos para ejecución directa asciendan a U\$S 32 millones, los cuales han sido incorporados en la categoría de inversión del proyecto de presupuesto del MIDES para el quinquenio 2006 – 2010.

De acuerdo al plan de acción elaborado a principios de junio de 2005, la situación financiera del Programa quedó normalizada a fin de año. Asimismo, se ha obtenido un refuerzo del cupo presupuestal previsto para el año 2005 equivalente a US\$ 5 millones, dado que el original resultaba insuficiente para atender tanto las acciones previstas como los compromisos ya establecidos por la administración anterior del Programa. En este aspecto cabe destacar que *los compromisos realizados en el año 2004, y que involucraban recursos del año 2005, eran US\$ 2 millones superiores al cupo originalmente establecido.*

2.6. Reperfilamiento programático

En consistencia con las orientaciones de política social del nuevo Gobierno, la reestructuración del Programa se basa en los siguientes criterios:

- a. Concentración de impactos, recursos y procesos. El Programa, tal como estaba planteado, tenía una enorme dispersión de acciones y actividades, lo que constituye un indicador de la ausencia de prioridades alineadas en torno a estrategias definidas. La aplicación de este criterio orientador supuso –según el caso- la eliminación de líneas de acción y actividades de modo de concentrar los recursos asignados, dejando de ejecutar acciones previstas, no comenzando otras y/o implementando acciones nuevas no definidas originalmente. La eliminación de la dispersión de acciones permitirá concentrar los impactos a obtener.
- b. Sostenibilidad económica y social de las acciones. Para que las acciones que se desarrollen en el futuro desde el Programa sean sustentables económica y socialmente, fueron redefinidas en base a dos principios:
 - que las líneas de acción definidas como prioritarias, una vez finalizado el Programa, sean sostenibles presupuestalmente;
 - que los cambios a realizarse incluyan la participación de los actores sociales.
- c. Fortalecimiento de las capacidades institucionales de los organismos coejecutores. La aplicación de este criterio implica que las acciones que decidan mantenerse deberán ser el resultado de una definición conjunta del organismo coejecutor respectivo y el Programa, en base a las prioridades definidas. Dichas acciones estarán orientadas a dar continuidad y reforzar estrategias ya definidas por los coejecutores o bien a producir innovaciones a ser continuadas luego por dichos organismos.

3. ACTIVIDADES EJECUTADAS EN 2005

Se describen a continuación las principales líneas de acción del Programa, sus propósitos, productos alcanzados y actividades relevantes.

3.1. Atención a la primera infancia

El propósito es promover el desarrollo integral, la salud y seguridad de los niños menores de cuatro años en mayor riesgo social, así como asegurar su buena condición física y un estado emocional, social y cognitivo adecuado para ingresar a la escuela y lograr un buen rendimiento escolar e inserción familiar y social.

Para la modificación de este subcomponente se realizó un intercambio de opiniones con las autoridades del INAU acerca de cuáles debieran ser las orientaciones estratégicas hacia la primera infancia. Dada la particular situación del país, donde un 57% de la población infantil de 0 a 5 años se encuentra bajo la línea de pobreza, se entiende pertinente la necesidad de ampliar la cobertura de servicios de atención a la primera infancia.

Hasta el momento de la aparición del Programa, el país contaba con el Plan CAIF, que atendía básicamente a niños y niñas de 2 y 3 años a través de la modalidad de Centros especializados a tal fin, gestionados por asociaciones civiles sin fines de lucro. Con la implementación del Programa, se amplió el número de niños atendidos ahora de 0 a 3 años pero bajo una nueva modalidad de intervención, llamada "modalidad semanal".

En opinión de las nuevas autoridades del INAU y del Programa, esta nueva modalidad semanal puede servir a una estrategia de ampliación de la cobertura de los servicios de primera infancia y a la construcción de un itinerario de socialización de niños y niñas a partir del nacimiento. Las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, tienen entre sus principales handicaps la ausencia de un capital cultural que las más de las veces le impiden construir estrategias de cuidado y protección de sus hijos. Es en estas familias donde se hace más difícil que madres y padres mantengan una continuidad en el envío de sus hijos al Centro CAIF.

Cobertura alcanzada en 2005:
14.600 niños y niñas y 2.200 embarazadas atendidos. La captación de niños en los centros se está realizando en una alta proporción (48%) antes de los 18 meses de edad. Todo ello se ha realizado mediante el financiamiento de **122 convenios** firmados con las Organizaciones de la Sociedad Civil encargadas de la gestión de los Centros CAIF en Modalidad Semanal.

De esta manera, se entiende que la "modalidad semanal" de intervención puede contribuir sustantivamente a la construcción de una cultura del cuidado de los hijos por parte de los padres, en la medida que la lógica de intervención supone un trabajo sistemático con el niño y con la familia en sus hogares. Por esta razón, el cambio principal que se propone en esta área es la focalización de la modalidad semanal en los niños y niñas de 0 a 2 años.

El plan de ampliación de cobertura de primera infancia acordado con las autoridades de INAU supone que desde el Programa se financiará la ampliación de la cobertura de 0 a 2 años. Por su parte, INAU se abocará en una primera instancia a la ampliación de la cobertura de niños de 2 y 3 años a través de la ampliación o creación de nuevos Centros CAIF.

Verificado el caso que los padres/madres de los niños que asisten a la modalidad semanal de CAIF sean protagonistas del PANES, la asistencia sistemática de los niños y/o padres y madres será considerada contrapartida del "Ingreso Ciudadano" (componente del PANES) que la familia percibe.

Por otra parte y en lo que hace al criterio de sostenibilidad de las acciones, el INAU ha efectuado ya en su previsión presupuestal para el quinquenio, la absorción del financiamiento de la cobertura de niños de 0 a 2 años a partir del año 2008, por lo que a la finalización del período de ejecución de nuestro Programa quedará instalada en el país una política de primera infancia gestionada desde el organismo rector.

Para refaccionar los centros con necesidades locativas, se ha realizado un relevamiento de las necesidades de los centros y elaborado un listado de prioridades en términos de requerimientos edilicios, para iniciar las refacciones en el primer trimestre del 2006 con una inversión cercana a US\$ 100.000. En el mismo sentido se establecerán coordinaciones con el PIAI, de modo de

identificar eventuales aportes de este Programa en lo que hace a refacción y construcción de locales.

En lo que refiere al plano de la sostenibilidad social, esta estrategia de ampliación de cobertura cuenta con el acuerdo de las organizaciones de primera infancia, pero además se ha iniciado el 5 de julio un proceso de discusión con las asociaciones civiles que gestionan los CAIF y con los técnicos que atienden directamente a los niños. Al inicio de la actual administración del Programa, el Director comenzó una ronda de visitas a Centros CAIF de diferentes zonas del país donde se escucharon sugerencias por parte de las OSC's respecto al diseño de la modalidad semanal, lo que llevó al Director de INFAMILIA a proponer en el Comité Nacional del mes de junio la realización de "Mesas de Trabajo", con el objetivo de poner en discusión el modelo de intervención vigente y recoger las opiniones de los actores sociales y equipos técnicos. Tales Mesas se desarrollaron entre el 1° de julio y el 15 de noviembre y cubrieron los siguientes temas:

- Mesa de Trabajo 1. La política de Atención a la Primera Infancia. El rol de las nuevas modalidades de intervención. Fortalezas y debilidades.
- Mesa de Trabajo 2. El marco institucional del Plan CAIF. Relacionamiento con las OSC, el rol de la Secretaría Ejecutiva, la Dirección del INAU.
- Mesa de Trabajo 3. Ajustes a los componentes (buen inicio de la vida, desarrollo infantil integral, fortalecimiento familiar, promoción de la salud, mejora de la situación alimentario nutricional, desarrollo y participación comunitaria).
- Mesa de Trabajo 4. Metodología de la intervención (en el Centro, la familia y la comunidad).
- Mesa de Trabajo 5. El equipo técnico de las nuevas modalidades (perfil y horas necesarias).
- Mesa de Trabajo 6. Proceso de seguimiento y evaluación.
- Mesa de Trabajo 7. Modalidades de pago y procedimientos administrativos.

En coordinación con INFAMILIA, el equipo técnico del Plan CAIF elaboró pautas de discusión para cada uno de los temas propuestos, las cuales fueron enviadas a cada Centro, los que organizaron la discusión de los temas con la participación de los representantes de la asociación civil y los equipos técnicos. Los resultados fueron presentados al Comité Departamental correspondiente, quien se encargó de sintetizar los mismos y remitir un documento por cada Mesa de Trabajo al Plan CAIF. La discusión también se desarrolló internamente en el Plan, con la participación de directoras, supervisoras y consultores. La Coordinación Técnica sintetizó el conjunto de insumos en un documento final que fue presentado en el Comité Nacional del Plan CAIF el 7 de diciembre de 2005, cuyas conclusiones han servido para alimentar la planificación de las acciones a desarrollar durante 2006.

3.2. Atención a escolares en zonas de contexto socio cultural crítico

El principal objetivo consiste en el desarrollo de un modelo integral de intervención para niños de 4 a 12 años y sus familias que contribuya a fortalecer las relaciones entre la escuela, la comunidad y la familia. De esta forma se esperan resultados positivos en el rendimiento de los niños/as (en especial la disminución de la repetición de los niños de 1° y 2° grado) y en la asistencia de los mismos a la escuela.

El procedimiento empleado para la reestructuración de esta área ha sido nuevamente la iniciación de un proceso de diálogo entre las autoridades de la enseñanza pública (ANEP) y las del Programa. Las preguntas centrales que presidieron el intercambio de opiniones giraron en torno a cómo puede contribuir el Programa a la consecución de los principales objetivos de la educación primaria para el quinquenio.

La identificación de problemas llevó a plantear dos objetivos estratégicos; *reducción de los niveles de repetición en los niños que cursan primero y segundos años de las escuelas de contexto crítico; y reducción de los niveles de ausentismo y deserción escolar no registrada entre los niños de los terceros y sextos años de dichas escuelas.* En tal sentido, se definió con ANEP la supresión de una serie de actividades muy diversas y de objetivos dispersos, para

Cobertura alcanzada en 2005:

9.200 niños y niñas participan del Programa de Maestros Comunitarios y **76.600** en las actividades de Educación Física, superando la meta originalmente prevista. **433 maestros comunitarios** y **187 profesores de Educación Física** capacitados y en seguimiento técnico.

concentrar los esfuerzos en dos acciones centrales: **Programa de Maestros Comunitarios y Programa de Recreación y Deporte.**

- **Programa de Maestros Comunitarios:** En el segundo semestre del año 2005 comenzó la implementación del Programa de Maestros Comunitarios (PMC), destinado a mejorar la interrelación entre la escuela y la comunidad de forma de reducir la repetición (en especial de 1° y 2° grado) y la deserción escolar, brindando apoyo pedagógico específico a los niños con bajo rendimiento escolar, implementado en las 201 escuelas del Programa. El Programa de Maestros Comunitarios (PMC) se puso en marcha con un proceso participativo en materia de articulación entre Estado y sociedad civil por la inclusión, luego de un llamado público a una OSC en un rol de asesoramiento técnico. Entre los meses de mayo y junio se definieron el perfil del maestro comunitario, las características del Programa y sus cuatro líneas de actuación. A su vez, se elaboró el Reglamento para la selección de los maestros comunitarios y se escribió el Convenio Marco que suscribieron el CODICEN y la Secretaría de la Presidencia de la República.

En la realización de estas tareas de diseño trabajaron conjuntamente los técnicos de la OSC contratada, los de INFAMILIA, la Coordinación Técnica del subcomponente, técnicos de la Gerencia de Investigación y Evaluación de CODICEN e inspectores del Consejo de Educación Primaria (CEP) de alta jerarquía (Inspección Técnica e Inspección Nacional de Tiempo Completo y Escuelas de Contexto Crítico).

Completada esa etapa de diseño, se buscó involucrar a los inspectores departamentales y zonales en el Programa, sabiendo que son actores clave para el éxito de toda innovación educativa. Por ello, las "Jornadas de Reflexión e Intercambio" con los inspectores antecedieron a la primera capacitación de los maestros que tuvo lugar en el mes de julio. El lanzamiento del PMC contó con respaldo político del más alto nivel y a partir de allí comenzó la ejecución, la que fue acompañada de dos rondas de capacitación regional desarrolladas en octubre y noviembre respectivamente, con la participación de los maestros inspectores del CEP y de la Coordinación Técnica CEP-INFAMILIA.

En el año 2006 continuará el PMC en la misma cantidad de escuelas y abarcará a un promedio de 15.000 escolares de todo el país. Durante este año, el trabajo de los maestros continuará siendo apoyado por la misma OSC especializada que lo hiciera en el 2005, mediante jornadas de capacitación, seguimiento y asistencia técnica.

En lo que refiere a la sostenibilidad de las acciones la ANEP ha definido, en su previsión presupuestal para el quinquenio, la introducción del Programa Maestros Comunitarios como una línea de acción permanente del Consejo de Educación Primaria. La sostenibilidad social está asegurada dado que en el propio proceso de rediseño del Programa intervinieron autoridades, personal técnico especializado de la ANEP, siendo además consultados para los criterios y procedimientos de selección integrantes del sindicato de maestros.

- **Programa de Recreación y Deporte:** Se desarrollaron actividades en las 201 escuelas del Programa a través de la participación de profesores de Educación Física durante los nueve meses del año escolar atendiendo a la totalidad de los grados de la escuela. El trabajo de los profesores es apoyado con la realización de jornadas de capacitación y seguimiento técnico a cargo de la Dirección Nacional de Deportes del MTD.

En lo que hace a la sostenibilidad de las acciones en el Programa de Profesores de Educación Física, se restableció un acuerdo técnico de cooperación con el la Dirección de Deportes del Ministerio de Turismo y Deporte (MTD), según el cual dicha Dirección asume la dirección técnica del programa en tanto organismo rector en materias de política deportiva y de educación física. La Dirección de Deportes es además el organismo encargado de proveer los profesores de educación física en las escuelas. Por otra parte las previsiones presupuestales de la Dirección del Deportes del MTD para el quinquenio incluyen la absorción de los profesores de educación física, por lo que esta línea de acción quedará consolidada luego de la finalización de nuestro Programa.

A partir de las visitas en terreno de la Coordinación Técnica y los técnicos y autoridades de INFAMILIA, se ha comenzado a identificar algunos elementos positivos de los dos programas en esta primera etapa de ejecución: el acercamiento de padres y familias a las actividades educativas de los niños, cambios en los comportamientos de escolares atendidos en su trabajo de aula, alumnos que se han reconciliado con la institución escolar, cambios de actitud frente al proceso de aprendizaje, alto compromiso del maestro comunitario con las actividades a desarrollar con los niños y sus familias, coordinaciones entre el maestro comunitario con

profesores de educación física y otros actores sociales de la comunidad, fortalecimiento de la autoestima de maestros que pensaban que su figura estaba devaluada en la comunidad.

Es importante destacar que la cantidad de profesores de Educación Física contratados es menor a la prevista porque en la distribución de los mismos el Programa tuvo en cuenta la presencia de profesores financiados por el Ministerio de Turismo y Deporte (MTD) en las escuelas. Además, en algunas escuelas no se llegaron a cubrir los cargos por falta de profesores interesados.

3.3. Atención a adolescentes de 13 a 17 años en situación de vulnerabilidad social

El principal objetivo es el desarrollo de un modelo integral de intervención que promueva el acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo formal, como el principal factor de socialización e integración.

Esta es una de las áreas que ha tenido mayores cambios. Atendiendo al criterio de pertinencia estratégica y concentración de impactos y recursos, se eliminaron las acciones vinculadas a la dimensión de empleo y capacitación para el empleo, así como acciones vinculadas a la instalación de Centros de Información a la Juventud. En cuanto a las acciones vinculadas a la dimensión laboral, éstas se excluyen por entender que el país cuenta con instrumentos y recursos económicos para implementar políticas de capacitación para el empleo de jóvenes.

Existe la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) dependiente de la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La JUNAE cuenta con un fondo constituido con los dineros de los trabajadores que aportan parte de su salario para su constitución. En la órbita de la JUNAE se desarrolla además el programa PROJOVEN, destinado a la capacitación laboral de jóvenes, por lo que no parece lógico destinar fondos y construir nuevos programas a partir del financiamiento internacional cuando se cuenta con estas posibilidades. *En cambio sí se requiere desarrollar nuevas estrategias y utilizar recursos para atender a problemas que el país no tiene resueltos, como la deserción de adolescentes y jóvenes que cursan la enseñanza media.* Los niveles de deserción escolar son muy altos y constituyen un problema de primer orden.

Durante el año 2005 se llevó a cabo un proceso de redefinición de contenidos, partiendo de la identificación de la deserción en la educación media y la falta de protagonismo juvenil como problemas de primer orden que afectan a los adolescentes uruguayos. Sobre esa base se organizó el seminario "¿A dónde van los que no van?" que reunió a aproximadamente 150

Cobertura alcanzada en 2005:
422 jóvenes formados como Promotores Juveniles en cursos ejecutados por cinco organizaciones de la sociedad civil.

asistentes y contó con panelistas representantes de prácticamente la totalidad de organismos públicos y de la sociedad civil que trabajan en adolescencia. El seminario fue precedido y seguido de múltiples contactos de INFAMILIA y la coordinación técnica para avanzar en la definición de los contenidos y el anclaje institucional de las líneas del subcomponente. A través de varias reuniones con técnicos y autoridades del Consejo de Educación Secundaria (CES), Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP), el Centro de Capacitación (CECAP) del MEC, el INAU y el MEC, comenzó a definirse un posible programa de "Aulas Comunitarias", concebido en base a los resultados positivos de la implementación del proyecto de "Áreas Pedagógicas" por INAU y CES durante varios años. En este proceso también se ha visualizado la importancia de lograr una buena articulación entre el INJU y el CES para la ejecución de las siguientes acciones:

- **Apoyo a adolescentes para su inclusión y permanencia en el sistema educativo:** Se trabajará conjuntamente con INJU y la ANEP en la especificación clara de las actividades a desarrollar durante el año, las que dependen de los acuerdos que se establezcan que se estima finalicen en febrero de 2006.
- **Protagonismo Juvenil:** Se implementarán cursos de formación de jóvenes que incluirán la elaboración de proyectos o propuestas por parte de los participantes y su posterior implementación en sus comunidades de referencia involucrando a otros jóvenes de las zonas.

3.4. Embarazo Adolescente

El principal objetivo es la reducción del embarazo adolescente, a partir de la información y educación de los jóvenes en salud sexual y reproductiva (SSyR), así como el acompañamiento de las madres y padres adolescentes en el primer año con posterioridad al parto.

La ejecución y seguimiento de las acciones de este subcomponente están a cargo del Ministerio de Salud Pública (MSP) e INFAMILIA, coordinando las acciones con las instituciones públicas y privadas involucradas en la temática (MTSS, MEC,

Cobertura alcanzada en 2005:
180 jóvenes capacitados como Promotores Juveniles de Salud Sexual y Reproductiva; **400 adolescentes** participantes de los talleres; **50 médicos** capacitados; **50 Agentes de Seguimiento** realizaron acciones de acompañamiento a **1.500 madres y padres adolescentes**, 400 de ellos durante un año.

INAU, Hospital Militar, Policial y BPS), especialmente en la definición de objetivos comunes, relacionados con la salud sexual y reproductiva.

Se formaron promotores juveniles en prevención del embarazo precoz y salud reproductiva, quienes realizaron tareas de difusión y ejecución de actividades de información sobre la temática, como agentes facilitadores de actividades de promoción de salud. Estos promotores se vinculan con los cursos de promotores juveniles que se realizan en el subcomponente detallado precedentemente, otorgándose una racionalidad hasta ahora inexistente a lo que es la dimensión de capacitación y empoderamiento de adolescentes.

Con el propósito de aumentar el número de consultas de los adolescentes en materia de salud sexual y reproductiva, en las instituciones públicas de salud, se fortalecerá a los Centros de Salud del MSP, creando las condiciones necesarias para que los mismos tengan espacios de atención especializada y diferenciada al adolescente. Durante el 2005, además de la capacitación específica dirigida al personal de salud, se llevó a cabo un proceso de definición por parte de las nuevas autoridades del MSP de la necesidad de realizar un relevamiento previo a la adquisición de materiales y equipamiento, de manera de suministrar, de acuerdo a las necesidades constatadas, a aquellos centros cuyas direcciones tienen la voluntad y el compromiso de crear tales espacios adolescentes.

Por último, la asistencia y el seguimiento de adolescentes durante un año con posterioridad al parto, por parte del equipo de agentes socioeducativos de acompañamiento, busca apoyar a las madres adolescentes en su propio cuidado de salud así como en el del niño, evitar el embarazo no planificado en el primer año con posterioridad al parto y mejorar la inclusión social de las madres adolescentes a través de la reinserción en el sistema educativo, en el mercado laboral o en algún otro espacio de socialización.

3.5. Niños, niñas y adolescentes en situación de calle

El propósito es reinsertar a los niños y adolescentes en situación de calle en los ámbitos social, familiar y comunitario para mejorar su oportunidad de desarrollo personal, su integración social y, de esta forma, reducir su tiempo de permanencia en calle.

Como producto del diálogo entre las autoridades de INAU y del Programa se efectúan algunos cambios en la estrategia de trabajo con niños en situación de calle, fortaleciendo dos líneas de acción en esta área: (1) Atención a niños en situación de calle integrando a la familia, la escuela y la comunidad y (2) Fortalecimiento de la familia de los niños en situación de calle. Las decisiones sobre esta área se tomaron en un proceso de intensa interacción entre las autoridades de INFAMILIA, el Directorio del INAU y el Comité interno del INAU para

Cobertura alcanzada en 2005:
409 niños, niñas y adolescentes en situación de calle fueron captados en 12 zonas de Montevideo y Canelones, en acuerdo con el INAU. Además, se tramitaron partidas de nacimiento y cédulas de identidad de los niños indocumentados.

el tema. Este Comité, creado en el año 2003, fue concebido como un espacio de construcción de acuerdos metodológicos y conceptuales que permitiera capitalizar las diversas acumulaciones y capacidades institucionales respecto a la temática de niños en situación de calle que, hasta el momento, se desarrollaban en forma prácticamente aislada. Desde el inicio, confluyeron en el Comité las Direcciones de dos Divisiones con responsabilidades en relación a la atención a niños, niñas y adolescentes en situación de calle y sus familias, lo cual implicó instituir en el INAU un espacio de coordinación intra-institucional con escasos y puntuales antecedentes. En consonancia con los criterios de reestructuración del Programa, el cambio básico en esta área ha consistido en concentrar los recursos en la atención de niños en situación de calle en base a una metodología de atención integral, con gestión por resultados, previéndose un aumento de la cobertura global del INAU en 800 niños.

Al finalizar la ejecución de Fase I, se inició un proceso de discusión conceptual y metodológica sobre la Fase II, proceso en el que participaron diversos actores de INAU (Directorio, SIPI, DASE) y también las OSC's ejecutoras de las Fase I. Al mismo tiempo, se mantuvieron instancias de intercambio con el Espacio Colectivo Intercalle que reúne a organizaciones públicas y privadas que trabajan con niños y niñas en situación de calle y sus familias. Este funcionamiento participativo permitió enriquecer los objetivos concebidos para la Fase II y posicionó el área dentro de una estrategia global de respuestas para la situación de calle a nivel país. A modo de ejemplo, se inició un proceso de reflexión en torno a las transferencias en especies a ser realizadas a las familias en Fase II, para lo cual se revisaron otras modalidades de prestación realizadas por INAU (Ej. Proyecto 300) y se introdujeron algunas modificaciones orientadas a potenciar los impactos socioeducativos de esta herramienta de intervención.

Se implementó un modelo de intervención basado en un trabajo con los niños y sus familias en las zonas de residencia de estos, integrando además la perspectiva comunitaria. Ya no se transferirán subsidios por niño integrante de la familia sino que se construirá un "fondo para proyectos de familia". Así planteada, la estrategia constituye una fuerte innovación en materia de atención a niños en situación de calle, que se pretende quede integrada a la estrategia del organismo coejecutor en la medida que se cumplan los objetivos. Ello supone la reducción sustantiva (50%) del número de niños en esta condición al finalizar la intervención de 14 meses.

Las OSC contratadas debieron intervenir en algunas zonas donde no habían trabajado con anterioridad, hecho que explica la lentitud de la captación y que no se alcanzara la meta de cobertura. Como contracara, resultó sumamente positiva la ampliación territorial del ámbito de intervención del Programa llegando a zonas donde la ocurrencia de situaciones de calle es reciente.

A fines de año comenzó la licitación para la segunda fase que tendrá una duración total de 14 meses y se estima que a partir de febrero comenzará el trabajo de las 6 OSC. En esta fase se trabajará sobre un total aproximado de 625 niños/as y adolescentes (de los 800 previstos originalmente) y 450 familias (410 niños/as y adolescentes y sus familias captados en la Fase I y 215 niños/as y adolescentes y sus familias que vienen siendo atendidos por otros programas calle del INAU). En el siguiente año (2007) se completará la meta establecida, extendiendo el trabajo al interior del país. Por último, verificado el caso que los padres/madres de los niños en situación

de calle atendidos por el Programa, sean protagonistas del PANES, la participación de la familia en el Programa será considerada contrapartida del Ingreso Ciudadano que dicha familia percibe.

3.6. Maltrato infantil y abuso sexual

El principal objetivo es brindar atención integral, física, psicológica y social, a niños y adolescentes que han sido víctimas de maltrato físico severo y/o abuso sexual, y a su grupo familiar para asegurar la protección de los niños, mejorar su autoestima y sintomatología asociada al stress postraumático que se produce por la situación de abuso, reduciendo las situaciones de violencia que originaron la atención. Adicionalmente se prevé mejorar las capacidades de las instituciones públicas que operan en las zonas del Programa para la captación y derivación de casos de maltrato o abuso sexual.

Los cambios operados en esta área están referidos, en primer lugar, a la común decisión adoptada por parte de las autoridades del Ministerio del Interior y el Programa, en cuanto a la no pertinencia de la inclusión de la Dirección General de Prevención del Delito como organismo coejecutor. En función de ello ha sido la UTN la que ha asumido la ejecución directa y el seguimiento de estas actividades, a través de un llamado público para la realización de convenios de ejecución con organizaciones de la sociedad civil especializadas en la temática.

El escaso número de derivaciones en los primeros meses de intervención de las OSC's contratadas tiene causas similares a las indicadas respecto a la cobertura de la Fase I del área anterior. Habitadas a trabajar en el área de influencia de sus sedes y a recibir directamente demandas de atención, las OSC's fueron convocadas a trabajar en otras zonas de Montevideo y Canelones y a interactuar con diversas instituciones para la recepción de demandas de atención. Este proceso fue lento pero muy positivo en tanto permitió atender demandas no cubiertas con anterioridad en zonas donde este tipo de situaciones se han agudizado.

Cobertura alcanzada en 2005:
333 núcleos familiares atendidos por casos de niños y adolescentes en situación de maltrato o abuso. Los niños, niñas y adolescentes atendidos son derivados por instituciones que participan en el Programa (SOCAF, escuelas y centros de salud de las zonas INFAMILIA, CAIF, etc.).

Entre los cambios previstos y en virtud que en la nueva inserción del Programa en el MIDES, la Dirección ha estado dialogando con las autoridades del Instituto Nacional de las Mujeres dependiente también de este Ministerio. Está previsto incluir los aspectos de capacitación de técnicos que atienden directamente a niños, niñas y adolescentes que son potencialmente víctimas de abuso o maltrato (Centros de Salud, Centros CAIF, escuelas, entre otros) en el marco de las acciones del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica que está a cargo del referido Instituto. Esto permitirá que tanto las acciones de prestación de servicios a cargo de las OSC como la acción de capacitación de técnicos, se encuadren en un programa y en una estrategia dirigida hacia los beneficiarios.

3.7. Desarrollo y participación comunitaria

El propósito es mejorar los niveles de articulación territorial como forma de aumentar el acceso a los servicios por parte de la población residente de las zonas de intervención. Ello requiere de un modelo de gestión territorial adecuado a tales efectos.

Acorde a los criterios de reestructuración, se concentraron las acciones en el cambio de énfasis en lo que tiene que ver con los cometidos y funciones de los SOCAF (Servicio de Orientación, Consulta y Asistencia Familiar), habiendo constatado que, salvo excepciones minoritarias, no existía hasta el momento una articulación concreta de las distintas acciones del Programa en el territorio.

La redefinición de esta área fue fruto de un proceso participativo que tuvo lugar entre abril y noviembre de 2005 y cuyos pasos fundamentales se detallan a continuación. Durante los meses de mayo y junio se realizaron cinco encuentros regionales en los que participaron técnicos de INFAMILIA y las asociaciones civiles que gestionan SOCAF. En estas instancias, las autoridades de Infancia y Familia anunciaron los nuevos lineamientos generales del Programa y algunos puntos específicos sobre el componente de Desarrollo Comunitario. En primer lugar, se informó que el 2005 sería un año de evaluación, definiéndose a partir del 2006 el nuevo lugar del SOCAF en el territorio, sus funciones y objetivos. En segundo lugar, dado que al 30 de junio vencían varios de los convenios, se anunció que las decisiones de renovación o no de cada convenio entre julio y diciembre se tomarían en base a criterios de evaluación de gestión de los centros (a partir

de una evaluación externa). Finalmente, se informó sobre la incorporación, a partir del mes de junio, de la figura del Responsable Territorial (RT).

Una de las primeras funciones que la Dirección del Programa y la jefatura técnica plantearon a los RT fue la participación activa en la redefinición de los SOCAF, a partir de las visitas y el conocimiento en terreno de las zonas. Dicha tarea supuso analizar, para cada zona, la pertinencia del SOCAF y la redefinición de sus funciones - cuando fuera considerado pertinente-. Este análisis se hizo entre julio y noviembre, con reuniones quincenales de todo el equipo de RT con el Área Técnica y la Dirección del Programa. Durante el mes de agosto se desarrolló un foro electrónico sobre el tema

Cobertura alcanzada en 2005:
87 SOCAF funcionando y **64 Fondos de Iniciativas Comunitarias** ejecutados de acuerdo a los Planes Zonales aprobados, por un monto superior a los US\$ 258.000.

Se realizaron **36 cursos** de Agentes Comunitarios, capacitándose a **642** personas.

SOCAF. Los responsables territoriales y otros técnicos de INFAMILIA discutieron sobre el rol de los SOCAF en las zonas, el perfil requerido de los técnicos, las horas técnicas necesarias, el lugar del FIC, el monto adecuado de transferencia a las asociaciones civiles, entre otros puntos. A fines de agosto, en una de las reuniones de equipo, el Director del Programa pidió a los RT un informe sobre cada zona, cuya consigna fue: "sea usted Director de INFAMILIA por diez días". En base a esta consigna los RT podían plantear las decisiones que tomarían respecto a sus zonas, en relación a los distintos componentes del Programa, pero fundamentalmente respecto al componente de Desarrollo Comunitario y el rol del SOCAF.

Con los insumos aportados, el Área Técnica del Programa trabajó durante el mes de octubre en la elaboración del documento de redefinición técnica y particularmente en la elaboración de las nuevas condiciones de contratación para las asociaciones civiles que gestionarán los **SOCAT (Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial)**, a partir del 1º de enero de 2006. Finalmente, en el mes de noviembre la Dirección del Programa y la Jefatura Técnica realizaron una recorrida por las distintas zonas de Montevideo y del interior, reuniéndose con asociaciones civiles a las que se comunicó la rescisión de contratos, en algunos casos, y la reformulación de las condiciones de contratación en otros. Los insumos de los RT permitieron realizar una planificación territorial basada en una definición "cultural" de las zonas. Hasta la fecha el Programa se planteaba la instalación de un SOCAF por cada zona Infancia y Familia, cuando en los hechos, en algunos casos un SOCAF era suficiente para atender más de una zona.

Como resultado del proceso de readecuación de la estrategia de intervención territorial del Programa desarrollada durante el 2005, en el año 2006 comenzarán a implementarse los cambios establecidos en las acciones a nivel de intervención comunitaria. La nueva estrategia territorial de implementación se basa en el funcionamiento de 73 SOCAT (en lugar del SOCAF - Servicio de Orientación, Consulta y Atención a la Familia -, que funcionaban hasta diciembre de 2005). Con los 73 SOCAT se cubrirán las 100 zonas originales del Programa pero ahora reagrupadas en "Áreas Territoriales". Los SOCAT tendrán como funciones principales: (i) promover la articulación de los distintos componentes del Programa y de los diferentes actores que operan en el territorio, (ii) promover la participación comunitaria y la integración social. Para ello serán responsables de gestionar el servicio de orientación y consulta (dedicando 1/3 de las horas semanales) y el fortalecimiento y articulación de redes territoriales, a lo que aplicarán los 2/3 de sus horas semanales de trabajo. Asimismo, serán los encargados de administrar el Fondo de Inversiones creado por el Programa para el apoyo de pequeñas obras de infraestructura o la realización de actividades a nivel comunitario, así como la elaboración participativa de los Planes Regionales.

El papel principal que deben jugar estos servicios es la de constituirse en los ejes desde donde se articule el Programa en el territorio y, más aún, donde las acciones del Programa en cada zona se articulen con el resto de las acciones del MIDES en el territorio (Plan de Emergencia y otros programas sociales orientados al desarrollo). Orientados en esta dirección estratégica, es que se mantuvieron reuniones entre la Dirección y técnicos del Programa con la Subsecretaria del MIDES y la Directora Nacional de Coordinación Territorial, para construir una necesaria articulación entre el componente "Desarrollo Comunitario" y la estrategia de coordinación de las políticas sociales en el territorio que comienza a desarrollar el MIDES. La perspectiva estratégica es que la sostenibilidad de la acción y de los propios servicios depende de su incorporación en el trabajo del Ministerio y que la acción continúe a cargo del MIDES a partir de la finalización de la ejecución del Programa.

3.8. Estrategia para la infancia y la adolescencia

El propósito es diseñar y poner en marcha una estrategia que facilite el desarrollo de políticas públicas que fomenten la coordinación y establecimiento de políticas sectoriales integrales dirigidas a la infancia y adolescencia. Para alcanzar los resultados esperados, los productos y actividades previstos para implementar durante el año 2006 son los siguientes:

Desde mediados del 2005, y en el marco de las actividades del Comité de Coordinación Estratégica, se ha iniciado el trabajo de elaboración de la "**Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2006-2010)**". A fines de 2005 finalizó la elaboración de las Bases Metodológicas y Conceptuales de la misma, las que fueron presentadas en rueda de prensa el 18 de noviembre de 2005, en el marco de las actividades realizadas por el aniversario de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Durante los primeros meses de 2006 se culminará el documento definitivo y a partir de entonces comenzará el proceso de intercambio con otros actores públicos y privados (mediante la realización de talleres y encuentros específicos) hasta su ratificación oficial por parte del Gabinete Social, conformado por los Ministerios Sociales del Poder Ejecutivo más el Ministerio de Economía y posterior presentación pública. El objetivo es acompañar el desarrollo de una estrategia nacional para la infancia y la adolescencia con las acciones que habrá de realizar el Gabinete Social del Gobierno, a efectos de compatibilizar la estrategia general de coordinación de las políticas sociales con esta temática.

Por su parte, el Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI) se encuentra en pleno proceso de reestructuración y reperfilamiento, incluyendo la renovación de sus representantes, con la inclusión de nuevos integrantes como es el caso del MIDES.

3.9. Fortalecimiento de organismos participantes

El principal objetivo es mejorar la capacidad técnica y de gestión de los organismos públicos y privados involucrados en la temática de la infancia y adolescencia.

- **Fortalecimiento del INAU:** Durante el 2006 se iniciará el proceso de Fortalecimiento del INAU, el cual estará basado en dos trabajos principales:

- (i) Sistema de Información Para la Infancia (SIPI). Se conformó un Comité de Gestión sobre el tema, integrado por representantes de la Dirección de Planeamiento y Dirección del SIPI de INAU y técnicos de INFAMILIA, con el objetivo de elaborar el Plan Director para el SIPI. A fin de año se culminó el proceso de elaboración de las bases del llamado público para la contratación de una firma consultora encargada de su readecuación. El objetivo es desarrollar un nuevo Sistema de Información que provea de información oportuna y confiable del conjunto de niños, niñas y adolescentes atendidos por INAU, directa o indirectamente en todo el país, a efectos de fortalecer la gestión y capacidad de análisis en defensa de los Derechos del Niño y el Adolescente.

- (ii) Reestructura del INAU. Se conformó un Comité de Gestión del Proyecto de Fortalecimiento Institucional, integrado por el Director General, Director General de Secretaría, Directora de la División Financiero Contable, asesores del Directorio de INAU y el Coordinador Técnico de INFAMILIA para el área, con el objetivo de definir un Plan Estratégico para la reingeniería del INAU. Durante el año 2005 se llevaron a cabo tres etapas:

- a) Primera etapa sobre "Estado de situación de los derechos de la Infancia" con entrevistas y talleres en todo el país, participando autoridades de Poder Judicial, organismos públicos, actores locales.
- b) Segunda etapa sobre "Modelos de atención e intervención del INAU", realizándose talleres de análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) con funcionarios de todo el país.
- c) Se comenzó un relevamiento para la tercera etapa, consistente en la detección de las Redes de Infancia en funcionamiento, y la elaboración de Proyectos para mejorar el cumplimiento de los Derechos, según la situación constatada en la primera etapa.

En 2006 se realizará una licitación pública internacional para la contratación de una firma consultora encargada de ejecutar dicha reestructura.

- **Fortalecimiento de la Dirección General de Registro Civil del MEC:** Durante 2005 dicho organismo ha elaborado un Plan Director para la renovación tecnológica y desarrollo de un nuevo sistema informático para la informatización de los registros de los actos civiles de todo el país y la emisión de las partidas correspondientes. Una vez finalizada esta actividad, se contará con un

detalle de las acciones necesarias y se estará en condiciones de identificar aquellas que pueden ser apoyadas por el Programa.

- **Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Identificación Civil del MI:** A partir de las reuniones mantenidas por la Dirección del Programa con las autoridades del Ministerio del Interior y de la Dirección General de Registro Civil, y en función de las acciones que coordinadamente con el MIDES se vienen realizando en el marco del PANES ("Campaña por la identidad"), se acordó definir en 2006 las actividades de fortalecimiento con dicha Dirección.

3.10. Sistemas de Información para la infancia y adolescencia

El principal objetivo consiste en la construcción de un Sistema Nacional de Información para la Infancia y la Adolescencia como instrumento de identificación permanente de los problemas de los niños y adolescentes uruguayos, particularmente de aquellos en situación de vulnerabilidad social.

Se culminó el proceso de elaboración de las bases del llamado público para la contratación de una firma consultora encargada del diseño de la arquitectura e implementación del Sistema Nacional de Información para la Infancia y Adolescencia (SINIA).

Asimismo, con el objetivo tanto de facilitar el seguimiento y conocer el impacto de los programas en los beneficiarios y sus familias como de optimizar el uso de los recursos públicos, se ha avanzado en el desarrollo de un sistema de registro único de beneficiarios del Programa y de otros programas dirigidos a la infancia en riesgo.

3.11. Comunicación y difusión pública para la sensibilización sobre la temática

El principal objetivo es dar la mayor difusión a los derechos de niños y adolescentes, y generar mecanismos de comunicación de los objetivos, las acciones, las actividades y los resultados del Programa promoviendo la integralidad y articulación entre todos los Componentes. A fines de 2005 fue elaborada la estrategia de comunicación del Programa, la cual identifica los diferentes públicos para cada uno de los objetivos planteados y adecua los medios y mensajes a utilizar.

El Plan de Comunicación contiene un diagnóstico de situación, objetivos y estrategias para cada uno de los objetivos fijados, de acuerdo a los destinatarios: público en general, protagonistas del Programa, decisores políticos, instituciones académicas, OSC y organismos coejecutores. Sus objetivos específicos son:

- a) Dar la mayor difusión a los derechos de los niños y adolescentes en el conjunto de la sociedad, promoviendo la reflexión y el involucramiento en la temática, definiendo los diferentes públicos, detectando sus necesidades, generando espacios comunicacionales, y desarrollando estrategias de información y comunicación para cada uno de ellos.
- b) Dar la mayor difusión a los objetivos, acciones, actividades y resultados del Programa, promoviendo la identidad del mismo, generando un mensaje institucional y especificando los canales y medios apropiados para su difusión.
- c) Generar mecanismos de comunicación interna que promuevan la integralidad, articulación e intercambio entre todos los componentes del Programa, estimulando la más amplia participación de los beneficiarios, usuarios, destinatarios, actores, referentes e instituciones y organismos co-ejecutores.

4. ARTICULACIONES DE INFAMILIA CON EL PLAN DE EMERGENCIA

Dadas las características de la población a la que están dirigidas las acciones del Programa, existe un amplio espacio de convergencia con las acciones que el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) lleva a cabo, con el objetivo de atender las situaciones de emergencia de nuestros compatriotas.

Desde esta perspectiva todas las acciones que se realizan desde INFAMILIA tienen como telón de fondo la vinculación de las respuestas a las situaciones de emergencia social que se implementan desde el PANES, con políticas de desarrollo social.

Se trata pues, de establecer una estrategia para que las personas puedan construir salidas a la emergencia, utilizando diversos dispositivos institucionales.

El PANES constituye el primer dispositivo, que trabaja sobre las situaciones de emergencia, mientras que las acciones que se desarrollan desde INFAMILIA aprovechan este segundo

dispositivo que vincula a las personas con servicios sociales de carácter universal o que tienden a la universalización.

A título de ejemplo, durante el 2005 se han desarrollado las coordinaciones necesarias para que durante el 2006 programas clave de INFAMILIA como las Modalidades Semanales de Plan CAIF, los programas de atención a Niños en situación de Calle, talleres de padres que se realicen en el marco del programa Maestros Comunitarios; sean todos contrapartidas para aquellas Familias que perciban el Ingreso Ciudadano.

De esta manera se logra articular las respuestas a la emergencia con programas y servicios sociales que van más allá de dicha situación.

De este modo, creando oportunidades concretas de acceso a servicios sociales básicos se estará en condiciones de continuar en esta "cadena" de intervenciones, lo que supone cubrir los aspectos de generación de ingresos estables que permitan romper el círculo vicioso de reproducción intergeneracional de la pobreza. Es en este plano que juegan otros dispositivos institucionales como los son los programas de capacitación y generación de empleo, etc.