



PROPUESTA DE PROYECTO DE DIRECCIONES DE COORDINACIÓN REGIONAL DE MONTEVIDEO DEL INAU

“Lo nuevo precisa amigos”

Ratatouille, Pixar, 2007

PRESENTACIÓN

La siguiente es una propuesta para el diseño e implementación de las Direcciones de Coordinación Regional de Montevideo del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), correspondientes a las regiones Centro, Este y Oeste de la capital. Dichas Direcciones inician el proceso de descentralización institucional, como uno de los componentes de la transformación del Organismo, como articuladores en el territorio de las acciones de protección integral de niños, niñas y adolescentes; acercando, humanizando y reconstruyendo la gestión del INAU en el contacto con la población, conjugando las necesidades, demandas y expectativas de acción institucional.

El cargo y las funciones asociadas al Director Coordinador Regional (DCR), no cuentan con antecedentes institucionales, y pareciera mostrarse en los documentos relevados, como un posible “catalizador” de movimientos y transformaciones que se pretenden lograr, en la línea de construir un modelo de atención que tenga como eje las necesidades, potencialidades y problemas de los niños, niñas, adolescentes y familias que habitan en el territorio de Montevideo. Dichas transformaciones, requieren de impactos tanto a nivel de concepción política programática, como de organización institucional, y de lógicas prácticas. Por lo antes descrito, la figura del DCR, enfrenta el desafío de *construirse mientras construye y se construyen* intencionalmente cambios en las orientaciones de la política social, se configuran nuevos modelos de relacionamiento Estado – sociedad civil y se consolida una institucionalidad capaz de proteger y garantizar los derechos para toda la infancia.

La presente propuesta corresponde al inicio del proceso de descentralización, definiendo un escenario de transición, en donde se integra progresivamente a la estructura institucional programática, una lógica de redes inter e intrainstitucionales con anclaje territorial.

El escenario de transición está definido por la reorganización institucional y la inserción en los territorios de las estructuras regionales, que ubicamos hasta el inicio de la próxima administración.

La finalización de esta etapa estará marcada por la consolidación de la estructura descentralizada del organismo a nivel de Montevideo, estableciendo las bases de un Sistema Regional de Protección de la Infancia y Adolescencia, con la participación de los actores institucionales y comunitarios en la elaboración de un Plan Regional.

FUNDAMENTACIÓN

Descentralización y territorialización

El Art. 68 del Código de Niñez y Adolescencia establece que el INAU es “*el órgano administrativo rector en materia de políticas de niñez y adolescencia y competente en materia de promoción, protección de los niños y adolescentes del país y su vínculo familiar al que deberá proteger, promover y atender con todos los medios a su alcance*”.

La Convención sobre los Derechos del Niño nos permite orientar la intervención a partir de sus principios generales de no discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la vida plena y a la participación protagónica.

La incorporación de la Convención en las estrategias de intervención institucional supone la adopción de la Doctrina de la Protección Integral, ver al niño, niña y adolescente como sujeto de derechos, en su contexto familiar y comunitario y al Estado como garante en la atención de sus necesidades.

El reconocimiento del ámbito familiar y comunitario como el óptimo para el desarrollo de los niños/as y adolescentes, planteado en la Convención, es retomado en el Art. 19 del Código de la Niñez y Adolescencia, el cual establece la estrategia de la descentralización territorial “*como modalidad que asegure el acceso de los niños, adolescentes, y familia en todas las gamas de servicios básicos. Esto se da en el marco de asegurar la permanencia y la integración de los niños y adolescentes en los ámbitos primarios de socialización, la familia y las instituciones educativas*”.

En concordancia con los lineamientos señalados, el Directorio del Instituto, asume iniciar el proceso de descentralización y territorialización de Montevideo, poniendo en marcha las Direcciones Regionales, como un componente instituyente de la transformación institucional.

En el Documento “Propuesta de Reorganización Institucional” realizado por Directorio en el año 2006, se mencionan distintos términos, que aparecen, por su propia polisemia como similares: descentralización, regionalización y territorialización, que creemos necesario definir para la estructura propuesta:

La **descentralización** consiste en el traspaso de [poder](#) y toma de decisión hacia espacios locales, democratizando la institución al hacer permeable la estructura a la participación de los afectados en los problemas, es decir, de los ciudadanos, confiriéndoles a éstos, poderes y saberes para el control de la gestión y la articulación de las demandas. “Apunta a transferir poder de decisión y fomentar la participación comunitaria”.¹

Es relevante establecer la distinción que Coraggio² (1991) realiza de la descentralización entre la propuesta neoliberal y la democrática. Ésta última, que promueve la actual gestión, supone dos planos según Pedro Martín: uno político-social que implica desarrollar la participación de organizaciones y ciudadanos, asignando representación y promoviendo medios de acción y otro administrativo, que supone la desburocratización de la acción institucional, acercando los problemas y las respuestas³. Este último supone más una desconcentración, que no está planteado en la actual etapa.

La **Regionalización** se plantea como una delimitación geográfica que se realiza en consideración de elementos que son comunes o responden a una división de un territorio en

¹ Directorio del INAU - Propuesta de Reorganización Institucional – Primer Borrador – Agosto del 2006.

² Coraggio, José L. (1991) Las dos corrientes de descentralización en América Latina. En Cuadernos del CLAEH Mayo 1991. Montevideo.

³ Martín, Pedro. La descentralización como estrategia de profundización democrática: un debate necesario. En AECI-IMM. Descentralización y democracia. Un debate necesario. Montevideo. Pág. 21

áreas menores, como es el caso de Montevideo, cuyo objetivo es favorecer el conocimiento de todos los recursos, actores y capacidades instaladas en el territorio para articular las respuestas y generar sinergias que la escala permite. También es una herramienta o criterio para organizar los recursos de la institución.

La **territorialización**, se presenta como un neologismo que emerge de las nuevas políticas que toman la centralidad del territorio para analizar los problemas y los resultados de las intervenciones institucionales. Supone una mirada construida a partir de un espacio físico, con la heterogeneidad, identidad, historia, cultura, sujetos e instituciones que él integra. No se agota en un escenario o escenografía, sino que implica la construcción de políticas o prácticas institucionales, desde el territorio, “procurando una mejor utilización de recursos, el fortalecimiento de redes y el logro de respuestas más acordes a los problemas de la gente”.⁴

Para la etapa actual, la descentralización del organismo supone:

- a) Representar al Instituto en cada Región, incorporando la globalidad en cada territorio para la coordinación interinstitucional y comunitaria.
- b) Transversalizar la estructura actual, organizada por modalidades de intervención en una lógica territorial, articulada y asumiendo la rectoría en la protección de la infancia y adolescencia.
- c) Ubicar en las Direcciones de Coordinación Regional un grupo de servicios definidos por Directorio, que organicen la atención y respuesta de la demanda de niños, niñas, adolescentes y sus familias y generen líneas de promoción y protección de sus derechos.
- d) Integrar e impulsar redes de infancia y adolescencia, en coordinación permanente con los actores institucionales que participan en ellas.
- e) Apoyar y promover todas las formas de participación infantil y adolescente, como manera de colocar en la esfera pública sus necesidades, intereses y proyectos, así como conocer y habilitar las demandas y expectativas hacia la gestión del Instituto de toda la población.
- f) Unificar el proceso de definición y acción de las políticas institucionales, vinculando la identificación de los problemas, la definición de las acciones institucionales con participación de la población afectada en el diseño, implementación, evaluación y control de las mismas.

De acuerdo a Rebellato y Ubilla, se trata de “*instaurar e impulsar un estilo instituyente, abierto, capaz de captar las redes sociales y de conectarse con ellas, fortaleciendo alianzas y poderes sociales, construyendo nuevos mapas de poderes. ... creemos que es posible revitalizar las formas instituidas burocráticas. Estas sólo pueden ser conmovidas desde poderes múltiples, expansivos y creativos, desde los saberes, poderes y acciones instituyentes de los vecinos y sus organizaciones*”⁵ y también de los niños y adolescentes.

Es importante establecer desde una estrategia de proximidad, territorial, una integración en los espacios locales el sistema de protección social que realizan sectorialmente instituciones públicas y privadas, conjugándolas en beneficio de niños y adolescentes.

El INAU ha comenzado un proceso de reorganización institucional, hace más de dos años, asumiendo la Doctrina de la Protección Integral, estableciendo como misión “*Garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía de todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay como corresponde a su calidad de Sujeto pleno de Derecho*”

El desafío consiste en desarrollar nuevas estrategias y conceptualizaciones para contribuir a los procesos de resignificación de las prácticas y acciones institucionales en clave de derechos.

⁴ Directorio del INAU - Propuesta de Reorganización Institucional – Primer Borrador – Agosto del 2006.

⁵ Rebellato, J.L. – Ubilla, P. (Coord.) (1999) Democracia – Ciudadanía – Poder. Nordan-Comunidad. Montevideo. 1999. Pág. 177

En esta práctica uno de los tantos desafíos que deberemos transitar, lo constituye la relación entre una tradición y necesidad de prácticas administrativas centralizadas y el ejercicio de una nueva práctica y estructura descentralizadas. Es decir deberemos resolver la tensión que se establecerá entre la jerarquía –propia de la lógica lineal- y la heterarquía –propia de la lógica de redes.⁶

Las intervenciones deberán posibilitar ligaduras, crear espacios donde sea posible concertar con otros, posibilitando el tejido de redes internas y externas de la institución, creando una malla de contención, hacia la búsqueda de oportunidades para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes capitalinos.

Partir de que los Derechos son la proyección normativa jurídica de las necesidades socialmente reconocidas, implica colocar una nueva concepción de infancia. Posiciona al niño o adolescente como sujeto con identidad propia, una etapa que posee una especificidad en sí misma, como una persona completa, no como un adulto en proceso, con ideas, deseos, afectos e integrado en un entorno familiar y comunitario.

Esta doctrina retoma la centralidad de las familias como espacio que se debe preservar, proteger y privilegiar para el pleno desarrollo de las potencialidades de los niños/as y adolescentes, colocando a la Sociedad y el Estado como co-responsables.

La relación con el mundo adulto debe pensarse desde los principios de interés superior del niño y autonomía progresiva, siendo el ejercicio temprano de su ciudadanía y la participación protagónica, condiciones insoslayables en su concreción.

Es importante rescatar las potencialidades de un trabajo articulado en los territorios, que optimice los recursos locales, atienda, organice y estimule demandas organizadas ante derechos vulnerados u omisiones estatales y construya redes sociales de protección integral de los niños y adolescentes de cada zona.

La rectoría del INAU, como titular de deberes frente a la situación de vulnerabilidad de niños y adolescentes, no es contradictoria con la promoción de la autonomía y organización de redes sociales locales con alto contenido de participación comunitaria, las que son espacios privilegiados para la articulación de las diferentes políticas sociales en un territorio, potenciando sus efectos y llegando a la población objetivo.

La Dirección de Coordinación Territorial debe integrar, compartir y aprender de la experiencia realizada por Divisiones del Instituto, así como otros actores públicos y privados en el campo de la atención a la infancia y la descentralización territorial, como la I.M.M., los SOCAT, programas de educación formal e informal, etc.

También supone potenciar otros espacios, los locales educativos, sumar iniciativas y organizaciones comunitarias, cooperativas, sindicales e inclusive efectivizar la responsabilidad social de empresas de la zona con los que más sufren.

Supone una mirada hacia fuera del INAU, en el sentido de articulación y cooperación con la sociedad civil, tejiendo con otros mayores y mejores oportunidades y condiciones de vida para niños, niñas, adolescentes y sus familias.

Se hace necesaria una organización de red interna institucional, para identificar los vínculos precisos que atiendan las necesidades específicas de la población infantil y adolescente, potenciando los recursos familiares, comunitarios, institucionales y territoriales, desarrollando articulaciones que favorezcan las capacidades y sueños de los niños y adolescentes en clave de equidad e inclusión social.

⁶ Narbondo,P. y Ramos,C. –Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción. En “Con el Estado en el Corazón.”.El andamiaje de la gobernancia”. Ed.Trilce.. Montevideo.2001

Se debe innovar en el diseño organizativo que facilite la circulación de las diferentes modalidades de atención, oficiales, de gestión privada o comunitaria, garantizando el ejercicio de los derechos, tanto de los niños/as, adolescentes como de las familias.

Se privilegia la intervención territorial, la que será fuente de recursos y de intercambio de conocimientos, pero también de conflictos, pero hay que asumirlos como oportunidad de aprendizajes, Freire propone no evitar los conflictos cuando surgen, sino *“pedagogizarlos, hacer de las situaciones conflictivas, situaciones de explicitación de intereses, de espacios de negociación”*⁷.

El territorio como espacio de apropiación y de conocimiento, implica un nuevo locus para el INAU, pensado siempre desde los Centros. Implica fortalecer a los sujetos en sus espacios vitales, nuevos procesos de producción de subjetividad, a partir de experiencias comunitarias de participación y solidaridad frente a problemáticas que involucren a la infancia y adolescencia.

Rol y funciones de la Dirección de Coordinación Regional

La dirección cumple en este esquema, una función dinamizadora, integrada horizontalmente con las Direcciones y equipos de trabajo de la Región y verticalmente en el cumplimiento del objeto de la Dirección en el territorio y en la función pública delegada.

Entendemos la Dirección desde una dimensión político-pedagógica al contribuir al fortalecimiento de una esfera pública de análisis, cooperación, articulación y participación en la promoción y protección de la infancia y adolescencia.

La misma dependerá en lo político estratégico del Directorio y en lo administrativo-funcional de la Dirección General.

Sus funciones surgen del Documento de Reorganización Institucional⁸ de agosto del 2006 donde se desprenden:

1. Representar al Directorio en las instancias de coordinación interinstitucional y con las organizaciones zonales dentro de su territorio.
2. Articular las acciones de los Programas, Centros y proyectos (oficiales y por convenio) dentro de la Región.
3. Promover el involucramiento de las organizaciones barriales y la comunidad en general con los problemas de infancia y adolescencia.
4. Monitorear la situación de los Derechos de NNA en la región y proponer nuevos servicios o cambios en los existentes
5. Favorecer la efectiva participación de niños, niñas y adolescentes en los temas que hacen a sus intereses.
6. Supervisar a los funcionarios y equipos técnicos a su cargo
7. Coordinar acciones con las Direcciones Nacionales o Divisiones.

Riesgos y desafíos de la descentralización y territorialización en el INAU

Por lo planteado hasta aquí, las Direcciones de Coordinación Regional, deben trabajar simultáneamente en dos planos de acción ligados a:

- 1) Profundizar los niveles de coordinación intraorganizacional, transversalizando la organización por Divisiones, y partiendo de la pertenencia común a una región.

⁷ Citado por Pontual, Pedro. Por una pedagogía para la participación popular. En I.M.M.-A.C.I. Descentralización y participación ciudadana. Editorial Trilce. Montevideo. 1994. Pág. 107

⁸ Directorio del INAU - Propuesta de Reorganización Institucional – Primer Borrador – Agosto del 2006.

2) Reposicionar al Instituto como un efector que, articulado a la interna, logre ser permeable a las demandas del medio, y con capacidad de generar alianzas estratégicas con otros actores sectoriales y de la sociedad civil, que viabilicen respuestas a dichas demandas.

Los dos planos de acción mencionados, contienen un fuerte componente de acciones de coordinación o articulación, sea esta intra o interorganizacional, con una perspectiva de base territorial. Será entonces una de las tareas de las Direcciones de Coordinación Regional, “construir socialmente” la región al decir de Boisier⁹, en el sentido de potenciar la conformación o integrar una red donde los servicios de INAU (oficiales y en convenios) se visualicen como interdependientes y ligados por sus prácticas y cometidos, pero también por la pertenencia a una base territorial. Progresivamente, esta red deberá proyectarse hacia otros actores del estado o la sociedad civil, dispuestos a poner en debate concepciones y prácticas relacionadas con la infancia.

Al momento de visualizar la acción de las Direcciones de Coordinación Regional en el marco antes planteado, cabe señalar una serie de dimensiones a ser atendidas:

1) Las experiencias de descentralización, regionalización o territorialización relevadas en nuestro país en diversas organizaciones (IMM, Mides, Primaria, etc.), y en la literatura latinoamericana ligada a la temática, pone de manifiesto los riesgos de que dichos movimientos sean generadores de un nuevo tipo de fragmentaciones o ineficiencias organizacionales. Con esto, hacemos referencia al riesgo de que cada una de las Regionales de Montevideo, opere en forma cuasi autónoma, compitiendo por recursos a la interna o a la externa, o accionando ante los mismos temas, de diversa forma. Por ello, se vuelve clave estratégicamente, que las tres Direcciones de Coordinación Regional, operen sistemáticamente en conjunto, aportando desde cada Región, al proceso central y global de diseño, decisión y ejecución de las políticas institucionales.

2) El proceso de descentralización y territorialización funcional de la gestión institucional implica una postura respetuosa de las acciones y perspectivas territoriales (con distintos grados de desarrollo) que ya poseen Divisiones como Tiempo Parcial a través de las Casas Amigas, Centro de Estudio y Derivación, CAIF, etc. En este sentido, debe cuidarse especialmente, el hecho de que el CDR no se convierta en un actor que en lugar de producir sinergias y provocar procesos de apertura a la interna de la institución, genere un nuevo “epicentro” de acciones desconectadas de las Divisiones Técnicas y Programáticas.

En este sentido, el desafío será, desarrollar una lógica territorial- regional, que confluya con la lógica técnico- programática (operativizada por Divisiones programáticas y técnicas), de modo de operar con una lógica político técnica ante los problemas de la infancia, los cuales por sus características multidimensionales y complejas, no son ecuacionables desde un único territorio, un único programa, o una única disciplina.

3) De acuerdo a los lineamientos planteados en el Documento de Reorganización institucional, las Direcciones de Coordinación Regional, se presentarían como promotoras de acciones unificadas de coordinación interorganizacional a nivel de las Regiones de Montevideo. Diversos movimientos existentes en torno a las políticas sociales y las políticas sociales de Infancia en particular, como lo son el Plan de Equidad, y la construcción de una Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia, ponen de manifiesto la voluntad política de generar una nueva institucionalidad capaz de lograr respuestas integrales e integradas, involucrando a diversas sectoriales de la política social. En este marco, se vuelve clave que la participación de las Direcciones de Coordinación Regional en ámbitos de coordinación y

⁹ Boisier, S.: “La descentralización: un tema difuso y confuso”. ILPES. Serie Ensayos. Santiago de Chile. 1990.

articulación sea a nivel de diseño, o de operativa territorial, posean una visión global del accionar del Instituto, cuidando especialmente el no impulsar acciones que queden sin sustento o conexión con el cuerpo institucional. Para ello, se requiere fluidos, confiables y efectivos canales de información e intercambio con los diversos espacios programáticos institucionales.

4) La Propuesta de Reorganización Institucional realizada en agosto de 2006, avanza hacia lineamientos de reorganización de las Estructuras Centrales. En la misma se plantea entre otros puntos, la intencionalidad de promover el desarrollo de las actuales Divisiones hacia Direcciones Nacionales, iniciando un proceso gradual de transferencia de las tareas de gestión y administración de programas y establecimientos hacia las Direcciones de Coordinación Regional.

En este marco, queda colocada la pregunta, en torno a qué áreas de programas y servicios y en qué tiempos y modalidades, se realizará dicha transferencia.

Al momento de realizar el presente documento, y de ponerse en marcha las primeras etapas de implementación de las Direcciones de Coordinación Regional, aún no se han definido respuestas ante la pregunta establecida, la cual debiera ser contestada tomando en cuenta niveles de conflicto posibles en la gestión, redistribución y dotación de recursos de poder y experticia acumulada.

Antes bien, se considera que este debate debe ser dado con apertura, y sin falsas oposiciones entre tareas de gestión y coordinación, “lo pesado y lo liviano”, etc.

Al proyectar la acción de las Direcciones de Coordinación Regional, sin duda aparecen preguntas ligadas a: ¿qué es conveniente descentralizar y qué no?, ¿qué programas se verían fortalecidos en su eficiencia y efectividad, pasándolos a una adscripción territorial?, ¿cuáles son los riesgos de adscribir un único programa departamental en tres regiones de Montevideo?, ¿a quién responderán técnica y administrativamente los recursos humanos?.

¿Sobre qué servicios y recursos humanos debieran tener ingerencia las Direcciones de Coordinación Regional?

En este punto entonces, pareciera hallarse un desafío importante en cuanto a construcción de una nueva cultura organizacional, tomando en cuenta que en líneas generales la tradición indica que la cantidad de niños atendidos, de recursos humanos adscriptos, o de servicios y programas dependientes, operan como dotaciones de recursos de poder de las Direcciones, para incidir en decisiones de política institucional.

5) Desde el trabajo ya iniciado por las Direcciones de Coordinación Regional, y de acuerdo a lo antes planteado, se propone que en una primera etapa, los equipos Territoriales se aboquen a la tarea de “construir socialmente la región”. Antes bien, es esperable que al momento de ponerse en contacto con cada territorio, a la vez que se participe en mesas, redes y coordinaciones institucionales, la Dirección de Coordinación Regional, se vuelva un actor de referencia para recepcionar demandas ya sea individuales, organizativas o institucionales. Es por ello que se vuelve clave incluir en el equipo Territorial, un sub-equipo específico y especializado que las recepcione, oriente, y en caso de no existir recursos adecuados en la zona, sea capaz de generar un primer nivel de atención, transitorio, y protocolizado. Dicho equipo tendrá que tener carácter dinámico, móvil geográficamente, y sumamente articulado con los servicios existentes en cada Región. Si bien la atención de “demandas” no debiera subsumir las restantes tareas de las Coordinaciones Regionales, es un nivel de gestión con el que se debe contar, en tanto debe poder darse respuesta a situaciones de vulneración de

derechos, y en tanto estratégicamente se vuelve clave si se pretende generar alianzas con actores e instituciones de cada Región.

OBJETIVO GENERAL

Garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía de la infancia y adolescencia, fortaleciendo las capacidades institucionales en una malla territorial de protección.

PLAN DE TRABAJO Y CRONOGRAMA

Objetivos específicos	Resultados esperados	Indicadores de resultado	Actividades	Cronograma																		
				2008				2009								2010						
				9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
Construir institucionalmente la descentralización y territorialización en el INAU en Montevideo.	Implantación de Coordinaciones Regionales	Documento de Proyecto de Coord. Regionales aprobado.	Planificación de la implementación de la descentralización con el Directorio y el Equipo de Directores Regionales.																			
			Elaboración del Documento de Programación de las Coord. Regionales.																			
		Documento de reorganización institucional con definiciones sobre regionalización	Presentación del Documento de Prog. de Coord. Regionales para consideración del Directorio.																			
			Elaborar roles para el documento de Manual de Funciones																			
		Elaborar borrador de organigrama para la Oficina de Planeamiento																				
		Equipo Territorial capacitado, con objetivos, roles y modalidad de trabajo común.	Relevamiento de aprendizajes en las experiencias de descentralización de otros organismos públicos.																			
				Reuniones semanales de Coord. Regionales																		
			Seguimiento y evaluación de la implementación de la descentralización con el Directorio y el Equipo de Directores Regionales.																			
			Construcción de modelo de trabajo para la Coordinación.																			
			Definición de zonas para facilitar la operativa (ej. en base a CCZ-IMM), identificando en primer etapa los anclajes institucionales																			
	Construcción de agenda y definición de tareas y roles.																					
	Coordinación con División Recursos Humanos para llamados																					
	Selección y designación de los equipos territoriales																					
	Reuniones con Equipos Territoriales																					
	Elaboración y acuerdos de trabajo, roles y funciones de equipos territoriales																					
	Sede de cada regional instalada y con nivel operativo.	Coordinación con Dirección General para investigación de disponibilidades locativas.																				
		Recorridas por las diferentes zonas de cada Región.																				
		Definiciones de criterios de ubicación, dimensiones, características.																				
		Seguimiento de la selección del local sede, el acondicionamiento y equipamiento.																				

