



***Evaluación de los Proyectos y Programas
de Protección y Atención de Niñas, Niños y
Adolescentes en Situación de Calle***

INFORME FINAL

Incorpora comentarios recibidos.

Diciembre de 2012



1.	INSTITUCIONALIDAD INVOLUCRADA EN LA ATENCIÓN A NNA EN SITUACIÓN DE CALLE.....	1
1.1.	COMITÉ DE ESTRATEGIA DE CALLE	2
1.2.	DIVISIÓN PROTECCIÓN INTEGRAL EN CONTEXTO FAMILIAR Y COMUNITARIO	2
1.3.	DIVISIÓN CONVENIOS	5
1.4.	DIVISIÓN PROTECCIÓN INTEGRAL A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA	6
1.5.	DIVISIÓN ESTUDIO Y DERIVACIÓN.....	7
1.6.	ESPACIO CALLE.....	8
2.	DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS CALLE	8
2.1.	OBJETIVOS Y ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	8
2.2.	POBLACIÓN ATENDIDA.....	17
2.3.	CUADROS TÉCNICOS	25
2.4.	RECURSOS ECONÓMICOS.....	31
3.	RECORRIDO INSTITUCIONAL DE LA POBLACIÓN ATENDIDA	39
4.	APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE EFECTIVIDAD DE LAS INTERVENCIONES.....	46
5.	ANÁLISIS DE OPINIÓN DE “DECISORES”	49
6.	ANÁLISIS DE OPINIÓN DE COORDINADORES DE PROYECTOS.....	61
7.	ANÁLISIS DE OPINIÓN DE EDUCADORES Y TÉCNICOS DE PROYECTOS.....	65
8.	LA OPINIÓN DE LOS NNA MEDIANTE UNA ENCUESTA.....	73
8.1.	MUESTRA.....	73
8.2.	PRINCIPALES DIFICULTADES.....	74
8.3.	CARACTERÍSTICAS DE LOS NNA	74
9.	LA OPINIÓN DE LOS EGRESADOS	80
10.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	83
10.1.	UNIDAD DE ANÁLISIS.....	84
10.2.	MODELO DE GESTIÓN	88
10.3.	INSTRUMENTO PARA LA EFECTIVIDAD EN LA ARTICULACIÓN	93
10.4.	RESUMEN DE PROPUESTA DE PLAN DE ACCIÓN.....	95
	ANEXO	96

1. INSTITUCIONALIDAD INVOLUCRADA EN LA ATENCIÓN A NNA EN SITUACIÓN DE CALLE

1. El objetivo de este capítulo consiste en describir a los distintos actores institucionales implicados en el sistema de respuestas para la atención de NNA en situación de calle. Ello permitirá dejar establecida la institucionalidad competente en la materia e identificar a los actores, roles y objetivos.
2. En este marco, debe aclararse que el entramado institucional vinculado a la temática no se restringe al órgano rector en materia de políticas de infancia y adolescencia en nuestro país: INAU. En efecto, existen organismos estatales con injerencia directa en la problemática a través de dispositivos específicos (INFAMILIA – MIDES por ejemplo), así como otros que, al cumplir un rol relevante en la matriz de protección social, necesariamente deberían interactuar y articular con la red de respuestas. Esto es particularmente cierto en el caso de las sectoriales Educación, Salud y Vivienda. Adicionalmente, debe considerarse que se atribuyen a INAU las respuestas y acciones implementadas directamente por los proyectos bajo su órbita, así como las ejecutadas por organizaciones no gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil mediante la modalidad de Convenios.

Ilustración 1. Institucionalidad vinculada a NNA en situación de calle.



Fuente: Elaboración propia.

3. Los actores institucionales identificados se encuentran abocados especial y específicamente a la problemática de calle. De cualquier forma, no debe perderse de vista que existen órganos cuyas intervenciones exceden a la problemática específica de calle. Estas actuaciones pueden revestir una importancia considerable en el proceso de intervención sobre los NNA. A su vez, en la ilustración se identifican actores con funciones disímiles y que se desempeñan en diferentes niveles: estratégico, meso, operativo/territorial.

1.1. COMITÉ DE ESTRATEGIA DE CALLE

4. A comienzos de 2006 se registraron dos hechos independientes pero relevantes en lo que refiere al sistema de atención de NNA en situación de calle: el inicio de la Fase II del Programa INFACALLE y la decisión del Directorio de INAU de conformar el Comité de Estrategia Calle. Este último tendría como objetivo definir la visión y lineamientos estratégicos que guiarían el accionar de la institucionalidad vinculada a la problemática de calle, de modo tal de unificar los criterios de gestión y mejorar los resultados de los proyectos destinados a NNA en situación de calle.
5. El Comité representa una instancia sumamente relevante de coordinación intrainstitucional en la que se facilita la articulación, discusión y unificación de aspectos metodológicos. Se encuentra integrado por: Directorio de INAU, División de Protección Integral en Contexto Familiar y Comunitario, División de Protección Integral a la infancia y Adolescencia, Programa Calle, División Convenios, División Estudio y Derivación, Línea Ciudadana, Coordinadores Regionales y Coordinación Técnica INAU – INFAMILIA. Entre las funciones que desempeña se destacan:
 - Orientar y convalidar la política para NNA en situación de calle.
 - Tomar postura en puntos críticos de la articulación intrainstitucional.
 - Realizar seguimiento del convenio INAU – INFAMILIA junto al Directorio del INAU.
 - Discutir y definir en torno a temáticas excepcionales, vacíos de atención y buenas prácticas.
 - Coordinar con Espacio Calle.
6. Además de estas funciones de carácter estratégico, el Comité suele ocuparse de aspectos más operativos vinculados a programas o campañas puntuales que involucran a alguna repartición del INAU (Plan Invierno por ejemplo). En general, suele reunirse con una frecuencia quincenal y lo hace como mínimo una vez al mes.

1.2. DIVISIÓN PROTECCIÓN INTEGRAL EN CONTEXTO FAMILIAR Y COMUNITARIO

7. El objetivo sustantivo de esta División consiste en contribuir a mejorar la calidad de vida y las posibilidades de desarrollo de los NNA desde una perspectiva de derechos. Al considerar al entorno socio – familiar – comunitario como el ámbito óptimo para el desarrollo de las potencialidades de los sujetos de derecho, INAU realiza intervenciones a tiempo parcial sobre los individuos, utilizando para ello los proyectos de su patrocinio.
8. La División cuenta actualmente con tres Programas de intervención entre los que se encuentra el Programa Calle; los dos restantes son: Centros Diurnos y Centros de Referencia Familiar.

1.2.1. PROGRAMA CALLE

9. El Programa Calle tiene como objetivo contribuir a la promoción, protección y restitución de derechos de NNA en situación de calle. Para ello, instrumenta acciones que buscan integrarlos a ámbitos sociales que promuevan su desarrollo. Las

intervenciones se dan a tres niveles: individuo, familia y comunidad.

10. Este Programa tiene bajo su supervisión seis proyectos. Tres de ellos son gestionados directamente por INAU (“Casacha”, “La Escuelita”, “Unidad Móvil”), mientras que “El Farol”, “Revuelos” y “Giralunas” son gestionados de manera conjunta entre INAU y organizaciones de la sociedad civil (dependen programáticamente del Programa Calle y de la División Convenios). Este último proyecto depende administrativamente de los funcionarios oficiales de la Dirección Departamental de Rivera.
11. Excluyendo las innovaciones puntuales, los proyectos de gestión directa han existido desde 1986. La modalidad mixta, por su parte, tiene su génesis como refugio pago por subsidio en el año 2005, mientras que es durante 2006 que se comienzan a firmar convenios por proyecto.

Tabla 1. Proyectos oficiales y mixtos

PROYECTO	GESTIÓN	ORGANISMO	MODALIDAD	PERFIL
La Escuelita	Oficial	INAU	Tiempo Parcial	Calle
Casacha	Oficial	INAU	Tiempo Parcial	Calle
Unidad Móvil	Oficial	INAU	Tiempo Parcial	Calle
El Farol	Mixta	Vida y educación	Tiempo Parcial	Calle extrema
Revuelos	Mixta	Gurises Unidos	Tiempo Parcial	Calle extrema
Giralunas ex Centro Abierto	Mixta	Centro Abierto	Tiempo Parcial	Calle extrema ¹

Fuente: elaboración propia en base a INAU.

1.2.2. RED CALLE EXTREMA

12. La Red de Calle Extrema, creada a principios de 2008, ha constituido una innovación considerable en el sistema de respuestas. Surge a partir del Programa INFACALLE (INFAMILIA – INAU, 2005 – 2008) y la identificación de un porcentaje de población que, luego de efectuada la intervención, empeoró su situación en términos del tiempo de permanencia en calle (este perfil comienza a denominarse “calle extrema”). La intervención se sustenta en una lógica de actuación conjunta entre INAU e INFAMILIA – MIDES ya existente en INFACALLE.
13. La Red es implementada durante el año 2009 y completa la lógica prevista (captación, convivencia, egreso) con la inauguración en 2010 de un primer dispositivo de egreso (a cargo de La Barca, organización de la sociedad civil) que incorporó de manera sistemática la articulación entre dispositivos de atención de tiempo completo (hogares, egreso) y tiempo parcial (captación). INFAMILIA contaba con especial interés en la implementación y consolidación de dispositivos de egreso pues su tecnología podría ser replicada para la atención de otros perfiles poblacionales (privados de libertad por ejemplo). La cobertura de la Red se fijó inicialmente entre los 85 y 100 cupos. Aunque pequeña, se considera trascendente por cuanto:
 - Articula la atención de una cobertura específica ya existente.
 - Incorpora de manera sistemática el eslabón del egreso en el proceso de intervención.
 - Articula sus acciones con los hogares ya existentes en la órbita del INAU.

¹ El proyecto Giralunas (ex Centro Abierto) es un centro juvenil con puente que a su vez posee un dispositivo Mixto de Calle Extrema para 10 NNA.

14. En la actualidad son siete los proyectos que conforman la Red de Calle Extrema: El Farol, Revuelos, Capitanes de la Arena, Posada de Belén, Rescatate/Pájaros Pintados², Chacra Hogar Pirí, y La Barca (sólo Dispositivo de egreso perfil Calle)³. Los proyectos no trabajan aisladamente sino que, a menos en lo que a diseño refiere, lo hacen con una lógica de red.

Tabla 2. Red de calle extrema y Proyecto Giralunas.

LÓGICA DE INTERVENCIÓN	PROYECTO	OSC	MODALIDAD	ZONA DE INCIDENCIA
CAPTACIÓN	El Farol	Vida y Educación / INAU	Tiempo Parcial	Montevideo
	Revuelos	Gurises Unidos / INAU	Tiempo Parcial	Montevideo
CONVIVENCIA	Capitanes de la Arena II ⁴	Proyectos Culturales	Tiempo Completo	Montevideo
	Chacra Hogar Pirí	CIPFE	Tiempo Completo	Canelones
	Posada de Belén	Iglesia Anglicana	Tiempo Completo	Montevideo
	Rescatate/Pájaros Pintados	CIPFE/Faro de Luz	Tiempo Completo	Montevideo
EGRESO	La Barca	Hogar La Barca	Tiempo Completo	Montevideo

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por INAU.

15. Los proyectos de captación se ocupan de contactar al niño y desarrollar estrategias de abordaje e intervención, mientras que los de convivencia brindan espacios en los que los sujetos de derecho pueden ser albergados y desarrollar su proyecto de vida y fortalecimiento familiar. Por su parte, los proyectos de egreso apuntan a fortalecer los lazos de los sujetos de derecho con sus familias y a promover su autonomía en una fase “final” del proceso de intervención.
16. En términos organizacionales, la inclusión de la Red en la División de Protección Integral en Contexto Familiar y Comunitario obedece al propósito de generar sinergias entre el Programa Calle y los proyectos en modalidad de Convenios (División Convenios). Ello responde a que buena parte de los proyectos destinados al perfil de calle extrema son ejecutados por organizaciones de la sociedad civil.

1.2.3. COORDINACIÓN TÉCNICA INAU – INFAMILIA

17. La coordinación técnica INAU – INFAMILIA nace durante la segunda fase de implementación del Programa INFACALLE. El cargo fue ocupado por personal técnico de INAU y dependía directamente del Directorio de la institución. Su génesis responde a que, ante la fragmentación institucional existente en la ejecución de los proyectos Calle (especialmente entre el Programa Calle y la División Convenios de INAU), la implementación de INFACALLE requería de mecanismos de articulación que impidieran una mayor dispersión en las modalidades de gestión y en los lineamientos estratégicos y programáticos que guiaban a los proyectos.
18. En la actualidad, el cargo cuenta con un perfil técnico y se encuentra entre los niveles político – estratégico y operativo del entramado institucional de INAU. El Directorio del INAU decidió que la coordinación se alojara dentro de la División de Protección Integral en Contexto Familiar y Comunitario de modo de promover la articulación y

² En diciembre del pasado año se cierra Rescatate (CIPFE) y se abre el proyecto denominado Pájaros Pintados (Cooperativa Faro de Luz).

³ Si bien el Proyecto Giralunas atiende a NNA con perfil Calle extrema, no pertenece a la Red.

⁴ Capitanes de la Arena II se incorpora sistemáticamente a la Red a partir de la nueva gestión de Proyectos Culturales y la rescisión con CIPFE (Enero 2012).

coordinación entre el Programa Calle y la Red de Calle Extrema.

19. Sus funciones sustantivas continúan asemejándose a las originalmente concebidas, y pueden resumirse de la siguiente manera:
- Conducción, orientación técnica y estratégica de un proyecto y/o línea de acción.
 - Coordinación y articulación interinstitucional, procurando unificar estrategias, modalidades de intervención y sistemas de monitoreo.

1.3. DIVISIÓN CONVENIOS

20. La División Convenios tiene como objetivo promover, evaluar y supervisar los proyectos gestionados por las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, en el marco de los convenios que INAU firma con ellas para brindar atención a los diversos perfiles de NNA y sus familias. Se encuentra organizada en torno a tres áreas, dos de ellas de carácter sustantivo y la restante de naturaleza transversal.

Ilustración 2. Estructura organizativa de la División Convenios.



Fuente: elaboración propia en base a INAU.

21. Los Programas de Evaluación y Supervisión de Proyectos tienen a su cargo la valoración y monitoreo técnico de los proyectos en modalidad de tiempo parcial y completo respectivamente. Esta tarea no se restringe a los proyectos Calle sino que tiene como ámbito el universo de convenios existente. Cada Programa cuenta con un Director al que reportan los supervisores de proyectos. Éstos se ocupan de controlar los proyectos que se les asignan y de desarrollar metodología. La División Convenios cuenta actualmente con 30 supervisores para Montevideo y el Interior (353 Proyectos para distintos perfiles y en diversas modalidades). El área de Proyectos Especializados de tiempo parcial cuenta con 3 supervisores asignados al departamento de Montevideo.
22. El Departamento de Contralor Jurídico, Financiero y Contable se ocupa de controlar las rendiciones de cuenta realizadas por los proyectos, efectuar las liquidaciones mensuales y velar por el cumplimiento de lo dispuesto en el reglamento que regula la modalidad. Estas tareas se restringen a los proyectos del departamento de Montevideo. En el caso de los proyectos del interior del país, tales funciones son desempeñadas por las Jefaturas Departamentales.
23. La División cuenta con una coordinadora que se encarga de los problemas de gestión más generales y funciona como enlace con el Programa Calle. Dentro de cada Programa de Evaluación se realizan reuniones de coordinación con distinta frecuencia (semanal, quincenal y mensual), mientras que se efectúa un encuentro mensual de

toda la División.

24. En total, existen actualmente 23 convenios vinculados a la problemática de calle. De ellos, 18 son en modalidad tiempo parcial y 5 en modalidad tiempo completo.

Tabla 3. Proyectos en modalidad de convenio⁵.

PROYECTO	OSC	MODALIDAD	PERFIL	ZONA DE INCIDENCIA
Un espacio para crecer	ACJ	Tiempo Parcial	Calle	Salto
Rescatando sonrisas	Rescatando sonrisas	Tiempo Parcial	Calle	Maldonado
CNPI	Gurises Unidos	Tiempo Parcial	Calle	Montevideo
Del cardal	CIPPUS	Tiempo Parcial	Calle	Montevideo
Colibrí	CIPPUS	Tiempo Parcial	Calle	Montevideo
Repique	El Abrojo	Tiempo Parcial	Calle	Montevideo
Cruz del sur	Vida y Educación	Tiempo Parcial	Calle	Montevideo
Ómnibus itinerante	El Abrojo	Tiempo Parcial	Calle	Montevideo
Resorte	Gurises Unidos	Tiempo Parcial	Calle	Montevideo
El Molinillo	Gurises Unidos	Tiempo Parcial	Calle	Montevideo
Zumbador	Luna Nueva	Tiempo Parcial	Calle	Canelones
Amanecer de Gurises	ACJ	Tiempo Parcial	Calle	Paysandú
San Juan	Gianella por la Vida	Tiempo Parcial	Calle	Cerro Largo
Senderos	CPIF	Tiempo Parcial	Calle	Canelones
Mamboretá	Luna Nueva	Tiempo Parcial	Centro Juvenil c/ puente	Canelones
Trampolines	El Abrojo	Tiempo Parcial	Club de Niños c/ puente	Canelones
Nuestro Hogar	Nuestro Hogar	Tiempo Parcial	Club de Niños c/ puente	Cerro Largo
Giralunas	Centro Abierto	Tiempo Parcial	Centro Juvenil c/ puente	Rivera
La Barca	Hogar La Barca	Tiempo Completo	Calle Extrema	Montevideo
Capitanes de la Arena II	Proyectos Culturales	Tiempo Completo	Calle; Calle Extrema	Montevideo
Posada de Belén	Iglesia Anglicana	Tiempo Completo	Calle; Calle Extrema	Montevideo
Rescatate/Pájaros Pintados	CIPFE /Faro de Luz	Tiempo Completo	Calle; Calle Extrema	Montevideo
Chacra Hogar Pirí	CIPFE	Tiempo Completo	Calle; Calle Extrema	Canelones

Fuente: elaboración propia en base a INAU.

1.4. DIVISIÓN PROTECCIÓN INTEGRAL A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

25. La División Protección Integral a la Infancia y Adolescencia defiende y promueve los derechos de niños, adolescentes y sus familias a través de espacios de protección institucionalizada de atención nocturna o 24 horas. Está compuesta por una Unidad Administrativa y tres Programas que nuclean 31 proyectos (25 corresponden a centros residenciales, mientras que 6 funcionan como unidades familiares).

⁵ No se contemplan en este cuadro los proyectos Mixtos. Si bien la División Convenios se encarga de la parte conveniada, se optó por dividir entre proyectos conveniados “puros” y proyectos mixtos.

Ilustración 3. Estructura organizativa de la División Tiempo Completo.



Fuente: elaboración propia en base a INAU.

1.5. DIVISIÓN ESTUDIO Y DERIVACIÓN

26. La División de Estudio y Derivación se encarga de la “*recepción e intervención socio familiar sobre demandas realizadas por la ciudadanía a través de múltiples mecanismos existentes*”. De ella dependen el Departamento de Línea Ciudadana, el Departamento de Atención a NNA y Familias, el Centro de Atención Transitoria, la Unidad Descentralizada de Informática y el Archivo Nacional de Registro de Historia de Vida de NNA. Los primeros tres son los directamente relacionados a la temática de atención a NNA y sus familias, mientras que los dos últimos constituyen áreas de carácter más administrativo.

Ilustración 4. Estructura organizativa de la División Estudio y Derivación.



Fuente: Elaboración propia en base a INAU.

27. La Línea Ciudadana es una de las puertas de entrada al sistema de atención. Allí se reciben las demandas provenientes de la ciudadanía y del sistema INAU. El Departamento de Atención a NNA y Familias es el servicio que atiende los casos de NNA en situación de vulnerabilidad. Las demandas surgen espontáneamente o por vía judicial. Las actuaciones del Departamento, tal como las del resto de la División Estudio y Derivación, se vinculan a situaciones críticas y de desborde, en las que los NNA suelen ser separados de sus familias.
28. La dependencia quizás más relevante en cuanto a la atención directa de NNA es el Centro de Atención Transitoria, encargado de recibir las derivaciones provenientes de múltiples espacios institucionales (incluidos los propios proyectos del Programa Calle). Actualmente cuenta con un equipo profesional compuesto por 3 psicólogos, 2 asistentes sociales, un educador social y un psiquiatra que asiste al Centro dos veces a la semana. A su vez, forman parte del equipo 3 coordinadoras, 12 talleristas y 20 personas dedicadas a tareas auxiliares como limpieza, cocina, etc.

1.6. ESPACIO CALLE

29. El Espacio Calle, constituido en el año 2007 luego del conteo de NNA en situación de calle, constituye un espacio de intercambio y desarrollo teórico – conceptual, metodológico y programático, compuesto por la División Convenios, el Programa Calle y las Organizaciones de la Sociedad Civil que cuentan con proyectos Calle. Si bien originalmente se pretendía que articulara con organismos exteriores trascendentes para la problemática (educación, salud, vivienda), actualmente se trata de un espacio cerrado.
30. La actividad del Espacio es coordinada por el enlace técnico INAU – INFAMILIA. En general, sesiona con una frecuencia mensual, aunque en ocasiones han sido conformadas comisiones especiales mediante las que se ha incrementado la frecuencia de los encuentros.
31. Este órgano no posee injerencia alguna en el proceso de toma de decisiones. Dialoga con el Comité de Calle brindando su punto de vista y/o realizando aportes o críticas.

2. DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS CALLE

32. Este capítulo está destinado a describir los proyectos encargados de intervenir sobre las realidades de los sujetos de derecho en situación de calle. A tales efectos, inicialmente se explicitan los objetivos que guían su accionar; en segundo lugar se brindan los datos relativos a la población atendida por cada uno de ellos; en tercero se describen sus equipos técnicos y, finalmente, se explicitan los recursos económicos de los que disponen y se analizan sus estructuras de gasto.
33. La descripción de objetivos y aspectos metodológicos fue realizada en base a fuentes secundarias de información, particularmente sitios web y blogs de proyectos y portales de recursos de la sociedad civil. En este contexto, es probable que la información manejada no sea completa o se encuentre desactualizada. Para remediar este problema, y en paralelo a la elaboración de este Informe, se ha confeccionado una grilla⁶ que, tras ser completada por todos los proyectos, podrá servir a las autoridades como Guía de Recursos que sistematice los aspectos metodológicos sustantivos de cada uno de los proyectos calle.

2.1. OBJETIVOS Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

2.1.1. PROYECTOS OFICIALES

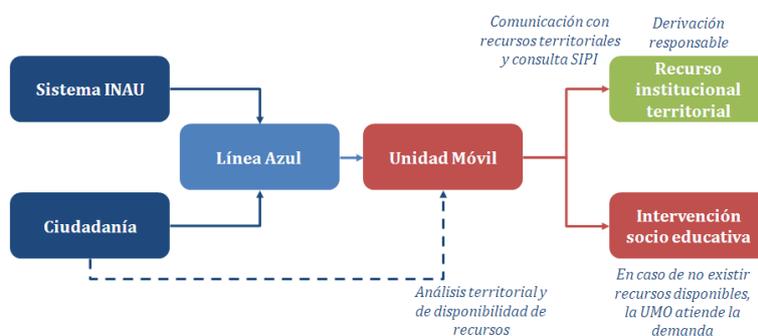
34. Como se señalara en el capítulo anterior, el Programa Calle y los proyectos que le integran persiguen el objetivo de contribuir a la promoción, protección y restitución de derechos de NNA en situación de calle.
35. El proyecto La Escuelita es el más antiguo de los dispositivos calle oficiales (1986). Atiende en modalidad parcial en el barrio Ciudad Vieja de la ciudad de Montevideo a NNA en situación de calle de entre 4 y 15 años de edad. Entre sus lineamientos metodológicos se destaca la fuerte presencia en calle, actividades grupales lúdicas en calle y en el propio local, articulación y coordinación sistemática intra e interinstitucional, participación en la red comunitaria, apoyo escolar y referencia a

⁶ En el anexo de este informe puede accederse a la estructura que adoptará esta grilla.

nivel familiar.

36. El proyecto Casacha fue fundado en 1989 y se ocupa de la atención a NNA en situación de calle en la zona circundante a Tres Cruces y Boulevard Artigas hasta Parque Rodó. Sus principales líneas de acción se vinculan a recorridas, observación y abordaje en la zona de referencia. Asimismo, desarrolla actividades planificadas en calle, talleres educativos y trabajo con las familias.
37. La Unidad Móvil de Demandas constituye una de las nóveles innovaciones del sistema de respuestas. Su misión consiste en ir al encuentro de las demandas efectuadas tanto por el sistema INAU como por la ciudadanía. En general, estas demandas son canalizadas a través de la denominada “Línea Azul”, dependiente de la División de Estudio y Derivación. La Unidad atiende las zonas no cubiertas por los restantes proyectos y los territorios cubiertos por éstos en sus horarios de inactividad.
38. Una vez recibida la demanda, la UMO efectúa un análisis territorial de modo de localizar geográficamente la zona de actuación y de verificar la existencia de recursos institucionales. En caso de existir recursos disponibles, las demandas son derivadas al mismo (derivación responsable). En caso contrario, es la propia Unidad la que establece el contacto con el NNA, efectúa un diagnóstico de su situación, realiza un análisis de su entorno familiar o de referencia y diseña una estrategia de intervención socio – educativa.

Ilustración 5. Funcionamiento proceso de canalización de demandas de atención.



Fuente: Elaboración propia.

2.1.2. PROYECTOS MIXTOS

39. El Farol es un proyecto cuya gestión es compartida entre Vida y Educación y el INAU. Su objetivo general consiste en “generar e implementar procesos e instrumentos educativos basados en la libertad y el protagonismo, tendientes a cambiar la situación de calle y de violencia de NNA, incrementando sus oportunidades y su capacidad de discernimiento sobre sus propias opciones de vida”⁷. El proyecto apunta a NNA de 8 a 18 años que vivan en situación de calle en los barrios Ciudad Vieja y Centro de Montevideo. Su propuesta socio educativa se sustenta en una importante carga horaria de trabajo en calle, un refugio funcional a la tarea educativa, un abordaje grupal de la situación de calle y en la articulación con otros actores sociales.
40. Desde principios de 2009, Gurises Unidos e INAU/INFAMILIA implementan el

⁷ Extraído de <http://vidaeducacion.org/noticias-de-vida-y-educacion/el-farol/>.

proyecto “Revuelos”. Su objetivo principal consiste en “*poner fin a la situación de vida en calle extrema de niños, niñas y adolescentes*”⁸. Si bien originalmente atendería situaciones con tal perfil en el eje Cordón – Tres Cruces – Unión de la ciudad de Montevideo, actualmente interviene en otros barrios de la capital. Su metodología de intervención se sustenta en la captación y generación de un vínculo habilitador para el proceso educativo, el establecimiento de un proyecto individual en términos de proceso para los NNA en articulación con los restantes servicios de la Red, la integración y participación activa en ésta y la sensibilización de la comunidad.

41. El proyecto “Giralunas”⁹ nace en el año 2010. Fue constituido a partir de la conformación de un grupo de trabajo mixto compuesto por educadores de INAU y Centro Abierto con el fin de elaborar un plan de acción para atender a 10 NNA en situación de calle extrema en Rivera. En términos específicos, el proyecto apunta a diagnosticar la situación de NNA en calle extrema en el centro de la ciudad de Rivera, construir vínculos significativos mediante presencia cotidiana en la calle, impulsar el proceso educativo personalizado que permita iniciar la salida de la calle y trabajar en el reintegro de los NNA al grupo familiar.

2.1.3. PROYECTOS CONVENIADOS

42. La descripción de los proyectos en modalidad convenio, dado el número al que ascienden, se organiza en función de las organizaciones de la sociedad civil responsables de su gestión.

2.1.3.1. ASOCIACIÓN CRISTIANA DE JÓVENES

43. ACJ representa un movimiento internacional cuyo objetivo consiste en “*promover procesos de cambio que mejoren la calidad de vida de las personas en situación de pobreza y marginalidad*”¹⁰. Actualmente gestiona dos proyectos relacionados con la problemática de NNA en situación de calle: “Un Espacio para Crecer” y “Amanecer de Gurises”.
44. “Un Espacio Para Crecer”¹¹ es gestionado por la Asociación Cristiana de Jóvenes de Salto. Mantiene convenio con el INAU desde 1998 (entonces INAME) y atiende a NNA en situación de calle en dicha ciudad. Su propuesta se sustenta en la realización de actividades de captación de niños con derechos vulnerados y el contacto con sus entornos familiares.
45. Por su parte, “Amanecer de Gurises”, en la ciudad de Paysandú, es gestionado por la ACJ local. Atiende a NNA en situación de calle en dicha ciudad desde el año 1999. Su propuesta metodológica se desarrolla en tres ámbitos de actuación: calle, sede del proyecto y domicilio del NNA (actividades guiadas). Además de las recorridas en calle, su equipo de trabajo realiza talleres en las instalaciones de la ACJ, brinda desayuno a los NNA que asisten y efectúa apoyo y seguimiento escolar.

⁸ Extraído de http://www.gurisesunidos.org.uy/images/stories/docs/proyecto_revuelos.pdf.

⁹ <http://www.vozyvovos.org.uy/index.php/banco-de-fuentes/2572-proyecto-giralunas>.

¹⁰ Extraído de <http://www.vozyvovos.org.uy>

¹¹ Extraído de <http://www.vozyvovos.org.uy/index.php/banco-de-fuentes/2568-proyecto-un-espacio-para-crecer> y <http://www.acj-salto.org/>.

2.1.3.2. CENTRO ABIERTO

46. Centro abierto constituye un proyecto que atiende a NNA en situación de calle en la ciudad de Rivera. Dentro de sus objetivos principales está la reducción de daños y la restitución de derechos de los NNA. Para ello, entre otras cosas, promueve la reinserción y permanencia en el sistema educativo formal y en otras alternativas de capacitación.

2.1.3.3. CIPFE/COOPERATIVA FARO DE LUZ/ COOPERATIVA BILÚ/PROCUL

47. El Centro de Investigación y Promoción Franciscano del Uruguay (CIPFE) contaba con tres proyectos enmarcados en el perfil calle, todos ellos en modalidad tiempo completo: “Capitanes de la Arena”, “Hogar Piri” y “Rescatate”. Por motivos de mala gestión se decidió rescindir con la organización y fueron celebrados nuevos convenios: “Rescatate” es gestionado actualmente por Cooperativa Faro de Luz, “Capitanes de la Arena II” por Proyectos Culturales (PROCUL) y “Hogar Piri” por Cooperativa Bilú (está pendiente la firma del convenio).
48. El proyecto “Capitanes de la Arena”¹² nace en 1987, aunque es a partir de 1990 que se conforma como hogar con régimen de internado para los NNA en situación de calle. La idea actual es que el proyecto constituya una propuesta de puertas abiertas en la que los NNA que ingresan comiencen a desarrollar actividades dentro y fuera del centro. Para ello, trabaja en un régimen de convivencia y cuenta con un equipo multidisciplinario que aborda la problemática en base a un proyecto educativo general adaptado a la realidad de cada NNA.
49. “Hogar Piri”¹³ surge en 1993 y su principal objetivo consiste en “*potenciar aptitudes y promover el desarrollo de seres libres y críticos, con suficientes elementos para realizar sus opciones y proyectos de vida*”. Para ello, su propuesta metodológica se centra en el fortalecimiento del vínculo afectivo con los niños, para lo que es considerada indispensable la convivencia. Los niños concurren a centros educativos formales y desempeñan tareas domésticas en el hogar junto a educadores. Cada NNA cuenta con acompañamiento individual y educadores referentes para transmitir sus demandas e inquietudes.
50. “Rescatate”¹⁴ nació en el año 2008 y, hasta diciembre de 2011, constituyó un centro de permanencia y atención integral a niños varones de 8 a 13 años de edad en situación de calle extrema. Su objetivo principal consistía en “*promover el proceso de descallejización generando estrategias para promover la permanencia, vínculos saludables y sentido pertenencia*”. Su metodología de trabajo hacía fuerte énfasis en la permanencia del NNA en el proyecto y se centraba en lo lúdico como medio para internalizar hábitos y generar vínculos. Este proyecto fue sustituido en diciembre de

¹² Extraído de http://www.procul.org.uy/web/?page_id=2563.

¹³ No se obtuvo información relativa a la Cooperativa Bilú. Es por ello que se optó por incorporar la descripción en base a CIPFE. <http://www.cipfe.org/>. La grilla de proyectos permitirá actualizar esta información.

¹⁴ No se obtuvo información relativa a la Cooperativa Faro de Luz, Es por ello que se optó por incorporar la descripción en base a CIPFE. <http://www.cipfe.org/>. La grilla de proyectos permitirá actualizar esta información.

2011 por el proyecto “Pájaros Pintados”, que forma parte de la Red de Calle Extrema como proyecto de convivencia y es gestionado por la Cooperativa Faro de Luz.

2.1.3.4. CIPPUS¹⁵

51. CIPPUS es una ONG que persigue el bienestar de los NNA promoviendo su salud y educación así como el cumplimiento de sus derechos. Actualmente cuenta con dos proyectos para intervenir sobre NNA en situación de calle: “Colibrí” y “Del Cardal”.
52. El proyecto “Colibrí”, iniciado en diciembre de 1998, está destinado a la atención de NNA en situación de calle en la zona de La Unión (Montevideo). Su objetivo radica en *“disminuir los riesgos generados por la situación de calle”*. Para ello, se articula en torno a tres ejes de trabajo: calle (monitoreo y establecimiento de contacto con el NNA), local (enfoque en NNA que asisten a centros de enseñanza formal) y familia (proyectos puntuales con las familias que se mantiene contacto).
53. El proyecto “Del Cardal” surge en el año 2000. Su objetivo consiste en *“contribuir a la eliminación progresiva del trabajo infantil en situación de calle de los NNA entre 5 y 14 años, potenciando a los referentes adultos en la búsqueda de la autosostenibilidad familiar”*. Para lograrlo, realiza aportes económicos directos a las familias de modo tal de sustituir la fuente de ingresos que representaban los niños. Su accionar gira en torno a tres áreas de acción: local (espacio complementario al escolar para NNA), intervención familiar (abordaje multidisciplinario) y apoyo a la reconversión laboral (capacitación y apoyo a emprendimientos familiares o cooperativos).

2.1.3.5. CENTRO DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y LA FAMILIA

54. Es una asociación civil sin fines de lucro que trabaja desde el año 2001 en la promoción del desarrollo integral de niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad social en la zona de Pando, Barros Blancos y alrededores. Desde el año 2008 gestiona el proyecto Senderos.
55. El convenio firmado oportunamente con INAU preveía la atención a 40 NNA en situación de calle y sus familias con el fin de lograr su progresiva integración e inserción a centros educativos, sociales y recreativos, así como la adquisición de hábitos de cuidado personal y convivencia social. En miras a ello trabaja en dos componentes: i) actividades en Sede (talleres de música, expresión plástica, cocina, peluquería, apoyo escolar/técnicas de estudio, deporte, recreación); ii) abordaje familiar en el hogar y/o calle, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento del vínculo y redes sociales y la asunción de la responsabilidad de las figuras parentales.

2.1.3.6. EL ABROJO¹⁶

56. Es una ONG sin fines de lucro orientada al desarrollo de procesos de autonomía creciente y transformaciones creativas en la sociedad. Actualmente posee tres proyectos vinculados a la atención de NNA en situación de calle: “Repique”, “Ómnibus itinerante” y “Trampolines”.

¹⁵ Extraído de <http://ongcippus.blogspot.com/>.

¹⁶ En base a <http://www.elabrojo.org.uy>.

57. El proyecto “Ómnibus itinerante”¹⁷ funciona desde el año 1996, aunque es a partir de 1998 que lo hace a través de la firma de un convenio con INAU. Su propuesta procura *“garantizar el goce de derechos de niños/as y adolescentes en situación de calle, potenciar su desarrollo personal y social al tiempo que reducir los riesgos y daños de su situación de vida particular”*. Para ello, recorre los barrios Pocitos, Punta Carretas, Buceo, Malvín, Paso Molino y Prado buscando establecer contacto con los NNA en tal situación. Una vez establecido el vínculo, se desarrollan actividades recreativas, deportivas y de expresión, y se hace partícipe a los NNA de espacios de estímulo al aprendizaje. Asimismo, la propuesta hace especial énfasis en el acompañamiento y apoyo a las familias de los niños.
58. El proyecto “Repique”¹⁸ funciona desde 1998 y tiene como objetivo principal *“promover itinerarios de inclusión social con NNA en situación de calle de la zona Colón, buscando las garantías institucionales y sociales para el pleno ejercicio de sus derechos como ciudadanos”*. Para ello, sus principales líneas de acción apuntan a la inclusión educativa (acompañamiento, estímulo al aprendizaje, coordinación con centros educativos, acceso a prestaciones o servicios sociales), al acceso y circulación a servicios/espacios recreativos, formativos, deportivos, sociales, cultural y servicios de salud, a la gestión de documentación, al establecimiento de acuerdos y planes de trabajo con los adultos referentes y los núcleos de convivencia de niños y niñas y a la promoción de redes comunitarias de sostén y protección a la infancia.
59. A diferencia de los anteriores proyectos, “Trampolines”¹⁹ constituye un Club de Niños que dispone de un dispositivo puente para la atención de NNA en situación de calle. Su principal objetivo consiste en *“lograr una modificación positiva en las condiciones de inclusión social y educativa de los NNA participantes, generando un impacto significativo en sus trayectorias escolares, la garantía de sus derechos, la prevención y/o modificación de la situación de calle, los niveles de circulación social y los aprendizajes universales”*. Para alcanzar tal objetivo, el proyecto realiza talleres artísticos (música, plástica y teatro), paseos y campamentos, además de efectuar acompañamiento familiar y trabajo educativo en calle.

2.1.3.7. GIANELLA POR LA VIDA²⁰

60. Esta asociación civil sin fines de lucro tiene como objetivo *“brindar una mejor calidad de vida a personas con cualquier tipo de discapacidad”*. Particularmente, centra sus intervenciones en personas ciegas y de baja visión de la ciudad de Río Branco (Cerro Largo). Actualmente cuenta con un proyecto calle denominado San Juan²¹, surgido mediante la celebración de un convenio con INAU en agosto de 2011. Éste atiende a unos 40 NNA en situación de calle dentro del marco del convenio.

2.1.3.8. GURISES UNIDOS²²

61. Gurises Unidos es una OSC que trabaja desde 1989 en pos de *“promover la*

¹⁷ En base a http://www.elabrojo.org.uy/infancia_bus.htm.

¹⁸ En base a http://www.elabrojo.org.uy/infancia_repique.htm.

¹⁹ En base a http://www.elabrojo.org.uy/infancia_trampolinees.htm.

²⁰ En base a http://es.idealist.org/view/org/b2fG546Tb4w4/?orgs_view=funders&orgs_page=1

²¹ En base a <http://dar-y-comunicar.blogspot.com/2011/12/visita-centro-san-juan-rio-branco.html>

²² www.gurisesunidos.org.uy.

organización y participación de los NNA, en un ejercicio de integración activo y crítico, en facilitar los procesos de cambio, tanto en la niñez como en su entorno social y familiar, y en descubrir y ayudar a desplegar las potencialidades de los NNA. Actualmente gestiona cuatro proyectos relacionados a NNA en situación de calle, tres de ellos en modalidad de convenio (“El Resorte”, “El Molinillo” y “Centro Nocturno de Protección Integral”) y uno en modalidad mixta (“Revuelos”).

62. El proyecto “El Resorte” fue implementado a través de la firma de un convenio con INAU en el año 1996. Atiende NNA en la zona Centro – Cordón de Montevideo y sus objetivos generales se traducen en la promoción del desarrollo integral de los NNA que se encuentren en situación de calle, apuntando al pleno ejercicio de todos sus derechos y a la generación de condiciones que propicien el abandono de las estrategias de calle. El abordaje metodológico se sustenta en diversos niveles: individual, grupal, familiar, comunitario. Entre las acciones ejecutadas por sus cuadros técnicos se destacan las recorridas en calle, las intervenciones socio educativas y los trabajos en red con otros recursos institucionales.
63. El Centro Nocturno de Protección Integral se encuentra enclavado en la zona de Malvín Norte y desde 1998 atiende a NNA en situación de calle. Sus objetivos generales radican en *“sostener un espacio educativo continentador y promover la inserción escolar positiva”*. Para ello, cuenta con un espacio destinado a niños y niñas, un espacio específico para adolescentes y un dispositivo denominado “fútbol callejero”. En el primero se desarrollan actividades lúdicas y recreativas, talleres de expresión y meriendas compartidas. El segundo busca consolidar un ámbito de referencia para los adolescentes participantes y, finalmente, el dispositivo “fútbol callejero” promueve el desarrollo de un espacio educativo en el que se inculcan valores.
64. Desde el año 1999, “El Molinillo” atiende NNA en situación de calle en los barrios Manga y Piedras Blancas. Sus objetivos generales consisten en *“contribuir a mejorar la calidad de vida y a promover el desarrollo integral de los NNA en situación de calle y fortalecer los servicios y recursos de la zona en favor de la infancia”*. Las actividades que se desarrollan dependen de las características que presenten los NNA y sus familias. Así, existen diferentes espacios destinados a niños en edad escolar (educación, práctica deportiva, recreación, circulación social, artes plásticas), adolescentes (apoyo y acompañamiento educativo, deportes, autonomía), familias (trabajo en áreas como documentación, educación, salud, trabajo, vivienda) y comunidad (centro de referencia local).

2.1.3.9. HOGAR LA BARCA

65. El Hogar “La Barca”²³ fue fundado en 1985 y se constituyó como asociación civil al año siguiente. La experiencia acumulada entre 1986 y 1996 permitió constatar que, al devenir en adolescentes, los niños procuraban reencontrarse con sus familias. Este retorno se daba sin ningún tipo de intervención institucional que permitiera hallar soluciones al problema que había motivado el alejamiento, por lo que en la mayoría de los casos se trataba de un retorno a una situación de vulnerabilidad. Con esta

²³ “Sistematización del trabajo del Hogar La Barca”, Diego Silva y Pablo Domínguez. Serie de documentos de trabajo de UNICEF Uruguay.

comprobación como punto de partida, la institución redefinió su marco de intervención y elaboró en 1999 un nuevo proyecto que fue aprobado por INAU en el año 2000. Así comenzó a trabajar en dos áreas, Atención a NNA y sus familias, y Autonomía anticipada de jóvenes de entre 17 y 20 años.

66. En este marco, especialmente ante la implementación de este último dispositivo, INAU y MIDES convocan al Hogar para diseñar un proyecto de egreso destinado a los NNA con perfil calle extrema. En 2010 comienza a funcionar el dispositivo que inicialmente cuenta con un cupo de 10 NNA. Si bien el proyecto tiene varios objetivos relacionados con los NNA en situación de calle, su finalidad última es generar los mecanismos adecuados para que los adolescentes egresen de manera satisfactoria del sistema de atención.

2.1.3.10. IGLESIA ANGLICANA DEL URUGUAY

67. La Iglesia Anglicana del Uruguay²⁴ tiene el objetivo de fortalecer a las comunidades en el compromiso con la nueva humanidad, integral y armónica, para lograr así la transformación de las estructuras sociales injustas. Actualmente gestiona el proyecto calle denominado “Posada de Belén”.
68. “Posada de Belén” atiende integralmente en tiempo completo a niños y adolescentes de entre 12 y 18 años de edad que se encuentren en situación de calle. Su objetivo es *“potenciar sus capacidades, su red familiar y social, amén de revertir la situación de vulnerabilidad”*²⁵. Para ello se trabaja sobre la base de un proyecto personal que incluye al núcleo de convivencia y desde allí se monitorea el proceso, los logros, y se evalúa la posibilidad de egreso.

2.1.3.11. LUNA NUEVA²⁶

69. Luna Nueva es una ONG creada en 1997. Entre otros objetivos, apunta a colaborar *“con el fortalecimiento de políticas públicas que tiendan a la necesaria justicia social, económica y política, la igualdad de las relaciones de género, el reconocimiento de la diversidad cultural y la convivencia armónica con el medioambiente”*. Su principal zona de cobertura es el área metropolitana y la Ciudad de la Costa. Dos son los proyectos calle que actualmente gestiona: “Zumbador” y “Mamboretá”.
70. El proyecto “Zumbador” funciona desde 2008 en la zona de Paso Carrasco (Canelones). Su principal objetivo es *“promover la inclusión de NNA y sus familias en espacios de protección de derechos”*. Para ello, brinda la oportunidad de acceder a ámbitos de creación y expresión, ofreciendo orientación y fomentando la participación de esta población. Las actividades desarrolladas envuelven talleres expresivos y recreativos, recorridas, seguimiento individual, orientación familiar, apoyo educativo y gestiones y coordinaciones interinstitucionales.
71. “Mamboretá”, por su parte, es un Centro Juvenil con Equipo Puente. Allí concurren desde mayo de 2008 adolescentes mayores de 12 años. Su zona de influencia es Ciudad de la Costa. En el Centro se llevan adelante actividades recreativas que apuntan fundamentalmente a la integración y la reinserción de los niños en el sistema

²⁴ <http://uruguay.anglican.org/>

²⁵ <http://www.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=6239&site=1&channel=blog>

²⁶ <http://www.vozyvos.org.uy/index.php/banco-de-fuentes/2586-proyecto-zumbador>

educativo. Su objetivo primordial consiste en *“reintegrar a los NNA en el circuito social y tender puentes entre ellos”*.

2.1.3.12. NUESTRO HOGAR²⁷

72. La Asociación “Nuestro Hogar” nace en el año 1999 para brindar atención a NNA en distintas situaciones de vulnerabilidad, especialmente en situación de calle. Entre otras actividades desarrolladas por el proyecto se destacan el contacto con las familias para analizar posibles soluciones a la mendicidad y/o situación de calle de los NNA, el apoyo y acompañamiento a los NNA para lograr un mejor desempeño escolar, la coordinación de acciones con la escuela o liceo al que asiste el NNA y la realización de talleres didácticos y actividades deportivas.

2.1.3.13. RESCATANDO SONRISAS²⁸

73. “Rescatando Sonrisas” es una asociación civil que nació en 1998 en el departamento de Maldonado y cuyo objetivo radica en *“promover el desarrollo integral de NNA en situación de calle, posibilitar el acceso a un nivel de vida más digno en el marco de sus derechos, potenciando e involucrando los recursos comunitarios dirigidos a la niñez y la familia”*.
74. En 1999 firma un convenio con INAU con el que se potencia la atención a los NNA en situación de calle. Los objetivos son variados, entre ellos se destacan la generación de propuestas educativas alternativas a la educación formal, la promoción y la consolidación de la inclusión, el fortalecimiento del núcleo familiar como referencia afectiva y de apoyo, el potenciamiento de las capacidades y la sensibilización de la comunidad en torno a esta problemática.

2.1.3.14. VIDA Y EDUCACIÓN²⁹

75. Esta asociación civil fue fundada en el año 1989 y tiene como objetivos *“el desarrollo de actividades educativas tendientes a la promoción y defensa de los derechos de los NNA, el estudio de la situación de la infancia y adolescencia en Uruguay y la sistematización y propuesta de modelos alternativos de atención, y la formación de actores sociales comprometidos con la problemática”*. Dos son los proyectos gestionados por Vida y Educación especializados en la atención a la situación de calle: El Farol (Gestión Mixta) y Cruz del Sur.
76. El proyecto “Cruz del Sur” opera desde 1995 y su objetivo general es *“modificar las situaciones de calle de los NNA a través de respuestas educativas personalizadas que apoyen el desarrollo de sus potencialidades y les permitan su participación protagónica en los procesos personales de cambio, y mediante acciones familiares y comunitarias tendientes a construir entornos adecuados para el ejercicio pleno de la ciudadanía y de los derechos”*. Para alcanzarlo, la propuesta del proyecto incluye la presencia activa de educadores en zonas de concentración de NNA en situación de calle, recorridas callejeras, desarrollo de propuestas educativas para cada niño y con cada familia de

²⁷ No se pudo acceder a medios oficiales, por lo que se recurrió a notas de prensa. http://www.elpais.com.uy/05/07/12/pciuda_162756.asp

²⁸ En base a <http://www.vozyvivos.org.uy/index.php/banco-de-fuentes/2569-proyecto-calle-rescatando-sonrisas>.

²⁹ En base a <http://vidaeducacion.org/>

origen, actividades planificadas en el local del proyecto y coordinaciones y articulación con servicios y recursos orientados a la niñez y la familia.

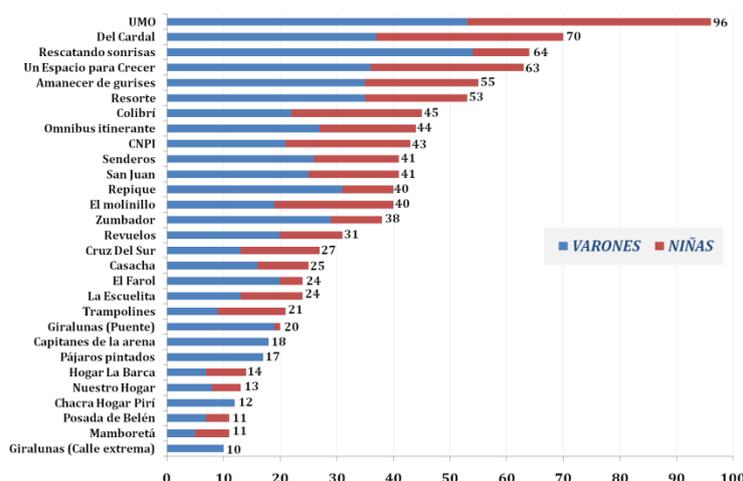
2.2. POBLACIÓN ATENDIDA

77. Esta sección recoge la descripción y caracterización de la población atendida por el sistema de respuestas. El análisis es realizado mediante dos aproximaciones: una primera centrada en el padrón actual de NNA atendidos, y una segunda que lo hace en el total de NNA atendidos en el transcurso del año 2011.

2.2.1. PADRÓN ACTUALMENTE ATENDIDO

78. Actualmente, la población de NNA atendidos asciende aproximadamente a 1.011³⁰, de los cuales 644 son varones (63,7%) y 367 niñas (36,3%). El siguiente gráfico recoge el detalle de población atendida por proyecto y sexo³¹.

Gráfico 1. NNA atendidos por cada proyecto y género.



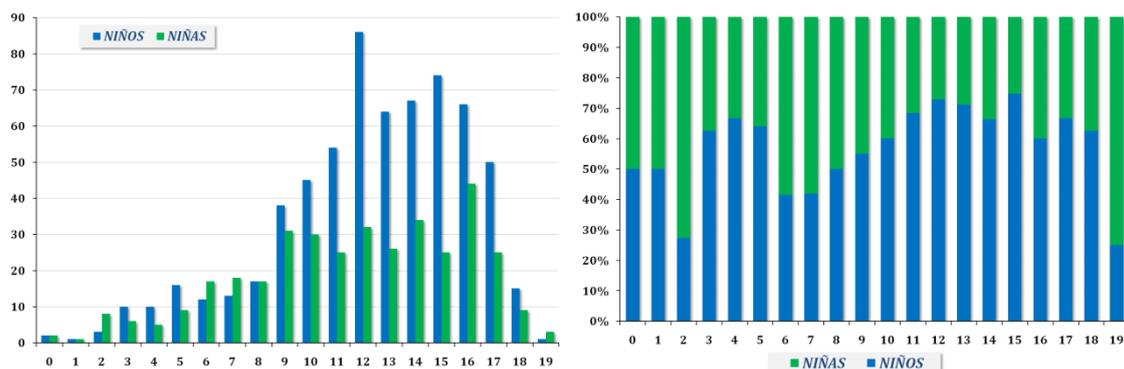
Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

79. La edad promedio de los NNA atendidos es 12,05 años (12,34 para los varones y 11,55 para las niñas). El rango etario de 9 a 17 años acumula el 80,7% de los casos (84,5% para los varones y 74,1% para las niñas), lo que denota que las atenciones se concentran predominantemente en la etapa preadolescente y adolescente de la vida de los NNA.

³⁰ Se contabilizaron solamente los NNA que tenían número de registro SIPI al momento de relevo de información. La información fue extraída del SIPI en el transcurso del mes de setiembre de 2012.

³¹ En el padrón de UMO se incluyen casos derivados y en proceso de atención. Estos últimos son aproximadamente el 25% del padrón.

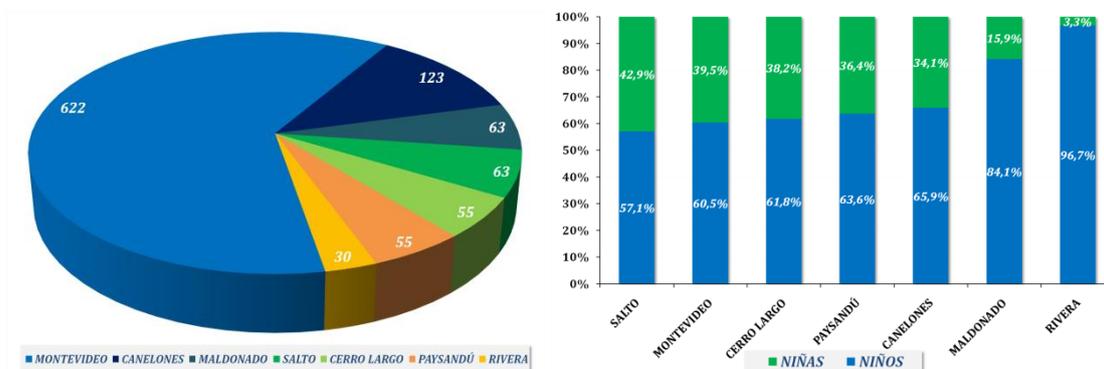
Gráfico 2. Nº de NNA atendidos por edad y sexo (Izq.) y Estructura de edades por sexo (Der.).



Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

80. Montevideo concentra el 61,52% de los NNA atendidos, Canelones el 12,17%, Maldonado y Salto el 6,23% cada uno, Cerro Largo y Paysandú el 5,44% cada uno y Rivera el 2,97%.

Gráfico 3. Nº de NNA atendidos según zona de incidencia (Izq.) y proporción de varones y niñas según zona de incidencia (Der.).



Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

81. Rivera es el departamento que presenta el promedio de edad más elevado en los NNA atendidos (14,3 años). Contrariamente, Cerro Largo presenta el promedio de edad más bajo (10,8 años) y la mayor participación de menores de 10 años de edad en la población atendida. Algunos de estos niños pueden estar en Centros Juveniles (en particular en Rivera y Cerro Largo), lo que podría estar produciendo variaciones en los promedios. Lamentablemente el padrón no discrimina claramente estos casos.

Cuadro 1. Edad promedio de los NNA según Zona de incidencia

ZONA DE INCIDENCIA	Nº NNA ATENDIDOS	EDAD PROMEDIO	% DE NNA CON < 10 AÑOS DE EDAD
CERRO LARGO	55	10,8	34,5%
MONTEVIDEO	622	11,8	26,4%
CANELONES	123	12,3	22,8%
SALTO	63	12,7	11,1%
MALDONADO	63	12,7	15,9%
PAYSANDÚ	55	12,9	14,5%
RIVERA	30	14,3	0,0%
TOTAL	1.011	12,05	23,3%

Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

82. Si suponemos que todos los NNA pertenecientes a los proyectos de tiempo completo son calle extrema³², la población con este perfil representa el 13,6% del total de los NNA atendidos. La edad promedio (14,4 años) y el grado de masculinización (81,02%) son más elevados en esta población que en la que presenta perfil calle (11,69 años y 60,98% respectivamente).

Cuadro 2. Proyectos que atienden perfil Calle Extrema.

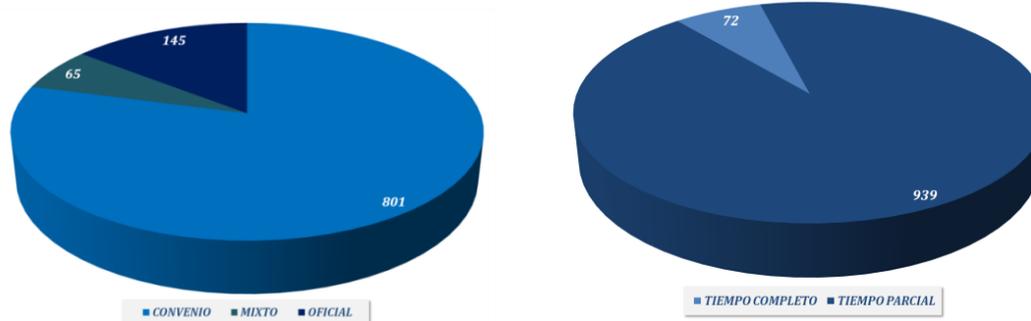
PROYECTO	Nº DE NNA ATENDIDOS	MODALIDAD DE ATENCIÓN	MODALIDAD DE GESTIÓN
Revuelos	31	Parcial	Mixto
El Farol	24	Parcial	Mixto
Giralunas (Calle extrema)	10	Parcial	Mixto
Capitanes de la arena	18	Completo	Convenio
Pájaros pintados	17	Completo	Convenio
La Barca	14	Completo	Convenio
Chacra Hogar Pirí	12	Completo	Convenio
Posada de Belén	11	Completo	Convenio
TOTAL	137	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

83. Desagregando la población de acuerdo a la modalidad de gestión interviniente, el 79,23% de los NNA son atendidos en proyectos conveniados, el 14,34% en oficiales y el 6,43% en mixtos. El 92,88% de los NNA son atendidos en proyectos de tiempo parcial (7,12% en tiempo completo).

³² La información recibida no discrimina entre perfiles calle y calle extrema al interior de los proyectos de tiempo completo. Este supuesto hace que la población con perfil calle extrema se encuentre sobreestimada en el análisis.

Gráfico 4. NNA Atendidos por modalidad de gestión (Izq.) y por modalidad de atención (Der.)



Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

84. De los NNA atendidos en convenios (801 NNA), el 63,9% son varones y la edad promedio asciende a 12,17, cifras muy similares a las registradas para el total de la población (63,7% y 12,05 respectivamente). El 8,99% de los NNA atendidos en proyectos conveniados lo es en modalidad de tiempo completo, mientras que el restante 91,01% lo es en tiempo parcial.

Tabla 4. Caracterización de los NNA atendidos en convenios según modalidad de atención.

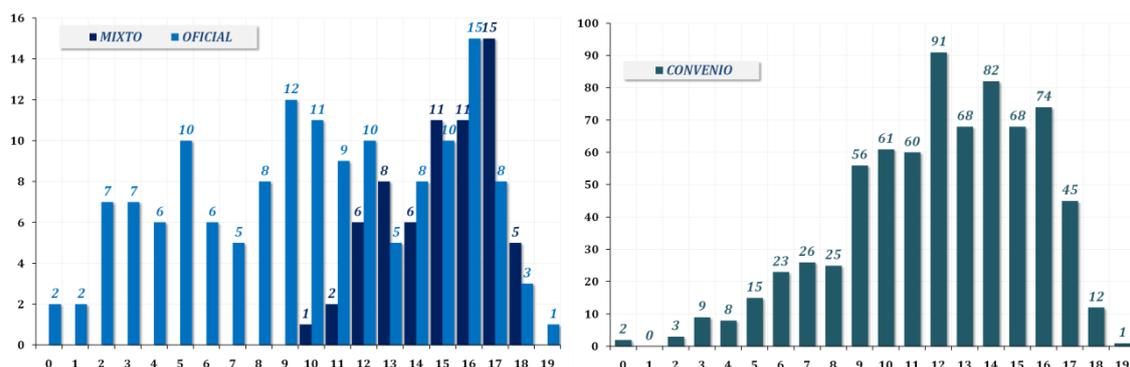
MODALIDAD	SEXO		EDAD PROMEDIO	% DE NNA ENTRE 9 Y 17 AÑOS
	NIÑOS	NIÑAS		
Tiempo Parcial	61,87%	38,13%	12,02	82,99%
Tiempo Completo	84,7%	15,3% ³³	13,74	91,7%
TOTAL CONVENIOS	63,9%	36,1%	12,17	83,4%

Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

85. Los proyectos oficiales intervienen únicamente en modalidad de tiempo parcial. Su padrón está conformado por 145 NNA (56,57% son varones y 43,43% son niñas). La edad promedio de los NNA se aproxima a los 10,06 años. En comparación con los proyectos conveniados de tiempo parcial, los oficiales presentan una menor edad promedio y una menor proporción de varones. La atención oficial exhibe también una mayor dispersión en las edades de los NNA atendidos. El tramo etario entre 9 y 17 años acumula solamente el 60,7% de los NNA atendidos, cifra que asciende al 82,99% en el caso de los convenios de tiempo parcial.

³³ El bajo porcentaje de mujeres era esperable ya que tres de los cinco convenios de tiempo completo atienden solamente a varones: “Chacra Hogar Pirí”, “Pájaros Pintados” y “Capitanes de la arena”.

Gráfico 5. Nº de NNA atendidos en tiempo parcial por edad y por modalidad de gestión.



Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

86. Los proyectos mixtos atienden a 65 NNA (76,9% son varones y 23,1% son niñas), todos mayores de 10 años. La edad promedio se sitúa en los 15,05 años, cifra superior al que se registra en los proyectos oficiales (10,06) y conveniados (12,02).
87. Los proyectos con equipo puente para la atención de NNA en situación de calle cuentan actualmente con un padrón de 65 NNA. Mientras que “Mamboretá” y “Giralunas” (puente) atienden un perfil visiblemente más adolescente, “Nuestro Hogar” y “Trampolines” poseen un perfil más vinculado a la niñez avanzada o pre adolescencia. “Mamboretá” y “Trampolines” son los dos proyectos del sistema de atención que poseen mayor proporción de niñas.

Cuadro 3. NNA atendidos en Proyectos con equipo puente.

PROYECTO	NIÑAS	VARONES	Nº DE NNA ATENDIDOS	EDAD PROMEDIO	PERFIL
Mamboretá	6	5	11	15,82	Centro Juvenil
Giralunas (Puente)	1	19	20	15,05	Centro Juvenil
Nuestro Hogar	5	8	13	10,76	Club de Niños
Trampolines	12	9	21	9,95	Club de Niños
TOTAL GENERAL	24	41	65	12,67	-

Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

Ilustración 6. Desagregación del padrón de NNA actualmente atendido según modalidad de gestión, modalidad de atención y perfil.

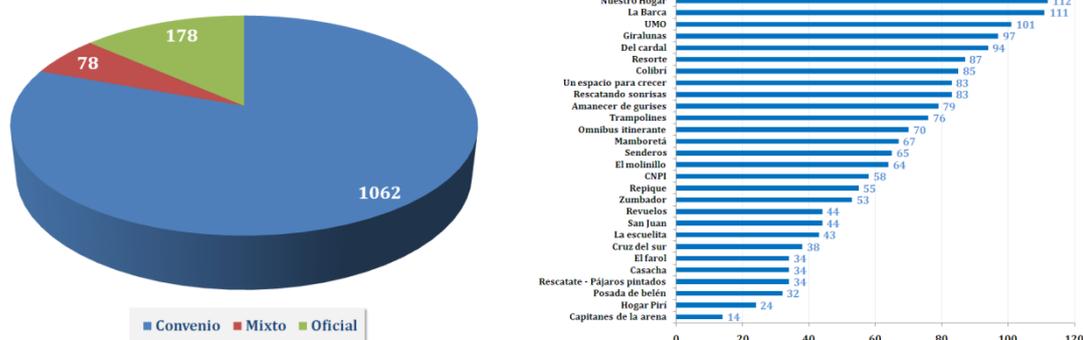


Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

2.2.2. PADRÓN ATENDIDO DURANTE EL AÑO 2011

88. Para hacer el análisis más comprehensivo, a continuación se describe la población atendida en el transcurso del año 2011³⁴. En este lapso, los proyectos calle atendieron un total de 1.705 NNA (61,8% correspondieron a niños y 38,2% a niñas)³⁵. Dado que se obtuvo información correspondiente a la totalidad de NNA atendidos por Clubes de Niños con puente, Centros Juveniles con puente y “Hogar La Barca”, se opta por no incluir a estos proyectos en el análisis pues se estaría sobreestimando la población atendida (los NNA en situación de calle constituyen un sub grupo pequeño de dichos proyectos). Al excluirlos, se obtiene que los proyectos calle atendieron un total de 1.268 NNA durante 2011 (62,9% correspondieron a niños y 37,1 a niñas), para los que se registran 1.318 intervenciones (o sea, 50 NNA fueron doblemente atendidos o cambiaron de proyecto en el transcurso del año).
89. El 80,6% de las intervenciones (1.318) fueron realizadas por proyectos en modalidad convenio, mientras que el restante 19,4% lo fueron por proyectos oficiales y mixtos (13,5% y 5,9% respectivamente).

Gráfico 6. (Izq.) Intervenciones por modalidad durante 2011³⁶. (Der.) Intervenciones por proyectos durante 2011^{37 38}.



Fuente: Elaboración propia en base a información de SIPI.

90. Las intervenciones correspondientes al perfil calle extrema³⁹ representaron un 13,8% de las intervenciones totales. El porcentaje de intervenciones a varones asciende al 84,62% en el perfil calle extrema, muy superior al constatado para las vinculaciones en general (63,51%). Este resultado era esperable ya que “Rescatate – Pájaros Pintados”, “Hogar Pirí” y “Capitanes de la arena” (todos Calle Extrema) atienden solamente a varones. Una muy amplia mayoría de las intervenciones tuvieron lugar bajo la modalidad de tiempo parcial (92,11%). Cuando se analiza la distribución

³⁴ La información en base a la cual se efectúa el análisis refiere al año 2011. Ello supone contemplar proyectos que ya no existen y no considerar otros que fueron implementados con posterioridad.

³⁵ Para los 1.705 NNA atendidos se registra un total de 1.781 intervenciones, lo que arroja que 76 NNA fueron doblemente atendidos o cambiaron de proyecto en el transcurso del año de referencia.

³⁶ No incluye a “La Barca”, “Trampolines”, “Nuestro Hogar”, “Mamboretá” y “Giralunas”.

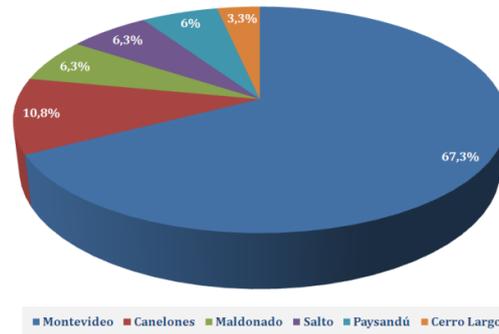
³⁷ Incluye todos los proyectos.

³⁸ Durante 2011, el proyecto “Rescatate” dejó de estar operativo, lo que dio lugar al surgimiento de “Pájaros Pintados. Este proyecto es referenciado en el análisis como “Rescatate - Pájaros Pintados”.

³⁹ Intervenciones correspondientes a los proyectos El Farol, Revuelos, Chacra Hogar Pirí, Capitanes de la Arena, Rescatate -Pájaros Pintados y Posada de Belén.

geográfica de las intervenciones, se constata que Montevideo acapara el 67,3% de las mismas.

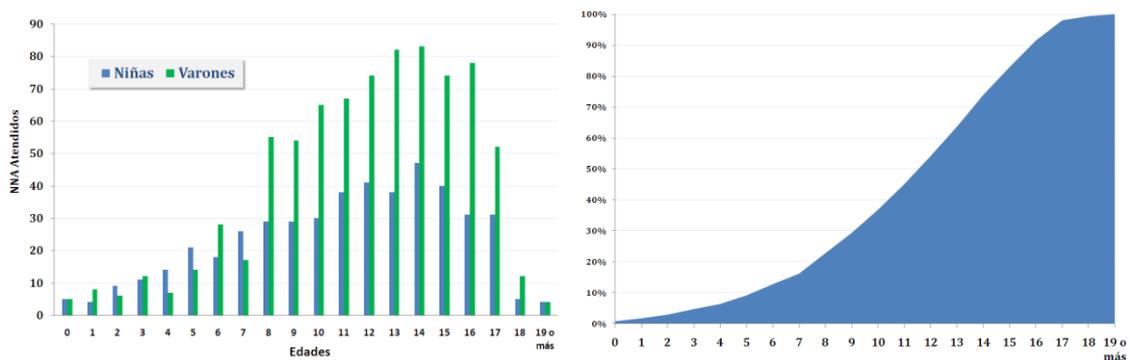
Gráfico 7. Participación relativa (%) de los departamentos en las intervenciones a NNA en situación de calle en el transcurso del año 2011⁴⁰.



Fuente: Elaboración propia en base a información de SIPI.

91. Aproximadamente el 75% de los NNA (1.268) pertenecía a la franja etaria de entre 6 y 15 años, porcentaje que se mantiene al desagregar por sexo (73% de las niñas y el 75% de los niños). Los tramos etarios más bajos acumulan un escaso porcentaje de los casos. Particularmente, el 9% de los NNA tenían cinco o menos años de edad en 2011, lo que demostraría que los NNA atendidos poseen un perfil más pre adolescente y adolescente.

Gráfico 8. (Izq.) NNA Atendidos por edad y sexo durante 2011⁴¹. (Der.) Frecuencia acumulada de los NNA por edades^{42,43}



Fuente: Elaboración propia en base a información de SIPI.

92. Del total de 1.062 intervenciones efectuadas bajo la modalidad convenio, el 63,09% correspondió a intervenciones sobre varones, cifra similar a la que se registra si se contemplan todas las modalidades (63,51%).

⁴⁰ No incluye a “La Barca”, “Trampolines”, “Nuestro Hogar”, “Mamboretá” y “Giralunas”.

⁴¹ No incluyen a “La Barca”, “Trampolines”, “Nuestro Hogar”, “Mamboretá” y “Giralunas”.

⁴² No incluyen a “La Barca”, “Trampolines”, “Nuestro Hogar”, “Mamboretá” y “Giralunas”.

⁴³ El tramo de edad “19 o más” corresponde a NNA para los que determinados centros solicitaron prórroga de atención aún cuando fue superado el límite de 18 años. Esto se da mayoritariamente en los proyectos de tiempo completo.

Tabla 5. Intervenciones en proyectos conveniados⁴⁴.

PROYECTOS	MODALIDAD	PERFIL	NIÑOS	NIÑAS	INTERVENCIONES
Del Cardal	Tiempo Parcial	Calle	52	42	94
Resorte	Tiempo Parcial	Calle	54	33	87
Colibrí	Tiempo Parcial	Calle	40	45	85
Rescatando Sonrisas	Tiempo Parcial	Calle	62	21	83
Un Espacio para Crecer	Tiempo Parcial	Calle	54	29	83
Amanecer de Gurises	Tiempo Parcial	Calle	56	23	79
Ómnibus Itinerante	Tiempo Parcial	Calle	42	28	70
Senderos	Tiempo Parcial	Calle	42	23	65
El Molinillo	Tiempo Parcial	Calle	33	31	64
CNPI	Tiempo Parcial	Calle	28	30	58
Repique	Tiempo Parcial	Calle	33	22	55
Zumbador	Tiempo Parcial	Calle	39	14	53
San Juan	Tiempo Parcial	Calle	24	20	44
Cruz Del Sur	Tiempo Parcial	Calle	17	21	38
Rescatate -Pájaros Pintad.	Tiempo Completo	Calle; Calle Extrema	34	0	34
Posada de Belén	Tiempo Completo	Calle; Calle Extrema	22	10	32
Chacra Hogar Pirí	Tiempo Completo	Calle; Calle Extrema	24	0	24
Capitanes de la Arena	Tiempo Completo	Calle; Calle Extrema	14	0	14
TOTAL	N/A	N/A	670	392	1.062

Fuente: Elaboración propia en base a información de SIPI.

93. Un 9,79% de las intervenciones en la modalidad convenios se correspondió con el perfil calle extrema, lo que representa una participación inferior a la que se constata para la población total. El grado de masculinización del perfil calle extrema atendido por convenios es semejante al general. En lo que respecta a las intervenciones correspondientes al perfil calle, un 60,13% correspondieron a varones y un 39,87% a mujeres. El tramo de edad donde se registra la mayor cantidad de atenciones es entre 6 y 15 años (77,6% de los niños y 76,17% de las niñas).
94. Al analizar las atenciones por departamento, 631 fueron realizadas en proyectos conveniados del departamento de Montevideo (59% del total bajo la modalidad de convenios), 142 NNA en proyectos conveniados de Canelones (13,3%) y 289 NNA (27,2%) en proyectos del resto del interior (Cerro Largo, Maldonado, Paysandú, Rivera y Salto). La siguiente tabla resume información referente a población atendida mediante convenio según perfil y departamento.

Tabla 6. Proyectos en convenio según perfil y zona de impacto⁴⁵.

NNA ATENDIDOS	PROYECTO CALLE			PROYECTO CALLE EXTREMA	
	MONTEVIDEO	CANELONES	RESTO DEL INTERIOR	MONTEVIDEO	CANELONES
TOTAL	551	118	289	80	24
Varones	299	81	196	70	24
Niñas	252	37	93	10	0

Fuente: Elaboración propia en base a información de SIPI

95. Por su parte, los proyectos oficiales realizaron 178 intervenciones durante 2011. En todos los casos existe una mayor participación relativa de las intervenciones sobre varones: "Casacha" (79,4%), "La Escuelita" (67,4%) y "UMO" (50,5%). El 66,3% de las

⁴⁴ No incluyen a "La Barca", "Trampolines", "Nuestro Hogar", "Mamboretá" y "Giralunas".

⁴⁵ No incluyen a "La Barca", "Trampolines", "Nuestro Hogar", "Mamboretá" y "Giralunas".

intervenciones totales bajo esta modalidad se realizaron sobre NNA de entre 6 y 15 años (75,7% de los niños y 52,1% de las niñas).

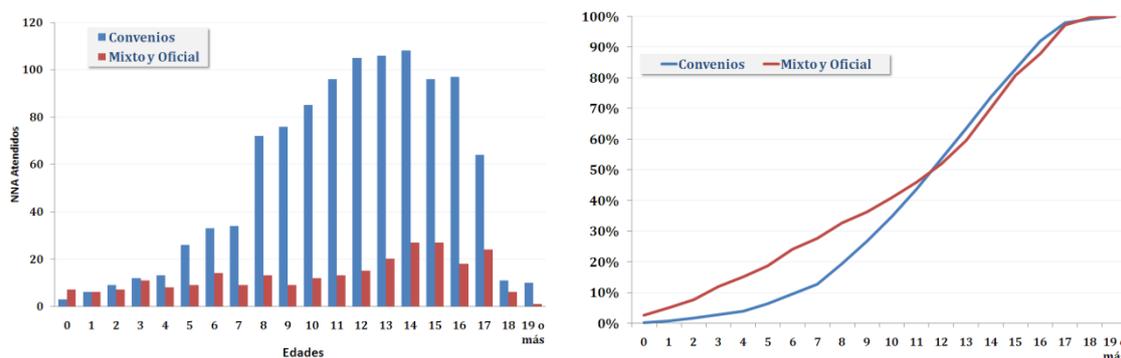
Tabla 7. Intervenciones en Proyectos Oficiales y Mixtos⁴⁶.

PROYECTOS	GESTIÓN	ATENCIÓN	PERFIL	DEPARTAMENTO	INTERVENCIONES
La Escuelita	Oficial	Parcial	Calle	Montevideo	43
Casacha	Oficial	Parcial	Calle	Montevideo	34
UMO	Oficial	N/A	Calle	Montevideo	101
Revuelos	Mixto	Parcial	Calle Extrema	Montevideo	44
El Farol	Mixto	Parcial	Calle Extrema	Montevideo	34

Fuente: Elaboración propia en base a información de SIPI.

96. Los proyectos mixtos presentan la particularidad de que todos atienden población con perfil calle extrema. Durante el año 2011, sin contar a Giralunas, fueron 78 las intervenciones realizadas bajo este perfil, con una considerable predominancia masculina (76,9%).

Gráfico 9. (Izq.) Intervenciones según tramo etario y modalidad de gestión⁴⁷. (Der.) Frecuencias acumuladas de los NNA por edades y modalidad de atención⁴⁸.



Fuente: Elaboración propia en base a información de SIPI.

2.3. CUADROS TÉCNICOS

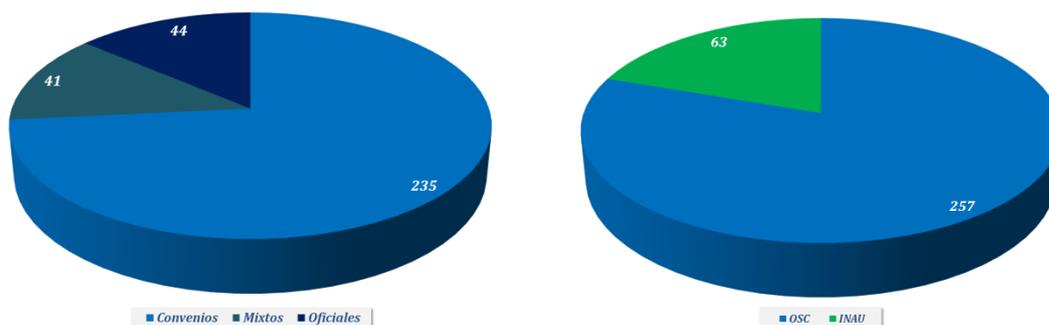
97. En total, los proyectos involucrados en la atención a NNA en situación de calle emplean a 320 personas. De ellas, un 73,44% se desempeña en proyectos conveniados y un 26,56% lo hace en proyectos oficiales y mixtos (13,75% y 12,81% respectivamente). Las OSC aportan el 80% de los recursos humanos, mientras que el restante 20% corresponde a funcionarios de INAU.

⁴⁶ No incluyen a "La Barca", "Trampolines", "Nuestro Hogar", "Mamboretá" y "Giralunas".

⁴⁷ No incluyen a "La Barca", "Trampolines", "Nuestro Hogar", "Mamboretá" y "Giralunas".

⁴⁸ No incluyen a "La Barca", "Trampolines", "Nuestro Hogar", "Mamboretá" y "Giralunas".

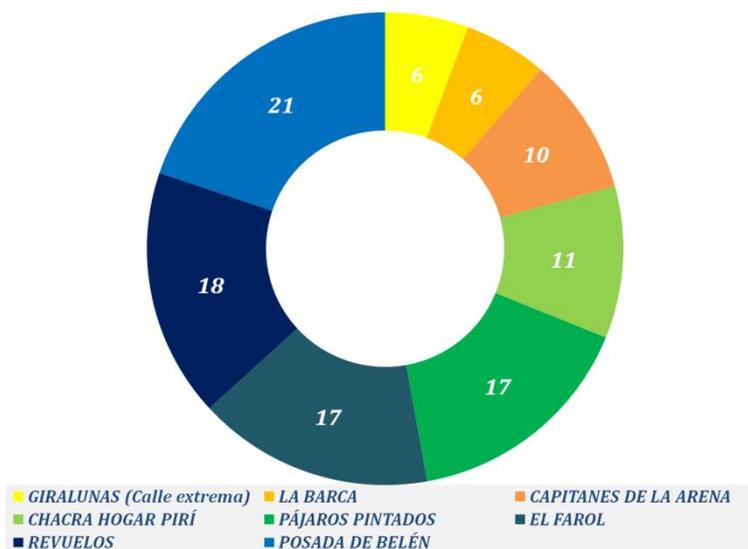
Gráfico 10. Cantidad de funcionarios por modalidad de atención (Izq.) y por organismo de origen (Der).



Fuente: Elaboración propia en base a información del Programa Calle y rendiciones de cuenta de los proyectos conveniados.

98. Los proyectos que atienden al perfil Calle Extrema emplean prácticamente un tercio de los recursos técnicos disponibles (106 de 316), mientras que atienden actualmente al 13,6% de los NNA. No se constatan mayores divergencias entre los proyectos de captación, aunque entre los proyectos de convivencia se aprecia una mayor dispersión en términos de recursos empleados (con un máximo de 21 y un mínimo de 10).

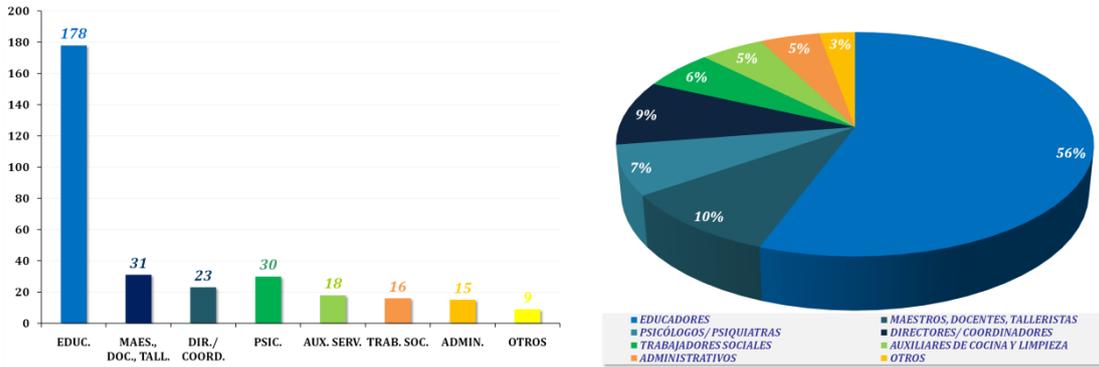
Gráfico 11. Personal de los proyectos que atienden al perfil Calle Extrema.



Fuente: Elaboración propia en base a información del Programa Calle, rendiciones de cuenta de los proyectos conveniados, y consultas a los respectivos proyectos.

99. Algo más del 50% del personal total desempeña funciones de vínculo continuo y personalizado con los NNA (educadores y operadores calle). Los maestros, docentes y talleristas, que en general se vinculan a actividades de apoyo y acompañamiento escolar a los sujetos de derecho, representan el 10% de los funcionarios, mientras que los psicólogos / psiquiatras y trabajadores sociales constituyen el 7% y 6% del personal técnico respectivamente. Las funciones de dirección, coordinación y auxiliares (administración, limpieza, cocina, seguridad, entre otras) absorben el 14% de los recursos.

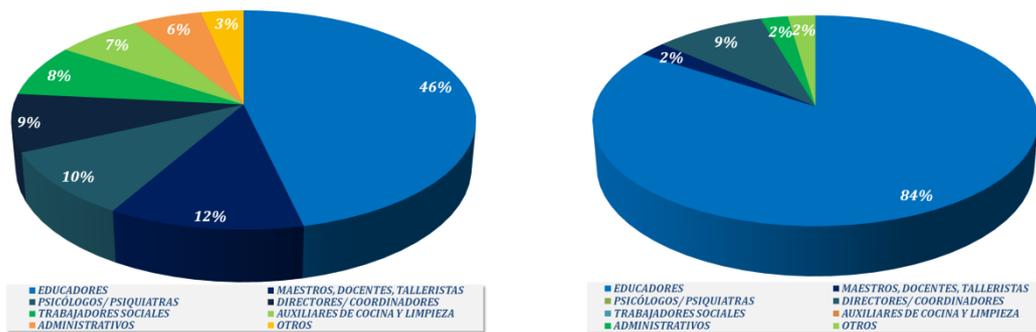
Gráfico 12. (Izq.) Funcionarios según perfiles (total). (Der.) Participación relativa de los perfiles en el total de funcionarios.



Fuente: Elaboración propia en base a información del Programa Calle y rendiciones de cuenta de los proyectos conveniados, y consultas a los respectivos proyectos.

100. Si se analizan comparativamente la estructura de cargos de las modalidades convenios y oficial, es posible notar que el peso de los educadores y operadores en la segunda prácticamente duplica al porcentaje que representan en la primera. Ello podría obedecer a falta de desagregación en la información brindada, aunque podría tener relación con la serie de servicios transversales con los que INAU cuenta (salud y educación por ejemplo) y que hacen innecesario asignar recursos específicos a la problemática de calle. La modalidad mixta cuenta con una estructura por cargos similar a la de la modalidad oficial.

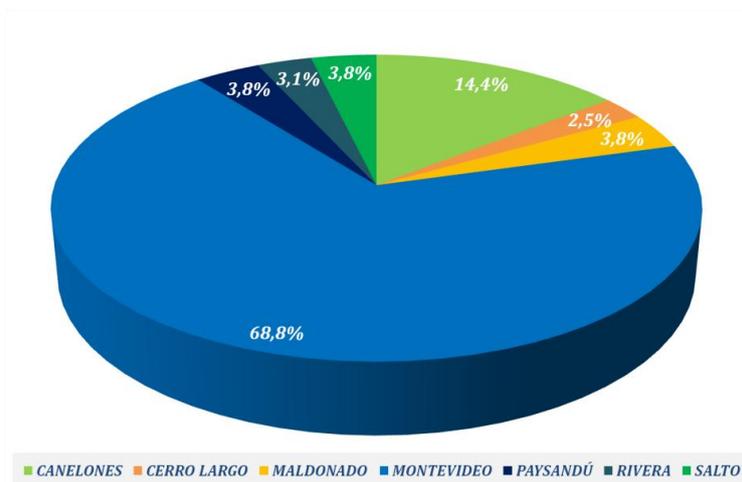
Gráfico 13. Estructura de cargos en la modalidad convenios (Izq.) y oficial (Der.).



Fuente: Elaboración propia en base a información del Programa Calle, rendiciones de cuenta de los proyectos conveniados y consultas a los respectivos proyectos.

101. Contemplando la dimensión geográfica, el departamento de Montevideo concentra una amplia mayoría de los recursos técnicos disponibles. Ello hace que su número de funcionarios por proyecto (12,9) se ubique por encima del promedio del sistema (11,42).

Gráfico 14. Distribución de funcionarios por departamentos.

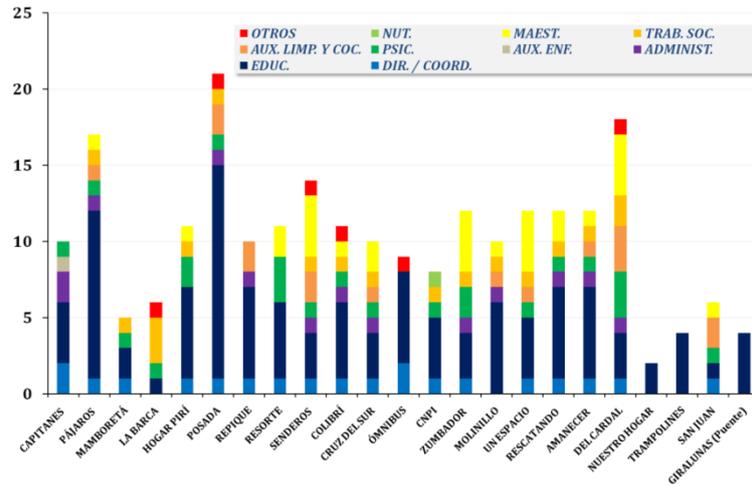


Fuente: Elaboración propia en base a información del Programa Calle, rendiciones de cuenta de los proyectos conveniados, y consultas a los respectivos proyectos.

102. La distribución relativa de funcionarios según departamento debería guardar cierta relación con la participación de cada departamento en la atención a NNA en situación de calle. Sin embargo, ningún departamento muestra participaciones semejantes en los indicadores. Solamente en los casos de Montevideo y Canelones se cumple que la primera relación supera a la segunda. En lo que refiere a la modalidad de atención, los proyectos oficiales y los mixtos concentran mayores porcentajes de funcionarios que de NNA atendidos, situación contraria a lo que acontece en la modalidad convenios (atiende actualmente un 79,23% de los NNA y cuenta con el 73,44% de los funcionarios totales). Ello redunda en indicadores promedio de NNA por funcionarios mayores a la media del sistema (3,16 NNA por funcionario) en el caso de la modalidades convenios (3,41 NNA por funcionario) y oficial (3,30), y menor en la modalidad mixta (1,59 NNA por funcionario).
103. Los proyectos conveniados cuentan en promedio con aproximadamente 10,2 funcionarios y no se registran grandes diferencias entre ellos⁴⁹. En general, los proyectos de tiempo completo son los que cuentan con cuadros técnicos más numerosos.

⁴⁹ En caso de ajustarse las cifras de algunos proyectos contemplando únicamente sus recursos abocados a calle.

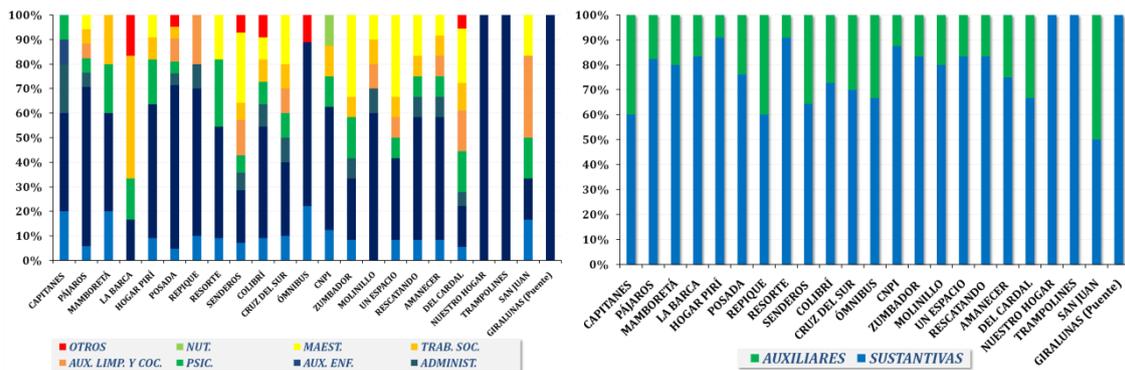
Gráfico 15. Funcionarios desagregados por cargo desempeñado en proyectos conveniados.



Fuente: Elaboración propia en base a información del Programa Calle, rendiciones de cuenta de los proyectos conveniados y consultas a los respectivos proyectos.

104. En todos los proyectos conveniados las funciones sustantivas representan el 50% o más de las respectivas estructuras de cargos. El peso de las funciones auxiliares es significativo en los proyectos de menor escala.

Gráfico 16. Estructuras de cuadros técnicos desagregadas por cargo (Izq.) y por funciones sustantivas y de apoyo en los proyectos conveniados (Der.).



Fuente: Elaboración propia en base a información del Programa Calle, rendiciones de cuenta de los proyectos conveniados y consultas a los respectivos proyectos.

Tabla 8. Dotación de RRHH de proyectos en convenio⁵⁰.

	DIR. / COORD.	EDUC.	ADMINIST.	AUX. ENF.	PSIC.	AUX. LIMP. Y COC.	TRAB. SOC.	MAEST.	NUT.	OTROS	TOTAL
CAPITANES DE LA ARENA	2	4	2	1	1						10
PÁJAROS PINTADOS	1	11	1		1	1	1	1			17
MAMBORETÁ	1	2			1		1				5
LA BARCA		1			1		3			1 ⁵¹	6
CHACRA HOGAR PIRÍ	1	6			2 ⁵²		1	1			11
POSADA DE BELÉN	1	14	1		1	2	1			1	21
REPIQUE	1	6	1			2					10
EL RESORTE	1	5			3			2			11
SENDEROS	1	3	1		1	2	1	4 ⁵³		1	14
COLIBRÍ	1	5	1		1		1	1		1	11
CRUZ DEL SUR	1	3	1		1	1	1	2 ⁵⁴			10
ÓMNIBUS ITINERANTE	2	6								1 ⁵⁵	9
CNPI	1	4			1		1		1		8
ZUMBADOR	1	3	1		2		1	4 ⁵⁶			12
EL MOLINILLO		6	1			1	1	1			10
UN ESPACIO PARA CRECER	1	4			1	1	1	4			12
RESCATANDO SONRISAS	1	6	1		1		1	2			12
AMANECER DE GURISES	1	6	1		1	1	1 ⁵⁷	1			12
DEL CARDAL	1	3	1		3	3	2	4 ⁵⁸		1	18
NUESTRO HOGAR		2									2
TRAMPOLINES		4									4
SAN JUAN	1	1					1	1		2 ⁵⁹	6
GIRALUNAS (Puente)		4									4
TOTAL	20	109	13	1	22	14	18	18	1	7	235

Fuente: Elaboración propia en base a información de División Convenios.

105. En lo que refiere a los proyectos oficiales, no existen divergencias significativas entre los cuadros técnicos de los tres proyectos existentes, aunque “La Escuelita” cuenta con más recursos y con algunos destinados a funciones de apoyo (por ejemplo, es el único que cuenta con un perfil administrativo). A su vez, al igual que “Casacha”, cuenta entre sus filas con una maestra. En el caso de los proyectos mixtos, se constatan diferencias entre la cantidad de recursos humanos con los que cuentan los proyectos capitalinos y el de Rivera. En lo que respecta a cargos, la totalidad de los proyectos presentan una abrumadora mayoría de educadores u operadores en sus estructuras.

⁵⁰ En base a las últimas rendiciones disponibles.

⁵¹ Socióloga.

⁵² Incluye una psiquiatra.

⁵³ Incluye talleristas.

⁵⁴ Se incluye un tallerista profesor.

⁵⁵ Chofer.

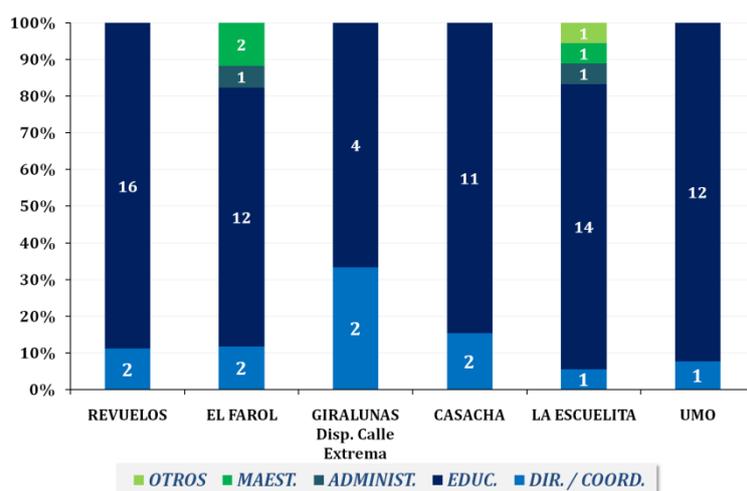
⁵⁶ Incluye tallerista profesora que también desempeña funciones de auxiliar de limpieza y cocina.

⁵⁷ Estudiante avanzado.

⁵⁸ Incluye maestros, docentes liceales y tallerista plástico.

⁵⁹ Talleristas

Gráfico 17. Funcionarios desagregados por cargo desempeñado.



Fuente: Elaboración propia en base a información del Programa Calle y rendiciones de cuenta de los proyectos conveniados.

Tabla 9. Cuadros técnicos de los Proyectos Oficiales (2012).

	CASACHA	LA ESCUELITA	UMO	TOTAL
ADMINISTRATIVO		1		1
COORDINADOR	1			1
DIRECTOR	1	1	1	3
EDUCADOR	11	14	12	37
MAESTRA		1		1
OTROS		1		1
TOTAL	13	18	13	44

Fuente: Elaboración propia en base a información de Programa Calle.

Tabla 10. Cuadros técnicos de proyectos Mixtos (2012)⁶⁰.

	REVUELOS		EL FAROL		GIRALUNAS		TOTAL
	ONG	INAU	ONG	INAU	ONG	INAU	
DIRECTOR		1		1			2
COORDINADOR	1		1		1	1	4
ADMINISTRATIVO			1				1
EDUCADOR	8	8	5	7	2	2	32
TALLERISTA			2				2
SUB TOTAL	9	9	9	8	3	3	41
TOTAL PROYECTO	18		17		6		41

Fuente: Elaboración propia en base a ONG's, rendiciones de cuenta de los proyectos conveniados y consultas a los respectivos proyectos.

2.4. RECURSOS ECONÓMICOS⁶¹

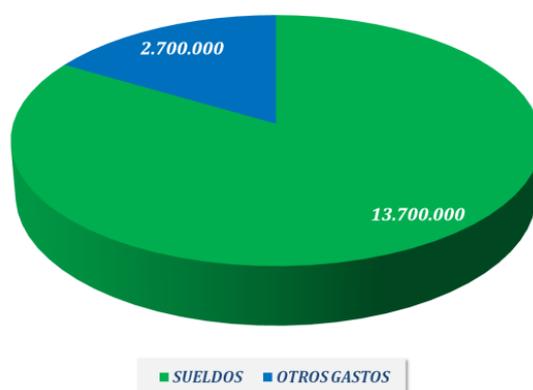
106. De acuerdo a estimaciones efectuadas por la División de Planeamiento y Presupuesto

⁶⁰ Los técnicos correspondientes a las ONG se obtuvieron a partir de las rendiciones elaboradas por los proyectos y consultas a los respectivos proyectos.

⁶¹ El análisis correspondiente a los proyectos conveniados se efectúa en base a las liquidaciones correspondientes al mes de mayo de 2012. Por ello, los datos relativos a la población atendida por cada proyecto pueden no coincidir con los manejados anteriormente.

de INAU, el costo anual total de los proyectos oficiales (2012) asciende a \$U 16,4 millones. Un 83,5% de dicho monto corresponde a remuneraciones de personal, mientras que el restante 16,5% se asigna a otros gastos (luz, agua, comunicaciones, alimentos, transporte, ropa, material didáctico, caja chica).

Gráfico 18. Estructura estimada de costos de la modalidad oficial (\$U). Año 2012.



Fuente: Elaboración propia en base a información de Planeamiento y Presupuesto de INAU.

107. Para aproximarnos a los costos de cada uno de los proyectos oficiales se procede a asignar los montos “remuneraciones” y “otros gastos” en función del porcentaje de funcionarios y NNA atendidos que cada proyecto representa sobre el total correspondiente a la modalidad oficial. Las siguientes tablas recogen las estimaciones efectuadas⁶².

Tabla 11. Costo anual de cada proyecto oficial en concepto de remuneraciones.

PROYECTO	FUNCIONARIOS	PONDERACIÓN	ASIG. ANUAL
CASACHA	13	0,30	4.047.727
LA ESCUELITA	18	0,41	5.604.545
UMO	13	0,30	4.047.727
TOTAL	44	1,00	13.700.000

Fuente: Elaboración propia en base a División de Planeamiento y Presupuesto y Programa Calle.

Tabla 12. Costo anual de cada proyecto oficial en concepto de otros gastos.

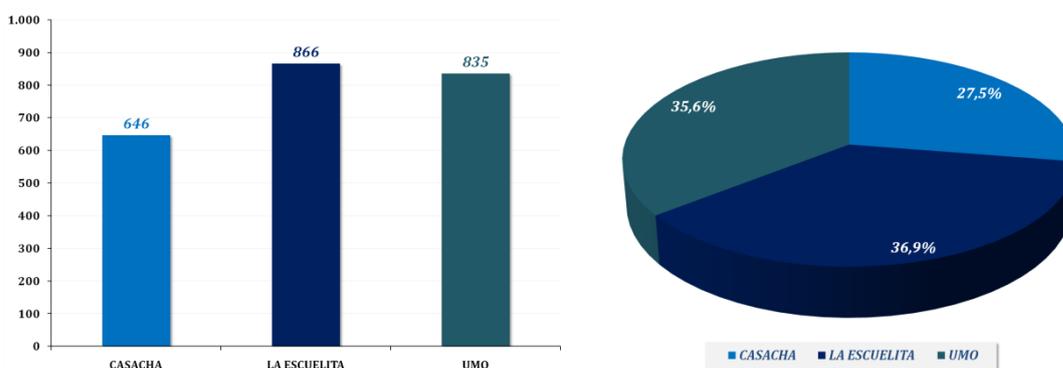
PROYECTO	NNA ATENDIDOS	PONDERACIÓN	ASIG. ANUAL
CASACHA	25	0,17	465.517
LA ESCUELITA	24	0,17	446.897
UMO	96	0,66	1.787.586
TOTAL	145	1,00	2.700.000

Fuente: Elaboración propia en base a División de Planeamiento y Presupuesto y Programa Calle.

108. Las anteriores estimaciones dan cuenta del costo mensual por proyecto oficial que se presenta en el siguiente gráfico. En términos generales, La Escuelita constituiría el proyecto de la modalidad oficial que más recursos económicos recibe, levemente por encima de la UMO.

⁶² Se trata de una aproximación en tanto, para efectuar el ejercicio, se supone que todos los funcionarios perciben la misma remuneración.

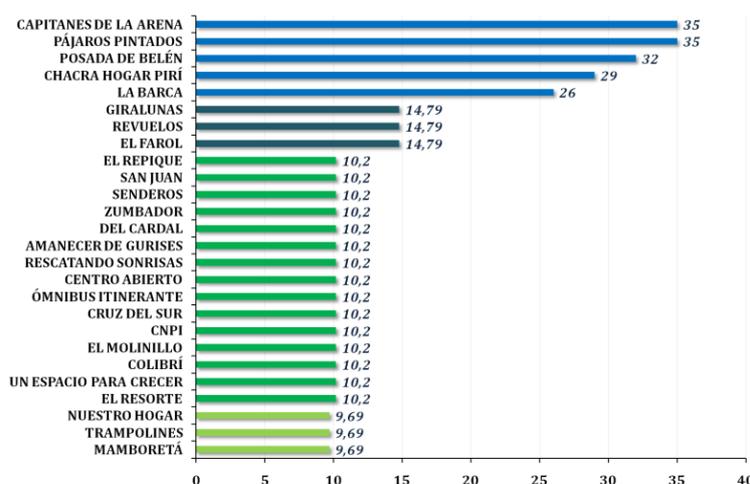
Gráfico 19. Costo mensual de los proyectos oficiales (UR).



Fuente: Elaboración propia en base a División de Planeamiento y Presupuesto y Programa Calle.

109. Los proyectos con convenios vigentes con INAU reciben mensualmente una transferencia monetaria en función de los NNA atendidos y/o los cupos que se les establecen (como máximo se paga el cupo). Los montos de las transferencias por NNA se presentan en el siguiente gráfico.

Gráfico 20. Monto de la transferencia mensual por NNA en UR.



Fuente: Elaboración propia en base a liquidaciones de la División Convenios.

110. Los proyectos en modalidad tiempo completo son los que lógicamente reciben una transferencia unitaria mayor. Les siguen en segundo lugar los proyectos en modalidad tiempo parcial especializados en el perfil calle extrema, en tercero los proyectos parciales de atención a perfil calle y, finalmente, los clubes de niños o jóvenes que cuentan con equipo puente.

111. Los proyectos de Tiempo Completo, además de la transferencia unitaria por NNA, reciben partidas equivalentes a “suministros y reintegros”. Los suministros se vinculan al pago de algunos alimentos (leche), medicamentos e insumos indispensables (gas por ejemplo) según tablas elaboradas por Servicios Generales⁶³. Por su parte, los reintegros asciende al 7%⁶⁴ de la subvención mensual y se vinculan a los siguientes rubros:

⁶³ Estas tablas relacionan la edad de los NNA con cantidades de suministro.

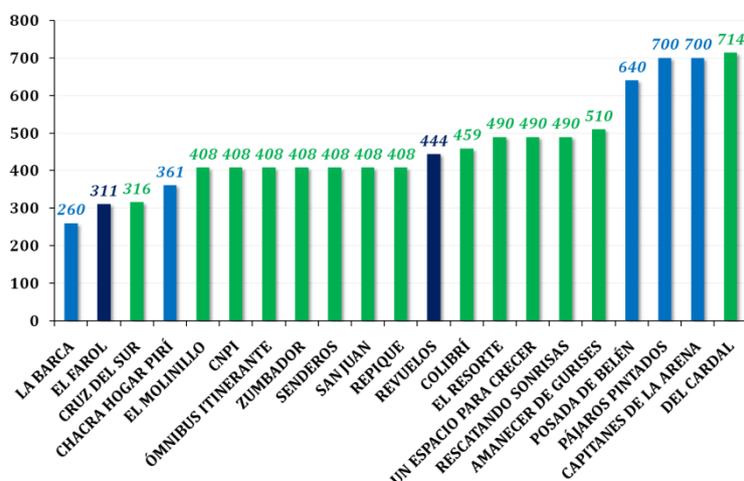
⁶⁴ Estimación efectuada por el Departamento Contable de la División Convenios.

- Gastos en pan y carnes (carnes rojas, pollo, pescado y embutidos) contra la presentación de las boletas.
- Gastos en boleteras y medicamentos que no fueran suministrados por falta de stock.

112. Adicionalmente, INAU abona los gastos de luz y agua a través de cuentas oficiales sin tope de gasto establecido. Este beneficio es común a los cuatro proyectos de Tiempo Completo⁶⁵.

113. De acuerdo a datos recogidos de las liquidaciones efectuadas a los proyectos conveniados, a continuación se presenta la transferencia monetaria efectuada a cada uno de ellos en el mes de mayo del corriente año. Estos montos constituyen los recursos económicos con los que disponen los proyectos para remunerar a sus funcionarios y efectuar gastos diversos vinculados a la atención de los NNA en situación de calle.

Gráfico 21. Transferencia efectuada a los proyectos conveniados en mayo 2012 (UR)⁶⁶.



Fuente: Elaboración propia en base a liquidaciones de la División Convenios.

114. Como es posible apreciar, los proyectos de convivencia de la red de calle extrema son los que perciben mayores recursos, exceptuando el caso de Chacra Hogar Pirí. Ésta, a diferencia de Posada de Belén, Pájaros Pintados y Capitanes de la Arena, no cobra por un cupo ficto sino por NNA efectivamente atendido. De todos modos, Chacra Hogar Pirí tiene asegurado un ficto mínimo equivalente a 12 NNA que le permite resguardar el presupuesto de funcionamiento en caso de contar con menos NNA atendidos.

115. En el caso de los proyectos parciales de perfil calle, las diferencias entre los montos percibidos por los proyectos obedecen únicamente al número de NNA atendidos o al

⁶⁵ Cabe resaltar que los proyectos “Pájaros Pintados” y “Capitanes de la Arena” recibieron en 2012 un subsidio de 1.400 UR para el pago de alquiler y equipamiento.

⁶⁶ En el caso del proyecto La Barca, se realiza el supuesto de que el cupo de 10 NNA en situación de calle extrema está completo y que se recibe una transferencia de 26 UR por niño. En el caso de los proyectos de tiempo completo, no se contemplan las partidas extraordinarias que antes se señalaron.

cupo establecido.

116. En lo que refiere a los proyectos mixtos Revuelos y El Farol, el costo de ambos no puede ser medido únicamente a través de la transferencia recibida. Ello obedece a que el modelo de gestión prevé la participación de RRHH de INAU, lo que obliga a imputar las remuneraciones de éstos al costo de los proyectos. De acuerdo a estimaciones de la División de Planeamiento y Presupuesto de INAU, las erogaciones en concepto de remuneraciones a funcionarios estatales que se desempeñan en proyectos mixtos ascienden a \$U 4,3 millones en 2012. Este monto puede asignarse a cada proyecto en función del porcentaje de funcionarios INAU destinados a proyectos mixtos con el que cuentan.

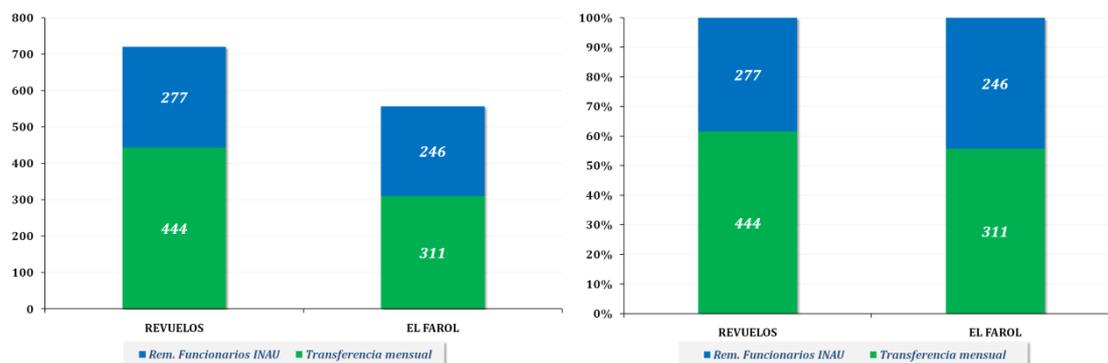
Tabla 13. Costo anual de cada proyecto mixto en concepto de remuneraciones a funcionarios INAU.

PROYECTO	FUNCIONARIOS INAU	PONDERACIÓN	ASIG. ANUAL
REVUELOS	9	0,45	1.935.000
EL FAROL	8	0,4	1.720.000
GIRALUNAS	3	0,15	645.000
TOTAL	20	1,00	4.300.000

Fuente: Elaboración propia en base a División de Planeamiento y Presupuesto y Programa Calle.

117. Así, el costo total mensual de los proyectos mixtos surge de sumar la transferencia recibida en función de los NNA atendidos y las remuneraciones percibidas por los funcionarios INAU que desempeñan actividades en ellos. Los resultados aparecen en el siguiente gráfico.

Gráfico 22. Costo mensual de los proyectos mixtos (UR)⁶⁷.

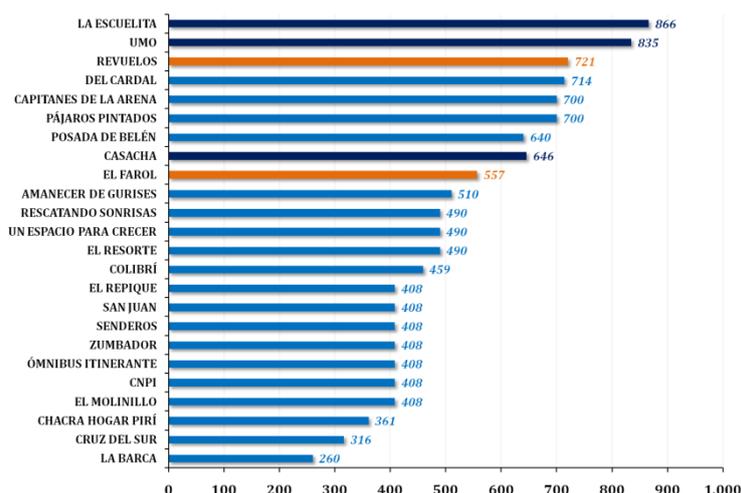


Fuente: Elaboración propia en base a División de Planeamiento y Presupuesto y Programa Calle.

118. La imputación de las remuneraciones de los funcionarios INAU genera un incremento de 62,4 % en el costo mensual de Revuelos y del 79,3% en el caso de El Farol, lo que les hace escalar posiciones en el ordenamiento de proyectos de acuerdo al costo mensual.

⁶⁷ No se cuenta con información relativa a los NNA atendidos por el proyecto Giralunas. Por este motivo es omitido del análisis.

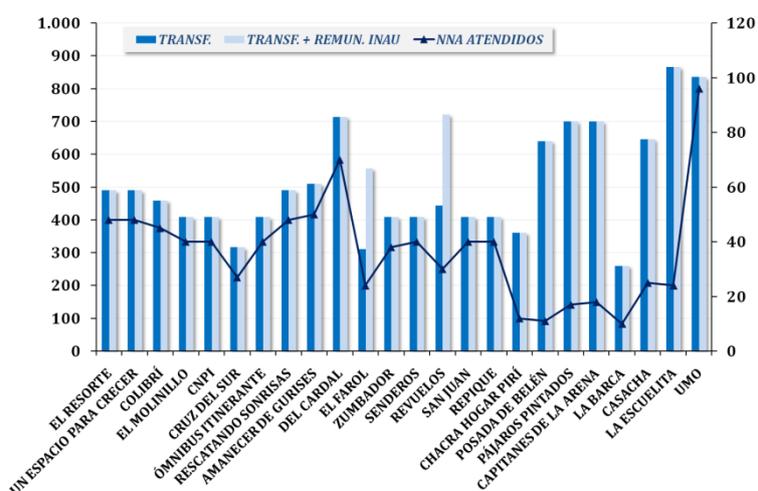
Gráfico 23. Costo mensual por proyecto (UR).



Fuente: Elaboración propia en base a División de Planeamiento y Presupuesto, División Convenios y Programa Calle.

119. Si la anterior información es cruzada con la cantidad de NNA atendidos por cada uno de los proyectos, es posible constatar algunos hechos interesantes. En el siguiente gráfico es posible observar el ajuste entre la cantidad de NNA atendidos por proyecto y la transferencia mensual recibida (transferencia efectuada por convenios y transferencia efectuada por convenios más remuneraciones INAU⁶⁸). Como se aprecia, el ajuste es prácticamente perfecto para la mayoría de los proyectos. La diferencia entre las series responde al monto de la transferencia individual (coeficiente por el que se multiplica la cantidad de NNA atendidos para obtener la transferencia mensual total). Sin embargo, existen proyectos para los que el ajuste es imperfecto. Ello es particularmente cierto para los proyectos de tiempo completo y los mixtos.

Gráfico 24. Ajuste entre cantidad de NNA atendidos y transferencia mensual.



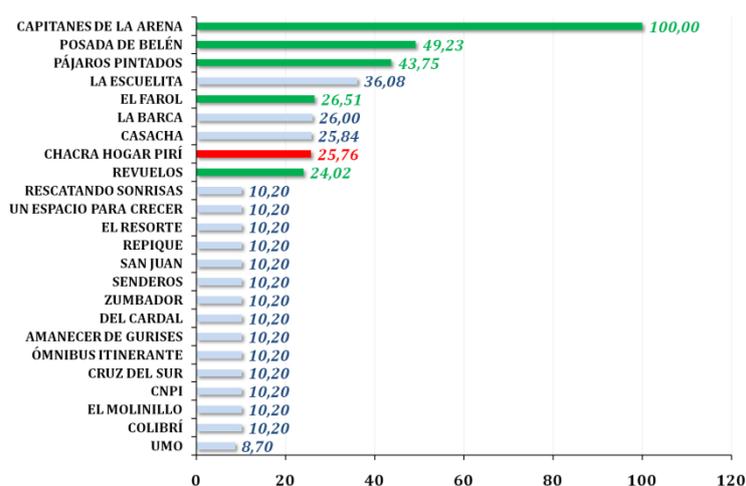
Fuente: Elaboración propia en base a División de Planeamiento y Presupuesto, División Convenios y Programa Calle.

⁶⁸ Este último caso se incluye para contemplar el costo real de los proyectos mixtos. Los proyectos oficiales no reciben transferencia de convenios por lo que se utiliza como aproximación el costo mensual estimado.

120. Si se calcula la transferencia mensual efectiva por NNA atendido se obtienen los resultados que se presentan en el siguiente gráfico. En relación a la transferencia que efectúa la División Convenios, los proyectos en verde mejoran su situación y los proyectos en rojo la empeoran. Es decir, los NNA atendidos en los proyectos señalizados en verde reciben en términos efectivos una transferencia superior a la asignada por Convenios. Lo contrario ocurre con los proyectos señalizados en rojo. Estas diferencias obedecen a dos factores:

- Algunos proyectos de tiempo completo reciben un pago por cupo ficto y atienden una cantidad de NNA inferior al mismo.
- Los proyectos mixtos, además de las transferencias, cuentan con RRHH correspondientes a INAU. Los servicios que éstos prestan a los NNA son financiados por INAU y, en consecuencia, deben ser computados como una especie de transferencia.

Gráfico 25. Transferencia mensual efectiva por NNA atendido⁶⁹.



Fuente: Elaboración propia en base a División de Planeamiento y Presupuesto, División Convenios y Programa Calle.

121. Considerando todos los datos y estimaciones manejadas en este apartado surge que el costo mensual total estimado asciende a UR 12.702 aproximadamente⁷⁰, equivalente a \$U 7,39 millones mensuales (\$U 88,7 millones anuales). Estos cálculos se aproximan a las estimaciones efectuadas por la División Planeamiento y Presupuesto, que para el año 2012 ubica el costo total de los proyectos calle en \$U 86,7 millones. Sin embargo, no debe perderse de vista que las estimaciones no contemplan los costos asociados a algunos servicios que los NNA atendidos utilizan y que podrían aparejar un impacto considerable en los montos.

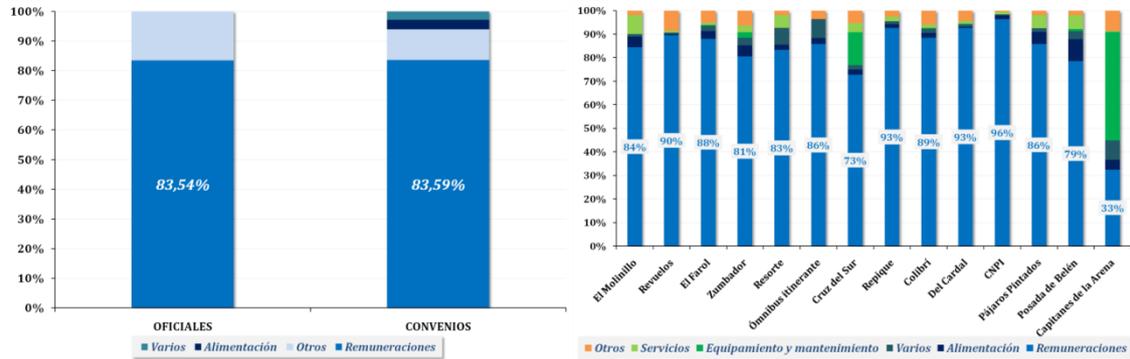
122. En lo que tiene que ver con la ejecución de los recursos, no se constatan mayores divergencias entre la modalidad oficial y la conveniada. En una y otra, las

⁶⁹ Al no contarse con información necesaria para efectuar el cálculo, algunos proyectos figuran con transferencia 0.

⁷⁰ No se cuentan con los NNA atendidos por Giralunas, Mamboretá, Trampolines y Nuestro Hogar. Por lo tanto, estos proyectos no son contemplados en la estimación. De cualquier forma se los incluye en el gráfico.

remuneraciones concentran más del 80% de los recursos. Cuando se analizan las rendiciones enero 2012 – febrero 2012 de los proyectos conveniados, tampoco surgen diferencias notorias en sus estructuras de gasto⁷¹.

Gráfico 26. Estructura de gasto de las modalidades oficial y convenios⁷² y de los proyectos conveniados para el bimestre enero 12 – febrero 12.



Fuente: Elaboración propia en base a División de Planeamiento y Presupuesto y rendiciones de cuenta de los proyectos conveniados.

123. Las remuneraciones concentran un porcentaje sustantivo de las erogaciones que efectúan los convenios. En promedio, las mismas ascienden al 82%, cifra que probablemente se encuentre subestimada en tanto contempla dos observaciones seguramente atípicas. En efecto, los proyectos Capitanes de la Arena y Cruz del Sur, en relación a los restantes, presentan importantes erogaciones en los rubros equipamiento y mantenimiento, lo que probablemente esté vinculado a inversiones puntuales y no recurrentes. En el caso de los proyectos mixtos, las remuneraciones representan más del 90% de las erogaciones cuando se incluyen las correspondientes a los funcionarios INAU que desempeñan tareas en los mismos.

⁷¹ Para efectuar un análisis riguroso y representativo en términos de estructura de gasto, resulta preciso contar con la mayor cantidad de observaciones posibles en el tiempo para cada proyecto. En este caso, dada las dificultades que plantea el procesamiento de grandes cantidades de información en formato papel, solamente se cuenta con una observación (la correspondiente al bimestre enero – febrero de 2012) para cada uno de ellos. Esto hace que el análisis se invalide en caso de que el periodo contemplado haya sido extraordinario.

⁷² En la modalidad convenio se considera la parte conveniada de los proyectos Revuelos y El Farol (mixtos). Al momento de elaborar de este informe, no se cuenta con información correspondiente a Un espacio para crecer, Rescatando sonrisas, La Barca, Senderos, Mamboretá, Amanecer de gurises, Trampolines, Nuestro hogar y San Juan.

3. RECORRIDO INSTITUCIONAL DE LA POBLACIÓN ATENDIDA

124. Este capítulo está dedicado a analizar el proceso de intervención sobre los NNA en situación de calle. En este sentido, se centra particularmente en los NNA como unidad de análisis. En vista de las restricciones que las fuentes de información disponibles plantean, el análisis se desarrolla en torno a las siguientes dimensiones: edad de ingreso, recorrido institucional y permanencia en el sistema. La información para realizar el análisis fue extraída del SIPI y corresponde a una muestra de 131 NNA actualmente vinculados a algún proyecto calle. En este sentido, es distinta a la manejada para efectuar la descripción de la población atendida.

125. Los NNA de la muestra ingresan al sistema INAU con una edad promedio de 6,44 años. Desagregando por sexo, los niños y niñas lo hacen en promedio con 6,32 y 6,73 años respectivamente, lo que demuestra que no existen diferencias significativas entre géneros. Como se aprecia en el siguiente gráfico, la distribución de frecuencias según edad de ingreso parece mostrar que existen dos patrones diferentes de vinculación inicial con el sistema INAU: uno que se da a edades tempranas (entre los 0 y 4 años se acumula un 40% de los casos de la muestra) y otro que ocurre en plena niñez (entre los 7 y 11 años se acumula un 34% de los casos de la muestra). Parece lógico suponer que las vinculaciones primarias con el sistema INAU en ambos tramos responden a causas diferentes, lo que se intentará contrastar analizando los motivos de atención reportados.

Gráfico 27. Nº de NNA de la muestra por edad de ingreso al sistema INAU (Izq.) y frecuencia acumulada (Der.).



Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

126. En términos agregados existen tres grandes causales de intervención: “Infracción”, “Protección” y “Situación de calle”. Cada una de estas categorías puede ser desagregada en motivos más específicos, los que son recogidos en la siguiente ilustración.

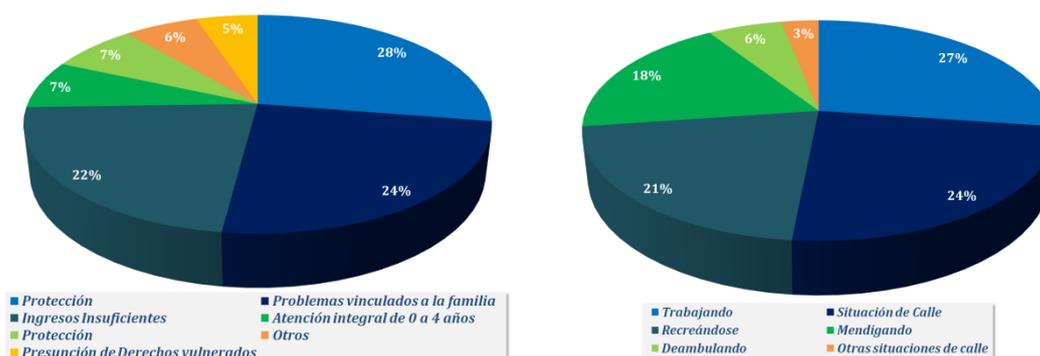
Ilustración 7. Motivos de atención⁷³.

PROTECCIÓN	SITUACIÓN DE CALLE	INFRACCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Atención integral de 0 a 4 años. • Detención del responsable. • Entrega a la familia. • Ingresos insuficientes. • Necesidad de cobertura del tiempo libre. • Necesidad de tratamiento específico. • Otros motivos de protección. • Presunción de derechos vulnerados. • Presunción de violencia. • Problemas vinculados a la familia. • Tratamiento por consumo de sustancias psicoactivas. • Voluntad del NNA. • No sexual / lesiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deambulando. • Mendigando. • Recreándose. • Trabajando. • Situación de calle. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hurto. • Rapiña. • Presunción de infracción. • Otras infracciones.

Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

127. Al considerar el motivo de atención por el que cada NNA de la muestra ingresó por primera vez al sistema INAU se observa que el 74,8% lo hizo por “Protección” y el 25,2% por “Situación de Calle”. Dentro del motivo “Protección”, los problemas vinculados a la familia, los ingresos insuficientes y la atención integral a NNA entre 0 y 4 años son las causales específicas con mayor incidencia. En lo que respecta al motivo “Situación de Calle”, trabajo, recreación y mendicidad son las causas que acumulan más casos.

Gráfico 28. NNA de la muestra según motivos específicos de ingreso al sistema: “Protección” (Izq.) y “Situación de Calle” (Der.).



Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

128. La edad de ingreso promedio por motivo “Protección” asciende a 4,97 (4,85 años en niños y de 5,30 en niñas), mientras que por “Situación de Calle” es de 10,79⁷⁴ (10,87 y 10,6 en niños y niñas respectivamente), lo que confirma que existen dos grandes perfiles de ingreso inicial al sistema:

- Uno que responde al motivo “Protección” y ocurre a una edad promedio temprana.
- Otro que responde al motivo “Situación de Calle” y ocurre en promedio a una edad

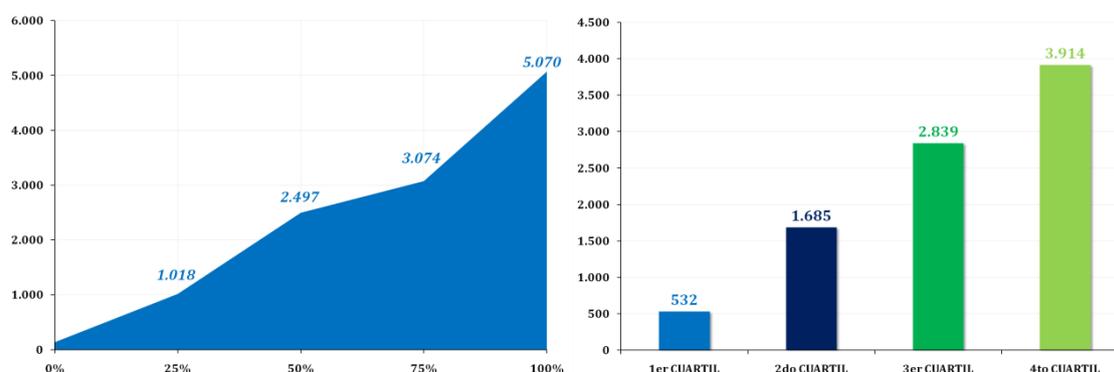
⁷³ El motivo infracción es omitido del análisis porque en la muestra existía una única vinculación asociada a dicha causal de atención.

⁷⁴ En “Infracción” se registró solamente un caso.

más avanzada de la niñez.

129. El tiempo promedio de permanencia⁷⁵ desde la primera intervención asciende para los NNA de la muestra a los 2.256 días (6,18 años), aunque la dispersión del mismo es considerable dentro de la muestra (con un mínimo de 137 días y un máximo de 5.070 días). El primer cuartil de la muestra ha permanecido en el sistema entre 137 y 996 días, mientras que el cuarto lo ha hecho entre 3.073 y 5.070 días.

Gráfico 29. Umbrales de tiempo de permanencia por cuartil (Izq.) y tiempo de permanencia promedio por cuartil (Der.).



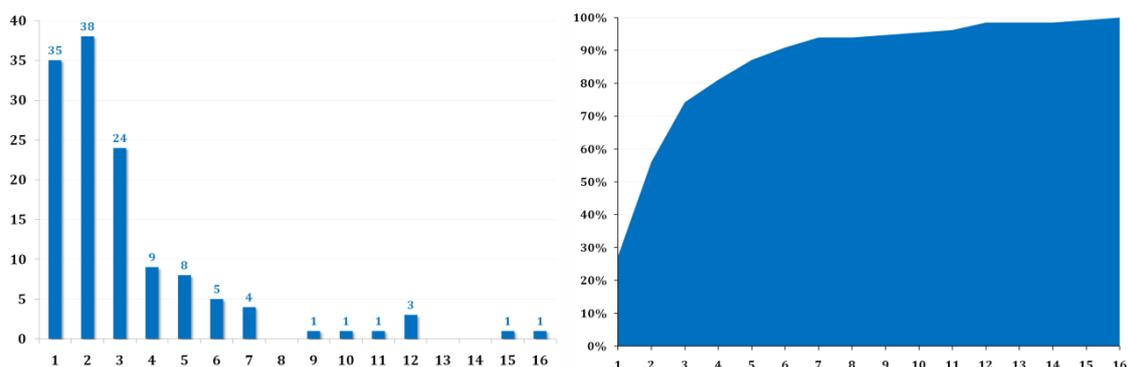
Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

130. En el periodo de 2.254 días, los sujetos de derecho se encuentran desvinculados del sistema aproximadamente 933 días en promedio (2,57 años; 41,39% del tiempo), lo que arroja una permanencia efectiva dentro del mismo de 1.321 días (3,60 años; 58,61%). Las desvinculaciones pueden obedecer a motivos variados, lo que impide efectuar una lectura lineal de estos resultados. Sin embargo, dado que los NNA contemplados se mantienen actualmente vinculados al sistema INAU, es probable que las desvinculaciones consideradas no se relacionen a factores de éxito en las intervenciones.

131. Un 56% de los NNA de la muestra ha sido atendido como máximo por 2 proyectos durante su permanencia en el sistema INAU (87% lo ha sido por cinco o menos). De cualquier modo, no deja de llamar la atención la existencia de NNA que registran atenciones en más de 10 proyectos.

⁷⁵ Tiempo de permanencia alude al tiempo transcurrido desde la primera intervención, independientemente de que el NNA se encuentre desvinculado.

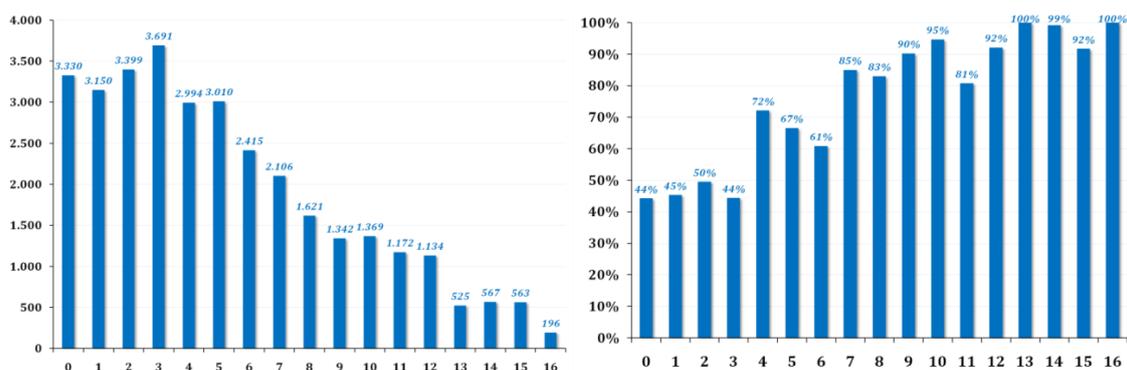
Gráfico 30. Nº de NNA de la muestra por cantidad de proyectos recorridos dentro del sistema INAU (Izq.) y frecuencia acumulada (Der.).



Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

132. Al segmentar la muestra según los motivos que justificaron la atención original se observa que los NNA que ingresaron por “Protección” han permanecido en el sistema 2.631 días en promedio (por encima del promedio general), mientras que quienes lo hicieron por “Situación de calle” lo han hecho promedialmente por un periodo de 1.142 días (muy por debajo del promedio general). En promedio, los primeros permanecen efectivamente en el sistema unos 1.404 días, mientras que los segundos lo hacen promedialmente 1.083 días. Dado que quienes ingresan por Protección lo hacen a una edad más temprana, su potencial horizonte de intervención es naturalmente más extenso que el de los segundos. Como es posible observar en el siguiente gráfico, las atenciones más extensas se vinculan a los primeros tramos etarios que, como se recordará, se asociaban esencialmente al motivo Protección. Para comparar la cantidad de días efectivos de los NNA en la atención de INAU entre diferentes edades utilizamos el ratio días efectivos/días transcurridos desde la primera intervención. Éste muestra cuál es el porcentaje total de días que el NNA estuvo efectivamente en atención de INAU desde la primera intervención. El gráfico muestra una correlación positiva entre el ratio promedio y la edad de ingreso, es decir, los NNA que ingresan al sistema en edades avanzadas tienden a permanecer efectivamente (en términos relativos) más tiempo que los NNA que ingresan en edades más chicas.

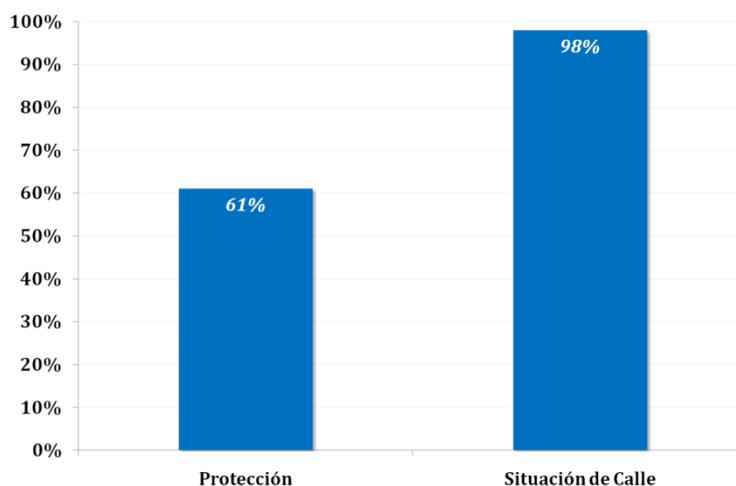
Gráfico 31. Días promedio de permanencia en el sistema según edad de ingreso (Izq.). Ratio días efectivos/días transcurridos promedio según edad (Der.).



Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

133.El promedio del ratio es muy próximo al 100% para los NNA que ingresaron originalmente por Situación de Calle. Ello indicaría que las desvinculaciones son pocas y de reducida extensión en esta población (de los 33 NNA de la muestra que ingresaron al sistema por este motivo, sólo 7 se desvincularon en algún momento).

Gráfico 32. Valor promedio del ratio (días efectivos en INAU / días transcurridos desde primera intervención) según motivo original de ingreso.

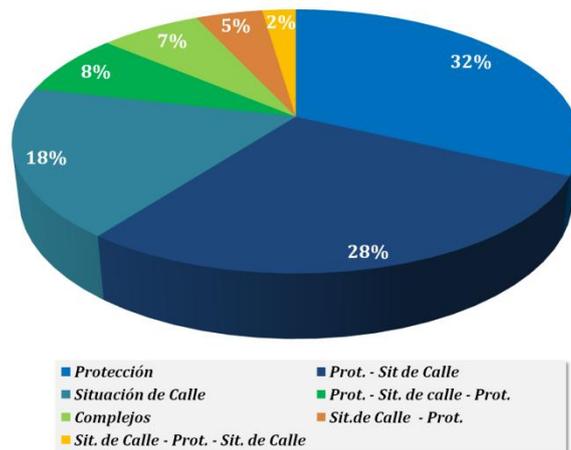


Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

134.Por su parte, las desvinculaciones son mucho más generalizadas entre quienes ingresan inicialmente al sistema por motivo Protección. En promedio, éstos NNA se desvinculan 3 veces a lo largo de su recorrido y por un tiempo total aproximado de 1.227 días (de los 98 NNA de la muestra que ingresaron por vez primera por motivo Protección, solamente 16 no se desvincularon).

135.Cuando se analiza el recorrido institucional de los NNA pertenecientes a la muestra, se observa que un 51,15% del total mantiene el motivo original de atención en el transcurso de las sucesivas intervenciones dentro del sistema INAU. Por el contrario, un 48,85% cambia su motivo de atención en algún punto del recorrido. Particularmente, un 35,11% de los NNA de la muestra cambian el rótulo de atención de “Protección” a “Situación de Calle” en algún momento (un 71,88% de los NNA de la muestra que cambian su causa de atención lo hacen en este sentido). Solamente un 6,87% de los NNA de la muestra cambian el motivo de atención en sentido contrario en algún momento (de “Situación de Calle” a “Protección”), mientras que los casos más complejos (en su recorrido institucional registran los tres grandes motivos de atención) representan el 6,87% de la muestra.

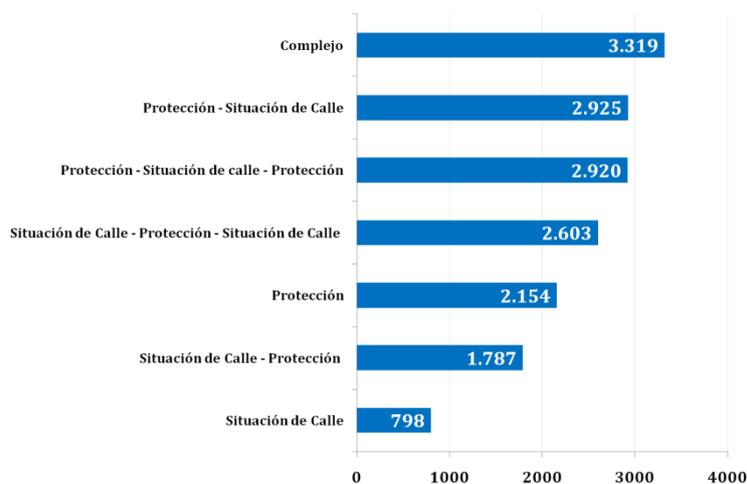
Gráfico 33. Categorización de los NNA de la muestra según recorrido institucional por motivo de atención.



Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

136. En términos de los días promedio transcurridos desde la primera intervención, se constata que quienes ingresan primariamente por motivo Protección son quienes promedialmente permanecen más tiempo en el sistema INAU, independientemente de cuál sea su posterior recorrido. La única excepción a la regla la constituyen quienes ingresan por motivo Situación de Calle, pasan luego a ser atendidos por motivo Protección y finalmente vuelven a ser intervenidos por el motivo original. En promedio, estos NNA ingresan al sistema con una edad similar a la de quienes ingresan por Protección; de hecho, una edad promedio de 7 años los aproxima más a este perfil que al de Situación de calle.

Gráfico 34. Días promedio de permanencia en el sistema según recorrido institucional por motivo de atención (Der.).

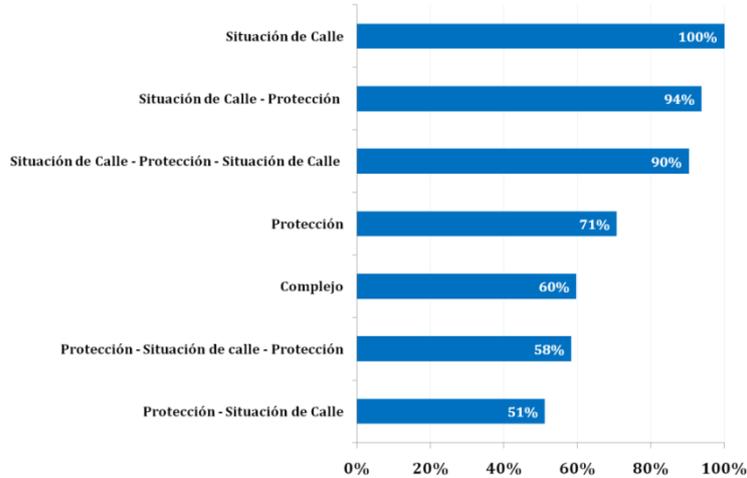


Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

137. Los NNA de la muestra que solamente fueron atendidos por motivo Situación de Calle son los únicos que presentan un valor promedio del ratio de permanencia efectiva del 100%. Se constata en general que, independientemente del recorrido que realizan, quienes ingresan por motivo Situación de Calle presentan valores promedio del ratio

más elevados. La situación contraria ocurre con quienes ingresan por motivo Protección.

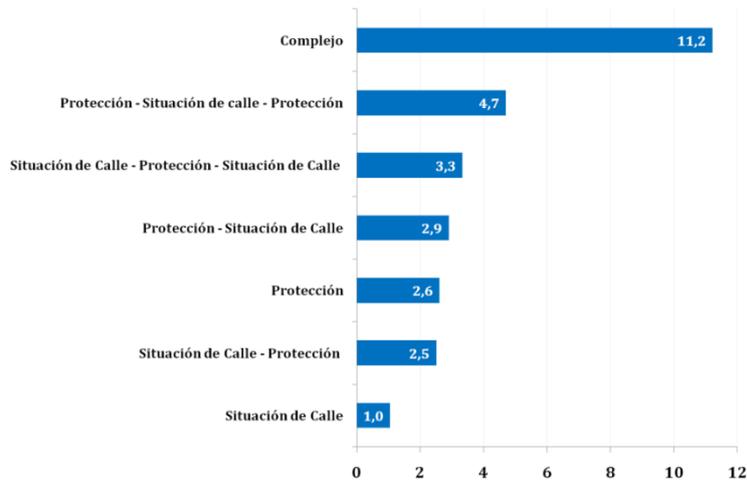
Gráfico 35. Valor promedio del ratio (días efectivos en INAU / días transcurridos desde primera intervención) según motivo original de ingreso y recorrido institucional.



Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

138. Quienes ingresan por primera vez al sistema por motivo “Protección” son quienes en promedio recorren más proyectos (3,7). Quienes lo hacen por “Situación de Calle” son atendidos por 1,5 proyectos promedialmente. Los NNA que presentan recorridos más complejos en su itinerario son los que promedialmente pasan por mayor cantidad de proyectos.

Gráfico 36. Cantidad promedio de proyectos recorridos según itinerario de los NNA.



Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

4. APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE EFECTIVIDAD DE LAS INTERVENCIONES

139. Para aproximarnos a la efectividad de las intervenciones realizadas por los Proyectos Calle se recurre a los individuos atendidos en el transcurso del año 2010. Ello brinda la posibilidad de verificar si los NNA que se desvincularon a lo largo de dicho año reingresaron con posterioridad y de analizar la combinación de factores de desvinculación y reingreso. Por ejemplo, un NNA que se haya desvinculado por egreso satisfactorio y haya reingresado con posterioridad podría caratularse como una intervención inefectiva. A este respecto, resulta necesario efectuar algunas puntualizaciones:

- Se trata solamente de una aproximación pues la rigurosa medición de la efectividad requeriría el seguimiento y monitoreo de cada uno de los casos a lo largo de un periodo de tiempo. Ello es así debido a que, entre otros motivos:
 - Cada NNA representa una realidad compleja y única, por lo que aplicar los mismos criterios de evaluación a cada uno de ellos podría no ser apropiado.
 - Los objetivos perseguidos con las intervenciones sobre los NNA no son uniformes u homogéneos entre los proyectos calle.
- La información con la que se cuenta no posee el nivel de desagregación necesario para efectuar cálculos confiables.
- Existen NNA que egresan obligatoriamente por llegar al límite de edad de tratamiento. Ello imposibilita el reingreso, lo que en los hechos genera que las intervenciones sobre estos casos sean valoradas como efectivas cuando podrían no serlo.

140. De acuerdo a información suministrada por el Departamento SIPI, la población atendida durante el año 2010 fue de 796 NNA. De éstos, 419 se desvincularon de algún proyecto durante dicho año, mientras que 377 mantuvieron el vínculo de atención. Dentro de las 419 desvinculaciones se encuentra un universo muy heterogéneo de casos. En efecto, podrían existir desvinculaciones de NNA con una larga trayectoria dentro de INAU o de NNA recién ingresados, desvinculaciones cuya duración es extensa o reducida, entre otras. Lamentablemente, la información con la que se cuenta no permite desagregar por este tipo de casos para lograr una aproximación numérica más rigurosa.

141. Los motivos que justificaron las desvinculaciones registradas son:

- **Reintegro con el grupo de convivencia:** restitución del NNA a su núcleo familiar o de convivencia. Puede ser aprobado por el equipo técnico o realizarse de manera voluntaria por parte del NNA.
- **Desvinculación voluntaria:** el NNA decide por iniciativa propia abandonar el proyecto en cuestión.
- **Desvinculación acordada:** acuerdo entre el equipo técnico y el NNA para abandonar el proceso de atención.
- **Otros:** puede representar cualquier categoría no incluida en el glosario del nuevo

SIPI.

- **Por nueva vinculación:** representa situaciones en las cuales el proyecto del cual se desvincula el NNA es incompatible con la “nueva vinculación”.
- **Situación solucionada:** el NNA egresa del sistema con el/los objetivos alcanzados.
- **Finalización del tratamiento:** da cuenta de la finalización del tratamiento del NNA en un centro especializado.
- **Límite de edad:** alude a las situaciones en las que el adolescente alcanzó la mayoría de edad. Si el proceso no se encuentra finalizado suele solicitarse prórroga.

142. Del total de 419 desvinculaciones, el 30,5% se dio por iniciativa de los sujetos de derecho. Ello denota un corte unilateral de la intervención socioeducativa sobre el NNA, independiente del logro de resultados u objetivos. Por lo tanto, se trata de una potencial intervención inefectiva. Las desvinculaciones asociadas a egresos presumiblemente positivos representaron también un 30,5% del total. Como tales se consideraron las situaciones solucionadas, la finalización de tratamientos, los reintegros a los núcleos de convivencia y las desvinculaciones acordadas (en la medida en que se entiende que el equipo técnico no avalaría la desvinculación de un NNA que no está en condiciones de abandonar el proceso). Finalmente, existen algunos motivos de desvinculación cuyos casos deberían ser estudiados individualmente para ser evaluados como positivos o negativos. Entre ellos se encuentran: límite de edad, por nueva vinculación (debería indagarse caso por caso el destino de la nueva vinculación) y otros (categoría proveniente del antiguo SIPI).

Tabla 14. Población Calle 2010 según motivo de la última desvinculación.

MOTIVO DE LA ÚLTIMA DESVINCULACIÓN	EVALUACIÓN	TOTAL	%
REINTEGRO CON LA FAMILIA BIOLÓGICA	+	1	0,2%
REINTEGRO CON EL GRUPO DE CONVIVENCIA	+	7	1,7%
DESVINCULACIÓN VOLUNTARIA	-	128	30,5%
DESVINCULACIÓN ACORDADA	+	26	6,2%
POR NUEVA VINCULACIÓN	+/-	5	1,2%
SITUACIÓN SOLUCIONADA	+	37	8,8%
FINALIZACIÓN DEL TRATAMIENTO	+	57	13,6%
LÍMITE DE EDAD	+/-	13	3,1%
OTROS	+/-	145	34,6%
TOTAL		419	100%

Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2010).

143. Entre quienes se desvincularon durante 2010, 168 reingresaron con posterioridad, mientras que ascienden a 251 quienes se desvincularon y no reingresaron al sistema. Los reingresos se consideran en general como negativos pues dejan entrever la no solución de la problemática original. Sin embargo, existen algunos matices a tener en cuenta. En efecto, no es lo mismo un reingreso tras un egreso satisfactorio que un reingreso tras una desvinculación abrupta del tratamiento (aunque eventualmente el truncamiento de la intervención podría obedecer a su inefectividad). Para evaluar la eficacia de las intervenciones resulta indispensable realizar el *matching* entre los motivos de desvinculación y reingreso para cada NNA. Así, a modo ilustrativo, dentro de quienes reingresan podrían identificarse algunos de los siguientes colectivos:

- Quienes reingresan tras haber egresado satisfactoriamente: incluye los NNA que

en su momento se desvincularon por algún factor de éxito y reingresan al sistema cualquiera sea su nuevo perfil de atención.

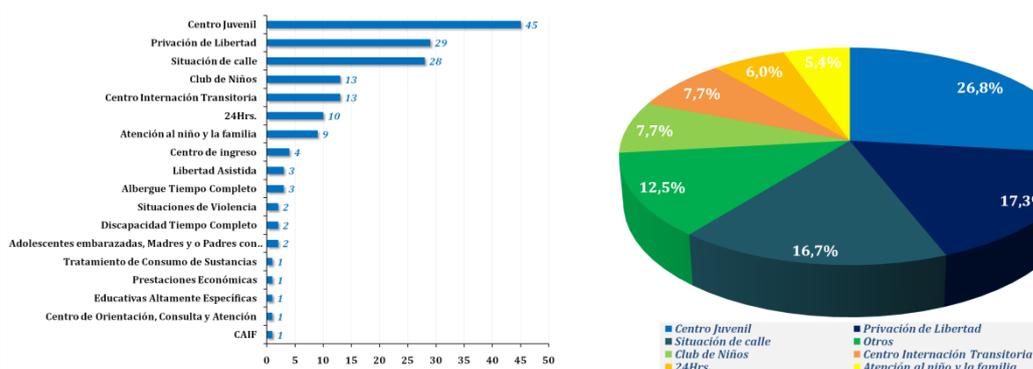
- Quienes son captados nuevamente por el sistema tras desvincularse voluntariamente: contempla a los NNA que cortaron unilateralmente su proceso socioeducativo sin completarlo satisfactoriamente. En este caso, la desvinculación voluntaria podría esconder la ineffectividad de la intervención, aunque el reingreso denotaría que el sistema es capaz de re – capturar algunos casos.
- Quienes se desvinculan de un proyecto incompatible y reingresan a proyectos calle: considera los NNA que regresan tras desvincularse del proyecto que resultaba incompatible con el de la intervención antecesora (SIRPA por ejemplo). En este caso, reingreso podría constituir un avance o un retroceso en la intervención, dependiendo del proyecto o unidad organizacional de procedencia.

144. Por su parte, entre quienes se desvincularon y no reingresaron al sistema podrían identificarse los siguientes colectivos:

- Quienes han solucionado satisfactoriamente su situación: en términos estrictos constituyen los éxitos de las intervenciones. En estos casos, los derechos de los sujetos atendidos han sido re – establecidos y se han reintegrado socialmente.
- Quienes no son captados por el sistema y se encuentran en situación de calle tras haberse desvinculado voluntariamente: constituyen casos de éxito dado el fracaso que puede suponer la desvinculación unilateral sin haber culminado el proceso socioeducativo.
- Quienes permanecen en proyectos incompatibles con los proyectos para NNA en situación de calle: la evaluación de estos casos dependerá del proyecto incompatible en el que el NNA es intervenido.

145. De acuerdo a los perfiles de atención, Centro Juvenil (26,8%) y Privación de Libertad (17,3%) constituyen los perfiles con mayor incidencia como causa de reingreso. Un 16,7% de los NNA reingresaron a proyectos calle, entre los que se encuentran Rescatando Sonrisas, Amanecer de Gurises, Centro Abierto, Capitanes de la Arena, Chacra Hogar Pirí, Rescatate, Casacha, UMO, Ómnibus Itinerante, Del Cardal, El Farol y Revuelos.

Gráfico 37. Cantidad de reingresos según perfil de atención (Izq.) y participación relativa de los perfiles de atención en los reingresos (Der.).



Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2010).

5. ANÁLISIS DE OPINIÓN DE “DECISORES”

146. Este capítulo da cuenta del análisis de opinión efectuado a nivel de decisores. En tal sentido, se sustenta en dos fuentes de información: a) entrevistas a “decisores” (de política, de programas y de proyectos) y b) análisis de documentos institucionales.
147. Uno de los aspectos clave sobre los que se pretendió arrojar luz se vincula al ajuste existente entre las respuestas existentes y la problemática que se desea atender.
148. De las entrevistas realizadas surge que parece existir cierto consenso en torno a la idea de que no se han estado logrando los resultados deseados. Sin embargo, no se conoce cabalmente cuáles son los resultados que posiblemente debieran alcanzarse.
149. Las referencias a logros suelen estar centradas en aspectos institucionales (por ejemplo; mejoras en los tipos de articulación, nuevos dispositivos, mejores mesas de diálogo, mayor presupuesto, etc.) y en casi ningún caso refieren a los beneficiarios.
150. Dado que en todos los casos se observa una gran vocación y una vasta experiencia en la tarea, el énfasis en los aspectos institucionales lejos está de sustentarse en el desconocimiento y en la no dedicación. El problema es claramente más complejo y merece de un análisis institucional profundo.
151. En términos generales, se constata cierta insatisfacción con los resultados obtenidos aunque, simultáneamente, no se conocen cabalmente los objetivos a alcanzar. A su vez, cada decisor consultado siente que podrían conseguirse mejores resultados. Esta encrucijada podría estar generando insatisfacción personal y profesional a nivel de los funcionarios y la permanente búsqueda y proliferación de arreglos institucionales para promover mejores soluciones.
152. En la mayoría de las entrevistas se percibe la convicción de que la existencia de más y mejores dispositivos impactará positivamente sobre la población atendida. Sin embargo, esta premisa comienza a ser cuestionada por parte de algunos actores.
153. Cuando se repasa la historia del sistema de atención y protección a NNA en situación de calle, existen algunos hitos que, en líneas generales, son reconocidos como logros por la mayoría de los entrevistados. La siguiente tabla constituye un ejercicio de análisis sobre el tipo de logro asociado a cada hito reconocido.

Tabla 13. Principales hitos históricos referidos a la atención y protección a NNA en situación de calle.

HITO	AÑO	LOGRO EN LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	LOGRO EN EL SISTEMA DE ATENCIÓN	LOGRO EN LA POBLACIÓN BENEFICIARIA
Convenios	Mediados de los noventa	Se profundiza el trabajo con Organizaciones de la Sociedad Civil	Incremento de cobertura y control de la cantidad de población atendida	No se poseen registros
Trabajo con familia	2000	Discusión metodológica	No se identificaron	No se poseen registros
Infacalle con Infamilia	2004 / 2005	Se profundiza el trabajo de INAU con otra sectorial	Fuerte aumento de cobertura	Existe evaluación de resultados. Se identifican logros en reducción de tiempo de permanencia en calle y se identifica un porcentaje de población atendida que empeoró su situación. Comienzan a denominarse “calle extrema”
Estudio de dimensionamiento	2008	Se conoce con exactitud el universo de atención.	Se profundiza el proceso de discusión sobre la estrategia de atención.	No tiene un objetivo de logro directo.
Reformulación de la estrategia	2008	Se le da mayor legitimidad al Comité de Calle	Se profundiza la discusión sobre el concepto de “sistema de atención”	Se crean nuevos dispositivos de atención.
Proyectos Mixtos	2008	INAU cogestiona proyectos con las OSC	Se accede de manera más rápido a las prestaciones dentro de INAU	No se poseen registros.
Proyectos de egreso	2010	Se incorpora un nuevo dispositivo	Se profundiza el concepto de egreso	Existe una visión parcial que lo evalúa como positivo, pero no se poseen registros

Fuente: Elaboración propia.

154. Cada uno de los hitos identificados supuso un incremento de los dispositivos o una mejora en la calidad de los mismos. Sin embargo, este fenómeno no ha sido acompañado de procesos objetivos de análisis en los que los resultados sobre la población beneficiaria constituyan el epicentro de la discusión. Por el contrario, parece haber primado la premisa de que mayor asignación presupuestal (y por ende mayores dispositivos) redundará en mayores beneficios sobre la población destinataria.

155. La preocupación por la calidad también ha estado presente en la historia de atención a NNA en situación de calle. Contar con mejores dispositivos ha constituido una búsqueda constante. Sin embargo, da la impresión de que tal objetivo toma más fuerza a partir de los resultados extraídos del trabajo conjunto con INFAMILIA (INFACALLE y el estudio de dimensionamiento). De todas formas, la discusión sobre la calidad ha estado basada más en el diálogo entre actores que en el análisis de información objetiva y precisa.

156. A este respecto, es posible afirmar que la información objetiva no es utilizada corrientemente como un instrumento que alimente el proceso de toma de decisiones.

Éstas poseen un carácter más de tipo negociador, basado en las experiencias y en arreglos intra y extra institucional.

157. En lo que tiene que ver con la pregunta efectuada al inicio del capítulo, varios entrevistados entienden que las actuales respuestas institucionales han sido diseñadas para una realidad que ha mutado. En líneas generales, se afirma que las actuales situaciones de calle no se vinculan ya a una minoridad que desarrolla acciones de sobrevivencia (trabajo infantil y/o mendicidad). Particularmente, se hace referencia a tres tipos de situaciones de calle:

- Jóvenes y adolescentes que poseen problemáticas específicas y de mayor complejidad como, por ejemplo: salud mental, consumo de sustancias, hechos delictivos, explotación sexual, etc. La situación de calle constituye un factor adicional a las problemáticas señaladas.
- Madres jóvenes con hijos pequeños que pasan parte del día en la calle y en las noches acuden a refugios.
- Situación de calle barrial, no comercial, donde se ejercen estrategias de sobrevivencia y/o esparcimiento con vínculos delictivos y/o consumo de sustancias.

158. Los problemas de inadecuación son diversos según la categoría de la que se trate. Para la categoría descrita en primera instancia, (jóvenes y adolescentes con problemáticas específicas) la no adecuación se manifiesta cuantitativa (no hay suficientes dispositivos de atención) y cualitativamente (los existentes no logran comprender o atender en forma eficaz las problemáticas).

159. Respecto a la categoría del segundo punto (madres jóvenes con hijos pequeños), se identifican problemas de especificidad pues INAU debe atender a los niños/as pero el eje de la situación de calle es una persona adulta. En este caso, se constatan algunas superposiciones con los trabajos que realiza MIDES. Si bien tales superposiciones se corrigen mediante coordinaciones técnicas, no existe una especificación determinante y clara sobre los roles institucionales de cada uno.

160. Finalmente, no existen dispositivos específicos para el abordaje del perfil de atención señalado en el último punto (situación de calle barrial, no comercial).

161. De poder comprobarse estas hipótesis, se estaría frente a importantes desajustes entre dispositivos y realidad. Lamentablemente los niveles de información existentes no permiten contrastar las mismas de manera objetiva.

162. Por otra parte, en la entrevistas se puede leer una historia de construcción de los dispositivos para NNA en situación de calle signada por dificultades institucionales endógenas al propio INAU. En particular, se identifican tres tipos de tensiones de elevada complejidad:

- Tensión entre rol de juez y rol de parte.
- Tensión entre ejecución tercerizada y gestión oficial.
- Tensión entre la mirada de proyectos y enfoque sistémico.

163. En la elaboración de la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010 – 2030 existe un espacio dedicado al doble rol de INAU, en tanto juez y parte, como

rector y ejecutor. Básicamente, son identificadas tres posturas en el proceso de debate:

- Una que considera que INAU debe reducir su gestión y asumir mayor rectoría de políticas.
- Otra que entiende que debe focalizarse en los sectores de alta vulnerabilidad social.
- Una última que entiende que debe hacer las dos funciones (rectoría y atención a los más vulnerables).

164. Es posible constatar que esta discusión mantiene vigencia a nivel de decisores. Las visiones en torno al rol de INAU interactúan y convierten en compleja la tarea de construir un sistema de atención con dispositivos compatibles.

165. La tensión general entre el rol de juez y de parte repercute directamente sobre la tensión identificada entre gestión directa y gestión tercerizada. Si bien se percibe una constante vocación de diálogo entre INAU y las OSC que gestionan proyectos en modalidad convenios (y viceversa), también se aprecian ciertas competencias y conflictos aún no resueltos. ¿Los proyectos en convenio son INAU? Las OSC, en tanto gestionan proyectos de INAU, ¿forman parte del sistema de atención de INAU? ¿Debe INAU atender las demandas de atención de las OSC si éstas cobran por hacer su trabajo? Estas son algunas de las preguntas que están latentes en los discursos de los decisores.

166. En líneas generales, se percibe que uno necesita del otro pero que cada uno siente que el otro hace su tarea en forma incompleta.

167. Como parte de la solución para mitigar la fragmentación, en el año 2008⁷⁶ se desarrollan con mayor magnitud los denominados proyectos mixtos, es decir, proyectos en donde la ejecución es compartida entre la OSC e INAU (a través de funcionarios asignados).

168. Los argumentos identificados a favor de esta iniciativa son de tres tipos:

- Ideológicos:** se entiende que el Estado debe hacerse cargo de las situaciones y por tanto de la ejecución directa de proyectos. Sin embargo, este argumento es relativo ya que INAU ha tenido y tiene experiencias de ejecución mediante la modalidad oficial. El hecho de que este sea uno de los argumentos indica, en cierta medida, que los proyectos oficiales han tenido poco valor como “ente testigo”. El entender que “el Estado debe conocer para poder innovar” parece indicar que debe ser parte para poder ser rector. El argumento refleja la dificultad que ha tenido INAU de sistematizar su experiencia y por ende de generar conocimiento intra y extra institucional. De alguna manera, esta línea argumental deja al descubierto una realidad de sistema incompleto, ya que INAU debe aprender (es decir, debe comenzar a “hacerse parte”) para luego “hacerse cargo” del sistema.
- Fiscalización:** el hecho de gestionar en forma mixta permite generar una serie de controles mutuos. La pregunta que surge a partir de esta línea argumental es si la cogestión tiene su génesis en un sistema de desconfianzas. INAU necesita gestionar para poder controlar y, a su vez, ser controlado. Esto de alguna manera parece

⁷⁶ Sus comienzos datan del año 2006.

estar indicando que las formas y reglas de control para rectorizar serían débiles. De lo contrario, no parece claro que se deba cogestionar para controlar efectivamente.

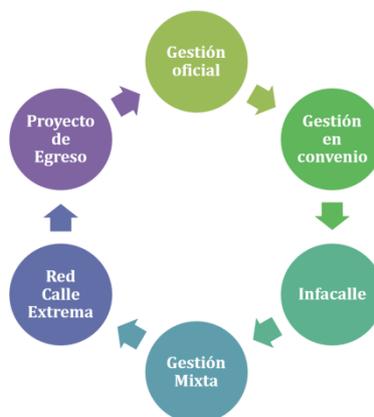
- iii. **Eficiencia:** el hecho de poseer sistemas mixtos de gestión provoca al menos dos efectos positivos: i) tener convenios con una OSC facilita la contratación de técnicos mediante mecanismos más ágiles y flexibles que los utilizados por la administración pública; ii) el hecho de tener funcionarios de INAU en la gestión facilita que otras dependencias de INAU atiendan y “comprendan” demandas específicas. Este último aspecto deja al descubierto que la obtención de un servicio o prestación en el propio INAU depende de la persona que haga la demanda. Si esta persona es “de la institución, se comprende mejor y se atiende más rápido”.

169. Por tanto, está implícito un sistema de desconfianzas, que a la vez es de necesidades mutuas, en el que la obtención de atención a demandas específicas para la población depende más de métodos particularistas que de procesos institucionales. Por tanto, es lógico entender que las racionalidades operantes tiendan más hacia una lógica de proyecto que hacia la construcción de un sistema de atención.

170. Romper la lógica de proyectos y avanzar hacia una visión sistémica de atención y protección de derechos vulnerados no parece ser tarea sencilla para INAU. La complejidad se deriva además del riesgo latente de que la institución caiga en la trampa de encontrar soluciones parciales, que tengan como objetivo romper la fragmentación institucional pero que como resultado inmediato generan un nuevo tipo de fragmentación, tal vez de mejor proceso de abordaje institucional, pero nueva fragmentación al fin.

171. Cuando se analiza la historia de la organización de los dispositivos de atención a NNA en situación de calle, da la impresión de que se está ante un proceso de constante búsqueda de soluciones que pretenden integrar a partir de una nueva fragmentación. La siguiente figura, intenta graficar esta expresión.

Ilustración 8. ¿Soluciones y/o fragmentaciones en la historia de atención de NNA en situación de calle?



Fuente: Elaboración propia.

172. Los cambios en la figura reflejan instancias de atención y discusión sobre la temática a nivel de la institución. Sin embargo, la impresión que se recoge es que, si bien cada una parece elevar y mejorar el nivel de cobertura y calidad de la atención, aún se está

lejos de una mirada sistémica de la misma.

173. Se identifican al menos dos grandes dificultades para concebir al andamiaje institucional vinculado a las situaciones de calle de NNA como un sistema:

- a) **Intra INAU:** la visión de proyectos o de programas hace que a la interna de la institución se hable de los “Proyectos calle”, hecho que dificulta que los problemas inherentes a los NNA en situación de calle sean concebidos como una problemática de INAU en su conjunto. La problemática de calle tiende a visualizarse como parte exclusiva de los “Proyectos calle” o del “Programa Calle” y, por ende, a ser solucionados dentro de éstos.
- b) **Extra INAU:** es claro que parte de las soluciones a las vulnerabilidades que presentan los NNA en situación de calle trascienden la órbita de INAU. Algunas de ellas se encuentran inmersas en la matriz de protección social y en un conjunto de prestaciones sociales existentes en otras sectoriales. La excesiva visión de “programa” debilita a INAU en su relacionamiento con otras sectoriales. No poder visualizarse como un sistema y carecer de buena información y generación de conocimiento repercute en el tipo y calidad de demandas que INAU realiza a otras sectoriales. Todo indica que las demandas para mejorar el sistema de atención y protección son débiles desde el punto de vista argumental.

174. En resumen, no parece posible hablar de compatibilidad de dispositivos debido a que prima una lógica de proyecto en detrimento de una de tipo sistémico. A su vez, los esfuerzos desplegados para generar una mirada sistémica corren el riesgo de estar aumentando aún más la fragmentación.

Ilustración 7. Lógicas institucionales contrapuestas.



Fuente: Elaboración propia.

175. Uno de los aspectos más importantes al momento de construir una mirada sistémica radica en articular eficientemente con la matriz de protección social. La atención de NNA en situación de calle requiere de complementariedades específicas con ella, particularmente con algunas prestaciones sociales.

176. En las entrevistas realizadas se identifican algunas sectoriales claves con las que es necesario ahondar o afinar mecanismos de articulación. En algunos casos existen demandas o problemas específicos a resolver y, en otros, es necesario definir algunos aspectos de carácter conceptual y/o metodológico.

177. Los organismos o sectoriales clave en los que se identifican demandas o problemas a resolver son:

- **A nivel de atención de demandas específicas:**

- **Salud.** En este caso, algunos entrevistados mencionan que casi el 10% del presupuesto de INAU se destina a atención en salud. Por otra parte, varios entrevistados manifiestan que se observa una demanda creciente por servicios de salud mental y de atención a situaciones de consumo de sustancias psicoactivas. En opinión de los entrevistados, estos servicios suelen ser escasos y caros. La demanda por servicios de salud es uno de los puntos más resaltados por los entrevistados, sosteniéndose, en algunos casos, que su atención debe ser competencia de ASSE (o del MSP) y no de INAU.
- **Educación.** Al igual que en el caso anterior, INAU posee dispositivos de apoyo para atender la educación de los NNA. Como parte de los logros identificados en este aspecto, se constata que los NNA en situación de calle pueden contar con doble atención dentro de la institución⁷⁷ (por ejemplo, pueden ser atendidos por un Proyecto Calle y por un Club de Niños simultáneamente). Esto sin duda constituye un avance en la construcción de una mirada sistémica intra institucional. Sin embargo, se aprecian quejas en relación a requerimientos de mayores y mejores afinamientos en la articulación: *“tenés que convencer para que te acepten a un niño en un club de niños, y a veces te lo aceptan pero luego no pueden con él y dejan que se vaya”*.

La demanda por la inclusión de los NNA en situación de calle en programas o proyectos de orden socioeducativo es una constante a nivel interno de la institución. Por otra parte, aunque se identifican avances, existe bastante consenso en torno al hecho de que persisten dificultades de diálogo con la sectorial educación a la hora de insertar o retener a un NNA en los centros educativos. Los avances identificados refieren más al orden territorial, (*“ahora hay más diálogo en los territorios, las maestras comunitarias, los Socat y el trille general hace que se resuelvan en forma conjunta los problemas”*), que a la articulación con la sectorial a nivel central o político.

- **Vivienda.** La demanda de soluciones habitacionales también es una constante, particularmente en el caso de los jóvenes que participan de la experiencia de proyectos de egreso. En algunos casos se están probando algunas innovaciones, como ser el alquiler de apartamentos para convivencia o incluso la adquisición de viviendas por parte de INAU. En términos generales, existe una queja general en relación a la inexistencia de soluciones habitacionales para esta población, teniendo INAU que atender este tipo de demandas.

- **A nivel de carácter conceptual y/o metodológico:**

178. Las sectoriales en las que se identifican necesidades de discusión conceptual o metodológica, son:

⁷⁷ Una demostración de la primacía de lógica de Programa o de proyectos, constituye el hecho de que anteriormente un joven que ingresaba al sistema INAU por un Programa o proyecto, no podía formar parte de otro beneficio de INAU. Algunos manifiestan que esto se debía a un problema de orden administrativo, sin embargo los formatos administrativos suelen obedecer a una lógica de gestión. Desde hace poco (aproximadamente tres años), los NNA en atención de INAU pueden ser beneficiarios de más de una prestación de éste.

- **MIDES.** En este caso, desde su creación ha existido preocupación por desplegar dispositivos para atender a personas en situación de calle. De hecho, el MIDES cuenta en su estructura con el Programa de Atención de los Sin Techo, que posee un despliegue de actividades muy grandes para la atención de personas en situación de calle (entre otros aspectos, ha desplegado un conjunto de refugios transitorios). De acuerdo a algunos entrevistados, varias de estas personas poseen menores a cargo. Para estas situaciones existen coordinaciones entre MIDES e INAU. Hasta el momento, no se han identificado mayores inconvenientes y todo parece indicar que existe buen diálogo. Sin embargo, se han podido detectar algunas interrogantes que pueden llegar a constituir un problema en el futuro. Por ejemplo: ¿por qué deben existir distintos equipos que atienden a una misma familia? ¿No sería más eficiente que exista un único equipo de atención familiar? ¿Qué criterios se utilizan para que un equipo atienda la situación de los adultos y otro la de los menores? La impresión que se recoge es que los problemas se van solucionando sobre la marcha, sin la existencia de protocolos o criterios preestablecidos.
- **Ministerio del Interior.** En este caso, sólo algunos entrevistados han manifestado inconvenientes. Éstos refieren a dificultades de parte de la policía para comprender y atender a los NNA en situación de calle, lo que lleva a que puedan estar produciéndose situaciones de malestar (e incluso de maltrato) potencialmente evitables si se brindara al personal policial mayor información y formación por parte del INAU.
- **Poder Judicial.** Aquí se identifica un problema de interpretación de carácter legal. Para el Poder Judicial, en tanto el INAU es rector de las políticas de infancia, toda situación que involucre menores en situación de vulnerabilidad debe ser derivada a él. Sin embargo, para INAU existen situaciones que no deberían serle derivadas. Por ejemplo, sostiene que los casos de problemas de consumo de sustancias psicoactivas deberían ser derivados al sistema nacional de salud.

Otro problema identificado es de carácter formativo, *“te derivan un caso sin ningún tipo de información; te dicen “atiéndase” y vos no sabes nada de él, tenés que reconstruir una historia que muchas veces ya existe y simplemente no te la comunican, a veces porque no saben cómo se hace”*.

Ilustración 9. Dificultades de articulación con la Matriz de Protección.



Fuente: Elaboración propia.

179. Hallar soluciones a las dificultades planteadas parece tener dos tipos de inconvenientes:

- De espacio: si se piensa desde una lógica de matriz de protección, debería contarse con espacios de articulación intersectorial en los que cada sectorial plantee sus problemas y se encuentren las acciones de política que brinden las soluciones. Si bien estos espacios existen (Consejo de Políticas Sociales y el Comité de Coordinación Estratégica), la impresión que se recoge de las entrevistas es que éstos han perdido efectividad. Los entrevistados dejan entrever que más que generadores de agenda política, son espacios de coordinación operativa. Asimismo, algunas sectoriales importantes no forman parte de los mismos (Poder Judicial por ejemplo).

Los espacios generadores de agenda parecen estar ubicados a nivel del Poder Ejecutivo (por ejemplo, el Consejo de Ministros). Por tanto, para el caso de INAU, las mejoras en los niveles de articulación intersectorial se encuentran en los más altos niveles o en forma radial con cada una de las sectoriales involucradas.

- De debilidad argumentativa: las tensiones inherentes a la institución, la lógica imperante de proyecto y la escasa generación de información y conocimiento generan que los resultados de las negociaciones de tipo radial, a nuestro juicio, sean más proclives al fracaso que al éxito. En la mayoría de los casos, los argumentos para encontrar soluciones no se basan en una lógica de ganar – ganar sino que, por el contrario, ponderan sustantivamente los beneficios para INAU. Ello hace que la contraparte no perciba beneficios reales, lo que eleva considerablemente la probabilidad de fracaso en la negociación.

180.A efectos de dar mayor claridad a la hipótesis de debilidad argumentativa, las siguientes tablas simulan algunos ejercicios de negociación en los que se presentan las líneas argumentales identificadas, junto a un ejercicio teórico de resultado probable.

Tabla 14. Modelo hipotético de negociación INAU – ASSE.

Objetivo de INAU	Argumento	Beneficio para INAU	¿Qué recibe ASSE a cambio?	Resultado probable
Reducir el gasto de atención de salud.	Existe una reforma de salud por la que el sistema nacional debe atender a todos los ciudadanos, en especial NNA.	Librar fondos presupuestales para realizar mayor trabajo de prevención. Más presupuesto para otras tareas.	Más gasto. Debe atender una especificidad para la cual no está preparado. No recibe nuevos fondos ni asistencia técnica de parte de INAU.	ASSE intentará no hacerse cargo del asunto.

Tabla 15. Modelo hipotético de negociación INAU Educación.

Objetivo de INAU	Argumento	Beneficio para INAU	¿Qué recibe la Educación a cambio?	Resultado probable
<p>Reducir el gasto de atención de educación y brindar mejor inserción educativa a los NNA en situación de calle.</p>	<p>La educación es un derecho universal. Los NNA en situación de calle deben tener el mismo derecho a la educación que otros.</p>	<p>Librar fondos presupuestales para realizar mayor trabajo de prevención. Mejor inserción educativa para su población.</p>	<p>Debe atender una especificidad para la cual no está preparada. No recibe nuevos fondos ni asistencia técnica de parte de INAU. Los niños son uno más dentro del sistema educativo.</p>	<p>La Educación no puede negarse a atenderlos, pero no sabe cómo hacerlo. Para la educación es un niño igual que el resto, para INAU no es igual, es particular. La educación no brindará apoyos especiales más que los que ya posee para situaciones "complejas". La educación los tiene que recibir pero no puede garantizar resultados de retención ni de rendimientos. El resultado más probable es que el niño ingrese al centro educativo, pero éste no podrá retenerlo y mucho menos garantizar rendimientos.</p>

Tabla 16. Modelo hipotético de negociación INAU Poder Judicial.

Objetivo de INAU	Argumento	Beneficio para INAU	¿Qué recibe la el Poder Judicial a cambio?	Resultado probable
Reducir las derivaciones recibidas y mejorar la información en los casos en los que se derivan.	No todas las situaciones de vulnerabilidad de derechos a menores es responsabilidad de INAU. Muchas de las derivaciones ya están siendo atendidas por INAU. Si las derivaciones poseen mejores niveles de información, se podrá actuar más eficientemente.	Reduce “imprevistos” y casos de atención de supuesta urgencia que muchas veces ya vienen siendo atendidos o poseen antecedentes de atención institucional.	Para el Poder Judicial, el INAU se define como rector de políticas de infancia. Si no deriva a INAU, tiene que identificar otras prestaciones sociales para su derivación. No encuentra un claro marco legal para esto y aumenta su costo de transacción. El Poder Judicial no cuenta con sistema de información cruzado con INAU para brindar a éste información más detallada del caso.	No hay soluciones tangibles para el Poder Judicial, por ende el resultado más probable es que continúe con la misma práctica.

181. En síntesis, la articulación con la matriz de protección social no parece contar con mecanismos o protocolos que garanticen su eficiencia.

182. En lo que compete a la red de asistencia social para situaciones de alta vulnerabilidad, ésta no parece contar con una agenda precisa para este tipo de situaciones. Esta ausencia parece vincularse a las dificultades inherentes a los espacios de generación de agenda política y a las debilidades intrínsecas de INAU.

183. Algunos entrevistados expresan que los proyectos calle ya no son necesarios. El argumento es que, en tanto el perfil de calle cambió, la estrategia de estar en calle no se sustenta en la obtención de recursos económicos. Se llega a la calle porque hay un conjunto de derechos que han sido vulnerados previamente. La calle es un escenario o ámbito, pero el problema es mayor.

184. Desde esta concepción, una parte de los jóvenes que “están en calle” no están siendo captados por los dispositivos, especialmente por aquellos definidos como “calle barrial”. Estos casos llegan a los dispositivos o a INAU cuando poseen conflictos con la ley o en casos extremos de consumo de sustancias, pero no por “estar en calle”. La calle es un emergente más de situaciones críticas como la explotación sexual, el consumo de sustancias psicoactivas, las conductas delictivas o la extrema debilidad emocional.

185. Cabe recordar que de acuerdo al análisis del recorrido institucional realizado, los

casos de ingreso por estas causas son marginales dentro del volumen general de causas de ingreso de atención.

186. Pensar o actuar sobre estas situaciones a causa del común denominador de la situación de calle parecería producir un problema de miopía institucional. Es decir, sólo se atiende parte del problema y, en tanto sólo se contemple la situación de calle, los dispositivos tenderán a incrementar la lógica de programa en desmedro de la de sistema.

6. ANÁLISIS DE OPINIÓN DE COORDINADORES DE PROYECTOS

187. En relación a los logros obtenidos en el trabajo con NNA en situación de calle, los coordinadores de proyectos pueden ser agrupados en tres categorías de opinión:

- Quienes identifican resultados concretos.
- Los que identifican resultados pero entienden que dependen de cada situación particular.
- Los que entienden que no se puede hablar de resultados.

188. En la primera categoría se ubican quienes asocian los resultados a mejoras de las situaciones de calle (disminución del tiempo en calle), las que a su vez se vinculan esencialmente a la reinserción educativa y al acceso a servicios sociales (particularmente intervenciones específicas en salud). Cabe aclarar que en ningún caso se hace mención al análisis de información para extraer tales conclusiones, por lo que dichos juicios corresponden más que nada a percepciones de los implicados.

189. También se encuentran dentro de este grupo quienes visualizan resultados en la captación y no tanto en el proceso o egreso. “Antiguamente la captación desde los proyectos calle se veía como muy restringida solamente al hecho de que el educador generaba un vínculo con el adolescente en calle, y solo era eso”. En estos casos, el perfil “calle extrema” posee una predominancia considerable. Se trata de “gurises que están totalmente desvinculados de la familia”. En estos casos, los resultados son de mejor captación; “...que arregles con un gurí que mañana tiene que venir acá para charlar y que venga, eso ya es un logro”.

190. En la segunda categoría (los que identifican resultados pero entienden que dependen de cada situación particular) están aquellos que entienden que *“es complejo hablar de resultados porque depende mucho de cada situación, porque hay algunos que están en calle pero vuelven a la casa, entonces la idea es bajar las horas calle; y con otros, que son los más callejizados, poder ir primero a un refugio y bueno después ir viendo”*.

191. En la tercera categoría (los que entienden que no se puede hablar de resultados) se hayan quienes sostienen que “el trabajo no puede ser medido en base a resultados, sino en una lógica de proceso”. “...con este perfil se requiere que sea así y no podría ser de otra manera. Podría ser de otra manera, pero estaría mal hecho. Las dificultades con las que nosotros nos encontramos impiden que estemos pensando en un modelo de evaluación en base a resultados”.

192. En cierta medida, en esta última categoría podrían ubicarse los coordinadores que entienden que la función del proyecto es brindar un espacio de contención y remediar una acumulación de ausencias afectivas que estos NNA han experimentado durante su vida. *“...Tiene un componente educativo muy fuerte y un componente afectivo muy fuerte, porque en el fondo estamos convencidos de que la carencia mayor ha sido no tener un lugar donde poder desarrollarse como individuo...”*.

193. Como es posible apreciar, a nivel de coordinadores no existe consenso en relación a los resultados a obtener con la población objetivo.

194. Para algunos de los entrevistados, la ausencia de un sistema de atención atenta contra el logro de resultados, “... si el sistema no funciona, estos dispositivos lo que

tienen que hacer es captar a esa población y vincularla con el sistema, si el sistema no funciona, los dispositivos empiezan a tener sus techos...”, “...esto que se pensó como un atajo, las respuestas focalizadas se pensaron como un atajo para la integración de poblaciones excluidas a un sistema de protección. Por la vía de los hechos lo que vimos que fue pasando fue que ese atajo no convergía en la ruta de integración, sino que se fueron generando como caminos paralelo”.

195. Para algunos, los problemas se han complejizado pues la situación de calle ha cambiado. Por ende, las soluciones necesarias escapan a las posibilidades reales que ofrecen los proyectos que están siendo ejecutados. *“Hay una cuestión de modificación bastante sensible, hace unos años había chiquilines durmiendo en calle que era muy fuerte, que chocaba mucho y que hoy en día no es lo mismo en cantidad.... Por allí, capaz que algunos núcleos duros siguen quedando, tienen que ver con la articulación interna, institucional o ministerial más que nada. Son cuestiones más de educación con Primaria o Secundaria, como hacer respuestas integrales en ese sentido, o con el tema de vivienda en relación a la familia, donde es claro que hay un problema de fondo que es el tema de vivienda y que los proyectos no tenemos capacidad y no están generados para solucionar este tipo de temáticas sino de acompañar y mediar en los recursos que hay”.*
196. Esta mirada lleva a que algunos sean críticos con su accionar, entendiendo que su labor se fue consolidando de manera interna y ha perdido la conexión con la estructura de derechos universales. *“... se fueron consolidando los servicios especiales, las escuelas especiales, los programas especiales para los especiales. En un inicio eran programas especiales para que los especiales se pudieran unir a los normales, pero por la vía de los hechos se fueron generando caminos paralelos...”* *“Estos dispositivos es importante tener presente que fueron pensados y diseñados como dispositivos en el marco de un sistema de protección de la niñez y como un sistema de políticas sociales del año 1998 cuando el Estado era otro, el gobierno era otro, de todas maneras fueron diseñados en el marco de políticas focalizadas, donde lo que primaba era una respuesta focalizada. Hubo un recorte de las políticas universales en una idea de que aquellos sectores que se acoplaban al desarrollo requerían una respuesta focalizada y específica sin necesariamente tener que incidir en ese sistema de protección”.*
197. Para quienes se ubican en esta posición, la “especialización” ha generado resultados negativos en la atención de las situaciones de calle. Se entiende que éstas requieren de todo el INAU pero que, por la vía de los hechos, las miradas tienden a parcializarse. *“... las situaciones calle permean todo el entorno de INAU, desde Club de niños, hasta un hogar, hasta una propuesta especializada como puede ser una atención psiquiátrica de emergencia; la situación de calle atraviesa todo. Como nosotros estamos focalizados, cuando nos enfrentamos al todo es complejo porque hay lugares oficiales que no aceptan a las situaciones por cuestiones de perfil...”.*
198. Los críticos de la “especialización” perciben que las nuevas soluciones diseñadas e implementadas contribuyen a una mayor fragmentación. *“Ya están los proyectos calle, a esto se le suman los proyectos calle extrema donde no hay un espacio de intercambio, sino que se genera en paralelo y se generan cupos o propuestas... se va creando una especialización dentro de la especialización que termina fraccionando las formas de dar respuesta y por lo menos no se visualiza como un espacio donde se pueda identificar más en relación a la situación de vida particular, en cuál de los espacios debería participar”.*

Ilustración 10. Visión de los coordinadores sobre resultados según categoría de opinión.

RESULTADOS CONCRETOS	RESULTADOS, PERO DEPENDIENDO DE CADA SITUACIÓN	PROCESOS, NO RESULTADOS
<ul style="list-style-type: none"> • Se identifican logros concretos en conexión con intervenciones sociales, en especial salud, así como reducción de tiempo de permanencia en calle. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los logros dependen de cada caso. La variabilidad de las situaciones no permite realizar tipologías de logros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las características de la población hace que no sea correcto hablar de resultados, se debe trabajar en base a procesos.

Fuente: Elaboración propia.

199. A su vez, entienden que se ha dedicado mucha atención a las situaciones de amparo en desmedro de otras: *“...en los últimos años ha habido una saturación en las propuestas de amparo y no hay espacios reales de integración y las situaciones a veces son muy de emergencia. Tenés un chiquilín que no puede volver a la casa y tiene que quedarse en algún lado y ese lado no está, ahí se generan dificultades...Y por otro lado te pasan estas cosas de tener una gurisa de 13 años con un bebe y no tener a donde llevarla en el INAU. Llamas a tiempo completo y te dicen que lo sienten pero que no te pueden solucionar este problema, eso no son resorte de calle. Cuando es una familia que es calle totalmente, toda. No tener a donde llevarla es una carencia fuerte.”*
200. Para la mayoría, existe una saturación de demanda en el CED, lo que provoca mayor desarticulación con los proyectos calle, *“...los chiquilines a veces llegan allí por otros medios, no por el Programa Calle. A veces por alguna situación, la Policía los termina llevando hasta allí, puede ser por conflicto con la ley o alguna denuncia o algo particular; ellos van allí y desde allí se arma una propuesta que no necesariamente es en conjunto o en relación a lo que los Programas Calle vienen trabajando con esa situación; ahí hay dificultades de comunicación. Pero bueno, ellos también tienen que resolver en el momento porque también tienen su formato de trabajo y su mandato. Pero en el momento de pensar en el chico es como bastante contradictorio esto que hay propuestas entrecruzadas...”. “Ahí hay un conflicto, no es un enfrentamiento, un nudo problemático en cómo se vehiculizan las situaciones, no es porque el Programa Calle tenga la verdad o la única postura en relación a cómo debería tratarse cada chiquilín pero es importante pensar en clave de articulación, de trabajo en conjunto”. El CED (Centro de Estudio y Derivación) es otra cosa, que tendrías que conocerlo para entender lo que nos pasa. El CED es la puerta de entrada a INAU, es horrible, horrible, horrible.”*
201. Otro de los aspectos identificados refiere a que, si bien en líneas generales existe coincidencia respecto a que se han ampliado los espacios de diálogo, se observan algunas dificultades en términos de la relación Estado – sociedad civil: *“... el Estado está en competencia con la sociedad civil, de cómo le pongo la plata, para que simplemente ejecuten y no innoven ni propongan nuevas ideas. Pero hay que recordar que en realidad, si nos ponemos detallistas, la sociedad civil sí influye en ese sentido porque muchos de los especialistas que están en el Estado diseñando políticas, con*

ciertos enfoques vienen formados desde la sociedad civil en estos últimos períodos de gobierno. Esto también exige más a la sociedad civil, porque hay técnicos capacitados del otro lado. Entonces tenés que mostrar datos, resultados, sistematizar. El Estado en este sentido ganó mucho por los técnicos que tiene, pero si bien el Estado perdurará por años y años, el gobierno actual, el Frente Amplio, no va a gobernar eternamente, y la sociedad civil es entonces la única que puede hacer frente a determinados gobiernos con determinadas orientaciones en lo que a políticas sociales se refiere”.

202. En resumen, en las opiniones vertidas por los coordinadores es posible apreciar que: i) existen diferencias en cuanto a percepción de resultados; ii) algunos sostienen que la especialización en calle atenta contra la incorporación de los NNA en la matriz de protección; iii) se percibe un aumento de demandas por situaciones complejas que hacen colapsar al CED y le impiden contar con la capacidad necesaria para atender algunas demandas provenientes de los proyectos calle; iv) se manifiesta la existencia de ciertas tensiones entre el Estado y la sociedad civil.

Ilustración 11. Diagrama resumen de opinión de los coordinadores.



Fuente: Elaboración propia.

7. ANÁLISIS DE OPINIÓN DE EDUCADORES Y TÉCNICOS DE PROYECTOS

203. Realizando el mismo tipo de análisis que para el resto de las categorías, a nivel de educadores y técnicos también se identifican tres tipos de logros:

- De carácter conceptual, referidos a los derechos vulnerados de los NNA.
- Vinculados al acceso a prestaciones básicas como educación, salud, documentación y beneficios sociales.
- Reducción del tiempo de permanencia en calle.

204. En líneas generales, el logro de objetivos en cualquiera de las categorías supone el trabajo con las familias y la búsqueda de reinserción o permanencia en el sistema educativo. Asimismo, el trabajo implica la derivación a otros hogares. De hecho, varios de los proyectos se visualizan como “derivadores de situaciones”.

Ilustración 12. Tipos de logros identificados por educadores y técnicos.



Fuente: Elaboración propia.

205. Como se puede apreciar, hay distintas opiniones sobre el objeto del trabajo, no existiendo un claro consenso en relación a los resultados a obtener en el trabajo con NNA. *“¿Cuál es el objetivo final? ¿Es sacarlos de la calle o restituir los derechos e ir disminuyendo la calle? Creo que hay muchas ideas distintas en ese sentido. No hay como una meta a la cual se quiera llegar ni tampoco a la cual se pueda llegar. Sacarlos de la calle algunos se puede y otros no, y también la sociedad tiene que saber eso. Hay cosas que si no pasaron en los primeros años de vida, ahora no pueden pasar. No te digo dejarlos en la calle, pero sí ir disminuyendo las horas de calle, y bueno, lo mejor que le puede pasar a ese gurí es que no le pase nada”.*

206. Tal como en el caso de decisores y coordinadores, los educadores también expresan dudas en relación a la pertinencia de los proyectos calle. En tal sentido, se visualizan dos posiciones: a) aquellos que insisten en la visión de calle y en la importancia de su especificidad en la modalidad de trabajo pero manifiestan la necesidad de ajustarla en virtud del cambio en el perfil de calle; b) quienes entienden necesario comenzar a trabajar en situaciones críticas.

“Y bueno con respecto a las políticas estas, como los programas calle, yo creo que tendríamos que realmente sentarnos y evaluar realmente qué ha pasado en estos 25 años y qué sentido tienen. Estar sí, pero el tema es el cómo. Yo entré a este proyecto en el 2007, no tiene nada que ver la calle de ese año con la calle de ahora. Es otra calle. Y como es una cosa tan dinámica, y por lo general las instituciones van mucho más lento que el dinamismo de la calle, falta esa respuesta a la realidad. No podemos pensar en programas calle igual que pensábamos hace 10 años”.

“Creo que nos hemos movido también, porque hay otras formas de hacer calle. Quizás no es la calle esa que apareció después del 2002, esa calle tan visible. Nosotros tenemos muchos gurises que están en una calle muy relacionada con el consumo y muy complicado de desarmar. Que eso es todo un tema, y este tema lo tenemos que ver. Son gurises que pasan de la calle a la clínica de desintoxicación, al encierro, después de vuelta a la calle. Y esos son los gurises que vos ves mayoritariamente, los que te chocan más. Esa es la calle más presente. Y en realidad la calle hay pila de formas de vivirla. Hay gurises que están todo el día en la calle, pero después tienen algún lugar, un sitio de amparo donde pasar la noche”.

“El trabajo en calle es fundamental. Parto de la base que los proyectos calle deben existir porque si no existen esta población queda más expuesta de lo que ya está. Reducir la calle es uno de los aspectos más importantes y los vacíos están en estas cosas que yo te digo. Nosotros somos un trampolín para otra cosa, podemos trabajar un montón de cosas de restitución de derechos, de problematizar su situación, pero necesitamos al resto. Necesitamos que el resto labure igual, de a poquito en estos últimos años se han ido creando cosas para estas problemáticas, pero creo que todavía estamos a años”.

207. Dentro de esta discusión, existe la mirada de que han emergido nuevas temáticas y problemáticas para las que no están preparados, especialmente el tema de la pasta base: *“Yo creo que los programas calle tendrían que repensarse un poquito, porque las instituciones van mucho más lento que la dinámica de la realidad. Sobre todo después del 2005, donde realmente el consumo de pasta base se hizo fuerte. No quiero focalizarme en eso, pero es una realidad que está presente. No son los mismos gurises, hay un abismo, y entonces eso hay que pensarlo. Es todo un tema, a mi me parece que no se tiene mucha respuesta con estos gurises. Es muy complejo también, porque tampoco es sacarlos, encerrarlos, pasarlos de pastillas y devolverlos. El tema es hacer otros espacios, que no sea ni la clínica de desintoxicación ni el hogar, algún otro espacio intermedio”.*

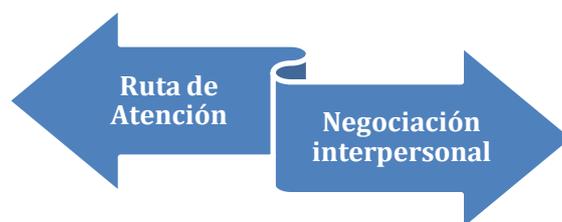
208. Más allá de este tipo de discusiones, en líneas generales sienten que el sistema de respuesta *“está mejor que antes, pero no está aceitado”*. En particular, perciben lentitud en los procesos de atención así como dificultades para comprender la urgencia de las situaciones con las que trabajan.

“... hay algunos cuellos de botella que se forman en algunos servicios que cuando vos ves que realmente necesitas una escuela especial y la maestra te lo dice, vos te das cuenta, te anotas en una lista, necesitas el diagnóstico, y después tenés lista de espera, y no sé qué, y vos ves que a una familia a veces le es difícil sostener todo ese proceso que lleva mucho tiempo para poder efectivizar a alguien que tiene una discapacidad por ejemplo a una escuela especial”.

“Capaz que es muy concreto ponerme en ese ejemplo, pero hay algunas otras cosas que se generan determinados vacíos. El tema de violencia, el tema de situaciones de abuso, de alguna manera los servicios que hay están a veces saturados también”.

209. De las intervenciones se desprende que en los equipos técnicos conviven simultáneamente sensaciones de insatisfacción y deseo de contar con una “ruta de atención” en relación a todos los miembros integrantes del sistema de protección. Existen grados de insatisfacción con las capacidades de respuestas así como una sensación de “techo” en cuanto a las posibilidades de su trabajo.

Ilustración 13. Percepción de los equipos técnicos. Entre el deseo y la realidad.



Fuente: Elaboración propia.

210. El relato de los equipos técnicos sobre situaciones concretas de trabajo evidencia un modelo de negociación interpersonal para cada situación.

“Yo creo que una de las cosas que acá faltan es que vos estás trabajando en una línea, en donde estás en la primera línea de batalla y en donde tenés un vínculo muy fuerte, y llega un día en donde está lloviendo o el gurí hizo el famoso click, y quiere ir a un hogar. La institución no tiene la respuesta, no tiene porque no hay lugar o porque no hay posibilidades. Y eso no puede pasar, yo tengo que tener ese abanico para cuando el gurí quiera”.

“Así te digo hogar como te puedo decir otras cosas. Por ejemplo el gurí en Mayo quiere volver a la educación formal. No puede. Esa cosa entre los tiempos de los gurises y los tiempos institucionales no puede ser. Y muchas veces hacemos malabares, para que aunque no esté eso, poder buscar el plan b o el plan c, pero requiere de mucho esfuerzo por parte de los educadores sobre todo. Es bravo”.

211. En términos generales, manifiestan un estado de formar parte de “un proyecto” pero no de un sistema de atención de urgencias. Para buena parte de los educadores y equipos técnicos, el trabajo se concibe como la capacidad de estar presente ante situaciones de urgencias. Sin embargo, entienden que, a pesar de voluntades, el sistema posee una lógica distinta.

“El sistema de protección social es lento. Por ejemplo un gurí demanda una situación de urgencia y el sistema no puede dar respuesta, nosotros inclusive, que estamos dentro del sistema. Por ejemplo a mi me llama un gurí que está pasando tal situación y yo o el equipo no tiene previsto esa situación tengo que esperar dos o tres días para ver cómo se la soluciono. “No tengo dónde dormir” si, pero “quiero ir al médico porque me siento mal” le puedo decir “yo te puedo cuidar en tal horario porque mañana tengo otra cosa” pero no estoy a disposición de la emergencia de él. Estoy a disposición del proyecto”.

“Nos han pasado casos de gurises que les han pasado muchas cosas y la respuesta es lenta del sistema; ya sea la respuesta de INAU o la respuesta de nosotros o la del aparato judicial. Es lenta. No es todo ya y en algunas cosas nos parece que estaría bueno que fuese ya porque es como que ya tienen vulnerados los derechos y se les pide “tomate un tiempo que ya te vamos a ayudar” y capaz que cuando nosotros les damos la respuesta él ya no tiene interés. “Quiero internarme, me duele esto” o “quiero ir a un hogar” y cuando conseguimos lugar o cuando conseguimos hora él ya no quiere o psiquiatra, está haciendo una crisis y el psiquiatra justo no viene porque se pidió el día libre y no hay uno de emergencia, montones de cosas que nos han pasado. O ginecólogos de la división de salud del INAU que ya no hay más, entonces las adolescentes están a la deriva y no tenemos una solución. Y lo difícil es que en los proyectos calle tiene que ser, no digo ya, pero aprovechar los beneficios que te da el encuentro con el

gurí. Si el chiquilín quiere encarar el médico, no ya, pero está bueno darle un encuadre a eso”.

Ilustración 14. Lógicas contrapuestas.



Fuente: Elaboración propia.

212. Además de esta percepción de “lógicas contrapuestas”, se entiende que ha cambiando el perfil de los NNA en situación de calle.

“En algún momento las situaciones de calle estuvieron muy vinculadas a las zonas comerciales, sobre todo gurises que pertenecían a asentamientos de Malvín Norte, de Paso Carrasco que tenían entre sus estrategias el utilizar los centros comerciales como forma de adquisición de material simbólico y económico. Eso ha cambiado, de alguna manera, creo que producto de los proyectos de calle, no solo del Proyecto, se ha empezado a correr. Los gurises están tomando otra estrategia, muy vinculados a la comunidad, cosa que antes no pasaba, antes se los excluía hacia lugares más céntricos. Ahora como que se está absorbiendo y ellos empiezan a generar esas estrategias que antes eran desplazadas hacia zonas céntricas en la propia comunidad”.

213. En la medida que la realidad les enfrenta a perfiles nuevos, las necesidades de cooperación con otras instituciones y actores parece hacerse más presente. En tal sentido, de las entrevistas se desprenden ciertas diferencias entre Montevideo e interior. Para algunos, estos últimos cuentan con ventajas relativas vinculadas a la mayor proximidad interpersonal. Para otros, la situación en el interior es peor.

“Existe una organización que nos nuclea, en los últimos años está funcionando bastante mejor que en otros años, pero que hoy necesita avanzar y mucho. Y esto en Montevideo, en el interior es terrible. Nos quejamos de Montevideo, pero el interior es terrible. Yo hoy tengo la posibilidad de sentarme con 15 organizaciones una vez al mes en el barrio a discutir cosas, y de igual a igual, es bastante de igual a igual. En el interior el esfuerzo es muy superior. Hay mucho que avanzar en eso. En esta perspectiva el interior está más lejos. Uruguay es un pañuelo pero es un país muy centralista, todo es Montevideo”.

214. En líneas generales, las opiniones confluyen al identificar debilidades y dificultades de relacionamiento con INAU. En concordancia con lo que surge de las opiniones de los coordinadores, se perciben dificultades en la realización de derivaciones al CED e incongruencias del sistema de atención interno de INAU, particularmente en lo que concierne a la División Salud.

“El tema más grande que tenemos es el de los gurises que no tienen familia, o la tienen pero no cuentan con ella, y no hay lugar en los hogares y no hay manera a nivel de INAU de rescatar a esos gurises. Y a esos chiquilines hay que llevarlos al CED y que ahí les encuentren un lugar y los tengan como presos. Eso es uno de los problemas más grandes que hay”.

“Lo que queda por hacer no sé si depende tanto de nosotros así como proyecto, creo que un poco el tema de la coordinación con INAU, que a veces son los que ponen más trancas y es difícil...justamente nosotros somos un centro de derivación entonces a veces no sabemos a dónde derivar porque otros proyectos de niños o juveniles están saturados o tienen formas de intervenir que tampoco se adecuan mucho a las realidades de la población con la que trabajamos nosotros. Nosotros trabajamos por un tiempo, pero si del otro lado no lo pueden sostener y si las instituciones mismas no pueden o no saben cómo integrarlos, eso no se sostiene. Y con INAU cuesta muchísimo...”.

“...el tema de la División Salud. Los chiquilines se pueden atender teniendo un número de SIPI, estando dentro de un proyecto INAU se pueden atender ahí y a veces, tengo situaciones donde ha sido bastante accesible pero otras, que tienen requisitos que no se adecuan a la realidad de los chiquilines que ellos mismos están atendiendo. No los atienden si no tienen carnet de asistencia, lo cual es obvio, te dicen que se pueden atender ahí pero después cuando van a los controles te dicen que como somos un convenio no se pueden atender ahí, entonces tiene como muchas trancas mismo de INAU”.

“Por ejemplo un Club de niños no aceptó a un gurí porque era de situación de calle pero si vos a su vez incluís a ese gurí ahí va a sufrir. Si los propios adultos que trabajan ahí lo discriminan porque es de calle”.

215. La sensación general es que, si bien se han incrementado los espacios de coordinación y articulación, éstos no llegan a ser efectivos.

“Yo creo que lo que hace falta más, es lo que estamos tratando de hacer y supongo que muchos más, que tiene que ver con esto de la coordinación, la coordinación de muchos servicios que hay y que de pronto no puede generarse una mejor efectividad, tanto en las escuelas como...nosotros trabajamos muy cerca de las escuelas, de las maestras y las directoras donde están los niños nuestros, para poder abarcar todo ese panorama que tiene que ver con ver cómo está acá, cómo está allá, qué es lo que pasa. Existen una cantidad de proyectos y cosas, pero lo que nos falta creo que es coordinación, esa es la parte que no contempla, que tiene que ver un poco con la efectividad de servicios”.

“Y adolece de algunas cosas todavía. Hay muchos programas de protección, y hay recursos más que en otros momentos. Se trabaja mucho los derechos, hay ayudas materiales también. Creo que sí que hay, pero sí falta, por supuesto que falta, sobre todo en salud, más allá del FONASA y todas esas cosas nuevas que surgieron, a nivel barrial falta, falta porque los chiquilines la mayoría tienen montones de carencias a nivel de salud que tampoco los cubre la sociedad, psicólogos y todo eso a nivel barrial no existe, un psicólogo cada no se cuanto, habiendo tantos psicólogos en el país. Escuelas especializadas. Todos esos recursos es como que no hay, vos ves que los chiquilines van pasando los años y van quedando con esas carencias. Digo, muy pocas escuelas especiales hay. Y después a cierta edad no hay cobertura para los chiquilines”.

216. Desde nuestra perspectiva, esta visión de baja efectividad en la coordinación no obedece a diferencias conceptuales. Del análisis de las entrevistas no se desprenden tales diferencias, aunque sí existe disenso en torno a las respuestas que se quieren dar desde este tipo de dispositivos.

“Yo creo que el INAU tiene un mandato que es muy fuerte. En nuestro caso, nosotros somos

“Parte un poco del desconocimiento. A veces vamos a las coordinaciones y decir que trabajamos con “gurises calle” y vamos a presentar una situación es como un ateneo. Y hay ciertas formalidades porque se asustan demasiado las instituciones que van a recibir a un niño de calle. Hay muchos miedos y muchos prejuicios y sobre todo parten de la base que siempre hay un adulto que obliga a este niño a ir a calle, y no necesariamente. Una de las cosas de los “movimientos calle” que está buenísima es que si bien nos preocupa y nos ocupa la situación de calle no juzgamos. Echar las culpas no es un buen síntoma para este trabajo. De hecho también si nosotros no logramos que en poco tiempo el gurí se vaya de calle también es nuestra culpa. Por eso, no se trata de culpas sino de ver cómo ocuparse de esa cuestión”.

un proyecto que trabajamos en una zona geo referencial que es una zona bastante complicada, y nuestro mandato es que en las situaciones de calle se restituya el máximo posible. Es un mandato muy groso para un solo proyecto. Acá estamos hablando de que estos gurises están en calle y no solamente el INAU tiene que intervenir, sino la salud, la escuela, y un montón de actores. En realidad terminan interviniendo el INAU y el Ministerio del Interior. El Ministerio del Interior porque es quien te lleva preso. Pero solamente con INAU no basta, porque todo bien pero y la familia ¿Quién la va a trabajar? Yo entiendo que INAU es responsable y que tiene un mandato sobre los Niños, Adolescente y sus familias. Pero si vos ves las familias, el tejido social de las familias está totalmente destrozado, se destrozó. Yo he trabajado con varios gurises que llegar a la familia fue terrible, que decís estuvo un año en calle bastante bien, llegó a la familia y en un mes se hizo bosta”.

217. En líneas generales, las diferencias conceptuales suelen ubicarse en el trabajo con el otro (incluido INAU), pero no entre los proyectos.

“Creo que la convención nos dio una perspectiva de derechos que no las teníamos, que no todas las organizaciones las tenían. Pero que todavía existe una institucionalidad que es de la vieja época, entonces ahí hay toda una cuestión de aggiornamiento y una cantidad de cosas que necesariamente tenemos que transitar todos. Adolescentes es un tema más largo, la conceptualización que hay del mundo adolescente es terrible. Como etapa de la vida, como una cantidad de cosas. Inclusive cuando nos formamos en facultad y todo, hay una cantidad de discusiones que se van dando en facultad, y les falta des centralización, que las organizaciones las padecen muy fuertemente. Pero sí, sí, yo creo que hay una cantidad de cosas que necesitamos aggiornarnos, y darnos otro proceso de discusión, los uruguayos a veces no reusamos ese tipo de discusión, a veces damos como discusiones muy acaloradas

pero desde cada uno en su verdad y no construimos una cosa intermedia. Entonces me parece que ahí hay una discusión que deberíamos darnos seriamente, y que el estado debería participar fuertemente de eso. Yo creo que la academia no tiene todas las respuestas para este tipo de cosas, pero tienen mucha cosa que aportar”.

“Es clarísimo que hay muchas diferencias. Nosotros partimos de determinada concepción obviamente y otras instituciones estigmatizan a los niños. Principalmente las escuelas que tienen un concepto muy cerrado, que esos chiquilines son muy complicados. También una visión negativa con respecto a las familias, entonces se trabaja más que nada en el día a día con las coordinaciones que se hacen, con el lenguaje que se utiliza cuando hacemos las coordinaciones. El año pasado fueron algunos compañeros a hacer una especie de taller a una escuela en particular sobre los chiquilines en esta situación, con las maestras, cómo

“Si hay otra concepción de sujeto me gustaría saber cuál es. Yo creo que esto se comparte entre los proyectos calle. Acá casi todos venimos de una formación que es la educación social, y como cualquier formación eso formatea. Es muy difícil acá que haya compañeros que estén formateados por otro lado. Y las concepciones siguen siendo la misma”.

“...creo que dentro de INAU hay sectores que son anti sujeto de derechos. Yo he conocido lugares de privación de libertad donde realmente no hay ningún derecho, está todo violado. Capaz el tema es esa parte de INAU. Nosotros somos una parte muy particular de INAU y nuestros discursos no son los que predominan dentro de INAU”

abordar la situación, cómo tratarlos. Pasa mucho que hay una concepción bastante negativa que no favorece. No hay mucho de intentar entender por qué, qué es lo que está pasando en la familia sino que “el chiquilín es insoportable, además no tiene límites” que se tiene la concepción que es por la situación de calle. El tema de las diferencias conceptuales está todo el tiempo, pero se labura más en el día a día, no hay como muchos talleres ni nada, se coordina para el momento y en entrevista o reuniones”.

“Yo creo que las diferencias conceptuales apuntan a poder ver el grado de derecho a la intervención. Hay algunas cosas que pueden ser conceptualmente pensadas como muy propias de la familia y sin derecho uno a meterse en eso porque son decisiones familiares. Yo creo que la herramienta del contrato en el cual se explicitan las cosas a trabajar y se acuerda que sí se van a trabajar es lo que te permite conceptualmente poder intervenir en casi todo”.

“Después está el otro tema relacionado con el tema del trabajo en sí, del valor del trabajo, eso te pone en otro lugar también. Hay cosas que están naturalizadas, está naturalizado por ejemplo que si mi papá y mamá son recolectores es natural que yo me suba a un carrito y recolecte, está vivido como natural, mi familia hace esto, y es un trabajo que está pensado como mientras no esté robando que trabaje. Yo creo que en lo que conceptual no existen diferencias es en el sentido de la importancia de la educación, y de los momentos de un niño y adolescente donde la prioridad de lo educativo tiene que estar

por encima de lo laboral más allá del valor del trabajo. En lo otro yo creo que hay acuerdo, cuales son los trabajos peligrosos y todo ese tipo de cosas yo creo que hay acuerdo. Me parece que esas son las diferencias que se pueden dar. Y después el otro tema que si podemos pensarlo, es el tema de becas, subvenciones, si o no, en eso si hay diferencias y hay conceptos, nosotros hacemos diferencias con nuestras familias no todas tienen becas”.

218. Al igual que algunos coordinadores, hay técnicos que son críticos con la extrema focalización. *“Existen diferencias conceptuales porque se han creado cosas, en esto de las políticas focalizadas, se han creado cosas específicas para gurises específicos, por me parece que más que nada por temas políticos, con toda la buena voluntad pero por temas políticos. Y son ideas distintas. Se habla de una calle extrema, de una red de calle extrema, y en realidad se está hablando de 10 gurises. Se da todo una parafernalia con todo eso, y sin embargo hay muchos proyectos que tienen situaciones de calle extrema, nosotros somos uno, y usamos una metodología diferente, que no es esa, y también hemos tenido resultados”.*

219. Para otros, estas diferencias se acentúan en tanto existe poca expertise profesional en el trabajo con situaciones de pobreza. *“... nosotros tenemos varias herencias, que a veces... toda la línea religiosa de darle al pobre por... del militante de izquierda que ve en*

la pobreza toda la panacea, lo auténtico, toda una cantidad de cosas confrontado con un contexto bastante complejo hoy. Todas esas herencias nos han marcado muy fuertemente. Entonces no somos ni militantes de una realidad, porque cuando uno es militante de una determinada causa milita para que esa causa se sostenga así. Entonces ahí hay toda una profesionalización de este ámbito que necesariamente tenemos que avanzar y bastante. Yo creo que la profesionalización es uno de los puntos fuertes para que podamos avanzar...”.

8. LA OPINIÓN DE LOS NNA MEDIANTE UNA ENCUESTA

8.1. MUESTRA

220. Tal como se expuso en la propuesta de trabajo, para seleccionar la muestra se entendió pertinente aplicar una técnica de muestreo sistemático multi etápico. En primer lugar, se realizó una selección de instituciones que gestionan proyectos y realizan intervenciones bajo la modalidad de convenio o sistema mixto. En segundo, se hizo una muestra de jóvenes atendidos por dichas instituciones en los respectivos proyectos seleccionados.
221. Para la selección de proyectos y/o intervenciones se tomó el criterio de no repetir instituciones que gestionen proyectos o intervenciones de similar modalidad. Es así que se seleccionaron 18 instituciones, 7 del interior y 11 de Montevideo. Del total de las instituciones, 5 son de Tiempo Completo, 9 de Tiempo Parcial y 2 de Calle Extrema. A estas instituciones debe añadirse la totalidad de los Proyectos Oficiales.
222. La selección de los jóvenes se realizó mediante régimen aleatorio. De la lista de jóvenes proporcionada por SIPI fueron seleccionados aquellos NNA cuyo número de lista fuera múltiplo de 3, que se consideraran en atención por situación de calle y que tuvieran 8 años cumplidos. En los casos donde existieron problemas identificatorios, fallas en el listado proporcionado, no atención por situación de calle o menor edad que la indicada, se optó por un sistema de suplencias en el que se escogió al NNA inmediatamente contiguo. Es así que, tal como se muestra en el siguiente cuadro, fueron realizadas en total 147 encuestas. Es preciso destacar la buena disponibilidad y apertura de los coordinadores y técnicos de las instituciones y proyectos con los que se tuvo contacto. En los casos donde surgieron dificultades se tuvo el apoyo por parte de la institución para completar el trabajo de relevamiento.

Tabla 15. Resumen del trabajo de campo.

Proyecto	Nº de beneficiarios según el padrón	Nº de encuestas que se deberían realizar según muestra	% de encuestas que se deberían realizar	Nº de encuestas realizadas	% de encuestas realizadas
1428 - Rescatando Sonrisas	67	22	32,8%	13	19,4%
1334 - Un Espacio para Crecer	66	22	33,3%	6	9,1%
1917 - Nuestro Hogar De Río Branco	63	21	33,3%	21	33,3%
1583 - Chacra Hogar Piri	13	4	30,8%	4	30,8%
1353 - Centro Nocturno de Protección Integral	45	15	33,3%	13	28,9%
2056 - Senderos	43	14	32,6%	14	32,6%
2414 - San Juan	41	14	34,1%	11	26,8%
2084 - Posada De Belén	11	4	36,4%	4	36,4%
2319 - Giralunas Ex Centro Abierto	66	22	33,3%	3	4,5%
2157 - Revuelos	30	10	33,3%	10	33,3%
1517 - Del Cardal	72	24	33,3%	21	29,2%
2028 - Mamboreta	45	15	33,3%	6	13,3%
505 - La Escuelita	24	8	33,3%	8	33,3%
7 - La Barca	84	28	33,3%	4	4,8%
1392- Ómnibus Itinerante	38	13	34,2%	1	2,6%

1958 – El Farol	19	6	31,6%	3	15,8%
660 – Casacha	19	6	31,6%	5	26,3%
2103 – Unidad Móvil	93	31	33,3%	0	0,0%
Total	839	279	33,3%	147	17,5%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta a NNA.

8.2. PRINCIPALES DIFICULTADES

223. Como se puede observar a partir del cuadro resumen, son pocas las instituciones en donde no surgieron dificultades para cumplir con el número de encuestas necesarias. Las principales dificultades con las que se encontraron los encuestadores fueron: i) en reiteradas ocasiones, los NNA que entraban en la muestra se habían desvinculado de la institución o hacía un tiempo que no eran ubicados por los educadores; a su vez, el número de atendidos que aparecían en el padrón no coincidía en varios casos con el número de NNA efectivamente atendidos en el momento de realizar la encuesta; ii) varios NNA seleccionados para la muestra se encontraban internados o privados de libertad al momento de efectuarse el relevamiento⁷⁸.
224. Es de destacar que en ningún caso los NNA se opusieron a participar de las encuestas, así como tampoco de parte de egresados y familiares que participaron de las entrevistas.

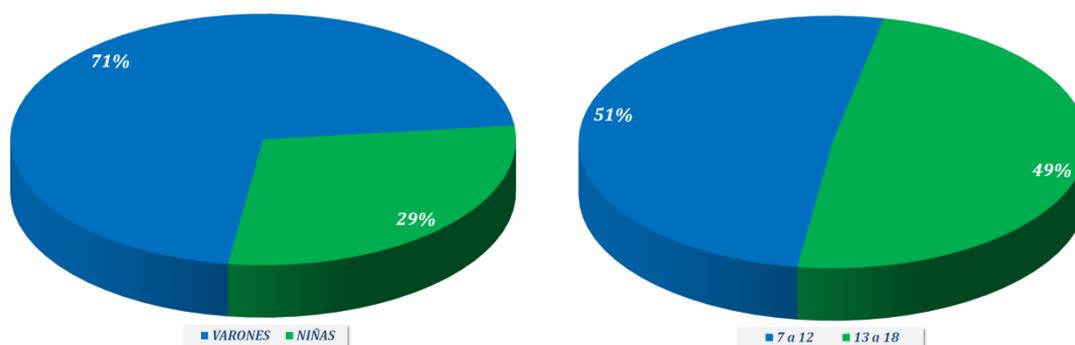
8.3. CARACTERÍSTICAS DE LOS NNA

8.3.1. EDAD Y SEXO

225. Si bien la muestra de NNA incluía casos entre los 8 y los 17 años de edad, las dificultades con las que se toparon los encuestadores para relevar a todos los seleccionados obligaron a incluir algunos pocos casos fuera del rango etario definido: 1 caso de 7 años y 4 de 18 años de edad.
226. La edad promedio de la población encuestada es de 12.8 años. Dado que las edades extremas son importantes a los efectos de analizar la situación de los jóvenes y sus percepciones, se ha optado por segmentar la muestra en dos grupos: i) NNA menores de 13 años; ii) NNA entre 13 y 18 años de edad. Ambos grupos tienen prácticamente el mismo tamaño, con una leve supremacía de los de mayor edad (51%). En cuanto al sexo de los entrevistados, el siguiente gráfico indica que prácticamente 7 de cada 10 NNA son varones.

⁷⁸ En los casos de El Abrojo (El Ómnibus Itinerante) y el proyecto oficial Unidad Móvil se realizaron varias recorridas en conjunto con los educadores y no se pudieron encontrar NNA que cumplieran los requisitos para ser parte de la muestra. Luego de varias semanas de realizar diversos intentos se optó por cerrar el campo.

Gráfico 38. Porcentaje de NNA según sexo y edad.

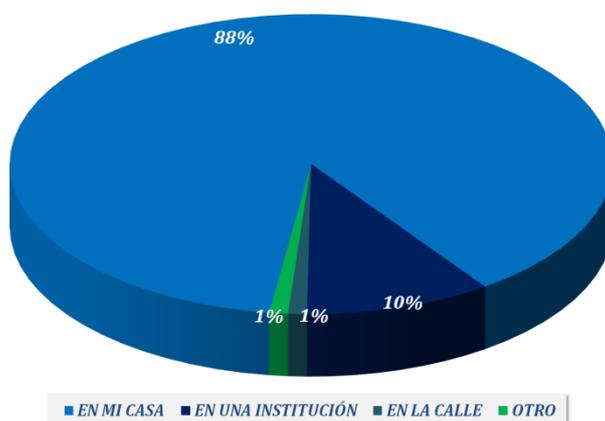


Fuente: Encuesta a NNA.

8.3.2. LUGAR DE RESIDENCIA E INTEGRANTES DEL NÚCLEO DE REFERENCIA

227. Una de las preguntas formulada a los entrevistados refirió al lugar de residencia. En tal sentido, le fueron brindadas cuatro posibles respuestas: en la calle, en su casa, en una institución o en otro lugar. El 88% de los NNA encuestados declara vivir en su casa, mientras que un 10% lo haría en alguna institución.

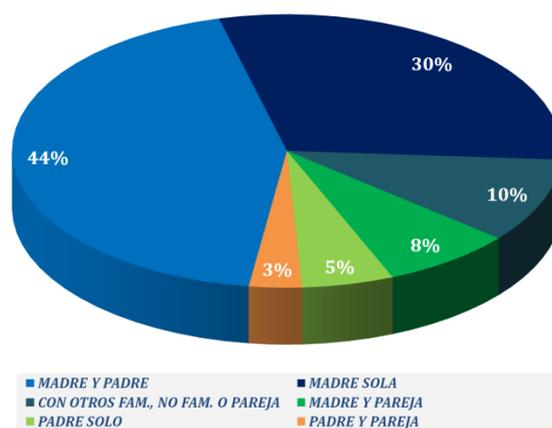
Gráfico 39. Porcentaje de NNA según lugar de residencia.



Fuente: Encuesta a NNA.

228. A quienes afirmaron vivir en su casa se les consultó respecto al núcleo de convivencia. El siguiente gráfico presenta los resultados al respecto. Como puede observarse, el 44% de los NNA manifiesta vivir con ambos padres biológicos (el 90% lo hace al menos con uno de sus padres biológicos). Un 10% de los NNA vive en otro tipo de arreglo familiar: con hermanos, con otros familiares, con no familiares o, en algún caso, con una pareja.

Gráfico 40. Porcentaje de NNA según con quién vive en su casa.



Fuente: Encuesta a NNA.

8.3.3. VÍNCULO CON EL PROYECTO

229. El cuestionario diseñado incluyó una serie de preguntas cuyo objeto radica en conocer algunas características del vínculo que mantienen los NNA con los proyectos en los que están siendo atendidos. En particular, se buscó conocer la antigüedad y fortaleza del vínculo, así como el modo de ingreso al proyecto. Este punto puede revestir particular importancia en la medida que sirva de insumo para diseñar nuevas estrategias de llegada a los NNA que viven en situación de calle.

8.3.4. TIEMPO DE VÍNCULO Y FORMA DE LLEGAR A ÉL

230. En lo que refiere a la antigüedad del vínculo de los NNA con el proyecto de referencia, se observa que existen diferencias entre los más chicos y los más grandes. Entre los primeros, varones y niñas tienen en promedio un vínculo de 28 meses y medio y 22 meses respectivamente. Lo inverso ocurre en el estrato de los mayores de 13 años. Mientras que las adolescentes tienen en promedio 28.1 meses de vínculo, en el caso de los varones dicha cifra asciende en promedio a los 20.4 meses.

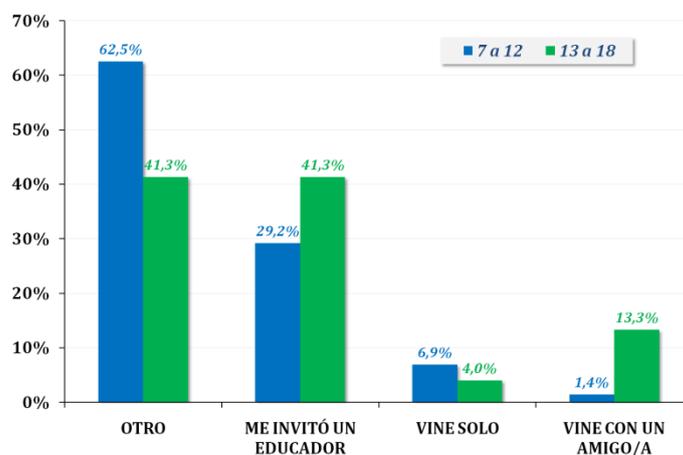
Gráfico 41. Promedio de meses que llevan los NNA vinculados al Proyecto por edad y sexo.



Fuente: Encuesta a NNA.

231. En lo que respecta a la forma en la que los NNA se vinculan con el proyecto, se les formuló una pregunta específica con cuatro opciones de respuesta: “llegó solo”, “lo invitó un educador”, “llegó con un amigo” o “de otra manera”. Esta última opción recogió la mitad de las respuestas, por lo que en próximos relevamientos deberían ser mejor especificadas las categorías de respuesta. En la restante mitad de las respuestas es resaltable el rol de los educadores como medio de ingreso a los proyectos, particularmente en el estrato de población de 13 a 18 años de edad.

Gráfico 42. Porcentaje de NNA por edad según forma de llegar al Proyecto.

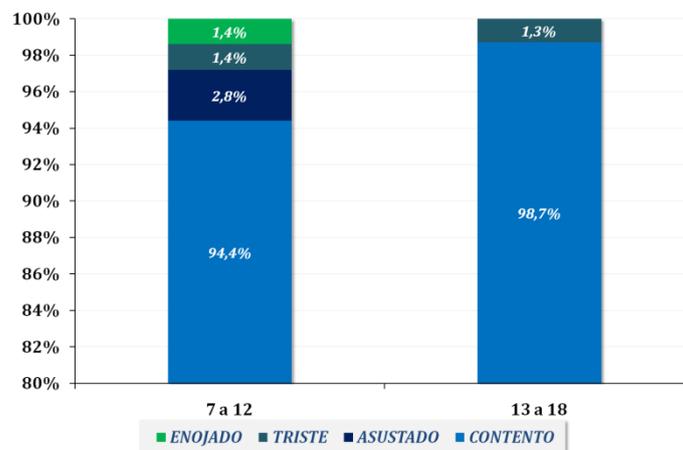


Fuente: Encuesta a NNA.

8.3.5. FUERZA EN EL VÍNCULO CON EL PROYECTO

232. El primer aspecto a resaltar es que prácticamente todos los NNA manifestaron estar contentos al consultárseles respecto a la sensación que les genera el proyecto en el que están siendo atendidos. Tanto para los de mayores como para los más chicos, constituye la primera y prácticamente única sensación que les provoca, aún cuando para los más pequeños existen algunas pocas respuestas en otra dirección.

Gráfico 43. Porcentaje de NNA por edad según sensación que les provoca cuando se les nombra al Proyecto.

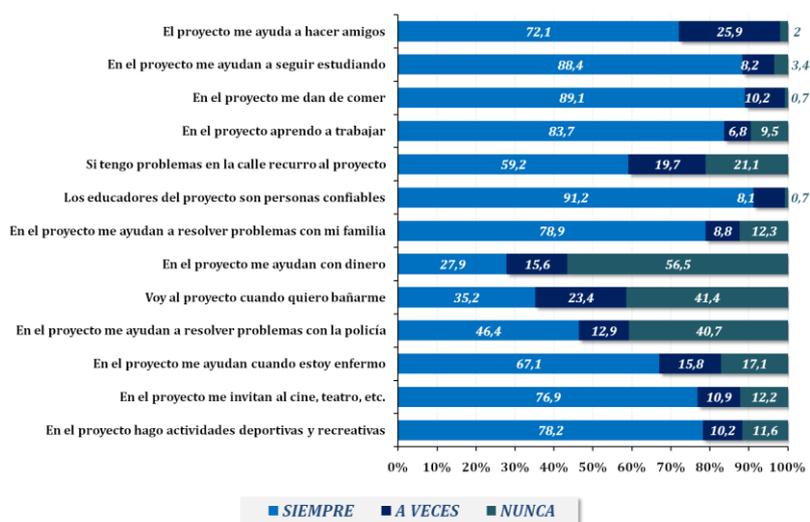


Fuente: Encuesta a NNA.

233. Respecto a la fuerza del vínculo, se les formuló a los NNA una serie de afirmaciones a las que debían contestar con “siempre”, “a veces” o “nunca”. Como puede observarse

en el siguiente gráfico, un gran porcentaje NNA contestan que siempre o casi siempre pueden contar con el proyecto, y que éste los apoya cuando lo necesitan. En particular, es importante destacar que no se recurre al proyecto en busca de dinero, sino de apoyo en otros sentidos: hacer amigos, alimentación, actividades concretas (cine, teatro) o en aspectos útiles para la inserción (aprendo a trabajar).

Gráfico 44. Respuestas de los NNA a las afirmaciones.



Fuente: Encuesta a NNA.

8.3.6. CERTEZAS Y EXPECTATIVAS DE FUTURO

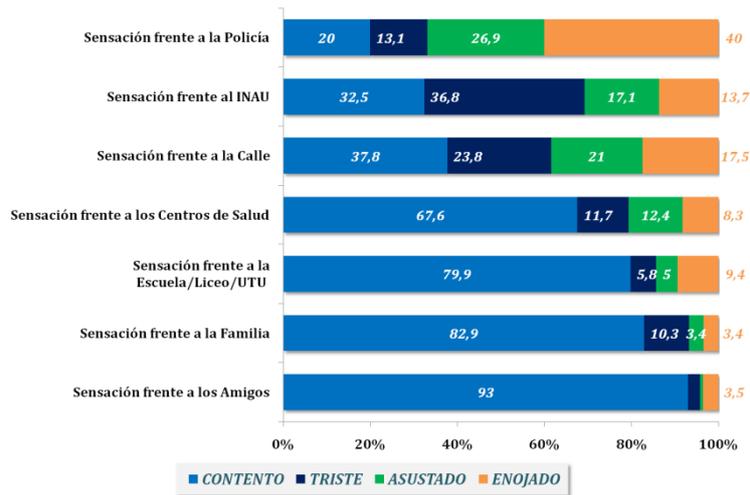
234. El último aspecto a analizar en la encuesta refiere a las certezas y expectativas que tienen los NNA acerca de su futuro en el corto y largo plazo. Para ello se les formuló una serie de preguntas referidas a la sensación que les generan determinadas instituciones sociales y se les planteó un conjunto de afirmaciones relativas a su futuro. De esta forma se busca conocer el grado de certezas que brinda la sociedad -o un conjunto de ella- a los NNA y cómo se plasman en la generación de autoconfianza para enfrentar determinados desafíos.

8.3.6.1. CERTEZAS EN ACTORES SOCIALES

235. Como puede observarse en el siguiente gráfico, existen tres grandes bloques de respuestas según actor social respecto al que se consulta.

236. En primer lugar, más del 80% de las respuestas se ubican bajo el rótulo de “contentos” cuando los actores sociales se vinculan a los círculos más cercanos al NNA (amigos y la familia). Inmediatamente después parece ubicarse el ámbito educativo y el de salud, instituciones que les prestan servicios de atención desde diferentes roles y con diversos beneficios. La sensación que prevalece es la de “contentos”. Finalmente, existe un tercer bloque de actores que los enfrenta a una situación no tan cómoda. Allí se ubican la Policía, el INAU y la calle. Las sensaciones que recoge esta última parecen estar bastante equilibradas, aunque la tristeza y el miedo adquieren niveles más relevantes. Algo similar ocurre cuando se les menciona al INAU, actor en torno al que prevalece la sensación de tristeza entre los NNA consultados. Finalmente, la Policía genera sensación de enojo.

Gráfico 45. Porcentaje de NNA según sensación que les provocan diversos actores sociales.

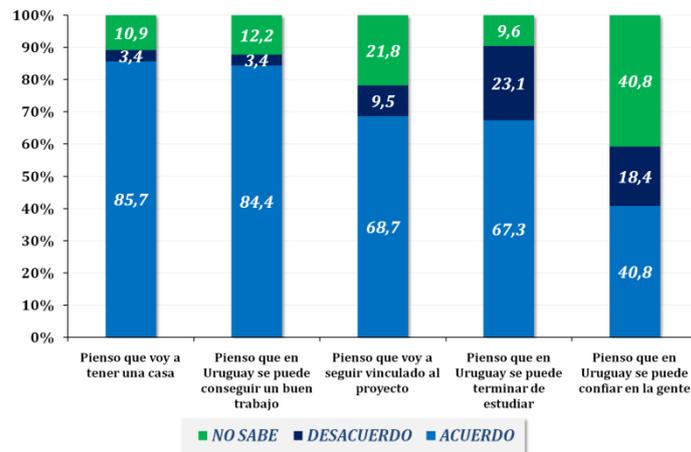


Fuente: Encuesta a NNA.

8.3.6.2. EXPECTATIVAS DE FUTURO

237. Respecto a las expectativas que tienen sobre el futuro, las más significativas refieren a la necesidad de contar con una casa y conseguir un empleo. En segundo término, tanto el mantenimiento del vínculo con el proyecto como la posibilidad de culminar los estudios recogen el acuerdo de dos de cada tres NNA. Se destaca que el 25% no está de acuerdo con la faz educativa.

Gráfico 46. Porcentaje de NNA según grado de acuerdo frente a las siguientes afirmaciones.



Fuente: Encuesta a NNA.

9. LA OPINIÓN DE LOS EGRESADOS

“Tanto yo como ellos vimos que había pasado un tiempo que estaba yendo y que me había servido, y al ser mayor de edad como que había pasado una etapa de mi vida, ya estaba más grande para manejarme por mi cuenta, decidí seguir por otros caminos”.

“Por incumplimiento del acuerdo. El acuerdo era que fuera a estudiar y que viniera a todas las entrevistas y no cumplí con ninguna de las dos”.

238. Un aspecto a tomar en cuenta para el análisis de las entrevistas a egresados es que éstos, en todos los casos, han sido referidos por los proyectos. Este factor puede generar algunos sesgos, ya que se ha entrevistado a aquellos que de alguna manera continúan el vínculo con la institución.

239. No obstante ello, se observa que las formas de ingreso a los proyectos han sido diversas. Algunos llegaron porque sus padres (fundamentalmente su madre) los acercaron, otros porque algún familiar (fundamentalmente hermanos) asistía al proyecto, y otros fueron invitados por los educadores.

“Una amiga de mi madre le dijo que iba el nieto, y mi madre vino a hablar y eso”.

“Por la asistente social de mi hermano”.

“Me invitó una educadora. Ellos se mueven en el barrio yendo a las escuelas y a las casas invitando a los gurises para que vayan sin compromiso un día y se fijen si les gusta o no las actividades que se

hacen”.

“Por una amiga. Ella estaba yendo y me dijo lo que hacían y eso con los educadores... y fui a ver si me gustaba”.

240. Son pocos los que relatan un encuentro con el proyecto a través de la calle. Quienes lo hacen, lo realizan con mucha naturalidad.

“Estaba en la calle y ellos trabajan con mi hermano y ahí los conocí, mi hermano me los presentó”.

“Estaba en la calle y ellos vinieron, me dijeron, me hablaron y ahí empecé a trabajar con ellos”.

241. Situación similar acontece en los relatos de egreso. La salida de los proyectos no muestra conflicto y se la relata como un suceso muy natural. La razón de egreso que predomina es la “culminación de un ciclo” por razones de mayoría de edad (18). Solamente en un caso se identifica como causa de egreso el incumplimiento del acuerdo con el proyecto.

“Porque a mi edad ya estaba. Egresé”.

“Porque es hasta los 18, después no puedes venir y ta. Y el grupo que hacíamos los sábados que era espacio adolescente también era hasta los 18 y ta”.

“Y porque cumplí los 18 años. Y ta acá ya no puedo estar”.

242. Los relatos en relación al vínculo con los proyectos son, en todos los casos, altamente positivos. Sienten que el proyecto ha sido fundamental en sus vidas y que además constituye un centro de referencia al que pueden acudir en caso de problemas. El

“Aprendí todo, con eso te digo todo. Todo lo que sé en este momento...es lo que aprendí...como me revuelvo...como me manejo y todo lo aprendí con ellos”

“Son con las personas que tengo más contacto, pero, o sea, físicamente, nos vemos...pero...para lo que es la función familia creo que tiene una cuota más el proyecto que la propia familia ¿no?”

“Sí, aprendí muchas cosas por suerte. La verdad que se preocupan para que aprendas pila de cosas. Cuando tuve a mi hijo me ayudaron y me enseñaron cosas que yo no sabía”.

“Deje la calle deje todo, me ayudaron abundante. Termine el liceo, no lo termine hasta bachillerato pero ciclo básico”.

“Me ayudaron a terminar la escuela, con una maestra en Vida y Educación, después me anotaron en la UTU, siempre me ayudaron con los materiales, con todo lo que precisaba. Me sacaron de la calle cuando me peleé con mi madre..., siempre me acompañaron. Cuando perdí al bebe, que estaba embarazada yo, también me acompañaron ellos. Siempre me acompañaron en todo”.

vínculo permanece más allá del egreso.

“Siempre están ahí. Por ejemplo trabajo, veces que me quedé sin vivienda y acudí a ellos y me dieron respuestas y lugares donde yo acudir. Siempre están ahí. Son como ángeles guardianes”.

“Cuando uno está desmotivado y necesita una palabra de aliento y vas a un amigo y le planteas lo que te pasa y te dice bueno vamo’ arriba, estamos acá, y te da un empujón para seguir”.

“Para trabajo, para mi hermano o cualquier cosa. Sé que vengo y que me dan una mano”.

243. El relato en cuanto a los apoyos recibidos circula en base a dos dimensiones: una relacionada al vínculo afectivo, en donde hay generación de confianza y un referente adulto capaz de aportar afectos, límites o consejos sobre la vida en general; otra vinculada a aspectos concretos de colaboración, en especial con apoyo escolar o liceal, así como también empleo y vivienda.

“Si no entendías algo podías venir y hacerlo de vuelta, te lo enseñaban de vuelta. En espacio adolescente, no era tipo como que aprendías, te hacían una cosa pasajera y vos aprendías, y a parte teníamos todos los sábados”.

“De los temas de sexualidad y todo eso que algunas cosas no sabía, de drogas”.

Pah, yo con ellos siempre conté pa’ todo. Pa’ todo esto: por el tema de la separación de ahora, con el tema para ver a mi hija, cuando... cuando yo estuve a punto de perder la casa también, porque estaba consumiendo, también. Siempre conté con ellos. Me acuerdo que el abuelo en sus días libres me llevó al Portal Amarillo. Cuando estuve consumiendo...”.

244. En coincidencia con los resultados de la encuesta a NNA, las opiniones en relación a los proyectos difieren mucho de la visión que poseen de INAU. Este último, en líneas generales, es visualizado como distante y cercano a malas experiencias.

“He ido pero hasta por ahí nomas. Cuando fui a internar a mi hermano y eso, como no me dieron mucha bola...”.

“...ellos (INAU) a mí nunca me ayudaron. Me prometieron tantas cosas, que me iban a ayudar en tantas cosas, y nunca me ayudaron en nada. Entonces lo único que me hicieron fue

ir, estaban como tres horas hablando y hablando, me llenaron la cabeza de nada, porque

nunca hicieron nada. Nunca me hicieron nada. Lo único que hicieron fue hacerme entrar a un club”.

245. La mayoría de los egresados se encuentran estudiando y/o trabajando. En la mayoría de los casos, los logros educativos y laborales tienen relación con las gestiones del proyecto.

“Yo qué sé, aprendí muchas cosas. Yo por lo menos terminé la escuela ahí, después hice hasta 4to de liceo... Y yo qué sé, te enseñan de todo”.

“O sea, yo si no fuera por ellos capaz que no estaría acá. Eh...prácticamente estaba sólo en el mundo y ellos me brindaron todo, todas las herramientas que un ser humano necesita para desarrollarse, desenvolverse y vivir, o sobrevivir me apoyaron a nivel estudio, me apoyaron en las primeras experiencias laborales, en cómo tratar a otra persona, en cómo convivir con compañeros, el respeto, el cariño, todo, todo aprendí”.

10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

246. A lo largo de la investigación se han podido constatar ciertas opiniones que, en líneas generales, reúnen un alto nivel de consenso en los distintos estratos de información analizados (decisores, coordinadores, educadores y técnicos).
247. Así, existe una percepción general de insatisfacción en relación a los resultados alcanzados, aunque no hay acuerdo en torno a cuáles deben ser los mismos. A pesar de ello, se aprecian ciertos logros que, en general, parecen sustentarse más que nada en esfuerzos de negociación interpersonal a nivel territorial y no a una lógica sistémica de atención.
248. Un hecho que dificulta la definición de resultados se relaciona con la elevada heterogeneidad de situaciones que ingresan bajo el perfil “calle”. Aquí pueden encontrarse situaciones críticas, como las denominadas “extrema”, y otras en las que no se comprende claramente cuál es la situación de calle que vive el NNA.
249. A su vez, entre los entrevistados se manifiesta la percepción de que ha existido una mutación en el perfil de calle de la población. En tal sentido, la sensación imperante es que los dispositivos existentes no llegan o tienen serias dificultades para atender a este nuevo perfil.
250. Esta hipótesis no ha podido constatar con la información disponible. De todas formas, dada la heterogeneidad de situaciones a la que se hacía mención, es claro que los proyectos calle no se han especializado en situaciones de alta complejidad, por lo que es posible que los casos a los que se están atendiendo, provoquen un llenado de cupos en detrimento de los casos más graves. En lo que refiere a los mecanismos de articulación/ coordinación de los dispositivos calle con la Matriz de Protección Social, existe acuerdo al manifestar que son poco efectivos. Si bien hay mayores espacios de coordinación, la efectividad de los mismos es percibida como débil. Al parecer, el éxito de tales mecanismos depende de las capacidades de relacionamiento interpersonal con las que cuentan los proyectos en el territorio.
251. A su vez, en los espacios de coordinación intra INAU se perciben diferentes lógicas o maneras de concebir la implementación. A nuestro juicio, estas diferencias obedecen fundamentalmente a formas de concebir el modelo de gestión más que a divergencias de orden conceptual.
252. Existe una sensación de saturación de demandas y escasas capacidades de respuesta en algunos espacios de atención de INAU. En particular, las opiniones suelen referenciar el caso del CED.
253. Como se ha intentado demostrar a lo largo del presente informe, impera la lógica de proyectos en detrimento de la construcción de un sistema de atención.
254. La impresión general es que existe una estructura y una forma de gestión que pudo haber funcionado adecuadamente en el pasado, pero que actualmente luce inefectiva, no ajustándose a las necesidades que presenta la población que se desea atender. En la medida en que la estructura no da respuesta completa a los problemas, se ha intentado, y se intenta, que la estructura se ajuste a los problemas que se presentan mediante la creación de nuevos proyectos y/o espacios de diálogo y coordinación.
255. Ajustar la estructura al problema no es necesariamente malo; sin embargo, puede

conducir a una mayor fragmentación y, en la medida que no se modifiquen determinados aspectos, provocar un alejamiento involuntario del problema que se desea resolver. Tales aspectos pueden resumirse en: unidad de análisis, modelo de gestión y efectividad de la articulación.

256. Estos tres aspectos (analizar, gestionar y articular), que se encuentran íntimamente relacionados, cobran verdadero sentido en la medida en que se los conciba como una Ruta de Atención y Protección de Derechos Vulnerados al NNA. La construcción de esta Ruta supone cambios en cada uno de los tres aspectos mencionados. Éstos no pueden acontecer de manera inmediata, por lo que será necesario diseñar un plan de acción que contemple medidas de corto y mediano plazo. A continuación se detalla un conjunto de recomendaciones para cada uno de los aspectos así como una propuesta de plan de acción.

10.1. UNIDAD DE ANÁLISIS

257. Uno de los principales problemas detectados en la presente evaluación refiere a la imperante lógica de proyecto en detrimento de una lógica sistémica de atención. Esta dificultad no es fortuita. Desde nuestro punto de vista, tiene su génesis en el hecho de que la estructura organizativa de INAU está concebida desde el proyecto como unidad de análisis.

258. La actual estructura se organiza en torno a programas que se encargan de gestionar y/o supervisar proyectos, los que deben restituir derechos vulnerados y brindar protección a los NNA. Una vez que el NNA es derivado a un proyecto, se pretende que éste actúe de manera auto referida; atendiendo y solucionando las situaciones que se presenten.

259. La unidad de análisis proyecto conspira contra la necesidad de actuar de manera coordinada, sistémica e integrada. Tal es así que son los propios proyectos los que alertan sobre el hecho de que no todos los problemas (tal vez la mayoría) pueden ser solucionados a su interior.

260. La necesidad de una lógica sistémica de atención se ha manifestado en la creación de nuevas instancias de coordinación y en innovaciones en las modalidades de gestión a nivel de proyectos. Sin embargo, estos esfuerzos parecen haber tenido escaso impacto en la coordinación y poco efecto demostrativo para el resto del INAU⁷⁹.

261. Como la unidad de análisis es el proyecto, los esfuerzos por encontrar resultados se han centrado en la generación de espacios de coordinación y en la innovación en lo que refiere a la gestión de proyectos. Estas medidas complementarias han intentado encontrar soluciones que estimulen el diálogo al interior de la institución y lo fortalezcan con el resto de las sectoriales de protección social.

262. Desde nuestro punto de vista, estos esfuerzos resultarán escasos en tanto la unidad de análisis no se traslade desde el proyecto al sujeto de derecho. Ésta constituye la única manera de romper la lógica de proyecto para comenzar a construir un sistema de restitución de derechos.

263. Si bien resulta extraño sugerir al rector de las políticas de infancia y adolescencia que

⁷⁹ Nos referimos a los proyectos mixtos, calle extrema y egreso.

el centro de la atención sea el NNA, de todo lo observado en la investigación es posible afirmar que los NNA no constituyen actualmente la unidad de análisis. El hecho de que no lo sean explica en buena medida el grado de desajuste existente entre los problemas y las respuestas.

264. Tener al NNA como eje del sistema supone algunos cambios considerables, primariamente en lo que respecta a la calidad, tipo y gestión de la información.
265. Como pudo observarse, la mayoría de los NNA que ingresan a los proyectos calle ya han recorrido otros proyectos de INAU anteriormente. Sin embargo, la información de estos NNA, en la mayoría de los casos, debe ser reconstruida una vez que ingresan al nuevo proyecto. Lo realizado anteriormente con ese NNA suele desconocerse. Así, no se construye una estrategia institucional acorde a las necesidades y potencialidades del NNA. Por el contrario, la estrategia se construye de acuerdo a las posibilidades y capacidades con las que cuenta el proyecto que interviene sobre el NNA.
266. En la actualidad, en la medida que el proyecto necesita de otros espacios y/o servicios, los negocia como parte de su estrategia de abordaje mas no como parte de una estrategia institucional de abordaje para ese NNA.
267. Tener al NNA como unidad de análisis implica necesariamente trabajar con niveles más profundos y completos de información. Para ello resulta pertinente que cada NNA cuente con una historia que acumule las experiencias de sus diversos pasajes por la institución, y en la que sea actualizada la información relativa a su familia, hogar y grados de conexión con la Matriz de Protección Social.
268. De acuerdo a esta historia podrán identificarse activos relativos al NNA y su familia en base a los que la institución y el proyecto podrán elaborar una estrategia de trabajo definiendo objetivos y resultados esperados. En definitiva, una trayectoria del NNA dentro de INAU y en conexión con la Matriz de Protección Social, a efectos de restituir derechos vulnerados.
269. Como pudo apreciarse a lo largo del informe, se constata cierta insatisfacción en relación a los resultados obtenidos aún cuando se desconoce cuáles deberían ser. El grado de especificidad y complejidad de cada NNA atendido requiere que, muy probablemente, deban ser establecidos objetivos a medida, es decir, para cada caso.
270. Lo anterior no quita que no existan ciertas Rutas (tres o cuatro como máximo) que puedan ser replicables a ciertas tipologías de derechos vulnerados.
271. Por lo tanto, a partir de contar con un historial profesional, confiable, objetivo y serio, podrá elaborarse un diagnóstico de la situación del NNA y su familia al momento de comenzar la intervención. Éste permitirá definir una ruta de acción para restituir los derechos vulnerados de cada NNA y establecer objetivos y resultados a la intervención.
272. La Ruta de Atención para cada NNA deberá contemplar las necesidades de apoyo y de involucramiento de los distintos dispositivos de INAU así como de las otras sectoriales de la Matriz de Protección Social.
273. La reciente reestructura del sistema de información (SIPI), en la que fue previsto un modelo de monitoreo de derechos de los NNA, constituye un punto de inicio a partir del cual avanzar. Si bien es poco aplicado, INAU cuenta ya con una arquitectura

informática que permite iniciar el trabajo en este sentido.

274. Para diseñar esta Ruta de Atención, además de contar con el historial del NNA, resulta esencial elaborar un diagnóstico que sustente la estrategia institucional de abordaje.

275. Como se pudo ver, los NNA que presentan alguna situación de calle no son homogéneos. Por ello es que resulta necesario contar con herramientas que permitan identificar las principales dimensiones de criticidad a las que están o podrían estar expuestos. A tales efectos es importante contar con una tipología de vulnerabilidad (que luego pueda transformarse en un índice). Con este fin, se proponen tres niveles de información que nuclean un conjunto amplio de dimensiones y situaciones de riesgo de los NNA. Ellas son:

- a. Individuo.
 - b. Familia.
 - c. Prestaciones.
- a. Individuo: contemplaría información relativa a estado sanitario, nutricional, emocional y educativo del NNA. Estas dimensiones son demostrativas del estado general del NNA al tiempo que configuran situaciones de riesgo.
 - b. Familia: contaría con información relativa a la forma de convivencia de los NNA en su ámbito familiar, composición del hogar de referencia, entre otros. En segundo lugar, incluiría una dimensión referida a algunos activos físicos de ese hogar, como por ejemplo: características propias de la vivienda, hacinamiento, localización territorial de la misma (asentamiento irregular) y otros aspectos relacionados.
 - c. Prestaciones: pretende recoger las prestaciones a las que accede cada uno de los NNA. A modo de ejemplo, la adscripción al propio INAU en sus diversas modalidades informaría sobre el nivel de atención que recibe así como sobre su trayectoria dentro de la institución.

276. A continuación se presenta una propuesta para la construcción de tipologías de vulnerabilidad en base a la cual comenzar a establecer la Ruta de restitución de derechos vulnerados. Ella intenta ser la base para la construcción de una herramienta relativamente simple de implementar y que, por tanto, permitirá trabajar de manera ágil para rápidamente construir Rutas de atención.

277. A partir de los tres niveles de análisis (individuo, familia y prestaciones) se proponen dimensiones a considerar en cada uno de ellos. Para cada dimensión, a su vez, se elaboró una propuesta de indicadores a ser contemplados.

278. Estos indicadores están clasificados según el tipo de tenencia de activos (individuales, familiares y de prestaciones), para lo cual se propone una clasificación de tipo dicotómica, indicando el grado de debilidad o fortaleza de cada indicador.

Propuesta de Dimensiones e Indicadores para la construcción de Tipologías de Vulnerabilidad.

DIMENSIONES	Nº	ACTIVOS DÉBILES	ACTIVOS FUERTES
		INDICADORES	
NIVEL INDIVIDUAL			
Emocional	1	Inestabilidad emocional	Estabilidad emocional
Conflictos	2	Presenta adicción a sustancias psicoactivas	No presenta signos de adicción
	3	Presencia de problemas con la Ley o con instituciones	Ausencia de problemas con la Ley o con instituciones
	4	Recorrido en INAU CON abandonos intermitentes	Recorrido INAU SIN abandonos intermitentes
Físico	5	Discapacidad elevada o moderada que dificulta su autonomía	Discapacidad débil o nula
	6	Presencia de enfermedad fuerte o moderada	Enfermedad débil o nula
	7	Malnutrición fuerte o moderada	Malnutrición débil o nula
Capital Humano	8	Inasistencia a la educación	Asiste a la educación
	9	Rezago educativo	No rezagado en la educación
	10	Escasas o nulas competencias o habilidades para la vida ciudadana	Con competencias o habilidades para la vida ciudadana
NIVEL FAMILIAR			
Composición	11	Sin hogar o con hogar sin presencia de padres biológicos	Con hogar y con al menos un padre biológico
Vivienda	12	Hogar con hacinamiento	Hogar sin hacinamiento
	13	Vivienda precaria	Vivienda NO precaria
	14	Vive en refugio o en calle	Vive en vivienda
Violencia Intrafamiliar	15	Presencia de violencia intrafamiliar	No presencia de violencia intrafamiliar
Actividades ilegales	16	Familia que realiza actividades con conflictos con la ley	Familia que no realiza actividades con conflictos con la ley.
	17	Alguno de los integrantes de la familia vende estupefacientes	Sin venta de estupefacientes
Medio de vida laboral	18	Familia con precariedad e inestabilidad laboral	Precaria con estabilidad laboral
NIVEL PRESTACIONES			
Territorio	19	SIN Acceso a educación inicial	CON Acceso a educación inicial
	20	SIN Acceso a educación formal	CON Acceso a educación formal
	21	SIN Acceso a educación no formal	CON Acceso a educación no formal
	22	SIN Acceso a espacios de recreación (parques, plazas de deportes, ...)	CON Acceso a espacios de recreación (parques, plazas de deportes, ...)
	23	SIN Acceso a servicios de Salud	CON Acceso a servicios de Salud
Familia	24	NO cobra Asignaciones Familiares (y le corresponde)	Cobra Asignaciones Familiares
	25	No tiene la Tarjeta Uruguay Social (y le corresponde)	Tiene la Tarjeta Uruguay Social

279. En la medida que para cada NNA sea definida una Ruta de Atención y Protección, la dimensión “calle” podrá ser una dimensión más dentro de un conjunto de vulnerabilidades posibles y, en consecuencia, la institución podrá mejorar la atención de las situaciones más vulnerables.
280. Para la construcción de estas Rutas es recomendable la construcción de una Unidad de Seguimiento del NNA, que utilice toda la información disponible en el SIPI para su funcionamiento.
281. Estos cambios requieren gradualidad, por lo que en la siguiente tabla se realiza una propuesta que incluye objetivos de corto y mediano plazo.

PLAN DE ACCIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNIDAD DE ANÁLISIS NNA.		
PRODUCTO	PERÍODO	META
1. Cargado de información en SIPI.	Años 2013-2014	a) Que todos los NNA atendidos cuenten con toda la información requerida en el SIPI. b) Creación de una unidad de seguimiento del NNA.
2. Aplicación de índice de Vulnerabilidad.	Años 2013-2014	a) Definición del Índice de Vulnerabilidad: definición de indicadores y umbrales que identifican grados de vulnerabilidad b) A todos los NNA atendidos se les aplica el índice de vulnerabilidad. c) A todos los NNA que son revinculados, se les elabora una Ruta de Atención y Protección
	Años 2015-2020	a) Se perfecciona el modelo de Ruta de Atención y Protección para todos los NNA atendidos en los proyectos calle. b) Los proyectos calle forman parte de un sistema de atención a situaciones críticas. c) Se elaboran estándares de calidad de atención para las situaciones críticas. d) Se posee una unidad de monitoreo de NNA de INAU.

10.2. MODELO DE GESTIÓN

282. Una vez diseñada y definida la Ruta de Atención, deberán ser establecidos los mecanismos idóneos para su gestión. Ello conllevará modificaciones al modelo de gestión vigente.
283. El modelo de gestión actual se sustenta en las intervenciones a través de proyectos. Los proyectos gestionados mediante la modalidad de convenios reciben un pago por caso atendido, existiendo diferencias en el monto según la categoría del proyecto.
284. A su vez, si bien existen límites temporales para la atención de los NNA en situación de calle, éstos suelen extenderse. Además, el monto del pago es independiente del tiempo que ha transcurrido desde que el NNA ingresó al proyecto. Esto hace que no existan diferencias en el monto por NNA al interior de un proyecto, aún cuando los NNA podrían evidenciar necesidades diferentes. Ello es así porque se supone que un proyecto actúa con NNA homogéneos y, por ende, con necesidades similares.
285. En la medida en que la unidad de análisis se traslade al NNA podrá comenzarse a pensar en una gestión basada en resultados.
286. En función de lo anterior, se propone un modelo de gestión sustentado en Rutas de

restitución de derechos al que se establecen dos grandes dimensiones: i) categoría de requerimiento de atención de acuerdo a los resultados de la tipología de vulnerabilidad; y ii) temporalidad.

287. La tipología de vulnerabilidad determinará los requerimientos de atención en base a ciertas categorías de clasificación, por ejemplo: alta, media y baja. Como regla se estipula que, a mayor requerimiento de atención, mayor nivel de pago. De este modo, podrán convivir dentro de un mismo proyecto NNA con diferentes grados de vulnerabilidad y, por ende, con distintos niveles de pago.

288. La dimensión temporal permitirá ajustar la transferencia o pago por NNA en función del tiempo de permanencia dentro del proyecto. En principio se propone que el pago sea decreciente en el tiempo de modo de incentivar el logro de resultados. A modo de ejemplo, podría pensarse en los siguientes espacios temporales: de inicio, intermedio y de egreso.

289. Para realizar una propuesta de cambio de sistema de pago, lo recomendable sería analizar la estructura de costos de forma de conocer la base sobre la que se estima el monto de la transferencia por NNA. Lamentablemente, a lo largo de la consultoría fue imposible acceder a este método de determinación del monto de la transferencia.

290. Tomando esta consideración como limitante, se plantea considerar la implementación de un sistema de transferencia variable. Éste se sustentaría en dos dimensiones clave:

- Una primera vinculada al grado de vulnerabilidad manifiesto en los NNA al momento de ser captados.
- Una segunda relacionada con el tiempo transcurrido desde el ingreso del NNA al sistema de atención.

291. Es esperable que exista una relación directa entre el grado de vulnerabilidad del NNA y la complejidad de la ruta de acción necesaria para restituir sus derechos. Ello apareja que, a mayor vulnerabilidad, mayor sea la transferencia necesaria para implementar la ruta de acción y protección que se diseñe. Estas consideraciones no implican mayores diferencias en relación a los criterios actualmente aplicados por INAU. Por otra parte, y a efectos de incentivar el logro de resultados en el menor tiempo posible, se plantea que la transferencia por NNA sea decreciente con el tiempo. Ello sí implica una ruptura respecto al actual sistema de pago, en el que las transferencias se mantienen constantes independientemente del tiempo transcurrido desde el inicio de la intervención.

292. En la actualidad, los diversos Proyectos Calle atienden un total de 1.011 NNA, con un costo total mensual estimado de UR 12.702. Si el monto de la transferencia unitaria y la cantidad de NNA atendidos no sufren modificaciones, el costo total mensual se mantiene constante. Por el contrario, en el sistema propuesto dicho costo mensual total debería decrecer naturalmente. Dos podrían ser los mecanismos que operen en tal sentido:

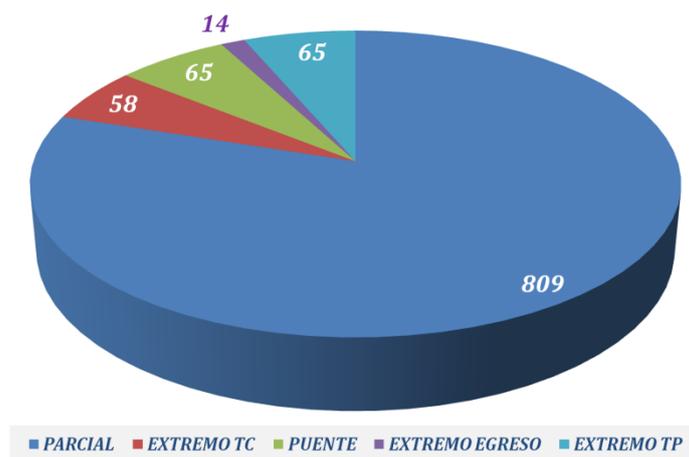
- La transferencia por niño decrece con el transcurso del tiempo de modo de generar incentivos para que las intervenciones sean efectivas en el menor tiempo posible. Así, por ejemplo, deberían definirse umbrales de tiempo a partir de los que el monto de la transferencia se vea reducido.

- Una mayor efectividad de las intervenciones redundaría en una disminución del grado de vulnerabilidad de los NNA, lo que arroja como resultado que se otorgue una transferencia menor a las que se brindaba previamente. Este canal operaría en la medida en que se habilite la posibilidad de que el perfil de vulnerabilidad del NNA evolucione con la intervención, para lo que resulta indispensable contar con un índice de vulnerabilidad que permita realizar seguimiento y monitoreo continuo de la situación de cada niño.

293. Si bien todos los NNA atendidos presentan derechos vulnerados, es posible asociar perfiles de atención con grados diversos de vulnerabilidad. Así, podría pensarse que los perfiles de calle extrema se asocian a niveles altos de vulnerabilidad, mientras que el perfil de calle atendido en dispositivos puente presenta uno menor. Este tipo de combinaciones, en base a una serie de supuestos, permitirá aproximar el costo mensual total que implicaría la implementación de un sistema de pago variable en el momento 0 y compararlo con la situación actual. Esta estimación podría actuar como cota superior para los costos del sistema en la medida en que la dinámica de la tasa de captación (y la estructura de captación) y egreso no se modifique drásticamente.

294. El siguiente gráfico recoge la estructura de población atendida actualmente según perfiles. Para efectuar las estimaciones, estos últimos se clasifican en tres estamentos: vulnerabilidad alta, vulnerabilidad media, vulnerabilidad baja. De acuerdo a los criterios de clasificación adoptados, se generan escenarios de costos.

Gráfico 47. Cantidad de NNA atendidos según perfiles.



Fuente: Elaboración propia en base a SIPI (2012).

295. La tabla que se presenta a continuación contempla los diversos escenarios generados. Cabe aclarar que se trata solamente de una aproximación muy preliminar en la medida en que se basa en una serie de supuestos considerables respecto al monto de las transferencias, la población atendida y la asociación de perfiles con grado de vulnerabilidad.

296. La sub matriz “Cantidad de NNA” incluye la cantidad de NNA atendidos según grado de vulnerabilidad y temporalidad. Para ello, los actuales perfiles de atención se clasifican según la vulnerabilidad que se les asocia y la etapa del proceso de intervención en la que se encuentran. La sub matriz “Monto de la transferencia”

incluye la transferencia unitaria que se asigna a cada perfil. Las transferencias contempladas son las que actualmente paga INAU.

297. En general, se asume que todos los NNA atendidos se encuentran en el inicio de su intervención. La única excepción la constituye el proyecto La Barca, cuyos NNA se encuentran en fase de egreso. Este supuesto se adopta en pos de efectuar estimaciones de máxima. Asimismo, implícitamente se maneja que el grado de vulnerabilidad se determina al inicio de la intervención y se mantiene constante (ello para garantizar la consistencia interna de las estimaciones). Los escenarios definidos surgen de asumir los siguientes supuestos:

- Escenario 1: los perfiles calle extrema tiempo completo y calle extrema tiempo parcial son considerados de vulnerabilidad alta y reciben una transferencia equivalente a la recibida actualmente por la mayoría de los calle extrema tiempo completo (UR 35). Los NNA atendidos actualmente por los proyectos calle de tiempo parcial son considerados de vulnerabilidad media y reciben igual transferencia que en la actualidad (UR 10,2). Finalmente, los NNA atendidos por dispositivos puente son considerados como de vulnerabilidad baja y se les asigna igual transferencia que en la actualidad (UR 9,69).
- Escenario 2: solamente los NNA de calle extrema tiempo completo son considerados de vulnerabilidad alta (reciben una transferencia unitaria equivalente a la que actualmente reciben los proyectos calle extrema de convivencia: UR 35). Los NNA en proyectos calle extrema de tiempo parcial se consideran de vulnerabilidad media al igual que los NNA que acuden a proyectos calle de tiempo parcial. Este sub grupo recibe una transferencia equivalente a la que actualmente reciben los proyectos calle extrema de tiempo parcial (UR 14,79). El segmento de vulnerabilidad baja se mantiene incambiado.
- Escenario 3: es igual al escenario 2 pero supone que la transferencia que reciben los NNA del segmento vulnerabilidad media asciende a UR 10,2 (la actualmente recibida por los proyectos calle tiempo parcial). De los escenarios manejados es presumiblemente el de menor probabilidad de ocurrencia.

GRADO DE VULNERABILIDAD	ESCENARIO 1			ESCENARIO 2			ESCENARIO 3		
	INICIO	MEDIA	EGRESO	INICIO	MEDIA	EGRESO	INICIO	MEDIA	EGRESO
CANTIDAD DE NNA									
VULNERABILIDAD ALTA	123		14	58		14	58		14
VULNERABILIDAD MEDIA	809			874			874		
VULNERABILIDAD BAJA	65			65			65		
MONTO DE LA TRANSFERENCIA (UR)									
VULNERABILIDAD ALTA	35		26	35		26	35		26
VULNERABILIDAD MEDIA	10,2			14,79			10,2		
VULNERABILIDAD BAJA	9,69			9,69			9,69		
COSTO TOTAL MOMENTO 0									
VULNERABILIDAD ALTA	4.305	0	364	2.030	0	364	2.030	0	364
VULNERABILIDAD MEDIA	8.251,80	0	0	12.926,46	0	0	8.914,80	0	0
VULNERABILIDAD BAJA	629,85	0	0	629,85	0	0	629,85	0	0
COSTO TOTAL MENSUAL SEGÚN ESCENARIO									
MONTO EN UR	13.550,65			15.950,31			11.938,65		
VAR. % RESPECTO COSTO ACTUAL	+6,7%			+25,6%			-6,0%		

298. Como es posible observar, los escenarios 1 y 2 implicarían un incremento en las erogaciones del sistema en el momento 0 en relación a la actualidad. Sin embargo, no debe perderse de vista que, en la medida en que transcurra el tiempo, la disminución de la transferencia unitaria presionará a la baja las erogaciones del sistema.

299. Para estimar rigurosamente los costos de implementar este tipo de sistema resulta esencial contar con un potente índice que permita diagnosticar satisfactoriamente qué tan vulnerados han sido los derechos de los NNA. En la medida que los resultados se asemejen a las asociaciones perfil de atención – grado de vulnerabilidad que se asumieron anteriormente, es probable que los costos se aproximen a los calculados.

300. A continuación se propone un Plan de Acción para la incorporación del nuevo modelo de gestión.

PLAN DE ACCIÓN PARA NUEVO MODELO DE GESTIÓN		
PRODUCTO	PERÍODO	META
1. Nuevo sistema de pagos para convenios.	Años 2013-2014	a) Todos los NNA atendidos cuentan con una Ruta de Atención y Protección a la que se asocia un sistema de pago, estableciendo temporalidades y grados de requerimientos de atención. b) Construcción de nuevo modelo de convenios con nuevos sistemas de pagos.
2. Aplicación de índice de Vulnerabilidad.	Años 2015-2020	a) Evaluación de resultados de acuerdo a Rutas de Atención y Protección elaborados.

301. En la medida que se incorpore a los NNA como unidad de análisis, a partir de lo cual se pueda realizar una Ruta de Atención y Protección para cada NNA, cambiando el modelo de gestión de acuerdo a la vulnerabilidad y temporalidad de la atención, es posible crear mejores condiciones para una mayor efectividad de la articulación.

10.3. INSTRUMENTO PARA LA EFECTIVIDAD EN LA ARTICULACIÓN

302. A lo largo del presente informe se han presentado evidencias sobre la baja efectividad de los espacios de articulación existentes. En particular, los coordinadores y técnicos reconocen la existencia de espacios de diálogo, pero entienden que los mismos son poco efectivos.
303. A nivel de decisores se manifiesta que los espacios de coordinación política han perdido capacidad de agenda, transformándose en muchos casos en lugares de decisiones operativas. Por otra parte, se ha intentado describir cómo INAU, que cumple una doble función de juez y parte, construye alianzas de articulación sobre bases argumentales débiles que lo conducen a negociaciones con baja probabilidad de logro.
304. Para mejorar la efectividad de las articulaciones se proponen dos herramientas: una de carácter general, y otra instrumental de restitución y reparación de derechos.
305. En relación a la primera, el diseño de Rutas de Atención y Protección para cada NNA permitirá construir un Mapa de articulaciones necesarias al interior de INAU y con el resto de las sectoriales.
306. En la medida en que pueda crearse una unidad de seguimiento - monitoreo de los NNA, ésta podrá construir un Mapa de Articulaciones. Consecuentemente, las articulaciones tendrán un enfoque de logro de resultados para mayor inserción de los NNA en la matriz de protección.
307. La segunda herramienta, de carácter instrumental, refiere a la necesidad de articulación del INAU con MIDES y BPS.
308. Como pudo apreciarse, la mayoría de los NNA que se encuentran dentro de los programas y proyectos de atención a la situación de calle han ingresado a la institución por temas de protección. La mayoría de estos problemas refieren a temas vinculares a familia, y muchos de éstos se encuentran íntimamente relacionados con la pobreza.
309. Un instrumento utilizado en la matriz de protección social de nuestro país es la prestación no contributiva a través del nuevo modelo de asignaciones familiares. Este instrumento requiere que los usuarios cumplan con una serie de contraprestaciones, como por ejemplo la asistencia de sus hijos a la educación y a los controles de salud.
310. Si un NNA se encuentra en situación de calle y es atendido por alguno de los dispositivos de atención de INAU, parece razonable que su familia sea objeto de algún tipo de prestación económica.
311. En la ejecución del proyecto Infacalle fue implementada una herramienta denominada Fondo de Prestaciones, consistente en un monto de dinero sobre el que el educador establecía un contrato con la familia del NNA a efectos de transitar por una serie de acciones, conductas y acceso a redes de protección.
312. En las entrevistas realizadas, los coordinadores y educadores que formaron parte de esta experiencia lo valoran como positivo, aunque el mismo no tuvo evaluaciones de resultados objetivas.

313. Se considera pertinente diseñar e implementar una prestación para económica en donde la familia del NNA de calle o de situación crítica extrema, tenga derecho a la misma, con la particularidad de que tenga un alto nivel de administración de parte del educador o técnico a cargo.

314. De acuerdo a la Ruta de Atención establecida, se podrán crear acuerdos con el NNA y su familia. Estos acuerdos son parte de las contraprestaciones requeridas para la prestación económica.

PLAN DE ACCIÓN PARA EFECTIVIDAD DE LA ARTICULACIÓN.		
PRODUCTO	PERÍODO	META
1. Mapa de articulaciones.	Años 2013-2014	a) Mapa de articulación intra INAU elaborado y plan de coordinaciones elaborado. b) Mapa de articulación extra INAU elaborado y plan de coordinaciones elaborado.
2. Prestación económica para situaciones críticas.	Años 2015-2020	a) Modelo de instrumentación de la prestación económica, con monitoreo de la Rutas de Atención y Protección en acuerdo con las familias.

10.4. RESUMEN DE PROPUESTA DE PLAN DE ACCIÓN

MODELO DE GESTIÓN SISTÉMICO CON UNIDAD DE ANÁLISIS NNA		
PLAN DE ACCIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNIDAD DE ANÁLISIS NNA		
PRODUCTO	PERÍODO	META
1. Cargado de información en SIPI.	Años 2013-2014	<ul style="list-style-type: none"> a) Que todos los NNA atendidos cuenten con toda la información requerida en el SIPI. b) Creación de una unidad de seguimiento del NNA que tome insumos del SIPI.
2. Aplicación de índice de Vulnerabilidad.	Años 2013-2014	<ul style="list-style-type: none"> a) Definición del Índice de Vulnerabilidad: definición de indicadores y umbrales que identifican grados de vulnerabilidad b) Todos los NNA atendidos se les aplica la tipología de vulnerabilidad. c) A todos los NNA de calle se les elabora una Ruta de Atención y Protección
	Años 2015-2020	<ul style="list-style-type: none"> a) Se perfecciona el modelo de Ruta de Atención y Protección para todos los NNA atendidos en los proyectos calle. b) Los proyectos calle forman parte de un sistema de atención a situaciones críticas. c) Se elaboran estándares de calidad de atención para las situaciones críticas. d) Se posee una unidad de monitoreo de NNA de INAU.
PLAN DE ACCIÓN PARA NUEVO MODELO DE GESTIÓN		
PRODUCTO	PERÍODO	META
1. Nuevo sistema de pagos para convenios.	Años 2013-2014	<ul style="list-style-type: none"> a) Todos los NNA atendidos cuentan con una Ruta de Atención y Protección, a la que se asocia un sistema de pago, estableciendo temporalidades y grados de requerimientos atención. b) Construcción de nuevo modelo de convenios.
2. Aplicación de índice de Vulnerabilidad.	Años 2015-2020	<ul style="list-style-type: none"> a) Evaluación de resultados, de acuerdo a Rutas de Atención y Protección elaborados.
PLAN DE ACCIÓN PARA EFECTIVIDAD DE LA ARTICULACIÓN		
PRODUCTO	PERÍODO	META
1. Mapa de articulaciones.	Años 2013-2014	<ul style="list-style-type: none"> a) Mapa de articulación intra INAU elaboradora y plan de coordinaciones elaborado. b) Mapa de articulación extra INAU elaboradora y plan de coordinaciones elaborado.
2. Prestación económica para situaciones críticas.	Años 2015-2020	<ul style="list-style-type: none"> a) Modelo de instrumentación de la prestación económica, con monitoreo de la Rutas de Atención y Protección con sistemas de acuerdos con las familias para la conformación de contraprestaciones.

ANEXO

315. La siguiente tabla recoge la estructura preliminar que habrá de adoptar la grilla que se circulará entre los proyectos que atienden a NNA en situación de calle a efectos de contar con información actualizada del sistema. Obviamente, cualquier aspecto que no se encuentre en ella contemplado podrá ser recogido a sugerencia de los propios proyectos y/o agentes pertinentes.

PROYECTO	ORGANIZACIÓN GESTIONANTE	MODALIDAD DE GESTIÓN	MODALIDA DE ATENCIÓN	POBLACIÓN OBJETIVO	PERFIL DE ATENCIÓN	ZONA DE INCIDENCIA	OBJETIVOS	EJES DE ACTUACIÓN	ACTIVIDADES	HORARIO DE ATENCIÓN