

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

Políticas focalizadas:
una mirada desde la experiencia del Plan Caif

Natalia Bisio Carvallo

Tutora: Silvia Rivero

2003

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
PRIMERA PARTE	6
1. Políticas Sociales	6
Apreciaciones Generales	6
Aproximaciones al concepto	6
Las políticas sociales en el Uruguay	7
Políticas de Infancia	9
Breve reseña histórica	9
El Código del Niño y sus repercusiones en las políticas de infancia	12
2. Políticas Sociales Focalizadas	12
Una nueva modalidad de políticas sociales	12
Lineamientos Generales	13
Aciertos y desaciertos de las políticas focalizadas	15
SEGUNDA PARTE	18
1. Plan CAIF	18
Un ejemplo de política focalizada en la Infancia	18
Características de los Centros CAIF	21
Surgimiento	21
Cobertura y Servicios	21
Inserción institucional	22
Financiamiento	22
2. Sociedad Civil Organizada	23
La sociedad civil organizada como alternativa	23
Algunas nociones vinculadas al término	24
Participación de la Sociedad Civil en el Plan	25
Características de la Asociación Civil	25
TERCERA PARTE	27
Plan CAIF: ¿Mecanismo de Integración?	27
Presentación de la discusión	27
Focalización	27
Cobertura	28

Impacto en las familias y la comunidad	29
Impacto en la trayectoria escolar y familiar de un grupo de niños	31
Fortalezas	33
Debilidades	34
CUARTA PARTE	36
Algunas Reflexiones	36
Integración y participación de los actores locales	36
Integración y trabajo en red	38
Integración y focalización	38
Interinstitucionalidad e integralidad de las políticas sociales	39
Políticas sociales y Trabajo Social	40
BIBLIOGRAFÍA	42
ANEXOS	44
Anexo 1: Centro CAIF B° Williams – Salto	44
Anexo 2: Proyectos que se desarrollan en los Centros CAIF	46

INTRODUCCION

Desde hace unos años asistimos a un proceso de reforma del Estado que, con diferentes matices y connotaciones, se ha extendido al contexto de los países latinoamericanos. El contenido e intencionalidad de este proceso de reforma, señalan cambios en la concepción y en el diseño de las políticas sociales.

La crisis del Estado desatada en los últimos años del siglo XX, desencadenó múltiples reacciones y de las más variadas respuestas. Las dificultades que el tradicional modelo de protección social universalista presenta para alcanzar los rendimientos sociales esperados, ha generado una polémica en torno a su concepción y a su viabilidad en las condiciones actuales de desarrollo.

En la década del 80, la receta fue apostar al achicamiento del Estado, predominando las políticas neoconservadoras. En este contexto, *“se impuso un paquete relativamente uniformizante de iniciativas para intentar modificar los déficits sociales históricos del continente y a la vez mitigar los costos transicionales que suponía el cambio de orientación socioeconómica (Midaglia:2000:17), sin tener en cuenta, muchas veces, las peculiaridades políticas, institucionales, históricas y socioculturales de los países en cuestión.*

La redefinición del papel del Estado se tradujo en la reducción y retiro de su intervención en las áreas tradicionales; entre ellas el área social. En este aspecto, las alternativas planteadas, apuntaron a la privatización de los servicios sociales y/o al traspaso de la responsabilidad de su prestación a la sociedad civil, argumentado la eficiencia y eficacia de los agentes civiles en la gestión de tales servicios debido a su supuesta “inmunidad” frente a los vicios burocráticos estatales, y su capacidad para movilizar a los sectores desposeídos en la efectivización de sus derechos sociales.

En la década del 90, ante los resultados inesperados de tales políticas y el aumento de los índices de pobreza, la apuesta se dirigió a la reforma del Estado, incorporando a las medidas conservadoras (ajuste fiscal, redimensionamiento de la actividad productiva del Estado y apertura comercial), medidas de corte progresista tales como la profundización del régimen democrático y la ampliación del espacio público no estatal.

La necesidad de recuperar el “edificio institucional público” para garantizar la sustentabilidad de las nuevas políticas, le imprime al Estado un doble desafío, económico y político. Económico, en la regulación de un mercado dinámico y globalizado, y político en la consolidación de su autoridad y autonomía. (Evans: 1997)¹. Este doble desafío refleja la necesidad de profundizar sus formas de legitimidad y de relacionamiento con la sociedad civil, de manera tal que pueda cumplir con sus objetivos de servir a la sociedad y contribuir a su desarrollo y crecimiento.

En este contexto, los procesos de reforma social impuestos en América Latina, se han venido desarrollando en condiciones de fuertes constreñimientos económicos e insuficiencia de recursos fiscales,

¹ Citado en Midaglia. “Alternativas de protección a la infancia carenciada”. 2000. Pág. 18

profundizando con ello las carencias y déficit que presenta el financiamiento de los sistemas de seguridad social y acentuando las barreras que van fragmentando el tejido social de nuestra sociedad.

Hasta hace unos años la sociedad uruguaya se caracterizaba por presentar un alto nivel de integración social y por su capacidad de amortiguar los conflictos y generar o componer redes en un tejido social bastante consistente. Desde la recuperación democrática 1985 hasta 1994 el país avanzó en su desarrollo humano y en el abatimiento de la pobreza. Había una tendencia hacia la reducción de la pobreza. (PNUD: 2001). Tales niveles de integración se reflejaban en el funcionamiento de sus instituciones, en la ausencia de distancias sociales profundas, en las interacciones fluidas entre personas de diferentes estratos sociales, y en las múltiples expresiones de la solidaridad social y democracia política.

No obstante ello, las transformaciones ocurridas en el mundo del trabajo y los patrones que regulan la incorporación al mismo, el debilitamiento de las estructuras familiares, y la creciente segmentación social que acentúa los procesos de marginalización y aislamiento de importantes sectores de la población; reflejan serias dificultades para mantener tales índices de integración social. (Katzman: 1997) Desde ese entonces a nuestros días, esa tendencia se paralizó y luego se revirtió, aumentando el número de familias y personas afectadas por la situación de pobreza, sobre todo niños, adolescentes y jóvenes.

Frente a esta situación que, poco tiene de alentadora, y mucho de asimetría social, desde finales de la década del 80, nuestro país ha puesto en marcha políticas sociales dirigidas a disminuir las los deterioros que la pobreza genera.

En el presente trabajo nos centraremos en una de ellas: el Plan CAIF; un emprendimiento destinado a mejorar la calidad de vida de la población infantil carenciada, que en nuestro país alcanza al 48% del total de menores entre 0 y 5 años (Katzman: 2001); realidad que cobra mayor relevancia si tenemos en cuenta la baja tasa de natalidad y el acentuado proceso de envejecimiento que está viviendo la población uruguaya; el aumento de la marginalidad, la segregación territorial en la figura de los asentamientos irregulares, la pobreza infantil, la exclusión y la fragmentación social. (Olesker: 2001).

Intentaremos debatir en torno a los logros e impactos que el Plan CAIF en tanto política focalizada en la infancia, ha tenido en la consolidación de procesos de integración social. En este sentido, creemos que, iniciativas como el Plan CAIF, constituyen herramientas válidas para intentar disminuir esa gran deuda que tenemos con nuestra infancia y generar procesos de integración social que mitiguen las deficiencias económicas, físicas y socio-culturales originales de estos niños y sus familias.

Procuraremos profundizar en esta política innovadora, que pretende superar los enfoques sectorializados tradicionales donde la problemática es abordada de forma fragmentada, y así poder dar una respuesta integral a las necesidades de estos niños y estas familias, articulando esfuerzos del Estado y de la Sociedad Civil a través de procesos descentralizados y la participación comunitaria en la prestación del servicio.

Creemos, por otra parte, que esta temática adquiere mayor trascendencia si tenemos presente que, las familias con niños menores de 5 años, son las que presentan mayores deficiencias. Tal como lo expresara Isabel Bove²:

“la pobreza en los primeros años de vida significa mucho más que la carencia de bienes y servicios, afecta la personalidad, inhibe el desarrollo de las potencialidades del niño en tanto ser humano y limita la adquisición de las capacidades requeridas para aprovechar las oportunidades para crecer en forma plena e integral. Un tercio de los niños uruguayos viven en situación de pobreza, entran a la escuela primaria con niveles de déficit en su desarrollo.”

El Plan CAIF tiene por misión prevenir y/o revertir ese déficit, fortaleciendo al niño en el desarrollo de su personalidad y en el descubrimiento de sus potencialidades. Creemos que la educación debe desarrollar la capacidad de adaptación y de socialización de los individuos, de modo tal que estén preparados para insertarse en una sociedad donde los cambios se producen de forma cada vez más acelerada. No habrá posibilidad de inclusión social para los que no estén adecuadamente preparados. He ahí la importancia de intervenir tempranamente a fin de atenuar las carencias originales que estos niños presentan.

En este sentido, consideramos que, la concentración de recursos educativos en los sectores con niveles socioculturales más bajos, es una verdadera apuesta a la integración. Sin embargo, somos conscientes de que no es suficiente para detener la reproducción del círculo de pobreza en el que se encuentran insertos. Para ello, hace falta, no sólo una mayor y mejor complementariedad entre las políticas sociales, sino sobre todo, voluntad política para implementar programas que fomenten el desarrollo equitativo y sustentable de estos sectores y sus comunidades de referencia.

Finalmente, no podemos desconocer la implicancia que esta temática tiene para el Trabajo Social. Si tenemos en cuenta que el Trabajo o Servicio Social surge como *“especialización del trabajo colectivo dentro de la división social del trabajo peculiar a la sociedad industrial”* (Iamamoto: 1997)³, vinculado al desarrollo de las políticas sociales, vemos que los cambios y reorientaciones en el diseño de éstas, tienen consecuencias directas en la modalidad que el profesional despliega para el abordaje tanto de su objeto como su sujeto de intervención.

De este modo, la Política Social se convierte en la base de sustentación funcional – laboral del trabajador social; constituye su principal campo de ocupación; y es el instrumento de intervención por excelencia que legitima su acción profesional (Montaño: 2000). En este sentido, creemos que el abordaje de la temática planteada en el presente documento, constituye no solo un campo amplio e histórico, de inserción laboral, sino sobre todo, un desafío que exige un compromiso profesional colectivo con este sector de la población, el más indefenso de ella: la infancia carenciada.

Asumir tal compromiso en la elaboración de las políticas sociales, implica concebir a la persona humana como sujeto de derechos inalienables, que hacen a su vida y a su dignidad; asegurar el acceso y la

² Opiniones relevadas en el Foro realizado en conmemoración de los 10 años del Plan CAIF. INAME. UNICEF. PNUD. 1998

³ Citado en Montaño: “La política Social hoy”. 2000. Pág.7

disponibilidad de bienes y servicios al conjunto de la población; así como también reconocer la importancia de la coparticipación de los beneficiarios en la búsqueda de consensos sociales y en la promoción del desarrollo humano.

A los efectos de presentar de forma ordenada y comprensible la discusión, en una primera parte, intentaremos realizar una aproximación al concepto de políticas sociales, especialmente, a su génesis y desarrollo en nuestro país. En ella, destacaremos las peculiaridades socio-históricas que caracterizaron el surgimiento de las políticas de infancia en el Uruguay, su concepción y su funcionalidad para la instauración de un nuevo orden social.

Luego, profundizando en el estudio de las políticas sociales, nos centraremos en la nueva modalidad de políticas sociales, las políticas focalizadas, y los lineamientos estandarizados, que los organismos internacionales "imponen" como condiciones para su implementación en los países en desarrollo. (Coraggio: 1996) En esta línea, presentaremos las potencialidades y dificultades que estas políticas poseen en la búsqueda de alternativas a la situación de pobreza que afecta a importantes sectores de la sociedad.

A continuación, en la segunda parte, mostramos un ejemplo de estas nuevas políticas: el Plan CAIF. A través del mismo, la sociedad civil organizada y el Estado, intentan dar respuesta a las demandas incesantes y cada vez mayores, de casi veinte mil niños y sus familias, cuya situación de pobreza es una amenaza para lograr un desarrollo físico, emocional y social pleno. En este sentido, presentaremos los principios orientadores del Plan y sus principales objetivos. Señalaremos las particularidades de su propuesta: surgimiento, cobertura, servicios, inserción institucional y funcionamiento, así como su concepción acerca de la participación comunitaria. Para ello, plantearemos algunas nociones y conceptos vinculados a la sociedad civil organizada como alternativa a los vacíos dejados por el estado y el mercado, y su expresión en el Plan CAIF a través de las Asociaciones Civiles. Éstas, constituyen el elemento dinamizador de la modalidad de intervención propuesta en el Plan.

El surgimiento y la expansión en los últimos años, de nuevas formas de interacción, pueden ser vistos como un llamado desde la sociedad civil a corresponsabilizarse en el enfrentamiento de la crisis actual, que pone de manifiesto la necesidad de buscar soluciones colectivas a las demandas comunes.

En la tercera parte, partiendo de los supuestos y fundamentos antes mencionados, debatiremos en torno a los logros e impactos alcanzados por el Plan, sus potencialidades y sus debilidades en tanto política focalizada en la infancia. En este sentido, intentaremos dar respuesta a nuestra interrogante acerca de la capacidad del Plan para construir o consolidar procesos de integración social, a través de las siguientes líneas de análisis: nivel de cobertura y de focalización alcanzado, grado de participación e involucramiento de las familias y de la comunidad con la propuesta, e impacto del Plan en la trayectoria escolar y familiar de un grupo de alumnos de una escuela del departamento de Salto, egresados del Centro CAIF de la zona, y que en el año 2002 concurrían a la misma. A partir de estos dos niveles de análisis, uno global del Plan y otro

particular de un Centro, señalaremos lo que a nuestro entender, constituyen las principales Fortalezas y Debilidades de este emprendimiento.

Excede a los propósitos de este trabajo, el abordaje pormenorizado del Plan en tanto política educativa, atravesada por los diversos procesos de reforma y las implicancias institucionales que dicha categorización le imprime. Cabe señalar que el trabajo no pretende realizar generalizaciones; su finalidad es presentar un debate en torno a la funcionalidad e impactos de las políticas focalizadas de infancia a partir de la experiencia del Plan CAIF.

Finalmente, en la cuarta parte, expondremos algunas líneas de reflexión que según creemos, aportarán elementos para la comprensión de la temática planteada, así como también posibles alternativas para su abordaje. En tal sentido, creemos que la participación activa de las familias y la comunidad, el trabajo en red, la interinstitucionalidad e integralidad, así como la focalización enmarcada dentro de un proyecto integral más amplio, constituyen aspectos claves para la elaboración de políticas sociales comprometidas con la promoción del desarrollo personal y social de todos los individuos.

PRIMERA PARTE

1. LAS POLITICAS SOCIALES

Apreciaciones Generales

Aproximaciones al concepto de Políticas Sociales

En el trabajo realizado por Juan Pablo Terra, se entiende por Política Social al *"conjunto sistemático de acciones que tienen por finalidad dirigir el producto del esfuerzo social hacia la satisfacción de las necesidades de la gente"*. (1990: 8) Según el autor, dado que la distribución del producto generado por la sociedad no se realiza en función de las necesidades de la gente, sino como retribución del aporte de cada persona, es necesaria la implementación de un sistema de políticas sociales que permita superar las desigualdades que provoca dicho modelo distributivo a fin de construir una sociedad más humana.

Rolando Franco, por su parte, las define como *"la intervención en la realidad, mediante acciones – ojalá coordinadas –, que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto, lo cual se logra ante todo, disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza."* (1989)⁴ Esta concepción señala la importancia de la coordinación de las acciones cuya finalidad es la asignación de recursos para disminuir la cantidad de personas que padecen los efectos de la pobreza.

Desde otra mirada José Paulo Netto (1997) sostiene que *las políticas sociales derivan fundamentalmente de la capacidad de movilización de la clase obrera y del conjunto de los trabajadores, a que el Estado a veces, responde con anticipaciones estratégicas*⁵. Sin embargo la dinámica de las políticas sociales no se agota en dicha tensión.

En este marco de enfrentamientos por intereses contrapuestos, el Estado, al buscar legitimación política a través del juego democrático, se torna permeable a las demandas y reivindicaciones de las clases subalternas. Solamente en estas condiciones, manifiesta el autor, las secuelas de la cuestión social pueden tomarse objeto de una intervención continua por parte del estado.

En este sentido, las políticas sociales son vistas como *instrumentos tanto de preservación y control de la fuerza de trabajo como de contratendencia al subconsumo, y en el nivel estrictamente político, ellas operan como un vigoroso soporte del orden sociopolítico dentro de la dinámica contradictoria del desarrollo del capitalismo monopolista."* (Netto:1997)⁶

Para el autor la intervención estatal sobre la cuestión social se realiza de forma fragmentada y polarizada, retirándola así de la contradicción capital-trabajo. De esta forma, la política social es convertida

⁴ Citado por Cristian Mirza en "Políticas Sociales en tiempos de crisis". DTS. 2001. Pág.3

⁵ Citado por Montaña. Op.cit. 2000. Pág. 18

⁶ Citado por Montaña. Op.cit. Pág. 17

en políticas sociales, transfigurando los problemas sociales en problemas personales y fundando su intervención no en las causas sino en las secuelas de la cuestión social.

De este modo, las políticas sociales actúan como reguladores de mecanismos económico-sociales y políticos, a la vez que conducen al disciplinamiento psicosocial de los individuos. Sin embargo, su funcionalidad con el orden político-económico, no puede llevarnos a entenderlas como naturales mecanismos estatales puesto que ellas son el resultado contradictorio, tenso e inestable de las luchas de clases.

Cualquiera sea la definición que se adopte, las políticas sociales interpretan lo social e intentan abordarlo, a través de una acción intencionalmente planificada donde el diseño, el curso seguido en el proceso de ejecución y los resultados finalmente producidos, responden a modelos conceptuales que definen tanto la problematización de los hechos objeto de intervención como la concepción de sujeto implícita en las mismas.

Por otra parte, cabe señalar que las políticas sociales cumplen una triple funcionalidad⁷, a saber: una función social – en tanto aparecen como mecanismos reestablecedores del equilibrio social -, una función económica – en tanto mecanismos de redistribución del producto social -, y una función política – en fuente de legitimación del Estado. Estas funciones se encuentran íntimamente relacionadas y condicionadas por las orientaciones y tendencias predominantes en cada época histórica.

Hay quienes creen que las políticas sociales cumplen una función meramente curativa o atenuante de una situación de carencia que impide el desarrollo pleno de un número importante de personas, sin combatir sus verdaderas causas. Sin embargo, creemos que ello no debe ser un obstáculo para diseñar políticas cuya definición, contenido y puesta en marcha, se sustenten en la búsqueda de transformaciones estructurales necesarias para una sociedad más justa.

Creemos, junto a Netto, que la significación de la política social debe partir de una perspectiva de totalidad, situando este fenómeno como una particularidad en el contexto más amplio de la sociedad capitalista consolidada y madura, en su edad monopolista. Por lo tanto, la actualización del debate sobre las políticas sociales en el contexto neoliberal y de reconstrucción productiva, debe considerar tanto la actual situación de las luchas de clases, el desarrollo tecnológico/científico como la fase alcanzada en la mundialización del capital, llamada “globalización”. (Netto: 1997)⁸

Las Políticas Sociales en el Uruguay

El sistema de bienestar uruguayo se ha caracterizado por una temprana emergencia. Sus orígenes se remontan a fines del siglo XIX y su expansión se procesa en las primeras décadas del siglo XX. Entre sus pilares fundacionales encontramos los siguientes:

⁷ Pastorini, Alejandra. “Políticas sociales y Servicio Social en el escenario neoliberal”. Extraído de tesis de Maestría en Servicio Social. UFRJ. 1995

⁸ Citado por Montaña. Op. Cit. Pag. 21

a) La Asistencia Pública, creada en 1910 para administrar los centros de beneficencia de salud. En primera instancia, estos servicios atendían situaciones de hospitalización o aislamiento, luego extendieron su intervención a la infancia y la maternidad. En las inmediaciones del año 1915, se creó un hospital especializado en la atención de niños, asilos, una casa de maternidad, y servicios específicos dirigidos a menores de dos años de edad.

b) La educación pública laica, gratuita y obligatoria. A partir de 1912, la expansión educativa, se extendió desde el nivel primario hacia los niveles intermedio y superior.

c) La regulación del mercado de trabajo. Las resoluciones respecto del mercado laboral con el establecimiento de los derechos individuales del trabajador: jornada de 8 horas, semana laboral de 6 días, la regulación del trabajo infantil y femenino.

d) La política de retiro de la fuerza de trabajo. La posibilidad de retiro de la fuerza de trabajo comenzó a generalizarse en 1919 con la creación de la Caja de Industria, Comercio y Servicios, asumiendo el Estado la obligación de asistir a las personas por vejez, invalidez e indigencia. (Filgueira: 1991)

Estos pilares forjaron una concepción de políticas sociales que *apuntalaba al aparato clientelista, y además tenían un valor muy fuerte de lenguaje no verbal, de diferenciación social, de prestigio y legitimación del Estado, y de atomización de los grupos carenciados en el momento del consumo.*" (Rodé: 1990: 17)

En esta primera etapa, las políticas no eran distributivas, sino redistributivas pues, a través de diversas prestaciones, redistribuían recursos obtenidos por la vía tributaria de la población con capacidad de contribución, a la población de bajos ingresos. Este mecanismo tuvo sus raíces en un modelo estatal de Bienestar, signado por la asistencia y la exclusión de la población tanto en la concepción de la política como en su puesta en marcha, y se mantuvo hasta que se inicia la crisis a fines de la década 50.

Luego de la guerra de Corea, estas políticas comenzaron a transitar por un proceso de decadencia que obligó al Estado a instrumentar cambios en el enfoque de su intervención. Así, en el marco de la planificación cepalina - instaurada en la coyuntura de la Alianza para el Progreso -, se diseñó en el continente, una política global orientada a la búsqueda de mecanismos de desarrollo con distribución o redistribución racionalmente planificado. Desgraciadamente, la falta de decisiones políticas y empresariales, y el rápido avance de la crisis que hacía fracasar el plan de la Alianza para el progreso en América Latina, hicieron que el diagnóstico y su consecuente plan de desarrollo no pudiera ser aplicado.

Posteriormente, iniciado el período de la dictadura, se volvió a insistir en que la única alternativa eficaz para generar bienestar en la población, era la acumulación del producto. De este modo, en el marco de un modelo estatal burocrático, autoritario, de seguridad nacional, se recortó el gasto público por el lado de las políticas sociales, se liberalizó la economía y se buscó, vía represión, evitar los estallidos sociales. (Terra: 1990)

Actualmente, en una coyuntura caracterizada por una política de ajuste que afecta a los sectores de más bajos ingresos, emerge con fuerza el tema del rol que debe cumplir el Estado y, sus herramientas de intervención, las políticas sociales. Con el avance de la propuesta neoliberal, el modelo tradicional de política social se encuentra en crisis; crisis acentuada por las nuevas restricciones financieras que impone la reestructuración económica global como consecuencia del desequilibrio existente entre recursos disponibles y atención de necesidades sociales.

En este marco, se está avanzando en la definición de lineamientos estandarizados para reformar las políticas sociales de los países en desarrollo, incluso hay quienes hablan de introducir como condicionalidad de los créditos multilaterales, el cumplimiento de ciertas metas en términos de los indicadores de Desarrollo Humano diseñadas por el PNUD⁹. (Coraggio: 1996) Asimismo, se percibe una compatibilización de las políticas sociales entre sí con las necesidades colectivas locales concretas, que tienden a la descentralización y flexibilización de los aparatos estatales. (Rodé: 1990)

Esta reforma o reorientación de las políticas sociales puede ser vista como una respuesta a la creciente miseria en el mundo, poniendo límites éticos a la acumulación sin límites del capital, o como el aprestamiento de los Estados nacionales para reducir ciertos riesgos que pueden ahuyentar el capital. (Coraggio: 1996)

Asimismo, creemos que, más allá del perfil y de los criterios que se impongan a las nuevas políticas, las políticas sociales, tanto a nivel nacional como regional, no pueden ser pensadas como una compensación frente a las políticas económicas, ni por ello buscar sustituirlas. La situación de América Latina requiere replantear la política social en el marco de la estrategia para el desarrollo, desde una perspectiva que procure la complementariedad e interconexión entre políticas económicas y sociales.

Políticas de Infancia

Partiendo de la clasificación realizada por Lowi, en la cual las políticas públicas se distinguen en distributivas, regulatorias y redistributivas, cuando nos referimos a las políticas públicas de infancia, estaríamos frente a unas políticas de carácter distributivo en la medida que refieren a *"decisiones altamente individualizadas.... en las que el favorecido y el desfavorecido, el perdedor y el beneficiario, no necesitan enfrentarse directamente."* (Lowi: 1992)¹⁰

Breve reseña Histórica¹¹

En la década del 30, con el golpe de Gabriel Terra, se inicia una nueva etapa del Estado Social uruguayo. En este período se procesa el Código del Niño y la creación de un organismo político-administrativo rector de las políticas de infancia, el Consejo del Niño.

⁹ PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

¹⁰ Citado por Socorro García. 1999. Pág. 6

¹¹ La información contenida en este fragmento del documento se basa en información presentada por Socorro García en: "Análisis de los cambios en las políticas públicas de infancia". DTS. 1999

La creación de dicho organismo surgió como necesidad de unificar y centralizar los esfuerzos que desde diferentes ministerios se destinaban, hasta el momento, a la protección de la infancia.

En 1933 se constituye una Comisión Honoraria, integrada principalmente por médicos, con el fin de elaborar un proyecto de protección a la infancia. Luego de presentado y aprobado por la Asamblea, se crea el Ministerio de Protección a la Infancia que funcionó durante el período de elaboración del Código del Niño, promulgado en abril de 1934.

En mayo del mismo año el Poder Ejecutivo designa a los integrantes del Consejo del Niño, con una modalidad organizativa propuesta por la misma comisión que elaboró el Código. Desde su nacimiento hasta la actualidad, el organismo pasó por varias dependencias públicas. En un primer momento perteneció al Ministerio de Salud Pública (MSP), luego se ubicó en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Posteriormente, lo hizo en el Ministerio de Vivienda y Promoción Social (MVPS) y finalmente, desde el año 1977 hasta el presente, se localiza en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

En el período de 1934 a 1946, las políticas fueron diseñadas en función del ciclo vital del niño, sujeto casi exclusivo de las mismas. En este sentido, se puso especial énfasis en el binomio madre-hijo, donde la figura materna se vuelve esencial desde el punto de vista médico y biológico, para el normal desarrollo del niño, impregnando las acciones de contenido higiénico, pedagógico y jurídico, orientadas a la rehabilitación de menores y en la profilaxia del abandono.

En 1951, con la creación del Salario Social Infantil, se establecen estrategias dirigidas a la protección y recuperación de la familia, postulando la centralidad de las políticas, no en el niño sino en la unidad familiar. Este cambio en la finalidad y el sujeto de las políticas de infancia reflejan la intención de fortalecer el papel socializador de la familia y el apoyo integral que desde el Estado se procura brindar.

En 1967, con la primera reestructuración del Consejo del Niño, se pretende remplazar el criterio de las edades por el criterio de la "maduración biológica o mental" de los menores, eliminando de este modo la competencia entre la División Segunda Infancia y la División Adolescencia. Con ello, se enfatiza el enfoque técnico y se jerarquiza sobre todo, el abordaje desde el Servicio Social.

Esta reestructuración implicó una serie de innovaciones tanto a nivel de la organización interna como de las modalidades de intervención vigentes hasta entonces, fruto de un proceso de revisión de las estrategias empleadas en este campo de políticas sociales y de modernización institucional. Estos avances, sin embargo, se vieron paralizados en el período de la dictadura (1973-1985) (Midaglia: 2000)

En 1987, con la reapertura democrática, se aprueba la creación del Instituto Nacional del Menor (INAME) como nuevo organismo administrativo, sustituyendo des este modo, al viejo Consejo del Niño. En cuanto a la pertenencia institucional, el INAME continuó como un Servicio Descentralizado en el marco del MEC. Este cambio de status institucional, le brindó mayor autonomía, sobre todo, financiera.

En este contexto el INAME comenzó a revisar sus lineamientos en materia de infancia, diseñando programas específicos a partir de nuevas problemáticas sociales y redefiniendo su relacionamiento con sectores privados que se desempeñaban en este campo. Entre los nuevos programas, surge la creación de

Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (Plan CAIF), en los que desde su génesis, fue considerada la participación de grupos locales.

Siguiendo con las innovaciones adoptadas en los programas sociales dirigidos a la infancia, cabe señalar la transferencia sistemática de servicios y recursos que el INAME realiza a organizaciones privadas sin fines de lucro que trabajan en este campo, como Hogares infantiles, Clubes de niños y Refugios, bajo la modalidad de Convenios entre ambas partes. Esta nueva modalidad en la instrumentación de programas de infancia, trajo como consecuencia una redefinición de las estrategias de acción tanto en la esfera pública como en la privada. Este hecho compromete a ambas partes a generar procesos de negociación en los que se definan acuerdos en cuanto a los espacios y las condiciones de participación de ambos en tales programas.

Actualmente, el número de instituciones involucradas en la atención a la infancia oscila entre los 400, de las cuales un tercio adopta la modalidad de CAIF (carácter mixto) y un 60 % es de tipo filantrópico. La distribución geográfica de los primeros refleja que en su mayoría (87%) se encuentran en el Interior, mientras que con las instituciones filantrópicas sucede lo contrario, la mayoría se ubica en Montevideo.(Midaglia: 2000: 52)

El Código del Niño y sus repercusiones en las Políticas de infancia

La promulgación del Código del Niño, 1934, se ubica en un período donde el Estado, acentuando su intervención en el campo de las políticas sociales, procura crear una sociedad alternativa a la tradicional y así, garantizar el pasaje de la barbarie a la civilización y fundar las bases de un futuro Estado Liberal. (Filgueira:1991)

En este contexto, las políticas sociales, principalmente en el campo de la infancia, son pensadas sobre la base de la asistencia pública con una mirada anticipatoria y con un fuerte contenido de control social ya que, no surgen como respuesta a la demanda de sectores poblacionales organizados, sino como anticipación del Estado, vinculadas a la corrección de "desvíos", "anomalías", con carácter básicamente paliativo. En ellas se trasluce la articulación entre Estado asistencial y medicalización de la sociedad, sustentada en el higienismo como herramienta de control de las "clases peligrosas", necesaria para alcanzar el cambio antes mencionado.

Como telón de fondo de estas políticas, encontramos una concepción de Estado, de familia y de infancia, legitimada por los sectores dominantes de la sociedad y cuya consolidación era necesario promover a los efectos de garantizar el establecimiento y la reproducción del nuevo orden social. Así pues, la familia es concebida como la instancia de reproducción biológica y social de los individuos, donde se transmiten y se aprenden ciertos valores, normas y costumbres. El niño es concebido como una persona diferente con deberes y derechos propios a su edad y por tal motivo se transforma en una preocupación social y del Estado, a la vez que objeto de vigilancia y de control.

De este modo, la concepción de infancia que recoge el Código del Niño, es la expresión del reconocimiento del niño como un ser diferente, con derechos y deberes propios a su edad, objeto de protección y vigilancia por parte del Estado y la sociedad en general. Ello se ve reflejado en los aspectos sociales, higiénicos, jurídicos y pedagógicos que el Código del Niño considera fundamentales para el Bienestar Infantil, y en función de los cuales orienta su intervención.

Por otra parte, en cuanto al sujeto de tales políticas, podemos decir que, podrían considerarse de carácter familiar, únicamente en tanto procuran fortalecer y preservar una concepción de familia; no porque su sujeto de intervención sea la familia. En efecto, a pesar de los cambios introducidos en su diseño, hasta el presente no existe una política dirigida a proteger y afianzar la unidad familiar; el sujeto central continúa siendo el niño en y no la unidad familiar

2. POLITICAS SOCIALES FOCALIZADAS

Una nueva modalidad de políticas sociales: las políticas focalizadas

Ante la crisis del modelo clásico de bienestar, se presenta como alternativa el diseño de programas de protección focalizados en sectores o problemas específicos, cuyos beneficiarios son seleccionados en función de su situación de carencia y de los cuales se espera alguna forma de participación.

En este contexto, el principio de universalidad es enfrentado de forma excluyente y parece ser desplazado por el de focalización. Este nuevo criterio de orientación de las políticas procura que los recursos sociales públicos, que toda la población contribuye para generar, sean destinados específicamente, para aquellos sectores donde son necesarios y suficientes, intentando incidir principalmente sobre la renta familiar. (Pastorini:1995) Ello supone una reasignación de los recursos públicos para atender la situación de grupos sociales específicos que se encuentran en situación de pobreza o exclusión social.

En la década de los 80, la focalización aparece como sinónimo de selectividad, en los años 70, la política social no apuntaba al diseño de programas estrictamente selectivos, sino que formaba parte de un conjunto de políticas redistributivas referidas a la propiedad y control de activos, provisión de bienes de consumo público, entre otros. (Fernández Faingold: 1992)

Desde comienzo de los años 80, el diseño de políticas sociales se ha caracterizado por presentar un perfil focalizado como requisito de eficiencia en su implementación.

Los programas de focalización de la pobreza se han convertido en la nueva modalidad de la política social, donde se promueve una reducción del gasto público social, y un cambio tanto en la direccionalidad de los servicios sociales como en la concepción de las políticas públicas y el concepto de ciudadanía que las sustenta. (Midaglia: 2000)

Estos programas, conocidos como fondos de inversión social, ideados principalmente, por agencias internacionales representantes de la estrategia neoliberal, BM y FMI¹², son aplicados por los gobiernos de la región con el fin de rectificar los errores de las políticas sociales del pasado y adaptarse a los requerimientos de la actualidad, caracterizada por la globalización; surgen con el fin de compensar los costos del ajuste de la estrategia neoliberal y detener el empobrecimiento, deterioro social, desempleo y pérdida de ingresos de varios países de América Latina. En efecto, tal como lo manifiesta la autora, Bertha Lerner, *“fueron las mismas instancias neoliberales quienes aplicaron tales programas como paliativo ante el deterioro social ocasionado por la estrategia neoliberal.”* (Lerner: 1996: 95)

En la medida en que estos programas están dirigidos a los más pobres, buscando responsabilizarlos en el combate a la pobreza; constituyen la modalidad de política social más adecuada para la estrategia neoliberal. Éstos, denotan una ruptura con el paternalismo de las políticas tradicionales, reflejada en su establecimiento por acuerdos directos sin mediaciones entre gobernantes y los pobres, sin la presencia de corporaciones y sindicatos – históricamente encargados de tramitar beneficios sociales a cambio de apoyo político -; y en el compromiso que implica la participación de estos sectores en el combate a la pobreza y en la creación de condiciones mínimas que garanticen la gobernabilidad en la sociedad. (Lerner: 1996)

Lineamientos Generales de las Políticas Focalizadas ¹³

1. *Hay que focalizar los recursos disponibles en los sectores de extrema pobreza, evitando beneficiar a los sectores medios.* Este lineamiento lleva implícito el riesgo de profundizar los procesos de exclusión y segregación de la comunidad beneficiaria. A su vez, la pura focalización, no sólo excluye a sectores que, aún en condiciones de pobreza tienen la posibilidad de satisfacer algunas de sus necesidades, y por lo tanto ya no son beneficiarios de las prestaciones; sino que además, deja fuera del foco de atención, a los sectores más pobres, puesto que *“poseen poca o ninguna importancia desde el punto de vista económico y político para el capital.”* (Pastorini: 1995: 9)

Esta reorientación refleja por un lado, la emergencia de un pensamiento reformador acerca de la función del Estado; y por otro, el surgimiento de nuevas formas de intervención estatal que implican la implementación de nuevos criterios de selección de los beneficiarios y de nuevos dispositivos institucionales de política social. Se trata de políticas focalizadas de “compensación social”, con un fuerte matiz descentralizador, inspiradas en estrategias de “focalización” del gasto social y las técnicas de “selectividad” de prestaciones, que a menudo revisten un carácter asistencial con gestión territorializada, en respuesta a los efectos del empobrecimiento y la desagregación social, considerados como costos sociales del proceso de ajuste estructural. (Peñalva: 1996)

¹² BM – Banco Mundial; FMI- Fondo Monetario Internacional

¹³ El contenido teórico manejado en este apartado, fue tomada de José Luis Coraggio en “Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales”. Págs. 130-131

En efecto, esta modalidad de política social, promulga un modelo más restringido de intervención estatal con una mayor selectividad de los beneficios y las prestaciones públicas, así como también la focalización sobre "target groups", integrados por los grupos pertenecientes a los sectores más desfavorecidos de la población. No obstante ello, la pura focalización puede endurecer y consolidar las condiciones de pobreza de la población, en la medida que no puede responder a la demanda de los pobres por integración social.

Finalmente, otro aspecto que se desprende de este lineamiento refiere al uso político clientelar que, los encargados de llevar adelante la implementación de tales programas, le puedan dar. Este aspecto se convierte en una variable cuyo reconocimiento y control resulta fundamental para el cumplimiento de los objetivos de aquellos. (Lerner: 1996)

2. Aunque es inevitable recurrir al Estado en una primera etapa, hay que movilizar a las propias comunidades beneficiarias para que aporten recursos y descarguen al Estado de esta responsabilidad en el futuro. Este supuesto pone de manifiesto la necesidad de estimular el desarrollo de iniciativas localizadas provenientes de la sociedad civil tendientes a enfrentar las necesidades sociales colectivas y fortalecer su capacidad de organización y gestión de servicios comunitarios. Tal como lo plantea Coraggio (1996), ello requiere pensar políticas que apunten al desarrollo económico popular cuya sustentabilidad no dependa de los recursos provenientes del Estado u otros actores externos. En este sentido, es necesario repensar la política fiscal, redefinir el papel del municipio y de la sociedad civil en la gestión y administración de los recursos públicos.

Sin embargo, en la medida en que solo los organismos públicos, a través de sus potestades tributarias y coactivas, tienen la posibilidad de obtener ingresos para la redistribución; el Estado y el municipio siempre van a tener un rol insustituible en la implementación de las políticas sociales. (Rodé: 1990)

3. Hay que cuantificar el grado de desarrollo humano (o la calidad de vida) para plantear metas cuyo cumplimiento pueda ser evaluado, y para establecer la eficiencia relativa de los diversos tipos de programas. La medición debe hacerse a partir de la situación de individuos, agregados luego por género, etnia, etc para controlar por inequidades específicas. Aunque resulta de suma importancia realizar evaluaciones que midan el impacto de los diferentes programas, el hecho de efectuarlo a partir de la situación de individuos, agrupados por categorías, desconoce la relevancia que la estructura y dinámica de la comunidad a la que pertenecen tiene, en tanto condicionante de gran parte de sus vidas.

Este enfoque, en tanto propone la realización de evaluaciones de forma fragmentada, pierde la visión de totalidad de la situación, poniendo en riesgo la eficacia de la focalización en las situaciones de pobreza extrema, con lo cual se acelera el proceso de desintegración social que viven estos sectores.

4. Hay que evitar el asistencialismo transfiriendo o formando capacidades autónomas en las comunidades beneficiarias. Ello exige, por un lado aumentar en la sociedad civil organizada, su capacidad de

iniciativa y de gestión de los servicios públicos, como medio para superar la rigidez en torno al mercado y al Estado; y por otro, generar mecanismos que desarrollen su capacidad para incidir en la vida política de la sociedad, manteniendo una lógica colectiva y una fuente de inserción local.

En este sentido, los procesos de descentralización político-administrativo, resultan claves en la generación de actores locales capaces de asumir la co-gestión de las políticas sociales y la dinamización de la comunidad en la elaboración, ejecución y evaluación de las mismas.

Se trata de fortalecer los lazos sociales, de multiplicar los lugares intermediarios de composición social, de reinsertar a los individuos en redes de solidaridad directas, respetando las diferencias geográficas, socioculturales y estructurales de las comunidades.

Muchas veces los programas de focalización no logran unir a las comunidades pues no promueven una gestoría social ni estimulan una participación política autónoma de los pobres, pues éstos siguen dependiendo de las autoridades locales para la instrumentalización de los mismos. Por otra parte, en muchas circunstancias, a partir de la implementación de tales programas, se crean nuevas clientelas en torno a grupos gobernantes en retribución a los beneficios sociales otorgados; convirtiéndose así en mecanismos de convencimiento y cooptación política. (Lerner: 1996)

La densidad de los lazos que se establecen al interior de las comunidades locales, su capacidad de iniciativa y su creatividad para demandar satisfactores en forma autónoma e impulsar acciones que involucren al conjunto de sus integrantes, hará posible superar las distancias entre quienes elaboran las políticas y quienes viven las necesidades y plantean las demandas y así generar procesos de democratización que logren menguar las respuestas asistencialistas tradicionales. (Arocena:1996)

5. Se consideran centrales los conceptos de eficiencia y eficacia, pero relativos a metas cuantitativas predeterminadas. Sin embargo, desde una perspectiva que apunta al involucramiento de los afectados en la elaboración de las políticas, los diferentes -y a veces conflictivos- objetivos que se plantean, exigen espacios donde construir consensos sociales con una participación representativa de los involucrados y a partir de los intereses presentados por los mismos. (Coraggio: 1996)

Valorar la eficiencia y la eficacia de estos programas en función de metas preestablecidas, no solo corre el riesgo de desconsiderar la participación de los afectados en la elaboración del programa, sino también, niega la posibilidad de su readecuación en función de las características inherentes al proceso de implementación de la política.

3. Aciertos y desaciertos de las políticas focalizadas

Teniendo en cuenta lo expresado anteriormente, podemos decir que, la intervención a través de programas focalizados gana legitimidad en tanto: se dirigen a los más pobres, les hacen participar en la búsqueda de satisfactores para sus demandas, pretenden instrumentarse desde una relación más directa entre gobernantes y gobernados, pueden resultar más eficaces para alcanzar a personas que no están

cubiertas por programas regulares en mayor escala y logran detener conflictos políticos y sociales, en definitiva, permiten conservar la gobernabilidad y la estabilidad del país. (Lerner: 1996)

No obstante ello, la selección de un grupo objetivo, en muchas ocasiones, excluye a importantes segmentos poblacionales del acceso a ciertas prestaciones, dejando librada la satisfacción de sus necesidades, a las leyes y variaciones del mercado. En efecto, no alcanza con brindar servicios y bienes de manera focalizada a los sectores más pobres, sino que además, es necesario atender a aquellos que se encuentran en el umbral de la pobreza debido a la reducción de una serie de servicios universalmente accesibles. (Mirza:2001)

A su vez, a la complejidad que implica la definición de los grupos beneficiarios a partir de un universo sumamente heterogéneo como lo es la pobreza, se le suma la problemática vinculada a la definición de las instituciones públicas y/o privadas responsables de la implementación de estas iniciativas, con modalidades organizativas y de participación diferentes, y la consecución de fuentes de financiación que garanticen la reproducción de tales programas, trascendiendo los lineamientos de cada gobierno, pueden dificultar la eficacia de estas políticas.

Por otra parte, desconocer la estructura social de las comunidades a las que están dirigidos, así como la funcionalidad que estos programas cumplen en el mantenimiento de un orden socio-político y económico preestablecido, constituyen barreras significativas para el logro de resultados eficientes en el abatimiento de la pobreza.

En este sentido, creemos imprescindible elaborar programas que tengan en cuenta tanto la estructura social de las comunidades y su inserción en la sociedad, como los agregados sociales que median entre el nivel macro social y los individuos. Entidades como la familia, los hogares, organizaciones vecinales u organismos no gubernamentales, reducen o amplían el impacto de los procesos estructurales a la vez que condicionan la forma en que los individuos logran su integración social. (Valdés: 1995)

Los programas de focalización no son objeto de debate por los correctivos que significan frente a las políticas tradicionales. La controversia se centra principalmente, en las grandes expectativas que éstos suscitaron, ya sea, como mecanismo que, más allá de aliviar la pobreza de los más marginados, permitiera generar empleos e impulsar el desarrollo económico de áreas marginales; ya sea como medio para construir una democracia directa en que los pobres se transformarían en portavoces de proyectos sociales y económicos más ambiciosos y abarcativos.

En este sentido, Gabriel Siri¹⁴, desde una mirada crítica, señala que *los programas de focalización están diseñados para aliviar la situación de algunos pobres, no para combatir la pobreza estructural*. Destinar recursos a los sectores pobres es condición necesaria pero no suficiente para la superación de la pobreza y garantizar su integración social; atacar las causas del fenómeno implica reconocer la necesidad de construir

¹⁴ Citado por Bertha Lerner en Op. Cit. Pág 98

formas de relacionamiento y de interacción más equitativas entre las personas que promuevan la incorporación de los sectores pobres a los procesos de participación y toma de decisión política.

No obstante, esta realidad no impide que, con base en los programas de focalización, se puedan crear pautas de cooperación y de horizontalidad entre sus beneficiarios, que en el largo plazo, promuevan la construcción de una nueva democracia.

A partir de las experiencias vividas en distintos países de América Latina, se desprende que algunos de los cambios a introducir en tales programas refieren a la importancia de profundizar en la dedicación de recursos, tiempo y voluntad política para el enfrentamiento de la pobreza; deben mejorar su eficacia y eficiencia distributiva global mediante un uso eficiente de los recursos.

Del mismo modo, en lo que refiere a su perfil político – institucional, debieran alentar la participación comunitaria en los procesos de elaboración e implementación, dotando a los individuos de mayor responsabilidad en la vigilancia y control de las actividades, mediante su incorporación a la estructura institucional.

En este sentido, creemos que las políticas focalizadas pueden cumplir un papel muy relevante en la generación de procesos descentralizadores, en tanto mecanismos capaces de promover un acercamiento entre quienes elaboran las políticas y quienes se benefician con sus prestaciones. Ello requiere la existencia de un tejido denso de actores locales capaces de recibir y administrar eficazmente las transferencias operadas.

Sin embargo, en varias oportunidades, los encargados de llevar adelante la implementación y ejecución de tales programas, los han convertido en mecanismos de creación de clientelas políticas, destinando los recursos disponibles a fines particulares. Con ello, pierden credibilidad en tanto mecanismos para aliviar la pobreza y generar confiabilidad en la población y garantizar la gobernabilidad del país. (Lerner: 1996)

SEGUNDA PARTE

1. PLAN CAIF

Un ejemplo de Política Focalizada en la Infancia: el Plan CAIF

En las últimas décadas se han procesado muchos cambios en la concepción y definición de las políticas sociales que se expresan en su orientación, instrumentación, magnitud y dimensión de los sectores poblacionales que actúan como potenciales beneficiarios de las mismas.

En este marco, surgen las llamadas “políticas sociales de segunda generación”, dirigidas a reducir las situaciones de vulnerabilidad social; entre ellas el Plan CAIF.

El Plan CAIF significó el punto de partida de políticas sociales con un enfoque diferente al tradicional. En él, se trata de sustituir la sectorialidad por la integralidad, la centralización por la descentralización, el modelo de programas estándar -es decir matizados de manera homogénea-, por un modelo en el cual el concepto de adaptabilidad a los casos concretos pasa a ser un elemento central. Se procura pasar de políticas sociales administradas en términos burocráticos a propuestas próximas y accesibles efectivamente, de propuestas definidas a escala masiva a planteos en donde la focalización aparece como un elemento de referencia central, de modelos estatales a modelos de articulación y de participación entre el Estado y la Sociedad Civil.

Desde su gestación, El Plan CAIF, es concebido como una propuesta de carácter mixto, un claro ejemplo de esta nueva modalidad de políticas sociales.

“El Plan CAIF pretende operar con alto grado de flexibilidad y racionalidad, con una propuesta generadora de equilibrio y contribución entre los roles del Estado y la participación de la sociedad civil, en particular de las sociedades locales. Se estructura a partir de la presencia de diversos actores, los organismos públicos involucrados y las Asociaciones Civiles, que asumen funciones delegadas en la administración de fondos públicos, concertadas en la gestión para la obtención de resultados previamente acordados, mediante la aplicación de líneas de acción aceptadas por ambas partes.”(INAME/ Secretaria Ejecutiva del Plan CAIF.1998:4).

Es un compromiso del Estado y la Sociedad Civil organizada en Asociaciones Civiles, al servicio de los niños menores de cinco años y de sus familias, en procura de horizontes de equidad social, superando condiciones de exclusión y marginación.

Su surgimiento se remonta al año 1988 como respuesta a los elevados índices de pobreza constatados en ciertos grupos de población y a la ineficiencia relativa del gasto social, asignado a los programas destinados a enfrentarla, a través de un convenio entre UNICEF y el Estado uruguayo. A partir de

1992, UNICEF retira su apoyo financiero y desde entonces, los recursos que sustentan el Plan son nacionales.

Desde 1996, luego de pasar por distintas dependencias, el Parlamento Nacional asignó la responsabilidad de la coordinación general del Plan al Instituto Nacional del Menor (INAME) integrando a su estructura a la Secretaría Ejecutiva.

En el documento constitutivo del Plan, se plantea como Objetivo General:

"impulsar acciones integradas de organismos públicos, gobiernos departamentales y comisiones vecinales para atender las necesidades de las familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza".

Entre sus Objetivos Específicos se plantea: *"mejorar la cobertura y calidad de atención de los programas sociales que atienden a la población en condiciones de pobreza, mediante el desarrollo de estrategias, modalidades y metodologías innovadoras para el cuidado del niño, la mujer y la familia",* teniendo en cuenta las áreas de nutrición, atención de la salud, educación y promoción familiar; *"fortalecer la identidad y la autoestima de los niños y sus familias; desarrollar las capacidades intelectuales con actitud positiva hacia el aprendizaje, la lectoescritura y el pensamiento lógico; ampliar la capacidad de comunicación y expresión de la población beneficiaria; estimular la adquisición de hábitos que contribuyan a la formación de la autonomía del menor; capacitar a los grupos destinatarios en el área de salud y nutrición; proporcionar oportunidades para el juego y la exploración; fortalecer el sentimiento de pertenencia del niño a su núcleo familiar".*¹⁵

El Plan CAIF fundamenta su intervención en los siguientes principios:

a) *Articulación del Estado y la Sociedad Civil:* el Estado y la Asociación Civil con personería jurídica, acuerdan un convenio formal donde se establecen las finalidades específicas de acción; el Estado transfiere recursos y la Asociación Civil se responsabiliza de su administración. En este sentido, la comunidad, representada por la Asociación Civil con un rol social protagónico, se transforma en un actor activo, responsable y participante en la organización, planificación y gestión del Centro.

b) *Interinstitucionalidad:* por parte del Estado intervienen en el Plan, instituciones públicas de nivel nacional y departamental. Dentro de las primeras se encuentran: el INAME, el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), y representantes del Congreso Nacional de Intendentes. En el ámbito departamental participan: la Intendencia Municipal y las representaciones departamentales de INAME, ANEP y MSP. Además, pueden integrarse delegados del Ministerio del Interior, Instituto Nacional de la Juventud (INJU), Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPE), Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA),

¹⁵ Estos objetivos forman parte de la Propuesta de Educación Inicial para el Plan CAIF, retomados en la investigación realizada por C. Midaglia. "Alternativas de protección a la infancia carenciada". 2000. Pág.63

empresas locales, organizaciones no gubernamentales especializadas en la infancia y la familia, organizaciones filantrópicas, y otras.

La sociedad civil organizada esta representada en al ámbito nacional por tres delegados nacionales electos por las Asociaciones Civiles integrantes del Plan; y el en ámbito departamental, por delegados de todas alas Asociaciones del Departamento.

A los efectos de optimizar la cooperación entre las diferentes instituciones participantes, se constituye el Comité Nacional de Coordinación, integrado por representantes de los servicios públicos estatales y las organizaciones privadas que participan del Plan.

c) *Descentralización*: el Plan pretende alcanzar niveles crecientes de capacidad de decisión en los ámbitos departamentales y locales, atendiendo las necesidades específicas de cada zona. En este sentido, las Asociaciones Civiles asumen responsabilidades en la gestión y movilización de recursos locales y de los aportes centrales del Plan.

d) *Participación Comunitaria*: el fortalecimiento de los espacios de participación comunitaria a nivel de personas, grupos y organizaciones sociales locales, con el fin de transformarlos en actores capaces de promover el desarrollo de la propia comunidad, de sus familias y sus niños, constituye un pilar fundamental del Plan. La acción potencialmente movilizadora de las Asociaciones Civiles, apunta a fortalecer el tejido de interacciones entre los distintos actores locales en la elaboración e implementación de proyectos sociales.

e) *Movilización Social*: la información, promoción y comunicación de los objetivos y logros del Plan tanto a nivel nacional, departamental como local, constituyen facilitadores para lograr la legitimación social que el Plan pretende alcanzar mediante el logro de las metas propuestas por el mismo.

De este modo, la integralidad, la interconexión de servicios y la participación comunitaria, constituyen los baluartes sobre los cuales se procura edificar una nueva modalidad de intervención en este campo de políticas sociales, reflejando la intencionalidad de ruptura con las viejas estructuras marcadas por un tratamiento segmentado y descoordinado de la pobreza y la infancia.

El hecho que le imprime originalidad al Plan CAIF, la consideración de las comunidades locales, es también el que recoge las variaciones y las peculiaridades de su implementación. Efectivamente, independientemente de las estrategias trazadas desde el Plan, cada Centro CAIF ha ido construyendo su propia historia con sus logros y sus reveses.

Características de los Centros CAIF

Surgimiento

Algunos Centros surgieron en el marco de organizaciones barriales con fines y metas específicas que luego fueron transformados a centros CAIF. Otros, nacieron enmarcados dentro del Programa, a partir de la demanda presentada por un conjunto de vecinos. Mientras que los primeros se incorporan al Plan como estrategia para obtener recursos que permitan cumplir con sus objetivos, los últimos se identifican con los objetivos y lineamientos establecidos por el Plan.

Cobertura y Servicios

La población objetivo del Plan CAIF corresponde a los niños en edad preescolar pertenecientes a hogares en situación de carencia y marginación social. Las situaciones de pobreza o de carencias críticas constituye la referencia principal a la que se orienta el Plan CAIF desde sus orígenes. Es así que, también desde sus orígenes, la selección de los lugares en que se han abierto los Centros CAIF ha tenido como criterio preferencial la ubicación geográfica de los mismos (zonas o barrios que registran los niveles de pobreza o NBI más elevados, tanto en el Interior como en Montevideo).

En la actualidad, el grupo etario de referencia del Plan abarca a los menores entre cero y tres años, debido a la expansión de la enseñanza preescolar desde los cuatro años de edad, aprobada en la Reforma de la Educación Pública del año 1995.

Inicialmente, el Plan se propuso crear ciento cuarenta y cinco centros a nivel nacional, con una población aproximada de diez mil niños y una asistencia promedio de sesenta y nueve niños por centro. (INAME/Plan CAIF, 1996). Hacia el año 1998, se habían puesto en funcionamiento ciento treinta y ocho de ellos, concentrados fundamentalmente en el interior del país. Hoy, existen 204 Centros CAIF en el territorio nacional, que atienden cerca de 19. 500 niños, niñas y sus familias.¹⁶

Los servicios que se ofrecen en los Centros CAIF incluyen: estimulación oportuna, educación inicial, atención alimentaria (tres ingestas diarias: desayuno, almuerzo y merienda), cobertura en salud y estimulación psicomotriz. El horario de atención es de ocho horas diarias semanales, con lo cual no sólo se potencia el trabajo con el niño y sus vínculos con pares y adultos, sino además facilita a sus padres o tutores en la búsqueda de inserción laboral.

Estos servicios son ejecutados por un grupo de profesionales o semi-profesionales. En su mayoría, los centros cuentan con un equipo educativo básico, formado por una maestra coordinadora con título en educación común (una minoría tiene título en educación inicial), y dos auxiliares; con la presencia de

¹⁶ Por más información acerca de los Programas que se desarrollan en los Centros CAIF, remitimos al lector, al Anexo 2.

psicólogos, asistentes sociales y médicos, quienes apoyan la tarea con una carga horaria muy limitada; y con un equipo de servicio, formado por cocineras y limpiadoras. El equipo de trabajo básico es rentado y la presencia de voluntarios es prácticamente nula.

Cabe señalar que, las maestras coordinadoras, cumplen un papel muy importante en el funcionamiento y gerenciamiento del Centro. Además de su labor pedagógica, se transforma en un referente calve en el relacionamiento con las familias y la comunidad. Este hecho, independientemente de las características personales, se ve favorecido por la carga horaria asignada al rol y el perfil educativo impregnado en los centros.

Inserción institucional

Desde sus orígenes hasta marzo de 1990 el Plan estuvo a cargo de la Comisión Nacional del Menor, Mujer y Familia en la que participaban miembros de diversos Ministerios y organismos públicos relacionados con la temática. En julio de 1990, la responsabilidad de su instrumentación pasa a manos de la Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), dependiendo directamente del Poder Ejecutivo, quedando muy vulnerable a los avatares políticos.

Luego, dicha responsabilidad fue depositada en las Intendencias Municipales las cuales, debido a la falta de una estructura adecuada, no pudieron cumplir con los resultados esperados. Como consecuencia de ello, en 1996, por sanción del Parlamento, el Plan pasa a dependencias del INAME el cual asume su coordinación general con la creación de la Secretaría Ejecutiva.

La reubicación del Plan dentro de la órbita del INAME le imprime mayor status político y autoridad para asegurar las coordinaciones y colaboraciones de los distintos organismos públicos necesarias para la reproducción del servicio. Sin embargo, no se encuentra exento de la burocracia que implica la cantidad y las exigencias de trámites y la tendencia a una posible estatización del servicio dada la centralidad que el Estado tiene en el mismo.

Financiamiento

Tal como lo expresan los distintos actores involucrados en el Plan, es notoria la dependencia económica que los Centros presentan con respecto al Estado. Efectivamente, es el Estado quien tiene la responsabilidad de abastecer a los centros, ya sea con recursos humanos como financieros, para asegurar el funcionamiento de los mismos. El financiamiento que proviene desde el INAME, es de suma importancia para la gran mayoría de los centros (Midaglia).

El INAME subvenciona mensualmente a los centros a través de un convenio por una determinada cantidad de niños según el modelo de gestión de cada centro. El promedio de niños en convenio con INAME es de 52. Por cada niño en convenio, el INAME transfiere al Centro 5,1 U.R.

2. SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA

La Sociedad Civil Organizada como alternativa a las limitaciones del Estado y los vacíos del mercado

La crisis fiscal reflejada en el déficit de cuentas públicas, la ineficiencia de la modalidad burocrática y la inadecuación de la organización estatal para intervenir en actividades sociales y económicas, trajo como consecuencia la precarización de los servicios sociales. La crisis económica de los años '80 que afectó a la mayoría de los países en desarrollo y que tuvo como principal causa la crisis endógena del Estado Social, ha provocado un sinnúmero de efectos negativos, pero también ha incentivado la innovación social en la resolución de los problemas colectivos y en la propia reforma del Estado. (Bresser Pereira: 1998)

En este contexto, según Carlos Morales (1998), las perspectivas para la solución del problema del suministro de los servicios públicos sociales, muestran que las privatizaciones y la vía estatizadora no son idóneas, recuperando validez la vía de la desestatización siempre que se mantenga el carácter público de los servicios a través del financiamiento estatal o por entidades sin fines de lucro.

Ante la incapacidad que el mercado presenta para regular la producción y distribución de bienes, y las dificultades que el Estado trasluce para cumplir con los compromisos asumidos en las políticas públicas, parece haber una convergencia entre la tendencia de la sociedad a auto-organizarse y el avance de la propuesta de "publicización" del Estado. Este hecho significa para el Estado, la posibilidad de superar la crisis de gestión y crear un ambiente competitivo en la prestación de servicios públicos; y para la Sociedad Civil, la posibilidad de profundizar su participación en la vida política y en el ejercicio del control social. (Morales: 1998)

En efecto, "lo Público No Estatal" adquiere relevancia en la medida que se convierte en un espacio de construcción de la democracia directa, donde emerge una forma de propiedad que ofrece la producción de bienes y servicios colectivos no estatales, fuera de la órbita del mercado, apuntando a fortalecer la autoorganización y el control social. Es una nueva forma de acción social que ataca a las demandas en el espacio público en que se forman. (Bresser Pereira: 1998)

En este sentido, Portantiero¹⁷ señala que la Sociedad Civil puede aportar diversidad e innovación en la prestación de servicios públicos, mediante una gestión y una toma de decisiones descentralizada y autónoma y una gerencia desburocratizada, transparente y participativa.

Se trata, por lo general, de instituciones u organizaciones sin fines de lucro que trabajan en procura de hacer valer los derechos sociales de los ciudadanos, ocupando los espacios vacíos dejados por el Estado y/o el mercado. Estas organizaciones son llamadas y organizadas de múltiples formas, entre ellas: Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), asociaciones comunitarias, organizaciones religiosas,

¹⁷ Citado por Carlos Morales en "Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales". 1998. Pág. 74

fundaciones privadas, entidades asistenciales que prestan diversos servicios: culturales, educacionales, técnicos y especializados, atención de salud, entre otros.

La diversidad de organizaciones y de servicios que éstas brinda, se ve reflejada en las distintas opiniones que existen, con respecto a su clasificación y modalidad de relacionamiento establecida con el Estado.

Algunas nociones vinculadas al término

Existen distintas denominaciones que intentan agrupar los rasgos que identifican el funcionamiento y la especificidad de la Sociedad Civil organizada. Entre ellas destacamos dos: "tercer sector" y "sector público no estatal", debido a las semejanzas contenidas en sus definiciones.

La expresión "Tercer Sector" supone la existencia de un "Primero" y un "Segundo", el Estado y el mercado. Generalmente, la referencia es obtenida por oposición a estos últimos, definiéndolo como no-lucrativo, y no-gubernamental. No obstante ello, rescatando sus peculiaridades podemos decir que el tercer sector, designa una combinación de iniciativas particulares con un sentido público; iniciativas privadas no orientadas al lucro que, desarrolladas en la esfera pública, no surgen en la órbita estatal. En él participan desde instituciones formalmente establecidas, pasando por agencias civiles informales hasta prestadores de servicios cuya existencia es desconocida por los directorios convencionales de agentes no-gubernamentales. Efectivamente, los servicios que sustentan las relaciones sociales cotidianas, son innumerables y extremadamente variadas. De ahí la complejidad y la heterogeneidad de las interacciones y concepciones que dan vida al Tercer Sector. (Fernández:1994)

Por otra parte, la expresión "público no estatal" remite no solo a una tercera forma de producción entre la privada y la estatal, sino además, una nueva forma de control social. Las organizaciones o formas de control "públicas", que constituyen este espacio, están volcadas al interés general y reflejan la necesidad de proteger los derechos de cada ciudadano en el patrimonio público. (Bresser Pereira:1998)

Ambas nociones implican una nueva lógica en las interacciones humanas, que requiere cambios no sólo en el relacionamiento entre el Estado y el mercado, sino además, en los principios que orientan el modo de pensar y de actuar de los individuos particulares y de su relacionamiento recíproco. De hecho, tal como lo expresa Bresser Pereira:

"la solidaridad, el compromiso, la cooperación voluntaria, el sentido del deber, la responsabilidad por el otro, son principios que tienden a caracterizar a las sociedades sin fines de lucro." (1998: 41)

Expresiones como "trabajo comunitario", "solidaridad", descentralización, relacionamiento personalizado cobran fuerza en esta nueva lógica y pueden confundirnos en un sinfín de idealizaciones. En efecto, en coincidencia con lo manifestado por Rubem Fernández:

"Ser no-gubernamental o no-lucrativo no significa estar en otro mundo...el tercer sector no está formado de materia angelical...la dedicación voluntaria genera recursos y las consecuentes disputas por su distribución. Las instituciones resultantes de este tipo de actividad forman un mercado de trabajo específico....absorben en suma, las problemáticas relativas al interés y al poder." (1994:10-11)

Ya es consenso en América Latina que ni el mercado ni el Estado tienen condiciones por sí solos, de responder a los desafíos del desarrollo con equidad. La participación de los ciudadanos es esencial para consolidar la democracia y una sociedad civil dinámica es el mejor instrumento del cual disponemos para transformar el cuadro de pobreza, violencia y exclusión social que amenaza los fundamentos de nuestra vida en común. (Fernández: 1994)

He ahí la riqueza y el potencial, el riesgo y el desafío de este espacio como en la búsqueda de mecanismos como espacio donde asumir de generar procesos de construcción de ciudadanías, internacionalizar los instrumentos de participación ciudadana.

Participación de la Sociedad Civil en el Plan CAIF

El Plan CAIF es una expresión de política social pública cuya gestión se apoya en una comunidad local de la sociedad civil organizada. Junto a las instituciones estatales, se encuentran numerosas asociaciones civiles, co-ejecutoras de la política. La presencia de la sociedad civil organizada le otorga al Plan una mejor valoración y comprensión de las situaciones de pobreza así como le brinda herramientas para definir estrategias de intervención sobre ellas y optimizar la movilización de recursos; le aporta Capital Social.

Este enfoque permite que la comunidad organizada en Asociaciones Civiles movilice una gran cantidad de recursos, el capital social que dispone, con el fin de mitigar las situación de pobreza en la que viven estos niños y sus familias.

El aporte del capital social que brindan las asociaciones civiles y la comunidad, sumado al imprescindible aporte de recursos institucionales, financieros y humanos que realiza insustituiblemente el Estado, hacen del CAIF una realidad y un desafío para examinar las políticas sociales desde esta perspectiva. (Martínez:1998)

Características de la Asociación Civil

El universo de asociaciones civiles es altamente heterogéneo en términos del encuadre institucional y de la oferta de servicios. Muchos de los centros pertenecen a organizaciones más amplias (instituciones religiosas, parroquias o Centros Asistenciales y de Promoción), donde el servicio CAIF es uno dentro del conjunto de servicios que brindan. Otros, sin embargo, se enmarcan en organizaciones donde en CAIF es el servicio central al cual se le suman un conjunto de actividades complementarias.

La totalidad de las organizaciones ofrece una variedad de servicios; entre ellos: apoyo escolar para niños y adultos, talleres de oficios para adolescentes, orientación legal y jurídica y atención en salud. La financiación de los mismos se realiza en gran parte por convenios con el Estado.

Las Asociaciones Civiles tienen de acuerdo a las disposiciones estatutarias vigentes una serie de competencias reconocidas en los Convenios firmados con el Estado en el marco del Plan CAIF. Cada Asociación debe definir la forma de organización y de funcionamiento que estime más conveniente para el desarrollo de las actividades destinadas a dar cumplimiento a los objetivos planteados. La Comisión Directiva debe contratar personal técnico idóneo y personal de servicio, establecer los niveles de requerimiento horario para el desempeño de los cargos y además debe desempeñar actividades de control y evaluación del funcionamiento del Centro. Las Asociaciones Civiles, en tanto agentes comunitarios, asumen la responsabilidad de la administración de los fondos públicos dirigidos a la prestación de servicios y la gestión del Centro. "Son las responsables legales e institucionales de dirigir, coordinar y supervisar el cumplimiento de las políticas trazadas por el Plan, teniendo en cuenta la realidad donde se inserta cada centro."

En este sentido, representación institucional frente al Estado y administración de recursos financieros, constituyen las actividades básicas y comunes a todas las Asociaciones Civiles. Las diferencias se presentan en la modalidad organizativa y directiva que cada Asociación le imprime al Centro, así como en la cantidad de socios y vínculos que establece la Asociación.

Las principales dificultades que debe afrontar la mayoría de las Asociaciones Civiles, tienen que ver con la rotación y renovación de las autoridades, la escasa participación de sus socios en el emprendimiento de las actividades que se llevan a cabo en las mismas.

TERCERA PARTE

PLAN CAIF: ¿MECANISMO DE INTEGRACIÓN?

Presentación de la discusión

En este capítulo intentaremos profundizar el análisis a partir de los resultados obtenidos por el Plan, en función de los objetivos planteados para estos últimos años. Para ello, nos centraremos en el nivel de cobertura y de focalización alcanzado, el grado de participación e involucramiento de las familias y de la comunidad con la propuesta, y el impacto del Plan en la trayectoria escolar y familiar de un grupo de alumnos de una escuela del departamento de Salto, egresados del Centro CAIF de la zona.¹⁸

Finalmente, intentaremos señalar, lo que a nuestro criterio, constituyen las principales fortalezas y debilidades del Plan, teniendo en cuenta tanto sus objetivos como los principios que orientan su accionar.

A los efectos de poder desarrollar los aspectos antes mencionados, consideramos oportuno recordar los principales objetivos que orientan el accionar de cada Centro CAIF. Entre ellos destacábamos: *“impulsar acciones integradas de organismos públicos, gobiernos departamentales y comisiones vecinales para atender las necesidades de las familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza”*; *“mejorar la cobertura y calidad de atención de los programas sociales que atienden a la población en condiciones de pobreza, mediante el desarrollo de estrategias, modalidades y metodologías innovadoras para el cuidado del niño, la mujer y la familia”* (idem 15), teniendo en cuenta las áreas de nutrición, atención de la salud, educación y promoción familiar; entre otros.

Focalización

Determinar si el Centro CAIF está recibiendo a aquellos niños que constituyen su población objetivo, es un asunto complejo puesto que es bastante frecuente que en el proceso de ejecución de las políticas sociales, no siempre se obtengan los resultados e impactos deseados.

En el informe presentado por la Secretaría del Plan en el año 1999, los datos sobre pobreza y satisfacción de necesidades básicas de los hogares de los niños que asisten a los Centros CAIF, indica que el 81.4% de éstos, se encuentran en situación de pobreza, definida en función del criterio de la línea de pobreza (8 de cada 10 niños atendidos por el Plan, son pobres). Asimismo, si realizamos una distinción entre los dos criterios de medición de la pobreza, vemos que casi un 73% de los niños proviene de hogares con NBI, y un 78% de hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. (Midaglia: 2000)

¹⁸ El estudio fue realizado en el año 2002, con alumnos de distintos grados de la Escuela 114 – B° Burton del departamento de Salto.

Por otra parte, los resultados obtenidos en 1999, en función del enfoque bidimensional de la pobreza, señalan que el 9.7% de los niños que asisten a los Centros CAIF pertenecen a hogares integrados, mientras que casi la mitad de ellos (49.2%) pertenecen a hogares en situación de pobreza crónica, esto es con un nivel de ingresos por debajo de la línea de pobreza y con necesidades básicas insatisfechas y cerca de un tercio (31.9%) se encuentra dentro de la categoría de pobreza reciente (con ingresos insuficientes pero con las necesidades básicas satisfechas).

En este sentido, podemos decir que el Plan CAIF ha alcanzado un nivel excepcional de focalización tanto en el año 1999 como en el 1997, como consecuencia de la modalidad descentralizada y localizada que lo caracteriza.

Esto es valorado de forma muy positiva desde el Plan ya que, a pesar de la expansión notoria que ha tenido en estos años, la población objetivo sigue teniendo el perfil socio-económico pretendido.

Este logro se debe, principalmente, a la validez de los criterios de selección manejados por la Secretaría Ejecutiva del Plan y adoptados por la mayor parte de los Centros. En este sentido, el análisis de los criterios de selección utilizados en los Centros CAIF para dar ingreso a los niños, indica que el principal es el de la "situación de pobreza" de la familia, secundado por la situación socioeconómica desfavorecida de la misma. Entre los restantes criterios se encuentran: madre trabajadora, madre sola jefa de hogar y pertenencia al barrio. Este último resulta de suma relevancia ya que, a pesar de la intencionalidad en la selección de los niños con mayores carencias, ésta se realiza básicamente, sobre la población del barrio o de la zona de influencia del Centro.

Asimismo, cabe destacar que los últimos criterios, si bien no garantizan que se trate de hogares pobres, constituyen indicadores indirectos de tales circunstancias.

En consideración con lo antes expuesto, podemos decir que, los criterios de selección empleados para ingresar a los niños y los utilizados para la localización de los Centros, constituyen la clave del éxito de la política de focalización planteada por el Plan. No obstante ello, llegar a la población que presenta mayor riesgo social, continúa siendo uno de los principales desafíos del Plan. Muchas veces, el desconocimiento del servicio, los requisitos establecidos por el propio Plan para el ingreso al centro, y sentimientos de temor y automarginación de esta población, constituyen verdaderos obstáculos que impiden el acercamiento de las familias al Centro.

Cobertura

La cuestión de la cobertura tiene relación con la capacidad y abarcabilidad del Plan CAIF. Esto significa establecer cuántos de los niños en edad preescolar en situación de marginación y pobreza son atendidos mediante este programa social y cuál es su proporción con respecto al conjunto de esos niños existentes en el país.

Según la investigación realizada por Katzman y Filgueira (2001), el porcentaje de población en situación de pobreza, en el año 2000, se sitúa por encima del 25%. Asimismo, se constata que, en la última década, la relación entre pobreza infantil y pobreza en general, ha empeorado, concentrándose la pobreza en los niños, adolescentes y jóvenes. El 48% del total de los niños uruguayos entre 0 y 5 años vive hoy por debajo de la línea de pobreza.¹⁹

Al año 2000, el número de niños en situación de pobreza llegaba a 91400; de los cuales 19494 estaban inscriptos en el Sistema de información que maneja el Plan CAIF. De estas cifras se desprende que el porcentaje de cobertura alcanzado por el Plan para ese año, es del 21% en todo el país.²⁰ Esta cifra alcanzaba a 14,2 % (línea de pobreza) y 16.3% (NBI) en el año 1999.

Pensando los resultados obtenidos a partir de los datos correspondientes al año 1999, cabe destacar que, teniendo en cuenta la totalidad de hogares en situación de pobreza, el Plan atiende al 15% de hogares con NBI y al casi 10% de hogares en situación de pobreza. (Midaglia:2000:68)

Tal como lo demuestran las cifras antes expuestas, podemos decir que, el incremento en el número de niños atendidos desde el Plan debido a la extensión de la experiencia en un total de 204 centros al año 2001, refleja un notorio aumento en materia de cobertura.

Si comparamos las cifras correspondientes a los niveles alcanzados en los años 1999 y 2001, percibimos un aumento significativo en el nivel de cobertura logrado por el Plan. Este incremento, cobra mayor relevancia si consideramos, además de la expansión del servicio con la creación de nuevos centros, la amplitud de la oferta para los menores de 0 a 2 años.

Sin embargo, si analizamos esta cifra detenidamente, vemos que a pesar del éxito en la focalización y cobertura del Plan, la mitad de los niños en situación de pobreza queda sin posibilidades de acceder a los servicios que en los Centros se ofrecen. La falta de políticas y programas dirigidos a enfrentar la problemática de la infancia carenciada, refleja la escasa atención que ha recibido hasta el momento, el abordaje de este sector de la población.

Impactos en las familias y la comunidad

Familias

A partir de los datos relevados en informes realizados por el Plan a nivel nacional se percibe un incremento muy alto de la participación de las madres y, en menor medida los padres, en las actividades organizadas por los Centros. Este hecho es percibido tanto por los técnicos de los Centros como por los miembros de las Asociaciones Civiles y corroborado por la opinión de las propias madres que, a nivel nacional, incrementan su participación del 51% al 77.2% entre 1997 y 1999.

¹⁹ En el informe de Desarrollo Humano presentado por el PNUD y CEPAL para Uruguay en el año 2001, esta cifra es de 44.2% niños de 0 a 4 años, mientras que el porcentaje total de personas pobres es de 25.2%.

²⁰ Datos extraídos de los resultados del Monitoreo del Plan CAIF en el año 2000.

La apuesta explícita realizada desde los Centros, para mejorar los canales de comunicación y expandir la difusión de las actividades, a casi la totalidad de las madres, es un aspecto altamente significativo para el logro de los resultados esperados. En este sentido, el informe evaluativo²¹ correspondiente al año 1999, señala que el cambio en la participación de las madres tiene que ver con el aumento de la oferta por parte de los Centros, así como también con la intensidad del trabajo con las mismas, a los efectos de integrarlas a su propia dinámica, procurando a través de ello, un mejor impacto en el proceso de desarrollo y de socialización de los niños.

Con respecto a las demandas de asesoramiento por parte de las familias sobre temáticas ajenas a las que tienen relación con la participación del niño en el Centro, han tenido un aumento poco significativo, de 9 al 15% de los casos. Ello demuestra que el Centro CAIF aún no se ha constituido en un interlocutor significativo para atender las problemáticas familiares más allá de las referidas estrictamente a su papel como centro de atención al niño.

Comunidad

A nivel comunitario, podemos decir que el Centro CAIF es un actor que posee interacciones variadas y plurales con otras organizaciones de su zona, pero sobre todo con un gran potencial integrador y de referencia barrial donde los vecinos pueden canalizar sus demandas y plantear sus inquietudes. Sin embargo, el relacionamiento con la comunidad no ha registrado avances sustantivos en lo que refiere a la búsqueda de espacios de interacción y cooperación entre las familias de la comunidad.

En este sentido, creemos que tanto el fortalecimiento del vínculo con las familias como la transformación del Centro en un verdadero centro de referencia comunitario, continúan siendo un desafío y una prioridad que debería orientar los lineamientos generales del Plan en los próximos años. Muchas veces, las familias que se acercan a los Centros son las mismas, y no logran apropiarse del espacio que les brinda el CAIF para transformarse en actores capaces de promover la movilización y la participación de nuevas familias. El efecto multiplicador esperado muestra señales, a veces muy leves, y respuestas muy lentas. En este sentido, creemos que las dificultades para llegar a las familias del centro y de la comunidad, y convertirlas en agentes de cambio, consolidan el desgaste del trabajo colectivo, y la participación corre el riesgo de reducirse a la concurrencia a reuniones, charlas o actividades puntuales.

²¹ La sistematización de las evaluaciones realizadas por cada Centro en el año 1999, se encuentra en la página del Plan CAIF en Internet: www.plancaif.gub.uy

Impacto en la trayectoria escolar y familiar de un grupo de niños egresados del CAIF B° Williams, alumnos de la Escuela N°114 del Departamento de Salto²²

Teniendo en cuenta la información recabada en entrevistas realizadas a las familias y a las personas referentes que acompañaron a estos niños, desde su ingreso al Centro CAIF, pasando por los distintos niveles de Primaria, hasta - en algunos casos - el egreso escolar, creemos importante destacar algunos aspectos.

En primer lugar, para el total de las familias, el apoyo y la orientación brindada desde el Centro CAIF, es altamente valorada por éstas, en la medida que ha sido un referente clave en el proceso del desarrollo y socialización de los niños.

El asesoramiento individual por parte del equipo técnico del Centro así como las instancias grupales, han transformado al Centro en un centro de referencia y sostén ante situaciones de riesgo personal, económico y social de los niños y sus familias.

Para un número importante de familias, el ingreso al Centro, significó la posibilidad de empelarse y/o realizar otro tipo de actividades fuera del hogar. Este hecho resulta de suma relevancia a los efectos del enriquecimiento del capital social y de los lazos sociales que establecen estas familias ya sea con su entorno inmediato como el comunitario.

En efecto, uno de los factores que acentúan la reproducción de la marginalidad, es la segregación residencial. La formación de "guetos" donde se reproducen pautas y hábitos de convivencia diferentes y a veces en contraposición con aquellos que regulan la vida del resto de la sociedad, responde a la expansión de la lógica del mercado y se traduce en la pérdida de contacto cotidiano entre personas de distintos estratos socioeconómicos.

La creciente formación de "guetos", la desconfianza a la interna de los mismos, la pérdida de capacidad para incidir en las decisiones que hacen a la vida de la comunidad, acentúa el progresivo deterioro del capital social de estos sectores pobres, en tanto desgastan las redes de reciprocidad y confianza que constituyen el sostén de las normas de convivencia y de supervivencia en momentos de crisis. (Katzman: 1997)

En segundo lugar, para muchos padres, el acercamiento al Centro fue vivido como una oportunidad para darle una mirada diferente a la vida. Muchos de ellos expresaron que *"los talleres nos abrieron la cabeza"*, haciendo referencia al fortalecimiento del rol educativo de la familia y su importancia en el acompañamiento de los niños en sus procesos de aprendizaje. El apoyo y seguimiento del proceso escolar del niño, es uno de los indicadores más notorios de la experiencia vivida en el Centro CAIF.

²² Por más información ver Anexo 1: Centro CAIF. B° Williams, Salto.

El progresivo debilitamiento de la familia y de su aptitud para proveer los activos con que los niños y adolescentes pobres van capacitándose para hacer uso de la estructura de oportunidades existente en la sociedad.

"Pese a que el debilitamiento de las instituciones primordiales (familia y comunidad) parece estar en el origen de las señales de deterioro que aparecen en el tejido de la sociedad uruguaya, su abordaje no está en el centro de atención de las políticas sociales." (Katzman: 1997: 114)

En este sentido, el Plan CAIF, introduce un cambio sustancial en cuanto al sujeto de la política, la unidad central es la familia. El énfasis puesto en la familia constituye un elemento clave para la generación de procesos que apuntalen a las familias, reconocer su vital importancia para el niño, dotarla de recursos y herramientas para hacer frente a la educación, formación y crianza de sus hijos; fortalecer los lazos comunales en el diseño de las políticas sociales a fin de promover el diálogo, la interdependencia, reforzamiento de los vínculos de solidaridad y la realización de emprendimientos colectivos.

En tercer lugar, teniendo en cuenta la historia escolar de los niños, se desprende que en su mayoría, presentan un buen rendimiento con matices de sobresaliente. No obstante ello, es necesario hacer algunas aclaraciones al respecto. Por un lado, aunque en una proporción muy reducida, existen niños cuya historia escolar refleja un rendimiento muy bajo y en ocasiones con repetición. Por otro, es preciso señalar que, a partir de la aprobación de la Ley de expansión de la educación inicial, los logros alcanzados por el Plan en cuanto a la incidencia en los procesos de aprendizaje de los niños, se han visto reducidos y han perdido visibilidad. Esta percepción es sostenida tanto por las maestras del centro CAIF, como los docentes de la escuela. Efectivamente, previo a la expansión de la enseñanza pública a menores de 4 y 5 años, los niños egresados del Centro CAIF, ingresaban al sistema educativo formal, con diferencias notorias en cuanto al nivel de aprendizaje adquirido y al desarrollo de habilidades sociales y culturales, superiores al resto de los niños.

En este sentido, vale la pena destacar que existe una opinión bastante homogénea entre las madres de carácter crítico a este cambio en las edades establecidas para acceder al servicio. Las familias, reclaman la extensión de la franja etárea hasta cinco años, tal como era en un principio, más aún cuando existen dificultades para ingresar a las escuelas públicas o jardines barriales debido a la gran demanda existente. Esta perspectiva es mayormente defendida, por aquellas familias cuyos hijos han pasado por los dos modelos propuestos, es decir, antes y después de la reforma educativa.

Sin intenciones de entrar en un análisis pormenorizado de las ventajas de la propuesta del Plan CAIF y las de la oferta preescolar de la ANEP, este reclamo que plantean los distintos actores involucrados, refleja la necesidad de profundizar en las formas en que debe procesarse la articulación entre ambos actores de las políticas públicas.

En cuarto lugar, creemos relevante a los efectos de medir los impactos del Plan, señalar que muchos de los niños que finalizaron sexto año, son los primeros en el entorno familiar que ingresaron en el presente año, al nivel medio de enseñanza. Estos niños pertenecen a la primer generación egresada del CAIF, y en su totalidad están cursando estudios secundarios -en Liceo o UTU-, con gran esfuerzo y apoyo de sus familias.

Creemos que este aspecto, resulta de suma relevancia ya que, tal como lo señala Katzman:

“el sistema educativo es el principal ámbito institucional que puede actuar como lugar de fusión en que los niños pobres tengan la posibilidad de mantener una relación cotidiana y desarrollar Códigos comunes y vínculos de solidaridad y afecto, en condiciones de igualdad, con sus pares de otros estratos.” (1997:108)

En este sentido, creemos importante destacar no sólo la contribución a la equidad que hace el sistema educativo a través de una mayor igualdad de oportunidades, sino también su contribución a la integración de la sociedad, al promover la interacción entre desiguales en condición de igualdad.

Al facilitar dicha interacción, la educación puede promover una distribución más equitativa del capital social ya que: genera sentimientos de pertenencia a una misma comunidad, con identidades y metas compartidas, valorizando al otro como una persona con derechos y habilidades diferentes; permite el intercambio de experiencias de vida diferentes; es un contexto favorable a la autoestima; permite generar redes de reciprocidad y obligaciones, de lealtades y confianza, contactos sociales que promuevan el desarrollo pleno del capital humano. (Katzman: 1997)

Desde esta perspectiva, creemos que las acciones educativas que promuevan la cohesión social deberán atender el delicado equilibrio que supone asumir la responsabilidad del Estado de reforzar los mecanismos de integración social y, por otro, respetar el derecho de los padres al momento de elegir lo que ellos consideren el establecimiento que le brinde garantías de una mejor educación para sus hijos.

“Los costos que se asuman para reforzar la función integradora del sistema educativo, deberán balancearse con los considerables costos que deberá afrontar la sociedad como consecuencia de la creciente estratificación de los circuitos educativos.” (1997: 112)

No obstante ello, estamos convencidos que la interacción regular en condiciones de igualdad recrea y fortalece los códigos compartidos de comunicación, evitando que se instalen subculturas que consoliden los prejuicios, estereotipos y distancias entre los distintos estratos sociales.

Fortalezas

A pesar de las diferentes experiencias e historias vividas en cada Centro CAIF del país, al momento de realizar un balance de este emprendimiento, catorce años de vida, ratifican su adecuación y validez de la propuesta.

En acuerdo con la clasificación de fortalezas realizada por Carmen Midaglia (2000), creemos que tanto la conjunción de diferentes actores desde el diseño de la política, la coordinación e intersectorialidad de los distintos organismos públicos, la atención integral, personal y especializada que garantiza la calidad del servicio, y la apuesta a la integración social a través de la promoción de valores personales y sociales que permitan a esta población superar los déficit sociales de origen, le imprime originalidad y legitimidad tanto a nivel de las autoridades como de la población beneficiaria.

Estas fortalezas se manifiestan en los logros alcanzados. Entre ellos se destacan: el crecimiento sustentable de la propuesta reflejado en el aumento de la cobertura y de la demanda por la apertura de nuevos centros; el uso eficiente de los recursos reflejado en la adecuación de la infraestructura con el servicio ofrecido y del nivel de focalización alcanzado que se mantiene a pesar de la extensión del Programa; la efectivización de la intersectorialidad en la articulación de las lógicas y especialidades de los distintos organismos que participan del Plan en función de una población específica. (Midaglia: 2000)

En esta línea, creemos que los recursos humanos y económicos que poseen y aportan las instituciones y organizaciones miembros, constituyen un elemento importante para asegurar la viabilidad y sustentabilidad del programa, en tanto evitan la generación de nuevas estructuras y la superposición de competencias entre los distintos servicios.

Por otra parte, haciendo alusión a la interinstitucionalidad lograda, en el Foro realizado en ocasión del festejo de los 10 años del Plan, distintas autoridades representes de organismos nacionales e internacionales, señalaban que:

"...rara vez encontramos una confluencia y a veces hasta una identidad de objetivos tan grande como la relación de las políticas de Salud Pública con lo que es el Plan CAIF, por cuanto la promoción de salud tiene pilares fundamentales en la educación que se realiza en los centros CAIF... En cuanto a las estrategias basamos nuestras acciones, fundamentalmente en prevención y promoción de la salud.... El Plan CAIF nos brinda la oportunidad de poder transferir conocimientos y habilidades." (Abascal: 1998)²³

"...estamos trabajando con el mismo Programa de Educación Inicial para 3,4 y 5 años, elaborado por el Consejo de Educación Primaria y aprobado por el Consejo Directivo Central en el año 1998. La política educativa no es de un Consejo ni de un Gobierno, sino que es una política de Estado. Hemos comprometido apoyos en nuestras inspecciones..." (Arispe: 1998)²⁴

Debilidades

Las deficiencias en la disponibilidad de recursos humanos y materiales como la falta de capacidad locativa para llevar a cabo la propuesta y poder extender la cobertura del servicio, sumadas a las dificultades

²³ Director de Promoción de la Salud del M.S.P. 1998

²⁴ Consejera del Consejo de Educación Primaria. 1998

para establecer vínculos fluidos entre las autoridades centrales y las locales, a la falta de actividades dirigidas a incentivar el involucramiento de las familias y la movilización de la comunidad; constituyen algunas de las debilidades que los distintos actores perciben en el funcionamiento de los centros y la implementación del Plan.

Los problemas institucionales referidos a las dificultades para efectivizar una administración descentralizada, encuentran sus mayores trabas en las carencias organizativas que presentan los distintos departamentos y en la insuficiencia de las coordinaciones intersectoriales a nivel nacional.

En este sentido, uno de los desafíos inevitables que debe enfrentar el Plan es el fortalecimiento del rol de las asociaciones civiles, su renovación y rejuvenecimiento; la creación de mecanismos de articulación eficaz y protagónica de la Sociedad Civil y el Estado, así como la profundización en el nivel técnico del aprendizaje y de apoyo psicopedagógico de los niños. (Pablo Mieres)²⁵

Consideramos que, en catorce años, el Plan CAIF ha mostrado como los postulados de la descentralización, la interinstitucionalidad, la integralidad y la cooperación Estado-Sociedad Civil como elemento dinámico y dinamizador del servicio, se pueden hacer realidad a pesar de sus debilidades y desaciertos.

²⁵ Responsable del Área de Políticas Sociales del Centro Latinoamericano de Economía Humana. 1998

CUARTA PARTE

ALGUNAS REFLEXIONES

En una situación de creciente informalización de la economía, donde los procesos de empobrecimiento y marginación se expanden hacia sectores cada vez más importantes de la población, y los presupuestos estatales destinados a financiar políticas sociales se reducen a pasos agigantados; el aparato institucional que se pensó, ya no funciona. Es necesario crear un sistema político, participativo y dinámico que, asegurando un mínimo de bienestar básico para todos los ciudadanos, asuma el compromiso de un desarrollo con equidad en la distribución de los bienes, beneficios y servicios.

En este sentido, aparece como un imperativo impostergable, la elaboración de políticas sociales orientadas al tratamiento localizado de lo social. Ello supone superar la visión sectorializada y asistencialista de las políticas e incorporar al análisis, las mediaciones que interactúan en la vida cotidiana de los sujetos y sus familias.

Resulta ineludible abordar, de forma complementaria y simultánea, el crecimiento económico, la equidad y la construcción democrática a través de la implementación de políticas sociales que, además de su efecto distributivo, tengan un impacto de eficiencia y productividad sobre los beneficiarios y sus comunidades.

El sistema de políticas sociales debe estar orientado entonces hacia una concepción estratégica que, entre otras cosas, tenga por finalidad erradicar la pobreza, o por lo menos, las manifestaciones más agudas de la misma. En efecto, las políticas sociales constituyen un componente esencial en el proceso de desarrollo y, por ende, deben estar estrechamente imbricadas con las decisiones y las acciones que orientan las estrategias de desarrollo económico – productivo.

La elaboración de estrategias dirigidas a modificar la estructura institucional, apuntando a promover la distribución de la actividad económica, a mejorar la retribución y calidad del trabajo asalariado, a través de la capacitación y la formación de las personas, son la base para alcanzar una política transparente y coherente en el uso de los recursos y en la consecución de sus objetivos.

Integración y participación de los actores locales: familias y comunidad

Asumir el compromiso del desarrollo con equidad requiere la generación de actores locales capaces de iniciativa social. En este sentido las políticas sociales deben apostar recursos humanos y materiales en acciones que involucren al conjunto del tejido social pues, la localización de las políticas sociales no se alcanza, únicamente con las reformas descentralizadoras; es necesario que existan sujetos actores, capaces de llevar a cabo una cogestión de las mismas. Actores locales cuya acción conduzca a la participación de los interesados en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas sociales.

No es posible superar los esquemas y rigideces estatistas o ultraliberales, sin una acción decidida a fomentar el surgimiento de actores locales comprometidos con el desarrollo de su comunidad. Más que formular políticas desde el "centro", los responsables de la elaboración de las mismas, deberían orientar su acción a la generación de actores locales comprometidos con el desarrollo de su comunidad.

Ello, a su vez, requiere generar condiciones y espacios de participación en los que los sujetos puedan desarrollar habilidades tanto sociales y políticas como de comunicación y de expresión de sus intereses, que les permitan asumir responsabilidades en la toma de decisiones, desarrollar estrategias de negociación y compromiso en la búsqueda de soluciones acordes a sus necesidades.

Desde esta perspectiva, la focalización de las políticas sociales cambia el nivel de análisis a los aspectos microsociales, como el barrio, la familia y los individuos; a la vez que permite comprenderlos como una totalidad dinámica en donde se cruzan diariamente, aspectos micro y macrosociales.

En este sentido, creemos que la propuesta realizada desde el Plan CAIF, constituye una alternativa viable a los efectos de fomentar la articulación de sus comunidades de referencia con el resto del entramado social compuesto por actores como el municipio, ONGs, empresas, organizaciones y grupos de interés, en la formulación de proyectos y en las vinculaciones con el resto de los actores que componen el tejido social.

Entendemos que en la medida que haya mayor decisión local y departamental, los programas se adaptarían mejor a las necesidades específicas de cada zona y se logrará una mayor efectividad en las acciones emprendidas.

En este sentido, creemos que cuando la política social es coejecutada con organizaciones de la sociedad civil, es posible realizar un abordaje integral de la pobreza, superando la sectorialidad de las políticas sociales estatales que muchas veces olvidan que la pobreza es un fenómeno esencialmente multicausal.

La implementación de políticas cada vez más tempranas, en las cuales el sujeto sea la familia, resulta de suma importancia para que, emprendimientos como el Plan CAIF, tengan impactos significativos en la reversión de la situación de carencia en que se encuentra casi la mitad de nuestros niños y sus familias, incorporándolos en la producción de códigos comunes al conjunto de la sociedad.

La incidencia que las familias tienen en el desarrollo de hábitos y costumbres que hacen a la socialización de los niños, es muy importante a la hora de generar y estimular el desarrollo pleno e integral de cada niño uruguayo.

En este sentido, la participación de las familias, y su involucramiento conciente con la propuesta planteada por el Plan y por cada Centro, requiere un proceso de preparación y de elaboración personal que implica tiempo y voluntad. Es necesario pensar nuevas estrategias de intervención para relevar los intereses e inquietudes de los padres y/o referentes del niño, y de este modo, involucrarlos en el proceso socio-educativo de sus hijos. Tal como lo expresaban las autoridades y los técnicos del Centro:

" Desde el Plan las actividades dirigidas a las familias pretenden estimular el cumplimiento de su rol como padres, la estimulación y aprendizaje de hábitos, la integración a mejorar la situación del niño, su involucramiento en el desarrollo del niño.....Pero los padres no plantean temas de interés, no sale de ellos la preparación de talleres temáticos u otras actividades de interés común..., vienen cuando se los llama para hacer alguna actividad o taller..."²⁶

Integración y Trabajo en Red

Una estrategia de intervención que se ha vuelto desafiante en estos últimos tiempos, refiere al abordaje de las redes sociales de sobrevivencia que se establecen entre los grupos beneficiarios de las políticas focalizadas. Este abordaje de la problemática social, implica reconocer en los sectores pobres, una estructura organizativa que define el desarrollo de su vida socio – económica.

En este sentido, las políticas focalizadas deben, tener en cuenta que la economía de la sobrevivencia refiere, no tanto al manejo u organización estratégica de bienes y servicios, sino más bien al despliegue de relaciones sociales cuya estructura depende del acceso y de la circulación de recursos económicos que se establece entre estos sectores. (Espinoza:1995)

Asimismo deben considerar los lazos - su intensidad y variabilidad -, que se establecen en el interior de esas redes. Efectivamente, si bien los lazos fuertes fortalecen la cohesión al interior de las comunidades, dificultan su integración con las demás y el conjunto de la sociedad pues resultan poco eficientes para movilizar recursos escasos, inexistentes en el entorno inmediato.

De ahí que, una intervención que considere como dato inmodificable el predominio de los lazos fuertes, corre el riesgo, no sólo de convertir al profesional en el centro en la estructura comunitaria; sino además, de reforzar la segmentación de los grupos sujetos de los programas focalizados. Si las políticas sociales focalizadas, son enfocadas exclusivamente en los pobres, pueden limitar la formación de identidades colectivas, ya que el pobre pierde los lazos débiles que le proporcionan imágenes y posibilidades de integración social.

Integración social y focalización

Uno de los mayores riesgos de los programas fuertemente focalizados, proviene justamente, de la concentración casi exclusiva de todos los esfuerzos y recursos en la población beneficiaria.

Un Plan que se basa en unidades asentadas territorialmente, debe tener mucho cuidado en no generar y consolidar unidades de atención a niños en situaciones de pobreza, sin buscar algunos medios que permitan y promuevan que los niños pertenecientes a familias pobres interactúen con niños de hogares no

²⁶ Información recogida en entrevistas a la Asistente Social, la Maestra Coordinadora y la Secretaria de la Asociación Civil del Centro CAIF Williams. 2003

carenciados, con otros niveles educativos o con otras perspectivas culturales, con el fin de evitar el afianzamiento de mecanismos de segmentación de estos sectores respecto del conjunto de la sociedad.

En este sentido, creemos que a pesar de las limitaciones y desaciertos que en catorce años de vida, el Plan CAIF ha tenido, continúa siendo una herramienta válida en la construcción de espacios que fomenten el enriquecimiento del capital social y cultural de los sectores más carenciados. Consideramos que tanto los objetivos, como las estrategias y las actividades que se llevan a cabo en cada Centro, apuntan a ello. El desafío está en buscar nuevas herramientas que permitan llegar a aquellos niños que viven en hogares en situación de extrema pobreza.

En ocasiones los técnicos actuantes manifiestan que el Plan no logra impregnarse en la población más marginal, tal como se lo propone. Muchas veces, los requisitos que el propio Plan exige, así como también sus burocracias y lineamientos generales, inciden en el alejamiento de estas familias y reduce o acota la "libertad" que cada Centro posee en la introducción de nuevas estrategias de intervención.

En este sentido, creemos que una tarea pendiente es poder pensar en qué medida desde el CAIF se pueden construir o reconstruir puentes entre distintos sectores sociales, y así componer los mecanismos de movilidad social que el Uruguay tuvo y que ha perdido.

En esta perspectiva, lograr la cobertura total de la población objetivo continúa siendo el deseo firme tanto de las autoridades como de las comunidades y familias beneficiarias. Consideramos junto a Pablo Martínez²⁷ que:

"sólo se alcanzarán plenamente los objetivos sociales que han motivado la decisión de universalización de la educación preescolar en los niveles de 4 y 5 años que está implementado la ANEP, si el Plan CAIF, o programas equivalentes alcanzan la cobertura total de los niños menores a 4 años en situación de pobreza." (1998)

Interinstitucionalidad e integralidad de las políticas sociales

Cualquier estrategia de superación de la pobreza requiere de cambios institucionales, de aplicación de políticas específicas, focalizadas, que destinen parte del esfuerzo social a sectores de la población que el mercado no puede o no quiere absorber, pues no le son rentables desde el punto de vista de la acumulación de capital.

Ello refleja la necesidad de establecer una articulación coordinada, en términos de complementariedad, no sólo entre las políticas sociales, sino entre éstas y las políticas económicas, enmarcadas dentro de una estrategia institucional global orientada al logro de un desarrollo integral y sostenido de la sociedad. Efectivamente, la naturaleza y magnitud de la problemática social en la que están insertos importantes sectores de la población, no será resuelta en tanto se continúe considerando a lo social

²⁷ Delegado del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Foro en los 10 años del Plan CAIF.

como producto del eventual éxito de las políticas económicas. La búsqueda de estrategias que promuevan la superación de la pobreza, nos exige pensar el desarrollo desde una mirada integral y totalizadora, donde las políticas económicas estén imbricadas con las sociales.

La vinculación del Plan CAIF con el sistema educativo formal a través de la elaboración de programas pedagógicos comunes, sobre todo cuando éste último está expandiendo la preescolarización, constituye un desafío ineludible de los próximos tiempos. El trabajo focalizado desarrollado por el Plan en la atención de niños en situación de pobreza, posee una riqueza y sistematicidad que quizás pueda ser útil para el desarrollo de la política de preescolarización que ANEP lleva adelante.

En efecto, creemos que uno de los aportes más grandes del Plan es la interinstitucionalidad. Lo difícil no es tener la conciencia de que es necesario trabajar con distintas disciplinas para un solo fin, sino poner de acuerdo a distintas instituciones para lograrlo, y el Plan CAIF lo ha hecho y lo hace posible.

En este sentido, creemos junto a Pablo Mieres que pensar la Escuela desde el mismo punto de vista que hoy se piensa los Centros CAIF, supone un desafío enorme porque es una transformación cultural de la forma de hacer las cosas, ella requiere apertura y voluntad para incorporar una mirada nueva y diferente en el abordaje de los procesos de aprendizajes y en la concepción de la enseñanza.

Políticas sociales y Trabajo Social

El trabajador social posee las herramientas necesarias para interpretar las mediaciones que atraviesan y condicionan la vida material y subjetiva de los grupos con los cuales trabaja, y desde allí proponer una intervención responsable.

El contacto directo, el conocimiento de sus vivencias, necesidades y aspiraciones, le dan al Trabajo Social, un lugar privilegiado para proponer alternativas eficientes y coherentes con la realidad de estos sectores.

Sin embargo, *“el Trabajo Social se ha quedado sin palabras, sin propuestas en esta sociedad.....Trabajo Social se mantiene haciendo lo que ha hecho siempre....pero al faltarle un diagnóstico de la situación actual y un marco para comprenderla, sus respuestas se vuelven un poco antiguas para problemas que son nuevos.”* (Valdés:1995:107)

Asimismo, consideramos que, aún cuando se realizan tales diagnósticos, en muchas ocasiones se carece de una metodología de intervención adecuada que recoja la información en ellos contenida, y actúe en consecuencia. Por otra parte, más allá de la importancia que conlleva la elaboración de un diagnóstico situacional que refleje la realidad de forma integral, no sólo se requiere capacidad y potestad para tomar decisiones, sino también voluntad política para ejecutarlas.

Sin dudas, la nueva modalidad de política social se ha transformado en el centro de un debate polarizado pues en ella se entrecruzan los intereses de múltiples actores; entre ellos el trabajador social.

Éste, desde su práctica diaria, puede optar por acompañar el proceso de crisis y cambios que caracterizan los tiempos actuales, como mero ejecutor terminal de un sistema de políticas, aparentemente eficiente, presentadas como inevitables para aliviar la pobreza en el mundo; o de lo contrario, puede acompañarlo desde la construcción de alternativas críticas y viables, que rescaten las potencialidades que posee esta nueva modalidad de intervención pero que también pongan de manifiesto sus limitaciones.

Desde esta perspectiva, creemos que, sin desmerecer la contribución del Plan en la promoción del desarrollo integral de los niños y sus familias, la modalidad de intervención establecida mediante una serie de criterios de selección, pone en riesgo la consolidación de los procesos de exclusión que están afectando a esta población. En efecto, las exigencias en ellos señaladas, no sólo "etiquetan" en cierta forma a las familias que acceden al servicio, sino que además, les exigen desnudar sus mayores miserias para tener la oportunidad de lograr dicho acceso. ¿No es esto, una humillación de la persona humana?, ¿dónde quedó el respeto por su dignidad?, ¿dónde está la potencialización de sus virtudes? . ¿Cómo podemos intervenir en la realidad de los sectores más desfavorecidos, sin hacerlo desde sus "miserias" o carencias, sino más bien, desde sus potencialidades?

Estamos convencidos que, el compromiso de dar respuesta a esas interrogantes, le exige al Trabajo Social, restablecer, o más bien profundizar, en la interpretación y análisis de su práctica diaria, mejorando las formas de interpretación de la realidad social para mejorar las modalidades de intervención profesional y adecuarlas a las problemáticas actuales. En este sentido, creemos junto a Maricela González que: *"el Trabajo Social puede ser un excelente vínculo entre las tendencias globales de la sociedad y la diferenciación creciente de los fenómenos particulares."* (1995:119)

La búsqueda del desarrollo con equidad, constituye el gran desafío para el Trabajo Social, el Estado y toda la ciudadanía, y se traduce en tres grandes procesos: *"profundización de la democracia, desarrollo de la economía, promoción y búsqueda de la integración en igualdad de condiciones para acceder a los beneficios del desarrollo."*(Valdés:1995:102)

BIBLIOGRAFÍA

- Algunas consideraciones preliminares en la reformulación del Plan CAIF. INAME/Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. Mdeo. 2001.
- Arocena, José. "La localización de las políticas sociales". En: Desempleo estructural, Pobreza y Precariedad. Comp. Peñalva. S; Rofman A. Ed. Nueva Visión. Bs. As. 1996.
- Bresser Pereira L. y Cunill N. "Entre el estado y el mercado: lo público no estatal", En: Lo público no estatal en la Reforma del Estado. Ed. Piados. Bs. As. 1998.
- Coraggio, José Luis. "Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales". En: Desempleo estructural, Pobreza y Precariedad. Com. Peñalva, S. y Rofman, A. Ed. Nueva Visión. Bs. As. 1996.
- Diez años del Plan CAIF: Apertura y Paneles de Foro. INAME/Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF-UNICEF-PNUD. Mdeo. 1998.
- Espinoza, Vicente. "Redes sociales y superación de la Pobreza" En: Rev. Trabajo Social N° 66. Escuela de Trabajo Social. Chile. 1995.
- Fernández Faingold, Hugo. "Políticas públicas sociales: un examen no exhaustivo de algunas opciones en el debate." En: Cuadernos del CLAEH N° 62. 1992.
- Fernández, R. "Privado aunque público, el tercer sector en América Latina. Ed. Civicus, Río de Janeiro, 1994.
- Franco, Rolando. "Las políticas sociales en la post-crisis." En: Políticas sociales en Uruguay: planificación, evaluación y desarrollo regional. Instituto nacional del Libro. CEPAL/OPP/PNUD. 1988.
- García, Socorro. "Análisis de los cambios en las políticas públicas de infancia". Documento de Trabajo N° 8. DTS. Facultad de Ciencias Sociales. Mdeo.
- Hopenhayn, Martín. "Integración y desintegración en América Latina: una lectura finisecular." en Integración y Desintegración Social en el Mundo del S. XXI.
- Información extraída de Internet en: www.plancaif.gub.uy. Datos del año 1997 y 1999.
- Katzman, Ruben. "Marginalidad e integración social en Uruguay". Revista de la CEPAL N° 62. Agosto 1997.
- Lerner, Bertha. "América latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza." Caps. 3 y 4. Ed. Miguel Angel Porrúa. México. 1996.
- Midaglia, Carmen. "Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay". Colección Becas de CLACSO – Dic. 2000.
- Mirza, Christian. "Políticas sociales en tiempos de crisis". Departamento de Trabajo Social. Montevideo. Julio 2001.

- Misión, Objetivos y Estrategias del Plan CAIF. INAME/Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. Mdeo. 1998.
- Monitoreo del Plan CAIF: Resultados del año 2000. INAME/Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. Mdeo. Agosto 2001.
- Montaña, Carlos. "La Política Social: espacio de inserción laboral y objeto de reflexión del Servicio Social." En: La Política Social Hoy. Comp. Montaña. C, Borgianni, E. Cortez Editora. 1999.
- Morales, C. "Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales"; en Lo público no estatal en la reforma del Estado. Bresser y Cunill (editores). CLAD PAIDOS, Buenos Aires, 1998.
- Navarro, Juan C. "Las ONGs y la prestación de servicios sociales en América Latina: el aprendizaje ha comenzado"; en Lo público no estatal en la reforma del Estado. Bresser y Cunill (editores). CLAD PAIDOS, Buenos Aires, 1998.
- Pastorini, Alejandra. "Políticas sociales y Servicio Social en el escenario neoliberal". Extraído de tesis de Maestría en Servicio Social "*O teatro das políticas sociais. Autores, atores e espectadores no cenário neoliberal*". UFRJ. 1995.
- Peñalva, S. "Crisis y mutación del modelo de protección social "universalista". En: Desempleo estructural, Pobreza y Precariedad. Comp. Peñalva. S; Rofman. A. Ed. Nueva Visión. Bs.As. 1996.
- Pérez García, Antonio, Petit, J. Miguel. "Hacia una nueva política social." Instituto Nacional del Libro. Montevideo. 1999.
- Rodé, Patricio. "Un bienestar básico para todos es un derecho inherente a ser ciudadano de este país." Notas del CLAEH N° 60. Ago 1990.
- Rodríguez, Cristina. "La participación social y las políticas sociales". En: Cuadernos del CLAEH N° 62. 1992.
- Tejiendo la Red CAIF. Publicación del Plan CAIF. Año1. N°2. INAME/Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF – UNICEF. Mdeo.1997.
- Terra, Juan Pablo: "Luces y sombras de las políticas sociales". Notas del CLAEH N° 60. Agosto 1990.
- Valdés, Ximena. "Trabajo Social y Pobreza". En: Revista de Trabajo Social N° 66. Escuela de Trabajo Social. Chile. 1995. Pág.102.