

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

**Implicancias de la focalización de una política social:  
Proyecto Nuestros Niños - IMM**

**Silvia María Cuello**

**Tutora: Carmen Midaglia**

## ÍNDICE

Introducción .....	1
Metodología .....	3
Contenido .....	3
I.- Marco de referencia .....	4
I.1- El Estado frente a la actual coyuntura .....	4
I.2- Acción colectiva y políticas públicas.....	8
I.3- Un nuevo perfil de las políticas públicas .....	10
I.4- Posibles áreas de impacto de las políticas públicas .....	11
II.- Breve presentación del proyecto .....	18
II.1- Surgimiento, estrategias, líneas de acción .....	18
II.2- Modelo Operativo .....	21
II.3- La familia, su lugar en el proyecto .....	23
II.4- Análisis de la información .....	25
II.4.1- Aspectos relacionados con la descentralización .....	25
II.4.2- Aspectos relacionados con la institucionalización .....	33
II.4.3- Aspectos relacionados con la participación .....	41
III.- Sección Conclusiva .....	47
Análisis de información secundaria .....	51
Bibliografía .....	52

## INTRODUCCIÓN.

A partir del año 1990 la IMM propone el desarrollo de la estrategia de descentralización particularmente en el área social y participación ciudadana. Es así que cobra especial relevancia la dimensión de lo local, como ámbito en el que se vincula la acción concertada entre organizaciones sociales (muchas de ellas de carácter vecinal) y estructuras gubernamentales.

La división Promoción Social de la IMM tiene a su cargo la responsabilidad de diseñar y ejecutar un conjunto de Políticas Sociales que fortalezcan el proceso de descentralización.

Es en este contexto que se inscribe el Proyecto “Nuestros Niños”, el cual cuenta desde sus inicios con el apoyo técnico y financiero de UNICEF.

Se trata de un programa de “Servicios Básicos Integrados para mejorar la calidad de vida de los niños de las áreas marginales”. La finalidad del Proyecto reside, según se afirma, en “generar estrategias de apoyo institucional (...) para poder llevar a cabo actividades de programación social para la infancia y la familia”, así como “contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los niños de los sectores pobres urbanos de Montevideo y de sus familias (...)”. (Programa General, p.16, 1990).

Nos encontramos frente a una Política Social de carácter focalizado hacia sectores de pobreza extrema pero a la vez abarcativa en su enfoque si tenemos en cuenta que se plantea, al menos en sus intenciones, generar alternativas autogestionarias, descentralizadoras y participativas, involucrando a familias, comisiones vecinales, ONG y otras organizaciones e instituciones que se mueven en el ámbito del proyecto.

Son numerosos los cuestionamientos que distintos autores realizan en torno al tema de la *focalización* de las Políticas Públicas. Uno de los riesgos que señalan es que dicho enfoque podría contribuir a reforzar la marginación de la población

**objetivo, consolidando sectores de pobreza extrema, en el sentido de no generar incentivos suficientes para revertir la situación en la que se encuentran.**

Apoyados en dicho supuesto, proponemos como *objetivo general* de este trabajo: Analizar la estrategia de diseño e intervención del proyecto y en que medida ella asegura u obstaculiza la integración del conjunto de la población beneficiaria.

A partir de él se desprenden los siguientes *objetivos específicos*:

Describir en base a que indicadores se realiza la focalización.

Analizar como se instrumenta la participación de la población beneficiaria (en este caso los padres o responsables de los niños).

Indagar a cerca de los espacios que se establecen para la articulación de los diferentes actores involucrados: Equipo Técnico Central (ETC), Equipo Técnico Operativo (ETO), Comisión Administradora y Equipo Social del Centro Comunal Zonal (CCZ).

Se trata de un proyecto innovador, pues si bien es desde el Estado que se toma la decisión de supervisar este proyecto dirigido a la población infantil, tiende a incorporar a la sociedad civil en el proceso; reconociendo su potencialidad, de constituirse en agentes activos en la transformación de su realidad socio-económica. Se apunta a construir un marco público de colaboración y de responsabilidades compartidas en la planificación, manejo y control de los instrumentos de Políticas Sociales y en particular en el campo de la infancia.

Frente a esta nueva forma de relacionamiento Estado-Sociedad Civil, el Trabajo Social tiene un importante rol que desempeñar. No se trata solo de que el Estado abra espacios de participación sino que se deben introducir estímulos para iniciar y consolidar una nueva forma de participación social, se trata de impulsar y reproducir nuevas relaciones sociales. La tarea emprendida no es actuar para o hacia los grupos populares sino con ellos y esto adquiere todo un significado que debe ser trabajado tanto a la hora

de acercar la propuesta al barrio como una vez institucionalizadas las relaciones de intercambio y colaboración.

## **METODOLOGÍA.**

Se trata de un trabajo de corte ensayístico que pretende poner a prueba algunos supuestos e hipótesis teóricas, indagando sobre la potencialidad que tiene un proyecto de corte comunitario. Los datos se obtuvieron a partir de entrevistas en profundidad, realizadas a integrantes del ETC y Comisiones Administradoras de los Centros Comunitarios, así como también de la lectura de documentos fundacionales, informes evaluativos e información secundaria disponible. La Muestra sin pretender ser representativa se definió de forma que abarcara los diferentes tipos de Centros en los que se desarrolla el Programa, un total de cuatro. De este modo fueron seleccionados los Centros de mayor antigüedad (uno de ellos construido y equipado por ORT) y un Centro creado en fecha reciente.

## **CONTENIDO.**

El trabajo estará estructurado en tres partes. Un primer capítulo en el que se desarrollará el marco analítico de referencia, a partir del cuál se destacarán las dimensiones que tienen estrecha relación con los objetivos propuestos. Un segundo capítulo dirigido a presentar el Proyecto “Nuestros Niños”, sus objetivos y formas operativas de implementación, a partir de la información documental existente y de las entrevistas en profundidad realizadas en el trabajo de campo. Por último se desarrollará una sección conclusiva, que apenas pretende presentar una serie de hipótesis o supuestos, para definir una investigación en profundidad sobre este tema en particular: Programas sociales con participación comunitaria.

## ***I.- MARCO DE REFERENCIA.***

Es necesario situarnos desde determinado marco teórico que guiará nuestro análisis. De ese modo se tocarán conceptos que de alguna forma atraviesan la temática a abordar, los mismos tienen que ver con: el Estado, la descentralización, la acción colectiva, la focalización y las Políticas Públicas.

### **I.1- EL ESTADO FRENTE A LA ACTUAL COYUNTURA.**

En América Latina la crisis del Estado-Social ha obligado a un replanteo del rol del Estado, sus estructuras y modalidades de interacción con los diferentes actores sociales. Hoy nos encontramos con que la mayoría de los países han tenido que reducir su presupuesto destinado a financiar las políticas sociales. Paralelamente deben enfrentar el incremento de la pobreza y la creciente marginación de sectores cada vez más importantes de la población.

Esta coyuntura obliga a pensar en un replanteo de los instrumentos de políticas sociales que se adecuen a la realidad actual. Por lo tanto como plantea José Arocena: “No sirven más las recetas provenientes de un Estado más o menos paternalista, pero tampoco alcanza con esperar los efectos positivos del crecimiento económico” (José Arocena, 1994).<sup>(1)</sup>

Asociada a la reforma del Estado encontramos la problemática de la Descentralización, el fortalecimiento de los regímenes locales y la búsqueda de nuevas modalidades de desarrollo que tengan en cuenta las particularidades regionales y la participación protagónica de actores de la sociedad civil (Pérez Piera, 1988).<sup>(2)</sup>

Las reformas descentralizadoras de las últimas décadas son apoyadas en parte por el neoliberalismo, donde la descentralización se asocia a la idea de desmantelar el Estado

central reduciendo su actividad regulatoria y productiva. Este cambio se justificaría debido a patologías institucionales encontradas en estructuras centralizadas y en las virtudes económicas de la descentralización (Marcus André Melo, 1997 ).<sup>(3)</sup>

José Luis Coraggio sostiene la tesis de que existen dos grandes corrientes contrapuestas que propugnan la descentralización: una es la “propuesta neoliberal” y la otra la denomina “propuesta democratizante”. La “propuesta neoliberal” es apoyada por organismos internacionales y tiene como cometido legitimar la desestatización y privatización en la periferia lo cuál produciría una creciente diferenciación en las condiciones de vida. La idea manejada es “descentralizar las funciones pero no los recursos” con lo cuál no se daría paso al desarrollo del “poder popular”. La otra “cara” de la descentralización estaría dada por el proyecto democratizante el cuál propugna “la descentralización territorial del Estado, confiando en que la multiplicación de escenas de gestión local abre un terreno favorable para la “lucha cultural”. Entendiendo por “lucha cultural” lo referente a un efectivo ejercicio de la soberanía popular, la defensa de los derechos humanos, el control del Estado combinando democracia representativa con democracia directa, abriendo paso a la participación y gestión popular.

“El proyecto democratizante surge a la sombra del proyecto neoliberal y debe ir ganando espacio y credibilidad como alternativa para encarar los múltiples problemas del momento” (Coraggio, 1988).<sup>(4)</sup>

La descentralización nos lleva a pensar en el cambio de algunas normas constitucionales vigentes si tenemos presente que su puesta en práctica pone en juego algunos pilares básicos del cuerpo normativo tales como los de: representación, autonomía, iniciativa y contralor. Al mismo tiempo que se ve la necesidad de crear nuevos órganos y modificar algunos ya existentes. (Lombardi-Papadópulos, 1988).<sup>(5)</sup>

José Arocena sostiene que “la institución municipal por su vocación de servicio directo a la población, por su presencia descentralizadora en el territorio, por su

capacidad potencial de intervención en todas las esferas de la vida de la comunidad, debe convertirse en un eje fundamental de toda reforma que busque dar a la dimensión local el lugar que le corresponde en el conjunto institucional. Pensar en un rol más significativo de la institución municipal implica pensar en el aumento de las instancias de participación democrática de la vida local. El ciudadano debe encontrar en las instituciones locales la posibilidad de actuar y realizar propuestas”.(José Arocena, 1988).<sup>(6)</sup>

Se habla de institucionalizar las relaciones para asegurar la duración de una acción emprendida. Así se presentan las comisiones de vecinos, las coordinadoras barriales, policlínicas comunitarias, como tentativa de respuesta institucional a diferentes necesidades de la sociedad local. Estas formas institucionales deben ser funcionales a las necesidades hoy día planteadas, es decir:

- Deben favorecer el encuentro horizontal entre una pluralidad de actores locales.
- Deben enraizarse en los contenidos específicos de cada experiencia local colectiva.
- Deben impulsar la movilización del conjunto de actores locales.
- Deben ser el instrumento que permita la recuperación del sistema de decisión para los actores locales en todas aquellas áreas que tienen que ver con el desarrollo de la comunidad.(José Arocena, 1988).<sup>(7)</sup>

Manfred Max Neff en su propuesta de “desarrollo a escala humana” reconoce la necesidad de “zanjar la creciente atomización de movimientos sociales, identidades culturales y estrategias comunitarias” y que “Articular estos movimientos, identidades, estrategias y demandas sociales en propuestas globales no es posible mediante la homogeneización que caracterizó a los populismos o nacionalismos. Requiere, por parte del Estado, nuevos mecanismos institucionales capaces de conciliar participación con heterogeneidad, formas más activas de representatividad y mayor receptividad en cada una de las instancias públicas”. (Coraggio, 1988).<sup>(8)</sup>

Es decir se estaría pensando en un desarrollo que se fundara a partir del hombre concreto y su entorno. Ante esta propuesta el Estado tiene un importante rol que desempeñar en la construcción de nuevas relaciones sociales; pero también deberíamos pensar en la necesidad de transformación de nuestra sociedad. Una sociedad “enferma de centralismo”<sup>(9)</sup> que espera que la respuesta a sus necesidades le llegue desde arriba.

Se debe pensar por lo tanto en un cambio global que toca tanto aspectos jurídico-institucionales como a la cultura política de nuestra sociedad.

Marcus de Melo sostiene que toda experiencia de descentralización se debe permitir un proceso de aprendizaje social, teniendo presente sus límites y posibilidades.

Este autor nos habla de los efectos no anticipados o perversos de la descentralización, entre los cuales señala:

- Indefinición y en ocasiones ambigüedad en lo que respecta a la definición de competencias entre las esferas del gobierno. Dicha indefinición conduce a la inercia y parálisis institucional.

- Burocracias locales de baja calificación. Si las burocracias locales no tienen capacidad institucional de proveer adecuadamente bienes y servicios se tornan inoperantes. Peter Evans agrega que la capacidad administrativa debe ser considerada siempre como un bien escaso, teniendo presente que el desarrollo de la capacidad estatal es lento en comparación con la expansión de sus funciones.(E. Peter, 1992).<sup>(10)</sup>

- La fragmentación institucional. No se debe confundir descentralización con desconcentración territorial del aparato estatal, en particular de los cargos públicos.

- Mayor reconocimiento del poder de elites locales por parte del gobierno central, lo que implicaría una mayor corrupción y clientelismo. Al respecto José Luis Coraggio señala: “Municipios renovados para los caudillos y el clientelismo, municipios para la corrupción son también los posibles “nuevos” municipios si no se transforma el contexto sociopolítico en que se pretende hacerlos renacer”.<sup>(11)</sup>

## **I.2- ACCIÓN COLECTIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Diferentes autores se refieren a la necesidad de crear una nueva relación Estado-sociedad. Rosanvallon plantea que esta nueva relación debe fundarse en la reducción de la demanda de Estado. Nos habla de desarrollar servicios públicos llevados adelante por iniciativas colectivas de la sociedad civil.(José Arocena ,1994).<sup>(12)</sup>

El hecho es que existen posiciones divergentes en lo que respecta a la relación acción colectiva-servicios públicos.

La versión utilitarista Olsoniana señala que un bien público se define para un grupo determinado de personas, por lo cuál todas las personas que forman ese grupo podrán gozar de los beneficios que dicho bien les proporciona. Los individuos al ser racionales y egoístas actuarán para satisfacer su propio interés. No actuarán para satisfacer el interés común o de grupo, al menos que exista algún tipo de coacción o incentivo.<sup>(13)</sup>

En otra línea de reflexión se sitúa Wagner, al afirmar que dependiendo de distintas situaciones de bienes colectivos se podrá esperar diferentes cursos de acción de individuos racionales. Como resultado de expectativas mutuas apropiadas, los individuos pueden contribuir para la provisión de bienes colectivos; aún ante la ausencia de sanciones o inducciones selectivas.

Marwell toma en cuenta el comportamiento altruista como una característica de la acción colectiva, retomando una idea de Arrow de que el bienestar individual depende tanto de la propia satisfacción como de la que otros individuos obtienen.

Becker sostiene que el problema de "free-rider" es resoluble en sus propios términos; es decir individuos racionales maximizadores enfrentados a la perspectiva de aprovechamiento no necesariamente aceptarían la derrota. Podrían aventurarse en un proyecto que combatiese el dilema y que requiriese del comportamiento cooperativo que

de otra forma se rehusaran a exhibir. Por lo tanto a partir de cierto punto escapar al dilema pasaría a ser parte de un cálculo racional.

Otros abordajes, Weller y Quarantelli, resaltan el carácter contextualizado de la acción colectiva, enfatizando en que los condicionantes institucionales serían responsables de imprimir características dominantes que se reproducen en la práctica colectiva con un impacto directo sobre la eficacia política de la acción.

Fabio Reis nos habla de la relación entre instituciones políticas y la base social. Las instituciones políticas funcionarían como el contexto que confiere obscuridad en las relaciones sociales que está en la raíz de los conflictos. El problema práctico se plantearía en términos de: como obtener institucionalización política capaz de permitir la interacción estratégica y no-beligerante y evitar reglas de juego que consagren relaciones de dominación. (Raúl Boschi, 1983).<sup>(14)</sup>

Al respecto E. Nunes agrega que una vez la organización ha sido “tomada” por el Estado tiende a vaciarse. Los movimientos sociales urbanos nacen por demandas en términos de consumo colectivo y expresan el interés de un grupo que tiene consenso sobre la necesidad de mejoras y reivindicaciones, lo cuál no se debe confundir con intereses partidarios. El partido habla de una posición dictada por su programa que debe tener resonancia a nivel nacional; ella puede incluir o no la visión de la clase popular. La mayor dificultad es encontrar la forma de relacionar un movimiento que existe en plena autonomía con organizaciones que se plantean imperativos programáticos y que se constituye en motivo de disenso en los mismos barrios. (E. Nunes, P. Jacobi, 1980).<sup>(15)</sup>

### **I.3- UN NUEVO PERFIL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

El actual proceso de reforma de Estado en el contexto del ajuste estructural ha llevado a una transformación de las políticas públicas. El criterio de universalidad característico de formas institucionales del Estado de Bienestar ha cedido paso a la selectividad, asociada a las nuevas formas liberales del Bienestar.

La focalización aparece como sinónimo de selectividad en la década de los 80 cuando se comienzan a implementar programas dirigidos a sectores de extrema pobreza.

De acuerdo a lo planteado por H. Fernández Faingold y J. M. Busquets., existirían dos formas de operar la selectividad:

- Directamente, es decir se identifican hogares individuales a partir de información específica sobre status económico de todos los hogares potencialmente elegibles.
- Indirectamente, de acuerdo a ciertas características, lo cual requiere solo información general sobre los rasgos de los potenciales beneficiarios.

Son numerosas las críticas planteadas en torno a la selectividad, dentro de ellas se encuentra: todo el tema de la selección de la población beneficiaria, que de alguna manera estaría dejando una "marca" en ella; limitaciones derivadas de las fluidas fronteras de la línea de pobreza; el carácter coyuntural de algunos segmentos de ella; también está planteada la resistencia del sector asalariado a ser dejado de lado.

Por otro lado en el contexto de ajuste fiscal está presente el concepto de eficiencia con un peso muy especial, es así que se buscan modalidades y sistemas de entrega que supongan menores costos en los servicios, -hay autores que señalan el riesgo de que los servicios para pobres sean pobres servicios-. Se busca aumentar el impacto y reducir el costo unitario, lo cual debe ir acompañado de evaluaciones permanentes.

También se considera que una política social no puede lograr los resultados esperados si no cuenta con la participación de los actores involucrados. Aquí surge la necesidad de no confundir participación con movilización o disciplinamiento.

Podemos encontrar diferentes perfiles de participación: puede formar parte del diseño, de la implementación y evaluación, de las etapas del proceso en que se pueden compartir responsabilidades con decisores y técnicos.

Otro punto importante que plantean los autores es la necesaria coordinación -interinstitucional e intersectorial- que debe guardar toda política pública, teniendo en cuenta que las necesidades y sus satisfactores tienen un carácter sistémico, de alguna forma se estaría asegurando cierta integralidad en la política. (H.F.Faingold-J.M.Busquets).<sup>(16)</sup>

#### **I.4- POSIBLES ÁREAS DE IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Una política pública podría repercutir en tres áreas bien específicas, según P.Pierson.<sup>(17)</sup>

- Podría ocasionar alteraciones en los intereses de los grupos sociales.
- Cambiar el comportamiento de las élites gubernamentales.
- Modificar estrategias de vida de la población.

El primer cambio se refiere al hecho de que una política pública provee una serie de incentivos y recursos que llevarían a inhibir, expandir o cambiar el curso de la acción colectiva. Los impactos ocasionados por un programa social podrían: estimular la formación de grupos, modificar sus objetivos, regular su modalidad organizativa, favorecer u obstaculizar su incorporación a la arena pública, rearticular coaliciones de apoyo que le brinden sustentabilidad a los programas estatales, tanto actores públicos como privados.

Refiriéndonos al cambio de comportamiento de las élites gubernamentales se sostiene que no es suficiente que el Estado formule programas innovadores si no cuenta con apoyos y capacidad técnica que asegure su aplicación.

Edison Nunes sostiene que la participación política solo es posible entre iguales y que en la desigualdad solo existe la dependencia. El cambio de este estado de cosas supone la participación de sectores interesados en la igualdad, de otro modo la desigualdad tiende a reproducirse.

Las políticas públicas por lo tanto no son solo incentivos y recursos para los grupos organizados sino que repercuten en el conjunto de la población .(C.Midaglia, 1995).<sup>(18)</sup>

Al respecto Nunes sostiene: el Estado pasa a ser un estructurador de la vida cotidiana y los conflictos se relacionan en mayor o menor medida con su gestión y con las orientaciones políticas subyacentes.

### **I.5- PROFUNDIZANDO EN ALGUNAS DIMENSIONES:**

Partiendo del marco de referencia pasaremos a profundizar en algunas dimensiones que se encuentran relacionadas con el proyecto. Las dimensiones a trabajar están referidas a: la descentralización, la institucionalización y la participación.

Fueron planteadas dos corrientes que propugnan la descentralización: la corriente “neo-liberal” y la corriente “democratizante”.

La I.M.M a partir del año 1990 se propone llevar adelante un proceso de descentralización. En este marco se señala la necesidad de que todo programa social se encuentre unido a una estrategia de participación. El Proyecto “Nuestros Niños” nace a la luz de esta propuesta, buscando articular la acción concertada de diferentes actores en

las distintas etapas que hacen a la aplicación de una política social: diseño, ejecución, control y evaluación.

El Estado transfiere funciones -que la propia comunidad se haga cargo de la problemática de la niñez- así como también recursos -técnicos, materiales y financieros-.

**La descentralización es concebida como un instrumento democratizador en la medida que habilita a la sociedad civil a través de espacios institucionalizados a participar decidiendo e incidiendo en la gestión de los asuntos colectivos.**

Teniendo presente las intenciones de la propuesta podríamos decir que el Municipio se ha planteado desarrollar una **descentralización de carácter democratizante.**

Ahora bien, considerando el programa “Nuestros Niños” deberíamos pensar en algunas dificultades que podrían surgir a la hora de llevar a la práctica dicha propuesta:

- Por un lado está todo el tema de la “ansiada” participación de los sectores pobres sin que previamente se hayan constituido en actores sociales con capacidad de proponer y decidir. Con lo cual se corre el riesgo que en lugar de participación en diferentes instancias del proceso, se genere **una simple participación nominal, es decir asistencia formal a eventos puntuales.** A la vez que se podría cuestionar que tan real es la relación descentralización-democratización. **“...se debería clarificar como se pretende estimular la creación de modelos de relacionamiento alternativo”.** (evaluación del CLAEH).

- Simultáneamente se debe considerar la forma de comunicación y articulación entre el nivel central y el local. Es necesario lograr un equilibrio entre los dos niveles (público-privado) y no caer en depositarle la gestión a los vecinos, intentando que esta se resuelva sólo con el esfuerzo voluntario de la población a la cual va dirigido el programa. “Bajo el planteo de que las comisiones administradoras de guardería son autónomas puede existir

un riesgo de dejarlas relativamente solas en el trabajo. Tratándose de un espacio nuevo de participación comunitaria (...), debería darse mayor respaldo y acompañamiento. Un Proyecto descentralizado y autogestionario como éste, requiere organismos centrales fuertes, ocupando un rol claramente definido, que ponga el acento en conocer la realidad diversa...”(evaluación del CLAEH).

La segunda dimensión que quisiéramos abordar está referida a la institucionalización del Proyecto a nivel local y su coordinación con la órbita central. Una de las propuestas del proyecto es la creación de Guarderías Comunitarias, lo cual lleva a institucionalizar relaciones sociales a nivel local, con la finalidad de que la propia comunidad se haga cargo de su problemática -en este caso atención de los niños que pertenecen a familias de pobreza extrema-. Referirse a comunidad significa pensar en instituciones de la zona, organizaciones barriales, comisiones de vecinos, así como también en aquellos vecinos que no se encuentran organizados y en los padres de los niños que integran la guardería. Se espera que todos estos actores participen en la puesta en marcha del proyecto. **Deberíamos pensar en que espacios se abren para la participación, si éstos son realmente representativos de la comunidad.**

Podríamos referirnos a un primer nivel de institucionalización para la puesta en marcha de las guarderías, dado por la conformación de la Comisión Administradora. Tal como lo indica el informe del CLAEH "...las Comisiones se incorporan a un proceso iniciado bastante antes, cuando ya se han establecido acuerdos principales y se respaldan mas bien en definiciones del nivel central del Proyecto, refiriéndose al ETC.". Esto hace que nos cuestionemos el carácter democratizador y participativo de la propuesta. Coraggio señalaba como una característica que deben reunir hoy las instituciones locales el necesario encuentro horizontal entre una pluralidad de actores. **Deberíamos preguntarnos de que encuentro horizontal hablamos cuando la propuesta ya viene "digerida" del nivel central. Tal vez deberíamos hablar de niveles de**

**horizontalidad asociados a marcos institucionales diferenciados.** A su vez sería de interés reflexionar sobre los espacios de decisión y apoyos que se abren para el conjunto de actores locales y de que forma se da la articulación con el nivel central; así como también en la capacidad y disposición de la propia comunidad para hacerse cargo de la propuesta.

Un segundo “nivel” de institucionalización estaría dado por la conformación de las propias guarderías comunitarias. De acuerdo al informe del CLAEH, éstas pueden ser definidas como “ONG con escasa trayectoria y acumulación en el área de lo social, con perfil poco consolidado en la tarea que desarrollan, con una estructura organizativa y de funcionamiento vulnerable y con recursos humanos poco especializados para una tarea asistencial y educativa comunitaria”. Esta definición nos permite cuestionar la eficacia de dichas instituciones, en que grado las mismas logran satisfacer las necesidades de la población a la cuál atiende. Cabe preguntarnos nuevamente acerca de los apoyos que reciben las instituciones en el entendido de que las mismas adquieren características diferenciales de acuerdo al contexto en el que se encuentren insertas.

No se trata sólo de impulsar procesos participativos, de institucionalizar relaciones sociales sino que éstas deben ser “...estimuladas a través del necesario acompañamiento técnico y político”.(informe del CLAEH).

Un tercer nivel de institucionalización estaría dado por el grado de inserción y cobertura que tengan de la esfera pública municipal.

Abordamos finalmente una tercera dimensión referida a la acción colectiva. Fueron planteadas diferentes posiciones respecto a la relación acción colectiva-servicios públicos. Quisiéramos rescatar dos de ellas, en un intento de ver en que medida se adecua a la racionalidad del Proyecto.

Olson nos dice: cuando se afirma que los grupos actúan para servir a sus intereses, probablemente lo que se quiere decir es que las personas actúan por propio

interés. Existiría un interés personal que conduciría a un interés grupal. De acuerdo a esta visión utilitarista de la acción podríamos mencionar diferentes intereses, teniendo en cuenta la posición que ocupan los actores intervinientes en el proyecto:

- Podríamos decir que existe un interés político, traducido en el propósito del Municipio de llevar a cabo el proyecto en Barrios Pobres de Montevideo en la medida que el mismo-según se explicita en el proyecto general- "...reforzará la capacidad de acción de la Intendencia en relación a su propuesta de descentralización en el área de Políticas Sociales".

- Una vez que se da a conocer el proyecto en el barrio - las características de la propuesta - se generaría el interés de la comunidad en participar. Los motivos podrían ser diversos desde el prestigio que podrías obtener en el barrio por el hecho de participar en la Comisión Administradora de la guardería, hasta expectativas generadas por fuentes de trabajo en el caso del personal que la integraría.

De esta forma apoyados en la visión Olsoniana logramos identificar diferentes intereses individuales, a partir de los cuales se llegaría a un interés mas general que estaría dado por la puesta en práctica del proyecto. Ambos intereses según lo afirma el autor, se estarían retroalimentando.

Profundizando en el planteo de Olson cabría preguntarnos que incentivos tienen los padres de los niños para participar en la guardería. Siguiendo su reflexión el interés podría ser que sus hijos sean atendidos por la guardería y aunque ellos no participen en el servicio igual lo estarían recibiendo. Por lo tanto si actúan de forma racional y egoísta, no participarán, al menos que se genere alguna clase de interés o presión.

Tomaremos otro abordaje y analizaremos -al igual que lo hicimos con Olson- las características de la acción colectiva al interior del proyecto. Weller y Quarantelli proponen contextualizar la acción colectiva para poder entenderla. Existirían condicionantes institucionales que determinarían el sentido de la acción.

Durante mucho tiempo el Estado desempeñó un rol paternalista y proteccionista. Frente a este Estado la gente mantenía una actitud de “espera”, ya que de él llegaría la solución a sus problemas. Hoy el proyecto “Nuestros Niños” nos habla de un nuevo modelo de relacionamiento Estado-sociedad Civil, pretendiendo dejar de lado las políticas sociales paternalistas y verticalistas. Siendo sus bases: “...la comunidad como actor principal en la solución de sus propios problemas y un transformador relacionamiento horizontal con el gobierno Departamental”. (publicación IMM-UNICEF 1997). Si bien, queda claro que en términos de la propuesta se ha planteado un nuevo posicionamiento de los actores sociales frente a una política social, deberíamos pensar que procesos -si es que existen- se han instrumentado para alcanzar su efectivización.

## ***II.- BREVE PRESENTACIÓN DEL PROYECTO.***

Haremos una descripción de las principales características del proyecto en base a fuente documental proporcionada por el ETC.

### **II.1- SURGIMIENTO, ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACCIÓN.**

En marzo de 1990, la IMM y UNICEF firmaron un convenio para poner en marcha la implementación del Proyecto “Nuestros Niños” en barrios carenciados de Montevideo, seleccionados de acuerdo a mapas de pobreza existentes a la fecha. Dicho acuerdo incluía cuatro líneas de acción y una línea de apoyo a desarrollar concomitantemente: 1) Atención integral al niño en edad preescolar; 2) Atención integral de la salud a nivel primario -con énfasis en la salud materno infantil-; 3) Promoción de la mujer; 4) Saneamiento básico a nivel local. La línea de apoyo consistía en movilización y participación social. Las tres últimas líneas fueron “retiradas” del plan de acción del Proyecto, en común acuerdo con UNICEF, siendo absorbidas por las correspondientes dependencias de la IMM. Así tenemos que: la línea dos quedó en el departamento de Higiene y Servicio Social; la línea tres depende de la Comisión de la Mujer y la línea cuatro del departamento de Medio Ambiente. De acuerdo a lo manifestado por integrantes del ETC. existe un buen nivel de coordinación con las mismas y muy especialmente con la Comisión de la Mujer. Por lo tanto en el Programa “Nuestros Niños” permanece solamente la línea de acción número uno: La atención integral al Niño en edad preescolar.

El proyecto desarrolla cuatro estrategias:

- Desarrollo institucional, tendiendo a consolidar la capacidad técnico-institucional de la IMM en relación a la implementación de Políticas Sociales, intensificando relaciones

interinstitucionales y avanzando en el proceso de descentralización, “fortaleciendo el desarrollo de la gestión a nivel local y desarrollando nuevas formas de articulación entre el Estado y la sociedad civil”.

- Participación de la comunidad, apoyando la formación de “grupos operacionales permanentes en los CCZ.”, “capacitación de líderes y promotores de la comunidad”, “promoción de un proceso de democratización del conocimiento, potenciación y apertura de espacios de participación para los recursos humanos de la comunidad”.
- Bajo costo y potencial de replicación, tomando en cuenta la capacidad organizativa de la comunidad y las zonas de mayor “riesgo bio-médico y socio-económico” de las familias.
- Sostenimiento del proyecto en el mediano y largo plazo, vinculado al desarrollo de mecanismos administrativos y financieros que permitan integrar en forma gradual las actividades del proyecto en los programas de gobierno.

El proyecto se sustenta en la estrategia de “Servicios Básicos Integrados”. Por lo cuál el Municipio estimularía la articulación de los recursos del Estado, las ONG, la población beneficiaria, así como otras organizaciones e instituciones que se mueven en el ámbito del proyecto.

Partiendo de estas estrategias el Proyecto se plantea cuatro **líneas de acción** bien definidas:

- Desarrollo infantil y educación inicial. Abarcando dos modalidades de atención:
  - a) Sistema de Becas. Este sistema apoya a centros de educación inicial ya existentes, mediante el otorgamiento de becas a niños de la zona. Implica la inserción de niños en situación de pobreza a centros de carácter popular, gremial o cooperativista, mediante la firma de un convenio. El propósito no es solo la inclusión de estos niños en el centro sino también la formación de los educadores mediante su participación en el Plan de Participación Permanente.

Una condición para el otorgamiento de becas es que el centro esté de acuerdo con los objetivos del programa, así como una normativa y criterios compartidos a nivel curricular en cuanto al trabajo con el niño, la familia y la comunidad.

Se realiza un seguimiento a partir de encuentros mensuales a nivel central con representantes de cada uno de los centros y a nivel local a partir de la coordinación que realizan los maestros coordinadores de los Centros Comunales Zonales.

b) Formación de Guarderías Comunitarias, que brinda atención integral al niño -entre seis meses y cinco años- en las áreas de salud, educación, alimentación y recreación.

Cada guardería está a cargo de una maestra preescolar, educadores -mujeres y jóvenes seleccionados de la propia comunidad-, madres y padres que colaboran. También cuenta con el apoyo del Equipo Social de los CCZ. (Asistente Social y Maestra Coordinadora) y del Equipo Técnico Central.

Estas guarderías comunitarias se administran a través de un sistema de cogestión entre la IMM. y la Comisión Vecinal del Barrio, a partir de un convenio entre ambas organizaciones.

- Una segunda línea de acción está dada por la capacitación permanente a educadores en diferentes áreas: pedagógica, psicomotriz, nutricional, psicológica y musical.
- La tercera línea se refiere a la coordinación y apoyo técnico que se proporciona a las Comisiones Administradoras de guarderías comunitarias.
- La última línea está asociada a las actividades compartidas con padres y vecinos sobre temas de interés vinculados al niño, su crecimiento y desarrollo.

## **II.2- MODELO OPERATIVO.**

En este punto consideraremos las funciones de los distintos actores que intervienen en la propuesta, así como también las formas de articulación que se desarrollan.

A nivel de la **IMM** tenemos:

- El Equipo Técnico Central es el órgano planificador y coordinador de las actividades del proyecto. Lo integra un grupo de técnicos de diversas disciplinas; actualmente participa una Nutricionista, una Psicóloga, una Asistente Social, la Maestra Coordinadora Departamental y Pediatras -delegados por la división Salud-. La A.S. y la Psicóloga tienen tareas centrales del proyecto, no se incluye entre sus responsabilidades el trabajo en terreno una vez que las guarderías están funcionando. Intervienen en la supervisión de los procesos de selección de los niños y criterios de ponderación.

De acuerdo a una evaluación realizada por el CLAEH. se destaca que no todos los miembros del ETC son conocidos por el personal. Al mismo tiempo que se señala la presencia de la Maestra Coordinadora y la Nutricionista en las actividades de capacitación.

- Las Maestras Coordinadoras. A partir de la decisión de descentralizar el proyecto las maestras coordinadoras dejan de formar parte del ETC y se incorporan al equipo social de los CCZ. Cada maestra desarrolla su actividad en dos CCZ con un total de treinta horas semanales. Al integrarse al CCZ se le encomienda actividades de terreno en diversos proyectos. El rol de la maestra coordinadora en la guardería es de supervisión de la actividad pedagógica, seguimiento, orientación, coordinación y representación de la IMM frente a la contraparte comunitaria del Programa. Si bien sus funciones son explicitadas en esos términos se han encontrado variaciones, que van desde visitas periódicas hasta asistencia brindada frente a consultas concretas. En algunos casos

participan en las reuniones realizadas por la Comisiones Administradoras y personal de guardería. Un informe del CLAEH señala que el personal de las guarderías solicita mayor participación y apoyo por parte de las maestras coordinadoras al tiempo que manifiestan que el proceso de descentralización ha permitido conectarse mas fácilmente con ellas.

- Los Equipos de Salud de Policlínicas Municipales: tienen como función la aplicación y seguimiento del Programa de Salud a nivel de los Centros Comunitarios de Educación Inicial, realizando intercambios con los diferentes actores involucrados. A la vez que participan en Encuentros Interdisciplinarios a nivel local y departamental.

A nivel de la **comunidad** tenemos:

- Asociaciones Civiles. Las Comisiones Administradoras constituyen la base para la puesta en marcha del proyecto. Constituye la contraparte legal del convenio firmado con la IMM. Entre sus responsabilidades se destaca: la administración de fondos transferidos por la IMM y los provenientes de la comunidad; es responsable del vínculo laboral con el personal del centro; responsable del funcionamiento, mantenimiento y custodia del local, responsable del Programa de promoción comunitaria y coparticipe con el equipo educador y técnicos de apoyo en la Planificación y seguimiento del Programa.

Estas comisiones se constituyen a partir de un llamado abierto a interesados, dando prioridad a personas o grupos con experiencia en trabajo comunitario. Es de destacar que el trabajo de estas comisiones es honorario. Se ha verificado un desgaste importante en algunas comisiones lo cuál ha llevado a procesos de renovación de sus integrantes (informe del CLAEH).

- El Equipo Técnico Operativo está integrado por las Maestras Internas, las Asistentes Maternales y de Cocina. Este personal es seleccionado preferentemente entre integrantes de la propia zona geográfica de influencia de la guardería. Las maestras internas necesariamente deben ser tituladas, este requisito no deben cumplir las Asistentes Maternales, si bien señalan: “venimos a ser maestras aunque no tenemos el título”.

(informe del CLAEH). El E.T.O. tal como lo indica su nombre es el que trabaja directamente con los niños. Planifica la actividad a cumplir durante la semana, a su vez coparticipan con la Comisión Administradora en las acciones de promoción comunitaria y son participantes activos en el Plan de Capacitación Permanente.

- Equipos Técnicos de Apoyo. Están conformados al día de hoy por: la maestra coordinadora y A.S. de los CCZ., equipos de salud de las policlínicas locales, técnicos de Parasitología de la Facultad de Medicina, profesionales de Salud Mental de la Cátedra de Psiquiatría de Niños y Adolescentes, psicomotricistas, docentes de educación musical, eventualmente animadores en el área de deporte y recreación, otros recursos de la comunidad, dependientes de la gestión de cada guardería o de convenios específicos realizados a nivel del Programa. Estos equipos tienen por función orientar, capacitar y supervisar técnicamente en el área de su competencia. Promueven actividades investigativas y creativas. A su vez participan de intercambios entre las diferentes disciplinas para un abordaje integral de la tarea.

### **II.3- LA FAMILIA, SU LUGAR EN EL PROYECTO.**

El diseño del proyecto prevé expresamente que las guarderías comunitarias cumplirán acciones de desarrollo hacia las familias -especialmente las madres- y la comunidad. Para lo cuál plantea como objetivos:

- Promover la participación de la comunidad en la vida cotidiana del Centro.
- Estimular el sentido de pertenencia y autogestión comunitaria.
- Asegurar la participación de la familia como actor social.
- Propiciar la interacción familia-niño-educador.
- Orientar a la familia para el desempeño de su función educativa.

- Establecer relaciones interinstitucionales que potencien los diferentes recursos de la comunidad.

La propuesta del programa señala que desde la concepción misma del Centro las familias deberían estar motivadas, para ser agentes activos en todas las instancias de su gestación. Para ello realizan jornadas de sensibilización, capacitación y trabajo voluntario. El llamado a inscripción es visto como una oportunidad de acercamiento a las familias destinatarias. “En estas instancias las comisiones, educadores y técnicos de apoyo comienzan a generar este proceso de integración y participación de las familias(..)”(inf.IMM-UNICEF). En este mismo documento se presentan algunas alternativas de participación de la familia; señalándose que el programa aspira a una participación sistémica y comprometida en los diferentes espacios de la vida de la guardería:

- En el montaje, ambientación, funcionamiento, higiene y mantenimiento.
- En la gestión de recursos humanos y materiales.
- En los diferentes períodos de planificación y evaluación.
- En los planes de capacitación especial dirigidos a la familia
- En talleres compartidos con niños.
- En apoyos a diferentes actividades educativas a través de sus propios saberes y habilidades.
- En la proyección de la actividad educativa en el hogar.
- En las iniciativas comunitarias del barrio.

## **II.4- ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.**

En esta sección el objetivo principal será analizar la información obtenida a partir de entrevistas realizadas al ETC y a Comisiones Administradoras de Guarderías. Dicho análisis se apoyará en las dimensiones seleccionadas del marco teórico, a saber: descentralización, institucionalización y participación.

### **II.4.1- ASPECTOS RELACIONADOS CON LA DESCENTRALIZACIÓN.**

*- Nivel de descentralización del Proyecto.*

El Programa surge con una intención descentralizadora. Se comienza a instrumentar la propuesta paralelamente a la conformación de los CCZ. El ETC. presentaba la propuesta al Coordinador Zonal -hoy secretario de Junta- y en Asamblea de Vecinos, se votaba a nivel zonal donde se quería instalar el servicio. A la hora de decidir se tenía en cuenta dos factores: que existiera la necesidad de cobertura y cierta estructura armada, es decir un local en donde instalar el servicio y una organización barrial que fuese el “sostén” del Programa; al día de hoy dichos requisitos continúan exigiéndose. Podríamos hablar de una “primera” intención descentralizadora en el sentido que es desde lo local que se decide donde, con quienes y con que organización se llevará adelante el Programa. La intención descentralizadora del Programa se “concretiza” en el año 1993, cuando el mismo pasa a depender de la División de Promoción Social del Departamento de Descentralización, al tiempo que se asigna a los maestros coordinadores que trabajan con el ETC., a los diferentes Centros Comunes. El maestro coordinador se integra al equipo social de los Centros Comunes, se lo define como

referente pedagógico a nivel local, pasando a ser el nexo fundamental entre el centro comunitario y el ETC.

Si bien la demanda desde un inicio surge a partir de los vecinos, en la propia zona, ahora pasa a formar parte de un Plan Quinquenal y llega a la instancia central a través del Concejo Vecinal, con el aval de las autoridades locales. Por lo tanto actualmente la decisión de instalar el servicio se toma en base a un "(...) diagnóstico zonal con el aval del Equipo Social del Centro Comunal y de la Junta"(entrevista al ETC.).

*- Rol del CCZ.*

El CCZ. estaría jugando un rol fundamental en lo que respecta a la instalación del servicio y acompañamiento del mismo: "(...) una estructura local que puede estar haciendo toda la parte de diagnóstico y seguimiento"(entrevista al ETC). Teniendo en cuenta la realidad de cada centro se comprueba un nivel de apoyo variado por parte del CCZ., según la zona de que se trate y la integración del equipo social. Dos de las Comisiones entrevistadas señalaron contar con una importante intervención del Maestro Coordinador y de la A.S. Uno de los centros corresponde al construido por ORT, donde existe una Comisión Administradora Consolidada y el servicio se encuentra ubicado en la zona urbana. Sienten al comunal como que está "(...)dentro de la guardería, es su obligación apoyar"(entrevista Comisión Administradora). El otro centro que recibe apoyo del Comunal, cuenta con una Comisión poco consolidada y está ubicado en una zona semi-rural. Señalan, "(...) el presidente se nos fue porque es el presidente del Comunal. Es una línea muy buena de trabajo(...), la parte del comunal porque cada vez que tenemos un problema lo solucionamos con ellos"(entrevista Comisión Administradora). En esta misma zona se ubica otra guardería, al ser entrevistados integrantes de la Comisión Administradora señalan tener poco contacto con el Comunal,

“apoyos técnicos desde el comunal si lo pedís. (...) vos sabes como es la burocracia (...) nosotros hace cuatro meses que solicitamos tierra para hacer una huerta para los niños (...). Lo solicitamos al Comunal y el técnico forestal todavía está por venir (...)”. Una cuarta Comisión manifiesta que prácticamente no reciben apoyo del Comunal. Esta guardería se encuentra ubicada a tres kilómetros del Comunal, en una zona de quintas. Señalan: “En marzo vino el A.S. y nos dijo que como no teníamos maestra coordinadora íbamos a tener apoyo, pero no volvió más. (...) el apoyo del A.S.(...) lo vengo pidiendo desde que empecé, hace cuatro años (...) y ahí no hay caso. Integrantes de la Comisión piden que vengan a ayudarnos con las familias, pero no”(entrevista Maestra Interna). Se pudo comprobar que no todos los centros cuentan con los mismos apoyos por parte de los Centros Comunales. Algunas Comisiones sienten que es la “obligación” del Comunal apoyar y reciben su apoyo; otros señalan que cada vez que lo solicitan lo tienen; mientras que otro centro solicita apoyo desde que se inició (hace ocho años) y se encuentran esperando. De alguna manera existen diferentes posiciones frente a la estructura local, diferentes niveles de presión por parte de los actores de la sociedad civil, lo cuál podría estar influyendo en el comportamiento de las élites locales.

También aparece un sentimiento frecuente de toparse con la burocracia y la lentitud de respuesta frente a las demandas planteadas, lo cuál pone de manifiesto la necesidad de cierta autonomía local para las gestiones más sencillas.

La figura del maestro coordinador está claramente definida en el Proyecto como la de intermediario entre el ETC. y el centro. Sólo en un caso se encontró que el vínculo con el maestro coordinador era casi inexistente. Lo que no se define con precisión es el rol del Asistente Social, su función depende mucho del interés del profesional, de la zona de que se trate, las prioridades del CCZ. y la articulación del Equipo Social con el ETC. “(...) en cada Centro Comunal hay muchos temas. Nosotros como Equipo Central tratamos de trabajar con el Equipo Social del Centro Comunal pero no es fácil, a veces

trabajamos con el maestro, porque los Equipos Sociales tienen otras áreas de trabajo o porque no han priorizado el tema infancia en la zona y están trabajando otros temas”(entrevista ETC.). En este planteo existe una especie de contradicción, pues fue establecido a nivel central que la guardería surge a partir de un diagnóstico realizado por el Equipo Social del Centro Comunal y en base a la existencia de la necesidad del Servicio en la zona, por lo cuál no se entendería la carencia de apoyo local porque el tema no está priorizado. A su vez nos encontramos con **apoyos diferenciales** dependiendo de las sub-zonas, **quizás deberíamos pensar que los mismos están sujetos a preferencias personales de los técnicos o a la capacidad de presión que tengan las Comisiones Administradoras frente al nivel local.** El vínculo entre el Programa y los CCZ. no queda demasiado claro. Sería necesario determinar con precisión el número de horas semanales que los A.S. zonales y los Maestros Coordinadores pudieran dedicarle al tema Centros Comunitarios. Se debería apuntalar los esfuerzos hacia aquellas comisiones poco consolidadas y con escasa o nula trayectoria en la tarea que desarrollan.

*- Rol del Equipo Técnico Central.*

El ETC organiza reuniones mensuales con los maestros coordinadores, con los maestros internos, con los educadores y con las comisiones, a su vez mantienen tres plenarios al año con la totalidad de integrantes de estas Asociaciones. Las reuniones se realizan en la Intendencia: “(...) Los responsables del programa poco y nada vienen, si no que vamos nosotros a la Intendencia, (...) siempre estamos nosotros dependiendo de ellos (...)”.(entrevista Comisión Administradora). Si bien queda planteada una cierta relación de dependencia entre el ETC y Comisión Administradora, los integrantes de la misma en general manifiestan no tener dificultades, que se sienten escuchados. “(...)

siempre están abiertos a solicitudes nuestras”. “Siempre se discute(...), nunca se corta el diálogo”.

El apoyo en terreno del ETC prácticamente no existe, de acuerdo a lo manifestado por las Comisiones Administradoras y el propio ETC. Su trabajo en la zona se marca en la instancia de presentación de la propuesta, explicar el rol de las Comisiones, selección del personal, instancias de capacitación para las entrevistas a realizar a los potenciales beneficiarios del Programa. También manifiestan: “Muchas veces vamos porque el maestro coordinador nos está reclamando”(entrevista ETC). Esto indicaría que el maestro coordinador se siente desbordado frente a determinadas situaciones generadas en los Centros, por lo cuál pediría apoyo a Central. De alguna manera aparecería nuevamente el tema de la dependencia, en la medida que a nivel local no se generan las soluciones a los problemas planteados. En una evaluación realizada por UNICEF, un Maestro Coordinador manifestó que si bien las políticas que vienen de central tienen en cuenta las realidades locales, son diseñadas a nivel central y la falta de autonomía local genera espera en las respuestas a las demandas locales, que crea desconfianza en los intermediarios, es decir en los Maestros Coordinadores. A su vez un A.S. manifestó que el Centro Comunal no siente propio al Centro porque todo está resuelto desde la estructura Central. Aparece nuevamente la dicotomía local-central.

Si bien es un Programa que se lleva adelante a nivel local a la hora de presentarse dificultades o en ocasiones tomas de decisión, se recurre a la estructura central. **Podemos decir que la descentralización zonal se dificulta mucho sin un mínimo de descentralización económica, un mínimo de autonomía, de toma de decisión en el proceso.**

*- Rol de las Comisiones Administradoras*

Las Comisiones Administradoras son una parte fundamental del Programa. El diagnóstico local tal como lo expresó una integrante del ETC, “(...) debe detectar una organización barrial que es el sostén del Programa (...)”. O como señala la integrante de una Comisión Administradora: “(...) se llamó a una nueva Comisión para no cerrar la guardería al barrio”. Las funciones de estas Comisiones según el convenio firmado con la Intendencia son muy amplias, abarcan desde hacerse cargo de los gastos fijos (luz, agua, higiene, seguros, etc.) y de la administración general del centro, hasta la contratación del personal y la participación en la parte pedagógica. Esta amplitud de funciones por parte de vecinos que, sin tener una preparación específica para ello, tienen que adaptarse a un nuevo rol de empleadores, lleva a una frecuente sensación de desgaste de sus integrantes. “(...) somos muy pocos para apoyar todas las actividades que quisiéramos hacer. (...) la Comisión se desgasta mirá que de las diez guarderías comunitarias que deben de haber no es la única (...) que está funcionando con dos personas”. “ Si nos vamos la guardería se cierra, entonces nosotros seguimos adelante con esto, si no ya nos hubiéramos ido también”. “(...) hubo un período de casi tres años que fue llevado solamente por una persona de la Comisión y las maestras (...), cuando hay solo una persona las cosas se le van de las manos”. En general nos encontramos con comisiones poco consolidadas. De las cuatro Comisiones entrevistadas, sólo una de ellas se mantiene desde que se inició la guardería, las restantes han sufrido renovaciones permanentes. Nos encontramos con un Centro que hace dos años se abrió y su Comisión cuenta con solo dos integrantes, sus miembros señalan que no se van porque si no se cierra la guardería. De alguna forma continúan en sus funciones por el compromiso asumido con el barrio, pero existe un desgaste importante que alimenta ese sentimiento de querer abandonar la tarea. Al respecto integrantes del ETC consideran que el trabajo con las Asociaciones Civiles es un tema que debe ser profundizado. Reconocen que ha existido un fuerte apoyo en la

parte jurídico-contable a partir de la reciente introducción del Programa Cardijn (ONG encargada de asesorar en el trabajo administrativo a las comisiones). “Pero las comisiones no tienen solo ese rol (...)falta el poder trascender hacia el resto de la comunidad, involucrar al resto y ahí es donde se quedan”.(entrevista ETC).A su vez reconocen que se debería hacer un trabajo mas de seguimiento, de dinámica interna. Pero esto queda planteado en teoría y en la práctica ese trabajo con las comisiones no llega; mientras tanto se continúan desgastando, vaciando, en una renovación que no permite la continuidad en el proceso. Al mismo tiempo que **peligran las bases** de este nuevo modelo de política social que se pretende llevar adelante: la comunidad como actor principal en la solución de sus propios problemas y un transformador relacionamiento horizontal con el gobierno departamental.

De alguna manera “justifican” esta falta de apoyo “(...) porque somos pocos en todos lados. Pocos recursos humanos que no pueden limitarse a trabajar con esta Asociación Civil, porque tienen otros temas para trabajar”. Mientras tanto se siguen abriendo nuevos centros y los técnicos del Programa lo consideran un logro “(...)porque es posible, son dieciséis centros que están funcionando con estas Asociaciones Civiles, con sus dificultades pero lo están llevando adelante muy bien”. Quizás fuera conveniente determinar con precisión bajo que costos están funcionando estos centros; tener en cuenta el sentir de estas Asociaciones que son el sostén del Programa; en definitiva cuidar no sacrificar **calidad por cantidad de servicios**.

Podríamos decir que se ha apostado demasiado a la estructura descentralizada. Los CCZ no tienen suficientes recursos o se encuentran trabajando múltiples temas y los Centros Comunitarios no cuentan con el apoyo del equipo social local esperado. “(...) las Asociaciones vienen a veces hacia acá en lugar de ir al comunal, porque no encuentran eco allí”.(entrevista ETC).

En la evaluación realizada por el CLAEH se explicita: “(...)llama la atención que no se plantea en ningún caso la participación de las comisiones vecinales o administradoras en la estructura local municipal. Ello ayudaría seguramente al respaldo que buscan estas comisiones. En los hechos el CCZ no parece ocupar un lugar claro en el desarrollo del proyecto, lo cuál debería ser analizado”. A su vez se necesitaría de mayor autonomía, poder de decisión por parte del Comunal, que de cuenta de una verdadera estructura descentralizada, al menos en programas de impacto social.

Quizás debamos reconocer que si bien existe una intención descentralizadora, en los hechos nos encontramos mas cerca de una desconcentración territorial del aparato estatal.

## **EN SÍNTESIS.**

El Proyecto se plantea con una intención descentralizadora. A nivel oficial se destaca el **rol fundamental del CCZ** en lo que respecta a la instalación, acompañamiento y seguimiento del Centro Comunitario. Los hechos contradicen dicha afirmación; se pudo comprobar que **no todos los servicios cuentan con los apoyos del Comunal**, lo cuál constituye un punto débil en el Programa. La descentralización no pasa solo por una delegación de funciones sino que debe existir una adecuada articulación entre los diferentes actores involucrados en este proceso. A su vez nos encontramos con una falta de autonomía local, las estructuras locales tienen escaso poder de decisión, lo cuál dificulta la descentralización zonal.

Otro punto débil del Programa está dado por las Comisiones Administradoras. Estas Comisiones son definidas a nivel oficial como el “sostén” del Programa. En los hechos las mismas han sufrido un desgaste importante, con escaso número de miembros y débiles en cuanto a su capacidad para asumir la diversidad de tareas que se les asigna. De alguna manera **peligran las bases de este nuevo modelo de Política Social** que se

**pretende llevar adelante: la comunidad como actor principal en la solución de sus propios problemas y un transformador relacionamiento horizontal con el gobierno departamental.**

#### **II.4.2- ASPECTOS RELACIONADOS CON LA INSTITUCIONALIZACIÓN.**

*- Nivel local.*

Un primer nivel de institucionalización para la puesta en marcha de la guardería está dado por la conformación de la Comisión Administradora. En general nos encontramos con que este espacio es asumido por las Comisiones de Fomento del barrio. Estas organizaciones se encargan de todos los problemas del barrio, por lo cuál la guardería pasa a ser un tema mas a trabajar. Nos encontramos con Comisiones desgastadas -con solo dos integrantes-, otras han sido renovadas y una que ha seguido el proceso de la guardería desde su inicio. **En muchos centros la integración de las mismas, dista mucho de ser suficiente en términos numéricos y cuesta renovarlas.** Esta apreciación es confirmada en el informe de UNICEF.

Hay acuerdo en las partes entrevistadas en cuanto a la inviabilidad de incluir en su integración a beneficiarios del servicio. Algunas Comisiones señalan que el Proyecto no lo permite. Pudimos comprobar que no existe documento que respalde dicha afirmación. De hecho fue entrevistada una Comisión integrada por responsables de los menores, debido a que el grupo anterior se había desintegrado y la guardería se iba a cerrar. Esta guardería se encuentra en una zona muy carenciada, de alguna manera la solidaridad los llevó a agruparse. Han demostrado que es posible que participen los padres; tal vez se necesitarían mas recursos humanos para apoyar a este tipo de Comisiones, que se enfrentan a una tarea administrativa y a una función social que no están acostumbrados a ejercer. El informe de evaluación de UNICEF señala, que en

algunos casos las Comisiones están integradas por personas que por su situación socio-económica no se diferencian mucho de los propios usuarios del servicio.

Las Comisiones son muy heterogéneas en lo que respecta al grado de calificación de sus miembros y a la forma de trabajo. Esto hace a que la información no circule de igual manera, que existan diferentes posicionamientos frente a un mismo Proyecto. Hay Comisiones que dirigen sus esfuerzos a los problemas reivindicativos del barrio, por lo cual delegan a uno de sus integrantes para que sea el nexo con el Centro. Podríamos hablar de una participación nominal de algunos miembros, así lo señalan: “Esto no es una Comisión exclusiva de guardería, participamos mas en las plenarias, si hay que hacer alguna reparación o una fiestita que tenga la guardería”. Esto implica que no todos se encuentran comprometidos de igual forma con el Proyecto. Por otro lado hay Comisiones que han decidido ocuparse solo de la tarea de guardería y por lo tanto no solo administran sino que también participan globalmente en la propuesta. Si bien cumplirían con su función en el Proyecto, estarían descuidando los demás temas del barrio, en definitiva modificando sus objetivos, en tanto no han dejado de ser **Comisión de Fomento**. Si tenemos en cuenta que las Comisión Administradora de los Centros, constituyen el sostén del Programa se debería clarificar cuál es el Perfil de Comisiones que se requiere para alcanzar los resultados esperados. Hubo coincidencia en los entrevistados (comisiones y ETC) en cuanto a la necesidad de brindar un apoyo mayor a las comisiones.

Lo que podemos rescatar de lo planteado es que no existe capacidad institucional a nivel local que atienda los requerimiento de cada uno de los Centros, **dejándolos relativamente solos en la tarea que desarrollan**. Se debería clarificar el lugar que ocupa el CCZ en el Proyecto, ya que como señala Marcus de Melo: **no se debe confundir descentralización con fragmentación institucional**.

Con respecto a los apoyos que reciben las Comisiones, tanto técnicos como financieros, pudimos comprobar diferencias. Nos encontramos con Centros que señalan “(...) recibimos ayuda por ejemplo un tapiz, una cocina y hacemos rifas con eso.(...)cada uno de nosotros tiene conocidos o trabaja en algunos lugares”. A su vez la capacidad de presión que tiene este grupo contribuye a que reciban mayores apoyos técnicos. Las palabras de un integrante del grupo ilustran lo planteado: “Decidimos ahora, ya con años de experiencia y hasta con capacidad de maniobra porque también se da”. Esta Comisión no solo se reúne mensualmente con el ETC, sino que **también anualmente evalúan junto al ETO y el equipo del gobierno local los resultados alcanzados. La contracara de esto es encontrarnos con guarderías que desde que se iniciaron están pidiendo el apoyo del Centro Comunal.**

Un segundo nivel de institucionalización está dado por la conformación de las propias guarderías comunitarias. Según se nos indicó se han dado pasos para mejorar su perfil. Al respecto el ETC señala: \_ cambios en cuanto a requisitos para ser educador, ante se exigía solo primaria completa, en la actualidad se está pidiendo primer ciclo. En el informe de evaluación de UNICEF una maestra indicaba “los educadores no están realmente preparados para la educación” y un maestro coordinador señalaba “a veces tienen demasiadas responsabilidades docentes sin suficientes elementos”. En el referido informe también indican que las funciones que tienen que desempeñar tanto maestros como educadores son muy abarcativas. En las entrevistas realizadas una maestra nos decía que habían familias a las que no llegaban: “(...) nosotros fuimos a la casa, los buscamos, hablamos, (...) y parecía que si. Pero a esa mamá, no pudimos. (...) ahí haría falta otro apoyo, ves ese es un trabajo bien de A.S.”. El poder llegar a aquellas familias mas carenciadas, pasa muchas veces por la necesidad de que exista un trabajo técnico, para lo cuál las maestras no están preparadas.

Todos los Centros, reciben capacitación para el personal, en la que vienen técnicos pagos por UNICEF. Entre ellos: psicomotricistas, pediatras, odontólogos. El informe de UNICEF recoge un sentimiento colectivo de los educadores, el sentirse objeto de un “bombardeo de conocimientos”, a su vez el hecho de que les resulta difícil integrar en un año todo: “rol de educador, con lo de psicomotricista, pediatra, música, es como un bombardeo”. La propuesta del Proyecto, es que los educadores sean personas de la zona en la que se instalará la guardería; brindándoles una serie de talleres que contribuyan a su formación. Una maestra manifestaba, que sería necesario evaluar lo que los educadores van captando de la información recibida y adaptar ésta a los diferentes niveles de personas.(informe de evaluación de UNICEF). Se debería cuidar que en las zonas mas carenciadas los servicios para pobres no se transformaran en pobres servicios. Las guarderías podrían estar brindando un servicio diferente en términos de calidad, de acuerdo al contexto en que se encuentran. **Si bien la capacitación que recibe el personal es la misma para todos los Centros, la información no llegaría de igual forma, en la medida que existe diferencias en la calificación del personal.**

**La diferencia entre los Centros no solo se verifica por el grado de calificación de su personal, sino también en lo que hace a su infraestructura y equipamiento.** Las Comisiones entrevistadas plantean realidades muy distintas. En las guardería construida y equipada por ORT nos decían: “Yo creo que lo único que nos falta es tener una piscina”. Mientras que otros centros han sido reacondicionados a partir de casas de familias recicladas. En uno de ellos la maestra señalaba: “el comedor después de almorzar lo limpiamos, para que los niños puedan dormir”.

Hay que señalar un cierto aislamiento entre los Centros. La instancia que tienen para colectivizar la información pasa por las reuniones mensuales que mantienen en la Intendencia con el ETC. De alguna manera el sentimiento señalado es que “cada guardería trabaja lo suyo”. Lo cuál señala el riesgo de encontramos frente a un Proyecto

fragmentado, que como vimos sufre sus desdoblamientos locales. La integralidad de esta Política Pública estaría comprometida.

*-Nivel central.*

Un tercer nivel de institucionalización está dado por el grado de inserción y cobertura que tengan de la esfera pública municipal.

Como ya fue señalado, el Programa surge a nivel central, para ser aplicado en diferentes realidades locales por la propia comunidad. Es necesario aclarar que **en su diseño no existió la participación de ningún referente comunitario. De todos modos se afirma que es una propuesta participativa, en el entendido que las etapas compartidas con la organización barrial se corresponden al desarrollo y evaluación del Programa.**

El Programa Madre ha sufrido cambios significativos. En un principio se proponía cuatro líneas de trabajo “(...) intentando trabajar desde una integralidad”.(entrevista ETC), a saber: atención al niño en edad preescolar, atención primaria de salud, mujer y saneamiento básico;luego “(...) la propuesta se fue centrando fundamentalmente en atención a la primera infancia”. Nos deberíamos preguntar si la intención con la cuál nació el Proyecto, es decir trabajar desde la integralidad, no se ha perdido. Quizás la propuesta fue demasiado ambiciosa, por lo cuál a la hora de llevarla a la práctica se encontró con dificultades. Otro cambio importante que tuvo el Proyecto Madre tiene que ver con los Centros Satélites, los cuales no llegaron a conformarse; “(...) tenía que ver con un centro de atención al niño y lo que se llamaba allí como satélites, que eran otros lugares de atención por parte de mamás de la zona”.(entrevista ETC). Esta experiencia según se nos indicó, fue tomada de países latinoamericanos con otra realidad. **Fueron planteadas líneas de trabajo que quedaron en la letra del Proyecto original. Quizás esta falta de viabilidad, se encuentre asociada a dos puntos débiles**

**de la propuesta: - La ausencia en el diseño de un referente comunitario, con lo cuál se corre el riesgo de generar propuestas alejadas de la realidad.**

**- La vaguedad en la definición de las áreas geográficas en las que se aplicaría el Programa.** Si bien inicialmente se define su implementación en barrios carenciados de Montevideo, hoy nos encontramos con que “(...) hay lugares como ser el Cordón que tiene otro tipo de pobreza pero también existe”. Fue entrevistada una Comisión que atiende a chicos que vienen de asentamientos pero también a aquellos “(...) que no vienen de asentamientos pero que son de hogares con otra problemática. (...) que tengan su casa, su piso de parquee, dos o tres televisores color en la casa, pero que sean carenciados de afecto o vengan de hogares con otro tipo de problemática”. Ante este planteo nos deberíamos preguntar si el Proyecto además de haber dejado de lado algunas líneas de trabajo, también no se le estará “escapando” su principal objetivo: la atención a “sectores de pobreza crítica”.(programa general, 1990).

Podemos decir que la globalidad a la que se aspiraba en los comienzos del Proyecto se encuentra comprometida, con el consiguiente menoscabo en la eficacia.

Las Comisiones en general señalan tener una buena relación con central. La misma pasa por encuentros mensuales, en los cuales se plantean las experiencias. Integrantes del ETC señalaban que estos encuentros permitirían estar en una evaluación permanente. Hay centros a los cuales el ETC concurre, al igual que lo hacen los técnicos del Centro Comunal; concretamente fue señalado por el Centro construido por ORT, que cuentan con una Comisión consolidada. Otros Centros que se encuentran en zonas semi-rural, señalan que los técnicos de central “poco y nada vienen”, a su vez no reciben prácticamente apoyo del Comunal. **De alguna manera las zonas mas carenciadas serían las que menos apoyos reciben, tanto técnico como financiero, lo cual pone en riesgo la continuidad del Programa. Sería este un supuesto, que debería ser contrastado a través de una muestra mas representativa.**

En cuanto a la función del Equipo Técnico Central en la práctica, se expresa cierta indefinición en cuanto a su competencia. Una integrante señala: “Pienso que la función primordial es de alguna manera como la de unificador de todo lo que es la propuesta, de unificador cono de ciertos criterios(...). De alguna manera quizás, es una visión personal, yo pienso que este Programa requiere de un equipo central cumpliendo funciones de planificación, coordinación, supervisión, de alguna manera auspiciando como hilo conductor y de nexo entre los centros”(entrevista ETC.). Si bien es planteado como una visión personal, en la publicación realizada por UNICEF-IMM (Modelo de intervención socio-educativa) queda claramente explicitada la función del ETC.: planificación, promoción, coordinación, seguimiento, orientación y evaluación del Programa y de los Planes de Capacitación Permanente a nivel departamental en interacción permanente con los Equipos Sociales de los CCZ.

Fue señalado por el Equipo Técnico que el Programa cuenta con evaluaciones externas; en tanto ellos como equipo tienen dificultades para sentarse a sistematizar, lo cuál debe ser visto como una carencia importante. A su vez consideran que la información sobre el funcionamiento del Proyecto en las distintas zonas “(...) es un material que está en cada uno de los centros y quizás pueda estar también a nivel de los CCZ”. Pudimos comprobar a través de las entrevistas la carencia de información documental de que disponen algunas Comisiones y teniendo en cuenta los apoyos diferenciales que reciben de la esfera local, se hace difícil pensar que allí cuenten con esta información.

A nivel empírico se presenta lo que Marcus de Melo señala como un efecto perverso de la descentralización: “Indefinición y en ocasiones ambigüedad en lo que respecta a la definición de competencias entre las esferas del gobierno. Dicha indefinición conduce a la inercia y parálisis institucional”.

**EN RESUMEN.**

Nos encontramos frente a un Proyecto que sufre sus desdoblamientos locales. En algunos Centros la integración de las Comisiones Administradoras dista mucho de ser suficiente en términos numéricos y cuesta renovarlas. Se los deja relativamente solos en la tarea que desarrollan. Otro Centro en cambio, ya consolidados cuenta con el apoyo del equipo del gobierno local. De alguna manera las zonas más carenciadas serían las que menos apoyos reciben, tanto técnicos como financieros; este es un supuesto a contrastar a través de una muestra mas representativa.

Respecto a la capacitación del personal si bien es la misma para todos los Centros, la información no llegaría de igual forma, en tanto existen diferencias en su calificación.

**La infraestructura y equipamiento en algunos Centros dista mucho de ser suficiente, lo cuál pone en riesgo la calidad del servicio.**

No todos los Centros brindan el servicio exclusivamente a población de pobreza crítica, por lo cual **el principal objetivo del programa estaría peligrando.**

Se destaca que en el diseño del proyecto no existió la participación de ningún referente comunitario, con lo que se corre el riesgo de generar propuestas alejadas de la realidad. A su vez la ausencia de material sistematizado no permitiría un correcto análisis de las experiencias particulares.

Si bien a nivel teórico se presentan claras las competencias de los diferentes actores intervinientes en el proyecto, existen dificultades tanto a nivel Central como local para cumplirlas eficazmente.

### **II.4.3- ASPECTOS RELACIONADOS CON LA PARTICIPACIÓN.**

#### *- Captación de beneficiarios.*

De acuerdo a lo señalado por el ETC el propósito del Programa es "(...) enfatizar en aquellas personas que tienen mayores dificultades económicas". La selección de beneficiarios se realiza por medio de una pauta de ponderación, elaborada por el ETC, común a todas las guarderías. Dicha pauta (ver anexo) es trabajada con educadores y Asociaciones Civiles al inicio del servicio; de acuerdo a lo señalado por el ETC serán los encargados de analizarla. En algunos centros, a esta instancia de selección se suma la maestra coordinadora, son los que dicen contar con el apoyo del Comunal. Encontramos un caso en que hasta el año pasado era solo la Comisión Administradora quien realizaba la selección, no utilizando la pauta de ingreso. "(...) entraba todo el que quería porque teníamos lugar (...). Yo a veces decía mirá esta chiquilina tiene que entrar por tal y tal cosa, eso me respetaban pero no era una instancia en conjunto."(entrevista maestra interna). Expresa que este año al renovarse la comisión, se trabajó en conjunto con el ETO, utilizando la pauta de ingreso. "Ahora es diferente y ha dado resultado porque los chiquilines están casi todos".

Queda planteada la falta de control en lo que hace al instrumento utilizado para la selección de beneficiarios, así como también en los actores que deberían realizarla. A su vez al no contar con apoyo técnico, se correría el riesgo de trabajar esta instancia sin el profesionalismo necesario.

La pauta de ingreso tiene grandes variables, como ser: composición del núcleo familiar, ingresos, ocupación de los responsables del niño, datos de la vivienda, entre otras. En la entrevista mantenida con el ETC se nos proporcionó la ficha de solicitud, no las ponderaciones-al no tener esa información fotocopiada-. Señalando que constituye un porcentaje importante del puntaje la situación de: hacinamiento, ingreso del núcleo

familiar y si los padres se encuentran trabajando o piensan trabajar. “Se trata de que sea una vía para que la mujer vaya a trabajar”.(entrevista ETC). “Porque esto es para padres y madres que trabajan”.(entrevista Comisión Administradora). Es decir que la población objetivo del Programa estaría integrada por aquellas familias que tienen un trabajo. Es necesario aclarar que los beneficiarios aportan una cuota mensual, que varía de acuerdo a la realidad de cada Centro. El monto lo establece cada Comisión Administradora; de acuerdo a las entrevistas realizadas el mismo se sitúa entre los setenta y cien pesos. Si bien podríamos decir que la cuota no es elevada, teniendo en cuenta todos los servicios que brinda la guardería al niño, deberíamos preguntarnos si los sectores más carenciados pueden cubrirla. No debemos de olvidar que este Programa se enmarca en un contexto nacional que plantea una difícil situación laboral. En los últimos años se ha evidenciado un desempleo creciente y un aumento en el trabajo informal en el país. Frente a esta coyuntura, resulta un tanto contradictorio pensar un Proyecto dirigido a familias de extrema pobreza, que pondere el trabajo y una cuota como requisitos para brindar el servicio. “(...) si tenemos padres que aportan y otros que no quieren aportar, a veces hay que tomar medidas como las que tomamos nosotros. (...) padres que se atrasen tres meses, el botija queda afuera. (...) el otro día el grupo central lo estuvo leyendo y dijo que estaba bien”. (entrevista Comisión Administradora). Continuando la lectura de los criterios de selección otra Comisión expresaba: “(...) primero que esté en alto riesgo, después ver las posibilidades económicas para las necesidades de la guardería (...)”.

Si bien las Comisiones Administradoras entrevistadas afirman que el servicio estaría llegando a los más carenciados, a su vez consideran que “no a todos”. Sería necesario evaluar a que población se llega realmente, a que población responde la oferta del servicio. **Se podría estar dando el fenómeno que según algunos científicos sociales se da con las Políticas Focalizadas a sectores de extrema pobreza: el “corrimiento”**

**hacia otros sectores.** Al respecto el informe de evaluación de UNICEF señala: “En general se plantean dificultades para llegar a la población mas carenciada”.

- Espacios e incentivos.

En general todas las partes entrevistadas manifestaron que cuesta mucho llegar a los padres, movilizarlos, atraerlos. El proceso de integrar a los padres no es inmediato y éste comienza en la mayoría de los casos involucrándose en tareas de limpieza y mantenimiento. Algunos padres logran trascender esta etapa, mientras que otros se quedan en ella. Si bien esta instancia de participación sería un indicador de cierto grado de compromiso frente al centro, las intenciones del Proyecto son mucho mas amplias.

Olson señala que las personas no participan al menos que exista algún tipo de incentivo o mecanismo de presión. En cierta forma a lo largo de las entrevistas se fueron presentando situaciones que corroboran esta afirmación. Nos encontramos con una Comisión Administradora que junto a los educadores elaboró un reglamento de funcionamiento. Una de las partes del mismo está referido a la participación de los padres y a las “sanciones” a aplicar en el caso de no cumplimiento. Han establecido mecanismos de presión que lleva a que los padres participen, como por ejemplo: existe una lista que indica el día en que cada madre debe hacer la limpieza del Centro, se realiza una reunión mensual de carácter obligatorio en la cuál se pasa un cuaderno de firmas para controlar la asistencia. Esta Comisión señala: “Acá participan todos los padres, es obligatorio”. Esta instancia es para “(...)saber como funciona la guardería y como van las cosas(...), cuales son las actividades que van a haber en cultura.(...) ellos aportan muchas ideas”. En cambio otras Comisiones señalan la poca participación de los padres como un elemento que les preocupa. Una maestra expresaba: “Hay como una fuerte carga de baja autoestima en general y un yo que voy a hacer (...). También entender que ellos pagan y nosotros tenemos que hacemos cargo de las cosas, un para qué están los maestros”.

Los mecanismos para participar o incentivos quedan librados a la creatividad de cada Centro, lo cuál determinaría diferentes espacios de participación de los padres. **En general se verifica una participación nominal**, es decir asisten a eventos puntuales, como ser: una reunión, una fiesta, una jornada de limpieza. No se estarían generando mecanismos para alcanzar otro tipo de participación. “(...) la participación está costando en todos lados, nadie tiene ni ganas, ni tiempo, ni sabe ni como, ni formas para participar”(entrevista Comisión Administradora). Se presenta constante a lo largo de las entrevistas, este sentimiento de no saber como llegar a la gente, para lograr integrarla.

La participación debe ser entendida en un sentido amplio, que abarque no solo la colaboración frente a eventos puntuales, sino también la organización, el desarrollo individual y grupal, que implique un involucramiento de los beneficiarios en diferentes espacios de decisión. De alguna manera no se ha logrado generar condicionantes institucionales que promuevan este sentido de la participación. El informe de evaluación presentado por UNICEF, revela la falta de tiempo o de capacidad de algunas comisiones para dedicarse a trabajar en el tema de la participación de los padres.

Sería interesante revisar porqué los beneficiarios no participan en las reformulaciones del proyecto, a la hora de tomar decisiones, en la fase de elaboración de propuestas. Quizás el brindarles esta instancia favorecería su integración a la vida del Centro. Lograr una mayor horizontalidad en los espacios que se establecen, en el entendido (tal como lo establece el Proyecto), que es la comunidad en sentido amplio quién debería hacerse cargo de su problemática. Todas las partes coinciden en que “(...) falta ese trabajo, el poder trascender hacia el resto de la comunidad, involucrar al resto, ahí es donde se quedan”(entrevista ETC). “(...) Pensamos que los padres deberían tener una participación mas directa”(entrevista Comisión Administradora).

De alguna manera, aparece como muy difícil romper con una línea de Política Social asistencialista, verticalista. No basta con que exista la voluntad del Municipio de

querer llevar adelante una nueva forma de relación con la sociedad civil, sino que intervienen múltiples factores. Entre los cuáles podríamos mencionar: un necesario apoyo material y humano(técnico, político y de trabajo en general). Nuevamente aparece el tema mencionado en la evaluación del CLAEH: “Bajo el supuesto de que las Comisiones son autogestionarias se las ha dejado relativamente solas”.

## **EN CONCLUSIÓN.**

La selección de beneficiarios se realiza por medio de una pauta de ponderación, común a todas las guarderías. El análisis de la misma la realiza el ETO junto a la Comisión Administradora; algunos Centros cuentan con la colaboración del maestro coordinador. Un punto débil del Programa es la **falta de control sobre este instrumento**, no asegurar un acompañamiento en esta instancia implicaría el riesgo de trabajar sin el profesionalismo necesario. A su vez **existen determinados requisitos que ponen en duda que el Proyecto esté logrando llegar a la población objetivo: familias de extrema pobreza**; señalan que los responsables de los niños tienen que estar trabajando, también existe una cuota mensual que deben abonar. Una carencia importante es la **ausencia de un sistema de registro** que permita el seguimiento sistemático de la población objetivo del proyecto.

**El tema de la participación de los padres queda librado a la creatividad, tiempo y capacidad de cada Comisión.** En general es una función en la que no se ha logrado profundizar, enfrentándonos en la mayor parte de los casos a una participación nominal de los beneficiarios. A su vez no se instrumentan espacios que los involucren mas directamente, no participan en las reformulaciones del Proyecto y la mayoría de ellos ni si quiera participa en la planificación de actividades del Centro. **Deberíamos**

**preguntarnos que mecanismos -si es que existen- se están utilizando para dejar de lado el asistencialismo.**

### **III. SECCIÓN CONCLUSIVA.**

El Proyecto “Nuestros Niños” se inscribe en la estrategia de descentralización -particularmente en el área social- que se propone llevar adelante el Municipio. El gobierno departamental expresa la voluntad de “(...) **promover la participación ciudadana en los ámbitos locales, fortalecer las organizaciones sociales e instancias comunitarias de base territorial (...) crea condiciones muy favorables para el desarrollo del proyecto**”.(Programa General “Nuestros Niños”, p.20, 1990).

El Programa está dirigido a movilizar las capacidades de los miembros de la comunidad para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus niños y familias. **Se orienta a los grupos sociales más afectados en sus condiciones de vida.**

**La gestión del servicio se plantea en base a una articulación de acciones entre estructuras gubernamentales y la sociedad civil.** Supone una forma diferente de planificación, instrumentación de las acciones, evaluación y supervisión de la tarea. **En remplazo de los tradicionales niveles jerárquicos aparecen conceptos tales como: participación, horizontalidad, especificación de roles.**

En estos términos se plantean las intenciones del Proyecto.

La información recogida en el trabajo de campo, nos permite afirmar que ciertas intenciones teóricas formuladas en el Proyecto, estarían aún lejos de efectivizarse en la práctica.

A nivel oficial se señala que la descentralización y participación constituyen los pilares de este Proyecto. **No podemos decir que este Proyecto es descentralizado.** El proceso de descentralización no pasa solo por una delegación de funciones, sino que debe existir una adecuada articulación entre los diferentes actores intervinientes. Los CCZ que constituyen la expresión descentralizada del Municipio en el territorio, no

ocupan un rol protagónico en el Proyecto. La articulación de algunos Centros Comunitarios con el CCZ es prácticamente inexistente. A la hora de tomar decisiones recurren a Central, las coordinaciones y evaluaciones son con Central y en la mayoría de los casos este trabajo no lo continúa el CCZ a nivel local. Apoyados en esta constatación y en la información recogida en las entrevistas, elaboramos la siguiente *hipótesis*, que deberá ser contrastada a través de una muestra mas representativa:

Se plantea a nivel oficial el rol protagónico que debería jugar el Equipo Social del Centro Comunal. **El escaso poder de decisión de las estructuras públicas locales así como la falta de capacidad para manejar la multiplicidad de temas del zonal, provoca que los apoyos lleguen a los Centros Comunitarios que cuentan con Comisiones Administradoras Consolidadas.**

Las Comisiones Administradoras y ETO realizan funciones para las cuales no están preparados; están a cargo del Programa de Promoción comunitaria y de la selección de la población beneficiaria. Estas instancias deberían contar con el apoyo y seguimiento sistemático de un técnico. La captación de beneficiarios se realiza a partir de un llamado abierto al barrio. **La ficha de ingreso no sería un instrumento suficiente para asegurar que realmente el servicio está alcanzando a los mas necesitados.** Algunas Comisiones señalan que hay familias a las que no logran llegar. Además existe una cuota mensual que debe abonar el beneficiario, la misma podría actuar como obstáculo para que la población carenciada demande el servicio.

Las Comisiones tienen dificultades para llegar a la comunidad y a los responsables de los niños. La participación de los beneficiarios es en la mayor parte de los casos nominal, es decir concurren frente a una actividad concreta. **Por lo tanto el Programa no ha logrado totalmente uno de sus objetivos: llegar a las familias y a la comunidad integrándolos a la vida del Centro.** Se necesitaría de un trabajo mas sistemático y generar incentivos para que los padres se integren a las instancias de

planificación de actividades del Centro. A su vez es necesario reflexionar sobre el perfil de las Comisiones Administradoras. En general cuentan con pocos miembros, cuesta renovarlas, en general son Comisiones de Fomento del barrio por lo tanto tienen múltiples temas que atender. Se debería brindar mayores apoyos a aquellos Centros que cuentan con Comisiones poco consolidadas, ya que las mismas según afirma el ETC constituyen el “sostén” del Programa. Teniendo en cuenta las características de algunas Comisiones planteamos la siguiente *hipótesis*:

**El Proyecto plantea entre sus objetivos incorporar a la comunidad y familia beneficiaria en su gestión; la falta de legitimidad de los agentes locales que lo impulsan en términos de su capacidad para llevarlo a cabo, arraigo en la zona y consolidación, no permitirían generar mecanismos que impulsen a la participación.**

Por lo tanto vemos que la relación descentralización-participación no es un nexo inmediato. Se deben presentar otros factores. En base a lo expuesto elaboramos una tercera *hipótesis*: **Para que un programa social se incorpore a la vida local debe ofrecer otros incentivos además del propio servicio focalizado, tales como: prestigio social, estímulos para una integración ampliada, incentivos recreativos y hasta económicos.**

Un Proyecto gestionado por la comunidad no implica una simple derivación de funciones, sino que se debería atender a las diferentes lógicas y ritmos de los actores, generando las estrategias adecuadas para enfrentar las posibles limitaciones. El rol del Municipio no puede limitarse a la supervisión del servicio, sino que debe implicar una reflexión crítica sobre cada experiencia, para lo cual es necesario contar con una instancia de sistematización. Dicha instancia permitiría rever prácticas, coordinar acciones generar mecanismos para apoyar a los Centros que mas lo necesitan.

Quisiéramos culminar con una reflexión de Gianotten y De Wit. **Ya no es oportuno el activismo de los talleres de elaboración de materiales**

didácticos, de folletos, boletines, etc. Ya no es oportuno correr detrás de la gente pobre para que se organice en comités, en cooperativas, en asociaciones, en empresas comunales, etc. ¿Por qué no podemos darnos el tiempo para hacer una reflexión crítica y audaz de nuestra propia práctica? <sup>(19)</sup>

## **ANÁLISIS INFORMACIÓN SECUNDARIA.**

Fueron estudiados los siguientes documentos, proporcionados por el personal de la Intendencia y de UNICEF.

- Programa General “Nuestros Niños”, Servicios Básicos Integrados. Plan de Acción-Plan de Operaciones, 1990.
- Proyecto “Nuestros Niños” IMM-UNICEF. Propuesta Curricular Base, 1992.
- Evaluación del Proyecto realizada por el CLAEH, 1993.
- Investigación de impactos en la población infantil involucrada, realizada por la A.S. Graciela Plá, abril 1996.
- Revista DELAMANO con el Programa “Nuestros Niños”, 1º Encuentro hacia una Pedagogía participativa, 5 y 6 de octubre de 1996, IMM.
- Informe de Evaluación del Programa “Nuestros Niños” para la oficina de UNICEF en Montevideo y la División de Promoción Social, Departamento de Descentralización de la IMM , realizada por la Socióloga Cristina Pena, mayo 1997.
- Publicación IMM-UNICEF 1997. Modelo de Intervención Socio-Educativa en el marco de una Política de Descentralización y Participación Ciudadana. Programa “Nuestros Niños”.
- Los Montevideanos y las políticas de la solidaridad. Acciones municipales y participación social. Publicación IMM, 1996.

**BIBLIOGRAFÍA.**

1. José Arocena: Políticas Sociales desde la Sociedad Civil, en revista Prisma N°3, 1994, p. 21.
2. Adolfo Pérez Piera: Hacia la transformación del régimen local uruguayo, en Cuadernos del CLAEH N° 45-46, 1988, p. 74.
3. Marcus André Melo: Federalismo e Políticas Sociales, as vicissitudes da descentralizaçao, en Desafios de la Seguridad Social, compiladores C.Filgueira, C.Midaglia, Jens Petersen-Thunser, 1997.
4. José L. Coraggio: Las dos corrientes de descentralización en América Latina, en Cuadernos del CLAEH N° 56, 1991, p. 71.
5. M. Lombardi, J. Papadópulos: Descentralización y Desarrollo Local, en Cuadernos del CLAEH N° 45-46, 1988, p. 19.
6. J. Arocena: Discutiendo la dimensión local, en Cuadernos del CLAEH N° 45-46, 1988, p. 10.
7. J. Arocena, *Ibidem*, p. 15.
8. J. L. Coraggio: Poder local y poder popular, en Cuadernos del CLAEH N° 45-46, 1988, p. 103.
9. J. Arocena: en Cuadernos del CLAEH N° 45-46, 1988, *op.cit.*, p. 9.
10. Evans Peter: The State as Problem and Solution, Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change, in The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State, org. Haggard S. and Kaufman R., 1992, p. 177. De. Princeton University, New Jersey.
11. J. L. Coraggio: en Cuadernos del CLAEH N° 45-46, 1988, *op. cit.*, p. 116.
12. J. Arocena: en Revista Prisma N° 3, 1994, *op. cit.*

13. Olson: La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos, 1992, p.11-26.

14. Raúl Boschi: Seminario “Oportunidades e límites da Sociedade Industrial Periférica, O caso do Brasil”, Stanford-Berkeley Joint Center for Latin América Studies, 1983, Instituto Universitario de Pesquisas do Río de Janeiro.

15. E. Nunes, P. Jacobi: IV Encontro anual da Associação Nacional de Pos-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais; “Movimientos populares urbanos, participación y democracia”, Rio de Janeiro, 1980.

16. H. F. Faingold - J. M. Busquets: Políticas públicas sociales: un examen no exhaustivo de algunas opciones en el debate, en Cuadernos del CLAEH N° 62, 1992.

17. Paul Pierson: When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change, en revista World Politics, vol. 45, N°4, Jolms Hopkins University Press, 1993, p. 598.

18. Carmen Midaglia: Reforma de Estado-Una Perspectiva de Análisis Alternativa, en revista Fronteras, N°1, 1995.

19. Varios autores: Educación popular en América Latina. La teoría en la práctica, La Haya, CESO. Paperback, N°4, 1988. Ver artículo de Gianotten y De Wit.