UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

Las relaciones entre el estado y la sociedad civil para la gestión de políticas públicas:
el caso del plan CAIF

Romina Venturiello
Tutora: Dorelí Pérez

2017

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 3

JUSTIFICACIÓN 4

METODOLOGÍA 5

OBJETIVOS 6

CAPÍTULO UNO: PRESENTACIÓN DE LAS CATEGORÍAS ANALÍTICAS 7

CAPÍTULO DOS: DESCRIPCIÓN BREVE DE LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN 12

CAPÍTULO TRES: INCIDENCIA DE LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL EN LA IMPLEMENTACION DEL PLAN CAIF 18

CAPÍTULO CUATRO: ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS 22

REFLEXIONES FINALES 29

ALGUNAS APRECIACIONES DESDE EL TRABAJO SOCIAL HACIA LAS TENSIONES ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PLAN CAIF 31

BIBLIOGRAFÍA 34

Introducción

El siguiente documento es el proyecto de tesis de grado de quien suscribe, enmarcado en la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República). En él se abordarán las relaciones entre el Estado y la sociedad civil para las políticas públicas: el caso de Plan CAIF, para lo que se presentarán las categorías analíticas fundamentales: Estado, sociedad civil y políticas sociales.

Por otra parte, resulta pertinente realizar una presentación y breve descripción del Plan CAIF, ya que se abordará su implementación a partir de la relación Estado-sociedad civil, que tiene fortalezas y debilidades, y que, además, tiene influencia directa en la implementación de las políticas sociales.

En el documento se responderán principalmente dos interrogantes: ¿qué tensiones y desafíos se pueden encontrar en la implementación política a partir del cambio en la matriz de protección social, principalmente en el período 2005-2015? Y, en relación al rol de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de los centros CAIF, ¿qué tensiones y desafíos pueden visualizarse en la actualidad?

Estas preguntas tendrán respuesta a partir de entrevistas que se realizarán a distintos participantes del Plan, como profesionales y técnicos. Asimismo, también se efectuarán entrevistas a algunas autoridades del Plan, no solo de la actualidad, sino también de su etapa fundacional. Se finalizará con reflexiones vinculadas a los resultados obtenidos a partir de las entrevistas y de las fuentes documentales con el ejercicio profesional actual en la implementación de las políticas sociales.

Justificación

Para abordar el tema seleccionado para el trabajo, es pertinente que se utilicen como categorías principales, Estado, Sociedad Civil y Políticas Sociales.

Se destaca la importancia de ubicar en el contexto socio histórico al Estado para lograr visualizar si este permite o no que organización de la sociedad civil tengan mayor o menor participación. Se abordará durante todo el documento la relación entre el Estado y la Sociedad Civil en Uruguay y su incidencia en la implementación de las Políticas públicas.

¿Por qué se considera importante el análisis de esta relación?

Históricamente esta relación ha sido atravesada por múltiples desafíos y tensiones. Adquiriendo principal relevancia en Uruguay principalmente en la etapa reformista de los 90, donde se consolidó un Estado social de tipo híbrido que se mantiene hasta el presente (esto continúa actualmente pese al conjunto de reformas sociales promovidas por el gobierno de izquierda). Es aquí cuando la sociedad civil pasa a ser fundamental, principalmente a partir de la década de los 80, adquiriendo paulatinamente una participación muy activa.

Es en esa época que la propuesta neoliberal tendió a la tercerización de los proyectos sociales, con participación de distintos actores en el abordaje del campo social

Según Midaglia y Antía, el modelo de desarrollo que se instaló en la década de los noventa se orientó al mercado, mostrándose incapaz de dar respuestas a los problemas sociales presentados por la crisis económica.

Por lo expuesto, es que se desarrollaron y reformularon un conjunto de programas y proyectos diseñados para abordar problemas sociales, especialmente programas dirigidos a dos de los grupos más vulnerables, niños y jóvenes.

El Plan CAIF surge en ese contexto (1988), producto de la expansión del espacio público no estatal, articulándose el Estado con la sociedad civil, que aún era débil, principalmente en el área de la coordinación intersectorial, la descentralización y la organización y movilización de la comunidad (Zaffaroni, 2015)

Si bien en un primer momento la política tiene objetivos específicos, focalizados a determinado grupo poblacional, como refiere Zaffaroni (2015), en la actualidad el plan "asume una visión multicausal del fenómeno de la pobreza en la infancia y propone una estrategia de carácter integral e intersectorial para abordarla a través de un conjunto de acciones complementarias en las áreas de la salud, la nutrición, la educación, el

fortalecimiento familiar y la participación comunitaria" (p.97), si bien se prioriza a la población más vulnerable apunta a generar "movilización social" involucrando actores públicos y la sociedad civil.

El interés por abordar este tema deviene de las distintas interrogantes que se generan a medida que visualiza la relevancia que tiene la relación Estado Sociedad Civil y su vigencia más allá de los cambios en el modelo de protección social.

Principalmente, se destaca la incidencia de esta relación en el desarrollo de las políticas públicas dirigidas hacia la primera infancia.

Asimismo, no solo resulta importante poder visualizar la incidencia de ésta relación en la implementación de las políticas públicas, sino que es fundamental poder relacionarlo con el ejercicio profesional. Destacándose como los cambios socio-históricos producen desafíos para el Trabajo social, exigiendo una adaptación en su rol despojándose de la práctica tradicional.

Metodología

Para la investigación resulta relevante realizar un diseño metodológico de carácter cualitativo, donde "los datos se producen a partir de unas pocas ideas y conceptos teóricos básicos, generales y sustantivos, apoyados en una consistente argumentación epistemológica, los cuales se van nutriendo a medida que la investigación avanza" (Sautu; 2003; 67).

Esta metodología permite comprender los procesos, considerando principalmente a los actores involucrados, y claramente sus apreciaciones sobre el mismo.

Las principales estrategias para producir datos en la investigación cualitativa son la entrevista y la observación participante y no participante; estas son fuentes primarias. (Sautu; 2003).

En el trabajo se utilizarán primordialmente las entrevistas abiertas y las semi estructuradas. Siendo éstas primordiales para recabar la información necesaria para el trabajo. Las entrevistas se realizarán a distintos participantes del plan, profesionales y técnicos, y a algunas autoridades del mismo, no solo personas que están vinculadas en la actualidad, sino que lo han estado en los orígenes de su implementación.

Se utilizarán también como complemento del análisis de las entrevistas fuentes documentales y se realizará una revisión bibliográfica sobre la temática.

Objetivo General

Indagar acerca de la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, y en la implementación de políticas de primera infancia, el caso del Plan CAIF.

Objetivos específicos

Indagar acerca de los distintos elementos que actualmente componen la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, para la gestión de proyectos sociales.

Investigar acerca de las tensiones y los desafíos que se presentan en esta relación.

CAPÍTULO UNO: Presentación de las categorías analíticas

Con el objetivo de enmarcar el trabajo, es oportuno presentar brevemente las categorías analíticas a utilizar, que refieren a la importancia de la relación entre el Estado y la sociedad civil. Se realizará un breve recorrido histórico de cada una de ellas, de modo que se visualice el vínculo que mantienen.

De forma sucinta se expondrá un concepto de *Estado*, una de las categorías fundamentales en el trabajo, y de cómo las modalidades que este ha adoptado influyen directamente en su relación con la sociedad civil. En este sentido, si se adopta una definición tradicional, se puede decir que el Estado se caracteriza por apropiarse, en un territorio dado, el monopolio legítimo de la coacción física (función coactiva), "[…] desarrollando otras tres funciones, productiva, reguladora y social" (Filgueira et al., 2003, p. 179). Si bien estas son sus funciones principales, dependiendo del momento en que se encuentre el Estado, todas son igualmente importantes.

Si se consideran los aportes de los autores, se puede decir que el Estado uruguayo está caracterizado por un desarrollo temprano de las estructuras de bienestar, habiendo construido desde la época Batllista una matriz universalista y estratificada de políticas que se han orientado a que el mercado no participe en ellas. De hecho, se destaca que el Estado de bienestar implica una responsabilidad para asegurar mínimos básicos de protección social. Estos entran en crisis, como se menciona más adelante, en la década de los setenta (Andersen, 1993).

"Los altos niveles de desarrollo y bienestar que Uruguay alcanzó durante la primera mitad del siglo pasado fueron el resultado de una articulación virtuosa entre el modelo de desarrollo, Estado de bienestar y estructuras sociales" (De Armas, 2009, p. 41).

Según De Armas (2009), Uruguay fue, en comparación con las economías centrales, una de las sociedades más desarrolladas hasta mediados del siglo pasado. El Estado, el mercado y la familia tenían un acople casi perfecto que fue desarticulándose a partir de la década de los sesenta.

De todas formas, las transformaciones no fueron tan bruscas como en otros países de la región: si bien se comenzó a habilitar un repliegue estatal, nunca se llegó a un Estado minimalista y privatizado, como en otros países de América Latina (Filgueira *et al.*, 2003).

Las políticas sociales, que hasta ese momento aseguraban la protección frente al riesgo social, comenzaron a mostrarse cada vez más ineficaces para proteger a los individuos

frente a las nuevas y diversas fuentes del riesgo social (De Armas, 2009). La sociedad asistió a políticas de distribución monetaria focalizada (por la crisis) y pasó luego a un sistema complejo en que esas políticas se articularon y dieron acceso a prestaciones universales, como los planes de capacitación y trabajo o la extensión de las asignaciones familiares a los hogares sin empleo (Midaglia y Antía, 2011).

Tal como expresan las autoras, en marzo de 2005, se inaugura por primera vez en la historia de Uruguay un gobierno comandado por la izquierda política, en un contexto pautado por elementos altamente negativos. Claramente, "ese marco condicionó fuertemente las acciones desarrolladas en todos los campos y, en particular, las políticas de protección social" (Midaglia y Antía, 2011, p.25).

"Se introdujo una serie de cambios en las políticas sociales que reformularon la pauta universalista de protección, ya sea a través de la inauguración de nuevos programas estrictamente focalizados hacia grupos vulnerables, o incorporando medidas específicas de esa naturaleza, pero en servicios que continuaban ofreciendo bienes al conjunto de la población. A su vez, se promovió la incorporación de actores de la sociedad civil en la instrumentación de prestaciones sociales y, en algunas ocasiones, en el diseño o rediseño de ellas, lo que originó un ligero proceso de tercerización de servicios públicos." (Midaglia *et al*., 2009, p. 17)

Asimismo, comienza en ese momento una nueva etapa respaldada en un referente ideológico distinto al paradigma que concibió una institucionalidad parcialmente privatizada, con participación de distintos actores en el abordaje del campo social. Sin embargo, la articulación público-privada para la implementación de políticas sociales continuó su vigencia (Paulo y Pérez, 2015).

En la etapa reformista de los noventa se consolidó un *Estado social de tipo híbrido*, que se mantiene hasta el presente pese al conjunto de reformas sociales promovidas por el gobierno de izquierda. Con relación a esto, resulta pertinente conceptualizar la sociedad civil, pues pasa a ser fundamental, principalmente a partir de la década mencionada:

*"*Por sociedad civil se entiende la esfera de las relaciones sociales no reguladas por el Estado, entendido restrictivamente y casi siempre también económicamente como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo […] con la noción restrictiva de Estado como órgano de poder coactivo, que permite la

formación y asegura la permanencia de la gran dicotomía, aparece el conjunto de las ideas que acompañarán el nacimiento del mundo burgués". (Bobbio, 1991, p. 2)

Continuando con los aportes del autor, se puede afirmar que la sociedad civil es el conjunto de relaciones que no se regulan por el Estado y, por lo tanto, todo aquello que no entra dentro de la órbita estatal. Además, manifiesta que es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos de distinta índole, sean económicos, sociales, ideológicos, religiosos, etc., que las instituciones estatales tienen el deber de resolver o a través de la represión o de la mediación (Bobbio, 1991).

Si se consideran los aportes de Rabotnikof (2001),[1] vemos que la sociedad civil está caracterizada por cuatro puntos:

- Mantiene una relación tensa con el Estado, ya que en algunos contextos se la identifica directamente con el anti-Estado o en el marco del adelgazamiento del Estado, en tanto afirmación de nuevas formas de coordinación social como ámbito alternativo.
- Establece una relación también problemática con los partidos y el sistema político, ya sea por ser una alternativa para hacer política o porque las mediaciones institucionales y canales de comunicación entre organizaciones de la sociedad civil y esfera política resultaron difíciles en casi todos los contextos.
- Lleva a reconocer la necesidad de contar con un marco conceptual que dé cuenta de las nuevas formas de acción colectiva, de las redefiniciones de fronteras entre los ámbitos público y privado, y de la emergencia de una nueva sensibilidad hacia la política. La sociedad civil, a pesar de las imprecisiones conceptuales y de la sobrecarga de expectativas, es, en muchas de nuestras sociedades, una señal de identidad político-cultural.
- El término también alude a una realidad infinitamente compleja, desigual y heterogénea, que recubre poderes, intereses, identidades y exigencias plurales y contradictorias.

"Los procesos de reforma social promueven la idea de resurgimiento de una sociedad civil naturalmente solidaria e inhibida para expresarse en el pasado por causa de la presencia distorsionante del Estado en el campo social" (Midaglia, 2000, p.21).

[1] Recuperado de: <www.nuso.org/media/articles/downloads/2941_1.pdf>.

El nuevo enfoque sobre la relación Estado-sociedad civil se caracterizó por un fuerte cuestionamiento del rol estatal como único actor capaz de tomar decisiones, lo que habilita a la emergencia de nuevos subsectores para la provisión de los servicios sociales (Paulo y Pérez, 2012). Entonces, el rol de la sociedad civil pasa a ser fundamental en el proceso de desconcentración y descentralización estatal, en conjunto con la cofinanciación de las políticas sociales, es decir, se expande el espacio público no estatal.

De todas formas, algunos autores refieren al término *sociedad civil* y otros al de *tercer sector*, si bien a continuación se expondrán brevemente ambos términos: a lo largo del presente trabajo se utilizará el término *sociedad civil*.

Como se hizo mención, para algunos autores la sociedad civil es un tercer sector, refiriéndose con este término al conjunto de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro que tienen autonomía frente al Estado y al mercado. Además, señalan que la sociedad civil tiene la capacidad de asumir roles de los que ni el Estado ni el mercado pudieron hacerse cargo (Paulo y Pérez, 2012).

Así, Montaño (2003) sostiene que el crecimiento del tercer sector no constituye un fenómeno aislado ni es la compensación por el alejamiento estatal de las respuestas frente a las secuelas de la cuestión social. Se trata, en definitiva, de un fenómeno integrado, complementario, como parte del mismo proyecto neoliberal que reduce el papel del Estado en la intervención social y redirecciona su modalidad de acción; además, crea una demanda lucrativa para los servicios privados y estimula, finalmente, la acción voluntaria y filantrópica de un tercer sector dócil y supuestamente sustantivo de la acción estatal (Montaño, 2003). En el mismo sentido, *la matriz de protección de Uruguay se caracteriza por haberse constituido tempranamente y con perfil universal* (Paulo y Pérez, 2015).

Cabe mencionar que las políticas sociales llevadas a cabo en el país comienzan a sufrir cambios a partir del año 2005, hecho que se da principalmente por el cambio de gobierno. Según Midaglia y Antía (2011), el modelo de desarrollo que se instaló en la década de los noventa se orientó al mercado, mostrándose incapaz de dar respuestas a los problemas sociales presentados por la crisis económica. Por lo expuesto anteriormente se puede decir que se inauguraron y reformularon un conjunto de programas y proyectos diseñados para abordar problemas sociales, especialmente programas dirigidos a dos de los grupos más vulnerables: niños y jóvenes.

Tal como lo refieren Castillo y Milanessi (2014), actualmente han sido numerosos los cambios en las políticas sociales destinadas a la infancia, en razón de lo cual debe señalarse la creciente importancia de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la prestación de los servicios sociales. *La participación de estas organizaciones en la prestación de servicios es especialmente significativa en la infancia, marcando el desarrollo en el área, la mayoría de corte focal. Es en ese momento que el plan de centros de atención a la infancia y la familia (CAIF) adquiere una fuerte impronta de atención a través de OSC.* (Castillo y Milanessi, 2008).

El Plan CAIF fue creado con un objetivo en particular: el abordaje socioeducativo y comunitario, no solo para los niños y niñas que lo integren sino también para sus familias. Su origen proviene del vínculo entre el Estado y la sociedad civil (Oberti, 2008)

*"*Cabe recordar que hacia la mitad del siglo pasado, el Uruguay era un país con avances significativos en políticas universales y mayor integración social. Hacia los años sesenta se inicia un progresivo declive de este escenario social producto del deterioro de un modelo industrialista y redistributivo de desarrollo que después de la segunda guerra mundial ya no resultaba eficaz […]". (Cerrutti *et al*., 2014, p. 7)

Para Cerrutti *et al.* (2014), desde fines de los años setenta y especialmente en la década de los años ochenta, "en un contexto de retiro estatal, la pobreza fue instalándose como una nueva cuestión social, acentuándose este proceso en los noventa bajo los efectos del modelo neoliberal" (p.7). "Las organizaciones de la sociedad civil pasan a ser un actor estratégico en la política de reducción o transferencia de funciones estatales hacia el ámbito social, lo que se expresó básicamente en el incremento de contratos y licitaciones convocadas desde el Estado para la cogestión de políticas públicas" (Laurnaga, 2000, p.17).

Surgen, hacia los noventa, las llamadas "reformas de segunda generación, con el objetivo de resolver desde la institucionalidad los problemas generados en ámbitos antes protegidos, como la salud, la previsión social, la educación, la seguridad pública, etc.(…) En dicho período tuvieron lugar un conjunto de reformas sociales de carácter heterogéneo que dieron lugar a una matriz híbrida o mixta,(…) en la que convivían políticas sociales universales con políticas focales, sectoriales e integrales a cargo del Estado y de la sociedad civil y, en menor medida, del mercado, fenómeno que se mantiene hasta la actualidad" (Cerrutti *et al.*, 2014,p.8).

Por otra parte, según De Martino (2014), “desde hace ya unas décadas, las políticas de protección a niños y adolescentes han reformulado su discurso a lo largo y ancho del continente, y es evidente también que la infancia y la adolescencia han ingresado en las agendas políticas de la mano de la Convención Internacional de los Derechos del Niño” (p.59). Además, destaca que “las representaciones sobre la infancia y la adolescencia impactan en los cambios de las políticas públicas dirigidas a ellas. [Por esta razón], tanto la definición de infancia como de sus representaciones se han tornado intrínsecamente complejas, lo que podría expresarse en las dificultades encontradas para definir un patrón de protección social y programas y servicios acordes a nuevas realidades.”(p.64)

CAPÍTULO DOS: Descripción breve del plan, sus trasformaciones y su situación actual

Una de las primeras cuestiones a tener en cuenta es el hecho de que el contexto de surgimiento del Plan coincide con un momento clave para atender una de las principales problemáticas de América Latina: el cuidado de las personas dependientes en una época paupérrima para toda la región. Igualmente, el Plan CAIF ha ido cambiando desde sus orígenes, dado que en un principio su objetivo fue

“[…] mejorar la cobertura y la calidad de la atención de los programas sociales que atienden a la población en condiciones de pobreza crítica, mediante el desarrollo de estrategias y metodologías innovadoras de atención al niño, la mujer y la familia” (Zaffaroni y Alarcón, 2015, p. 15)

“El Plan CAIF comenzó a operar en setiembre de 1988 a partir de un convenio suscrito entre UNICEF y Uruguay, con el objetivo principal de impulsar acciones integradas de organismos públicos, gobiernos municipales y comisiones vecinales (asociaciones civiles) para atender las necesidades de los niños en edad preescolar que viven, junto a sus familias, situaciones de pobreza (fue el primer acercamiento entre el Estado y la sociedad civil). (p.11) En efecto, fueron varios los factores que confluyeron para generar las condiciones que han incidido en su surgimiento:

- el deterioro de la situación social y la constatación de la infantilización de la pobreza;
- la realización y publicación de diversas investigaciones que permitieron advertir más claramente la configuración del problema y sus posibles efectos;
- la carencia de respuestas, con los instrumentos de política tradicional, a las necesidades del sector de población prioritario y el surgimiento, ante ese vacío, de servicios implementados por organizaciones de la sociedad civil, algunos con modalidades mixtas, articulados con actores públicos (Zaffaroni y Alarcón, 2015).

El primer objetivo del Plan CAIF fue "mejorar la cobertura y la calidad de la atención de los programas sociales que atienden a la población en condiciones de pobreza crítica mediante el desarrollo de estrategias y metodologías innovadoras de atención al niño, la mujer y la familia" (Zaffaroni y Alarcón, 2015, p 11). Las estrategias centrales son: coordinación intersectorial, participación comunitaria y descentralización.

A fines de los años noventa este objetivo se transformó y comenzó a apuntar a la integralidad, de acuerdo a la nueva matriz de protección social. Esto está estrechamente relacionado con la inserción del Plan en INAME (actual INAU). Es importante señalar, sin embargo, que "[…] toda política social debe ser analizada en un contexto más amplio […], lo que algunos autores denominan el modelo de acumulación existente de una sociedad dada" (De Martino, 2001, p. 104).

Asimismo, se puede relacionar el surgimiento del Plan con lo que la misma autora sostiene sobre el papel de las políticas sociales en crisis, es decir, que proviene de "[…] actuar en situaciones límites […] asumiendo tres características fundamentales: privatización, focalización y descentralización" (De Martino, 2001, p. 106).

Como se mencionó anteriormente, hoy en día el Plan difiere de sus objetivos iniciales, lo que, en su implementación actual, tiene estrecha vinculación con el fenómeno que algunos autores asocian a «la generación de reformas»: Uruguay, señalan, posee la matriz más igualitaria de protección. Giorgi (2008) amplía esta última idea, ya que para él

"[…] los cambios políticos ocurridos en Uruguay a partir de 2005 llevan a que desde el gobierno se privilegie la atención a la emergencia social desde una perspectiva de

derechos. Desde el Estado se plantea retomar el papel articulador de políticas sociales y garante de derechos" (p.14)

En el mismo sentido, a partir del año 2005 el Plan de Emergencia apuntó a revertir la pobreza extrema o indigencia, mientras que *el Plan de Equidad (2008) avanzó en la reconstrucción del sistema de protección uruguayo*. Este último estuvo a cargo de la construcción de una red de asistencia e integración social para implementar acciones que reduzcan las brechas de inequidad existentes para que mejoren las condiciones de vida en las que crece la mayor parte de los niños (ENIA, 2008, p.26). En este sentido:

"[…] un sistema de protección es un entramado de acciones, interacciones y retracciones desarrolladas por instituciones y organizaciones, que garantizan a través de ciertos servicios y prestaciones ese mínimo necesario de realización de derechos que permite el desarrollo de las potencialidades individuales y colectivas". (Giorgi, 2008, p. 14)

A partir de este contexto el Plan CAIF se extiende y al mismo tiempo amplía su alcance y su cobertura en pos de la equidad.

A continuación, se realizará una breve descripción del convenio del Plan CAIF, con el objetivo de comprender su estructura y el marco en el que se han desarrollado los cambios, puesto que allí se describen las distintas funciones que tienen los actores que forman parte de él, así como también sus relaciones.

Las unidades operativas del Plan son los centros CAIF, que son gestionados por asociaciones civiles y que cubren las necesidades de los niños y de las niñas en las áreas de estimulación oportuna, educación inicial, nutrición y salud. Constituyen una estructura técnico-profesional y promueven la orientación y capacitación de los padres, procurando la vinculación activa de la familia con el centro y de este con la comunidad. (Cerruti, 2008 en Zaffaroni, 2015)

En contrapartida, el INAU tiene como compromiso apoyar la gestión e integrar los comités departamentales (donde también participan las asociaciones civiles con cuatro delegados), además de designar un representante ante el comité nacional del Plan.

En síntesis, la estructura de coordinación del Plan CAIF se organiza con un comité nacional integrado por cuatro representantes de las asociaciones civiles que gestionan los centros CAIF: un representante del INAU, uno del MSP, uno de la ANEP, uno de INDA y uno del MEC. El Comité Nacional será competente en la coordinación y en la

articulación de las instituciones participantes del Plan. Este se ha afianzado como un ámbito de intercambio, coordinación, control y discusión que nuclea a los distintos actores del espacio privado y público que lo integran (Lorenzelli y Bastarrica, 2010). Además, entre las distintas funciones que tiene el comité, se destaca la representación de las partes involucradas y particularmente de las OSC.

Junto con el comité nacional forman parte de la estructura del Plan los comités departamentales, integrados por un representante de cada asociación civil, un representante de INAU, uno de INDA, uno del MSP, uno de ANEP y uno de la IMM, además de la secretaría ejecutiva del Plan, que es un órgano permanente a cargo del INAU. Por otro lado, "los organismos de conducción, como el comité nacional y los comités departamentales constituyen espacios de negociación y rendición de cuentas en los que las partes pueden interactuar de igual a igual" (Lorenzelli y Batarrica, 2010, p.4).

"El Plan CAIF es una de las políticas públicas uruguayas que ha profundizado durante más tiempo la interacción entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.(…) [En efecto], nace con vocación de asociación estratégica", pero en la práctica ha llevado a que el relacionamiento esté más próximo al modelo que los autores denominan subcontratación subordinada. (Lorenzelli y Bastarrica, 2010, p.3)

En esta relación, el Estado pauta las orientaciones técnicas para llevar adelante la tarea y asume el control con respecto al producto final, es decir, que las metas, los objetivos y los tiempos son fijados desde el Estado, mientras que la organización de la sociedad civil se ejecuta de acuerdo a un plan en el cual ha tenido muy poca incidencia. En el año 2008 se define al Plan CAIF como

"[…] una política pública intersectorial de alianza entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil para contribuir a garantizar la protección y promoción de los derechos de los niños y las niñas desde la concepción a los tres años a través de los Centros de Atención Integral a la Infancia y las Familias". (Zaffaroni y Alarcón, 2015, p. 102)

Además, tal como refieren Zaffaroni y Alarcón (2015), en la actualidad el Plan

"[…] asume una visión multicausal del fenómeno de la pobreza en la infancia y propone una estrategia de carácter integral e intersectorial para abordarla a través de un conjunto de acciones complementarias en las áreas de la salud, la nutrición, la educación, el fortalecimiento familiar y la participación comunitaria" (p. 97)

Si bien se prioriza a la población más vulnerable, apunta también a generar una movilización social que involucre a actores públicos y a la sociedad civil.

Si se presta atención a las publicaciones del Plan, se aprecia que hay varias cuestiones a analizar. En primer lugar, se visualiza que la concepción que se tiene de él no es la misma que la que se tuvo en sus orígenes, sino que refiere al contexto de la nueva matriz de protección integral. Si bien el Plan continúa siendo una política de corte focalizada, por estar dirigida a un grupo de la población, en particular en el marco de un Estado regulador a partir de 2005, ya no se apunta solamente a la reducción de la pobreza, sino que el Plan adquiere una visión integral y también una ampliación de su cobertura (aspecto analizado a continuación).

En el siguiente cuadro (extraído de "25 años del Plan CAIF. Una mirada en profundidad a su recorrido programático e institucional." Zaffaroni y Alarcón, 2015, p. 108), se puede observar que luego de 2005 ha aumentado significativamente tanto la cantidad de centros CAIF como la cantidad de niños que asisten a ellos:

El punto de inflexión fundamental está en la atención integral. No es este un aspecto importante solo por la ampliación de la cobertura, sino porque alude principalmente a la integralidad, que responde a "[…] la multiplicidad de factores que inciden en el proceso del desarrollo del niño y la necesidad de actuar sobre ellos desde una perspectiva holística y no segmentada" (Zaffaroni y Alarcón, 2015, p. 110).

En el mismo sentido, la ampliación de estrategias de intervención fue fundamental, ya que, según Zaffaroni y Alarcón (2015), se puso especial énfasis en una intervención que

tome en cuenta al niño y su contexto integral, su desarrollo personal y familiar, enfatizando en las distintas dimensiones del proceso de desarrollo (físicas, psíquicas, sociales y culturales).

Por último, un tema fundamental es el proceso de desarrollo cultural y social que tuvo y tiene hoy en día, un rol clave en los cambios que experimentó el Plan CAIF. Este ha estado vinculado estrechamente a la ampliación de la cobertura para la población objetivo, que, en un principio, estaba dirigida a niños de 2 a 5 años. No obstante, esto cambió con "[…] la constatación de la necesidad de comenzar la atención en edades más tempranas y de integrar más activamente a la familia fortaleciendo su rol educativo" (Zaffaroni y Alarcón, 2015, p. 120).

El Plan CAIF es un punto de inflexión en la educación inicial por varios motivos. Primordialmente, representa una ampliación en la educación de aquellos niños y niñas que no pueden asistir a centros educativos antes de los cuatro años, porque son centros privados y no disponen de los medios para acceder a ellos: es una estrategia de cuidado fundamental para las familias que necesitan resolver esta problemática. Esta estrategia permite que, al ingresar, los niños y las niñas que realizaron la educación inicial pública (obligatoria a partir de los cuatro años de edad) en un centro CAIF tengan antecedentes educativos, lo cual puede generar una brecha importante con quienes no los tuvieron.

CAPÍTULO TRES: La Incidencia de la relación entre el Estado y la sociedad civil en la implementación del Plan CAIF.

Retomando los aportes de Midaglia (2009), se afirma que a partir del año 2005 se asiste en Uruguay a una serie de cambios en relación a la protección social y se inicia un proceso de construcción de una nueva matriz de protección. Estos cambios se corresponden con reformas profundas de los componentes universales y de la red de asistencia e integración social. La reforma social tiene como objetivo dar respuestas integrales a los dilemas que la sociedad uruguaya enfrenta. Además,

"En 2005, con la llegada de la izquierda al gobierno nacional, el esquema de protección experimentó nuevos cambios. En materia de infancia y adolescencia se intentó un aumento sostenido de la inversión pública hacia este grupo, ya sea con intervenciones diseñadas en exclusiva para esa población o con estrategias de amplia cobertura que la incluyen indirectamente. En este contexto, se instrumentaron tres medidas de distinta naturaleza para atacar la pobreza y la vulnerabilidad. Dos de ellas —el Plan de Emergencia y Plan de Equidad— se orientaron a atender las necesidades básicas o específicas de grupos en situación de carencia crítica, entre los que se encuentran los segmentos de población joven. La tercera iniciativa, en cambio, es de carácter estrictamente institucional: la creación del Ministerio de Desarrollo Social —MIDES—, encargado de instrumentar y monitorear los programas mencionados, y de coordinar el conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado". (Midaglia et al., 2009, p. 18)

Asimismo, más de la mitad de los programas son ejecutados por un único organismo público, mientras que una quinta parte cuenta con la coparticipación de instituciones de la sociedad civil. Es por este motivo que resultan importantes varios aspectos en relación con la implementación del Plan CAIF, principalmente que esta se ha dado en conjunto con la sociedad civil, hecho visualizado por los actores que forman parte del Plan como una de sus grandes fortalezas. El trabajo conjunto entre la sociedad civil y Estado ha sido una de las características centrales del proyecto:

"La oleada de convenios de cogestión entre la esfera pública y la sociedad civil, especialmente en las políticas asociadas con las situaciones de pobreza, significó un gran desafío para la regulación y la supervisión de las prestaciones sociales por parte de la esfera pública". (Midaglia, et al., 2009, p. 18)

En las últimas décadas hemos asistido a la "reemergencia de la sociedad civil,(…) aunque la diferencia hoy es que muchas de estas organizaciones sociales articulan sus acciones con el Estado y, en la mayoría de los casos, reciben financiamiento de este para llevar adelante variados proyectos de intervención social" **(**Lorenzelli y Bastarrica,2010,p.3).

"La reforma del Estado constituye un momento de refundación de las relaciones Estado-mercado-sociedad en Uruguay, refundación por la convivencia de los viejos y de los nuevos aspectos que se han desarrollado. Nuestro país ha descrito un proceso particular de reforma en relación con otros países, expresado principalmente en dos aspectos: los ritmos de las reformas (tipo gradual) y las estrategias priorizadas para implementar los cambios (fuertemente estatistas)" (Laurnaga, 2000, p.11).

"El Estado se ha orientado en los últimos años a la búsqueda de un espacio de intermediación entre lo público estatal y lo social a través de la figura de lo público no estatal, es decir, la búsqueda de un espacio que permita la reducción del Estado" (Laurnaga, 2000, p.15). Tal como lo expresa Laurnaga (2000), el tercer sector surge como otra alternativa a la tradicional gestión pública estatal: como un actor político con responsabilidad específica en las políticas públicas.

Para la ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (ENIA) (2008), "no es fácil lograr el fortalecimiento de la sociedad civil a partir de acciones impulsadas desde el sector público. Asumiendo esta dificultad, se requiere, entre otras cosas, la identificación de medios que permitan superar algunas desconfianzas percibidas, acordar mecanismos para fortalecer los roles específicos y asegurar la necesaria complementariedad entre los programas del sector público y la diversidad de acciones desarrolladas desde las organizaciones de la sociedad civil

(…)Desde las ONG orientadas al desarrollo, se percibe que en los últimos años su rol como actor político se ha desdibujado en detrimento de una mayor dedicación a su papel como ejecutores de políticas públicas. Por otra parte, desde el Estado se visualiza cierto descenso en la capacidad de las ONG en cuanto a la elaboración y proposición colectivas, referidas a la construcción de agenda en la temática de infancia y adolescencia". (ENIA, 2008, p. 27)

Continuando con el análisis que relaciona a la sociedad Civil con el Estado, se afirmar que "se están desarrollado experiencias valiosas tanto en el ámbito público como en el privado, con aportes potenciales a la definición de estrategias más eficaces. Existe

conciencia de la necesidad de desarrollar mecanismos que estimulen la innovación en todos los niveles, evaluar los resultados alcanzados, incorporar y compartir las conclusiones y lecciones aprendidas para aprovechar las oportunidades de mejora" (ENIA, 2008, p.27). Esto está estrechamente relacionado con el contexto de surgimiento del Plan, cuando la participación de las asociaciones civiles se centró en aquellas arenas en las que la esfera estatal no tenía experiencia acumulada, es decir, en los campos asociados a la exclusión social (Midaglia, 2009).

En el período comprendido entre los años 1991 y 1995 "se apunta a inscribir al Plan CAIF en los lineamientos definidos por la actual administración respecto a las políticas sociales a impulsar. [Es así que se prioriza] la participación de la comunidad y la descentralización operativa en dos áreas básicas, la creación de empleos productivos, a través del apoyo a grupos de base comunitaria, y la implementación de medidas destinadas a atender urgencias sociales (…). Con ello se espera "generar una red social que implique una dirección ascendente, apoyando específicamente las iniciativas productivas de los grupos sociales para que puedan revertir su propia situación y modificar la tradicional relación de dependencia con el Estado" (Martínez y Zaffaroni, 1991 en Zaffaroni y Alarcón, 2015, p.28).

Durante la implementación del Plan (en el 2010 se evalúan las OSC) "se genera la interrogante respecto a las capacidades de la sociedad civil para absorber la demanda futura de ampliación, algunos actores señalan [que se debe] discutir el modelo de atención, en el sentido de preguntarse cuántos recursos profesionales y de qué tipo son necesarios para dicho fin. De esta manera, uno de los planteamientos que emergen es la oportunidad de revisar la conformación de equipos específicos para cada centro y explorar la posibilidad de contar con equipos móviles o formas de integración que puedan atender varios centros" (Zaffaroni y Alarcón, 2015, p.292). Asimismo, las autoras señalan que [hasta el momento] "no hay suficiente oferta de organizaciones de la sociedad civil con capacidad de gestión para encarar una ampliación importante". (p.293)

Previo a lo expuesto en el párrafo anterior, uno de los lineamientos priorizados durante el año 2000 fue el referido al incremento de la capacidad de las asociaciones civiles para autogestionar en forma eficiente, participativa y sostenible los centros CAIF (ZAFFARONI, 2015, P.39). La ampliación del Plan se da a partir de 2005, con el fortalecimiento de las políticas sociales dirigidas hacia la primera infancia:

“[…] en los últimos años se ha fortalecido el rol del Estado como orientador e implementador de políticas públicas. Aun así, los logros no pueden generalizarse a todas las áreas y mantienen niveles de dispersión y fragmentación en políticas tanto a nivel territorial como temático. Subsisten tensiones e interrogantes en cuanto a las formas más adecuadas de resolver sus vínculos con las organizaciones de la sociedad civil. Desde las ONG orientadas al desarrollo, se percibe que en los últimos años su rol como actor político se ha desdibujado en detrimento de una mayor dedicación a su papel como ejecutores de políticas públicas. Por otra parte, desde el Estado se visualiza cierto descenso en la capacidad de las ONG en cuanto a la elaboración y proposición colectivas, referidas a la construcción de agenda en la temática de infancia y adolescencia”. (ENIA, 2008, p. 27)

Como se mencionó con anterioridad, en la actualidad el rol de las OSC en la gestión de los centros CAIF es visualizado como una de las grandes fortalezas, pero también como una de las grandes debilidades. Esto último se da por el universo heterogéneo que conforman estas asociaciones (Zaffaroni y Alarcón, 2015).

Ahora bien, en la relación actual entre el Estado y la sociedad civil, en el marco del Plan CAIF, se pueden realizar algunas apreciaciones. En primer lugar, “veinticinco años después de su fundación, las bases de la alianza que dio sustento al Plan deberían ser actualizadas con el objetivo de revitalizar una modalidad con desgastes y agotamiento, pero por otro sigue construyendo (…) originalidad y potencial (…). [Además, continuando con el aporte de las autoras, se observan dificultades diversas para poder identificar organizaciones de la sociedad civil que sean] capaces de hacerse cargo de gestionar nuevos centros: el debilitamiento de algunas asociaciones, otras que se retiran, el debilitamiento del tejido asociativo y de la disposición para el trabajo voluntario”. (Zaffaroni y Alarcón, 2015, p.197)

Sobre las OSC, las autoras afirman que se percibe que su rol no siempre es adecuadamente valorado y que se va limitando al de meros ejecutores. Además, desde el Estado se marcan limitaciones en la capacidad de respuesta o en el manejo apropiado de la gestión:

“Una nueva alianza requiere reelaborar una visión sobre la necesidad de complementación entre la acción del Estado y la sociedad organizada que permita fortalecer la construcción de ciudadanía y gobernanza como bases de un Estado eficiente y democrático; establecer acuerdos sobre mecanismos de participación en las

decisiones y sobre mecanismos de control que aseguren trasparencia y confiabilidad". (Zaffaroni y Alarcón, 2015, p. 197)

Asimismo, para Zaffaroni y Alarcón (2015), un mayor grado de flexibilidad en la aplicación de los modelos de gestión podría favorecer una mayor motivación para el desempeño de sus funciones entre quienes asumen las responsabilidades de gestionar los centros, al tiempo que estimula una evaluación basada en resultados para idear alternativas de mejora. Los modelos de gestión son, sin duda, un instrumento fundamental para una gestión más eficiente de los centros.

En el 2016 el INAU creó la Secretaría de Primera Infancia, que tiene como objetivo liderar los procesos de implementación de los planes de INAU en primera infancia (ampliación de la cobertura y diversificación de modalidades).

A esta tarea se le agrega la apertura de nuevos centros, así como el fortalecimiento de los proyectos del sistema de INAU, que trabajan con primera infancia. (Información disponible en www.inau.gub.uy/primera-infancia)

Lo mencionado anteriormente tiene estrecha vinculación con los aportes de Zaffaroni y Alarcón (2015): la importancia de transformación de ambas partes para lograr avances significativos en la alianza Estado-sociedad civil.

CAPÍTULO CUATRO: Análisis de Entrevistas

En este capítulo se realizará un análisis a partir de la información recogida a partir de las entrevistas se colocan los aspectos relevantes que surgen sobre el tema trabajado y problematizando los discursos de los entrevistados.

Los referentes de las OSC que fueron entrevistados conforman un grupo heterogéneo, y sus relatos se analizaron intentando contrastar con el discurso de los actores ubicados en el ámbito estatal.

Mediante las entrevistas se indagaron distintos temas. Uno de ellos fue poder recabar cuál era el recorrido histórico que tenían las OSC en la implementación de las políticas de primera infancia, específicamente en el Plan CAIF.

Otro fue el análisis de la capacidad de gestión de las OSC para gestionar proyectos sociales en convenio con el Estado, y visualizar la existencia o no de la autonomía de las OSC.

Asimismo, se analizó la relación de las OSC con el Estado en la actualidad y su evolución en el tiempo. Al término de cada entrevista se recogió la opinión sobre las estrategias que se podrían adoptar para mejorar esa relación y la percepción de los actores respecto a la capacidad de gestión de las OSC.

En relación con el recorrido histórico de las OSC en la implementación del plan CAIF, algunos entrevistados destacan que el tipo de participación en su implementación ha variado según el contexto histórico y político, pues la capacidad de escucha por parte del Estado no estuvo siempre presente.

Según lo que afirman algunos de los referentes de las OSC en las entrevistas, "en cada cambio de gobierno las transiciones siempre fueron duras (…) en ese momento son las asociaciones civiles las que sostienen el plan. Esto se ha dado tanto por la falta de conocimiento de las autoridades en cuanto al Plan como por el poco conocimiento que han tenido al ingresar" (Entrevista referente OSC, aunque es un tema planteado también en otras entrevistas).

En este sentido, según los entrevistados, ha sido la sociedad civil un actor fundamental en la implementación y seguimiento del plan, independientemente de su heterogeneidad. Retomando las afirmaciones de Midaglia (1998) en relación con la sociedad civil, la autora sostiene que ésta ha sido objeto de múltiples interpretaciones, construye un espacio de comunicación que permite la expresión de la pluralidad de visiones y planteos sobre asuntos públicos.

En varias de las entrevistas a los referentes de OSC, se señala que el período en el que Isabel Bove presidió la secretaría ejecutiva (entre 1996 y 2005) el Plan fue bisagra en la relación entre el Estado y la sociedad civil, ya que en ese momento fue cuando se tuvo claro que el Estado y las OSC eran socios y, desde entonces hasta la actualidad, eso ha ido mejorando. De hecho, en su gestión, Isabel Bove consideró que las asociaciones civiles eran el socio estratégico porque eran líderes en su comunidad; por este motivo, según ella, si se querían generar cambios en la comunidad, debería hacerse a través de las asociaciones (ver entrevista en anexo).

El INAU tiene un Reglamento general de convenios,[2] que es la normativa vigente que regula los convenios con las asociaciones civiles. En él se establecen los requisitos para que esta asociación sea posible en la gestión del Plan, además de los derechos y deberes que deben asumir cada una de las partes. Isabel Bove considera fundamental este reglamento para el progreso de la relación entre el Estado y la sociedad civil, pues argumenta que en su gestión no existía dicho reglamento por lo que se generaba un rechazo a la participación de la sociedad civil para la gestión de los proyectos.

Más allá de la existencia de este reglamento, Zaffaroni y Alarcón (2015) señalan la dificultad para identificar OSC capaces de gestionar nuevos centros, ya sea por el debilitamiento de algunas asociaciones como por el retiro de otras. Esto hace que en las entrevistas este sea uno de los temas que se abordaron, principalmente en relación a los problemas en la cogestión, que dependen de diversos factores. Dentro de estos factores sobresale especialmente el debilitamiento de las asociaciones por el hecho de estar «envejecidas» en su estructura o por la permanencia en el tiempo de los mismos integrantes. En las comisiones directivas.

De acuerdo a Lorenzelli y Bastarrica (2010), "en varios de los centros se ha percibido que permanecen en puestos directivos algunos de los referentes fundadores, quienes, en algunos casos, tenían quince o veinte años formando parte de la comisión" (p.18). Esto puede ser considerado como un aspecto positivo (ya que se valora la experiencia y la trayectoria), aunque cuando no se logra incorporar nuevos miembros con participación activa, este hecho puede convertirse en una dificultad.

La falta de recambio de los integrantes en las asociaciones es un asunto que el total de los entrevistados ha mencionado. Es más, por los informantes calificados que trabajan actualmente en el Plan desde el Estado, se ha dicho que esta podría ser la característica que lleve a generar nuevas tensiones en la gestión del Plan.

A esto se agrega el hecho de "[…] proponer temas para el debate y el intercambio de ideas en el marco de una convivencia democrática, incidir en la toma de decisiones de los poderes estatales, controlar la gestión de los poderes estatales, cogestionar junto al Estado, políticas a favor del bien común". (Olesker, 2015, p. 39)

Según Zaffaroni y Alarcón (2015), es muy importante conformar una visión que complemente la acción del "Estado y de la sociedad organizada, que permita fortalecer la construcción de la ciudadanía y de la gobernanza como bases de un Estado eficiente y

2Recuperado de: <www.caif.org.uy/documentos-plan-caif/>.

democrático" (p.197). Se trata, pues, de reelaborar una visión que fortalezca esta relación, hecho fundamental para la implementación eficiente de las políticas.

Por otro lado, la capacidad de gestión de las organizaciones de la sociedad civil en este tipo de políticas requiere de diversas apreciaciones. Un aspecto importante es que todos coinciden en que la capacidad de gestión por parte de las OSC existe, pero si esta ocurre o no será según el vínculo que se genere con el Estado. En varias de la entrevistas, principalmente las que representan a las organizaciones, se afirma que para que la cogestión valga la pena se debe partir de una relación de igual a igual, y no del Estado por encima de las organizaciones.

Resulta también relevante mencionar que la capacidad de gestión depende de la organización en cuanto a la capacitación, aspecto fundamental para lograr una mayor eficiencia en la cogestión. La distancia entre el Estado y las OSC se presenta principalmente cuando las organizaciones no están capacitadas, por lo que al momento de enfrentarse al Estado se encuentran con falta de fundamentos respecto a su postura, a causa de la desinformación.

Asimismo, en el rol que las asociaciones civiles adopten al establecer el vínculo con el Estado, hay que tener en cuenta que son ellas las que transfieren los fondos, pero los ejecutores en el territorio son las asociaciones. Ver a las asociaciones y al Estado como socios es fundamental, pues se retira la postura de que las organizaciones civiles son servicios terciarizados del Estado (ver entrevista referente OSC). Así, Zaffaroni y Alarcón (2015) manifiestan que "[…] para lograr nuevos avances se requieren transformaciones en ambas partes, el Estado y las OSC" (p. 197).

La habilitación del espacio de reunión de los comités, configuran un espacio nuevo de participación con los delegados departamentales, fueron las que lograron alcanzar mayor igualdad entre las partes, porque en ellas se pueden representar los intereses de ambos (se afirma en todas las entrevistas). Lo que se remarcó mayormente fue el espacio de discusión y participación que las OSC lograron conseguir con el paso del tiempo.

Hacia el año 2000, uno de los primeros lineamientos institucionales del Plan CAIF fue "[…] incrementar la capacidad de las asociaciones civiles de autogestionar en forma eficiente, participativa y sostenible los centros CAIF" (Zaffaroni y Alarcón, 2015, p. 33). Por eso, las autoras plantean que para que esto sea posible se sugiere la definición de "estándares de calidad mínima y el establecimiento de un sistema de nivelación progresiva supervisado" (p.42). Además, afirman que algunas asociaciones civiles

necesitan mayor capacitación que otras, por lo que la necesidad se centrará en "avanzar hacia propuestas diversificadas" y adaptadas a cada situación (Zaffaroni y Alarcón, 2015, p.43).

En relación a la capacidad de gestión de las OSC, tanto desde el Estado como desde las OSC se ha coincidido en que la importancia es que cada parte tenga claro cuál es su rol y su función en el Plan. Tener las reglas claras es lo fundamental: "Las asociaciones civiles tienen como característica fundamental ser iniciativas privadas con vocación pública […], interviene activamente dando respuestas a las demandas más extensas. Se establece una relación bilateral entre el Estado y la sociedad civil con influencias recíprocas" (Bove,1998, p. 81). Para Lorenzelli y Bastarrica (2010), en sintonía con los aportes de las entrevistas de los referentes organizacionales, "[…] el Plan CAIF se ha desempeñado siempre en esa zona gris entre ambos modelos en base a un proceso de negociación y tensión permanente" (p. 4).

Como se mencionó al comienzo del capítulo, otra de las temáticas abordadas en las entrevistas fue el tipo de relación entre el Estado y las OSC. Allí se remarca que es una relación que se ha transformado con el paso de los años, y esto ha tenido principal incidencia desde que se ve a las OSC como socias del Estado. El nivel organizacional cada vez mayor de estas y las reuniones mensuales han apuntado a un creciente acceso a la información. Si bien "(…) el universo específico de OSC es en sí mismo heterogéneo en la medida que se inscriben desde modernas organizaciones no gubernamentales, instituciones filantrópicas hasta diversos tipos de asociaciones sociales (…)" (Midaglia et al., 1998, p. 395), en las reuniones mensuales con el Estado todas ellas logran tener voz y poder de discusión. Se reconoce, desde los mismos protagonistas, que este ha sido un gran avance y un cambio sustancial en la relación con el Estado.

Otro de los puntos a destacar de las entrevistas es que, principalmente desde 2010, el crecimiento del Plan ha sido importante. Para Cerutti (2008), a fines del año 2004 quedan incorporados ciento treinta y un nuevos convenios para implementar la modalidad semanal. En ese año el programa casi se duplicó, dado que pasó de atender en el año 2003 a veinte mil niños a más de treinta y seis mil en el año 2005.

Para este crecimiento fue fundamental el trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil como característica central del proyecto: "La participación comunitaria aumenta la eficacia de la mayoría de los programas y permite la ampliación de los servicios más allá de lo que sería posible con la sola aplicación de los servicios públicos" (Zaffaroni y Alarcón, 2015, p. 117).

A continuación se presenta un cuadro que muestra la cantidad de OSC clasificándolas por tipo de organización.

Tipo de organización				
Asociación de la sociedad civil	Cooperativa de trabajo	Fundación	Estatal	TOTAL
349	27	9	12	397
89,91 %	6,80 %	2,30 %	3,20 %	100 %

A partir del año 2007 se fortaleció el vínculo con las distintas organizaciones al formarse grupos de trabajo con el objetivo de brindar fortalecimiento y acompañamiento desde el Estado hacia las organizaciones. Desde ese momento, se realizaron talleres con las OSC y con un equipo multidisciplinario del Plan, conformado para abordar la heterogeneidad de las asociaciones civiles, característica ya mencionada anteriormente (ver entrevista en anexos). Análogamente, en las entrevistas se ha hecho énfasis continuamente en la relevancia de las reuniones entre el Estado y los delegados departamentales como estrategia fundamental para mejorar esta relación. Ello es así porque estas reuniones se han fortalecido, tanto a través de la participación como de la organización interna.

La existencia y crecimiento de los comités departamentales y el comité nacional, ha sido fundamental en el fortalecimiento de la relación Estado Sociedad Civil. Ambos comité son espacios que apuntan a la organización y participación de las OSC en relación a la gestión de los centros, además de apuntar a la interinstucionalidad (otra característica del Plan).

Los comités existen desde fines de los 90, se crearon en la gestión de Isabel Bove y continúan funcionando, son un espacio muy valorado por los representantes de las OSC, lo destacan en las entrevistas “lo bueno es que tenemos mucha organización y los lineamientos que tenemos son nacionales con un criterio en común y todo sale por acuerdo” (Entrevista referente OSC)

Otra de las referentes de las OSC destaca que “el laburo de la mesa de Montevideo fue lo que mejoro notoriamente la relación con el Estado”, por lo que se puede visualizar que son espacios valorados, y que sin ellos la comunicación entre el Estado y la Sociedad Civil era difícil.

Otro de los aspectos recurrentes en las entrevistas es la mención sobre las estrategias para mejorar la capacidad de gestión de las OSC y, dentro de ellas, la realización de capacitaciones permanentes y la renovación del personal. Esto último fue remarcado en varias de las entrevistas, ya que la falta de cambio de personal es lo que para muchos estanca las organizaciones e inhibe su progreso. Además, otro de los factores elementales para mejorar la relación con el Estado y la capacidad de gestión, destacado por las delegadas departamentales, es el trato de igual a igual entre el Estado y las OSC. Si se parte de la relación de un actor sobre otro no se podrá llegar a mejorar el vínculo, por eso las reuniones mensuales con los delegados departamentales son las que hacen que esta brecha se achique y progrese la relación:

“En tiempos estatales se dan nuevas formas de ejercicio de la democracia así como expresiones colectivas que buscan espacios para hacer oír sus voces. Esto supone nuevos roles atribuidos al Estado y a la sociedad civil, e implica nuevas relaciones entre ambos. El desafío está en asumir estos cambios y promover modalidades novedosas de interacción entre el Estado y la sociedad civil”. (Olesker, 2015, p. 40)

De acuerdo a una de las entrevistadas, son los espacios ganados desde las organizaciones de la sociedad civil los que provocaron el cambio sustancial en el progreso de su relación con el Estado. Los Comités se reúnen una vez por mes a nivel departamental y 4 veces al año a nivel nacional. El nivel nacional es el más importante, y recientemente se amplió la participación en ese ámbito, al que concurre un delegado por cada departamento. Además los comités tienen elecciones de delegados cada dos años. Este mecanismo electoral tiene que mejorarse porque la participación es poca, pero igual es valorado como una instancia de ejercicio de la democracia. En esta temática cabe destacar que desde el Estado “se creó una comisión de fortalecimiento para trabajar con las organizaciones, el fortalecimiento y acompañamiento de las mismas (…) por la heterogeneidad y la complejidad de las relaciones laborales” (entrevista referente estatal). Esto no es menor ya que fue una iniciativa estatal abocado al fortalecimiento de las organizaciones.

Reflexiones finales

Se considera que si bien ninguno de los entrevistados marcó un antes y un después en la política a partir del año 2005, sí se ha resaltado que como política pública ha tenido un fuerte crecimiento en ese período.

En el período señalado, se registra un aumento importante de la cobertura, tanto en número de centros como en la ampliación del número de niños atendidos.

El Plan CAIF es una política que surge de las políticas sociales neoliberales, tiene inicialmente su enfoque en la focalización, por lo que fue pensado para un sector en particular de la población, con fines asistencialistas.

En la última década se asiste a la universalización de las políticas públicas, el plan CAIF, originalmente una política netamente focalizada, comienza a adquirir aspectos de corte universal. Sin embargo esta afirmación puede discutirse, ya que si bien el número de centros ha aumentado, la población objetivo continúa siendo la misma. Por lo que es posible vislumbrar que la misma está lejos de ser una política de carácter universal que apunte a la inclusión e igualdad, donde todos los niños de 0 a 3 años puedan acceder.

Uno de los desafíos iniciales del Plan CAIF fue incrementar la capacidad de gestión de las OSC "[…] incrementar la capacidad de las asociaciones civiles de autogestionar en forma eficiente, participativa y sostenible los centros CAIF" (Zaffaroni y Alarcón, 2015, p. 33). Este desafío se trabajó con énfasis en el período de estudio.

Asimismo, una de las primeras tensiones que se encuentran en relación al crecimiento del plan es la ampliación de la cobertura, ¿Por qué podría ser vista como una tensión? Si bien la ampliación de la cobertura analizándolo en un primer momento puede parecer como un aspecto positivo, se visualiza como tensión porque, si bien desde el Estado se destinan los recursos para ello en la sociedad no se encuentran el número suficiente de organizaciones con interés y capacidad para la gestión. Una pregunta válida es si esta situación implica un riesgo para la continuidad de la propuesta Y si es posible generar estrategias específicas para superarla.

Otra de las principales tensiones en la relación entre el Estado y la sociedad civil es la asimetría entre las partes. Aunque algunos entrevistados consideran que son socios en la ejecución de esta política, muchos afirman que esto no sucede y es entonces cuando se producen los mayores conflictos. En este punto principalmente, el discurso de los miembros de las OSC se distancia de los referentes estatales ya que éstos no visualizan la existencia de la asimetría como tensión.

Si bien las tensiones siempre están presentes, resulta clave generar estrategias que permitan manejarlas a los efectos de obtener los mejores resultados en la implementación.

Una característica fundamental de esta política pública, que la diferencia sustancialmente de las otras, es que no es esencialmente una política de gobierno, sino que es una política de Estado que surgió hace más de veinticinco años y que sigue manteniéndose con el paso del tiempo.

En los diferentes períodos de gobierno la política tuvo sus particularidades y, específicamente a partir de 2005, tuvo un cambio notorio, principalmente en su ampliación, pero también en otros aspectos, como la incorporación de más técnicos a los equipos, la ampliación del programa de experiencias oportunas, la capacitación y profesionalización de los distintos roles, el incremento de las exigencias de calidad y la regulación desde el Estado.

Esto está estrechamente ligado con los pilares del gobierno actual en relación a la protección social y al cambio en la matriz de protección en la última década.

"*El objetivo de la Reforma social [2005] es asegurar el pleno ejercicio de los derechos de todas y todos los habitantes del Uruguay en condiciones de equidad, en especial de aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social; garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a trabajo digno, servicios sociales universales y prestaciones sociales de calidad; y promover la cohesión social*" (Disponible en www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15752/1/documento_reforma_social_aprobado_por_cnps.pdf)

Esta reforma tiene cinco pilares fundamentales, algunos de ellos son, el carácter universalista del acceso a las políticas, la conducción del Estado, la participación social.

El Plan CAIF forma parte del sistema de protección, cabe aclarar que no es parte de la reforma ya que el mismo no cambia sustancialmente, sino que se le adjudica mayor relevancia y se apunta a la ampliación de cobertura, manteniendo el resto de sus características.

Se destaca la importancia de establecer reglas claras en la implementación de las políticas, ya que como muchas en la actualidad son producto de la cogestión entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Como se afirmó en muchas de las entrevistas, son las mismas organizaciones las que las ejecutan en territorio. De hecho, cuando el Estado regula esta relación (Isabel Bove marca un antes y un después), el rol

de las OSC cambia para lograr mayor capacidad de gestión (según sus propios miembros).

A modo de cierre se plantearán las tensiones y los desafíos que se han visualizado y que coexisten actualmente con relación al rol de las OSC en la gestión de los centros CAIF.

Pese a que en los distintos discursos se hace referencia a la diferencia de funciones entre las OSC y el Estado, existe un grupo de referentes que aspira a lograr una igualdad en la adjudicación de las responsabilidades. Con esto se hace alusión a que las OSC, por ser quienes implementan la política *en territorio*, quieren tener la misma atribución que el Estado, perdiendo de vista que la cogestión no es la delegación de tareas.

Al tratarse de una política cogestionada se habla de una política en la que el Estado está interviniendo directamente, pero que no se encarga de todo lo que la política conlleva, sino que en territorio deja actuar a las organizaciones. Si bien muchos integrantes de las OSC hacen referencia a que el Estado se encarga solo de "lo económico", esto no es así, ya que encargarse de lo económico implica rendiciones y no se limita al empleo del dinero: dentro de las responsabilidades del Estado sobresale la organización y división de tareas, el personal contratado y el marco general de la implementación. El Estado es un regulador activo de esta política.

Esta es una de las principales tensiones presentadas en el trabajo: las OSC intentan estar en una relación de igual a igual con el Estado, y defienden su autonomía, pero se considera que esto es imposible, pues, si bien son un agente fundamental en la implementación de esta política, no están en un nivel de igualdad con el Estado, ya que es este el que establece el marco normativo para su implementación, ejerce el control de los gastos y la supervisión de la gestión.

ALGUNAS APRECIACIONES DESDE EL TRABAJO SOCIAL HACIA LAS TENSIONES ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PLAN CAIF

Desde el trabajo social es fundamental, visualizar las principales tensiones que ocurren entre estos agentes y la asimetría que existe entre ambos, más allá de que en los discursos esta distancia intente ser minimizada. Las asociaciones civiles actúan en el marco de una política estatal, impulsada y regulada por éste. Si bien las organizaciones tienen espacio de acción, en definitiva este espacio siempre está, de una forma u otra,

controlado por el Estado y por el posicionamiento que este tenga en cada momento histórico respecto a su rol sobre las políticas sociales.

Visualizar estas tensiones, desde el ejercicio profesional, en el ámbito de proyectos de cogestión, contribuye a alcanzar una mirada problematizadora del modelo, de sus fortalezas y debilidades.

Considerando un posicionamiento ético y un enfoque transformador, la inserción del TS en los centros CAIF, tiene un potencial relevante si se piensa en clave de mejora de la calidad de los servicios de atención a la primera infancia.

Durante la elaboración del documento y luego del análisis de las entrevistas se puede destacar la implicancia de los gobiernos de izquierda en esta política, y el avance que la misma ha adquirido en la última década. Esto se puede visualizar en la mejora que hubo en los centros, tanto en infraestructura, en mantenimiento, en la contratación de personal calificado y en el desarrollo de estrategias diversas para la mejora de los servicios.

Las tensiones entre la Sociedad Civil y el Estado existen y continuarán existiendo, por tratarse, como se explicitó anteriormente, de una relación asimétrica, donde la autonomía de una de las partes se ve limitada por la otra. Se considera que el diálogo *entre estos* actores debe centrarse en la generación de la capacidad de mejora de la gestión en todos los aspectos de la misma, ya que de esta forma se pueden obtener mejores resultados en relación a la calidad de los servicios y el cuidado integral de los niños y niñas.

Al momento que se analiza la relación, se visualiza que el foco se encuentra en la competencia que existe entre las partes (Estado y Sociedad Civil), en lugar de centrarse en realizar un favorable trabajo en equipo para poder alcanzar los supuestos fines comunes (el satisfactorio crecimiento, funcionamiento del plan, la calidad de los servicios, entre otros).

El análisis de los distintos discursos refleja principalmente las históricas diferencias entre el Estado y la Sociedad Civil, y se generan conflictos que en algunos momentos logran reflejarse en la ejecución de la política.

Si se consideran los aportes de Bobbio (1991), la sociedad civil es el conjunto de relaciones que no se regulan por el Estado y, por lo tanto, todo aquello que no entra dentro de la órbita estatal, se puede comprender que históricamente la sociedad civil ha actuado en las arenas donde el Estado no lo ha hecho. En este tema en particular, el

enfoque estatal de los inicios del plan no es el mismo que el de la actualidad. En aquel momento la intervención del Estado en las políticas sociales era menor, y la propuesta era menos reguladora y más delegativa, los controles existían pero con menor rigurosidad. Se trataba básicamente de un modelo neoliberal

Igualmente es de destacar que en los últimos años *el Estado asume la corresponsabilidad* en la cogestión de las políticas, haciéndose cargo del cumplimiento de los derechos de los usuarios y de los trabajadores que forman parte del sistema

De todas formas resulta evidente que se trata de una asociación compleja que requiere ajustes y revisiones para avanzar hacia la mejora de la calidad. Una frase dicha por algunos referentes del Estado es: “está bien la ampliación de cobertura siempre que no se pierda la calidad”.

Bibliografía

- Andersen, G. (1993). Los tres mundos del Estado de bienestar. Valencia: Alfons El Magnanim.
- Bobbio, N. (1991). Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bove, I. (1995). El plan CAIF: la sociedad civil organizada. El Estado y las empresas. (Capítulo libro pp.81-84) En Seminario «El desafío de reducir la pobreza juntos». Montevideo, 1998. Editorial Latina.
- Braidot, A, Treñer, H. y Pérez, D. (2002). El trabajo social y las nuevas políticas sociales: articulación, Estado y sociedad civil. Revista Trabajo Social, 24, pp. 49-55.
- Castillo, M. y Milanessi, A. (2014). La institucionalidad pública de infancia en Uruguay: evolución histórica y nudos críticos para el debate. Ciudadanía, Niñez y Adolescencia, pp. 59-79.
- Cerruti, A. (2014). Políticas sociales para la infancia en el Uruguay con énfasis en las edades tempranas. Propuestas de monitoreo del bienestar infantil. Recuperado de: <www.rau.edu.uy/ei/ciip/DT/Monitoreo_del_bienestar_infantil_DT2.pdf>.
- De Armas, G. (2009). Primero la infancia. Desarrollo, Estado y políticas sociales en Uruguay. Montevideo: Argumentos.
- De Martino, M. (2001). Políticas sociales y familia. Estado de bienestar y neoliberalismo. Revista Fronteras, Nro 4.
- De Martino, M. (2014). Políticas de protección a niños y adolescentes en América Latina. Revista Regional de Trabajo Social, 28 (60), pp. 58-77.
- Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia. (2008). Estrategia nacional para la infancia y la adolescencia: 2010-2030. Bases para la implementación.
- Filgueira, F. (2001). Between a rock and a hard place: construyendo ciudadanía social en América Latina. En Ciudadanía en Tránsito. Perfiles en debate (pp. 141-163). Montevideo: Banda Oriental.

- Filgueira, F., Garcé, A., Ramos, C. y Yaffé, J. (2003). Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX. En El Uruguay del siglo XX (pp. 173-209). Montevideo: Banda Oriental.
- Giorgi, V. (2008). Reflexiones sobre políticas de infancia. En La fragmentación de lo social: construcciones profesionales y campo socio jurídico en la región. Red de estudios sobre instituciones sociales y prácticas profesionales con énfasis en el campo socio jurídico. Montevideo: CIEJ.
- Laurnaga,M. (2000). Relaciones Estado-sociedad civil en un contexto de reforma (pp.9-22) En Políticas públicas, propuestas y estrategias. Desde una perspectiva de género y familia. Montevideo: UNICEF, Red Género y Familia.
- Lorenzelli,M Y Bastarrica, F (2010) "Fortalezas y vulnerabilidades de las OSC para la gestión de los Centros CAIF, a nivel local, departamental y nacional". Informe Final. Agosto de 2010.Documento de trabajo no editado.
- Midaglia, C. (2000). Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay. Buenos Aires:

- Midaglia, C. y Antía, F. (2011). El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social. En Estado benefactor y políticas sociales (pp. 21-49). Buenos Aires: Biblos.
- Midaglia, C., Antía, F. y Castillo, M. (2009). Repertorio de programas sociales. La protección social a la infancia y la adolescencia. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- Montaño, C. (2003). De las lógicas del Estado a las lógicas de la sociedad civil y del mercado. Crítica al «tercer sector» y el nuevo trato a la «cuestión social». En Servicio social crítico: hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional (pp.103-125).
- Oberti, P. (2008). Políticas sociales de primera infancia e intervención con familias. Concepciones y representaciones. Ficha de la Biblioteca de la Facultad de Psicología, Universidad de la República.
- Olesker, D. (2011). La reforma social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay. Recuperado de: <www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma_social.pdf>.

- Paulo, L. y Pérez, D. (2012). La relación Estado-sociedad y la posición del trabajo social. Revista Regional de Trabajo Social, 26(55).
- Paulo, L. y Pérez, D. (2015). El modelo de gestión público privado en la implementación de las políticas sociales: nuevos escenarios, tensiones y desafíos. Ponencia «IX JIDEEP Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional». Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/43648>.
- Rabornikof, N. (2001, enero-febrero). La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo. Revista Nueva Sociedad, 171. Recuperado de: <www.nuso.org/media/articles/downloads/2941_1.pdf>.
- Rivero, S. (2013). De la acción política a la gestión. Sociedad civil en movimiento (tesis de doctorado). Montevideo: Universidad de la República.
- Uruguay. Ministerio de Desarrollo Social. (2015). Manual de fortalecimiento para organizaciones sociales. Montevideo: MIDES.
- Zaffaroni, C. y Alarcón, A. (2015). 25 años del Plan CAIF. Una mirada en profundidad a su recorrido programático e institucional. Recuperado de: <www.unicef.org/uruguay/spanish/25-anos-CAIF-web.pdf>.

Páginas web utilizadas

- www.inau.gub.uy/primera-infancia
- www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15752/1/documento_reforma_social_aprobado_por_cnps.pdf. Publicado en Octubre, 2011. Recuperado en Agosto,2017
- www.caif.org.uy/documentos-plan-caif Recuperado en Agosto,2017