

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
Tesis Licenciatura en Sociología

**Los centros CAIF rurales en Uruguay:
un estudio de caso**

Fernanda Pereira Barreira

**Tutores: Carmen Midaglia
Diego E. Piñeiro**

2005

Índice

	Pág.
Introducción	
1. Nueva Orientación en las políticas sociales	2
1.1 <i>Los paradigmas que guían a las políticas sociales</i>	2
1.2 <i>La vuelta a la ciudadanía</i>	3
1.3 <i>El impulso del Tercer Sector</i>	6
2. Capital social	9
2.1 <i>La relación sociedad civil – Estado a partir del Capital social</i>	9
2.2 <i>Definición del concepto</i>	10
2.3 <i>El capital social y las comunidades</i>	11
2.4 <i>Ruralidad, territorialidad y capital social comunitario</i>	12
2.5 <i>El empoderamiento</i>	12
3. Las nuevas tendencias en las políticas de infancia en Uruguay	14
3.1 <i>El Plan CAIF</i>	14
3.2 <i>El Modelo Comunitario Rural</i>	15
4. Lineamientos de investigación	17
5. Análisis	22
5.1 <i>Caracterización de la política</i>	22
5.1.1 <i>Plan CAIF: ¿política cercana al paradigma tradicional o al emergente?..</i>	22
5.1.2 <i>¿Política universal o focalizada?</i>	22
5.2 <i>Funcionamiento de los Centros</i>	23
5.2.1 <i>Problemas de distancia y comunicación</i>	23
5.2.2 <i>Compromiso de los funcionarios</i>	24
5.3 <i>Capital social</i>	25
5.3.1 <i>Miembros de la asociación</i>	25
5.3.2 <i>Impacto en los niños y en las familias</i>	33
5.3.3 <i>Capital social a nivel de la comunidad</i>	37
5.4 <i>Principales hallazgos</i>	44
6. Conclusiones	47
7. Bibliografía	51
8. Anexo	53

Introducción

La presente monografía se enmarca dentro de una nueva orientación en cuanto a la concepción de las políticas sociales en la cual el Estado deja de ser el único protagonista y la sociedad civil comienza a participar activamente en el proceso de implementación de dichas políticas, imprimiendo así un nuevo relacionamiento entre ésta y el Estado. Este rol activo supone la puesta en marcha de una serie de recursos inherentes al capital social. Es decir, se necesita de la cooperación, de actividades coordinadas, de la solidaridad de estos grupos para funcionar como tales y cumplir con estas nuevas exigencias.

La investigación realizada consistió en el análisis de la experiencia de los Centros CAIF (Centros de Protección a la Infancia y a la Familia) en el medio rural. En la actualidad existen diez Centros CAIF funcionando con el Modelo Comunitario Rural, impulsados por organizaciones de la sociedad civil y supervisados por la Secretaría del Plan. El objetivo general de la investigación es conocer el funcionamiento de estos Centros y aportar elementos para la discusión sobre su capacidad para generar capital social y promover el desarrollo de las comunidades implicadas. La estrategia metodológica utilizada se basó en la realización de entrevistas en profundidad con integrantes de las asociaciones civiles y maestros especializados coordinadores de cinco de estos Centros.

Se considera pertinente destacar que estos Centros, al estar ubicados en el medio rural, se caracterizan por un funcionamiento particular y diferenciado. Es decir que si bien los obstáculos y problemas presentes son los propios de ese medio, como problemas de comunicación y distancias, se hace necesario explicitarlos para que la implementación de las políticas sociales considere las especificidades de cada zona y alcance así mejores resultados.

La monografía se articula en tres grandes apartados. En el primero se despliega el marco teórico de referencia donde: i) se presenta un panorama del nuevo enfoque de las políticas sociales con especial énfasis en la teoría de la ciudadanía y en el tercer sector; ii) se propone una mirada de la nueva relación sociedad civil- Estado a partir del capital social; y iii) se plantea la nueva orientación de las políticas de infancia en Uruguay con detenimiento en el Plan CAIF y en el Modelo Comunitario Rural (Puntos 1, 2 y 3). En el segundo apartado se exponen los lineamientos de la investigación, explicitando las decisiones de carácter metodológico. (Punto 4). Finalmente, se desarrolla el análisis y los principales hallazgos de la investigación (Puntos 5 y 6).

1. Nueva orientación en las políticas sociales

La aplicación y concepción de las políticas sociales es cambiante y se rige por distintas lógicas e intereses socio-políticos. En América Latina han existido una serie de paradigmas que han marcado la orientación dada a las políticas sociales en distintos momentos históricos, intentando adaptarse a cada nuevo contexto. En la década de los noventa, los gobiernos han tratado de poner en marcha algunos mecanismos de protección social en el intento de hacer frente a los disturbios macroeconómicos que llevaron a un deterioro de la calidad de vida de los sectores de la población más vulnerables. Esto lleva a que en el corto plazo se deteriore el ingreso de las personas, pero en el largo plazo acarrea otras consecuencias: *“Por ejemplo, la reducción de la cantidad y calidad de la atención de salud pública debido a recortes presupuestarios durante una crisis puede generar un daño irreparable. Asimismo, para enfrentar una crisis, los padres tal vez envíen a sus hijos a trabajar para compensar su propia pérdida de ingresos. Si se sustituye la escolaridad por el trabajo infantil, y si los niños no regresan a la escuela en una etapa ulterior, incurrirán en una pérdida salarial de largo plazo debido a su menor dotación de capital humano.”*¹

Cuando se asiste a una contracción de la economía, muchas veces se practica una restricción presupuestaria de las políticas públicas y obviamente la pérdida de esta protección por parte de los más necesitados. Consecuentemente, esto puede generar cambios en la unidad familiar que afecten a los sectores más jóvenes y en muchos casos a los niños que son apartados del sistema escolar. Se asiste así a un proceso que se retroalimenta porque con estos recortes y sus consecuencias, se necesitan establecer nuevamente sistemas de protección social para impulsar estos sectores más afectados.

1.1 Los paradigmas que guían las políticas sociales

Como se mencionó anteriormente, la aplicación y concepción de las políticas sociales van cambiando a lo largo del tiempo y en función de cada contexto. Actualmente existen, por un lado, un paradigma dominado por un enfoque más conservador y estático; mientras que por otro ha surgido un nuevo enfoque que es el emergente, centrado en un cierto dinamismo y una flexibilidad intrínsecas a la prestación de políticas sociales (Franco; R. 1996).

A continuación se presenta una síntesis de los aspectos principales de cada paradigma respecto a los puntos más importantes que caracterizan a las políticas sociales. Estas perspectivas enfrentan algunas características que componen a uno y a otro, por ejemplo en lo que refiere a la institucionalidad que en el primero la responsabilidad es estatal y en el

¹ Hicks, N.; Wodon, Q. (2001): 2

² En el anexo se presenta un cuadro que desarrolla las características de uno y otro paradigma

emergente existe una pluralidad de sectores; otro elemento es el centralismo de uno con la descentralización del otro. En lo que refiere al proceso de decisión está por un lado la lógica burocrática, y en el emergente la lógica de proyectos. El financiamiento puede ser de acuerdo a las fuentes de recursos, estatal, en el dominante y mediante co-financiación en el alternativo, mientras que la asignación de recursos puede presentar un: subsidio a la oferta o un subsidio a la demanda. Por una parte, el universalismo de la oferta es una de las características del primero y la universalidad de la satisfacción en el otro. El criterio de prioridad y expansión se puede basar en la ampliación progresiva de arriba hacia abajo, o primero los más necesitados, al igual que la población beneficiaria pueden ser los grupos organizados (clase media) o los grupos pobres. Uno se enfoca en los medios exclusivamente y el otro se guía por los fines.

Lo que se puede apreciar es que en los últimos años surge un modelo alternativo que concibe la aplicación de las distintas políticas sociales de un modo original con distintas acepciones de las mismas. El modelo que irrumpe sigue conviviendo con el más tradicional, es decir e la realidad se toman elementos de uno y de otro a la vez

Otra visión que resurge es la de ciudadanía, concepto que se retoma en la actualidad y que concibe a la ciudadanía con un rol más activo en diversos ámbitos (entre ellos la esfera pública estatal) y que además de derechos también comprende obligaciones. Esta resurgimiento, que se vincula directamente con las políticas sociales, implica en un principio el reconocimiento de que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y que las políticas sociales son uno de los instrumentos para promoverlos y garantizarlos. Este papel más activo de los ciudadanos es compatible con la nueva visión de las políticas sociales, (que comienzan a ser más flexibles y a vislumbrar nuevas alternativas en sus impulsores, en sus formas y en su concepción en general), ya que se abre el juego a la participación de la ciudadanía en todos los ámbitos y que puede incluso impulsar algunas de esas políticas.

1.2 La vuelta a la ciudadanía

En este punto se presenta brevemente la teoría de la ciudadanía con su autor de referencia (T. H. Marshall) y luego una complejización de esta teoría que se retoma en la actualidad.

La reflexión en torno al tema de la ciudadanía tiene como referencia el trabajo escrito después de la Segunda Guerra Mundial por T. H. Marshall (1949) bajo el título "*Clase social y ciudadanía*", en el que pretendía examinar las diferentes y complejas relaciones que existen entre las nociones de clase social y ciudadanía. La ciudadanía, se entiende como un conjunto de derechos que se pueden subdividir en tres bloques: derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales. Bloques que no surgirían juntos en la historia sino que fueron necesarios

algunos siglos para que se conformaran y se universalizaran. Entonces la ciudadanía integral, con sus tres dimensiones, sería algo común recién en el siglo XX.

Los derechos civiles (siglo XVIII), según Marshall (1949), serían aquellos necesarios para la libertad individual en sentido amplio. Los derechos políticos (siglo XIX) son los que permiten participar en el ejercicio del poder político como miembro de un organismo investido de autoridad política o como elector de los miembros de dicho organismo. Por último, los derechos sociales (siglo XX) abarcan desde el derecho a un mínimo bienestar económico y de seguridad, al derecho de participar por completo en la vida social y de llevar la vida como un ser civilizado de acuerdo a los patrones que prevalecen en la sociedad¹. Son los derechos de una calidad de vida socialmente aceptada como el mínimo admisible y las instituciones responsables de los mismos serían el sistema educacional, el mercado laboral y otros servicios sociales.

Este concepto de ciudadanía conlleva a que todos tengan iguales condiciones de acceso al mínimo que la sociedad, en su estado de desarrollo en el que se encuentre, acepte como tolerable. Así, la teoría de la ciudadanía propuesta por Marshall rehabilitó la política social y la dotó de una posición fundamental en la sociedad moderna. A su vez contribuyó a la elaboración de un discurso y de un temario de defensa de la misma, y a su expansión en dirección a los formatos universalistas. Con este enfoque los argumentos para la lucha por la política social y por la justicia distributiva ganaron una nueva racionalidad y una expresión más profunda.²

En la actualidad estos conceptos se profundizan colocando en el centro la discusión entre liberales y social-demócratas en torno a un sistema de políticas sociales que promueva una ciudadanía más activa. De acuerdo con esta nueva orientación, la intervención pública se debe realizar sólo en caso de que fracase el funcionamiento de las leyes naturales del mercado. Asimismo, esta visión incorpora la idea de que los ciudadanos, además de tener derechos también tienen obligaciones, lo que implicaría consecuentemente el abandono del rol pasivo que tenían hasta entonces.

La política social es pues inseparable de la comprensión del proceso de expansión y transformación de la ciudadanía en el mundo moderno (Kymlicka y Norman). Se retoma así el concepto de ciudadanía como integrador de las exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria, ya que dicho concepto se vincula a la idea de derechos individuales y a su vez a una comunidad de pertenencia.³

Kymlicka y Norman (1996) sostienen que la propuesta de (Marshall, 1949) se trata de una concepción pasiva de la ciudadanía y le agregan una serie de elementos que complejizan su

¹ Este mínimo bienestar económico según Marshall, garantizaría también una mejora calidad de vida social.

² En: Abranches, S. H.; Dos Santos, W. G.; Coimbra, M. A. (1989)

³ Kymlicka, W.; Norman, W. (1996): 81-112

concepción en el mundo actual. Señalan que para la mayor parte de la teoría política de posguerra, los conceptos normativos fundamentales eran democracia y justicia. Entonces al hablar de ciudadanía se la consideraba como derivada de las nociones de tales conceptos, o sea un ciudadano es alguien que tiene derechos democráticos y exigencias de justicia. En definitiva lo que promueven es la idea de que "el concepto de ciudadanía debe jugar un rol normativo independiente en toda teoría política plausible, y que la promoción de la ciudadanía responsable es un objetivo de primera magnitud para las políticas públicas"⁴

Estos autores profundizan en el concepto de ciudadanía al decir que no es simplemente un status definido por un conjunto de derechos y responsabilidades. Se trata también de una identidad, la expresión de pertenencia a una comunidad política. Marshall (1949) concebía a la ciudadanía como una identidad compartida que integraría a los grupos excluidos de la sociedad británica y proveería una fuente de unidad nacional. Su principal preocupación era la integración de las clases trabajadoras, que por su falta de educación y recursos económicos, eran excluidas de la "cultura compartida" que debería haber sido un bien y una herencia comunes. Con el pasar del tiempo, resultó claro que muchos grupos todavía continuaban sintiéndose parte de esa "cultura compartida", aunque gocen de los derechos comunes propios de la ciudadanía. *"Los miembros de tales grupos se sienten excluidos no sólo a causa de su situación socioeconómica sino también como consecuencia de su identidad cultural: su diferencia"*.⁵

A partir de esta precisión, los autores rescatan a los teóricos llamados "pluralistas culturales", los cuales sostienen que el concepto de ciudadanía debe tener en cuenta estas diferencias. Es decir, se necesitan respuestas particulares a las necesidades específicas de los grupos minoritarios. *"Estos grupos sólo pueden ser integrados a la cultura común si adoptamos lo que Iris Marion Young llama una concepción de la ciudadanía diferenciada"*. Se señala que desde esta perspectiva, los miembros de ciertos grupos serían incorporados a la comunidad política no sólo como individuos sino también a través del grupo, y sus derechos dependerían en parte de su pertenencia a él.

Es así que los autores destacan dos razones expresadas por Young por las cuales la igualdad genuina requiere afirmar, y no ignorar, las diferencias grupales. La primera, los grupos culturalmente excluidos están en desventaja en lo que refiere al proceso político y la solución consiste al menos parcialmente en proveer medios institucionales para el reconocimiento explícito y la representación de los grupos oprimidos. La segunda, los grupos culturalmente excluidos tienen necesidades particulares que sólo se pueden satisfacer mediante políticas diferenciadas.

⁴ Kymlicka, W.; Norman, W. (1996) ²⁵

⁵ Kymlicka, W.; Norman, W. (1996): 27

⁶ Citada por los autores: Young, Iris Marion, (1989) "Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship", En: Ethics, n° 99, E.U.A. : 258

Es así que las políticas sociales resurgen como el instrumento para lograr una mayor igualdad entre los individuos, igualdad de oportunidades que aparece como elemento intrínseco del propio concepto de ciudadanía. En este sentido, se plantea también que las políticas no deben ser para todos iguales sino que deben considerar las idiosincrasias para adaptarse a las distintas realidades y conseguir un mejor desempeño.

Dentro de estas transformaciones en cuanto a la concepción de las políticas sociales que se entienden como más flexibles, el relanzamiento del concepto de ciudadanía (que retoma la igualdad como intrínseca a la propia ciudadanía con sus derechos y obligaciones, y puede utilizar a las políticas sociales como un instrumento para lograrla), surge un nuevo sector que va a actuar como bisagra entre el Estado y la sociedad. Este actor alternativo que toma cuerpo y que se inscribe dentro de estos cambios es el denominado 'Tercer Sector'.

1.3 El Impulso del Tercer Sector

La relación entre el Estado y la sociedad adopta nuevas formas y nuevos protagonistas, y es así que el llamado "Tercer Sector" pasa a ser el foco de la cuestión. Este sector se posiciona en el centro de la polémica en el sentido de que deberá articular al Estado y a la sociedad, teniendo la posibilidad de implementar políticas sociales en el intento de que los ciudadanos hagan uso de sus derechos y obligaciones, con mayor participación e identidad propia.

Frente a la crisis del modelo estatal social burocrático y con la globalización que exige nuevas modalidades eficientes de administración pública, crece la forma no privada ni estatal de ejecutar los servicios sociales garantizados por el Estado. Se trata de las organizaciones de servicio público no estatales que operan en la oferta de servicios de educación, salud y cultura con el financiamiento estatal. Es decir, se gira hacia un Estado social plural que incorpore no solo la heterogeneidad social, sino también los nuevos criterios económicos. En este sentido supone una ampliación y conlleva a un replanteo político e institucional de la relación de las organizaciones públicas con el sector privado, el religioso, y el voluntario.

Este sector productivo público no estatal es también conocido, como ya se mencionó, por 'tercer sector', 'sector no gubernamental' o 'sector sin fines lucrativos' y se identifica con la democracia participativa o directa y con una interacción mayor de la ciudadanía en asuntos públicos.

Esta nueva visión, no se agota en la reducción indiscriminada de los roles del Estado sino que se trata de una redefinición de sus funciones y responsabilidades que le supone un papel activo en la financiación, regulación y coordinación de la asistencia social combinada con la intervención privada. Consiste en la flexibilización de las intervenciones estatales que lleva a una determinada colaboración pública-privada.

Se asiste a un cambio importante en la idea que se tiene del Estado ya que se modifica la mirada sobre el mismo y sus roles, y aparecen además nuevos protagonistas en lo que refiere a las prestaciones sociales. Consecuentemente con estos cambios se requieren reglas del juego novedosas acerca de la prestación de servicios sociales y los cánones en los cuales se desarrollan.

Como antesala de estas transformaciones, se destacan por parte de Bresser y Cunill (1998), tres factores que presionan sobre la democratización y la pluralización de las formas de representación política. Uno es el descentramiento de la política, otro el aumento de la diversidad social y por último la creciente preocupación por la defensa del patrimonio público con el aumento de los llamados derechos republicanos.

En este nuevo contexto es que, en los últimos años, la sociedad civil comienza a visualizarse como una tercera esfera situada entre el Estado y el mercado. Sociedad civil que es entendida como la sociedad organizada y ponderada de acuerdo con el poder que tienen los diversos grupos e individuos. La sociedad civil organizada se piensa como un concepto político, ya que implica poder y se conforma por organizaciones corporativas y por entidades no estatales del tercer sector.

Para Bresser Pereira y Cunill Grau (1998) uno de los desafíos más importantes es la posibilidad de desplegar una función regulativa sobre la esfera política y la necesidad de que esa función sea ejercida por sujetos sociales que defiendan los intereses particulares y también los generales. A partir de esto se sugiere que uno de los medios para que se le de cabida a la expresión de los grupos excluidos es el concepto de "discriminación positiva" para crear así una estructura de oportunidades hacia la participación ciudadana. Porque como ya se señaló con Kymlicka y Norman (1996) a través del concepto de "ciudadanía diferenciada", los grupos excluidos tienen necesidades distintas que solo pueden ser satisfechas con la implementación de políticas diferenciadas. Se busca una resignificación del ciudadano como sujetos activos de derechos. *"La participación de nuevos actores proveedores de bienestar se vincula a la noción de redemocratización del espacio público, históricamente permeado en los países latinoamericanos, por intereses corporativos, que pautaron la distribución desigual de beneficios."*⁶

Bresser Pereira y Cunill Grau (1998) sostienen que la reforma del Estado en dirección al fortalecimiento de la esfera pública no estatal, deberá acarrear un cambio profundo en la concepción propia del rol de la sociedad. Se deberá considerar que *"en la esfera pública no estatal no sólo se producen bienes o servicios, sino que se defienden valores colectivos, conduce a recrear a los ciudadanos, como cuerpo político, para el ejercicio del control social"*.⁷ Y

⁶ Midaglia; C. (2001) :206

⁷ Bresser Pereira, LC y N. Cunill Grau (1998): 39

si bien el Estado debe tener un rol importante en todo el proceso, ya no es el actor exclusivo en lo que refiere a dichas prestaciones.

Se destacan a su vez características intrínsecas a estas organizaciones y que coinciden con las características propias de la existencia de capital social, (como se verá más adelante), diciendo: *"la solidaridad, el compromiso, la cooperación voluntaria, el sentido del deber, la responsabilidad por el otro son todos principios que tienden a caracterizar las organizaciones sin fines de lucro, y en términos más amplios a la comunidad en tanto mecanismos de asignación de valores, diferenciables del mercado, basado en la competencia y el Estado, fundado en el poder coercitivo".*⁸

El nuevo relacionamiento implica obviamente algunos cambios tanto en las asociaciones civiles como en el propio Estado. La sociedad civil organizada, al asumir responsabilidades y funciones públicas mayores, tenderá en alguna medida a aumentar su especialización, a fortalecer su estructura organizativa y por supuesto a incorporar una serie de controles institucionales, debido a las regulaciones a las que deberán someterse. Esto implica pasar de una operativa social relativamente independiente a otra que supone rendiciones de cuentas y negociaciones con sus contrapartes estatales.

En Uruguay también emerge este nuevo relacionamiento que se despliega en un determinado contexto que le da impulso a este tipo de organizaciones. Se destaca que *"el crecimiento explosivo de centros (organizaciones civiles) coincide con un período de consolidación de las instituciones democráticas, en un contexto de crisis económica y social y de puesta en tela de juicio de los pilares centrales del Estado de Bienestar. El agotamiento del modelo tradicional de protección estatal uruguayo parece estar asociado en alguna medida a la emergencia de una sociedad civil vigorosa que se expresa a través de la fundación de instituciones independientes de carácter filantrópico."*⁹

En esta dirección se enfoca esta nueva noción del Estado cuyos roles tradicionales, se complementarán con la intervención de grupos voluntarios, filantrópicos, asociaciones profesionales, entre otros. Estas organizaciones, pasan a adquirir un nuevo estatus público, en la medida que se las reconoce como actores con capacidad de llevar adelante la provisión de bienes sociales, y consolidando el tercer sector. Este nuevo enfoque de las políticas sociales que concibe que la sociedad civil tiene la capacidad de cumplir con un rol destacado en la implementación de las políticas sociales, se vincula con la utilización de una serie de recursos inherentes a la existencia de capital social.

⁸ Bresser Pereira, LC y N. Cunill Grau (1998): 41

⁹ Midaglia, C.(2001): 214

2. Capital Social

2.1 La relación sociedad civil – Estado a partir del capital social.

Como ya se mencionó la sociedad civil cobra un impulso decisivo en lo que refiere a las políticas públicas sociales lo cual marca un nuevo relacionamiento entre ésta y el Estado. La sociedad civil pasa a ser protagonista junto a los beneficiarios que componen un rol más activo en todo el proceso de implementación de las políticas sociales. Este papel novedoso supone la puesta en marcha de una serie de recursos inherentes al capital social. Es decir, se necesita de la cooperación, de actividades coordinadas, de la solidaridad de estos grupos para funcionar como tales y cumplir con estas nuevas exigencias.

En América Latina hubo una primera ola de reformas de las políticas sociales que se basó en la descentralización de servicios públicos con un papel preponderante de los proveedores privados y del mercado. Pero que en la actualidad existe una segunda ola de reforma de las políticas públicas que se centra en otorgar a la sociedad civil un rol más protagónico frente al Estado y a la empresa privada. En esta línea se afirma que: *“En América Latina se ha puesto en el centro de la agenda pública una segunda ola de reformas de las políticas sociales, en la cual la sociedad civil está llamada a servir de contrapeso para corregir las fallas del mercado en la entrega de los servicios, sin volver a alimentar por ello las ineficiencias de las grandes burocracias centralizadas”*¹⁰.

Este enfoque presupone una mayor participación de la sociedad civil y de los beneficiarios de los programas en lo que refiere a la gestión y al seguimiento de los programas públicos implementados. En esta reforma se cuenta de antemano con la capacidad de los grupos de la sociedad civil organizada y de las comunidades a cooperar entre ellas, a realizar una actividad de carácter realmente colectivo, coordinada con el apoyo externo. *“Se supone, entonces, que existe un capital social, a partir del cual la capacitación y la práctica podrán fortalecer la participación de la comunidad en la ejecución de estos nuevos programas”*.¹¹ Y el otro supuesto es que se apunte por parte del Estado a constituir un sistema que impulse el empoderamiento de los sectores débiles de la sociedad civil y de interacción constante entre los funcionarios públicos y los usuarios del programa.

En este ámbito de transformaciones se inserta la participación del funcionario público con una actividad más comprometida que trae consigo una mayor identificación con la comunidad en la cual desempeña su tarea.¹²

¹⁰ Durston, J. (2002): 11

¹¹ Durston, J. (2002): 11

¹² En este marco se señala que: *“Las fórmulas más interesantes y novedosas de política social que están surgiendo en América Latina involucran una sinergia entre sociedad civil y servicio público, basada en dos principios ligados al*

Los programas de superación de la pobreza en el medio rural y de fortalecimiento de la sociedad civil rural obtendrían mejores resultados si tomaran en consideración los sistemas socioculturales propios de las comunidades en cuestión. Es decir, si se tuvieran en cuenta la propia idiosincrasia de las comunidades en las cuales se va a implementar una política social. Y propone que: *“La teoría del capital social ofrece un marco especialmente adecuado para estudiar la sociedad rural, porque la reciprocidad interpersonal y la cooperación comunitaria son dos recursos tradicionales de la cultura campesina y a la vez, ..., elementos básicos del capital social.”*¹³ Entonces se enmarca plenamente en este nuevo enfoque las políticas sociales que se concentran en la valoración de las fortalezas y capacidades propias de los grupos de la sociedad civil organizadas y las comunidades.

2.2 Definición del concepto

A lo largo del siglo XX han existido distintos autores que trabajaron y desarrollaron la idea de capital social, como pioneros en este sentido se aluden a Putnam, Coleman y Bourdieu. Este concepto se ha seguido alimentando y se le han sumado nuevos aportes. A continuación se presentan algunos de estos autores que han trabajado sobre el concepto de capital social y que se cree pertinente examinar.

El término capital social hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven: la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación. Relaciones que pueden contribuir a tres tipos de beneficios: reducir los costos de transacción; producir bienes públicos; facilitar la constitución de organizaciones de gestión de base efectivas, de actores sociales y de sociedades civiles saludables.¹⁴

Bourdieu (1985) hace hincapié en el potencial de estos recursos y en la red de relaciones que se desencadena, definiendo al capital social como: *“El agregado de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo”*.¹⁵

Coleman (1990) por su parte señala los beneficios de este elemento como un activo tanto para un individuo como para sus relaciones. Para el autor el capital social trata de: *“Los recursos estructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones de*

concepto de capital social. Por una parte, los esquemas propuestos son fuertemente participativos, pues la gestión de la salud o de la educación, por ejemplo, es llevada a cabo en partes iguales por funcionarios públicos y la comunidad beneficiaria. Los funcionarios locales rinden cuentas a los beneficiarios más que al Estado central, con lo cual se genera una dinámica de trabajo en equipo. En segundo lugar, este ambiente de trabajo en equipo se logra en parte porque los funcionarios han sido capacitados para identificarse con la población beneficiaria y para integrarse en la comunidad local, siendo aceptados por ésta como miembros o amigos. Ésta es una evolución en la visión tradicional del funcionario público imparcial y objetivo ante un público no individualizado, que además, por diversas razones, resulta mucho más eficaz que otras fórmulas (Tendler, 1997; Evans, 1996). Como hemos dicho varias veces ya, en este caso la relación de reciprocidad y solidaridad del funcionario público es con la asociación o comunidad en su conjunto y no con unos pocos individuos”.¹²

¹³ Durston, J. (2002): 12

¹⁴ Durston, J. (2000): 8

¹⁵ Durston, J. (2000): 8

individuos que están dentro de esa estructura". A su vez para este autor el capital social es productivo, posibilita el logro de ciertos fines que no serían alcanzados en su ausencia.¹⁶ Putnam (1993) se acerca a esta acepción y considera que capital social son los "aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo".¹⁷

Se complementan estas ideas, a título personal, destacando la puesta en común de recursos destinados a la realización de un objetivo predeterminado por las partes en relación de igualdad entre sí. Esto supone una mayor reciprocidad que una donación o ayuda, en la medida que existe una colaboración mutua de medios, riesgos y beneficios.

A la teoría de capital social se le han realizado muchas **críticas** principalmente por aquellos que no consideran que estemos frente a una "capital" realmente. Entre estas críticas se destaca que el capital social no requiere del sacrificio deliberado en el presente para el beneficio humano, por lo tanto no se puede considerar capital. (Arrow: 2000). También se manifiesta fehacientemente que se trata de una mala analogía porque no hay stock de capital social y si existiera sería imposible medirlo. (Solow:2000). Por otra parte, aparece una de las más usuales y es que se explica como causa y efecto, a lo cual se le ha respondido que el planteamiento es que las redes y las normas se pueden usar para contribuir al desarrollo, pero nunca por sí solas sino mediante una combinación de diferentes elementos. Asimismo se marca que ante el "boom" que ha tenido este concepto se le reprocha que no tiene nada de original sino que trabaja sobre viejas ideas, o sea varía el estilo pero no la sustancia. Crítica que es ampliamente aceptada, pero lo que se destaca es que mediante esta teoría se vuelve a poner el énfasis en las relaciones sociales y en que sean consideradas como un factor a tener en cuenta en lo que refiere al desarrollo.

De esta forma se cree que aunque no se trate precisamente de "capital" en el sentido estricto de la palabra, estamos frente a una serie de recursos que pueden activarse para mejorar algunas situaciones sociales. Por ejemplo en el caso de los CAIF, son reservas que se activan, redes que se ponen a funcionar para mantener un servicio de educación preescolar en el medio rural. Entonces si se puede nombrar a estos aspectos capital o no es estancarse en el mero rótulo de las palabras.

2.3 El capital social y las comunidades

Acá se plantea el debate en lo que refiere al capital social como una capacidad individual o como una capacidad de la comunidades. En este trabajo se cree pertinente el segundo enfoque ya que se toma al capital social como una serie de recursos que se ponen en funcionamiento a nivel de la comunidad y en beneficio de la misma.

¹⁶ Durston, J. (2000): 8

¹⁷ Durston, J. (2000): 8

Lo que se resalta es que el capital social colectivo o comunitario consta de normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal y que abarca aspectos de actividad coordinada con cierto propósito común que los llevaría a construir una identidad propia como tal, esto se visualiza por ejemplo al conformar un grupo para llevar adelante un proyecto. El capital social sería una especie de generador de bienes públicos, o sea no se trata de una propiedad privada, divisible o alienable; sino que funciona como un atributo de la estructura en la cual la persona se encuentra inmersa. Es decir, el capital social beneficia a todos, no primariamente a las personas.

2.4 Ruralidad, territorialidad y capital social comunitario

La comunidad rural provee un ambiente ideal para que emerja o sea creado el capital social. Esto es básicamente por la estabilidad relativa de las relaciones interpersonales cruzadas por parentesco, en un espacio local durante toda la vida, parece ser un precursor del capital social. Aunque en algunos casos el espacio social es afectado por el espacio geográfico, las distancias entre vecinos y los inadecuados medios de transporte juegan en contra de la emergencia de una fuerte institucionalidad rural de capital social comunitario. Entonces el medio rural combina aspectos propicios y nocivos para el capital social, depende de que las condiciones sean favorables y de cuáles prevalezcan. Esto se puede dar por ejemplo en el sentido de que al estar más aislados se puede necesitar de la colaboración de los vecinos para resolver las dificultades que se les presentan. O por el contrario que ese aislamiento lo lleve a recurrir en pocas oportunidades a solicitar ayuda de sus pares o de alguna institución de la zona.

Se observa una clase de compenetración de control recíproco permite establecer normas respetadas por todos y sanciones a cada individuo por la colectividad. Cuando existen lazos de interdependencia y obligación entre una cantidad suficiente de personas, se garantiza el cuidado de las normas. Como las comunidades rurales se caracterizan por este tipo de 'cierre', tienen la posibilidad de desarrollar instituciones fuertes y eficaces con normas respetadas. En definitiva, donde hay un grupo de ascendencia local, vecinos que reconocen ancestros comunes, la combinación de parentesco, vecindad e historia puede dar lugar a instituciones comunales y liderazgos provechosos y legitimados.

2.5 El empoderamiento

Una política pública puede contribuir a la creación de capital social y se ha estudiado su uso para lograr el 'empoderamiento' de sectores sociales excluidos y para aumentar el impacto de los servicios sociales en base a un fuerte compromiso personal del funcionario con la comunidad

local. Esto contribuye a la civilidad por el compromiso es asociativo, con la comunidad como un todo, y no individual.*

Se enfatiza entonces que la importancia de la teoría del capital social para implementar estrategias de superación de la pobreza y de integración de actores sociales excluidos se visualiza como complemento del empoderamiento. El criterio central es de transformación de sectores sociales excluidos en actores, pero básicamente de nivelación hacia arriba de actores débiles. El acento está puesto en el grupo que protagoniza su propio empoderamiento, es la esencia de la autogestión que construye sobre las fuerzas existentes de una persona o grupo social sus capacidades para potenciarlas, o sea aumenta esas fuerzas preexistentes.

Cuando se construye una base de condiciones facilitadoras de empoderamiento y de constitución de un actor social, cobran relevancia los criterios de una participación efectiva, como la apropiación de instrumentos y capacidades propositivas, negociativas y ejecutivas. Es decir, algunos aspectos del capital social que pueden existir en ciertos grupos pueden impulsarlo para que desarrolle sus capacidades y pueda desenvolverse mejor frente a la comunidad y a las instituciones tanto de la zona como externas.

* Ver Informe "La Voz de los pobres": (www.worldbank.org/poverty/spanish/voices)

3. Las nuevas tendencias en las políticas de infancia en Uruguay¹⁸

El objeto de estudio se enmarca dentro de las nuevas tendencias en las políticas de infancia en el Uruguay, y de forma más general dentro de algunos cambios que se vienen procesando en materia social desde el Estado. Estas transformaciones implican una nueva forma de relacionamiento entre lo público y lo privado, y específicamente entre el estado y la sociedad civil que va adquiriendo diferentes formas de acuerdo a las realidades y contextos en los cuales se visualice.

En este sentido el papel de la sociedad civil se ha visto redimensionado, los procesos de reforma social promueven la idea de resurgimiento de la misma en una línea esencialmente solidaria y que habla sido relegada en el pasado por la dominante y casi exclusiva presencia del Estado en la esfera social. Es así que las asociaciones civiles se han visto reconocidas y valoradas como provisoras de bienes sociales, principalmente los dirigidos a las poblaciones pobres y excluidas. Para llevar a cabo estas funciones el Estado les traspasará servicios y recursos financieros, posibilitando así la consolidación del Tercer Sector constituido por distintos tipos de entidades sociales.

En este nuevo contexto, y en referencia a nuestro tema en particular, cabe hacer referencia al INAME (Instituto Nacional del Menor) que comenzó a revisar sus lineamientos en materia de infancia y asumió nuevas problemáticas sociales y en consecuencia programas específicos. Inició un conjunto de tercerizaciones tendientes a redefinir su relación con los sectores privados y con las instituciones civiles que desarrollaban acciones en esta esfera. En lo que refiere a las políticas de infancia el Plan CAIF es una iniciativa educativa de carácter mixto Estado – Sociedad. Se trata de una nueva forma de relacionamiento de lo público y lo privado que implica una determinada participación de la sociedad civil y del Estado.

Esta iniciativa de protección se califica en términos de una política social de segunda generación, ya que quiebra el monopolio estatal en la definición y prestación de los servicios, incorporando agentes de la sociedad civil y transformándose así en una propuesta de carácter mixto. Por otra parte cuenta con la peculiaridad de trascender la típica sectorialidad de los programas sociales, suscribiendo una nueva modalidad de intervención que supone la interconexión de distintos servicios.

3.1 El Plan CAIF (“Centros de Atención a la Infancia y a la Familia”)

¹⁸ Midoglio, C. (2000)

^{*} En la actualidad INAU

^{*} Fuente: Secretaría del Plan

El Plan CAIF, para la creación de Centros de Atención a la Infancia y la Familia, comenzó a funcionar a partir de un Convenio suscrito entre UNICEF y la República Oriental del Uruguay en 1988. Surge como respuesta a la presencia de elevados Índices de pobreza constatados en ciertos grupos de población y a la ineficiencia relativa del gasto social asignado a los programas destinados a enfrentarla. El principal producto que el Plan se propone es la creación de estos Centros en todo el país y es a partir de 1996 el Parlamento Nacional dispuso que el Plan fuese responsabilidad del Instituto Nacional del Menor (INAME).

Las principales estrategias que pautan la acción del Plan CAIF son: la Articulación del Estado y la Sociedad Civil, la Interinstitucionalidad, la Descentralización, la Participación Comunitaria y la Movilización Social.

En el Plan están comprometidas las siguientes instituciones públicas: Instituto Nacional del Menor (INAME), actualmente INAU, que realiza el seguimiento global del Plan, las Intendencias Municipales que suministran locales, viveres frescos, el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) que se encarga de apoyar nutricionalmente a los centros con la llamada asistencia alimentario-nutricional, educación nutricional y vigilancia nutricional. También participa en Ministerio de Salud Pública (MSP) en lo que refiere a la promoción de salud, la Administración Nacional de Educación Primaria (ANEP) con apoyo en la selección de los docentes y en la capacitación y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Por parte de la sociedad civil intervienen las Asociaciones Civiles que tienen la responsabilidad legal sobre la administración y gestión de los Centros CAIF. Entonces organizan, dirigen, controlan y evalúan las acciones para el cumplimiento de las políticas y objetivos del Plan CAIF. Los objetivos del Plan se dirigen a mejorar las condiciones de desarrollo e inserción social de familias en situación de riesgo social. Se busca contribuir al establecimiento de niveles de equidad social que permitan la proyección de las potencialidades del niño, superando factores que condicionan su futuro en el sistema educativo.

3.2 EL Modelo Comunitario Rural¹⁹

Este modelo es un relanzamiento del Plan CAIF tradicional pero adaptado para poder implementarlo en pequeñas poblaciones rurales.

Esta modalidad de intervención está dirigida a poblaciones con niños de 0 a 5 años que por su ubicación geográfica, su densidad de población y su vulnerabilidad no se ajustan a las ofertas existentes. Existen casos en los cuales ANEP cuenta con servicios para 4 y 5 años, o sea que en la escuela hay servicios preescolares, pero en caso de que no se cuente con dichos servicios el CAIF está habilitado para trabajar con ellos.

¹⁹ La información de este apartado fue elaborada a partir de documentos proporcionados por la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF.

En este marco se impulsan los siguientes elementos en la implementación del mismo: *Intersectorial*: intenta involucrar todos los actores públicos y privados de una comunidad. *Flexible*: la duración, la frecuencia, horarios de funcionamiento, locales, metodología de trabajo, contenidos y materiales tratan de adecuarse a las prioridades de los niños, sus familias y su contexto socio-cultural. *Participativo*: está relacionado con la participación activa de todos los integrantes de la comunidad. Requiere y promueve la participación de la familia porque se parte de que ésta constituye un espacio educativo con excelente potencialidades y es el contexto donde transcurre esencialmente la vida de los niños en sus primeros años. *Interdisciplinario*: requiere de un equipo de trabajo para su implementación para poder brindar una atención integral que toma en cuenta las múltiples dimensiones del desarrollo.

Los objetivos generales de la propuesta son: - Ofrecerle igualdad de oportunidades a niños de 0 a 5 años y adultos referentes a través de acciones que promuevan el desarrollo integral; - Complementar y fortalecer la acción educativa de la familia; -Propiciar la participación de la familia y la comunidad para movilizarla a favor de los niños y niñas; -Promover a la familia como gestores de su propio desarrollo; Activar las redes sociales entre las instituciones y actores tanto públicos como privados, para que se apoyen en la resolución de los problemas de los niños de la comunidad de referencia; -Sistematizar y divulgar los resultados de la experiencia con el fin de contribuir a nuevos conocimientos de esta alternativa, sus particularidades, límites y alcances.

Las modalidades de atención se realizan por un lado, a través de estimulación oportuna, para niños menores de 24 meses y sus familias, por otro lado se desarrolla la educación inicial convencional para niños de 2 a 5 años junto a sus familias. En el sistema se prevé la visita domiciliaria en caso de que las familias presenten dificultades para asistir al Centro.

Como cierre de este capítulo, cabe señalar que la investigación que se propone es pertinente porque no hay estudios sobre los CAIF en poblaciones rurales, las cuales poseen una idiosincrasia propia y que se enfrentan a otra serie de dificultades distintas a las presentes en los CAIF urbanos. Además es un ejemplo de esa articulación entre el Estado y la sociedad civil en la cual se activan recursos del capital social existentes en estas comunidades. Estos Centros funcionan de una forma particular, con mucha interacción con las familias, un importante intercambio con el personal técnico, con asociaciones civiles que tienen que poner en funcionamiento todos sus vínculos en la comunidad, deben apelar a la solidaridad de las personas para mantener el CAIF y cumplir con las exigencias del Plan. A su vez la propuesta de investigación se hace más interesante aún al estudiar el funcionamiento de una política social en un lugar en el cual el CAIF es la única propuesta en este tipo en comunidades sin tradición en educación preescolar.

4. Lineamientos de investigación

Pregunta problema

¿CÓMO ES EL FUNCIONAMIENTO DEL CAIF EN UN MEDIO RURAL?

¿DE QUÉ FORMA EL CAIF RURAL PROPICIA LA GENERACIÓN DE CAPITAL SOCIAL Y APORTA AL DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES RURALES?

Hipótesis

1. El CAIF rural, en la práctica, pasa de una política focalizada a una política de carácter universal ya que no atiende exclusivamente a niños pobres sino que incluye a todos los niños de la zona. Es decir, opera como un servicio público universal.
2. El CAIF por la propia dinámica de la comunidad rural presenta elementos particulares:
 - ✓ dificultades por problemas en las comunicaciones y por las distancias
 - ✓ los funcionarios públicos se identifican con la comunidad rural en la cual desempeñan sus funciones haciendo que la relación sociedad civil y Estado se dé de una manera más fluida
3. El CAIF rural a través del fortalecimiento de los actores locales, genera capital social y aporta al desarrollo comunitario del medio rural en distintos niveles:
 - ✓ a nivel de los miembros de la sociedad civil organizada que aumentan sus responsabilidades para cumplir con las exigencias del Estado a través del Plan CAIF
 - ✓ a nivel de los niños y de las familias, principalmente con un impacto positivo en el posterior desempeño escolar
 - ✓ a nivel de la comunidad en general con la activación de sus reservas de capital social

Objetivos

Objetivo general

El proyecto tiene como objetivo generar conocimiento sobre el funcionamiento de los Centros CAIF en el medio rural y aportar a su vez elementos para la discusión sobre la generación de capital social y el desarrollo de estas comunidades.

Objetivos específicos

- Visualizar la dimensión focalización – universalización en la aplicación de esta política social en las comunidades rurales.
- Establecer las especificidades en el funcionamiento de los Centros CAIF considerando la propia dinámica impuesta por el medio rural.
- Identificar el surgimiento de elementos propios del capital social en el funcionamiento de dichos Centros y que aportan al desarrollo de las comunidades.

Variables y dimensiones

El abordaje se desagregó en una serie de variables y dimensiones para dar cuenta así de los objetivos propuestos.

Se relevó en una primera instancia la variables *caracterización de la política social*, considerando la dimensión política focalizada- política universal, observando así el acceso a los Centros por parte de los niños, verificando si habla lista de espera o si ingresaban todos los niños de la zona. En este punto también se caracteriza al CAIF como una política social en sí misma en relación a los aspectos tratados en el marco de los paradigmas que guían a las políticas sociales.

Luego se tomó la variable *funcionamiento* de los Centros en el marco de la propia dinámica rural, considerando específicamente los problemas referentes a la distancia y a la comunicación y al compromiso de los funcionarios públicos hacia la comunidad.

En tercer lugar, se abarcó la variables *capital social*. Esta variables se desagregó en tres dimensiones:

la primera, *caracterización de las asociaciones civiles*, donde se consideraron algunas subdimensiones como: el origen asociación, el funcionamiento de la misma, las dificultades con las que se enfrentan y tienen que superar, la falta de renovación (gente para trabajar), la búsqueda del personal técnico, el relacionamiento de los funcionarios públicos con la asociación y la apertura del Plan CAIF hacia las demandas de la asociación

La segunda es el *impacto en los niños y las familias*

La tercera, se refiere a los recursos que se vinculan con el desarrollo de estas comunidades y que tienen su origen en las reservas de capital social que existe en estas comunidades. En este punto también se consideraron algunas subdimensiones como: la coordinación con otras instituciones, la participación padres, la participación comunidad, el centro como referencia en la comunidad, otras actividades extras que desarrolla el centro (venta de ropa, huerta), el trabajo coordinado, la adecuación de la propuesta a la zona, las estrategias para acercar a los padres y la integración otros pueblos cercanos.

Diseño

El diseño de investigación refiere a la “*planificación de la estrategia para alcanzar los objetivos de la investigación*”²⁰. El diseño de investigación, de acuerdo a los objetivos propuestos consiste en un diseño descriptivo.

Se pretende realizar una descripción que permita visualizar el funcionamiento de los Centros CAIF a partir de la dinámica rural en la cual están insertos. Describiendo un tema del cual no se tiene mucho conocimiento, ya que los Centros CAIF son una propuesta de corte urbana que se ha comenzado a instalar en el medio rural. De esta forma a través de la información reunida en el proceso de investigación, se dará cuenta de los elementos relevantes que componen dicho funcionamiento y que lo definen.

A su vez, se realizará una descripción de los aspectos que aportan al desarrollo de estas comunidades y que son inherentes a la existencia de capital social. Por ejemplo a través del fortalecimiento de los actores, en este caso la sociedad civil organizada, que necesitan aprovechar todos sus nexos y vínculos de la comunidad para mantener en marcha el Centro y cumplir con las exigencias del Plan. Visualizando a su vez algunos elementos del impacto positivo de estos Centros en los niños y en las familias. Mediante la descripción se aportarán a la caracterización del fenómeno investigado, a través de los diferentes componentes o dimensiones más relevantes del mismo en cuanto a la investigación propuesta.

En esta investigación, y de acuerdo al diseño de la misma, se prioriza la validez interna y de constructo sobre la validez externa. El diseño se propuso controlar la validez interna del estudio, en el sentido de que se intentó profundizar en el funcionamiento particular de los Centros CAIF rurales estudiados, tratando de considerar las dimensiones que pudieran dar cuenta exhaustiva del objeto planteado. Se pretendió también alcanzar la validez de constructo, procurando una clara y precisa delimitación de los conceptos teóricos fundamentales en la investigación. No se busca la validez externa o generalización de los resultados ya que no se pretende que los mismos trasciendan este caso estudiado más allá de los aportes que genere sobre la discusión sobre la aplicación específica de este tipo de política social de infancia en el medio rural.

El *universo de análisis* está conformado por centros los CAIF con modalidad rural. A partir de listado brindado por la Secretaría del Plan, se detectaron 11 Centro rurales distribuidos por todo el país, de estos 11 en la actualidad están funcionando 10 Centros.

Estos son:

Canelones – Capilla Ceta: en la actualidad no está funcionando

Cerro Largo – Quebracho: relevado

Durazno – San Jorge: relevado

Florida – Capilla del Sauce: relevado

Paysandú – Piedras Coloradas: relevado

²⁰ Ce ● D'Ancono, M.A. 1998 “Metodología Cuanlilativa. Estrategias y técnicas de investigación social”. Pág. 81

Río Negro – Algorta: relevado
 Río Negro – Pueblo Greco
 Río Negro – Paraje Paso de la Cruz
 Salto – ruta 31 y ruta 4
 Soriano - Villa Darwin
 Soriano - Pueblo Egaña

La selección de Centros relevados responden a la iniciativa de distintos tipos de asociaciones civiles. Por lo tanto se consideró pertinente tomar un CAIF que surge a partir de la concentración que generan las viviendas de MEVIR como es el caso del CAIF de Durazno, pero que con el tiempo se mudó a otro local y la asociación civil igualmente está compuesta por un grupo de vecinos que se organizan para llevar adelante el CAIF. Otros dos CAIF que surgen de una asociación creada con anterioridad con otra finalidad como es el caso de la asociación “La mujer en el medio rural” en Río Negro y en Cerro Largo que la asociación civil es una Fundación que trabaja en la zona hace 30 años. En Florida se trata de un grupo de vecinos que se convierten en sociedad civil organizada al igual que en Paysandú. En total se relevaron los 5 Centros, nombrados en el cuadro, en los mismos se les realizó una entrevista en profundidad a la maestra/o especializada/o coordinadora/o y a un integrante de la asociación civil organizada que estuviera al tanto del funcionamiento diario de cada CAIF.

Si bien se trata de un estudio de casos múltiples²¹, se buscó la diversidad en los mismos, además de integrar distintos tipos de asociaciones civiles se tiene en cuenta, (a partir de los Centros rurales que están funcionando), la distribución geográfica por las distintas zonas del país.

Finalmente la distribución de los Centros CAIF relevados es la siguiente:

<i>Centros</i>	Asociación Civil (vecinos organizados)	Asociación civil (Grupo organizado con anterioridad)
Durazno- San Jorge	X	
Cerro Largo - Quebracho		X
Paysandú – Piedras Coloradas	X	
Florida- Capilla del Sauce	X	
R. Negro –Algorta Trencito		X

²¹ "El estudio de casos puede ser único o múltiple, depende del número de caso que se analice (desde uno hasta cien)". (Cea D'Ancona, M.A. 1998: 95)

²² Este Centro aunque surge a partir de la concentración de las viviendas de MEVIR, la asociación civil igualmente está compuesta por un grupo de vecinos que se organizan para llevar adelante el CAIF.

Para obtener una caracterización global y más completa del objeto de investigación y acercarse así al objeto de estudio, se realizó una *triangulación metodológica entre métodos* (Cea D'Ancona, 1998), complementando las entrevistas realizadas a los actores sociales con la recolección de datos secundarios aportados por la Secretaria de los Centros CAIF sobre el marco normativo que engloba a este tipo de centros rurales.

Esta investigación fue desarrollada en dos etapas.

La primera fue de entrevistas exploratorias con las autoridades del Plan CAIF, en la División de Plan con la responsable del programa de consolidación de los CAIF del interior y con una supervisora del Plan, con el objetivo de lograr una mejor definición del problema estudiado y de recabar información referente al mismo. Esto permitió a su vez, delimitar cuáles eran los centros comprendidos en esta modalidad rural. En esta etapa también se recolectó material documental (datos secundarios) sobre la normativa que rige a este tipo de centros. Es importante aclarar que estos datos secundarios se utilizaron en una primera etapa para lograr así una aproximación al objeto de estudio.

En la segunda etapa se concurrió a los Centros seleccionados y se les realizó entrevistas en profundidad a los miembros de la asociación civil organizada de los mismos y a los maestros coordinadores especializados pertenecientes a los Centros.

5. Análisis

5.1 Caracterización de la política

5.1.1 Plan CAIF: ¿política cercana al paradigma tradicional o al emergente?

La política social que impulsa a los CAIF rurales se acerca al paradigma emergente ya que el Estado es responsable sólo parcialmente del financiamiento, ejerce actividades de promoción, asume la ejecución de programas. Pero específicamente las funciones de la política social son llevadas a cabo por asociaciones civiles organizadas, que en este caso se trata generalmente de grupos de vecinos o puede ser también que quien lleve adelante al CAIF sea alguna Fundación. Por otra parte, en el Plan CAIF se tiende a la descentralización, si bien es un asunto difícil de aplicar en la práctica, la intención es de que la política se adapte a la comunidad rural y su realidad propia. O sea estamos frente a comunidades pequeñas, aisladas con poco movimiento, donde no hay bancos por ejemplo, donde los trámites más simples para la ciudad no son tan fáciles de realizar en el medio rural. Además se cree que a través de las exigencias que le realiza el Plan a las asociaciones civiles, se les impulsa a la participación. Es decir, a tomar un rol activo frente a su propia realidad local que conoce bien, se impulsa la discusión de los temas, se toman decisiones, se resuelven problemas, se hacen trámites que serían impensables para dichas comunidades sino existieran las exigencias a cumplir por el Plan.

En el paradigma emergente se tiende a fomentar la participación de otros actores. Se busca asignar recursos públicos a los proyectos presentados por los interesados de acuerdo a su propia percepción de cómo solucionar determinados problemas sociales se cree en la capacidad de innovación democrática, es decir de toda la sociedad y no exclusivamente del Estado. Este principio se impulsa a través del Plan, se busca actuar de acuerdo a las necesidades de la zona y amoldarse a las mismas. Se trata también de que la asociación civil que lleva adelante el CAIF, se mueva en la zona, y busque la participación de la comunidad. Estos elementos también llevan a que los grupos o las asociaciones muevan todos sus contactos en la zona, ya que es necesario que se vinculen, que busquen apoyo, que interactúen con la comunidad en general para que el Centro subsista.

En relación a lo planteado por Kymlicka y Norman (ciudadanía diferenciada) y en cuanto a los CAIF rurales, se entiende que la política social debe plantearse como una respuesta específica a las necesidades, también específicas en este caso, de las comunidades rurales. Esto se debe a que la realidad del medio rural es muy distinta a las realidades con las cuales se enfrenta el Plan CAIF en el medio urbano (medio para el cual fue creada esta política). Es decir, existen diferencias explícitas tales como las grandes distancias, los problemas de comunicación, la falta de personal especializado en la zona, la ausencia de tradición en educación preescolar, etc

5.1.2 ¿Política universal o focalizada?

Política universal: en todos los centros relevados ingresan todos los niños.

En esta parte se trató de ver si el CAIF abarcaba a todos los niños de la zona o si atendía a niños 'pobres' exclusivamente. En los Centros relevados se preguntó sobre los niños que concurren al CAIF, sobre la forma de selección de los mismos y si existía lista de espera.

Lo que se encontró es que debido a la baja población de nuestra campaña y la dispersión de sus habitantes, que se trata de captar a todos los niños de la zona para el CAIF. Entonces como apenas se cubre el cupo de niños exigidos por el Plan en todos los casos. Es así que cuando comienza el año se va por los hogares inscribiendo a los niños para incorporarlos. Además se prevé en este modelo que durante el año la asistente social haga visitas a los hogares para trabajar con los niños que no concurren al Centro.

En ninguno de los cinco Centros relevados se encontró que existía lista de espera, ni criterios de selección para los niños, sino que entran todos los que están interesados y los que no se muestran interesados se los va a buscar a sus hogares.

5.2 Funcionamiento de los Centros

A continuación presentamos un cuadro que resume los principales hallazgos en lo que refiere a este punto.

Centros	Problemas Distancia / comunicación		Compromiso personal técnico
Caso 1	Si	Incide en:	No
Caso 2	Si	la concurrencia asidua al Comité Deptal.,	Algunos indicios
Caso 3	Si	dificultades para el reclutamiento del personal,	Algunos indicios
Caso 4	Si	falta de interacción con otros centros,	Si, en mayor medida
Caso 5	Si	falta de rubros para traslados.	Si, en mayor medida

5.2.1 Problemas distancia y comunicación

En todos los centros relevados se verificaron problemas referidos a la distancia y a la comunicación y si bien forman parte de la dinámica rural es importante destacarlos porque inciden en el funcionamiento de los centros. Además porque muchas veces se necesita de un sacrificio extra por parte de los padres para trasladar a sus hijos al CAIF, principalmente los más alejados, que no se considera al pensar en la propuesta. Es decir, es importante remarcar estas dificultades porque es necesario que las políticas sociales que se aplican en un determinado medio, consideren las características propias de ese medio y prevean las soluciones.

Esto afecta la concurrencia asidua a las reuniones del Comité Departamental para las cuales mandan algún representante que viva en la capital departamental o concurren cuando se trata de algo muy importante.

Incide en el reclutamiento del personal que se dificulta porque es difícil encontrar personal especializado, no solo se trata de los maestros preescolares sino de las educadoras, las psicólogas y las psicomotricistas. Y al localizarlos deben pagarle el traslado para que lleguen al centro.

También se localizó una suerte de aislamiento con otros centros CAIF por parte del personal técnico y por parte de los niños que no interactúan con otros niños con otras realidades porque no interactúan con niños de otros centros del departamento.

Y la crítica fuerte que se le hizo al Plan fue que no estuviera previsto el rubro 'traslado' con una partida de dinero extra, no solo para traer los niños al local escolar sino para traer a los padres que participan de algunas actividades y además para moverse hacia las capitales departamentales. En este sentido, cabe aclarar que los niños son pequeños y no es lo mismo que mandarlos a la escuela que no solo se encuentra institucionalizado sino que además se trata de niños más grandes. Es así que en algunos centros que tienen una coordinación más dinámica con la escuela se trabaja en el mismo horario para que los niños más grandes puedan traer a sus hermanos al CAIF.

Específicamente los problemas de comunicación y locomoción son los que causan mayores dificultades porque afectan el traslado de los técnicos por la falta de frecuencia en los traslados, inconvenientes por las crecientes de los arroyos y básicamente porque no disponen de un rubro extra para este tema,

5.2.2 Compromiso funcionarios públicos

En esta política social que impulsa el Estado, a través de los Centros CAIF rurales en este caso, el personal se acerca la comunidad local y a su vez por los requerimientos de participación de las familias de la comunidad que hacen que se interactúe con ellas cara a cara.

En definitiva, existe una retroalimentación: el Estado a través del Plan crea capital social ya que su cumplimiento implica participación y la colaboración de la comunidad y a su vez por la necesidad de cumplir estos requisitos se ponen en funcionamiento una serie de mecanismos intracomunitarios como la participación de los padres, de las instituciones de la zona, de la comunidad en general.

En cuatro de los cinco Centros relevados, el personal técnico no pertenece a la comunidad en la cual se inserta el CAIF, lo cual hace más difícil que se sientan identificados con la misma. Por ejemplo en el primer caso, la maestra especializada coordinadora que fue la entrevistada, trabajaba ahí desde marzo de 2004, lo cual es muy poco tiempo. Además no vivía ahí ya que viajaba diariamente desde Young. Pero esto es un proceso de trabajo con el cual el compromiso va a ir surgiendo con el correr del tiempo debido a la forma de trabajo que implica el modelo rural. Modelo en el cual se impulsa el compromiso de los funcionarios ya que requiere de una interacción directa con las familias de la comunidad, con la comunidad misma y con sus instituciones. De todos modos se encontraron algunos indicios de esta identificación en dos

centros. Y un compromiso que parece más consolidado en otros dos. Cabe destacar que en uno de estos, el maestro es del mismo pueblo donde funciona el CAIF y además la Fundación que lo lleva adelante hace muchos años que está trabajando en la zona con un proyecto integral para el desarrollo de la comunidad. En el otro la maestra es de la capital departamental, vive en el pueblo hace cuatro años, se siente muy cercana a los integrantes de la asociación civil (cuando se concurre al Centro ella fue de visita a la casa de una ex integrante de la misma) y además destacó fuertemente que el equipo técnico se había consolidado y que se había logrado trabajar coordinadamente.

Se visualizó que los técnicos colaboraban en otro ámbito que no es el exclusivamente 'educativo', ya que se ayuda a los vecinos con algún trámite en la capital departamental por ejemplo por el tema de las asignaciones familiares o la identificación civil. También trabaja el equipo técnico juntando ropa que traen ellos mismos desde su zona de residencia (en un caso la psicóloga es de Melo, la psicomotricista es de Canelones, la educadora y el maestro son de la zona). Entonces se hace una venta económica de ropa y se ponen precios accesibles (\$1, \$3, \$5).

5.3 Capital social

Como ya se mencionó, el análisis de este punto se dividió en tres partes: la propia sociedad civil, el impacto del CAIF en los niños y en las familias y la comunidad en general con sus reservas de capital social

5.3.1 Miembros de la asociación

El mencionado 'empoderamiento' se toma en el sentido de aumento de las responsabilidades de los integrantes de la sociedad civil, esto se da básicamente porque las exigencias del Plan son muchas y para cumplirlas se deben activar una serie de recursos como todos los contactos que posean en la sociedad, se necesita aumentar los conocimientos para desempeñarse en esta función y elevando así el nivel de los miembros. Para abarcar dicho concepto se consideraron varios aspectos sobre las asociaciones civiles, estos son:

- Origen asociación
- Funcionamiento de la asociación
- Dificultades con las que se enfrentan y tienen que manejar
- Falta renovación (gente para trabajar)
- Buscar personal técnico
- Relacionamiento asociación y personal técnico
- Apertura del Plan CAIF hacia las demandas de la asociación

Se comenzó con una descripción del origen de la asociación, las actividades que realizan, las dificultades que tienen que manejar, el relacionamiento entre la asociación y el personal técnico,

etc. Lo que se propone es que los miembros de la asociación aumentan sus conocimientos, desarrollan nuevas capacidades, resuelven situaciones que se les aparecen y comienzan a expresar sus intereses frente al Plan, así como también el Plan se abre a escucharlos.

A continuación se presenta un cuadro que resume los principales hallazgos en lo que refiere a la asociación civil y las subdimensiones relevadas:

Centros	Origen asoc.	Falta renovación	Reclutar Personal técnico	Vínculo con personal técnico	Apertura del Plan CAIF
Caso 1	Manos del Uruguay	Si	Implica dificultades	Adecuado	Rol activo de las asociaciones civiles que presentan, cuando pueden, sus demandas e inquietudes Apertura por parte de las autoridades del Plan a la negociación, al diálogo y a flexibilizar la propuesta
Caso 2	Vecinos	Si			
Caso 3	Vecinos	Si			
Caso 4	Fundación	No			
Caso 5	Vecinos	Si			

Centros	Funcionamiento asoc.	Dificultades
Caso 1	Decisiones en forma conjunta Se reúnen una vez al mes y Una persona maneja la parte financiera	Falta de tiempo para manejar el Centro, sin remuneración entonces tienen otro trabajo Mucha responsabilidad por los niños, ya que son ellos quienes llevan adelante el Centro y lo mantienen funcionando.
Caso 2	Decisiones en forma conjunta Se reúnen una vez al mes Tres personas manejan la parte financiera	En el nuevo sistema (comenzarla a funcionar en el 2005), tienen que manejar dinero y no los alimentos. Tienen que trasladarse a la capital departamental para comprarlos

Caso 3	Decisiones en forma conjunta, Se dividen las tareas	Dificultades por manejo administrativo y financiero, muchas exigencias. Con el nuevos sistemas al darle el dinero en vez de la canasta, no se sabe como manejar ese dinero porque vendría a otra cuenta e implica más gasto. En la zona no se pueden comprar porque necesitan boleta para justificar los gastos, entonces tienen que ir a la capital departamental y pierden tiempo y dinero.
Caso 4	Se dividen en sectores para trabajar, Participan muchas personas y tienen otros Proyectos más allá del CAIF Se reúnen varias veces por semana	Por exigencias burocráticas y administrativas. No tienen teléfono. Dificultades para ir al Banco a la capital departamental porque hay poca frecuencia de locomoción. Necesitan boleta para justificar los gastos y comprar alimentos en la zona les saldría más barato y ayudarían a la gente de ahí. Aumentan los costos por el traslado y no tienen boleta porque son familias que plantan en sus quintas.
Caso 5	Decisiones en forma conjunta Se reúnen dos veces al mes	Para trasladar los técnicos. Falta de tiempo para registrar todos los movimientos de dinero, mucha responsabilidad y sin honorarios.

Los miembros de la asociación civil

Se comienza con una introducción a lo que se presentó como 'Tercer Sector', este con sus propiedades tiene estrecha relación con la política social impulsada por el Plan CAIF en las comunidades rurales, ya que se apela claramente a la construcción de una ciudadanía con sentido de comunidad y con prácticas sociales de solidaridad. Las asociaciones civiles organizadas que impulsan los Centros CAIF, ya que sus integrantes desempeñan sus

actividades por el beneficio de la comunidad y sin fines de lucro. A su vez con las exigencias de tipo burocráticas del Plan se requiere de una importante autoorganización para cumplirlas. Así como también se requiere del desarrollo de habilidades y capacidades para resolver los problemas que surgen en el funcionamiento cotidiano de los Centros CAIF rurales y que por las distancias considerables y por la poca comunicación son resueltas en la comunidad. O sea que la asociación civil junto con el personal debe crear las condiciones para desenvolverse en el funcionamiento cotidiano del Centro, ya sea apelando a los vecinos o a alguna otra institución de la zona. Entonces es así como se impulsa de cierta forma el empoderamiento de los grupos en estas zonas rurales.

Por otra parte, se destaca que las características nombradas como componentes de las organizaciones públicas no estatales, se vinculan directamente con la existencia de capital social. Capital social que se considera que está más latente y que se ejercita en el día a día en estas comunidades pequeñas, rurales donde todos se conocen y que están un poco aisladas de los centros urbanos. Se señalan características tales como: la cooperación, la solidaridad, la confianza, el compromiso, la responsabilidad por el otro, entre otros.

Origen asociación

En el primer caso la asociación surgió con un grupo anterior con varios objetivos y que luego se fue transformando en lo que es hoy la asociación civil con personería jurídica que lleva adelante el Centro. La idea de impulsar un centro CAIF nació por parte de Manos del Uruguay, se creó para que el consejo de las funcionarias de manos del Uruguay tuvieran una guarderla, después surgió el centro CAIF.

En el segundo, tercer y quinto caso la asociación civil se creó por parte de un grupo de vecinos porque se necesitaba la personería jurídica para abrir un CAIF y este era necesario en la zona, ya que no existía ningún servicio preescolar.

En el cuarto caso la sociedad civil es la Fundación Quebracho que tiene como objetivo el trabajo por el desarrollo de comunidades rurales marginadas, lleva muchos años trabajando en la zona y no fue creada para impulsar el CAIF sino que con el paso de los años fue una necesidad que surgió en la zona.

Funcionamiento asociación

En el primer caso se encontró que la parte financiera la maneja una sola persona; pero siempre se rinden cuentas a los demás sobre los movimientos realizados.

En el segundo caso se reúnen una vez por mes y la cabeza visible son el presidente y también la secretaria. Sobre la parte financiera que por lo general es complicada se encontró que la manejan varias personas: *"Nosotros teníamos tres firmas registradas en el Banco Republica, pero teníamos tres firmas registradas, yo el presidente y la secretaria, el tesorero que ahora renunció"*.

En el tercer caso, las tareas se dividen y aparecen tres cabezas visibles de la asociación:

La Fundación tienen varios integrantes, un presidente, un consejo directivo y después hay un equipo técnico. Las tareas se dividen depende del tema que se trate, lo que tiene que ver con el trabajo de campo, está en manos del equipo técnico igual se puede hacer algún trabajo en conjunto. Los fundadores tienen la parte más administrativa. Estos se reúnen una vez por mes y los demás varios días a la semana. Además la fundación no tiene solo el CAIF sino también un trabajo en el área productiva, en el área de salud, otro trabajo en el área de empleo y educación. En el área educativa está el CAIF y también hay un trabajo con adolescentes, con jóvenes. Hay como distintas áreas de trabajo y el CAIF es una de las cosas que desarrollan e impulsan.

En el quinto caso, a la asociación frente a terceros la representa el presidente y el secretario y se reúnen dos veces por mes.

En todos se descubrió encontró que las decisiones se toman de manera conjunta entre los miembros de la asociación.

Dificultades con las que se enfrentan y tienen que manejar

En el primer caso se presentó por parte de la asociación el tema de la falta de tiempo para manejar el Centro porque al ser honorario tienen su empleo y les queda poco tiempo para cumplir con todas las exigencias del Plan. También se señaló que tienen mucha responsabilidad por los niños, ya que son ellos quienes llevan adelante el Centro y lo mantienen funcionando.

En el segundo caso se mostraron las dificultades que acarreará un nuevo sistema (a implementarse supuestamente en el 2005) a través del cuál el Plan les envía dinero en vez de alimentos. Esto genera un problema porque tienen que comprar los alimentos en la capital departamental por lo tanto deben trasladarse hasta allí.

En el tercer caso se plantearon dificultades para manejar la parte burocrática y cumplir con lo que el Plan te pide, se planteó que la parte financiera es muy complicado, *"sí, es difícil porque a veces no te entienden ciertas cosas, siempre va sobrando algún dinero, pero viste que es difícil si vos no tenés la ayuda de la gestora y eso que te hagan los papeles es difícil"*.

A su vez la parte administrativa también es difícil de manejar y se presentó otra vez la inquietud hacia el nuevo sistema por el cual le dan el dinero en vez de los alimentos. A lo cual se le agrega una complicación por la zona en la que viven : “además porque si vos tenés la plata acá hay cosas que no conseguís, boletas por ejemplo, entonces hay que ir para Durazno a todo y estamos lejos, no sé como vamos a hacer”.

En el cuarto caso se señalaron muchas dificultades por ejemplo en las exigencias burocrático-administrativa que hace el Plan y que en el medio del campo es muy difícil cumplirlas. Además la parte administrativa en lo que refiere al CAIF, por elementos propios de la zona en la cual se inserta, es decir están en una realidad que no se condice con todos los trámites que se necesitan hacer. Como por ejemplo la presentación de boletas que implica que se trasladen a las capitales departamentales.

En el quinto caso se presentaron algunas dificultades para los traslados del personal técnico que viene desde otro lado. Sobre parte administrativa que generalmente es bastante complicada la llevan dos personas: el presidente y el secretario. Y la parte financiera la tesorera le tiene que dedicar bastante tiempo y tiene un trabajo meticuloso para llevar los libros, las cuentas, todo lo que se consume, ya que se debe anotar todo.

Como se puede apreciar a los miembros de la asociación civil se le presentan varias dificultades para cumplir con las exigencias burocrático administrativas del Plan, obstáculos que se debe superar para mantener el CAIF en funcionamiento.

Falta renovación (gente para trabajar)

Este es un punto muy importante en ya que forma parte de un problema que es la falta de gente para llevar adelante el Centro. Se detectó que si se necesita ayuda, para el funcionamiento cotidiano del Centro, se consigue fácil, pero es distinto trabajar todos los días por el CAIF y tener que cumplir con las exigencias todos los días. Es difícil cumplir con todas las responsabilidades “*la gente ayuda pero es bravo que se quiera comprometer a trabajar en la comisión.*”

En este ítem es importante señalar que el trabajo es honorario entonces los miembros de la asociación tienen otras ocupaciones y el CAIF lleva mucho tiempo y dedicación,

Esta dificultad se encontró en todos los centros en los cuales por lo general trabajan los vecinos y son cuatro o cinco personas nada más. La excepción fue el cuarto caso que como se recordará es impulsado por una Fundación, esta funciona en Montevideo y forman parte de ella muchas personas.

Buscar personal técnico

En la totalidad de los CAIF visitados equipo técnico está completo pero de todas formas se encontró la dificultad para reclutar el mismo porque están muy alejados de la oferta laboral de especialistas. Además los maestros deben tener especialización en educación inicial y se requiere por ejemplo de una psicomotricista que más difícil de conseguir.

También es un problema cuando hay que renovar o sustituir algunos de los técnicos.:

Relacionamiento asociación y personal técnico

En los Centros seleccionados la relación es adecuada, con mucha interacción entre las partes, con un contacto de carácter diario. El equipo técnico se siente muy respaldado por la asociación civil que está siempre a las ordenes para resolver cualquier inconveniente.

Apertura del Plan CAIF hacia las demandas de la asociación

Se le realizó una entrevista, en la División del Plan CAIF en Montevideo, con la responsable del programa de consolidación de los CAIF del interior y que tiene en la práctica la tarea de transmitir recursos humanos, coordinar, acompañar al supervisor, y la intervención en situaciones complejas.

En la misma, la entrevistada destacó que la propuesta del CAIF rural se negoció con las asociaciones civiles:

“Surgió como una necesidad para dar una respuesta para los CAIF que estaban ubicados en zonas con menos de 5000 habitantes, tenían una característica especial, date cuenta que el contexto rural es escaso de servicios donde la población tiene características culturales distintas a las urbanas. Requerían intervenciones específicas. Tampoco podían adaptarse a los otros en términos de asistencia y mantener los promedios que solicitaba el plan. Se eligió un proceso de negociación con las organizaciones y les propusimos esta propuesta que era mas adaptada a la realidad que vivían las familias y los niños.”

Y en cuanto a si les llegan demandas específicas de estos Centros dijo:

“Son demandas específicas porque son realidades distintas, entonces tienes que contemplar, las intervenciones de los técnicos. Hay cosas que hay que negociar, es mas flexible la propuesta, integral, bien adaptada a la realidad. Lo que se trata es que el CAIF sea un referente para la familia.”

Luego en esta línea una supervisora de los CAIF del interior, comentó que:

“Nos interesa trabajar más codo a codo con las asociaciones civiles, tienen la posibilidad de contratar técnicos, en los fondos del Estado esta

previsto que la asociación civil tenga un asesoramiento, tenemos asociaciones civiles que tienen diferentes orígenes, ya sea asociaciones barriales, de origen religioso, fundaciones, ONG, de tipo militar o policial. Entonces los establecimientos institucionales en todos los casos son diferentes, entonces se busca una forma de asesorarlos, orientarlos, apoyarlos y también nivelarse de las diferencias que se establecen.”

En estos comentarios lo que se ve es que existe voluntad del Plan a escuchar, dialogar, negociar con las asociaciones civiles que impulsan los Centros rurales. Se cree que esto aumenta el nivel de estas asociaciones civiles, ya que tienen la oportunidad de manifestarse, de hacerse escuchar y de negociar sus propuestas. En definitiva, se empoderan porque aumenta su status, se nivelan hacia arriba como actores sociales.

De todos modos vale señalar que no todas las asociaciones civiles concurren en la actualidad a negociar con el Plan de igual a igual, pero se destaca un perfil más activo en este campo. Se cree que es un proceso que va cambiando el rol pasivo de las asociaciones que reciben ordenes del Plan a un rol más activo, de ida y vuelta con el mismo.

Dentro de la posibilidad de las asociaciones buscan la manera de hacerse escuchar y expresarse. El problema es que muchas veces tienen contacto directo con el Plan una vez al año a través de la supervisora.

En el CAIF de Cerro Largo, en Quebracho se mostró este diálogo con el Plan en cuanto a la puesta en marcha del Modelo rural:

“se tuvo que ir puliendo que bueno también se fue dialogando con la gente del plan CAIF que en algunas cosas fueron sensibles y flexibilizaron y en otras bueno no tanto. Pero en general si no han flexibilizado la norma, por lo menos después no te observan, creo que han sido bastante amplios en la práctica.”

Lo que se quiere mostrar es que hay indicios del aumento de nivel de la asociación civil, tanto para resolver sus problemas cotidianos como para hablar con los integrantes del Plan y mostrarle su punto de vista. Y por otra parte, el Plan manifiesta su apertura a oírlos lo cual es muy destacable porque considera válidas sus demandas y los considera como una parte importante del funcionamiento de los Centros CAIF.

Se destaca el concepto de 'recursos asociativos' con sus componente de cooperación, reciprocidad y confianza. Se cree que en las asociaciones civiles que llevan adelante los Centros CAIF rurales, estos son componente que deben existir al interior de las mismas. Esto es porque debido a las propias exigencias del Plan necesitan moverse al interior de la asociación, mantenerse activos, al tanto de todo y por otra parte también precisan interactuar con la comunidad para resolver los dilemas cotidianos que se presentan en el CAIF. Por otra parte está la interacción diaria por parte del personal técnico del CAIF con la asociación civil, tanto en el funcionamiento de todos los días y también porque es el Plan CAIF, que representa al Estado, que le da los montos a la asociación y es esta la que dispone de los mismos, es la asociación la

que les paga los sueldos y los controla. A su vez el personal del CAIF, como lo dice el reglamento del Modelo Rural, se le exige la participación de los padres, de las familias, de la integración de la comunidad rural, que todos se interesen en la propuesta. Además se entiende que estas características existen en la propia comunidad rural porque son pequeñas, porque las personas se conocen más, etc.

Por otra parte, en lo que refiere al empoderamiento de las asociaciones civiles organizadas de los Centros CAIF, se cree que se empoderan porque logran hacer cosas en equipo que no las harían como individuos aislados. Esto es en el sentido de que aumentan sus responsabilidades al formar parte de la asociación civil que impulsa el Centro CAIF. Se toma esta dimensión del empoderamiento no como el aumento de poder de estos individuos frente a la sociedad, sino como el aumento de responsabilidades que tienen que cumplir los miembros de la asociación civil para continuar con el Centro y cumplir con las exigencias del Plan. O sea, ese miembro de la asociación civil se ve envuelto en una serie de exigencias a cumplir de las cuales no tendría conocimiento si no integrara ese grupo. No solo aumenta su capacidad al cumplir con las exigencias del Plan, por ejemplo ir al banco a mover una cuenta bancaria o al llevar todos los movimientos de la partida que se destina al Centro para justificar sus gastos; sino además en el sentido de que aumenta su capacidad de movilización al pedir colaboración a la comunidad o al resolver los problemas con que se enfrenta el Centro en su actividad diaria.

Entonces, el Plan con sus exigencias hace que la asociación civil aumente su capacidad de movilización, aumenta su conocimiento de instrumentos administrativos y financieros (como es el manejo una cuenta bancaria, la distribución de la partida, la presentación de boletas, la formalidad en cuanto de presentación de los gastos, etc.) su destreza para resolver las dificultades que se les presentan y aumento de las responsabilidades que no se verían exigidos a cumplir si no conformaran dicha asociación.

5.3.2 Impacto en los niños y en las familias

En todos los Centros se encontró que el CAIF había tenido un impacto positivo en los niños y en las familias. Se cree que este impacto positivo que se relevó compone también el concepto de capital social que se presenta a continuación, y que además es una parte importante del desarrollo de la comunidad. Pero se consideró tratarlo como un aspecto aparte por la importancia del mismo por sí solo.

En este cuadro se presentan los principales hallazgos en este ítem.

Centros	Impacto	
Caso 1	positivo	<p>Contacto con la psicóloga y la asistente social</p> <p>Avances en la escuela</p> <p>Comida balanceada (nutrición)</p> <p>Diferencias positivas en la escuela entre los niños que concurren al CAIF y los que no. Mejoran hábitos, lenguaje, postura.</p>
Caso 2		<p>Tomar conciencia de la importancia de la educación preescolar</p> <p>Niños más despiertos, activos, receptivos, buscan solución a los problemas que les surgen.</p> <p>Los padres notan las diferencias entre sus hijos entre los que concurren al CAIF y los que no.</p>
Caso 3		<p>Diferencias en la escuela con niños que fueron y los que no, más preparados, más adelantados, mejores hábitos, están acostumbrados a estar en una clase. Se asesora a la familia en las pautas de crianza e interactúan más con los hijos.</p>
Caso 4		<p>Valoración de hijos pequeños por parte de los padres.</p> <p>Mejóro notablemente el índice de repetición.</p> <p>Trabajo de los técnicos que hace que los padres entiendan la importancia de la estimulación pedagógica en sus hijos aunque sean pequeños. Mejoro asistencia de los niños, la asiduidad, la concurrencia, la continuidad, la respuesta de la familia que se involucra más.</p> <p>Mejóro el vínculo padre-hijo. Independencia de los niños al entrar a la escuela, mejora hábitos, conocimiento, manejo del lápiz, formas, colores, figuras.</p> <p>Participación padres, interés y seguimiento del rendimiento de sus hijos.</p>
Caso 5		<p>Diferencia en la escuela con niños que fueron y los que no fueron al CAIF, están más adaptados, no lloran.</p> <p>Mejóro el índice de repetición. Avances por estimulación pedagógica, de hábitos, saben los colores, pueden jugar.</p> <p>Se elevó la calidad de vida y la autoestima de la familia.</p> <p>Cada familia se hace responsable por la educación de sus hijos, participan. No vienen solo a jugar como pensaban, se educan.</p>

En el primer caso se valoró que el trabajo se realizara con un equipo técnico idóneo en su tarea. Un miembro de la asociación rescató la alimentación que brinda el CAIF y manifestó que: *“ En los niños también, hay niños en el pueblo que en la casa toman un vaso de leche, en ese sentido es que nosotros nos hemos movido para que el centro no cerrara, por lo menos el comedor y*

que tuvieran una buena alimentación. Después el aprendizaje y todo eso, en la escuela se nota."

Luego la maestra dijo que en la escuela se notaban los niños que iban al CAIF y los que no: *"Yo empecé la escuela en marzo y empecé a ver los que tenían ingreso y los que eran del CAIF y se notaba la diferencia. Se nota en los hábitos, en el lenguaje, tienen otra base diferente."*

En el segundo caso también se resaltaron los cambios positivos en los niños, la maestra manifestó que con la tarea educativa: *"Haces concienciar a las personas que es lo importante de la educación preescolar, ellos comparan hijos, que fueron al CAIF y que no fueron, son más despiertos, más activas, más receptivos y que buscan solución a los problemas de distintas formas no se quedan esperando a que les resuelvas todo."*

En el tercer caso la maestra recalcó las diferencias entre los niños que habían concurrido al CAIF y los que no. Señaló:

"Aparte que se nota que los niños que van del CAIF, que han tenido escolaridad en el CAIF, con los niños que no han tenido escolaridad en un CAIF, se nota la diferencia, eso es notorio. Te lo dicen las maestras de la escuela y aparte las mismas familias, y como que te das cuenta, ves un niño que no ha ido a otro que ha tenido los años en el CAIF, que ya tienen como otra preparación, cosas adelantadas. Se nota más en los hábitos así, en las normas, que están más acostumbrados a estar en una clase y eso."

Y para la familia también significa un cambio porque: *"se tiene una coordinación con la familia, tratar de que haya un seguimiento entre lo que se hace acá y lo que se hace en la familia, la familia interactúa más con sus hijos pequeños, principalmente en el tema de hábitos, como que es reforzar las pautas de crianza."*

En el cuarto caso, se encontró que en la asociación están muy contentos con el Centro y verifican que los cambios son muy importantes, no solo en los propios niños sino en la valoración del niño por parte de su familia y en el fortalecimiento del vínculo padre-hijo.

"El impacto ha sido enorme. Por los niños, hoy día la situaciones escolar cambio radicalmente. Y después todo lo que es la valoración del niño. Llegar al CAIF y decir hay un espacio para que las madres se sienten a jugar con los nenes, que eso en la casa no lo pueden hacer nunca o para ver que bueno tu hijo que esto no lo hacía la semana pasada y ahora sí...para observar. Yo creo que en el conjunto valorizar al niño y valorizar a las propias madres."

Impacto que se visualiza claramente porque el CAIF fue creado por una razón que era el alto índice de repetición en la escuela, entonces eso se mejoró y los cambios están a la vista

En cuanto al trabajo conjunto de padres e hijo se resaltó, por parte del maestro, que se trata de una experiencia nueva, antes no existió el CAIF porque antes los padres no les daban mucha importancia a la estimulación de un niño pequeño y eso mejoró.

Sobre cambios en la relación padre-hijo al interior de las familias se agregó por parte del maestro del cuarto caso:

"En el 2002 se hizo también el padre en sala trabajando con los hijos en lo que a ellos les gustaba. Entonces había padres que iban y enseñaban juegos y habla otros padres que iban y leía un cuento. Estuvo muy interesante porque está también el vínculo que a veces en la casa no se da porque está trabajando, porque está lavando, porque está cocinando, que el niño de pronto pide algo y le dicen está allá y como que lo dejan solo. Nosotros vemos en estos años que se ha ido mejorando ese vínculo: la relación de los padres con el hijo".

En el quinto caso la maestra comentó que los niños están más adaptados cuando entran a la escuela y remarcó la diferencia entre los niños que habían concurrido al CAIF y los que no. *"La diferencia entre los niños que no concurren al CAIF y los que sí, en la parte pedagógica y de los hábitos, ni hablar de saber los colores, de poder jugar, de la figura humana, todo eso".*

Específicamente sobre el índice de repetición dijo: *"Se ha mejorado, este año por ejemplo hay menos repeticiones que el año pasado por ejemplo, entonces sí mejoró, si miramos eso que un gran avance para todos".*

E incluso para la maestra se lograron cambios más profundos como por ejemplo en las familias:

"vimos que uno apunta a elevar la calidad de vida y también apunta a elevar la autoestima de la familia, que cada familia se haga responsable y se sienta responsable de la educación de sus hijos, nosotros somos un puntapié, un apoyo a cada familia, somos los educadores, porque no es venir a jugar, y eso como que ha cambiado todo porque ahora (sin duda hace años) pero se planifica con un programa de educación inicial, la maestra es especializada en inicial, las educadoras tienen capacitación también, entonces se ha elevado la calidad de educación".

Para todos se encontró también el avance de los niños en el tema de las formas, de los colores, de manejar el lápiz, de diferenciar figuras. Se enfatizó el cambio de actitud de las familias que se preocupa más por el rendimiento de sus hijos y que es continuo, va más allá de la fiesta de fin de año cuando les entregan las calificaciones.

5.3.3 Capital social a nivel de la comunidad

Con el despliegue realizado acerca del empoderamiento de los miembros de la asociación, se hizo un aporte hacia el fortalecimiento de los actores sociales porque se cree que al aumentar sus responsabilidades, al cumplir con las exigencias del Plan y al resolver los asuntos que se les presentan se fortalecen. A su vez en lo expuesto en cuanto al impacto positivo en los niños y las familias se demostró algunos aspectos del desarrollo de la comunidad a partir del Centro CAIF. En este caso se va a presentar Centro por Centro un detalle de la participación de la comunidad, de los padres, de lo que significa el Centro, de otras actividades realizadas además de la exclusivamente educativa, etc.

Es así que se van a considerar en exclusiva los siguientes aspectos que hacen al capital social:

- Coordinación/ Participación otras instituciones
- Trabajo coordinado
- Participación comunidad
- Participación padres
- Acercamiento padres
- Adecuación de la propuesta a la zona y actividades extras que desarrolla el centro: venta de ropa, huerta
- Integración otros pueblos
- Centro como referencia
- Aspectos explícitos de la existencia de capital social

Este cuadro resume los principales puntos en lo que refiere a este tema

Centros	Coordinación/ participación otras instituciones	Trabajo coordinado
Caso 1	Colaboración: forestales (alimentos, dinero) junta local, Intendencia Municipal Coordinación: policlínica, Club Social, baby fútbol	Todos realizan un trabajo coordinado de todo el equipo técnico.
Caso 2	Colaboración: Caja de jubilaciones y pensiones bancarias, empresas forestales, Intendencia Municipal. Coordinación: policlínica	
Caso 3	Colaboración: junta departamental e Intendencia Municipal Coordinación: escuela, policlínica.	
Caso 4	Colaboración: comisaría Coordinación: escuela, policlínica	
Caso 5	Colaboración: Junta departamental, comisaría Coordinación: escuela, liceo, policlínica, parroquia, ONG (Mon amf)	

Centros	Participación comunidad	Participación padres	Acercamiento padres
Caso 1	Participan padres que han tenido hijos en el Centro	Apoyan al centro y participan en talleres u otras actividades como hacer tortas, rifas para recaudar fondos	Se visitan los hogares para trabajar allí con padres e hijos o cuando mandan poco a los hijos al CAIF, o para
Caso 2	En la fiesta de la madera y tienen socios que colaboran con una cuota	Participan en los talleres, ayudan a limpiar, en la fiesta de la madera hicieron la carroza	integrarlos a los talleres en el centro
Caso 3	Los vecinos hacen donaciones y colaboran cuando hacen algún beneficio	Participan en talleres, reuniones, festejos, hacen manualidades, dulces, rifas	
Caso 4	En la huerta, intercambian semilla, invitan a toda la comunidad a participar en los talleres junto a los padres de los niños	Participación muy activa, leen cuentos en la clase, llevan libros para leerles a sus hijos, en talleres, huerta	
Caso 5	Vecinos son socios y pagan una cuota mensualmente, participan en los beneficios, donan juguetes, ropa	Participan en talleres, en las fiestas, en cursos de cocina, costura, arreglos de juguetes	

Centros	Propuesta y zona Otras actividades	Centro como referencia	Integración de otros pueblos	Valores constitutivos del capital social
Todos los casos	<p>Actividades que se relacionan con la ocupación predominante en cada zona. Por ejemplo talleres de apicultura, trabajo con madera, conocimiento de los distintos tipo de árboles en la zona forestal de Litoral del país.</p> <p>Luego actividades de granja, huerta, cría de cerdos, reparto de semillas, en las zonas del Centro, Centro- sur y Este del país.</p> <p>También se hacen rifas, beneficios, tortas, venta de ropa, identificación civil (cédula de identidad).</p>	<p>Se trata en todos los casos del único servicio preescolar de cada zona, por lo tanto es muy valorado y reconocido por los vecinos.</p>	<p>En todos los centros se integra a pueblos y parajes de zonas vecinas ya que por lo general los niños son pocos y necesitan llenar los cupos para mantener el centro abierto.</p>	<p>Valoración de los vecinos, se conocen todos, conocen la historia de cada familia de la zona, calidez, confianza, solidaridad, colaboración, participación, reciprocidad, etc.</p>

En la totalidad de los Centros se encontró que habían otras instituciones de la zona, más allá de las clásicas del Plan, que colaboraban de distintas maneras con los CAIF. Además los padres participan activamente en todos, no solo en los talleres planeados para padres e hijos sino en otro tipo de actividades. En este ámbito está previsto que los padres que no se integran a las actividades los va a buscar, la asistente social generalmente, para acercarlos a la propuesta.

Coordinación/ Participación otras instituciones

En el primer caso reciben colaboración de otras instituciones en relación a la zona de referencia, es así que al ser una zona básicamente forestal, es de estas empresas que reciben las colaboraciones. Colaboran con alimentos y dinero para la compra de materiales. También los ayuda la intendencia, la Junta Local y los padres de los niños que mandan sus hijos al Centro.

En la zona realizan alguna actividad en conjunto con: "la policlínica si, como charlas, con el club social que nos manejamos más, hacemos la fiestas ahí, y alguna actividad muy grande también como alguna charla educativa". En este sentido se comentó que hay mucha interacción porque "Es un pueblo chico y es muy unido, con el baby football, con la policlínica".

En el segundo caso se encontró participación de la Junta departamental con regalos y con personal de esta institución que los ayuda con la huerta y con la limpieza. La Intendencia les dona dos mil quinientos pesos que lo usan para el pan y la carne y también hay algunos estancieros de la zona que les donan carne.

Con la escuela se realizan algunas actividades en conjunto: "por ejemplo había un proyecto de escuela granja, que eso se nos planteó a nosotros, y justamente nosotros estábamos comenzando una huerta y bueno se habló con nosotros como para intercambiar materiales y cosas".

En el tercer caso reciben ayuda de la Caja de Jubilaciones y Pensiones bancarias que tiene un local en el pueblo, que les dan juguetes y están a las ordenes para lo que precisen. También de las empresas forestales que funcionan allí y que les dan madera. Además un CAIF que cerró les donó los materiales de psicomotricidad.

La Intendencia algunas colabora con: "alimentos frescos, y ahora que se esta haciendo una construcción esta donando portland, pedregullo".

Se coordina las actividades con: "la policlínica porque tenemos una madre promotora de salud, y nos reunimos a trabajar sobre temas especiales como vacunaciones, enfermedades, inundaciones".

El cuarto caso se trata de un CAIF que se ubica en una zona con muy baja población entonces las actividades se dan de forma muy coordinada, por lo general las realizan entre todos. La coordinación se realiza con cuatro instituciones: dos escuelas, el CAIF, la policlínica. A su vez acá trabaja la Fundación hace varios años en distintos proyectos por lo tanto genera un vínculo de unión y de trabajo coordinado en toda la zona. Con la escuela se hizo una actividad en la cual algunos niños de la escuela iban al CAIF a contarles un cuento o alguna experiencia que habían hecho en Ciencias, Historia o Geografía. También se hizo otro proyecto con la escuela sobre nutrición para incentivar a cultivar sus propios alimentos.

Todas estas actividades tuvieron, para el maestro coordinador, muy buena recepción pero también les sirvió a los técnicos que vienen a trabajar al CAIF y no son de la zona para que vieran la realidad a la cual deben enfrentarse.

En el quinto caso se coordina con el liceo, con la escuela, con la policlínica y con la parroquia. Reciben ayuda de la Junta Departamental de la comisaría. También tienen actividades en conjunto con organizaciones no gubernamentales como con 'Mon ami' que trabaja en la zona y se organizaron en conjunto para "que los niños pudieran ir a atenderse al Pereira Rosell, todo el trabajo con las mamás, para que las mamás los lleven al médico, que tengan pasajes, que también es difícil con los problemas económicos. Este año se logró mayor unión, buscando ayudar a la familia".

En general, se localizó que el trabajo con las demás instituciones de la comunidad y de la zona es una hecho consolidado y que la colaboración es destacable.

Trabajo coordinado:

En los casos estudiados el equipo técnico está completo y los técnicos realizan un trabajo coordinado al interior del CAIF, planifican las actividades en conjunto, como por ejemplo los talleres "hay talleres familiares de la asistente familiar y la psicóloga que son talleres con las familias de 2 y de 3. Y a la tarde se hacía la psicomotricista de 0 a 24 meses. Y eso siempre se habla, nos trae una idea o nos llaman antes y nos dicen que van a hacer. Siempre tratamos hacerlo en conjunto". Esta tarea es planificada por la maestra/o coordinadora que se encarga de arreglar las actividades, cuando vienen los técnicos, los talleres.

Participación comunidad

La comunidad en general participa y los padres que han tenido hijos en el CAIF, luego que salen del mismo, continúan interesándose e involucrándose con el mismo. Además tienen socios que colaboran con una cuota mensual para ayudar al Centro. Luego participan cuando se hace algún beneficio, rifa, viaje o fiesta.

También han existido cursos de capacitación para los vecinos, por ejemplo en lo que refiere al manejo y al intercambio de semillas, y capacitación para trabajar en la huerta.

Para todos se encontró que la comunidad en general se interesa y participa en algunas actividades.

Participación padres

En el primer caso surgió que los padres participan intensamente y apoyan el emprendimiento. Según la maestra los convocan para los talleres de padres e hijos y para otras actividades como: "hacer tortas para el Centro o las fiestas o para rifas para recaudar fondos, para hacer compras de muchas cosas".

En el segundo caso se muestra que los padres participan de distintas maneras: *"Van a ayudar a limpiar, porque a la persona no le alcanza para hacer todo. Además hicieron la carroza para la fiesta de la madera y en los talleres siempre están"*.

En el tercer caso los padres: *"participan bien, son madres que siempre están, y a veces vemos que todavía más que las que están acá, reuniones, festejos, ellas no se pierden nada, digo, a pesar de que vienen una vez a la semana, cuando hay esas otras cosas, ellas siempre están, siempre, pero trabajan lindo"*. Las actividades en la cuales participan son: *"tienen un plan de trabajo de hacer manualidades, dulces, rifas"*.

En el cuarto caso la participación de los padres es sumamente activa, pero se recuerda que la Fundación viene trabajando en la comunidad hace varios años con un proyecto integral para el desarrollo de la comunidad. En la actualidad se les prestan libros a los padres para que les lean a sus hijos y así fomentar el hábito de la lectura.

En el quinto caso los padres participan en los talleres como el PPH por ejemplo lo realizan niños y padres y son coordinados por una educadora y por la maestra. Además, la maestra señaló que en cuanto a la vinculación con las madres, este año se llegó muchísimo a la familia y en la fiesta de fin de año actuaron las mamás y fue un desafío que se lograra tanta integración.

Se halló que padres también participan intensamente, no solo en las actividades previstas por el Plan sino también en otra serie de eventos. Por lo general son las madres las que se acercan más pero se trata de integrar a todos.

Acercamiento padres:

En los casos relevados se visitan a los padres que no vienen al centro, tienen como estrategia para acercarlos: *"Las visitas domiciliarias, a veces con las técnicas les cuesta venir, nos ha costado con los talleres que al principio no venían, y de a poco fueron integrándose. Y con la asistente social es ese el trabajo de acercarse, y nos han abierto las puertas lo mas bien"*.

Esto se realiza cuando no concurren o cuando los niños faltan mucho entonces la asistente va a la casa y habla con los padres. A través de estas visitas se les explica a los padres las actividades que se realizan en el CAIF, se les comenta por quien está conformado el equipo técnico. También van a principio de año para incentivar a que inscriban a sus hijos.

Adecuación de la propuesta a la zona y actividades extras que desarrolla el centro: venta de ropa, huerta

La propuesta educativa se ajusta a las necesidades de la zona y se trata de abarcar algunos temas que se vinculan con la actividad productiva predominante en cada zona.

Por ejemplo en el litoral, que forma parte de una zona forestal que genera empleo en este lugar y que se extiende hacia otras actividades como es la implantación de panales en los árboles, se hacen actividades educativas vinculadas a la apicultura, al proceso de crecimiento de los árboles, las semillas, los tipos de árboles, trabajo con madera, etc.

Luego aparecen actividades vinculadas a la granja, huerta, cría de cerdos, reparto de semillas, en las zonas del Centro, Centro-sur y Este del país. Se promueve *"cultivar la tierra, hacen huerta porque casi todos tienen un fondito para plantar sus cosas y comerlas"*.

En todos los casos se realizan rifas, beneficios, tortas, dulces, venta de ropa que hacen los padres para vender y recaudar fondos para el CAIF. Y también surgió el tema de la identificación civil (cédula de identidad) porque la mayoría de los niños no tenían cédula, entonces se organizaron para pedir hora y llevarlos a realizar el trámite.

Después están las actividades de la fiesta de la madera que participan con un stand, de los desfiles de la fiesta de la madera, invernáculos, cría de cerdos, se reparten semillas, talleres de cocina, de costura, arreglo de juguetes, venta de ropa, etc.. En un caso en el cual no hay enseñanza secundaria en la zona, se participa en una Comisión para mandar los niños cuando salen de la escuela al liceo.

Integración otros pueblos:

En los casos analizados se integran a los niños de los pueblos y parajes aledaños para lograr el número de niños exigidos por el Plan, esto se debe a que están instalados en lugares de baja densidad poblacional. Es decir, en estas zonas hay pocos niños y se necesita captar niños de los alrededores para poder mantener el centro en funcionamiento. Lo que hace reflexionar sobre una función extra que cumple el CAIF como integrador de las zonas rurales, ya que une y comunica a poblados que no serían alcanzados de otra forma.

Centro como referencia:

En todos los casos se percibió que la comunidad en general ve al Centro como un emprendimiento positivo y serio para la comunidad. Además no tiene competencia, es el único servicio que existe en la zona, no hay otros jardines, es la única opción y tiene mucha actividad de técnicos que tienen un trabajo muy bien organizado y planificado. Por lo tanto es muy valorado por la comunidad, "es muy necesario para la zona, es positivo por eso porque el niño tiene muchas ventajas, se le da el pan y la merienda, entonces el niño tiene tres comidas, tiene para llevarse a su casa su medio litro de leche con el pan o con bizcochos".

Capital social:

Además de los aspectos analizados anteriormente que conforman el llamado 'capital social' de estas comunidades, en este apartado se quiere mostrar que estos elementos surgen

explícitamente en algunas partes de las entrevistas realizadas. Explícitos y como un bien cultural que caracteriza inevitablemente, da identidad y significado a nuestro medio rural.

Se destacaron elementos componentes del capital social tales como: *“Lo positivo es la gente, la calidez, la confianza que demuestra la gente, que nos conocemos todos que todos se brindan con lo poco que tengan y que colaboran como pueden”*.

Como elementos positivos del medio rural se destacó: “la colaboración que se recibe, la solidaridad, de las familias, de la asociación, como que están siempre a las órdenes, y eso también como que se conocen todos y están todos cerca, claro eso también como que nos conocemos todos y es más fácil”.

5.4 Principales hallazgos

En la presente investigación se observó el funcionamiento del CAIF en el medio rural y cómo el CAIF propicia la generación de capital social aportando al desarrollo de las comunidades rurales. A partir de la información recabada, se presenta la siguiente síntesis de lo observado.

✓ En primer lugar se encontró que debido a la baja población del medio rural y la dispersión de sus habitantes, al CAIF ingresan todos los niños de la zona. Esto es porque apenas se cubre el cupo de niños exigidos por el Plan en todos los casos estudiados. Es así que cuando comienza el año se visitan los hogares, por parte de los técnicos, para inscribir a los niños. En ninguno de los cinco Centros relevados se encontró que existiera lista de espera, ni criterios de selección para los niños, sino que entran todos los que están interesados. Las familias que tienen niños en edad preescolar y que no se muestran interesados, se los va a buscar a sus hogares, se los visita, se les informa de la propuesta y se los inscribe.

✓ Se observó que existen problemas por las distancias y la comunicación. Y si bien estos son obstáculos propios del medio rural, es importante considerarlos para entender el funcionamiento de los centros y además para tenerlos en cuenta a la hora de implementar una política social en el medio rural. Además estos elementos inciden, en los casos estudiados, en: la poca concurrencia por parte de cada asociación civil a las reuniones del Comité Departamental, implica dificultades en el reclutamiento del personal y en la sustitución de alguien del equipo técnico, los centros están aislados no interactúan con otros pares y no tienen rubros destinados al traslado que en estas realidades es fundamental.

✓ En cuanto al compromiso de los técnicos con la comunidad en la cual trabajan, se percibió que en esta política social que impulsa el Estado, a través de los Centros CAIF rurales en este caso, el personal se acerca a la comunidad local y a su vez por los requerimientos de participación de las familias de la comunidad que hacen que se interactúe con ellas cara a cara. En la mayoría de los centros el personal no es de la zona cercana a los mismos porque no existe personal capacitado en el lugar que se ubican los centros.

Se destaca un caso en el cual la asociación civil es una Fundación que trabaja hace 30 años en la zona en un proyecto integral de desarrollo comunitario, por lo tanto desde la Fundación se ha impulsado a algunos pobladores a que se capaciten como por ejemplo a la educadora preescolar y el maestro que son del pueblo.

Pero en general es difícil no sentirse identificado y tener un mayor compromiso cuando la comunidad es tan pequeña, se conocen todos y se ve el esfuerzo que se realiza por mantener el centro. Además, se recuerda que los técnicos visitan a las personas en sus hogares no solo para inscribir a sus hijos sino para trabajar con la familia durante todo el año escolar. En todos los casos se encontró que el personal técnico realiza actividades que podrían llamarse de extracurriculares como venta de ropa (que la consiguen ellos), rifas, beneficios, viajes, huertas con las familias, intercambio de semillas, etc.

✓ En lo que refiere a los miembros de la asociación, se encontró que se empoderan al aumentar sus responsabilidades, sus conocimientos para cumplir de manera acertada con las exigencias del Plan. Se entiende este empoderamiento, no como el aumento de poder sobre los demás sino como el incremento de las responsabilidades que tienen que cumplir los miembros de la asociación civil para continuar con el Centro y cumplir con las exigencias del Plan. O sea, ese miembro de la asociación civil se ve comprometido a cumplir una serie de exigencias, trámites por ejemplo de las cuales no tendría conocimiento si no integrara ese grupo. Se cree que no solo aumenta su capacidad al cumplir con las exigencias del Plan; por ejemplo ir al banco a mover una cuenta bancaria o al llevar todos los movimientos de la partida que se destina al Centro para justificar sus gastos; sino además en el sentido de que aumenta su capacidad de movilización al pedir colaboración a la comunidad o al resolver los problemas con que se enfrenta el Centro en su actividad diaria.

Al interior de cada asociación se observó que se enfrentaban a diferentes situaciones en el funcionamiento cotidiano de cada centro. Por ejemplo, la mayoría tiene problemas para renovar a los integrantes de la asociación, todas tienen dificultades para reclutar y mantener el personal técnico que se necesita para cada CAIF, en todas se reúnen y toman las decisiones de forma conjunta.

Asimismo en cada asociación salieron a la luz otra clase de obstáculos que se le presentan y que deben manejar para mantener el centro en funcionamiento. Entre ellas se destacan: la falta de tiempo para cumplir con todas las exigencias, ya que es un trabajo honorario y la mayoría tiene su empleo, la implementación de un nuevo sistema por el cual no les dan los alimentos sino el dinero para comprarlos lo cual significa gastos de traslado (en el pueblo no pueden comprar porque precisan boleta), dificultades para manejar las exigencias burocráticas y administrativas.

Se descubrió que las asociaciones civiles tienen un rol activo frente a las autoridades del Plan, presentando sus demandas, inquietudes y mostrando su realidad frente a las exigencias que se les proponen. El problema es que no tienen mucho contacto, a veces los citan a una reunión en Montevideo o a través de la supervisora que va a la zona, pero esto sucede una vez por año.

Por su parte, las autoridades del Plan presentan una apertura a la negociación, al diálogo y a la flexibilización de la propuesta.

✓ En todos los Centros se encontró que el CAIF habla tenido un impacto positivo en los niños y en las familias. Se cree que este impacto positivo que se relevó compone también el concepto de capital social y que además es una parte importante del desarrollo de la comunidad. Estos impacto se destacan en el posterior desempeño del niño en la escuela, mejoran los hábitos, el lenguaje, la postura, son más activos, receptivos, mejoró el Índice de repetición, etc. En cuanto a las familias, se interesan más por el desempeño se sus hijos interactúan más, se involucran más.

✓ Acerca de la comunidad, se advirtió que habían otras instituciones de la zona, más allá de las clásicas del Plan, que colaboraban de distintas maneras con los CAIF y con las cuales se realizaban actividades coordinadas. Los vecinos colaboran con la propuesta, ya sea con donaciones o trabajando en algunas actividad en el Centro. Además los padres participan activamente en todos, no solo en los talleres planeados para padres e hijos sino en otro tipo de actividades como cursos, beneficios, etc. . En este ámbito está previsto que los padres que no se integran a las actividades los va a buscar, la asistente social generalmente, para acercarlos a la propuesta. Esto hace que se conforme una propuesta coordinada, participativa y que integra a la comunidad en general.

Cabe señalar que se trata, en la totalidad de los casos relevados, del único servicio preescolar de cada zona, por lo tanto es muy valorado y reconocido por los vecinos.

Además en todos los centros se integra a pueblos y parajes de zonas vecinas ya que por lo general los niños son pocos y necesitan llenar los cupos para mantener el centro en funcionamiento.

En todos las actividades que se realizan se encontraron valores constitutivos del capital social como son: la valoración de los vecinos, se conocen todos, conocen la historia de cada familia de la zona, calidez, confianza, solidaridad, colaboración, participación, reciprocidad, cooperación, etc. Valores que ayudan a que cada centro se mantenga abierto ya que muchas veces e necesita apelar a la solidaridad de los vecinos, de los padres, de alguna empresa para resolver algún problema en cada CAIF.

6. CONCLUSIONES

En esta investigación se planteó como objetivo generar conocimiento sobre el funcionamiento de los Centros CAIF en el medio rural y aportar a su vez elementos para la discusión sobre la generación de capital social y el desarrollo de estas comunidades.

Este estudio se enmarcó dentro de una nueva orientación en la concepción de las políticas sociales que comienzan a vislumbrarse como políticas menos estructuradas, más flexibles, variables de acuerdo al contexto, etc. Considerando, en particular, dentro de este nuevo enfoque a la teoría de la ciudadanía que toma un nuevo auge y que vuelve a reivindicar y a afirmar los derechos de los ciudadanos principalmente en lo que refiere a la igualdad. Esto retroalimenta a las políticas sociales que se promueven para lograr esa igualdad en la satisfacción de necesidades de todas las persona, o sea esa igualdad de derechos que es inherente a todos los ciudadanos. Principio igualitario que muchas veces debe considerar las diferencias para poder implementar una política más efectiva como es el caso de la aplicación del concepto de 'ciudadanía diferenciada'.

La política social que impulsa a los CAIF rurales se acerca al paradigma emergente ya que el Estado es responsable sólo parcialmente del financiamiento, ejerce actividades de promoción, asume la ejecución de programas. Pero específicamente las funciones de la política social son llevadas a cabo por asociaciones civiles organizadas, que en este caso se trata generalmente de grupos de vecinos o alguna Fundación. Por otra parte, en el Plan CAIF se tiende a la descentralización, si bien es un asunto difícil de aplicar en la práctica la intención es de que la política se adapte a la comunidad rural y su realidad propia. O sea estamos frente a comunidades pequeñas, aisladas con poco movimiento, donde no hay bancos por ejemplo, donde los trámites más simples para la ciudad no son tan fáciles de realizar en el medio rural. Además se cree que a través de las exigencias que le realiza el Plan a las asociaciones civiles, se les impulsa a la participación. Es decir, a tomar un rol activo frente a su propia realidad local que conoce bien, se impulsa la discusión de los temas, se toman decisiones, se resuelven problemas, se hacen trámites que serían impensables para dichas comunidades sino existieran las exigencias a cumplir por el Plan. En definitiva, se promueve el empoderamiento (en el sentido de aumento de responsabilidades) de estos grupos organizados, se los mantiene activos y al tanto de todos los problemas y de los trámites necesarios para llevar a cabo el Centro CAIF en cada zona.

En el paradigma emergente se tiende a fomentar la participación de otros actores. Se busca asignar recursos públicos a los proyectos presentados por los interesados, de acuerdo a su propia percepción de cómo solucionar determinados problemas sociales, se cree en la capacidad de innovación democrática, es decir de toda la sociedad y no exclusivamente del Estado. Este principio se impulsa a través del Plan, se busca actuar de acuerdo a las

necesidades de la zona y amoldarse a las mismas, para esto se le realizaron algunas modificaciones al modelo del CAIF urbano, (es una política pensada para la ciudad), para que se adaptara al medio rural. Se trata también de que la asociación civil que lleva adelante el CAIF, se mueva en la zona, se relacione y busque la participación de la comunidad. Estos elementos también llevan a que los grupos o las asociaciones muevan todos sus contactos en la zona, ya que es necesario que se vinculen, que busquen apoyo, que interactúen con la comunidad en general para que el Centro subsista.

Los elementos que se plantean en el paradigma emergente, se ven claramente en el Modelo de los CAIF rurales, se busca adaptar el modelo a las zonas rurales y a sus características. Es importante que estas comunidades que por lo general no son tenidas en cuenta, se consideren de acuerdo a lo que son realmente ya su propias necesidades.

Esto se vincula con el concepto introducido por Kymlicka y Norman y en cuanto a los CAIF rurales, que se debe considerar el concepto de 'ciudadanía diferenciada' ya que se entiende que la política social debe plantearse como una respuesta específica a las necesidades, también específicas en este caso, de las comunidades rurales. Esto se debe a que la realidad del medio rural es muy distinta a las realidades con las cuales se enfrenta el Plan CAIF en el medio urbano (medio para el cual fue creada esta política). Es decir, existen diferencias explícitas tales como las grandes distancias, los problemas de comunicación, la falta de personal especializado en la zona, la ausencia de tradición en educación preescolar, etc..

Entonces a través del concepto de 'ciudadanía diferenciada', los grupos excluidos poseen necesidades distintas que deben ser satisfechas a través de la implementación de políticas diferenciadas. Concepto que se aproxima al planteado por Bresser Pereira y Cunill Grau como 'discriminación positiva', considerada como una estrategia para que se expresen los grupos excluidos y crear así una estructura de oportunidades hacia la participación ciudadana. Reafirmando lo que se señala en esta investigación en referencia a que es necesario estudiar el funcionamiento de los CAIF rurales porque tienen una idiosincrasia propia por estar ubicados en una realidad particular como es la del medio rural. A esto se le agrega que si bien algunos obstáculos que aparecen son propios de este medio, es necesario tenerlos en cuenta para lograr un mejor funcionamiento de la política y más en este caso que es una política pensada (en un principio) para el medio urbano.

En este estudio se encontró que el CAIF rural tiene un funcionamiento cotidiano que se ve permeado por problemas en lo que refiere a la comunicación y a las distancias. Así como también se descubrió que la política social estudiado no se trata de una política focalizada sino que es de carácter universal, en todos los casos ingresan todos los niños a los centros, no hay lista de espera, abarcan a niños de los alrededores y a su vez van a visitar los hogares para inscribir a los niños en edad preescolar. Un resultado, que tiene que ver con la idiosincrasia de estas comunidades y con este sistema de visitas, es que el personal técnico, que por lo general no pertenece a la zona, muestra un cierto compromiso y una identificación con la comunidad. Trabajando en tareas extracurriculares como la venta de ropa (que ellos mismos consiguen),

beneficios, rifas, comisiones para que los niños puedan seguir estudiando y concurrir al liceo, etc.

En el marco la reconceptualización de las políticas sociales, se replantea también la relación entre el Estado y la sociedad. Relación que adopta nuevas forma y nuevos protagonistas, es así que el llamado "Tercer Sector" pasa a ser el centro de la polémica. En este actor es el centro de la polémica ya que deberá articular al Estado y a la sociedad, a las políticas sociales y a los ciudadanos con sus derechos de igualdad, de participación, de identidad propia, etc. Este 'Tercer Sector', con sus propiedades, tiene estrecha relación con la política social impulsada por el Plan CAIF en las comunidades rurales, ya que se apela claramente a la construcción de una ciudadanía con sentido de comunidad y con prácticas sociales de solidaridad. Las asociaciones civiles organizadas que impulsan los Centros CAIF, ya que sus integrantes desempeñan sus actividades por el beneficio de la comunidad y sin fines de lucro. A su vez con las exigencias de tipo burocráticas del Plan se requiere de una importante autoorganización para cumplirlas. Así como también se requiere del desarrollo de habilidades y capacidades para resolver los problemas que surgen en el funcionamiento cotidiano de los Centros CAIF rurales y que por las distancias considerables y por la poca comunicación son resueltas en la comunidad. O sea que la asociación civil junto con el personal debe crear las condiciones para desenvolverse en el funcionamiento cotidiano del Centro, ya sea apelando a los vecinos o a alguna otra institución de la zona. Entonces es así como se impulsa de cierta forma el empoderamiento de los grupos en estas zonas rurales. Empoderamiento que se encontró en esta investigación como aumento de responsabilidades de los miembros de la asociación civil. Porque éstos para cumplir con las exigencias del Plan deben ponerse en contacto con otras instituciones de la zona, con empresas, con vecinos, activar sus vínculos para mantener el Centro. Así como también aumentan sus capacidades porque al formar parte de este grupo tienen que manejar la parte administrativa y financiera del CAIF que son complicadas y que no lo harían si no se los exigiera el Plan.

Este rol activo supone la puesta en marcha de una serie de recursos inherentes al capital social. Es decir, se necesita de la cooperación, de actividades coordinadas, de la solidaridad de estos grupos para funcionar como tales y cumplir con estas nuevas exigencias.

Como se acaba de mencionar, en este análisis se encontró que en estas comunidades, a partir del CAIF, se ponen en marcha una serie de recursos, que son propios del capital social y que aportan al desarrollo de las comunidades. Los resultados encontrados se expusieron en *tres niveles*.

En primer lugar, en el seno de la asociación civil cuyos miembros aumentan sus responsabilidades, activan sus contactos con otras instituciones de la zona, con empresas, con vecinos, con los padres que envían sus hijos al centro. Y a su vez al cumplir con las exigencias de tipo administrativas y financieras exigidas por el Plan. Además deben resolver los problemas

que se le presentan en el funcionamiento cotidiano del Centro. Esto marca un paso en lo que refiere al fortalecimiento de los actores sociales locales.

En segundo lugar, en los niños y en las familias que mejoran el vínculo entre ellos, los padres se involucran más en el proceso educativo, se valoriza la educación preescolar. Y en particular los niños mejoran su desempeño en la escuela, son más receptivos, están adaptados, tienen más conocimientos.

En tercer lugar, se encontró que el CAIF, con el trabajo de la asociación y del personal técnico, aporta al desarrollo de la comunidad en general. Esto se da por todo el trabajo coordinado en la zona que involucra a los pueblos cercanos, al propio personal técnico, a los padres, a los vecinos, a las instituciones, a las empresas, etc. También por la participación de los padres, de la comunidad, de todos los que colaboran con el Centro y por el esfuerzo que se realiza por integrar a las familias que no participan de la propuesta.

Asimismo, en la investigación se reveló que propuesta educativa se ajusta a las necesidades de la zona y se trata de abarcar algunos temas que se vinculan con la actividad productiva predominante en cada zona. Por ejemplo se descubrió que en el litoral, que forma parte de una zona forestal que genera empleo en este lugar y que se extiende hacia otras actividades como es la implantación de panales en los árboles, se hacen actividades educativas vinculadas a la apicultura, al proceso de crecimiento de los árboles, las semillas, los tipo de árboles, trabajo con madera, etc.

De igual forma, se halló que en todos los Centros seleccionados se realizan rifas, beneficios, tortas, dulces, venta de ropa que hacen los padres para vender y recaudar fondos para el CAIF. Y también surgió el tema de la identificación civil (cédula de identidad) porque la mayoría de los niños no tenían cédula, entonces se organizan para pedir hora y llevarlos a realizar el trámite.

Para finalizar se cree necesario explicitar dos aspectos que hacen que el CAIF además de cumplir con sus funciones originales propicie por un lado un efecto integrador al acercar a los pueblos vecinos a la propuesta; por otra parte que ayude a los ciudadanos a que se identifiquen civilmente al ayudarlos a realizar el trámite de la Cédula de Identidad. Conjuntamente con la puesta en acción de los recursos propios de cada comunidad que ya fueron suficientemente explicitados.

7. Bibliografía

- Abranches, S. H. Dos Santos, W. G.; Coimbra, M. A. (1989) *Política social e combate à pobreza*, Ed. Jorge Zahar, Rio de Janeiro, Brasil.
- Arrow, K. J. (2000) "Observations on Social Capital". En: eds. Partha Dasgupta and Ismail Serageldin *Social Capital: A Multifaceted Perspective* (Washington, D.C.: The World Bank): 3-5.
- Atria, R. (2003) "Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo". En: *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL, Chile.
- Bresser Pereira, L.C. y Cunill Grau N. (eds.) (1998); "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal" Capítulo 1 En: *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Barcelona, México: Paidós
- Cea D'Ancona, M.A. 1998 "Metodología Cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social".
- Durston, J. (2000); ¿Qué es el capital social comunitario? En: *Serie Políticas Sociales*, 38. División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- Durston, J; Miranda F. (2001) Capital social y políticas públicas en Chile. En: *Serie Políticas Sociales*, 55, Ed. CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- Durston, J. (2002) *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*. Ed. CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- Franco, R. (Abril 1996) "Los paradigmas de la política social en América Latina" En: *Revista de la CEPAL* 58.
- Hicks, N.; Wodon, Q. (Abril 2001) "Protección social para los pobres en América Latina" En: *Revista CEPAL* 73.
- Kymlicka; W. y Norman; W. (1996) "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". En: *Cuadernos del CLAEH*, nº 75, Montevideo, Uruguay, págs. 81-112.
- Midaglia, C. (2000) *Alternativas de protección a la infancia carenciada*, Ed. CLACSO-Asdi, Buenos Aires, Argentina.
- Midaglia; C. (2001) "Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales". En: *Con el Estado en el corazón*. Calame Pierre, Talmant André. Ed. Trilce Montevideo, Uruguay.
- Putnam, R. (1996) *Comunidade e Democracia a experiência da Itália moderna*. Ed. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, Brasil. Cap. IV.
- Solow, R. (2000) "Notes on Social Capital and Economic Performance". En: eds. Partha Dasgupta and Ismail Serageldin *Social Capital: A Multifaceted Perspective* (Washington, D.C.: The World Bank): 6-10.

Páginas web consultadas: www.plancaif.org.uy; www.worldbank.org/poverty/spanish/voices ;
www.pagina12.com.ar (Informe "La voz de los pobres");
www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital; www.clad.org.ve (Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas / Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bozzi,); www.eclac.cl; ssr1.uchicago.edu (James S. Coleman - "Social Capital in the Creation of Human Capital")

8. Anexo

Cuadro con los aspectos principales de cada paradigma que caracterizan a las políticas sociales

CARACTERÍSTICA	PARADIGMA DOMINANTE	ENFOQUE EMERGENTE
<i>Institucionalidad: Responsabilidad estatal o pluralidad de sectores.</i>	Los programas los realiza el Estado, el cual también financia, diseña, implementa, supervisa y, a veces, evalúa.	El Estado es responsable parcialmente del financiamiento, ejercerá actividades de promoción, asumirá la ejecución de programas. Pero las funciones de la política social pueden ser separadas y llevadas a cabo por subsectores: filantrópico o voluntarios, comercial e informal. (ONG's, familia).
<i>Centralismo o descentralización</i>	Se basa en un Estado fuertemente centralizado. Desventajas centralismo: a) se alimenta la tendencia de debilidad de las instituciones locales y su falta de práctica en decidir sobre asuntos de su interés; b) se toman decisiones sin tener la información necesaria sobre la idiosincrasia de cada zona y se toman soluciones homogéneas ante realidades heterogéneas, lo cual conduce a la asignación de recursos de manera ineficiente y a no solucionar los verdaderos problemas porque se desconocen.	Tiende a privilegiar que las decisiones se tomen en el ámbito local, para lo cual se promueve tanto la desconcentración como la descentralización. Las ventajas de la descentralización estarían en que puede generar un mayor consenso social derivado de la participación y un control de las burocracias.
<i>El proceso de decisión: lógica burocrática o lógica de proyectos</i>	Se aplican los programas sociales por parte del sector público, que se basan en los criterios que el Estado crea conveniente, ya sea por razones administrativas, políticas o derivadas de presiones corporativas. El Estado hace, y los usuarios no tienen alternativas reales para escoger.	Se tiende a fomentar la participación de otros actores. Se busca asignar recursos públicos a los proyectos presentados por los interesados de acuerdo a su propia percepción de cómo solucionar determinados problemas sociales se cree en la capacidad de innovación democrática, es decir de toda la sociedad y no exclusivamente del Estado.
<i>Financiamiento.</i>		

<p>a) <i>Según las fuentes de recursos: estatal o mediante co-financiación</i></p> <p>b) <i>Según la asignación de recursos: subsidio a la oferta o subsidio a la demanda</i></p>	<p>Es estatista, y el financiamiento de la política social proviene principalmente de fuentes fiscales. Los recursos siempre resultan limitados frente a necesidades crecientes.</p> <p>El financiamiento se orienta a cubrir los costos del proveedor (alguna parte del Estado) que oferta bienes o servicios con los cuales pretende solucionar o paliar el problema social observado.</p>	<p>El Estado debe ser uno entre varios que aportan recursos. Es necesario buscar la co-financiación: que los propios beneficiarios contribuyan.</p> <p>Con el subsidio a la demanda, quien financia transfiere poder de compra (cupones o bouchers) para que el beneficiario 'compre', en el (cuasi) mercado así creado, el bien que estime conveniente. La existencia de más de un oferente es requisito fundamental en esta forma de subsidio.</p>
<p><i>Universalismo de la oferta o universalidad de la satisfacción</i></p>	<p>Defiende el universalismo como una oferta homogénea abierta a todos. Estas políticas son de alto costo y bajo impacto.</p>	<p>Plantea otra forma de universalización que es la satisfacción de las necesidades de las personas. Se sustenta en el principio de equidad según el cual para superar las diferencias, debe tratarse desigualmente a quienes son socio-económicamente diferentes (acción afirmativa o discriminación positiva).</p>
<p><i>Criterio de prioridad y expansión: ampliación progresiva de arriba hacia abajo, o primero los más necesitados</i></p>	<p>Espera la ampliación progresiva del sistema de protección social, incorporando de a poco a los que en principio están postergados según se vaya disponiendo de más recursos. La cobertura se expande de arriba hacia abajo, empezando por quienes tienen menos necesidades y más capacidad de defender sus intereses.</p>	<p>Asigna los recursos a los más necesitados a través de la focalización (se identifica con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y se diseña el programa con el objetivo de asegurar un alto impacto per cápita en el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios).</p>

<i>Población beneficiaria: grupos organizados (clase media) o grupos pobres</i>	La atención a la clase media fue parte de un modelo económico, y quienes ya han sido beneficiados tienen mayor capacidad para solucionar sus problemas de forma autónoma.	La atención a los grupos pobres por su carencia extrema es fundamental.
<i>Enfoque: en los medios o en los fines</i>	Asigna los recursos según el presupuesto histórico, las alteraciones se dan si se amplían los rubros existentes.	Pretende orientar los programas a lograr un cambio en las condiciones de vida de la población y se preocupa por el impacto: por la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de acuerdo a los objetivos marcados.

Fuente: Elaboración propia en base a la propuesta de Franco, R. (1996)

Pauta de entrevista a responsable de la Asociación Civil Organizada

Identificación del entrevistado:

Nombre del CAIF
 Nombre de la Asociación a la que pertenece
 Nombre del entrevistado
 Cargo que ocupa en la Institución
 Antigüedad en la Institución

Caracterización general de las comunidades:

Nombre del lugar
 Ubicación
 Número de habitantes
 Principal rubro productivo
 Variables sociodemográficas de la zona
 Organizaciones en la zona (iglesia, comedor, clubes, policlinicas, ONGs, etc.)

Orígenes y perfil de la asociación

¿Desde cuándo está funcionando el CAIF?
 ¿Cuál es la modalidad de este CAIF?
 ¿La asociación civil existía con anterioridad al Centro o fue creada para impulsar el CAIF? En caso de haber sido creada con otro objetivo, ¿cuál era el mismo?
 ¿Tienen otro tipo de programas en convenio con el Estado, aparte del CAIF?
 ¿Cuántas personas integran la asociación?
 ¿Tienen facilidad o dificultad para renovar sus autoridades?
 Aparte de administrar el CAIF, ¿se realizan otro tipo de actividades? Si es así especificar cuáles.
 ¿Por qué se creó el CAIF?: cuáles eran las necesidades de la zona?, cuál era el grupo objetivo?
 ¿A iniciativa de quien / quienes?
 ¿Por quien está compuesta la asociación (vecinos, padres, grupos de familias, por autoridades, etc.)? ¿Y los padres en la asociación son muchos?

Personal del CAIF

¿Quiénes integran el equipo técnico?, ¿está completo de acuerdo a lo que exige el programa?
 ¿Hay mucha rotación entre los mismos?
 ¿De dónde provienen mayoritariamente?

¿Es difícil reclutar al personal? Si tienen que sustituir a alguna persona del equipo técnico, ¿qué pasos siguen para hacerlo?

¿Existen problemas de locomoción y de comunicación producidas por el aislamiento geográfico?

Focalización- Universalidad

¿Cómo se hace la selección de los niños que entran al CAIF?

¿Tienen algunos criterios?, me puede especificar cuáles?

¿Todos los niños que asisten son niños carenciados, tienen problemas?

¿Todos los niños anotados entran al CAIF o este CAIF tiene una lista de espera?

Participación de la comunidad

¿Ustedes reciben apoyo, ayuda de otras organizaciones de la zona, de vecinos, de padres? En caso afirmativo, ¿de qué tipo?

¿Cómo es la participación de los padres?, ¿de qué forma participan, en qué actividades?

Y los que no vienen al Centro?, ¿hay alguna una estrategia para acercarlos?

¿Existe otro servicio similar en la zona?

Liderazgo – empoderamiento

¿Cómo se toman las decisiones respecto al CAIF? (solo la asociación o la asociación junto con el equipo técnico) Y respecto al personal a contratar? Y respecto a los niños que entran?

¿Quién representa la asociación frente a terceros? (cabeza visible), va cambiando o es siempre la misma persona?

En la práctica, ¿cómo se dividen las tareas más allá de las formas jurídicas?, ¿cómo se eligen las personas para las diferentes tareas o actividades?

En el día a día ¿Cómo funcionan, se reúnen cada cuanto tiempo, quienes participan, siempre van todos?

La parte financiera, que generalmente es la más complicada administrativamente, ¿la maneja una sola persona?

¿Resulta difícil el manejo de esta parte, desde que se fundó, de acuerdo a las exigencias del INAME?

¿Han recibido alguna observación en este sentido?

Y en cuanto a las exigencias de tipo administrativa (o burocrática) del Plan ¿son muchas para la asociación?

Hay diferencias entre los miembros de la asociación en relación al manejo del CAIF, ¿cuáles son esas diferencias?

Vínculos interorganizacionales

De las instituciones de la zona que me nombró con anterioridad, ¿se desarrolla alguna actividad en común?

¿Cómo es la relación con el Comité Departamental? Concurren a las reuniones? ¿Cada cuanto tiempo?

¿Ustedes tienen contacto con el delegado regional del Plan?, ¿cómo es la relación?, ¿cada cuanto tiempo se ven?

¿Tienen algún vínculo directo con los jefes departamentales del INAME?, Han tenido que realizar alguna gestión frente al INAME? Y el recambio de autoridades en el INAME les afecta en algo?

¿Cómo se relacionan con respecto al Plan en general, tienen contactos?

¿Asisten a las actividades programadas del Plan?, quienes asisten las asociación o el equipo técnico?

¿Cómo cree que funciona el Plan en general, se adapta a las necesidades de la zona?

¿Cuál es la relación con la Intendencia (de cada departamento)?

¿Tienen algún vínculo con otras asociaciones públicas? Y con la escuela? Y con la policlínica? Y con otras instituciones de la zona (ONG)?

¿Cómo evalúa la relación con las demás instituciones cercanas?

Vínculos informales

Cuando hay alguna dificultad o carencia en el CAIF, ¿a quien se recurre? (padres, vecinos, políticos, sacerdotes, otros)? Y obtiene respuesta o ayuda?

¿Cuál es el tipo de cosas que se solicitan más frecuentemente?

¿Independientemente de lo que solicitan, reciben alguna otra ayuda material más allá del Plan? Y esporádicamente, reciben algún tipo de ayuda?

¿Y en cuanto funcionamiento cotidiano cuentan con una gauchada, un traslado?

En cuanto funcionamiento del CAIF: apoyo cotidiano que recibe y vínculos que tiene el Centro, si usted tuviera que estimara los aportes materiales y financieros que recibe del Plan y de otras entidades de la zona como la comunidad y los padres, ¿qué porcentaje le adjudicaría a cada uno?

Oportunidades y amenazas del medio rural

Este es un CAIF rural, qué aspectos encuentra tanto positivos como negativos de que el mismo esté localizado en el medio rural?

Fortalezas y debilidades del Centro

¿Cómo cree que la existencia del CAIF ha impactado en la comunidad?

¿Qué elementos resaltaría como positivos desde que existe el CAIF?, ¿Qué cambios se vieron en las familias y la comunidad a partir de que los niños pueden concurrir al Centro?

¿Cuál ha sido la mayor satisfacción que obtuvo del grupo? (fortalecimiento espiritual, contactos, prestigio en la comunidad, progreso económico?)

¿Cómo cree que ha impactado en los niños?

¿Cuáles cree que son las fortalezas de este CAIF?

¿Cuáles cree que son las debilidades este CAIF?

Desde que se fundó el CAIF hasta ahora, cómo cree que ha cambiado el funcionamiento del CAIF? Y cómo cree que cambiará en los próximos años?

En su opinión, cómo ve la comunidad al Centro? Para usted es algo parecido a la escuela pública? Es una iniciativa especial? Lo ven como un lugar donde vienen los niños pobres?

Usted le haría alguna modificación a la propuesta para esta zona, ¿qué cambios le haría?

Pauta de entrevista a maestra especializada coordinadora

Identificación del entrevistado:

Nombre del CAIF

Nombre de la Asociación a la que pertenece

Nombre del entrevistado

Cargo que ocupa en la Institución

Antigüedad en la Institución

Caracterización general de las comunidades:

Nombre del lugar

Ubicación

Número de habitantes

Principal rubro productivo

Organizaciones en la zona (iglesia, comedor, clubes, policlInicas, ONGs, etc.)

Personal del CAIF

¿Cómo es el trabajo entre ustedes? ¿Cómo funcionan?

¿Cómo es la relación con la asociación? Es frecuente? Hay conflictos?

¿Cuándo tienen alguna dificultad o carencia a quien recurren? La asociación los escucha? ¿Y si hay algún problema con el equipo técnico, la asociación responde?

¿Cómo se compone el equipo técnico?, ¿está completo? ¿Hay rotación entre el personal?

Aparte del tiempo que están contratados, ¿le dedican tiempo extra a las actividades?

- ¿Se realizan actividades en coordinación con el resto del equipo?, ¿cuáles?, ¿por qué?
- ¿De dónde provienen mayoritariamente?
- ¿Existen problemas de locomoción y de comunicación producidas por el aislamiento geográfico?
- ¿Conocen a otras maestras o grupos técnicos que trabajen en otro CAIF?, ¿mantienen contactos?

Focalización- Universalidad

- ¿Cómo se hace la selección de los niños que entran al CAIF?
- ¿Tienen algunos criterios?, me puede especificar cuáles?
- ¿Todos los niños que asisten son niños carenciados, tienen problemas?
- ¿Todos los niños anotados entran al CAIF o este CAIF tiene una lista de espera?

Enseñanza

- ¿Aparte de los programas clásicos del CAIF, ustedes tienen otros específicos para la zona rural?
- De las actividades que se desarrollan, ¿cuáles se realizan en equipo y por qué?
- ¿Cree que la propuesta educacional del CAIF se ajusta a las necesidades de la zona?
- ¿Se coordina con la escuela de la zona? Se comunican? De qué forma?
- ¿Existe un seguimiento de los niños al pasar a la escuela? ¿Cómo se hace?
- ¿Qué tipo de supervisión o ayuda técnica reciben?, ¿cada cuánto tiempo? Por parte de quien?
- Del Plan?
- ¿Y entre el personal de los demás CAIF, se conocen, comparten actividades, experiencias?

Participación de la comunidad

- ¿Cómo participa o colabora la comunidad?
- ¿Cómo es la participación de los padres?, ¿de qué forma participan, en qué actividades?
- ¿Hay programas o actividades para las familias de la comunidad?
- ¿Existen programas o actividades compartidas entre padres y alumnos?, ¿Cuáles?
- ¿Cómo se les llega a los padres, ¿de qué forma participan, en qué actividades?
- Los vínculos con los padres, ¿se mantienen más allá de que sus hijos concurren al CAIF?, ¿de qué forma?, ¿en qué lugares se da ese relacionamiento?
- Y los que no vienen al Centro?, ¿hay alguna una estrategia para acercarlos?
- ¿Existe otro servicio similar en la zona?

Vínculos interorganizacionales

De las instituciones de la zona que existen en la zona, ¿se desarrolla alguna actividad en común?, ¿Con cuáles?

¿Cómo es la relación con el Comité Departamental? Algún técnico ha concurrido a las reuniones? ¿Cada cuanto tiempo?

¿Ustedes tienen contacto o algún técnico con el delegado regional del Plan?, ¿cómo es la relación?, ¿cada cuanto tiempo se ven?

Algún técnico por este CAIF, tiene algún vínculo directo con los jefes departamentales del INAME?, Han tenido que realizar alguna gestión frente al INAME?

¿Cómo se relacionan con respecto al Plan en general, tienen contactos?

¿Asisten a las actividades programadas del Plan?, quienes asisten la asociación o el equipo técnico?

¿Cómo cree que funciona el Plan en general, se adapta a las necesidades de la zona?

El equipo técnico ha hecho alguna gestión frente a Intendencia (de cada departamento)?

El equipo técnico tiene algún vínculo con otras asociaciones públicas? Y con la escuela? Y con la policlínica? Y con otras instituciones de la zona (ONG)? ¿Y en qué consisten estos vínculos?

Tienen la relación con otras instituciones cercanas? ¿Y cómo evalúa esta relación?

Vínculos informales

Cuando hay alguna dificultad o carencia en el CAIF, ¿a quien se recurre? (padres, vecinos, políticos, sacerdotes, la propia asociación)? Y obtiene respuesta o ayuda?

¿Cuál es el tipo de problemas que se da más frecuentemente?

Y esporádicamente, ¿reciben algún otro tipo de ayuda técnica o material más allá de la clásica que da el Plan?, ¿Cuál? (una gauchada, un traslado)

Oportunidades y amenazas del medio rural

Este es un CAIF rural, qué aspectos encuentra tanto positivos como negativos de que el mismo esté localizado en el medio rural?

Fortalezas y debilidades del Centro

¿Cómo cree que la existencia del CAIF ha impactado en la comunidad?

¿Qué elementos resaltaría como positivos desde que existe el CAIF?, ¿Qué cambios se vieron en las familias y la comunidad a partir de que los niños pueden concurrir al Centro?

¿Cuál ha sido la mayor satisfacción que obtuvo del grupo? (fortalecimiento espiritual, contactos, prestigio en la comunidad, progreso económico?)

¿Cuál es la evolución del índice de repetición en los primeros años de educación primaria, desde que se instaló el Centro?

¿Cuáles cree que son las fortalezas del CAIF?

¿Cuáles cree que son las debilidades del CAIF?

Desde que se fundó el CAIF hasta ahora, cómo cree que ha cambiado el funcionamiento del CAIF? Y cómo cree que cambiará en los próximos años?

En su opinión, cómo ve la comunidad al Centro? Para usted es algo parecido a la escuela pública? Es una iniciativa especial? Lo ven como un lugar donde vienen los niños pobres?

Usted le haría alguna modificación a la propuesta para esta zona, ¿qué cambios le haría?

Pauta de Entrevista en la División del Plan CAIF con la coordinadora de los CAIF del interior

¿Cuál es su cargo?

¿Y en la práctica como se desempeña su tarea?

Hay CAIF urbanos y rurales, la modalidad rural se creo hace menos tiempo: ¿me podría contar como surgió ese modelo y a raíz de que necesidades?

¿Como llegan ustedes a estos CAIF rurales?

¿Estos CAIF surgieron a iniciativa de ustedes o de las asociaciones civiles organizadas de comunidades con menos de cinco mil habitantes?

¿Les llegan demandas específicas de estos centros?

¿La comunidad en el caso de los rurales como responde?

¿Que elementos hay que ir mejorando, o que están en el debe?

¿Cuál es su percepción sobre el impacto que tienen estos CAIF en su contexto de referencia?

Pauta de Entrevista en la División del Plan CAIF con una supervisora de los CAIF del interior

¿En qué consiste su tarea?

¿Cada cuanto se visitan estos centros?

¿Que criterios se tienen en cuenta, como supervisora, para evaluarlos?

¿Usted conoce los CAIF de funcionamiento con modelo rural, y con modelo urbano: la comunidad en los rurales de qué forma participa?

Qué impacto cree que han tenido estos Centros en su contexto de referencia? Y en los niños en particular?

Que elementos se planean para mejorar?