

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

**Construcción de ciudadanos:  
la producción de subjetividad en las políticas sociales**

**Diego Rodríguez Sedoya**

**Tutor: Marcelo Boado**

**2011**

## ÍNDICE

<b>1. Introducción</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Propuesta De Investigación</b> .....	<b>5</b>
2.1. Pregunta Problema .....	
2.2. Objetivo General .....	
2.3. Objetivos Específicos .....	
2.4. Hipótesis .....	
2.5. Metodología .....	
<b>3. Marco de Referencia</b> .....	<b>11</b>
3.1. Justificación .....	
3.2. Antecedentes .....	
<b>4. Marco Teórico</b> .....	<b>15</b>
<b>5. Principales Hallazgos</b> .....	<b>27</b>
<b>6. Conclusiones</b> .....	<b>44</b>
<b>7. Bibliografía</b> .....	<b>49</b>



## **1. INTRODUCCIÓN**

Las distintas políticas sociales implementadas por los Estados para generar mayor equidad y disminuir la brecha entre los diferentes estratos sociales suelen ser consideradas tanto a partir de sus efectos sobre las variables que pretenden modificar, como respecto de los presupuestos teóricos que organizan su diseño e implementación. Este trabajo aborda otra perspectiva en cuanto al impacto que producen, centrándose en la relación que ellas guardan con la construcción de subjetividad que promueven entre los individuos que son los destinatarios de esas políticas sociales.

Sin ánimo de entrar en la discusión acerca de la pertinencia de hablar de Estado de Bienestar en el contexto latinoamericano, Uruguay es tradicionalmente ubicado entre aquellos países en que la mayoría de la población se encuentra protegida a través del mercado y/o de la intervención pública. El como se han tomado esas políticas de protección permite establecer tanto vinculaciones con la manera en que las mismas han sido llevadas adelante en los países desarrollados, como también con la forma en que se han llevado adelante en América Latina donde las políticas de bienestar se apoyan en las redes sociales y familiares, o al menos aparecen cuando ellas dejan de actuar eficazmente.

En la primera mitad del siglo XX, Uruguay se caracterizó por el papel central del estado en la provisión de bienes sociales. Se institucionalizó un sistema de políticas sociales de carácter universalista, con una amplia cobertura en el campo educativo, laboral y de la salud, con una fuerte capacidad de incorporar a la mayoría de la población urbana. Los partidos políticos, a través de la apropiación del aparato estatal, generaron un sistema de distribución de beneficios fuertemente orientado hacia el clientelismo político y que entraría en conflicto con otras formas de organización social como sindicatos, gremiales de empresas, etc. Más allá de esto Estado, Democracia y políticas de bienestar se presentaban como aspectos políticamente asociados. Para algunos autores el sistema de diferenciación de prestaciones dio lugar a lo que se califica de “universalismo estratificado”, en tanto que otros han entendido que esas estratificaciones no son tan fuertes ligando el sistema de políticas sociales a una matriz más cercana a la que imperaba en estados de bienestar “socialdemócratas”.

Esta matriz de funcionamiento ha conocido cambios posteriores. En los '90 se introdujeron un conjunto de reformas sociales, a partir de la instalación y profundización de una estrategia de desarrollo de orientación al mercado. Dando como resultado un sistema “híbrido” en el que conviven servicios semi-privatizados, con otros en los que se acentuó la intervención estatal que incorporó nuevas prestaciones de tipo focalizado con un formato mixto de implementación público-privado.

Las últimas reformas fueron a partir de la asunción del gobierno de izquierda en el año 2005. Las mismas se centraron en los estratos inferiores que presentaban mayor vulneración y exclusión social. Siendo la preocupación el reajustar las políticas sociales, imprimiéndoles una cierta orientación universalista e integral, que a su vez se articulara con algunas acciones focalizadas. Estas medidas supusieron diversos ámbitos de acción como el laboral –por ejemplo, mediante la reinstalación de los Consejos de salarios-, la salud y lo tributario, donde hubo una fuerte reforma del sistema. Asimismo se implementaron medidas tendientes a disminuir la pobreza y la

vulnerabilidad, siendo este el caso del llamado Plan de Emergencia. También hubo acciones en el sistema de educación público y en la seguridad social, aunque las mismas se realizaron con criterios cautelosos.

Principalmente en los años '90 las políticas y programas sociales se han establecido siguiendo los criterios, recomendaciones y condiciones establecidos por los organismos internacionales de financiamiento como el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La CEPAL<sup>1</sup> ha planteado que para superar la pobreza es necesario intervenir sobre los factores socioeconómicos determinantes de las probabilidades de ser pobre o caer en la pobreza. Entre ellos destaca: los activos físicos, el capital educativo, las diferencias de capital social y simbólico, los tipos de organización familiar. Recomienda que para avanzar en la superación de la pobreza se combinen efectos de corto plazo en materia de incremento de los ingresos familiares, con efectos de largo plazo en materia de desarrollo del capital humano de niños y jóvenes con mayores rezagos relativos<sup>2</sup>. Se tomará aquí la noción de "capital humano" como la suma de habilidades innatas y del conocimiento y destrezas que los individuos adquieren y desarrollan a lo largo de su vida.

Entre los programas sociales orientados a lograr efectos de largo plazo encontramos al Plan Caif, que se implementa en la matriz de políticas sociales de los años '90, aunque luego del 2005 se mantiene casi sin modificaciones y con un presupuesto ampliado. Los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) intervienen en situaciones de riesgo social, mediante diversas estrategias y acciones en áreas de educación, nutrición, salud y participación comunitaria. Se proponen contribuir a que la sociedad uruguaya alcance una mayor equidad a través del fortalecimiento y la integración de la familia; la Promoción de redes sociales y familiares y el desarrollo pleno de niños y niñas.<sup>3</sup>

Dentro del campo del análisis de las políticas sociales implementadas desde el Estado ha sido un elemento común centrar la evaluación en aspectos cuantitativos. Por este motivo parece interesante poder abordar este fenómeno desde aspectos más cualitativos que han sido desatendidos. Estos aspectos son especialmente interesantes tomando en cuenta el vínculo estrecho entre la pobreza y el ejercicio de la ciudadanía señalado por la CEPAL en 2006. La pobreza impide participar debidamente de un estándar y una calidad de vida de acuerdo al nivel de progreso y bienestar medios de una sociedad. Se produce así una carencia de ciudadanía (que no debe ser limitado solamente a lo político), en cuanto priva a los sujetos pobres de beneficios y mecanismos que debieran tener acceso por ser parte de la sociedad. Dentro de las carencias que están ligadas y explican la pobreza podemos destacar: la falta de capacidades productivas, de patrimonio y de acceso a capital social y simbólico, así como otros componentes sociales, culturales y políticos. Quedar excluido o estar privado de tales capacidades es sinónimo no solo de pobreza sino de falta de ejercicio efectivo de la ciudadanía.

Lo que busca el presente trabajo es reflexionar, a través de un caso correspondiente al Plan Caif, sobre los efectos que las políticas sociales pueden generar sobre la subjetividad de los individuos.

---

<sup>1</sup>CEPAL, *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad* (2006), p. 153

<sup>2</sup>CEPAL, *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad* (2006), p. 149

<sup>3</sup>INAME / Secretaría Ejecutiva Del Plan Caif, "*Modelo integral para niños menores de 4 años y sus familias*". Programa integral de intervención desde la concepción hasta los 3 años, 2004, p. 3.

Para ello se buscará tener en cuenta algunos aspectos como la noción de ciudadanía, los mecanismos de socialización y la generación de pautas de conducta.

Algunas posturas críticas a las propuestas de corte cepalino, orientadas a la superación de la pobreza a través de programas sociales, plantean que la pobreza no se reduce a la individualización de problemas puntuales sobre los que las políticas sociales actuarían y que se podría generar un aumento en el número de programas sociales que en vez de solucionar sólo servirían para aumentar los problemas derivados de las condiciones de vida de los sectores más carenciados. Así los programas asistenciales son vistos como “sogas de auxilio jamás pasaportes a las oportunidades sociales, económicas y culturales que ofrece [...] el nuevo orden mundial”. Dentro de esta línea, Duschatzky y otros autores<sup>4</sup> expresan que estos programas generan identidades tuteladas y, por lo tanto, subjetividades dependientes de los mismos.

Todo este tipo de consideraciones sobre las matrices de las políticas de bienestar, las dimensiones de la pobreza, la problematización de la ciudadanía, los programas sociales, las subjetividades de los individuos, deben verse en el marco de una situación cultural más global, al estilo de lo que plantea Bauman en su concepción de “modernidad líquida” y cómo esta determina la condición humana de los individuos, principalmente en la relación con otros y con el entorno que los rodea. En su libro titulado “Modernidad Líquida” considera a esta etapa de la modernidad como un momento signado por los cambios y la transitoriedad. A través de la metáfora de lo sólido o líquido, nos da a entender que la época de aquello que dura y se conserva en el tiempo como el capitalismo industrial y el Estado-nación se ha ido “diluyendo” permitiendo el surgimiento de un nuevo formato de modernidad (una “modernidad líquida”) donde la realidad social y las interacciones que en esta se dan son fluidas e inestables. La metáfora de la liquidez intenta también dar cuenta de la precariedad de los vínculos humanos en una sociedad individualista y privatizada, marcada por el carácter transitorio y volátil de sus relaciones.

Debido a la magnitud de este estudio y al interés de rescatar dimensiones que tradicionalmente no están dentro de los análisis ya realizados, decidimos desplegar un proyecto exploratorio basado en la estrategia de “estudio de caso”, por lo que se ha seleccionado un centro Caif y esto en base al objetivo de observar los impactos de la implementación de un tipo de programa en particular sobre la subjetividad de sus beneficiarios (familias de los niños inscriptos en los centros Caif).

Para esto fue necesario realizar entrevistas a las familias beneficiarias observando posibles efectos inmediatos o a corto plazo del Caif y comparar esto con las conductas luego de abandonar el plan mediante entrevistas a las mismas familias un par de años después. De esta forma se puede observar si los resultados son contingentes o no al momento en el que el individuo está vinculado al programa social. Esta estrategia determinó que la selección del centro Caif fuera la misma que el utilizado para realizar el trabajo presentado en el taller de investigación realizado años atrás ya que se contaba con material emergente de entrevistas efectuadas en ese momento.

---

<sup>4</sup> Silvia Duschatzky *et al.* *Tutelados y Asistidos* (Buenos Aires: Paidós, 2008)

## **2. PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN**

### ***Interrogantes***

Partiendo de la afirmación de que las políticas sociales no sólo actúan en el nivel específico de la dimensión de ciudadanía sobre la que pretenden operar, sino que pueden verse también como elementos intervinientes en los procesos de la construcción social de subjetividad, es posible hacerse algunas preguntas en torno a la manera en que se produce esa intervención. Una primera pregunta apuntaría a descubrir cuáles serían las características que, desde una postura teórica, permitirían catalogar a tal o cual política social como generadora de sujetos pasivos y dependientes. En segundo lugar la interrogante radicaría en cómo observar en un caso específico la manera en que se satisfacen o no esas condiciones. Una tercera pregunta, que sólo se abordará parcialmente, podría estar dirigida a dilucidar en qué medida esta construcción de sujetos tutelados es coherente con algunas características culturales propias del momento histórico.

### ***Objetivos generales y específicos***

El objetivo general de este trabajo es explorar la pertinencia que tendría para los programas sociales uruguayos algunas apreciaciones respecto a la manera en que en América Latina las políticas sociales tienden a generar identidades “tuteladas”.

Partiendo desde este objetivo general se puede hacer foco en los siguientes objetivos específicos referidos a una política social en concreto:

- Observar de qué forma el Plan Caif realiza acciones tendientes a socializar a los individuos beneficiarios, mediante la internalización de determinadas pautas de conducta.
- Observar la adecuación de las conductas de los individuos respecto a las pautas transmitidas por el Plan Caif.
- Observar si estas conductas se mantienen una vez que el individuo deja de ser beneficiario del programa.
- Dilucidar el tipo de ciudadanos que parecen estimular no sólo los objetivos sino especialmente la aplicación del Plan Caif.

Entenderemos aquí por “ciudadanos dependientes” (o “ciudadanos tutelados”) aquellos sujetos que sólo pueden satisfacer o ejercer ciertas dimensiones de su ciudadanía (la participación en ciertos bienes sociales) mediante la estrategia de ser beneficiarios de políticas sociales estatales y cuyo comportamiento respecto a ciertas pautas de conducta que deben satisfacer para mantener su condición de beneficiario no se continúan cuando cesan en esa condición.

### ***Hipótesis***

A raíz de lo expuesto anteriormente la hipótesis de la que partimos para esta investigación es la siguiente:

Las conductas que los beneficiarios del Plan Caif (tanto sea considerados individualmente como las unidades familiares que conforman) mantienen como internalización de pautas nuevas motivadas

por el contacto con las demandas del Plan Caif sobre ellos, no se mantienen una vez que se cancela su condición de beneficiarios.

### ***Propuesta Metodológica***

El estudio realizado se basará en un *diseño de tipo abierto*, ya que el plan de investigación no está completamente especificado antes de comenzar, sino que se caracteriza por ser un diseño emergente: "...emerge al tiempo que se recogen los datos, se lleva a cabo el análisis preliminar, y pasa a describirse de modo más completo el contexto"<sup>5</sup>. Se distingue entonces por presentar cierta flexibilidad en su definición.

Acorde a este diseño, se optará por seguir un *método de investigación cualitativo*. Este tipo de trabajos se basa en el estudio de un número de casos reducido. No se busca la generalización, sino el análisis de forma exhaustiva de un fenómeno o acontecimiento en especial.

El objetivo no es dar una explicación en términos de causa-efecto, sino comprender las complejas dimensiones que están presentes en las relaciones entre las instituciones y los individuos, lo que hace necesario un tratamiento holístico del fenómeno.

Esta metodología, nos permite conducir nuestros esfuerzos, tratar de describir y comprender la experiencia de los propios individuos en situaciones concretas brindándonos las herramientas para observar los significados, motivaciones, apreciaciones y bagajes personales de los individuos beneficiarios y de los contextos en los cuales viven y toman decisiones; dado que la misma "*pone énfasis en la visión de los actores y el análisis contextual en el que ésta se desarrolla, centrándose en el significado de las relaciones sociales*"<sup>6</sup>.

Dentro del marco de esta metodología consideramos el *estudio de caso* como la mejor herramienta para abordar al objeto de estudio. Facilita una visión más profunda y detallada sobre el mismo, permitiéndonos explorar y describir la situación de un programa como CAIF. Pero debemos tener en cuenta que las conclusiones a las que arribamos aquí no pueden ser generalizables a todos los centros, ni a los programas con estas características. En todo caso las podremos tomar como hipótesis para sucesivas investigaciones.

#### ***Relevancia y Selección del caso:***

Plan Caif es un programa social principalmente abocado a generar capital humano en los niños y en sus familias, lo cual lo hace propicio para los objetivos de este estudio<sup>7</sup>.

Se utilizaron *tres criterios para selección del caso*. El primero de ellos se basó en el interés de observar los efectos sobre los individuos independientemente de la modalidad de atención (Semanal o Diaria) aplicada. Por esto se seleccionó un centro que implementó ambas modalidades, la Semanal durante el periodo que la Secretaría Ejecutiva llevó adelante la misma (2004 – 2008). Luego del año 2008, al igual que todos los centros con esta modalidad, tuvo que convertirse a la Modalidad Diaria, la cual mantiene actualmente. El segundo criterio se basó en el tipo de población

---

<sup>5</sup> M. Vallés. *Técnicas cualitativas de investigación social*. (Madrid: Síntesis, 1997), p. 76.

<sup>6</sup> L. M. Tarres. *Observar, escuchar y comprender*. (México: FLACSO, 2001), p. 63.

<sup>7</sup> INAME / Secretaría Ejecutiva Del Plan Caif, "*Modelo integral para niños menores de 4 años y sus familias*", Programa integral de intervención desde la concepción hasta los 3 años, 2004.

que atendía el centro. Está inserto en una zona geográfica heterogénea en cuanto al aspecto demográfico, educativo y económico, por lo que los niños que asisten provienen de familias y de situaciones socioeconómicas muy diversas entre sí. Este punto es vital para la relevancia del caso ya que evita parte de los posibles sesgos de selección de caso y permite evaluar el impacto en un conjunto poblacional diverso. El tercer criterio que se basó en la posibilidad de evaluar efectos, lo cual implica relevar datos sobre los beneficiarios en dos momentos temporales distintos, al comienzo de su vinculación con la institución y luego de terminar el mismo. Es por esto que debimos seleccionar el mismo centro utilizado para realizar el trabajo de taller de investigación, intentando entrevistar a los mismos individuos.

### ***Técnica de recolección y análisis de los datos***

Pretendíamos observar las acciones de socialización llevadas a cabo por el Plan Caif y observar qué pautas de conducta internalizan los individuos que han sido beneficiarios de este programa social. Por lo que el problema tenía dos dimensiones nítidamente diferenciadas: una vinculada al papel institucional y otra a la internalización de pautas y normas de conducta por parte de los sujetos. Para esto, la recolección de datos se estructuró según los tipos de actores intervinientes y en distintos momentos en el tiempo.

La recolección de datos se realizó a través de análisis de documentos (evaluaciones sobre el Plan, documentos de trabajo de los Centros, materiales disponibles en los mismos, etc.) y a través de entrevistas a supervisores, técnicos y beneficiarios.

Las entrevistas a los individuos fueron semi-estructuradas y en profundidad. Por un lado, contaron con un guión que condujo al entrevistador a conocer las distintas dimensiones del objeto de estudio. Por otro lado, el cuestionario se reservó la flexibilidad adecuada para incorporar nuevas preguntas o intereses que surgieran en el desarrollo de las entrevistas y que permitieran enriquecer la investigación.

Las pautas se elaboraron a partir de la realización previa de entrevistas exploratorias, con el fin de comenzar a estimar la forma más conveniente de dar cuenta sobre las dimensiones a indagar y en las cuales se basaría el análisis. Así se obtuvo una primera aproximación al tema de estudio y a la implementación del trabajo en el Plan Caif.

Si bien el centro de nuestra focalización lo constituían los beneficiarios del Plan Caif, en particular del centro elegido, fue necesario también un conjunto de entrevistas a individuos ligados al centro en calidad de técnicos como forma de contextualizar y tener más elementos en la descripción de la relación entre institución y beneficiarios. Así las unidades de análisis fueron los individuos vinculados al centro tanto como beneficiarios o como técnicos (supervisores, directores e integrantes de las asociaciones civiles).

Los individuos a entrevistar fueron seleccionados teniendo en cuenta que se trataría de un trabajo meramente exploratorio que buscaba la pertinencia de las aproximaciones teóricas para el caso seleccionado. Es así que solo se buscó cierta representatividad de discursos en cada uno de los actores involucrados, empleando a los técnicos como informantes claves sobre aspectos relacionados con las pautas de la institución y los procesos, lo que permitiría tener formas de control sobre los discursos de los beneficiarios.

La necesidad de observar la internalización de pautas llevó a entrevistar a los sujetos en dos momentos de tiempo diferentes: durante su vínculo con la institución y luego de finalizado el mismo. Esto determinó la muestra de entrevistados ya que para obtener los discursos durante el vínculo con la institución nos debimos basar en las entrevistas ya realizadas para el proyecto de Taller de Investigación. Dado que el centro seleccionado tuvo dos modalidades de intervención en el transcurso de estos años, el realizar las entrevistas en dos instancias nos permitiría obtener información de ambas modalidades, pudiendo observar así lo que tenían de común y de diferente, permitiéndonos analizar la internalización de pautas independiente de la modalidad que se aplicara. Teniendo en cuenta que el proceso de adquisición de nuevas pautas de conducta se realiza mientras el individuo está inserto en una institución, se escogieron los entrevistados entre aquellas familias que asistían asiduamente al centro.

Los momentos en que se realizaron las entrevistas fueron en el año 2008 cuando recientemente había finalizado la modalidad semanal y en el año 2010, reiterándoseles a aquellas familias y técnicos del centro que habían sido entrevistados en el año 2008. En el caso de los beneficiarios del 2008, las entrevistas del 2010 se hicieron a quienes ya habían terminado su vinculación con la organización. En el caso de los técnicos se realizaron las entrevistas en el 2010 a quienes seguían ligados a la institución, de manera de poder tener de ellos información sobre los procesos llevados adelante tanto en la modalidad semanal como en la modalidad diaria.

Las entrevistas, más específicamente, se realizaron a:

Beneficiarios del Plan Caif:

- Referentes familiares: a ellos se apuntaba principalmente cuando la institución buscaba un cambio de pautas de conducta. Son los responsables de la concurrencia de los niños al Centro, debido a que la edad para asistir a un centro CAIF es entre 0 y 4 años. Quienes fueron entrevistados debían cumplir la condición de haber sido parte del Caif como mínimo por dos años, en tanto se considera que ese es el mínimo de tiempo necesario para que se logren resultados positivos en cuanto a la internalización de conductas.

Actores Institucionales:

- Equipo técnico: son parte de “la cara visible” de este programa y quienes llevan adelante las tareas y actividades con los niños, sus padres y la mayor parte de lo que respecta a la implementación del programa.
- Supervisores del centro CAIF: son quienes deben controlar el modo en el cual se implementa el programa.
- Integrantes de la Asociación Civil: son los responsables del funcionamiento del centro y de la administración de los fondos destinados con este fin.
- Director del Programa Infamilia: parte del financiamiento del Plan CAIF es a través de Infamilia.

### ***Dimensiones de análisis***

Al comienzo de la investigación se detectaron un conjunto de dimensiones de análisis que serían pertinentes para dar respuestas a las motivaciones de este trabajo. Esas dimensiones fueron revisadas a lo largo de la investigación, en la medida en que un análisis exploratorio está abierto a descubrir e incorporar nuevos factores.

La estructuración del análisis se realizó teniendo en cuenta distintos niveles, en cuanto al periodo de tiempo y en cuanto a niveles de discursos de acuerdo al tipo de actor vinculado en la implementación del Plan Caif. Resultando la siguiente estructura:

	Período de tiempo		
	Vinculación con la organización		
Discursos	Antes	Durante	Después
Documentos (Institución Caif)	*		
Técnicos		*	
Beneficiarios		*	*

- 3 etapas: antes, durante y después
- 3 niveles de discursos: documentos, técnicos, beneficiarios

En referencia a las etapas temporales señaladas en el cuadro:

“Antes”: Esta etapa es previa a que los individuos ingresen al centro Caif. Debido a que anteriormente a que ingresen no se puede identificar quiénes serán los beneficiarios, no pudiendo en el caso realizar entrevistas antes de que los individuos y sus familias tengan tal situación. La única información a la cual accedemos es a la del relato que sobre un tiempo anterior al ingreso al CAIF hacen los entrevistados y una comparación entre ese relato y los documentos en los cuales se define el Plan Caif y su público destinatario. A partir de ellos veremos el tipo de programa social que es, las pautas de conductas que la organización pretende internalizar en los beneficiarios y la metodología que se debe utilizar.

“Durante”: Observaremos las acciones implementadas por los técnicos para lograr que los beneficiarios integren las pautas y los posibles efectos futuros de acuerdo a cómo se implementa el Plan, lo cual será un determinante del tipo de ciudadanía estimulado en los beneficiarios. Para esto nos basaremos en los discursos de los técnicos y también desde la visión de los destinatarios de estas acciones.

“Después”: A partir de los discursos de los beneficiarios sobre su vida cotidiana intentaremos observar cuáles pautas han logrado integrar y hasta ese momento continuar. En base a ellas podremos dilucidar qué tipo de ciudadanía se ha estimulado. Las pautas serán consideradas en torno a ejes temáticos de acuerdo a los objetivos del Caif.

Para analizar la internalización que realizan los sujetos debemos comparar el “antes” y el “después” de su relacionamiento con la organización. Por lo explicitado anteriormente nos vemos restringidos a comparar los objetivos que se pretendían lograr sobre los individuos, las pautas de conductas que mantienen luego de finalizar su vínculo con la institución y la manera en que ellos se relacionaban con esas pautas antes de ingresar al Caif. De allí es posible extraer un conjunto de dimensiones en las cuales detenernos para realizar el análisis. Respecto de las dimensiones sobre las que el trabajo se centró según el momento, cabe destacar

- Antes
  - Tipo de programa social que es el Plan Caif

- Metodología de intervención
  - Pautas de conducta a internalizar en:
    - Salud
    - Alimentación
    - Participación
    - Educación
  - Durante
    - Modo de implementación (acciones para socialización de los individuos):
      - Escenarios de intervención
      - Requisitos
      - Evaluaciones y controles
        - Del Plan sobre el centro
        - Del centro sobre los individuos
          - Durante
          - Después (seguimiento)
      - Focalización
      - Estimulación de pautas de conducta
  - Después
    - Pautas de conducta internalizadas:
      - Salud y nutrición
      - Participación comunitaria
      - Educación
      - Familia
- *Modo de implementación:* en esta subdimensión se hace referencia a cómo se desarrollan las acciones de la institución, las vías por las cuales se transmiten las pautas de conducta. Esto implicó desarrollar un análisis sobre cómo se realiza la intervención en cuanto a los distintos escenarios intervinientes (hogar, institución, comunidad); cómo evalúa el equipo técnico del centro su trabajo y cómo evalúa el Plan Caif la implementación del programa en el centro; cuáles son los requisitos de ingreso y/o para obtención de beneficios, y su influencia en la auto percepción de los sujetos y en sus prácticas; cómo se realiza el seguimiento de lo que se pretende internalizar en los individuos, principalmente el seguimiento de los objetivos del Plan, sobre los cuales se basa su implementación.
- *Pautas de conducta:* nos focalizamos en parte de las prácticas correspondientes a las áreas objetivo de la intervención del Plan Caif: salud, nutrición, participación comunitaria, educación y familia. En salud intentamos observar si se transformó la relación que los sujetos tenían con su propio cuerpo y el cuerpo de sus hijos, si se modificaron los estilos priorizando una vida saludable, dentro de lo cual se encuentran como factores importantes: el control médico periódico y las atenciones a la salud bucal. En nutrición nos focalizamos en los hábitos de alimentación y los tipos de alimentos de la dieta diaria. En participación comunitaria observamos la relación de la familia con la comunidad a través de la participación en redes sociales, su inserción laboral y los vínculos con otras familias del centro. En educación el aspecto importante fue la valorización que los beneficiarios realizan respecto de la educación que reciben los niños por parte de sus padres en cuanto a espacio y recursos brindados. También se intentó recolectar datos sobre el involucramiento de los

padres en las tareas educativas. En la dimensión familia se priorizaron los aspectos relativos a la incorporación en el hogar de hábitos trabajados por el centro como ser las pautas de relacionamiento padres – hijos, conciencia y respeto de la autonomía y derechos de los niños, dedicación de tiempo a los hijos y equidad de género.

### 3. MARCO DE REFERENCIA

#### 3.1. Justificación

Luego de la Segunda Guerra Mundial los países latinoamericanos vivieron una euforia desarrollista. Las políticas sociales impulsadas desde éstos Estados buscaban contribuir al logro de un mejor desarrollo (tema central en las preocupaciones políticas y académicas del momento), pero no se preocupaban especialmente de la protección social que comienza a tematizarse a partir de la implementación del “Estado de Bienestar”, buscando salvaguardar las condiciones del crecimiento y expansión del capital y atendiendo a la expansión de los derechos sociales mediante la redistribución de bienes y servicios.<sup>8</sup>

Hacia los años '70 se da una crisis del modelo social de acumulación-legitimación. Desde la visión neoliberal el culpable era la excesiva intervención estatal en la economía. Así se propone como solución la desregulación de la economía y la reducción de los gastos fiscales que pasaron a ser pre-requisitos de las políticas restauradoras conocidas en los '80. De políticas universalistas de protección social se pasó a políticas focalizadas principalmente en los pobres.<sup>9</sup>

Ante los fracasos de las políticas de inclusión social los modelos neoliberales comenzaron a insistir en que el mercado era el factor fundamental para incluir a los pobres equiparándose “desarrollo económico” a “solución de pobreza”.<sup>10</sup>

Países como Uruguay, Argentina y Brasil coincidieron en considerar que la política de “sustitución de importaciones”, sería la estrategia macroeconómica que permitiría el desarrollo económico que permitiría sostener las políticas de inclusión focalizadas y mejorar los indicadores sociales. Pero esto no sucedió así. Condiciones estructurales de las relaciones mundiales hicieron que este proyecto no diera grandes resultados y muchos países terminaron en peores condiciones de las que estaban antes de aplicar esta política.

Hacia los '90, cambiada la sustitución de importaciones por el desarrollo de la industria mediante la búsqueda de ventajas comparativas, se observó que América Latina había crecido económicamente, los indicadores económicos generalmente habían crecido, pero la pobreza no había desaparecido. “... *La recuperación económica de la región es sorprendente [pero] los pobres siguen siendo pobres y siguen siendo muchos*”. (*Informe del Banco Mundial de 1993, citado por Diario Clarín, 20/9/93.*)<sup>11</sup>

Por estos años el PNUD comenzó a postular la necesidad de desarrollar lo que se llamó “Capital Humano” de forma que las mejoras en los indicadores económicos se reflejaran en los indicadores sociales. El Banco Mundial propuso:

*“Para el caso de la educación [...] dos objetivos principales: formar recursos humanos acordes al nuevo sistema económico mundial y lograr equidad en el acceso al aprendizaje, mejorando la eficiencia de los sistemas de educación. La equidad supone invertir en los sectores más desfavorecidos y especialmente en la ecuación básica; la eficiencia es definida al exterior del sistema como la adquisición de conocimientos significativos (formación de capacidades cognitivas y actitudes básicas orientadas a la creatividad) y en el interior como una reducción a niveles normales de la repitencia, deserción, etc. Su propuesta central es la generación de “capital humano” necesario para el nuevo desarrollo.”<sup>12</sup>*

<sup>8</sup> Estela Gras et al. *Crisis y Ajuste Estructural* (Buenos Aires: Ed. Espacio, 1994)

<sup>9</sup> Estela Gras et al. *Crisis y Ajuste Estructural* (Buenos Aires: Ed. Espacio, 1994)

<sup>10</sup> Estela Gras et al. *Crisis y Ajuste Estructural* (Buenos Aires: Ed. Espacio, 1994)

<sup>11</sup> Estela Gras et al. *Crisis y Ajuste Estructural* (Buenos Aires: Ed. Espacio, 1994), p. 37.

<sup>12</sup> Estela Gras et al. *Crisis y Ajuste Estructural* (Buenos Aires: Ed. Espacio, 1994), p. 39.

La noción de “capital humano” surge a mediados del siglo pasado a partir de lo esbozado por el sociólogo Gary Becker<sup>13</sup> y designa un hipotético factor de producción dependiente no sólo de la cantidad, sino también de la calidad del grado de formación y productividad de las personas involucradas en el proceso productivo.<sup>14</sup>

Desde entonces han sido numerosos los proyectos o programas sociales que se han implementado con la idea de mejorar el desarrollo del capital humano y que han supuesto algún tipo de transferencia, monetaria o de otra índole, destinada a las poblaciones más vulnerables, como forma de introducir un mayor grado de equidad.

Sobre esto, de alguna manera, hay numerosos análisis de evaluación del impacto de este tipo de políticas, pero no terminan de dar cuenta del comportamiento de los sujetos, más bien se centran en la medición de parámetros como por ejemplo: pobreza (en términos de ingreso), o inclusión en la escuela, o inclusión en el mercado de trabajo.

*“... los estudios más conocidos sobre esta problemática se orientan al análisis económico-financiero del gasto social en la composición del gasto público global y a la evaluación de los resultados y/o consecuencias de la aplicación de determinadas políticas y planes de intervención, en términos de la adecuación entre la dimensión de los problemas y la eficacia de tales políticas y planes.”<sup>15</sup>*

Poco o nada se ha trabajado la incidencia de las políticas sociales en la generación de subjetividad. En este sentido, si observamos las evaluaciones realizadas sobre el Plan CAIF, no es difícil apreciar que no termina de quedar claro cuánto han repercutido estos programas sobre la forma de actuar de los sujetos, la generación de conciencia ciudadana o la participación comunitaria. Este trabajo busca indagar sobre la capacidad del programa para lograr que los beneficiarios puedan internalizar un conjunto de pautas que se pretenden como beneficiosas.

La atención al plan Caif se vuelve relevante ya que está destinado a la atención de la infancia siendo éste uno de los sectores etarios más afectados por la crisis económica.

Diferentes estudios como el realizado por Terra, Juan Pablo y Hopenhaym en 1986 y recientemente por el Plan CAIF e Infamilia en 2006, han señalado la “infantilización de la pobreza” (la existencia de cada vez más niños que son pobres) como un fenómeno creciente en el Uruguay y que hace necesario mejorar la protección estatal en este segmento de la población.

*“La incidencia de la pobreza es significativamente mayor entre los niños: el 54,5% de los menores de 6 años viven en hogares pobres, mientras que tan solo el 9,4% de los mayores de 65 años se encuentran en esa situación.”<sup>16</sup>*

Dado que en sus primeros años de vida el niño depende fuertemente del entorno familiar, las políticas sociales que atiendan a la niñez deben incidir también en las familias como elemento clave en la transmisión de pautas de socialización del niño.

### **3.2. Antecedentes**

<sup>13</sup> Gary Becker, *El Capital Humano* (Madrid: Ed. Alianza, 1983)

<sup>14</sup> Gary Becker, *El Capital Humano* (Madrid: Ed. Alianza, 1983)

<sup>15</sup> Estela Gras *et al.* *Crisis y Ajuste Estructural* (Buenos Aires: Ed. Espacio, 1994), p. 2.

<sup>16</sup> CAIF – INFAMILIA, *la forme de seguimiento y evaluación del “Modelo de atención para niños menores de 4 años y sus familias”*, Informe Analítico Nro. 3, Agosto 2006, p. 5.

Es un lugar común en la literatura sobre Latinoamérica señalar que las condiciones de pobreza afectan negativamente otras variables como son la educación, la salud y la nutrición. Esto alerta sobre la necesidad de abordajes multidimensionales a la hora de elaborar políticas destinadas al desarrollo del capital humano, evitando la idea de que basta con la mejora de ingresos para eliminar la pobreza. En esto se basó el “ajuste estructural” realizado por los países del Cono Sur, luego de la crisis del Estado Bienestar en los años '70:

*“... el “ajuste estructural” no se plantea únicamente como un problema de índole económica, sino que es parte de una redefinición global del campo político-cultural y del carácter de las relaciones sociales...”<sup>17</sup>*

A continuación veremos cómo se da el surgimiento del Plan CAIF, sus objetivos y su metodología; destacando la centralidad que tiene en su planteo la atención de la infancia y la familia como forma de actuar en algunas de las dimensiones que se presentan en la manera en que la pobreza afecta a la infancia.

### 3.2.1. Plan CAIF

El Plan de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF) comenzó a funcionar a partir de un convenio suscrito entre UNICEF y la República Oriental del Uruguay en 1988. El principal producto que el Plan se propone generar es la creación de Centros de Atención a la Infancia y a la Familia en todo el país. Desde 1996 funciona en la órbita del Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (INAU) y su dirección está a cargo de la Secretaría Ejecutiva, dentro de la cual se encuentra la División Plan CAIF de INAU, responsable de las acciones de supervisión y contralor del Plan.

*“El propósito del Plan CAIF es promover, desarrollar y coordinar acciones estatales y de la sociedad civil organizada en Asociaciones Civiles, al servicio de niños, niñas y sus familias, en procura de horizontes de equidad social superando condiciones de exclusión y marginación.”<sup>18</sup>*

A través de un convenio el Estado transfiere los recursos económicos y la Asociación Civil se responsabiliza de su administración y gestión. También reciben un importante apoyo estatal a través de INAU, INDA e Intendencias Municipales; y coordinan sus esfuerzos con MSP, MEC y ANEP.

*“Los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) intervienen en situaciones de riesgo social, mediante diversas estrategias y acciones en áreas de educación, nutrición, salud y participación comunitaria. Contribuyen a que la sociedad uruguaya alcance una mayor equidad a través del fortalecimiento y la integración de la familia; la Promoción de redes sociales y familiares y el desarrollo pleno de niños y niñas.”<sup>19</sup>*

El Plan CAIF surge como política social dirigida a la infancia temprana en situación de vulnerabilidad, bajo el supuesto de que la condición de pobreza afecta el desarrollo integral de los niños y compromete el despliegue de potencialidades futuras. El desarrollo infantil es un proceso continuo, multidimensional e integral, que involucra las dimensiones física, motora, cognoscitiva,

---

<sup>17</sup> Estela Gras et al. *Crisis y Ajuste Estructural* (Buenos Aires: Ed. Espacio, 1994), p. 11.

<sup>18</sup> CAIF – INFAMILIA. *Informe de seguimiento y evaluación del “Modelo de atención para niños menores de 4 años y sus familias”*, Informe Analítico Nro. 3, Agosto 2006, p. 7.

<sup>19</sup> INAME / Secretaría Ejecutiva Del Plan Caif. *“Modelo integral para niños menores de 4 años y sus familias”*, Programa integral de intervención desde la concepción hasta los 3 años, 2004, p. 3.

social y emocional. Por lo que las intervenciones dirigidas a niños en situación de vulnerabilidad social deberían comenzar desde que están en condiciones psicológicas (de la evolución del niño) para desarrollar estas habilidades. De ahí que se busque intervenir tempranamente con los propios niños, con sus familias y con la comunidad en la que viven, considerando que el papel de la familia resulta insustituible en la educación de los niños y debe ser fortalecido brindando conocimiento y oportunidades de reflexión sobre los vínculos y sus efectos.

### 3.2.2. *EVALUACIONES sobre el Plan CAIF*

A continuación detallaré un conjunto de evaluaciones existentes sobre el funcionamiento del plan CAIF, presentando las dimensiones que han sido objeto de medición.

Hasta el momento se han registrado las siguientes instancias de evaluación del plan: en 1991 realizada por CLAEH – UNICEF; en 1993 realizada por UNICEF; en 1997 realizada por CLAEH – PNUD; en 1998 realizada por GIEP; en 1999 realizada por CLAEH – PNUD; en 2004 – 2005 realizada por Midaglia, Canzani, Ferreira – INFAMILIA; en 2006 – 2007 realizada por CLAEH – INFAMILIA

Las dimensiones evaluadas fueron las siguientes:

- 1 – En relación a los niños y niñas: Desarrollo psicomotor; Crecimiento; Vigilancia del Estado Nutricional en coordinación con INDA; Salud: Control periódicos, Peso y Talla, Vacunación en coordinación con el MSP.
- 2 – Calidad de atención: Gestión de las Asociación Civiles; Competencias, funcionamiento y clima laboral de los equipos técnicos; Proyecto Institucional; grado de cumplimiento. Proyecto Pedagógico; Espacio Físico, equipamiento, ambientación y materiales didácticos; Formación permanente; Desarrollo de competencias de los distintos actores.
- 3 – Cobertura: Número de niños y niñas matriculados; Tasa de cobertura; Asistencia.
- 4 – Calidad de la gestión de la Secretaría Ejecutiva y de la División Plan CAIF: Proyecto Operativo Anual; grado de cumplimiento de metas; Evaluación de las actividades de formación permanente de los distintos actores del Plan; Opinión de los usuarios; Organización de la Sociedad Civil y Equipos de los Centros.
- 5 – Proyecto de Evaluación y Monitoreo de la División Plan CAIF: Competencias, funcionamiento y clima laboral de los Equipos de Orientación Técnica Disciplinar; Orientaciones específicas a los equipos de los centros sobre aspectos metodológicos de las intervenciones con los niños/as, familias y comunidad.

## **4. MARCO TEÓRICO**

Este trabajo se centrará en la relación entre políticas sociales del Estado y generación de subjetividad en los individuos. Estas políticas se expresan a través de programas sociales implementados desde el Estado como parte de la asistencia social destinada a grupos menos favorecidos en las condiciones económicas y sociales.

### **4.1. MATRIZ DE BIENESTAR**

Los principales programas sociales responden a la matriz de bienestar de cada país y al momento histórico en el cual son implementadas. Algunas clasificaciones internacionales y regionales ubican a Uruguay como un “régimen de bienestar intermedio” entre aquellos de tipo estatal en el que la mayoría de la población se encuentra protegida a través del mercado y/o la intervención pública, característico de los países desarrollados, y los de seguridad informal típicos de América Latina, en donde la generación de bienestar se apoya en las redes sociales y familiares.

En la primera mitad del siglo XX Uruguay se caracterizó por la centralidad del Estado en la provisión de bienes sociales. Se consagró un sistema institucionalizado de políticas sociales de carácter universalista y de amplia cobertura en el campo educativo, laboral y de la salud, con capacidad de incorporar a la mayoría de la población urbana y más tarde a los trabajadores rurales. En este esquema de bienestar los partidos políticos tradicionales jugaron un papel importante a través de la apropiación del aparato estatal, lo cual conllevó una disputa por los beneficios sociales entre clientelas partidarias y organizaciones como sindicatos, gremiales de empresas, etc. El Estado, la Democracia y el Bienestar se presentaban como aspectos políticamente asociados. Para algunos el sistema tuvo rasgos significativos de diferenciación en las prestaciones, calificándolo de “universalismo estratificado”, para otros las estratificaciones de los servicios fueron menores y lo calificaron como una matriz de bienestar del tipo “socialdemócrata”.

Esto ha sufrido cambios a lo largo de la historia. En los '90 se introdujeron un conjunto de reformas sociales, a partir de la instalación y profundización de una estrategia de desarrollo orientado al mercado. Las reformas estuvieron vinculadas a la puesta en práctica del nuevo modelo de desarrollo que implicó la apertura económica, la liberalización financiera y a reducción del rol del Estado. La reforma social no fue uniforme. Los cambios en el sistema de políticas sociales fueron moderados y graduales. En la esfera laboral se suspendieron los mecanismos de negociación salarial (Consejos de Salarios) y se dio un proceso de desregulación laboral. Se reformuló el clásico esquema de seguridad social, se pasó de un sistema caracterizado por el monopolio del Estado a uno de naturaleza mixta. Se promovió la reforma educativa en los niveles primario y medio modificándose la currícula y la carga horaria en la enseñanza media. La educación inicial se expandió a niños de 4 y 5 años, se introdujeron programas para contextos socioeconómicos críticos. También se reformularon varios programas y proyectos que abordaran las problemáticas asociadas a las vulnerabilidades de ciertos grupos etarios como ser los niños y los jóvenes<sup>20</sup> aunque las modificaciones al sistema de salud fueron prácticamente nulas.

---

<sup>20</sup> Midaglia y Antia, *La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?*, en Revista Uruguaya de Ciencia Política Nº 16. Instituto de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República, 2007, Montevideo.

El resultado de este proceso de revisión de la clásica matriz de bienestar, fue un sistema “híbrido” en el que conviven servicios semi-privatizados, con otros en los que se acentuó la intervención estatal, a los que se anexan nuevas prestaciones de tipo focalizado con un formato mixto de implementación público-privado.

Las últimas reformas fueron a partir de la asunción del gobierno de izquierda en 2005. Se centraron en mejorar las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social. La preocupación era reajustar las políticas sociales imprimiéndoles una cierta orientación universalista e integral que a su vez se articulara con algunas acciones focalizadas. Existieron medidas restauradoras en el ámbito laboral por ejemplo la reinstalación de los Consejos de Salarios. Se generaron medidas innovadoras en la esfera de la pobreza y vulnerabilidad a través de la implementación del Plan de Emergencia, en la esfera de la salud y la reforma tributaria. En cuanto al sistema de educación pública y de seguridad social – jubilaciones y pensiones - se realizó un manejo cauteloso. Las innovaciones y reajustes de prestaciones sociales se diferenciaron de lo implementado por anteriores gobiernos. Estos cambios tendieron a reposicionar al Estado como un agente de protección social como por ejemplo regulando la fijación del salario, administrando la provisión de salud, y responsabilizándose por la atención de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad. Tiende a mantenerse un patrón de provisión social de tipo mixto, generando una matriz de bienestar y protección híbrida.<sup>21</sup>

#### **4.2. CEPAL – multidimensionalidad de la pobreza y programas sociales**

Principalmente en los años '90 los cambios en las políticas y programas sociales han seguido los criterios, recomendaciones y condiciones establecidos por los organismos internacionales de financiamiento como el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dependiente de la ONU.

La CEPAL entiende la pobreza como la limitación de recursos para satisfacer un conjunto de necesidades básicas. Plantea que existe un vínculo entre pobreza y otras carencias como la falta de capacidades y patrimonio, insuficiente participación en la sociedad, falta de poder, falta de acceso a capital social y capital simbólico y otros elementos sociales, culturales y políticos.

*“Vivir en la pobreza no consiste únicamente en no contar con los ingresos necesarios para tener acceso a bienes y servicios imprescindibles para cubrir las necesidades básicas; ser pobre es también padecer la exclusión social, que impide una participación plena en la sociedad y merma la exigibilidad de los derechos”.*<sup>22</sup>

Por lo tanto, la pobreza es un fenómeno que debe entenderse multidimensionalmente.

Al privar a los sujetos de beneficios y formas de vincularse a la comunidad a los cual deberían tener acceso por ser parte de la sociedad, la pobreza también se convierte en carencia de ciudadanía. Por esto, las políticas y programas sociales deben entenderse como mecanismos de integración e inclusión social que faciliten el ejercicio de una ciudadanía plena, que no se limita puramente a aspectos económicos.

Atendiendo a este carácter multidimensional de la pobreza, las políticas sociales no solo deben lograr efectos a corto plazo sino también a largo plazo. Esta será la única forma de atacar las causas estructurales de la pobreza. Así lo ha planteado la CEPAL:

---

<sup>21</sup> Midaglia y Antia, *La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?*, en Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 16, Instituto de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República, 2007, Montevideo.

<sup>22</sup> CEPAL, *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad* (2006), p. 150

*"[...] se hace necesario que las políticas públicas aborden sus factores de reproducción o las causas que la perpetúan de una generación a otra, como las oportunidades educacionales y de capacitación, la localización geográfica, el acceso a la propiedad y al capital social y simbólico; atiendan las consecuencias de la pobreza [...] y se orienten a modificar las condiciones estructurales que determinan tanto la incidencia de la pobreza como sus manifestaciones, entre otras la estabilidad macroeconómica, los flujos financieros, la heterogeneidad productiva, la evolución del empleo y los mecanismos distributivos."*<sup>23</sup>

Esta necesaria focalización de las políticas sociales en los sectores más carenciados, debe evitar focalizaciones prolongadas que puedan impedir el desarrollo de la capacidad de los ciudadanos para integrarse a la sociedad y participar activamente en ella, lo cual puede generar mayor dependencia de las políticas y oponerse al ejercicio autónomo de la ciudadanía.

Entre los programas sociales orientados a lograr efectos de largo plazo encontramos al Plan Caif. Los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) intervienen en contextos de riesgo social mediante diversas estrategias y acciones en educación, nutrición, salud y participación comunitaria. Se proponen contribuir a que la sociedad uruguaya alcance una mayor equidad a través del fortalecimiento y la integración de la familia; la Promoción de redes sociales y familiares y el desarrollo pleno de niños y niñas.<sup>24</sup>

Este programa tiene su auge e importancia dentro de la matriz de bienestar reinante en los '90 y a pesar del cambio de orientación política del gobierno en 2005, se mantiene casi sin modificaciones.

#### **4.3. Financiamiento internacional y determinación de políticas**

Durante los '90 se implementaron una serie de programas en toda América Latina, que fueron financiados a través de convenios con organismos internacionales, como por ejemplo el BID. Graciela Cardarelli<sup>25</sup> y Mónica Rosenfeld<sup>26</sup> en el libro "Tutelados y Asistidos", explican que si bien el libro alude a programas implementados en Argentina, éstos

*"... son demostrativos de las lógicas que subyacen bajo las políticas compensatorias que recorren América Latina, con fuerte influencia de los organismos bilaterales de cooperación. Así, comparten una misma concepción y construcción de la alteridad "pobre" y una misma prioridad en las acciones basadas en el "incremento del capital humano"."*<sup>27</sup>

Los organismos internacionales que intervenían en la financiación exigían como contraparte a los gobiernos el control necesario para la correcta canalización de los fondos, pero la eficacia de las políticas sociales se consideraba un asunto a mediano y largo plazo. Así los criterios de control eran sobre el gasto y no sobre la erradicación de la "cultura" de la pobreza.

Las autoras expresan que:

*"Otro de los componentes centrales de los programas es la evaluación, particularmente en los que cuentan con financiamiento externo. Se trata de "evaluaciones" más o menos sofisticadas pero caracterizadas, en general, por una ausencia de debates sobre el sentido de la práctica. Es interesante destacar que en el caso de los programas con financiamiento del país se visualiza la coherencia entre las premisas orientadas a incrementar el capital social y las evaluaciones que apuntan a identificar el*

<sup>23</sup> CEPAL, *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad* (2006), p. 153

<sup>24</sup> INAME / Secretaría Ejecutiva Del Plan Caif, *"Modelo integral para niños menores de 4 años y sus familias"*, Programa integral de intervención desde la concepción hasta los 3 años, 2004, p. 3.

<sup>25</sup> Socióloga y docente de la UBA, FLACSO y Universidad Nacional de Misiones.

<sup>26</sup> Socióloga, especializada en Programación Social; consultora de programas en organismos internacionales.

<sup>27</sup> Silvia Duschatzky et al, *Tutelados y Asistidos* (Buenos Aires: Ed. Paidós, 2008), p. 26.

*"quantum" de autoestima o de nuevas capacidades que se "instalaron" en las comunidades. En los programas financiados por los organismos bilaterales de cooperación, las evaluaciones tienden a buscar, en cambio, impactos sobre dimensiones operativas. No hay evaluaciones del sentido final en términos de inserción social, de construcción real de ciudadanía, de seguimiento de trayectorias grupales e individuales, etcétera.*"<sup>28</sup>

### *Ejemplo de programa financiado por Organismos Internacionales - Uruguay*

El Plan CAIF, que involucra a distintas instituciones públicas –INAU, INDA-MTSS, ANEP, MEC, MSP, Intendencias Municipales y MIDES/Programa Infamilia- coordinadas por la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF (órgano permanente de INAU); y el Programa Infamilia, es un ejemplo de programas como los que describen Cardarelli y Rosenfeld. Infamilia creado en el año 2003 y ejecutado a partir del 2004, comienza a tener injerencia sobre CAIF, el cual surgió en el año 1988 por un convenio suscrito entre UNICEF y la República Oriental del Uruguay como una política de primera infancia.

A través de Infamilia, el BID comienza a financiar una nueva modalidad de implementación del Plan CAIF: la Modalidad Semanal. Se crean nuevos centros, los cuales convivirán con aquellos que ya estaban aplicando la Modalidad Diaria de intervención. Debido a esto "... el proceso de mejora continua tiene un punto de inflexión en el año 2003, en el que se da un acelerado crecimiento de la cobertura que afecta la calidad de las prestaciones."<sup>29</sup>

El financiamiento era por un plazo determinado y si el Estado luego deseaba seguir adelante con el proyecto debía hacerse cargo de él o tratar de que algún organismo lo continuara financiando. Desde marzo de 2005, Infamilia se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), pero continúa siendo financiado por el BID.

*"Infamilia es uno de los pocos programas que se mantuvieron con el cambio de gobierno [en marzo de 2005]. El equipo responsable de las políticas sociales del MIDES mantuvo reuniones de evaluación con el BID [...] en las cuales se plantearon las bases conceptuales y filosóficas de esta nueva administración progresista."*<sup>30</sup>

*"El gobierno tomó la decisión de que era correcto seguir endeudándose para mejorar la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes, pero cambiando la filosofía." La primera redefinición planteada por el gobierno en el acuerdo de partes es que el Estado debe ser el organismo rector de las políticas sociales y los demás prestadores de servicios deben encauzar su accionar dentro de los lineamientos definidos por el Estado.*"<sup>31</sup>

### *Políticas Focalizadas*

La estratificación, para delimitar la población objetivo se hacía a partir de criterios como edad, grado de pobreza, zona en la que habitaba, género, etc.

*"Durante la década del noventa, uno de los pilares de la propuesta neoliberal y conservadora fue la disminución del papel del Estado para dar paso al mercado como motor de la economía y de la distribución de bienes. [...] Es así que se promovió activamente la descentralización y la desconcentración de los servicios entendiéndolas como condiciones imprescindibles para mejorar la eficiencia [...] Junto a la descentralización se planteó la focalización como una estrategia necesaria para la implementación del proyecto neoliberal."*<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Silvia Duschatzky et al. *Tutelados y Asistidos* (Buenos Aires: Ed. Paidós, 2008), p. 26.

<sup>29</sup> Ibid., p. 13.

<sup>30</sup> Ibid., p. 15.

<sup>31</sup> Ibid., p. 15.

<sup>32</sup> Ibid., p. 16.

En este sentido el Plan Caif es una política focalizada. Los centros CAIF sólo son instalados en aquellas zonas que Infamilia determina como áreas de prioridad para la intervención, en virtud de las características de la población.

*“El Programa concentra sus intervenciones en 74 áreas territoriales que presentan mayores carencias básicas de acuerdo al índice de vulnerabilidad construido con indicadores de riesgo social. En estas zonas Infamilia alienta la participación de la comunidad, formando, fortaleciendo y articulando redes locales para facilitar el acceso a las instituciones dedicadas a la temática.”<sup>33</sup> El Plan “... se implementa a través de 310 Centros ubicados en todo el país, principalmente en áreas sociales con elevados índices de pobreza.”<sup>34</sup>*

Luego del cambio de gobierno en el 2005, según lo expresado por el director de Infamilia, “... la focalización en esta nueva filosofía supone la identificación de poblaciones para vincularlas a determinados servicios universales [...] la focalización es un recurso que se aplica para llegar a políticas universales que propendan a la justicia social.”<sup>35</sup>

Por lo tanto, si bien este tipo de políticas sociales de intervención basadas en la focalización, históricamente surge desde tiendas neoliberales, sigue siendo implementada como políticas de Estado independientemente de la orientación de los gobiernos. La justificación de ello es que se trata de aumentar la equidad ante desequilibrios sociales se han ido agravando.

#### 4.4. SOCIALIZACIÓN

Las subjetividades de los individuos se van formando desde el nacimiento a través de lo que Berger y Luckman denominan “proceso de socialización”<sup>36</sup>. Parte de este proceso implica incorporar formas de “actuar en la vida cotidiana”, tema que trataremos más adelante.

La socialización es el proceso en el cual se incorporan pautas, normas, costumbres, usos, funciones de las instituciones, creencias, religión, etc. Berger y Luckman llaman *internalización* al momento en el cual el mundo social se proyecta en la conciencia, o sea, se le transmite a la nueva generación convirtiéndose en el mundo que reciben, que les es dado.

*“Para los hijos, el mundo que les han transmitido sus padres no resulta transparente del todo; puesto que no participaron en su formación, se les aparece como una realidad dada...”<sup>37</sup>*

Ese mundo dado, en tanto que como tal, se proyecta sobre la conciencia de los individuos internalizándolo como realidad subjetiva. No se trata de elementos transmitidos de manera sistemática, sino que forman una suerte de cosmovisión. Dentro de estas formaciones debemos considerar al mundo institucional, el cual requiere legitimación (modos con que poder “explicarse” y justificarse) para que se mantenga como tal y que los individuos lo vean como una realidad objetiva.

En todo este proceso el lenguaje se convierte en el factor más importante de la socialización, por cuanto constituye un instrumento potente en la interacción humana por el cual esos valores, pautas, etc. se transmiten y cobran presencia constante.

---

<sup>33</sup> Infamilia, Infamilia en el territorio, [citado 15 Enero 2010] Disponible en internet <http://www.infamilia.gub.uy/gxpfiles/areas.html>

<sup>34</sup> Clara Fassler, *Políticas de inclusión social* (Montevideo: Ed. Trilce, 2007), p. 9.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>36</sup> P. Berger y T. Luckman, *La construcción social de la realidad* (Buenos Aires: Amorrortu, 1991)

<sup>37</sup> P. Berger y T. Luckman, *La construcción social de la realidad* (Buenos Aires: Amorrortu, 1991), p. 81.

*“El lenguaje objetiva las experiencias compartidas y las hace accesibles a todos los que pertenecen a la misma comunidad lingüística, con lo que se convierte en base e instrumento del acopio colectivo de conocimiento.”<sup>38</sup>*

Para el niño, el mundo que recibe aparece como inherente a la naturaleza de las cosas, conforma el espacio donde se hacen posibles las relaciones de interacción. El mundo institucional transmitido por la mayoría de los padres (reforzado luego por la escuela y por otras instituciones en las que participa el individuo, ya que el proceso de socialización no se detiene), ya posee el carácter de realidad histórica y objetiva.

#### **4.5. CIUDADANÍA**

La ciudadanía es un concepto complejo. La mayoría de los análisis coinciden en tomar como concepto base que elaboró T.H. Marshall en 1950 en su libro “Ciudadanía y Clase Social”. En este define a la ciudadanía como el conjunto de derechos y deberes que vincula al individuo a la plena pertenencia a una sociedad.

*“La ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica.”<sup>39</sup>*

El núcleo central de su tesis está constituido por la consideración de la noción de “ciudadanía” según tres dimensiones que la integran: civil, política y social. Esta división permite, en definitiva, evaluar la integración social más allá de las tradicionales consideraciones del derecho al voto y los derechos que supone pagar impuestos.

*“El elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia.”<sup>40</sup>*

*“Por elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros.”<sup>41</sup>*

*“El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales.”<sup>42</sup>*

Los derechos políticos son quienes establecen las “reglas de juego”, y los sociales representan el resultado.

La idea de ciudadanía es independiente de los conceptos de género, raza, edad, cultura, religión, o a la posición que los individuos tienen en el mercado de trabajo. La ciudadanía no es solo un status legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades. Es también una *identidad*, la expresión de una pertenencia a una comunidad política. Marshall concebía a la ciudadanía como una identidad compartida que permite la integración del individuo como parte de un colectivo. Es, precisamente, la participación de los individuos en los bienes civiles, políticos y sociales lo que genera esa sensación de pertenencia.

Algunas sociedades muchas veces no reconocen como miembros de pleno derecho a aquellos que se sitúan fuera del mercado de trabajo o que pertenecen a determinada raza, cultura, etc. Muchos

---

<sup>38</sup> P. Berger y T. Luckman, *La construcción social de la realidad* (Buenos Aires: Amorrortu, 1991), p. 81.

<sup>39</sup> T.H. Marshall, *Ciudadanía, Clase Social e Status* (Rio de Janeiro: Zahar, 1967), p. 37.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 23.

grupos, como ser: negros, mujeres, pueblos aborígenes, minorías étnicas, homosexuales; todavía se sienten excluidos de la “cultura compartida”, pese a poseer los derechos comunes propios de la ciudadanía política.

Cualquier política que pretenda garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía debe tener en cuenta las condiciones de la vida de los individuos y la valoración que de esas condiciones realiza la sociedad. Como lo expresa Kymlicka, parece ser que estos grupos sólo pueden ser integrados a la cultura común si adoptamos una concepción de “**ciudadanía diferenciada**”.

*“... la igualdad impuesta por los derechos de ciudadanía, tal y como la entiende Marshall, se reduce a <<controlar jurídicamente>> las diferencias de estatus producidas por el mercado: aquellas diferencias que <<emergen de la sinergia de una serie de factores conectados a las instituciones de la propiedad, de la educación y a la estructura de la economía>>.”<sup>43</sup>*

Llegados a este punto, debemos diferenciar de qué tipo de igualdad estamos hablando. Habermas distingue entre “igualdad de hecho”, que “*se mide respecto a las consecuencias sociales observadas por las reglas jurídicas para los interesados*”, e “igualdad jurídica”, que “*se refiere a su capacidad de poder decidir libremente a partir de las propias preferencias en el marco de las leyes*”<sup>44</sup>.

Siguiendo este planteo, la posibilidad misma de la convivencia social supone la necesidad de que la sociedad apueste a incluir a quien actualmente está excluido y reducir la distancia existente entre el reconocimiento formal de los derechos y la efectiva posibilidad de ejercerlos por quien los posee.

En lo que a ciudadanía se refiere, las miradas o las teorías se han centrado, principalmente desde la posguerra, en los conceptos de democracia y justicia. Cuando se hablaba de ciudadanía, se la veía como derivada de estos dos términos. Un ciudadano era alguien que tenía derechos democráticos y exigencias de justicia.<sup>45</sup>

Más allá de las distintas corrientes de pensamiento sobre este tema, en la teoría actual de ciudadanía comienza a tomar fuerza la idea de que la ciudadanía debe incluir una dimensión de “**ciudadanía responsable**”. Frecuentemente existe una confusión entre los conceptos de ciudadanía como condición legal y ciudadanía como actividad deseable:

*“... la ciudadanía como condición legal, es decir, la plena pertenencia a una comunidad política particular, y la ciudadanía como actividad deseable, según la cual la extensión y calidad de mi propia ciudadanía depende de mi participación en aquella comunidad.”<sup>46</sup>*

Marshall define a la ciudadanía principalmente en términos de derechos. A esta concepción usualmente se le denomina “**ciudadanía pasiva**”. Una ciudadanía responsable implicaría incorporar también el ejercicio activo de las responsabilidades y virtudes ciudadanas, como ser: la autosuficiencia económica, la participación política e incluso la civilidad.

Como vemos, Marshall planteaba que los derechos sociales permitían a los más desfavorecidos integrarse a la corriente principal de la sociedad y ejercer efectivamente sus derechos civiles y políticos. Esto supuso políticas de Estado dirigidas a generar ciudadanía. Una de las críticas que se le realiza, plantea que el Estado de bienestar ha promovido la pasividad entre los pobres, no ha mejorado sus oportunidades y ha creado una cultura de dependencia. Los críticos que adhieren a

<sup>43</sup> M. Herrera y P. Castón, *Las políticas sociales en las sociedades complejas* (Barcelona: Ariel, 2003), p. 94.

<sup>44</sup> Jürgen Habermas, *Facticidad y validez* (Madrid: Trotta, 1998), p. 500.

<sup>45</sup> W. Kymlicka y N. Wayne, *El retorno del ciudadano*, Revista Agora, No 7, año 3; Buenos Aires.

<sup>46</sup> W. Kymlicka y N. Wayne, *El retorno del ciudadano*, Revista Agora, No 7, año 3; Buenos Aires, p. 7.

esta postura dicen que este Estado perpetúa el problema al reducir a los ciudadanos al papel de clientes inactivos de la tutela burocrática. Quizás la satisfacción de ciertas obligaciones es una precondition para poder ser aceptado como miembro pleno de la sociedad, y puede ser tan grave como la ausencia de derechos iguales.<sup>47</sup>

Hay otras posturas que se sienten incómodas ante la idea de imponer obligaciones como parte de la política social. Conciben que la gente en situación de dependencia ha quedado fuera de la corriente principal de la sociedad a causa de la falta de oportunidades y no como consecuencia de su renuncia a las mismas. Es por esto que se puede volver inútil imponer obligaciones cuando no existen verdaderas oportunidades.<sup>48</sup>

Según Kymlicka, en su libro "El retorno del ciudadano", manifiesta que la propuesta más popular para enfrentar este problema es descentralizar y democratizar el Estado de bienestar. Un ejemplo de esto se conseguiría dando más poder a las agencias que desarrollaban los programas sociales y haciéndolas más controlables por parte de sus "clientes". Se trata de transferir poder a los beneficiarios, sustituyendo los derechos de bienestar por derechos a la participación democrática en la administración de los programas sociales.

Resumiendo, podríamos decir que al día de hoy, más allá de las precisiones propias de cada autor, existe acuerdo en considerar que la noción de ciudadanía no puede reducirse a la participación política reconocida constitucionalmente y que tampoco puede entenderse como un asunto de derechos pasivos sino que requiere algún tipo de cumplimiento efectivo de dichos derechos como forma de diferenciar ciudadanía formal de ciudadanía real.

#### **4.6. Programas Sociales – Identidades y subjetividades**

Algunas posturas contrarias a la CEPAL, en cuanto a superar la pobreza a través de programas sociales, plantean que se trata de un fenómeno estructural. Si este marco estructural de las sociedades no varía, entonces simplemente aumentarán los programas sociales conforme aumenten los problemas derivados de las deterioradas condiciones de vida. "Los programas sociales, en el mejor de los casos, son sogas de auxilio, jamás pasaportes a las oportunidades sociales, económicas y culturales que ofrece [...] el nuevo orden mundial."<sup>49</sup> Dentro de esta línea, Duschatzky<sup>50</sup> y otros autores expresan que estos programas generan identidades tuteladas, subjetividades dependientes de los mismos.

Según las autoras los sujetos que hoy "demandan" ser atendidos por los programas sociales, en la década del sesenta más que asistencia reclamaban solo cierta ayuda para poder insertarse en el mercado por sus propios medios. Lo cual significa un cambio de actitud hacia el estado y hacia la propia autopercepción. Siguiendo a Castel, Duschatzky plantea que:

*"... es la coyuntura la que los incapacitó y los situó en las franjas de excluidos o marginales. Los programas sociales forman parte de las medidas adoptadas para luchar contra la exclusión, reemplazando las políticas públicas comprehensivas por líneas focalizadas cuya pretensión es la reparación de los efectos más visibles del mal funcionamiento social. Desplazar la cuestión social de la*

<sup>47</sup> W. Kymlicka y N. Wayne, *El retorno del ciudadano*, Revista Agora, No 7, año 3; Buenos Aires, p. 7.

<sup>48</sup> W. Kymlicka y N. Wayne, *El retorno del ciudadano*, Revista Agora, No 7, año 3; Buenos Aires..

<sup>49</sup> Silvia Duschatzky *et al*, *Tutelados y Asistidos* (Buenos Aires: Ed. Paidós, 2008), p. 16.

<sup>50</sup> Master en Sociología, investigadora del área de educación en FLACSO.

*pobreza a los márgenes parece ser más sencillo que intervenir en los procesos que la producen, teniendo en cuenta que esto último exige un tratamiento político más que técnico.*<sup>51</sup>

El constante aumento de políticas sociales no sólo pone al descubierto la insuficiencia de los resortes institucionales de integración de la sociedad moderna sino que representa un dispositivo de legitimación de las actuales coordenadas político-económicas. Estas políticas sociales en su focalización ponen en evidencia que la comunidad se encuentra fragmentada y que el Estado se hace cargo de los sectores más vulnerables sin alterar las variables macro políticas y macro económicas que permiten la generación de excluidos al interior de una sociedad.

Para Duschatzky el problema no es la generación de programas sociales, sino que no debemos

*"... naturalizar un modo de intervención que despoja a la problemática de la pobreza de sus aristas políticas, legitima las políticas dominantes y produce identidades tuteladas."*<sup>52</sup>

La misma focalización como práctica legitimada de elaboración de políticas sociales parece legitimar la producción de exclusiones.

*"Cuanto más individualizadas se vuelven las estructura sociales, cuanto más difieren los modos de vida y más fragmentados se vuelven los sujetos sociales, menores son las razones para que los individuos se vean a sí mismos como pertenecientes a una comunidad de destinos [...] y mayores razones tendrán los hacedores de política social para focalizar programas en las siempre estrechas categorías sociales y categorías de necesidad."*<sup>53</sup>

Lo que resulta de los planes focalizados parece ser una suerte de abandono de las pretensiones regulatorias comunes, o el "amurallamiento" de la pobreza dentro de planes específicos como una forma de regulación basada en el control del riesgo. La pobreza se transforma en identidad terminal teniendo en cuenta que esa es la condición que le garantice al individuo ser beneficiario de un programa que le permita acceder a mejores condiciones de existencia que por sí mismo no está en condiciones de lograr.

La focalización en términos de cristalización de territorios y vínculos dependientes de los programas proveedores rompe con la conquista de la ciudadanía por parte del individuo. La territorialización de la intervención no hace más que tornar difusos los límites entre lo privado y lo público. En el acto de territorializar se individualizan los problemas de la pobreza negándole, de alguna forma, su carácter social.

Al configurarse identidades subordinadas y dependientes de la ayuda estatal, se avanza sobre la constitución de sujetos de necesidad, asistidos, en oposición a sujetos sociales de demanda, autónomos. El sujeto agradecido se posiciona en una relación dependiente con el dador y como tal percibe el bien recibido como un acto de gracia y no, necesariamente, como un derecho. Los mecanismos de producción de agradecimiento son sutiles. El agradecimiento surge cuando el bien obtenido no parece disponible para el conjunto, ni legitimarse en el derecho. Más bien parece estar sujeto a pérdida, dado que su acceso está mediatizado por la contingencia de los decisores y por el cumplimiento de un conjunto de requisitos. Por su parte, el sujeto de riesgo procura controlar la incertidumbre acogiéndose a lo exigido por los programas para poder ser beneficiario y así poder obtener bienes sociales. La oportunidad de ejercer los derechos sociales queda a merced de los atributos del destinatario. *"El "gobierno de sí mismo" es ahora fundamental para la apropiación de los bienes sociales. Bienes que desde la caída del Estado de Bienestar están situados en la cadena de los riesgos: algo que cuesta, que se puede perder y que depende de la performance de*

<sup>51</sup> Silvia Duschatzky et al, *Tutelados y Asistidos* (Buenos Aires: Ed. Paidós, 2008), p. 17.

<sup>52</sup> Silvia Duschatzky et al, *Tutelados y Asistidos* (Buenos Aires: Ed. Paidós, 2008), p. 18

<sup>53</sup> Ibid., p. 144

los sujetos”<sup>54</sup>. El “gobierno de sí mismo” ya no implica una autoacción de los comportamientos para integrarse socialmente sino en la demostración de un “saber ser” (pobre, adolescente, buen estudiante) o un “saber hacer” (tener cierto rendimiento académico, cumplir con reglamentos y controles) necesarios para convertirse en beneficiario del bien social ofrecido por el programa.

*¿Qué tipo de ciudadanos generan estas políticas?*

La identidad de los individuos en una sociedad está pautada tanto por los contextos básicos de pertenencia como por su curso a través de las diferentes instituciones por las que se debe transitar durante la vida. Es a partir de esta experiencia, de este sistema de realizaciones y expectativas, de formas de identificarse y ser identificado que se construye la identidad.

Todo programa o proyecto social se define a partir de una concepción de ciudadanía. Las políticas implementadas por el Estado parecieran tener una concepción de ciudadanía que se le podría llamar “asistida”. Como bien lo expresan Cardarelli y Rosenfeld:

*“... el tipo de “ciudadanía asistida”, resumida en la noción que proclama que los pobres deben ser asistidos en su desarrollo. No se conceptualiza la ciudadanía social como habilitante de la civil y la política, se trataría en cambio de una ciudadanía “subsidiada” o tutelada que aporta a la construcción de sujetos sociales aptos para moverse “con más cantidad de competencias” en el universo de su inmediatez. [...] Se omite la promoción de toda acción concerniente a la agregación de demandas y acción colectiva.”<sup>55</sup>*

Estos programas también se basan en una concepción sobre quiénes son “los otros”. No solo comprende a los individuos en condiciones de “riesgo social” que requieren de la intervención del Estado sino que también implican

*“... una representación social de la vida cotidiana de los “diferentes”, de sus necesidades y expectativas. Se establece así, para cada propuesta programática, una demarcación discursiva y operacional que le da identidad a los actores participantes y al tipo de relaciones que se establece entre ellos...”<sup>56</sup>*

Los programas y proyectos sociales que buscan revalorizar la sociedad civil se adscriben a una concepción de ciudadanía acotada. Se centran fundamentalmente en el fortalecimiento de las capacidades y habilidades de los más pobres para adquirir bienes y servicios. “El ciudadano “objetivo de las propuestas” aparece más como un consumidor de la oferta de los programas que como un sujeto de derechos sociales y políticos.”<sup>57</sup>

Los programas sociales orientados a la gente con mayores privaciones recogen especialmente una de las caras de la ciudadanía: aquella que las habilita a formar parte de un proceso de socialización y de negociación con actores estatales para obtener ciertas mejoras en sus condiciones de vida y en su capital social. La ciudadanía queda prisionera en el ámbito estatal.

Ser ciudadano implica reconocerse como tal en la práctica cotidiana, en la sociedad civil como lugar con capacidad de transformación y participación. El concebirse como sujeto portador de derechos no debe quedar agotado solo dentro del ámbito estatal o frente al Estado. El ciudadano no es solo quien tiene la potestad de recibir o de reclamar, sino que también debiera suponer la

<sup>54</sup> Silvia Duschatzky *et al*, *Tutelados y Asistidos* (Buenos Aires: Ed. Paidós, 2008), p. 153

<sup>55</sup> Silvia Duschatzky *et al*, *Tutelados y Asistidos* (Buenos Aires: Ed. Paidós, 2008), p. 46.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 59.

potestad de hacer positivamente, de tener algún grado de participación en la gestión, en la evaluación de las mismas políticas públicas.

#### 4.7. Marco cultural considerado globalmente

Las consideraciones sobre las matrices de bienestar, las dimensiones de la pobreza, la problematización de la ciudadanía, los programas sociales, las subjetividades de los individuos; deben también verse en el marco de una situación cultural más global, al estilo de lo que plantea Bauman en su concepción de "modernidad líquida" y cómo ésta determina la condición humana de los individuos, principalmente en la relación con otros y con el entorno que los rodea.

##### 4.7.1. MODERNIDAD LÍQUIDA

Según Bauman estamos transitando por un período que él denomina "modernidad líquida", que presenta ciertas características propias y diferentes respecto de otras etapas históricas en lo que hace a la condición como individuos. La caracterización la realiza a partir de la división de la modernidad en dos períodos y sobre la comparación de estos. Concibe un primer momento al que llama "modernidad sólida" en donde el desarrollo de la vida era predecible, durable, estable y controlable. Existía una "solidez" en la cual se podía confiar y depender que tornaba el mundo en un lugar predecible y controlable. Según Bauman, con el advenimiento de la "modernidad líquida" todo lo "sólido" se derrite, pasando a ser sus principales características la impredecibilidad, inestabilidad y volatilidad. Es el período de mayor fragmentación social. La realidad social y las interacciones que en esta se dan son fluidas e inestables. La metáfora de la liquidez intenta también dar cuenta de la precariedad de los vínculos humanos en una sociedad individualista y privatizada, marcada por el carácter transitorio y volátil de sus relaciones. También se da un "derretimiento" de los vínculos entre las elecciones individuales y los proyectos y las acciones colectivas. Si bien pareciera ser que una etapa es previa a la otra (y en algunos aspectos lo es), también podría pensarse que ambas coexisten en la actualidad. En este marco de "modernidad líquida" el funcionamiento del mercado parece ofrecer en abstracto una mayor libertad y posibilidad, pero en términos concretos no asegura a los individuos la obtención de aquellos elementos claves a la hora de gozar de una ciudadanía plena.

##### 4.7.2. LIBERTAD (subjetiva y objetiva)

Es claro que sentirse libre tiene que ver precisamente con un sentimiento, es decir que implica una autopercepción de una cierta vivencia. Para Bauman "liberarse" significa:

*"[...] literalmente deshacerse de las ataduras que impiden o constriñen el movimiento, comenzar a sentirse libre de actuar y moverse. "Sentirse libre" implica no encontrar estorbos, obstáculos, resistencias de ningún tipo que impidan los movimientos deseados o que puedan llegar a desearse."*<sup>58</sup>

*"Sentirse libre de restricciones, libre de actuar según el propio deseo, implica alcanzar un equilibrio entre los deseos, la imaginación y la capacidad de actuar: nos sentimos libres siempre y cuando nuestra imaginación no exceda nuestros verdaderos deseos y ni una ni los otros sobrepasen nuestra capacidad de actuar."*<sup>59</sup>

Tomando en cuenta los factores que el autor maneja dentro de su concepción de libertad, podemos llegar a diferenciar entre dos tipos de libertades: una objetiva y otra subjetiva. Muchas veces la sensación de ser libres se deriva más de lo subjetivo que de condiciones objetivas. El sentir satisfecha la necesidad de "libertad", aunque fuera subjetivamente, nos lleva a dejar de utilizar la

<sup>58</sup> Zygmunt Bauman, *Modernidad Líquida* (Argentina: FCE, 2004), p. 21.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 22.

lucha colectiva como forma de reclamo de nuestros derechos, cada vez nos comenzamos a preocupar más por nosotros mismos y de obtener logros de forma individual.

Según Duschatzky<sup>60</sup> si consideramos a la "acción colectiva" como una acción productora de solidaridad y cambio social e institucional, entonces podríamos ver a las políticas sociales como inhibitoras de la acción colectiva, ya que estas parecen ejercer un control social que se manifiesta en los efectos que los enfoques y prácticas tienen sobre la misma. Así difícilmente puedan surgir identidades sociales fuertes, con capacidad para movilizar a otros actores significativos.

Para Bauman, en lo que llama "modernidad líquida" se producen mecanismos de acción ligados de un mayor individualismo al punto que –de muy distintas maneras- cada vez más dejamos de lado a la comunidad y así "el individuo pasa a estar en guerra con el ciudadano".

#### 4.7.3. INDIVIDUO o CIUDADANO

Entre individuo y sociedad existe una necesaria reciprocidad. Los individuos sirven a la sociedad y la sociedad sirve a los individuos. Los individuos conforman a la sociedad y a su vez la sociedad da forma a la individualidad de sus miembros, mediante un conjunto de instituciones (familia, trabajo, sexualidad, etc.).

*"Asignar a sus miembros el rol de individuos es una marca de origen de la sociedad moderna. [...] La sociedad moderna existe por su incesante acción "individualizadora", así como la acción de los individuos consiste en reformar y renegociar diariamente la red de lazos mutuos que llamamos "sociedad"."*<sup>61</sup>

En la modernidad líquida se carga al individuo con la responsabilidad y la necesidad de enfrentar los riesgos y las contradicciones que son producidos socialmente. Podríamos pensar que a lo individual se opone lo colectivo. Pero la idea de colectividad hoy ya no parece estructurarse, según Bauman, desde la apelación a una causa común.

*"... esa convergencia y esa condensación de preocupaciones individuales en forma de intereses comunes y luego en forma de acción conjunta son una tarea titánica, ya que los problemas más comunes de los individuos-por-destino no son aditivos. No se dejan "sumar" en una "causa común". [...] La única ventaja que puede ofrecer la compañía de otros que padecen lo mismo es reconfirmar a cada uno que los demás también luchan diariamente a solas con sus dificultades (y por lo tanto infundir nuevos ánimos y energías a la alicaída decisión de seguir luchando)."*<sup>62</sup>

Es precisamente de esta forma que el autor concibe que el individuo parece ser el enemigo número uno del ciudadano:

*"El "ciudadano" es una persona inclinada a procurar su propio bienestar a través del bienestar de su ciudad -mientras que el individuo tiende a la pasividad, el escepticismo y la desconfianza hacia la "causa común", el "bien común", la "sociedad buena" o la "sociedad justa"- . [...] Toda actividad que emprendan los individuos cuando se juntan y todo beneficio que sus tareas compartidas les importen auguran una restricción de su libertad de procurarse lo que consideran conveniente para sí mismos por separado y no ayudan en nada a tales fines."*<sup>63</sup>

En caso de existir interés general no será más que la suma de egoísmos y miedo al prójimo. Es así que la otra cara de la individualización es la lenta desintegración del concepto de ciudadanía.

*"... los individuos están siendo progresiva pero sistemáticamente despojados de la armadura protectora de su ciudadanía y expropiados de su habilidad e interés de ciudadanos."*<sup>64</sup>

<sup>60</sup> Silvia Duschatzky et al. *Tutelados y Asistidos* (Buenos Aires: Ed. Paidós, 2008)

<sup>61</sup> Zygmunt Bauman. *Modernidad Líquida* (Argentina: FCE, 2004), p. 36.

<sup>62</sup> Ibid., p. 40 y 41.

<sup>63</sup> Ibid., p. 41.

<sup>64</sup> Ibid., p. 46.

## 5. PRINCIPALES HALLAZGOS

La subjetividad de los individuos es determinada de forma multicausal. Las políticas sociales forman parte de los factores determinantes de la subjetividad de los beneficiarios de los programas sociales.

Observaremos la forma en la cual se socializa al individuo en la organización, centrándonos en el proceso de adecuación de las conductas a las pautas y normas que se le exigen en tanto que beneficiario. Trataremos de ver si esa adecuación resulta parte o no de un proceso de internalización.

El análisis se presenta en tres capítulos los cuales contienen las dimensiones de análisis determinadas en nuestra metodología, las mismas son las siguientes:

- I. “Antes” de la vinculación del individuo con la organización.
- II. “Durante” la vinculación del individuo con la organización.
- III. “Después” de finalizado el vínculo del individuo con la organización.

### *I. “Antes” de la vinculación del individuo con la organización.*

A partir de los documentos en los cuales se define el Plan Caif y su modo de implementación, se observó el tipo de programa social que es, las pautas de conductas que la organización pretende internalizar en los beneficiarios y la metodología empleada para tal objetivo. También se empleó el discurso de los técnicos respecto a la transmisión de esas pautas. Esta dimensión de análisis constituye un insumo para las restantes.

#### **Tipo de Programa Social**

El Plan Caif presenta varias características que resultan relevantes para nuestro estudio:

- Es un programa compensatorio con fuerte influencia de organismos bilaterales de cooperación. El BID es uno de los organismos financiadores.
- Como ya expresamos en los antecedentes las evaluaciones hechas hasta el momento tienden a buscar impactos sobre dimensiones operativas pero no se hace una evaluación sobre el sentido final de las prácticas en términos de inserción social, de construcción real de la ciudadanía, de seguimiento de trayectorias grupales e individuales. No se registran seguimientos o evaluaciones una vez abandonado el centro.

*“Luego que dejan la institución no se le hace un seguimiento.”* (Entrevista 25, técnica, 2010, p. 12.)

Cuando mencionan a qué se le da mayor importancia por parte del Plan Caif a la hora de evaluar se manifestó:

*“Estaría bueno que pudieran evaluar otras cosas que no fueran solamente lo económico, sino más bien todo este trabajo social.”* (Entrevista 08, técnica, 2008, p. 7.)

- Es una política social focalizada hacia cierto sector de la sociedad. Se orienta a individuos en condición de riesgo social, en especial a los niños en situación de vulnerabilidad y sus familias.
- Entre los distintos objetivos que se propone lograr el Plan Caif podemos ver que apunta a cambiar pautas de conducta alimenticias, en salud, en crianza de hijos, en participación

comunitaria, etc. Por lo tanto es una política social orientada no solo a criterios económicos sino al desarrollo del capital humano y social.

### ***Metodologías de Intervención y Objetivos de los centros Caif***

Desde los inicios del Plan la intervención se realizó a través de lo que se denominó “Modalidad Diaria” y luego desde el año 2004 hasta el año 2008, conjuntamente con el Programa Infamilia, se crearon nuevos centros que comenzaron a aplicar la “**Modalidad Semanal**”, pasando a atender a niños de 0 a 4 años de edad y sus referentes familiares, con periodicidad semanal.

En la **Modalidad Diaria** se atienden niños de 2 a 4 años de edad, los cuales concurren a los centros CAIF de lunes a viernes, en turnos de cuatro u ocho horas. En esta modalidad los niños que asisten reciben educación inicial, atención para la salud y la nutrición, se trabaja con las familias a través de diferentes proyectos y Programas y se trata de fortalecer las redes comunitarias. No se atendía a madres embarazadas y en cuanto a los niños menores de 2 años se comienza a implementar “tímidamente” el programa de “estimulación oportuna” el cual se implementa de forma más fuerte en la Modalidad Semanal.

En la **Modalidad Semanal** los niños/as concurren una vez a la semana, en jornadas de 4 horas, acompañados de un referente adulto. Adicionalmente, se integran mujeres embarazadas a grupos coordinados separadamente de los talleres de los niños. La herramienta metodológica básica de esta propuesta son talleres semanales en los que participa el niño y su referente adulto (generalmente la madre). Los grupos deben ser de aproximadamente 20 niños y su referente familiar. Cada grupo se forma teniendo en cuenta la edad de los niños y la población disponible.

Luego de la evaluación del año 2007 (CLAEH – INFAMILIA) se comienza a implementar la reformulación del Plan CAIF. Paulatinamente se reconvierten los centros con Modalidad Semanal (Programa Infamilia – MIDES, BID) a Modalidad Diaria (fondos INAU) y a su vez se reestructura a esta última. La reconversión de la Modalidad Semanal supuso varios aspectos, por un lado, los fondos pasaron a depender del Presupuesto Nacional; por otro, cambios en la modalidad de intervención: los niños /as de 2 y 3 años pasan a ser atendidos de lunes a viernes, en horarios que abarcan entre cuatro a ocho horas, recibiendo al menos dos ingestas diarias. Los niños de 0 a 1 año continúan en atención semanal, con la ampliación de horas de taller y de abordaje en el hogar. Las embarazadas pasan a recibir atención en forma articulada y complementaria entre el Plan CAIF, el MSP, desde el Centro de Salud de cada zona. Por lo tanto se continúa con los programas de “estimulación oportuna” y “educación inicial”. Articulado con estos dos programas, se desarrolla un programa alimentario nutricional, otro de promoción y cuidado de la salud, y otro dirigido al desarrollo de las potencialidades de los adultos en el marco de sus comunidades. El trabajo en el Centro se complementa con las intervenciones que se realizan en el hogar; esta es una estrategia primordial para promover la participación de las familias y sus hijos/as fundamentalmente de aquellas que por diferentes razones no pueden sostener una asistencia regular al Centro.

A pesar de la existencia de distintas modalidades de intervención en el correr de estos años, han permanecido los mismos objetivos. El “experimentar” con distintas modalidades solo ha sido una forma de tratar de alcanzar de la mejor manera posible los objetivos planteados desde un principio.

*Esos objetivos son:*

- 1- Promover el crecimiento y desarrollo de los niños y niñas pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social, desde su concepción hasta los cuatro años, a través de la creación de contextos estimulantes, enriquecedores y complementarios a los familiares.

- 2- Promover los vínculos parentales. Crear las condiciones para que los padres y madres movilicen sus recursos y tomen conciencia de sus potencialidades y responsabilidades en tanto primeros educadores de sus hijos.
- 3- Favorecer el desarrollo personal de los adultos, para que identifiquen sus recursos internos y se sientan habilitados para responder con confianza y seguridad en sí mismos a los desafíos que les plantea la vida cotidiana.
- 4- Fortalecer el desarrollo de redes comunitarias para optimizar el apoyo integral a las familias vulnerables, colaborando con el desarrollo de la responsabilidad colectiva respecto de los niños y niñas en situación de pobreza.
- 5- Propiciar la plena participación del niño/a, familia y comunidad, a través del fortalecimiento de la familia para que supere su aislamiento y que sus integrantes participen activamente en la búsqueda de soluciones a sus problemáticas, principalmente mediante el uso de los recursos locales y los del Plan CAIF.

Para el logro de estos objetivos, se propone trabajar a través de modalidades integrales de intervención dirigidas a los niños, las familias y las comunidades, en función de la edad de los niños, el tipo de atención que requiera la familia y las potencialidades locales. Se toma como escenario de trabajo e intervención: El Centro, La comunidad y El hogar.

#### Programas o Modalidades de intervención

##### *Estimulación Oportuna* (de 0 a 24 meses):

###### Objetivos:

- asegurar el buen desarrollo de sus capacidades motoras, cognitivas, emocionales, sociales, su bienestar y crecimiento.
- jerarquizar y estimular las capacidades parentales, apostando al despliegue de sus potencialidades, favoreciendo su confianza y autoestima.

##### *Educación Inicial* (de 24 a 48 meses):

###### Objetivos:

- lograr que los niños de 2 y 3 años, alcancen un desarrollo integral (capacidades motoras, cognitivas, emocionales y sociales) que les posibilite desplegar al máximo sus potencialidades, asegurándoles una adecuada inserción social
- contribuir al fortalecimiento del rol de madres y padres como educadores primarios de sus hijos.
- tratar de que tengan una mayor conciencia y abordaje de los factores protectores del desarrollo y de los procesos de aprendizajes.

##### *Promoción y Cuidado de la Salud*

Se trata de actuar sobre los determinantes sociales y políticos de la salud y no sobre sus consecuencias, a través del empoderamiento de los individuos y las comunidades para el cuidado de la salud. Estilos de vida saludables sólo pueden ser asumidos cuando se accede a los conocimientos y a las oportunidades. La pobreza y su entorno crean diversos obstáculos al conocimiento y a las oportunidades y se transforma en una desventaja que luego se refuerza con los efectos acumulativos que una generación trasmite a la siguiente.

###### Objetivos:

- contribuir a aumentar la captación precoz del embarazo
- contribuir a disminuir el bajo peso al nacer
- promocionar la lactancia materna exclusiva como forma ideal de alimentación del niño/a hasta el sexto mes de vida, recomendando su prolongación por lo menos hasta el año de edad

- contribuir a disminuir los niveles de desnutrición entre los niños/as beneficiarios/as del Plan CAIF
- promocionar estilos de vida saludable entre la población beneficiaria del Plan y las comunidades de influencia

#### *Mejora de la situación Alimentario – Nutricional*

##### Objetivo:

- Contribuir a mejorar la situación alimentaria- nutricional de las familias beneficiarias del Plan CAIF y de la comunidad, a través de la educación nutricional y del apoyo con recursos locales e institucionales.

#### *Desarrollo y Participación Comunitaria*

##### Objetivos:

- promover, activar y fortalecer las redes familiares, barriales e institucionales
- contribuir a mejorar las condiciones de vida de las familias mediante el uso de los recursos locales
- fortalecer a las familias en situación de exclusión social para que superen su aislamiento
- fomentar el desarrollo y la participación comunitaria

## **II. “Durante” la vinculación del individuo con la organización.**

Principalmente desde el discurso de los técnicos vinculados a la organización, y en menor medida desde la visión de los destinatarios, se observó las acciones implementadas por el centro Caif para lograr que los beneficiarios internalicen las pautas y los posibles efectos futuros resultantes de la forma de implementación del Plan. Esto será un determinante del tipo de ciudadanía estimulado en los beneficiarios.

### **a. Escenarios de intervención**

*“Existen distintos tipos de visitas, algunas que van de un simple encuentro a los efectos de realizar una invitación o un recordatorio, hasta otras que requieren de una previa planificación, en la cual se realizan intervenciones disciplinares específicas, cada una de ellas apuntando a impactar en un área del desarrollo distinta y en su conjunto a la integralidad del mismo.”<sup>65</sup>*

A partir de los discursos se observó que el hogar es pilar fundamental a la hora de las acciones realizadas por los técnicos para que los individuos internalicen las pautas de conductas y en otros casos para no perder focalización y llegar al público objetivo. De todas formas, al momento de implementar el programa surgen problemáticas que ponen en cuestión la internalización y la focalización.

#### Relevancia para la Modalidad Semanal y Experiencias Oportunas

Las intervenciones en el hogar son el complemento al trabajo en el Centro:

- Constituyen una estrategia para promover la participación de las familias y sus hijos, fundamentalmente de aquellas que por diferentes razones no pueden sostener una asistencia regular al Centro.

<sup>65</sup> Elisa Sanguinetti, *Abordaje en el Hogar*, material para los centros CAIF – INAU, sin fecha, p. 2.

- Debido al reducido tiempo que asistían a la institución el niño y su referente familiar (4hs por semana) el tiempo en el cual permanecían el Centro era un momento para educar a los niños pero principalmente a los padres para que reprodujeran ciertas prácticas en sus casas. En el Centro solo se intentaba que las familias tomaran conocimiento de las posibles pautas de conductas para el desarrollo de sus hijos y de las capacidades de la familia. La posterior aplicación con sus hijos dependía mucho de lo que hicieran en su hogar.  
*"... se trabaja con los padres también... que los padres puedan tener las pautas necesarias... o que encuentren la forma de hacer lo mejor para el niño... Es importante que se dé en la familia, si uno hace algo acá y en la familia no pasa nada, no tiene mucho sentido. Entonces que vengan los padres con su hijo desde que nace... es como que los vas como... teniendo un espacio como para tener nociones de cómo estimular a su hijo, de buscar formas para criarlo bien, adecuadamente." (Entrevista 07, técnica, 2008, p. 7.)*
- En un comienzo la visita a los hogares operó como medio para difundir la presencia del Caif en el barrio. Luego continuó como forma de llegar al público objetivo, principalmente para llegar hasta aquellas personas que no conocían mucho su entorno o no frecuentaban la zona en donde estaba funcionando el Centro. En su mayoría serían personas en situación de aislamiento o exclusión social.
- También era una forma de conocer las situaciones familiares en el hogar, principalmente a la hora de conocer los motivos de no asistencia.

### Relevancia para la Educación Inicial

Con el cambio de modalidad, para las edades de 2 a 4 años (Educación Inicial) se suprimió "el hogar" como escenario de intervención. Las familias que asistieron a inscribir a sus hijos al Centro tenían un perfil diferente a las que asistían en Modalidad Semanal, por lo tanto diferente al público objetivo del Plan Caif.

*"... me parece que en aquel entonces cuando trabajábamos en la modalidad semanal creo que llegaba gente, que hoy en día también llega pero que en determinado momento dijimos "pa, ¿nos está cambiando la población?, pa, no queremos...", y la salimos como a reconvocar de nuevo." (Entrevista 25, técnica, 2010, p. 7.)*

Aunque es de resaltar que el equipo del Centro, para continuar captando a la población con mayor riesgo social de la zona, centró la estrategia en la forma de intervención de 0 a 2 años. Los niños en esta edad y los referentes que los acompañan presentan indicios de mayor vulnerabilidad social que los que asisten a Educación Inicial. Eso mejoraba las formas de trabajo del Centro cuando, con el correr del tiempo, esos niños pasaran a Educación Inicial.

*<<la idea es como que oportuna sea el semillero de poder captar tempranamente las situaciones socioeconómicas más complicadas. Porque tampoco queremos que el centro Caif cambie el perfil y que termine diciendo "pa, sí, la realidad es que todos los que vienen tiene una situación socioeconómica bastante buena">> (Entrevista 25, técnica, 2010, p. 7.)*

Por lo tanto es importante no basar la atención solo en el Centro. En este caso si no se asiste a los hogares se corre el riesgo de perder focalización en la población objetivo.

### Distorsiones o problemas en el modo de intervención

Por momentos se generó una distorsión en cuanto a la acción de visitar hogares ya que se convirtió en una forma de "salir a buscar niños" para completar el padrón. Recordemos que si no se contaba con la cantidad de niños que exigía el Plan el dinero disponible para funcionamiento era menos del necesario, ya que el Plan paga por los niños inscriptos en el padrón.

*"... entonces no puedes hacer nada, no tenés plata tampoco, porque si no están en el padrón, no te pagan." (Entrevista 07, técnica, 2008, p. 9.)*

Por otro lado podemos observar que si se esperaba que los individuos llegasen al Centro y no se utilizaba las estrategias de salir a convocar o utilizar a Experiencias Oportunas como entrada a la organización, se perdía focalización en la población objetivo.

También sucedía que en la modalidad semanal el hogar como escenario de intervención no era debidamente abarcado porque la carga horario de los técnicos era insuficiente.

*"... la carga horaria de los técnicos como que era muy pobre, o sea, 12hs semanales me parece que no daba como para que los técnicos hicieran visitas a los domicilios [...] dentro de la modalidad semanal estaba pensado el trabajo domiciliario, pero creo yo que la carga horaria no daba como para poder hacer quizás una visita que durara un tiempo prudencial..." (Entrevista 06, técnica, 2008, p. 2.)*

Lo analizado en este punto parece poner en cuestión la efectividad del proceso de internalización de pautas

## **b. Requisitos**

Uno de los requisitos fundamentales para el financiamiento de un centro Caif era tener inscriptos la cantidad de niños que se estipulaba debían atender. Tanto en la Modalidad Semanal como en la Diaria se les exige a los centros un mínimo de niños que dependiendo del convenio que realice la Asociación Civil que lo gestiona puede ser de 70 o 140 niños. Todos los meses deben presentar la liquidación mensual y el padrón donde figura el número de niños inscriptos en el registro SIPI. Estos eran los dos requisitos más importantes para que se siguiera financiando al centro. El monto de dinero transferido a la Asociación Civil encargada de la administración depende de la cantidad de niños inscriptos. Si se tiene menos niños inscriptos de lo exigido, disminuye el monto transferido en base al cálculo de cuánto se aporta por cada uno. Esto implicaría que el dinero disponible para merendar o almorzar, para materiales y otras cosas que hacen al funcionamiento diario se vería reducido, al igual que el sueldo de los técnicos.

*"... Caif cada mes nos dice [Infamilia] transferime "tanta" plata para pagar "tantos" centros Caif [...] pero los que se hacían cargo de evaluar, de supervisar era el Plan Caif: por supuesto nosotros teníamos los registros vía SIPI de la matrícula de Caif, para tener un control externo: "si bajaba acá, por qué estamos transfiriendo lo mismo si baja la atención". Se seguía transfiriendo o se bajaba la transferencia al mes siguiente." (Entrevista 13, Director Infamilia, 2008, p. 7.)*

Para evitar esta situación los equipos técnicos del centro e integrantes de la Asociación Civil trataban de que la cantidad de niños no fuera menor a la exigida, lo cual llevaba a que:

- Para captar más familias, no existían requisitos de ingreso según la situación socio-económica de las mismas.
- Se trataba de no dar de baja a los niños a no ser que fuera un caso extremo de infracción como ser que no vinieran nunca o que inscribían a su hijo y nunca se había vuelto a ver a esa familia. Pero a pesar de esto no siempre se les daba de baja y en algunos casos asistían solo los días de entrega de ticket y leche en polvo. Lo cual generaba que quienes asistían asiduamente se quejaban de que no se les diera de baja a estas familias.

*"En realidad acá no es que tuvieran condiciones para venir, porque podía venir cualquier persona, ya te digo, capaz que la población objetivo era la población que tuviera riesgo social... pero nunca se le dijo que no a nadie que quisiera enviar a su hijo. Y en el caso de que no asistieran se trataba de ver que pasaba [...] Se le daba de baja, a veces, porque era capaz que alguien que se había anotado pero nunca vino y un día veíamos que ese nombre no sabíamos quién era, nunca le vimos la cara, entonces se le daba la baja..." (Entrevista 06, técnica, 2008, p. 11.)*

Por lo tanto en el padrón estaban inscriptos niños que no asistían nunca, por lo que el centro recibía dinero correspondiente a más niños de los que atendía, lo cual se refleja en la evaluación externa realizada por el CLAEH, donde se postula que el desempeño económico de algunos centros era

insuficiente por su alto costo per cápita en cuanto a los beneficiarios inscriptos.<sup>66</sup> Podemos ver que el Plan esperaba que no asistiera el total de niños, ya que el hogar como escenario de intervención se fundamenta en la estimación de que existirían niños que no asistirían a los centros:

*“Sabemos que algunas familias presentan dificultades de muy diversa índole para asistir con continuidad a las propuestas de los Centros: en algunos casos existe dispersión geográfica de la población en la zona en la cual viven, en otros hay situaciones particulares de enfermedad en los niños/as o referentes familiares o dificultades climáticas que impiden concurrir asiduamente. También nos referimos a familias que se encuentran en situación de desesperanza y aislamiento, lo que les impide acceder en forma continua a Programas que apuntan a fortalecer el desarrollo de sus hijos/as.”<sup>67</sup>*

Podríamos encontrar dos grandes fundamentos para esta forma de resolver una problemática surgida en la intervención. Por un lado los técnicos quizás pretendían mantener su fuente laboral y por otro lado no parecía posible brindar una atención con calidad para 140 beneficiarios con el monto de dinero transferido.

*“... se notó al principio del trabajo acá en el centro, como que un desborde de gente que imposibilitaban el trabajo real porque talleres con 80 personas como que eran imposibles ¿no?. Y creo que como que de a poco fue decantando y cayendo por su propio peso...” (Entrevista 06, técnica, 2008, p. 4.)*

Recordemos también que la opción de cerrar el centro implicaba dejar sin atención a las familias inscriptas que asistían asiduamente y necesitaban la atención.

### **c. Evaluaciones y controles**

#### Controles del Plan sobre el centro Caif

Los supervisores eran quienes debían dar cuenta de aquellas situaciones que no cumplieran con las exigencias del Plan Caif. Por lo que uno de los posibles motivos por los cuales se sucedían algunas problemáticas o “desvíos” de los objetivos era porque las supervisoras aceptaban aquellas omisiones que fueran justificadas por los técnicos.

*“... desde Caif estaba el tema de la supervisión que era un poco... la gente externa que venía y que veía si asistían o no asistía gente...” (Entrevista 06, técnica, 2008, p. 10.)*

#### Evaluaciones del centro Caif sobre los beneficiarios

Las problemáticas que surgen en la implementación pueden ser dadas a luz en las evaluaciones a través de pruebas que se realicen en el centro sobre los beneficiarios. Pero en el caso de los niños y sus familias inscriptas en Educación Inicial resulta difícil que surjan problemáticas sobre carencias en cuanto a algunas de las pautas o conductas que se intenta transmitir ya que como veremos más adelante quienes asisten son niños o familias que no están en riesgo, además de tener incorporadas muchas de las pautas de conducta que pretende transmitir el Caif. De esta forma los datos estadísticos no revelarían tantas carencias como las esperadas para una población en riesgo social. Lo cual no quiere decir que hayan adquirido conocimientos en su tránsito por el Caif.

#### Evaluaciones del centro Caif sobre los ex beneficiarios (seguimiento)

Si bien el Caif promueve ciertas pautas de conducta, no podemos asegurar que las pautas que en una primera instancia parecen aceptarse se mantengan cuando no están en el marco de un taller del centro o una vez que el individuo se desvincula del centro. No existe un seguimiento en la etapa posterior a su pasaje por el Caif.

<sup>66</sup> CLAEH. *Primera evaluación intermedia, subcomponente 1.1.* “modelo integral para los niños menores de 4 años y sus familias”. Montevideo, 2007. p. 148.

<sup>67</sup> Elisa Sanguinetti. *Abordaje en el Hogar*, material para los centros CAIF – INAU, sin fecha, p. 2.

*"... los niños que salen del nivel 3 que pasarían a nivel 4 que es cuando salen del centro y van al jardín, el vínculo es como que se corta con la familia, no es que se haga un seguimiento. [...] Si un niño dejó de venir por "x motivo", porque la madre no lo quiso traer más o la familia se mudó; tratamos de contactarlo en primera instancia y de ver por qué ese niño no viene más. [...] Pero no hay como ese seguimiento después que el niño deja el centro." (Entrevista 24, técnica, 2010, p. 9.)*

La única forma de saber en qué grado las problemáticas afectan a la intervención y al proceso en sí, es a través de evaluaciones y seguimientos del Plan Caif. En los antecedentes detallamos las características de las evaluaciones externas e internas ya realizadas y las carencias de las mismas, principalmente en cuanto a la influencia en la subjetividad de los individuos. Por lo tanto resta esperar que esta área sea cubierta dentro del accionar de la modalidad de intervención.

Las evaluaciones también son necesarias para saber la efectividad de la intervención, lo cual significa que los individuos internalicen las pautas, conductas y costumbres que se intenta generar en ellos. Estos seguimientos se deben realizar no solo mientras asisten al Caif sino también luego que terminan su vínculo con el mismo (sin importar el motivo de la finalización), ya que la internalización de pautas de conductas implica que actué con ellas dentro del centro pero también en su vida cotidiana.

Según el discurso de los técnicos, parece no existir ningún seguimiento luego que los individuos cortan su vínculo con la organización, por lo tanto no se sabe en qué grado los individuos internalizan las pautas de conducta.

*"...los niños que salen del nivel 3 que pasarían a nivel 4 que es cuando salen del centro y van al jardín, el vínculo es como que se corta con la familia, no es que se haga un seguimiento [...] no hay como ese seguimiento después que el niño deja el centro, [...] en el caso de que el niño egresa a fin de año, ahí como que ta, termina el trabajo como equipo del Caif." (Entrevista 24, técnica, 2010, p. 9.)*

Debemos resaltar también que sin evaluación o seguimiento se reduce la posibilidad de detectar y corregir errores en el accionar del Caif.

#### **d. Focalización**

El no exigir muchos requisitos a la hora de inscripciones nuevas implica que no se prioriza la situación de los niños y familias que presentan mayor riesgo social. De esta forma se puede generar un problema en la focalización de la política. La evaluación del CLAEH expresa que: *"Parece conveniente una focalización no exclusiva en los más pobres, pero a la vez eso genera el riesgo de relegar aún más a aquellos más pobres que no logran acceder."*<sup>68</sup> Si así sucediera, se podría llegar a atender a personas que no necesitaran del Caif.

En este punto sería menester cuestionarse si la solución para lograr una mayor asistencia y una mejor focalización era cambiar de modalidad de atención. En principio esto parecía ser las expectativas de las madres. Antes de ingresar a la modalidad semanal las madres esperaban que el Caif atendiera a su hijo más horas, de lunes a viernes y que no fuera necesaria la presencia de un referente familiar.

---

<sup>68</sup> CLAEH, *Primera evaluación intermedia, subcomponente 1.1*. "modelo integral para los niños menores de 4 años y sus familias". Montevideo, 2007, p. 47.

*"Yo cuando fui a anotarla tenía entendido que los Caiferan lugares donde las madres podían dejar a sus hijos 8 horas para que pudiéramos salir a trabajar. Cuando fui me encontré que justo ese no era así. Y me dijeron que tenían un taller por semana..." (Entrevista 09, madre, 2008, p. 2.)*

Esta demanda expresada por las entrevistadas, nos puede dar indicios de un posible motivo por el cual muchas madres quizás no llevaban a sus hijos al centro con Modalidad Semanal. La única forma de atender esta necesidad era con un cambio de modalidad de atención. Y efectivamente así se dio en 2008 para aquellos niños entre 2 y 4 años. Pasaron a estar atendidos según las necesidades que expresaban las madres entrevistadas.

En un principio, a simple vista pareció ser una solución ya que la asistencia se incrementó. El problema surgió cuando los técnicos comenzaron a constatar que el público que asistía no presentaba las condiciones socioeconómicas del público objetivo del Plan. No parecía que fueran personas excluidas o en situación de riesgo social ya que muchos de ellos estaban ocupados y además presentaban un elevado nivel educativo.

*"Comenzaron a venir familias que tienen formación terciaria, que eso antes no nos había pasado: o gente que está trabajando y que tiene un trabajo estable." (Entrevista 24, maestra, 2010, p. 2.)*

Esto puede responder a que los sectores de ingresos medios son quienes están más interesados en este tipo de servicios (atención diaria). Así lo destaca el informe del CLAEH y también señala que a pesar de esto la Modalidad Semanal logró focalizar la atención en el público objetivo.

*"... sectores de ingresos medios, que puede estimarse que están más interesados y a la expectativa de servicios de este tipo..."<sup>69</sup>*

El problema de fondo que puede afectar esta situación es que la Modalidad Semanal fue creada con el criterio de una intervención focalizada (territorial y socioeconómico), no así la Modalidad Diaria (Experiencias Oportunas y Educación Inicial).

*"MS fueron resultado de un esfuerzo deliberado de focalización con criterios territoriales y socioeconómicos rigurosos, los de E● surgieron como respuesta comunitaria, no necesariamente ubicada en donde estuvieran las mayores necesidades."<sup>70</sup>*

Dentro de sus objetivos el Plan Caif se propone aportar a la superación de condiciones de exclusión y marginación, en procura de lograr horizontes de equidad social.

*"... desarrollar y coordinar acciones estatales y de la sociedad civil organizada en Asociaciones Civiles, al servicio de niños, niñas y sus familias, en procura de horizontes de equidad social superando condiciones de exclusión y marginación."<sup>71</sup>*

Para esto instala centros en barrios marginales intentando centrar la atención en la población en condición de exclusión, vulnerabilidad y/o riesgo social. Apostando a mejorar la situación de esta población se propone incrementar el capital humano de los niños y sus familias.

Como hemos podido observar en los discursos de los entrevistados, en Modalidad Semanal y Experiencias Oportunas en su mayoría asistía el público objetivo, por lo que podemos hablar de generar una "ciudadanía diferenciada" para igualar condiciones, ya que se beneficiaría al sector de la población más desfavorecido. Pero en Educación Inicial parece no asistir este tipo de público.

*"Por momentos también nos cuestionamos si perdimos, a veces en educación inicial, a las familias más pobres y más excluidas." (Entrevista 25, técnica, 2010, p. 6.)*

<sup>69</sup> CLAEH, *Primera evaluación intermedia, subcomponente 1.1*, "modelo integral para los niños menores de 4 años y sus familias". Montevideo, 2007, p. 154.

<sup>70</sup> Ibid., p. 47.

<sup>71</sup> CAIF – INFAMILIA, *Informe de seguimiento y evaluación del "Modelo de atención para niños menores de 4 años y sus familias"*, Informe Analítico Nro. 3, Agosto 2006, p. 7.

### **e. Estimulación de pautas de conducta**

#### Estimulación diferenciada

Como ya vimos el Plan Caif se encuentra entre las políticas focalizadas que apuestan a generar "capital humano" en la población en condición de exclusión, vulnerabilidad y/o riesgo social.

En el caso de estudio la población atendida fue bastante diversa en cuanto a condición socioeconómica llegando al extremo de que la mayoría de los niños inscriptos no pertenecían al tipo de población objetivo. Por ello se buscó detectar las posibles diferencias en cuanto a la estimulación de pautas de conductas según las características de las familias inscriptas y según el referente familiar que asistía con el niño al centro (en el caso que correspondiera).

De acuerdo a los discursos de los técnicos, en Educación Inicial (Modalidad Diaria) estas diferencias surgieron en torno al nivel socioeconómico y educativo. La mayor parte de los padres de los niños inscriptos no pertenecían a la población objetivo. En el caso de Estimulación Oportuna (Modalidad Diaria) las diferencias se dieron en torno al género. El referente familiar que asistía asiduamente con el niño era la madre.

Estas situaciones parecen responder a una problemática de orden cultural y no meramente contingente con la implementación del programa. Resulta pertinente aclarar que la mitad de las familias entrevistadas para este estudio se conformaban de madres solteras y la otra mitad eran familias con madre y padre.

Si bien Caif pretendía generar Capital Humano en las familias, las expectativas de las madres se basaban en la posibilidad que les daría el Caif de que cuidaran a su hijo para poder salir a buscar trabajo. Pero al comenzar a asistir a la Modalidad Semanal o a Experiencias Oportunas, las madres finalmente encontraban que no se cumplían estas expectativas previas por las cuales habían concurrido a inscribir a su hijo.

*"Yo cuando fui a anotarla tenía entendido que los Caif eran lugares donde las madres podían dejar a sus hijos 8 horas para que pudiéramos salir a trabajar. Cuando fui me encontré que justo ese no era así. Y me dijeron que tenían un taller por semana..." (Entrevista 09, madre, 2008, p. 1.)*

#### Diferencia en torno al género

En la Modalidad Semanal y en Experiencias Oportunas, los niños debían concurrir al centro una vez a la semana acompañados de un referente familiar que debía estar con ellos durante las 3 o 4 horas que permanecían allí. En cuanto a quién era el referente de la familia que asistía pudimos detectar en el discurso de los técnicos y de las entrevistadas que en su totalidad eran madres. Los técnicos en el momento de hacer referencia al familiar que acompañaba al niño siempre basaban su discurso en la figura materna. Las madres entrevistadas cada vez que hacen referencia a actividades o con quienes compartían el espacio, siempre hacen referencia a otras madres. Lo cual hace pensar que en aquellas familias que contaban con la figura paterna, esta no asistía a los talleres. Esto hace pensar que la designación en la familia del referente familiar no dependía de la composición de la misma, ya que en los casos en que existía la figura paterna ésta no asistía. Se da una diferencia de género en el relacionamiento de la familia con el Caif y una sobrecarga en el tiempo que las madres tienen que dedicar a este tipo de actividades.

Pudimos observar que esta modalidad no era del todo provechosa para que las madres pudieran salir a buscar trabajo en el horario en que sus hijos debían asistir al centro Caif. Son familias reducidas que no pueden dejar al hijo con otros integrantes, ni tiene dinero para pagar una guardería privada.

Por otra parte, no solo necesitan que sus hijos vayan al Caif sino también de las prestaciones que les daban en el centro. A pesar de los beneficios que pueden significar las prestaciones ofrecidas por el Caif, el tener acceso a las mismas lleva a las madres a ciertas dificultades como por ejemplo a la hora de contar con tiempo para salir a buscar trabajo.

Las madres solteras que querían salir a buscar un trabajo en el horario que la mayoría de la población lo hace (desde la mañana a la tarde) y que no contaban con otro referente familiar que pudiera llevar a su hijo al centro, entonces no podían hacerlo si deseaban que su hijo asistiera. En las familias que contaban con padre y madre, como eran estas últimas quienes asistían con sus hijos al centro, eso habilitaba a que los padres a buscar trabajo.

### Diferencias en torno al nivel socioeconómico y educativo

Hasta el momento no consideramos la situación de aquellos padres y madres que sí contaban con la posibilidad que el Caif les “cuidara” a sus hijos, o sea que el niño se quedara por lo menos 4 horas en el Centro sin la presencia de su referente familiar. Así sucedía para las familias cuyos niños asistían a Educación Inicial (2 a 4 años).

Los técnicos que trabajan en el Caif expresan que con el cambio de modalidad de intervención estas madres y padres presentaban características distintas. Comenzaron a asistir familias en las cuales los referentes familiares contaban con nivel educativo terciario o familias en las cuales sus referentes contaban con trabajo estable.

*“vimos un cambio, particularmente acá cuando nos mudamos de local y cambiamos la modalidad, que también en cierta forma había variado un poco la población. Comenzaron a venir familias que tienen formación terciaria, que eso antes no nos había pasado; o gente que está trabajando y que tiene un trabajo estable. Como que en ese sentido hubo un cierto cambio de la población que teníamos allá a la que está viniendo básicamente acá.” (Entrevista 24, técnica, 2010, p. 2.)*

Si bien estos padres presentan características diferentes a los anteriores, el cuidado de sus hijos en el centro Caif no parece ser un gran aporte a su posibilidad de insertarse en el mercado laboral. La mayor parte de estos referentes ya tienen adquiridas pautas y valores de los que el Plan pretende transmitir.

### Determinantes estructurales de las diferencias

La “posibilidad” de los individuos de ejercer sus derechos es relativa y depende de una multiplicidad de factores. En esta oportunidad nos interesa resaltar dos de ellos: la oferta en el mercado laboral y el nivel educativo de las personas. Esto último en la mayoría de los casos está determinado por la condición social del individuo. Quienes pertenecen a los estratos sociales más bajos en general por la necesidad económica de sus familias deben insertarse en el mercado laboral a edades tempranas lo cual compromete las posibilidades de continuar en el sistema educativo lo cual, a su vez, reduce sus posibilidades de acceder a puestos de trabajo mejor remunerados.

La posibilidad de trabajar o la *oferta en el mercado laboral*, también depende de varios factores. No podemos en base a un análisis sólo sobre una política de este tipo, decir que la misma “posibilita trabajar”. Para la inserción de los individuos en el mercado laboral existen factores más importantes que “*poder dejar a mi hijo en una guardería*”, como ser: el nivel educativo, la condición social, la situación económica del país y la situación del mercado laboral, entre otras. Debemos dejar en claro que no es un objetivo específico del Caif el que las madres salgan a buscar trabajo o insertarlas en el mercado laboral.

### Estimulación de conductas alimenticias

En la Modalidad Semanal se intentaba estimular pautas de conductas alimentarias a través de los talleres y también aportar a la nutrición del niño mediante la entrega a las familias de un ticket alimentación (valor 75 pesos), un kilo de leche en polvo y una canasta, una vez al mes por cada niño inscripto. La canasta incluía productos como: membrillo, fideos, harina, azúcar.

Los productos que se les brindaban además de parecer insuficientes para que una familia subsistiera por un mes, también generan una concepción de qué es lo que deben incluir en sus dietas diarias los individuos en situación de riesgo social, o beneficiarias de este tipo de políticas sociales. Esto no quiere decir, de por sí, que estos productos sean los indicados para mantener una alimentación balanceada. De esta forma se asiste al individuo brindándole estos productos y también se lo asiste en la toma de decisión sobre su dieta.

### Estimulación de pautas de crianza y cuidado de sus hijos

En la modalidad diaria, en particular en Educación Inicial el niño asiste todos los días al centro durante 4 horas y su referente familiar no se queda con él durante ese tiempo.

Podemos considerar que cuidar a los hijos mientras los padres dedican su tiempo a otras tareas es una forma de asistir a las familias. Esto puede generar que desde las familias se vea al centro Caif como un “depósito de niños” perdiendo, respecto de la modalidad semanal, contacto con las familias y la acción directa sobre ellas. Se pierde terreno en cuanto a la acción del Caif como un centro de educación para las familias y principalmente para los padres como primeros educadores de sus hijos y como lugar de vinculación o relacionamiento con otras familias. Los técnicos manifiestan preocupación por la pérdida de la función educativa del centro. Además esta situación, hace que sobre el centro y principalmente sobre los técnicos se genera una situación de poder en cuanto a que son quienes tienen la posibilidad de asistirlos o no.

*“A veces en la demanda continua son tantas familias, que justamente si no trabajas en equipo terminás haciendo asistencialismo [...] desde la comida, desde los cuidados básicos. Lo básico, el cuidado, se pierde la educación; se pierde eso, que en realidad estás ahí para educar, para brindar algo más, una ida y venida, con la familia y con el niño. Se termina haciendo una cosa vertical de “yo quien tengo los conocimientos, quien tengo... en este caso hasta el poder... te asisto ya sea para brindarte comida, ya sea para los hábitos, lo básico... y me quedo en esa” (Entrevista 23, técnica de otro Caif, 2010, p. 4.)*

### Estimulación de participación comunitaria

La asistencia de las familias al centro propicia un lugar de relacionamiento entre las familias generando vínculos entre ellas estimulando así el relacionamiento del individuo con la comunidad.

*“... se fueron dando relaciones hasta de amistad, creo yo, entre los propios padres y los niños también, se juntaban entre ellos [...] hacían reuniones hasta en la casa de alguno...” (Entrevista 06, técnica, 2008, p. 5.)*

Si bien podemos observar que desde las acciones desarrolladas en el centro Caif parece promoverse y activarse las redes familiares, no podemos asegurar que estas redes se mantengan cuando los individuos no están en el marco de un taller del centro o luego que dejan de asistir y terminan su vinculación con el Caif. Tampoco podemos saber si estas **redes quedan circunscritas al ámbito del Caif** o si los individuos se sienten estimulados a generar vínculos con familias que no son beneficiarias del Plan.

No pudimos constatar que los técnicos hagan énfasis en estimular a los individuos a utilizar **los recursos locales**. Podríamos decir que solo se reduce a “derivaciones” a otras instituciones, de acuerdo a la problemática que presentan los individuos y que el Caif no puede resolver.

*“... la idea de la modalidad no era que el psicólogo atendiera específicamente un caso puntual [...] se hacía la intervención correspondiente o la derivación, que también es importante el trabajo con otras instituciones o con otros organismos del Estado...” (Entrevista 06, técnica, 2008, p. 3.)*

Para lograr esta inserción del individuo en la comunidad el Caif también debe llevar adelante una inserción de la institución en la comunidad para poder generar el desarrollo de redes comunitarias para optimizar el apoyo integral a las familias vulnerables, colaborando con el desarrollo de la responsabilidad colectiva respecto de los niños y niñas en situación de pobreza. A través del discurso de los técnicos, vemos que se trata de llevar adelante este cometido, en este caso principalmente por parte de la asistente social y la psicóloga, que son quienes establecen contactos con organizaciones de la zona. Pero podríamos decir que existen problemáticas a la hora de implementar acciones en este sentido. Las tareas de inserción del Caif en la comunidad deben realizarlas los técnicos fuera de su horario de trabajo, los cuales expresan que no les alcanzaban las horas de trabajo como para realizar todas las tareas requeridas por el Plan, por lo que principalmente debían abocarse a la atención en el centro. Lo mismo sucede cuando se deben realizar actividades con los vecinos del barrio como ser eventos o festejos (Día del Niño, cursos de Carnaval, etc.). Estos eventos especiales se realizan fines de semana o en la semana en horarios de la tarde o noche. Debemos resaltar la importancia de que las familias beneficiarias del Caif participaran en este tipo de actividades ya que convocan a muchos vecinos.

#### Estimulación de sujetos de necesidad o sujetos sociales de demanda

La implementación del Plan Caif estimula identidades subordinadas y dependientes de la ayuda estatal avanzando así sobre la constitución de sujetos de necesidad y asistidos o se estimula sujetos sociales de demanda. Para contribuir a que los individuos no se conviertan en dependientes de los programas sociales, en “consumidores” de la oferta de estos programas; se debería estimular sujetos capaces de demandar sus derechos sociales y políticos sin depender de la participación en algún programa en específico. Un paso en este sentido es que superen su situación de exclusión y comiencen a insertarse en la sociedad.

#### Estimulación de pertenencia a una comunidad

Cuando las madres hacen referencia para qué les sirve a ellas asistir a un Caif y cuáles son sus principales motivaciones expresan lo siguiente: a) lo ven como espacio de encuentro, b) de escucha, c) de distracción, d) ver que a otras madres también le pasa lo mismo, e) un espacio para ellas (solo para madres), f) un espacio para dedicarle tiempo a sus hijos. Según las entrevistadas el escuchar a otras las tranquiliza porque ven que no son sólo ellas quienes pasan por esas situaciones de insatisfacción o carencia. Esto es reafirmado por los técnicos cuando resaltan que a las familias se les brinda un lugar donde tiene a alguien con quien hablar sobre sus problemas, un espacio en donde se las escucha, además de ver que no son las únicas con las problemáticas que plantean.

*“Se les brindaba orientación, acompañamiento en la educación de los hijos: contención también, porque muchas veces la realidad de estos niños, de estas madres son duras desde todo punto de vista, económico, social... y también es como una forma de contención a esas madres que capaz que no tienen en el barrio a alguien con quien ir a hablar, con quien ir a compartirle esa situación y también es una forma de... una escucha para esta familia. [...] y también me parece como un espacio de encuentro. [...] Entonces también como que encontrar acá otra persona que está en la misma situación y bueno... como que... sumarse... juntarse, agruparse, sentir que acá tienen un lugar, un lugar de referencia”. (Entrevista 22, madre, 2010, p. 7.)*

La pretensión es que este reconocimiento permita, progresivamente, formas de integración que permitan superar las situaciones de exclusión. Este tipo de Plan intenta vincular al sujeto con la comunidad, por lo que tendríamos que entender estas estrategias dentro de esta perspectiva. Igualmente cabría preguntarse si esta comunidad o grupo es eficientemente representativa y si tiene alguna existencia afuera del Caif, trascendiendo el ser solo un grupo de compartir problemáticas. Si

esto no fuera así no podríamos decir que se genera un vínculo del individuo con la comunidad sino un vínculo con el grupo en el cual participa mientras está en el centro.

También podemos considerar que la forma detallada anteriormente de lograr una "comunidad" no resulta exitosa. Como vemos en los discursos de los técnicos y de las madres, ahora la única ventaja que puede ofrecer la compañía de otros que padecen lo mismo es reconfirmar a cada uno que los demás también luchan diariamente a solas con sus dificultades (y por lo tanto infundir nuevos ánimos y energías a la alicaída decisión de seguir luchando), pero esto no es suficiente para unirlos bajo una causa común.

Podríamos considerar que lo anteriormente detallado no favorece a estimular la participación en la comunidad, ni por lo tanto sujetos de derecho, ya que los espacios compartidos con otros parecen ser solo de escucha de problemas o situaciones individuales y no va más allá de eso. De esta forma los individuos no buscan su propio bienestar a través del bienestar de su comunidad o ciudad, no se unen o se los estimula a unir bajo una causa común, solo comparten sus problemas individuales sumándose a un colectivo que también las comparte pero cada uno busca su solución individual y no como problemática de un colectivo.

También se expresa en el hecho que las madres ven al Caif no solo como un lugar donde pueden contar sus problemas o encontrar a otras madres en igual situación sino que también las madres utilizan al Caif como espacio para estar con sus hijos (modalidad semanal y estimulación oportuna), para dedicar el tiempo que no le dedican en sus casas. Por lo que el espacio del Caif es solo utilizado como herramienta para hacer lo que deberían hacer en sus casas, sin importar los demás, ellas van a compartir un rato con su hijo.

*"... que tengan ese tiempo para pasar con la mamá, porque a veces las mamás tienen otras cosas, tienen otros hijos, entonces ese tiempo es para pasarlo con ellos, para que pasen mas tiempo con los hijos."*  
(Entrevista 09, madre, 2008, p. 3.)

### ***III. "Después" de finalizado el vínculo del individuo con la organización.***

A partir de los discursos de los beneficiarios sobre su vida cotidiana intentaremos observar cuáles pautas han logrado internalizar. En base a ellas podremos dilucidar qué tipo de ciudadanía se ha estimulado. Las pautas serán consideradas en torno a ejes temáticos de acuerdo a los objetivos del Caif.

Resulta pertinente aclarar que la mitad de las familias entrevistadas para este estudio se conformaban de madres solteras y la otra mitad eran familias con madre y padre.

#### **Participación Comunitaria**

En cuanto a la participación comunitaria de las familias se observa que quienes participan de instituciones barriales de distinta índole como club deportivo, baby fútbol, comisiones de fomento, comisiones de padres, etc; son aquellos que ya lo hacían o tenían la disposición a hacerlo cuando asistían al centro Caif.

Una de las madres que en el 2008 ya participaba de actividades barriales en el 2010 expresa que:

*"[...] participamos de las actividades abiertas del barrio. Yo también voy a gimnasia y él estuvo como ayudante técnico en el equipo de baby fútbol..."* (Entrevista 21, madre, 2010, p. 7.)

Las otras madres parece no interesarles participar activamente en la comunidad, no lo ven como algo que les puede resultar de provecho para su vida cotidiana y en aquellos casos que expresan que les gustaría participar, no lo hacen porque dentro de sus prioridades ésta es la última.

Una de las madres entrevistadas expresa que no participa en actividades con vecinos o en el barrio porque:

*"Primero porque no tengo tiempo, segundo que con los vecinos que hay acá... acá no hay buena relación de los vecinos. Cada uno está en lo de cada uno y cada uno se ocupa de sus cosas." (Entrevista 22, madre, 2010, p. 7.)*

La casi totalidad de las madres expresan que participaban activamente en los talleres o actividades del centro. Es de tener en cuenta que esta actitud se podía deber varias posibilidades como ser que las pautas de conductas eran contingentes a la asistencia en el centro; que los técnicos en su dinámica lograban hacer partícipes a todas las madres o que las madres se sentían a gusto y estimuladas con las tareas a desarrollar en el centro.

En cuanto a su relacionamiento con otras familias del Caif si bien muchas expresaron relacionarse con las otras madres y en algunos casos tener relacionamiento fuera del ámbito de la institución, parece haber sido sólo mientras fueron beneficiarias del Plan. En las últimas entrevistas realizadas ninguna de ellas expresó mantener una vinculación tan cercana con las madres de familias ex beneficiarias del Caif.

El relacionamiento de las madres con la comunidad, ya sea con las instituciones o con redes familiares, depende de la prioridad e importancia que le dan a esto, situación que el Caif parece no cambiar. Las madres mantienen pautas de conductas contingentes a su asistencia o vinculación con la institución pero éstas no se mantienen una vez terminado el vínculo. En cuanto a la participación comunitaria el Caif parece no lograr modificar pautas de conductas del relacionamiento de las familias con la comunidad. Las madres que ya presentaban predisposición o hábitos de participación son quienes siguen haciéndolo luego de pasar por el Caif.

### Educación

A nivel general tienen una concepción de que asistir a un centro educativo es importante aunque los motivos difieren de acuerdo a la entrevistada. En algunos casos se resalta más la educación y la socialización del niño y en otros casos como un lugar para que jueguen, se distraigan y para que los cuiden por un par de horas.

Una de las entrevistadas comenta que antes de comenzar a asistir al centro las expectativas eran de que Caif le cuidaría a sus hijos. Pero luego de asistir cambian su concepción, aunque parecen no modificar ciertas pautas de conductas si bien les queda claro que es lo "deben" hacer y que no.

*"Yo sé muchas de las cosas que se tienen que hacer, pero de saber al hacer hay una diferencia, a veces es difícil." (Entrevista 22, madre, 2010, p. 11.)*

La mayoría de las madres no juegan con los niños. En cuanto al espacio para jugar, muchas expresan que sus hijos tienen un espacio en sus casas donde pueden hacerlo, aunque en algunos casos debido a las dimensiones de su casa el espacio puede ser el comedor.

*"Antes en la otra casa tenían un cuarto solo y entonces usaban el comedor para jugar, pero acá juegan en su cuarto porque ya lo agarraron como hábito. A veces cuando está lindo salen al patio." (Entrevista 21, madre, 2010, p. 13.)*

En otros casos el Caif parece influir en la importancia atribuida al compartir más tiempo con sus hijos, ya sea para las tareas domiciliarias de la escuela o un espacio para educarlos en su propia casa como ser a través del juego, o que los niños tengan su propio espacio para jugar. El problema que

muchos plantean es que si bien les gustaría darle otras comodidades en cuanto al espacio dentro de su casa, la dimensión o la precariedad de algunas instalaciones no lo permite.

Por lo tanto en esta área el Caif parece tener repercusión en la percepción de los padres sobre la educación y las pautas de conductas que debería realizar pero que luego no desarrollan generalmente por falta de recursos o tiempo.

### Familia

#### *Autonomía, límites y derecho de los niños*

La capacidad de los padres para visualizar, aceptar y valorar los aspectos propios, distinguibles, originales de sus hijos y percibir sus permanentes cambios en relación a sus recursos, emociones y necesidades, tiene incidencia en el desarrollo y autonomía del niño. En este sentido observamos que las madres reconocen a sus hijos como un ser con deseos propios diferentes a los de ellas. Esta concepción ha sido reforzada por su pasaje por el centro Caif. Si bien reconocen lo que el niño ya es capaz de hacer, el principal problema planteado es que en muchas situaciones les es costoso establecer los límites.

*"yo lo acuesto en su cama pero él de noche siempre espera que yo me duerma y se pasa para mi cama [...] se despierta a la madrugada y quiere que le prenda la tele y yo estoy muerta de cansancio, no me deja descansar [...] sino hace berrinches..." (Entrevista 22, madre, 2010, p. 3.)*

En las madres entrevistadas logramos observar que la respuesta punitiva ante la desobediencia es más frecuente que ante la negativa a comer.

*"Por lo general se trata de explicarles y sino, si hay que explicarles muchas veces y siguen... le damos alguna palmada." (Entrevista 21, madre, 2010, p. 14.)*

Al igual que en respuestas anteriores las madres muestran conocer qué es lo que desde Caif se ve bien o mal a la hora de criar a sus hijos, por lo que a veces en sus respuestas tratan de evitar ciertas palabras como "pegar" o buscan presentar justificaciones cuando insinúan ese tipo de respuestas a sus hijos.

#### *Equidad de género*

La equidad de género dentro de las familias las pudimos observar más claramente en aquellas familias que contaban con padre y madre. En las otras lo pudimos observar a través de la actitud de las madres respecto a sus hijas mujeres e hijos varones.

Las decisiones en relación a salud, educación y alimentación son tomadas por las madres. El padre participa en aquellas decisiones que en la familia se consideran de mayor importancia o urgencia.

*"Por lo general hay muchas decisiones que las tomo yo porque no puedo llamarlo u él al trabajo para preguntarle a cada rato por cosas que no son urgentes." (Entrevista 21, madre, 2010, p. 15.)*

Esta diferencia podría estar ligada a formas culturalmente aceptadas de distribución de funciones familiares que adjudican a la mujer tareas ligadas a la resolución de aspectos cotidianos de la crianza en tanto el hombre participa en decisiones más genéricas. A pesar del pasaje por Caif esta distribución de tareas o este tipo de prácticas se mantienen.

#### *Salud y Nutrición*

La relación que los sujetos tienen con su propio cuerpo y el cuerpo de sus hijos está mediada por la educación y también por las organizaciones de asistencia social y de salud a las cuales están vinculados. Los niños o adolescentes llevan estilos de vida más saludables que sus padres debido esta vinculación. La alimentación es una de las esferas de mayor importancia en la infancia. Comer implica el aporte de nutrientes básicos para el crecimiento además de ser una de las formas de relacionamiento entre madre e hijo.

Las madres priorizan aspectos de sanidad vinculados a los controles médicos periódicos. Prestan gran importancia a este aspecto en sus hijos. En cuanto a la salud nutricional parecen no mantener una dieta balanceada.

En cuanto a la salud física en algunos casos a las madres no les gusta realizar deportes pero a sus hijos sí.

*"No hago ejercicio porque no tengo tiempo y además no me motiva. A mi hijo [17 años] le encanta."  
(Entrevista 22. madre, 2010, p. 2.)*

Igualmente consideran que es bueno realizar deportes pero no es una prioridad dentro de sus vidas. La actividad física en los niños o adolescentes parece estar asociada a su edad, en la cual el juego o deporte es importante en su vida diaria. Es una forma de relacionarse con sus pares. En los casos con niños en edad escolar o adolescentes en edad liceal el realizar ejercicios también está vinculado a la institución educativa a la cual asisten.

En conclusión luego de finalizado el vínculo con la institución las madres parecen haber tomado conciencia de las pautas de conducta que el Caif les quería transmitir pero al momento de ponerlas en práctica no les resulta fácil o en algunos casos ni siquiera se cuestionan cómo actuar, lo siguen haciendo de la misma forma que antes de haber sido beneficiarias del programa. Muchas de las familias que en principio parecen haber internalizado las pautas del centro, cuando observamos su situación antes o mientras concurrían al mismo, parece ser que ya tenían incorporadas esas pautas de conductas.

## 6. CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo era evaluar en una política social concreta si existían razones para poder afirmar que las políticas sociales tienden a generar identidades “tuteladas”. En tal sentido partimos de las apreciaciones que Silvia Duschatzky y otros realizan en el libro “Tutelados y asistidos” donde se vierten apreciaciones generales sobre las políticas en Latino América. Sin embargo el análisis que allí se realiza era un análisis que podríamos llamar “semiótico”, es decir, se deducen ciertas conclusiones luego de realizar una serie de consideraciones más o menos abstractas sobre la relación entre políticas sociales y beneficiarios. Éste análisis parece plausible al considerarse, por ejemplo, la descripción que hace Bauman de ciertas características propias de el actual desarrollo de nuestra cultura.

Sin embargo aquí queríamos ver si esas apreciaciones podrían sostenerse al evaluarse un caso de aplicación de una política social concreta. Se eligió el plan Caif por considerar que las pretensiones del mismo son actuar sobre las conductas de los individuos, ayudando a internalizar algunas pautas de conducta. Por lo tanto esta política social tiene la pretensión de aportar herramientas para el desarrollo de una cierta autonomía en la vivencia de la ciudadanía, lo que la hace pertinente utilizarla a los efectos del estudio planteado.

A partir de los datos recogidos, se puede concluir que efectivamente no hay logros significativos en cuanto a esas pretensiones del Plan Caif, lo que posibilita afirmar que dicha política social puede encuadrarse, sin demasiados problemas, dentro de las políticas sociales que generan identidades “tuteladas”. Más allá de que no existen evaluaciones concretas respecto de las conductas de los beneficiarios una vez que dejan esta condición, la investigación permitió ver que quienes continúan con ciertas pautas de conducta una vez terminada la relación con el Centro Caif, es porque ya tenían esas pautas de conducta incorporadas antes de entrar en relación con el Centro.

Sin duda que la hipótesis de que la falta de internalización podía verse en la no adecuación de las conductas de los individuos a las pautas transmitidas por los centros Caif, no resultó del todo adecuada. Pero entonces se nos plantea cómo entender cabalmente la relación de los beneficiarios y el centro. Por un lado puede aparecer como totalmente instrumental: los individuos cumplen con las pautas de conducta esperada en tanto dura la relación con el Centro, a fin de poder obtener los beneficios que de allí se derivan. Por otro lado podríamos también pensar que más que mera instrumentalidad podríamos encontrarnos con condiciones macroestructurales que hacen que una vez que termina la relación con el centro los individuos deben priorizar otras estrategias y no las pautas aprendidas en el Centro. Una u otra opción nos devolvería a la idea de que este tipo de política termina por generar identidades no autónomas, en la medida en que ciertas dimensiones de la ciudadanía sólo pueden vivirse siendo beneficiario de dicha política social. De una u otra manera nos encontramos con criterios de tutelaje derivados de la aplicación de esta política social. De todas maneras, no hay que olvidar que este estudio era de carácter exploratorio y se requieren otros estudios a largo plazo y que abarquen un conjunto diverso de políticas sociales para realizar conclusiones claras sobre la profundidad y la generalidad de las afirmaciones aquí vertidas.

Las afirmaciones realizadas surgen de analizar distintos aspectos en relación a esta política social: la incidencia de la focalización, las derivaciones de los modos de evaluaciones del plan Caif, lo que hace específicamente a la internalización, lo que refiere a la posibilidad de los individuos de generar espacios de autonomía para la satisfacción de las diferentes niveles de su ciudadanía y, por último,



cómo se vincula el problema de la ciudadanía y de las condiciones estructurales donde ella puede ejercerse.

En lo que sigue se realizará un tratamiento de cada uno de esos aspectos, que como se verá se encuentran estrechamente relacionados, para clarificar las conclusiones ya presentadas.

### Focalización

Respecto de este punto, lo primero que llama la atención es que de las entrevistas a los técnicos se desprende que el Plan no exige, en su operativa o en su evaluación, la restricción del carácter de beneficiario del programa sólo a aquellas familias que, en las definiciones del programa, conforman la población objetivo. Esto permite que ingresen como beneficiarios individuos de una capa social más alta y, por lo tanto, con perfiles educativos y comportamentales diferentes de los esperados en la población objetivo, lo que podría dar una falsa imagen de los resultados. Esto se ve agravado en la modalidad semanal donde no se concurre al hogar de las familias a convocarlas, dando lugar a que se acerquen aquellas familias que no presentan situaciones de exclusión y que, coherente con eso, tienen mejores condiciones socioeconómicas y educativas que el público objetivo para el que originalmente estaba pensado este instrumento.

La focalización en la modalidad diaria y en la modalidad semanal presenta diferencias, aunque de todas maneras en ambos casos hay dificultades para que la focalización se cumpla eficientemente. Así no sólo los “efectos” de esta política social pueden leerse como consiguiendo lo que es ya una propiedad de la población que dejan ingresar (de mejor nivel económico y cultural y por lo tanto con ciertas pautas de conducta en la relación familia-niño), sino que además esto puede agravar la distancia entre estos sectores y los más carenciados a los que la implementación llega inadecuadamente o no llega.

Aún quedan por hacer estudios empíricos sobre la manera en que la focalización de las políticas sociales, consideradas a largo plazo, termina por generar lazos negativos donde ciertos sectores sociales se autoadecúan a lo esperado como formas de ser beneficiarios, sacando más provecho de eso que de obtener cierta autonomía a la hora de satisfacer su acceso a ciertos bienes sociales. En dichos estudios debería jugar un papel importante la manera en que las distintas políticas se llevan adelante y no solo las pretensiones de la misma. Esto serviría tanto para especificar el supuesto papel negativo de la focalización prolongada, como para mostrar la manera en que, en la práctica, los diferentes grupos sociales se apropian de ciertos bienes sociales.

La exigencia de la Secretaría Ejecutiva del Plan Caif centrada en la estricta observancia de los aspectos administrativo-económicos, ligados al número exigido de niños y la rendición de cuentas de los gastos, favorece distorsiones a la focalización en de la cualificación de los beneficiarios. De esta manera surge un espacio de posibilidad tanto para que los centros funciones como forma de mantener una fuente laboral –antes que como forma de una herramienta social- como para que los centros extiendan los beneficios a otros sectores sociales afín de poder cumplir con llevarlos a los más carenciados (por ejemplo cuando en una cierta zona la población objetivo es muy pequeña para poder sostener numéricamente el funcionamiento del centro). Faltarían estudios poder determinar en qué medida esos sectores menos vulnerables (respecto de la población objetivo) requieren o no de la asistencia que brinda el Plan.

Más allá de las consecuencias que pueda traer la implementación del Plan Caif y de la adecuación con las pautas sancionadas como objetivos del plan, lo que importa aquí es que la incapacidad del Plan para efectuar correctamente la focalización que pretende y que pueden estar afectando las evaluaciones sobre el impacto de los centros en la comunidad y del Plan en general. Podría ocurrir

que los resultados no supusieran efectividad, sino que se debieran a estar tratando con una población diferente de la que se supone que debe integrar el sistema de beneficiarios.

Faltan, sin duda, replanteos por parte del Caif de la manera de evaluar su impacto en los individuos y en las familias, dado que no hay ninguna forma de seguimiento una vez que se abandona la relación con el centro.

### Evaluación de CAIF

A la falta de una evaluación post relación con el centro se suma la carencia de una adecuada evaluación de la población que ingresa. Así este estudio ha encontrado que aquellos que mantenían las conductas que el centro esperaba transmitir lo hacían porque ya las poseían antes de ingresar como beneficiarios.

Teniendo en cuenta esto, es posible afirmar que no es seguro que el programa cumpla con los objetivos para los que fue previsto. Esto no significa la ausencia de logros, pero las evaluaciones que realiza de sus tarea ponen en entredicho la capacidad de transformación operada sobre la subjetividad de los individuos. Se requiere no sólo una definición de la supuesta población que se busca, sino una correcta descripción de la población con la que efectivamente se cuenta. Asimismo, se requiere de formas adecuadas de evaluar ese impacto tanto a corto, mediano o largo plazo.

No corresponde aquí entrar en consideraciones sobre la motivación respecto de estas carencias en las evaluaciones que el plan tiene respecto de sus objetivos. Pero sí corresponde señalar que repercuten en la percepción de la adecuación o no de su accionar. Un estudio más general debiera preguntarse por la manera en que las políticas sociales incorporan herramientas para medir su acción en escalas temporales de diferente duración como forma de mejorar la evaluación de su papel en la transformación social.

### Internalización

Respecto de la internalización el hallazgo principal es que el centro Caif funciona como un reforzador de ciertas pautas y valores, pero no actúa como un espacio de internalización de las mismas. Dicho de otra manera, no logra modificar la conducta de quienes ya no traen adquiridas las pautas y los valores que el centro intenta difundir.

Sin duda un análisis más general debiera preguntarse en qué medida las políticas sociales tienen este papel transformador, vía internalización de pautas y valores, o si se transforman en meros reforzadores de adquisiciones previas. Tanto aquí como en relación a las políticas sociales en general queda por saber si se trata de un problema meramente de tiempo en el que los sujetos permanecen en contacto con la institución, si tiene que ver con algún grado de inadecuación de las herramientas educativas que emplea, o si es atribuible a otras causas.

Existen razones que no son concluyentes pero que habilitan a pensar que aquellos que no hacen suyas las pautas y valores del centro, y que sin embargo mantienen cierto discurso de adecuación durante su condición de beneficiarios, mantienen una relación instrumental con el Plan. Para realizar afirmaciones fuertes es necesario saber qué pasa respecto de cada contexto familiar. Si las condiciones iniciales de los beneficiarios son diferentes cabe preguntarse si continuar con las pautas y valores motivados por el centro es un asunto de mera voluntad o si la continuación con esas pautas y valores se ve imposibilitada por condiciones macroestructurales. Lo que está en juego, en todo caso, es la capacidad de los distintos programas de las políticas sociales para establecer individuos autónomos, capaz de satisfacer por sí mismos las diferentes dimensiones de la

ciudadanía, accediendo por sí a su participación de los bienes sociales. La internalización sería un indicador de la generación de individuos autónomos porque ya no necesitarían de la organización para reproducir esas pautas.

De todas formas habría que evitar asociar lo que aquí se presenta como no internalización (no seguimiento de pautas y valores del plan luego de abandonar la relación con el centro) con la idea de que esto es igual a individuos dependientes. Podríamos todavía preguntarnos en qué medida las pautas y valores propuestos por el Caif (o en general por los distintos planes de las políticas sociales) son adecuados a las condiciones y contextos donde se desarrolla la vida de los individuos que se focaliza como objetivo de dichas políticas.

### Dependencia y tutela

Según los datos obtenidos parece adecuado señalar que el funcionamiento del programa, en particular la falta de articulación con otros programas sociales, facilita la relación instrumental con el centro en la medida en que es a través de él que se obtienen algunos beneficios (alimentos, cuidado de los niños, etc.) que las familias no están en condiciones de asegurarse por sí mismas. Es posible entonces pensar que la participación como beneficiarios de políticas sociales se vuelve un modo de vida para algunos sectores sociales.

Se requieren análisis de largo plazo y que involucren diversas políticas sociales para poder determinar si un conjunto de personas aparece así etiquetada como “los pobres” y si además ellos se visualizan a sí mismos de la manera en que los programas sociales producen los recortes de esa población. Es decir, harían falta estudios más generales y de largo plazo para determinar en qué medida la instrumentalidad en la relación con las políticas sociales –de constatarse- se vuelve una adecuación a las catalogaciones que desde el Estado se hace de ciertos sectores sociales.

Con los datos obtenidos es posible pensar que un cierto sector de la ciudadanía queda prisionera del ámbito estatal para satisfacer ciertas dimensiones de la ciudadanía y acceder a ciertos bienes sociales (educación, alimentos, etc.). Por lo tanto es posible pensar que los programas pueden generar individuos agradecidos y dependientes de la tutela del Estado, aunque para afirmar esto se necesitarían estudios a largo plazo. Lo único que podemos comprobar en nuestro estudio es que la relación instrumental del sujeto respecto del programa es una relación no descartable.

### Ciudadanía y problemas estructurales

Este programa si bien intenta generar cambios en los individuos en ciertas dimensiones de su ciudadanía a través de la modificación de sus pautas de conductas, no lo puede lograr en su totalidad ya que no apunta a solucionar problemas estructurales que determinan las condiciones de vida de esos individuos.

Los beneficiarios retienen la información transmitida por el Caif sobre lo que “deben hacer” en ciertas situaciones de la vida cotidiana pero no logran adquirir definitivamente esas conductas debido a que no tienen las condiciones como para poder hacerlo. Por ejemplo no pueden mantener cierto tipo de dieta balanceada cuando a veces no cuentan con trabajo o su ingreso no les es suficiente para poder hacerlo.

Por lo tanto esto implica a un conjunto de políticas sociales que cambien las condiciones estructurales de los individuos, para que luego programas como el Caif puedan lograr sus efectos sobre los individuos. Es claro que en los límites restringidos en los que este programa pretende actuar, no parece haber cambios sustanciales. En aquellos individuos que parecen lograrse cambios

mientras son beneficiarios y luego que terminan de serlo vuelven a las condiciones iniciales podemos pensar que una vez que dejan de ser beneficiarios pierden el acceso a los bienes sociales que el plan les proporcionaba.

Entonces parte del problema de generar individuos autónomos es que estos programas deberían ir acompañados de otras políticas sociales para poder generar en los sujetos la posibilidad de generar autonomía. El problema radica en saber si las distintas políticas sociales resultan agentes transformadores o si sólo son paliativos a funcionamiento inadecuados de los aspectos macro-estructurales que impiden la erradicación de la pobreza.

En la medida que las condiciones estructurales no estén solucionadas, es posible que se genere a largo plazo individuos dependientes y tutelados, porque es la única forma de que cierta parte de la población pueda ejercer alguno de los derechos implicados en el concepto de ciudadanía. No se puede generar una ciudadanía responsable si a los sujetos, más allá de reconocérseles su derecho y su "responsabilidad", no se les generan las condiciones sociales para poder ejercerla.

## 7. BIBLIOGRAFIA

### Libros

- Bauman, Zygmunt. *Modernidad Líquida*. Argentina: FCE, 2004.
- Berger, P. y T. Luckman. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu, 1991.
- Becker, Gary. *El Capital Humano*. Madrid: Alianza, 1983.
- Duschatzky, Silvia, *et al.* *Tutelados y Asistidos*. Buenos Aires: Paidós, 2008.
- Fassler, Clara. *Políticas de inclusión social*. Montevideo: Trilce, 2007.
- Goffman, Erving. *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Madrid: Amorrortu, 1987.
- Gras, Estela, *et al.* *Crisis y Ajuste Estructural*. Buenos Aires: Espacio, 1994.
- Herrera, M. y P. Castón. *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel, 2003.
- Habermas, Jürgen. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta, 1998.
- Marshall, T.H.. *Ciudadanía, Clase Social e Status*. Río de Janeiro: Zahar, 1967.
- Stake, R.E.. *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata, 2005.
- Tarres, L. M.. *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: FLACSO, 2001.
- Vallés, M.. *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis, 1997.

### Artículos

CAIF – INFAMILIA. *Informe de seguimiento y evaluación del “Modelo de atención para niños menores de 4 años y sus familias”*. Informe Analítico Nro. 3, Agosto 2006. [citado 19 Mayo 2007] Disponible en internet <http://www.infamilia.gub.uy>

CEPAL. *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad*. 2006.

CLAEH. *Primera evaluación intermedia, subcomponente 1.1*, “modelo integral para los niños menores de 4 años y sus familias”. Montevideo: CLAEH, 2007.

Elisa Sanguinetti. *Abordaje en el Hogar*. Material para los centros CAIF – INAU. Montevideo: Plan Caif, sin fecha.

INAME / Secretaría Ejecutiva Del Plan Caif. *“Modelo integral para niños menores de 4 años y sus familias”*, Programa integral de intervención desde la concepción hasta los 3 años. Montevideo: Plan Caif, 2004.

Infamilia. *Acciones dirigidas a la primera infancia*, Centros Caif. [citado 28 Enero 2010] Disponible en internet <http://www.infamilia.gub.uy/gxpsites/hgxpp001.aspx?1,7,70,O,S,0,MNU;E;42;3;20;1;MNU>

Infamilia. Infamilia en el territorio. [citado 15 Enero 2010] Disponible en internet <http://www.infamilia.gub.uy/gxpfiles/areas.html>

Kymlicka, Will, y N. Wayne. *El retorno del ciudadano*. Revista Agora, No 7, año 3; Buenos Aires.

Midaglia y Antía. *La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?*, en Revista Uruguaya de Ciencia Política Nº 16. Instituto de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República, 2007, Montevideo.