



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



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

Inserción Institucional del Plan CAIF: implicancias de su
Vínculo con INAU a partir del Año 2008

Stella Maris Hansen Ortega
Tutora: Sandra Leopold

Este mundo, que ofrece el banquete a todos y cierra la puerta en las narices de tantos es, al mismo tiempo, igualador y desigual: igualador en las ideas y en las costumbres que impone, y desigual en las oportunidades que brinda.

(Eduardo Galeano, 2015, p.15)

Agradecimientos

Es inmensa la gratitud que siento al culminar este proceso de formación profesional que emprendí con sueños y expectativas diferentes a las que hoy están presentes, pero que de ninguna manera son atenuadas, sino que por el contrario se han transformado a través de nuevas orientaciones que la madurez ha provisto para este momento de la vida y que creo, fortalecerá el ejercicio crítico y ético de mi profesión.

Agradezco a Sandra Leopold, mi tutora, que, con ánimo, gracia y generosidad, ha iluminado este trabajo con su vasto conocimiento, propiciado a través de su humildad, un escenario que convirtió aspectos complejos de la temática en asuntos que juntas pudimos comprender.

A mi familia, que fue un pilar importante en este recorrido académico, en especial a mi esposo que, con su constante apoyo, siempre me impulsó a extenderme más allá de las posibilidades que tuvimos, presentándome desafíos y facilitando mis jornadas de estudio a través de su generoso soporte integral. Gracias a mi padre, por apoyarme en diferentes instancias, por cada palabra de aliento, por cada conversación que enriqueció y aportó sentido a los tantos textos leídos, por compartir conmigo la pasión de creer en la importancia de tomar postura frente a las injusticias sociales, entendiendo esta profesión como un pequeñísimo aporte.

Gracias a Felipe y a Renzo, que desde que llegaron a este mundo, me inspiraron sin saberlo y no dejaron de darme alegrías y fuerzas para seguir adelante, luchando por mis sueños.

Gracias a mis compañeras/os de Facultad, quienes enriquecieron trabajos, miradas, conceptos, con los cuales compartí días y noches de estudio, de risas, de llantos y de intercambio de experiencias. Virginia, Florencia, Sandra, Laura, Alexandra y José María, gracias.

Agradecida a la Udelar, por la posibilidad de formarme profesionalmente de forma gratuita junto a los docentes académicos de mejor nivel del país.

Y, sobre todo, mi gratitud y reconocimiento al Dios que me creó.

Glosario de siglas

ANEP Administración Nacional de Educación Pública

BID Banco Interamericano de Desarrollo

BPS Banco de Previsión Social

CAIF Centros de Atención a la Infancia y la Familia

CLAEH El Centro Latinoamericano de Economía Humana

ENIA Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia

FISE Fondo de Inversión Social de Emergencia

GPSI Gasto Público Social dirigido a la Infancia

INAME Instituto Nacional del Menor

INAU Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay

INDA Instituto Nacional de Alimentación

Infamilia Dirección de Infancia, Adolescencia y Familia

INJU Instituto Nacional de la Juventud

MEC Ministerio de Educación y Cultura

MIDES Ministerio de Desarrollo Social

MRREE Ministerio de Relaciones Exteriores

MSP Ministerio de Salud Pública

MTSS Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

OPP Oficina de Planeamiento y Presupuesto

OSC Organizaciones de la Sociedad Civil

PAE Programa de Alimentación Escolar

PANES Programa Ingreso Ciudadano del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social

PBI Producto Bruto Interno

PIIAFRS Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social

PIOD Programa de Identificación y Optimización de la Demanda

PNUD El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PPI Coordinación de Políticas de Primera Infancia

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Resumen

El presente documento constituye la monografía final de grado de la Licenciatura de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

La monografía procura explorar los posibles cambios de orientación asumidos por el Plan CAIF en la gestión de los Centros de Atención a la Infancia y la Familia, a partir de su inscripción institucional exclusiva en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), en 2008.

El Plan CAIF da un giro a su inserción institucional en Infamilia – MIDES – INAU, pasando a depender exclusivamente de INAU, en el mismo año que se sanciona la Ley General de Educación (2008).

Para cumplir con los propósitos de la investigación, se trabajó en la identificación y análisis de documentos institucionales relevantes, que operaron como fuentes secundarias: documentos institucionales que comprenden las evaluaciones realizadas en diversos momentos del desarrollo del Plan, entre los años 1988 y 2013. También se realizaron tres entrevistas a informantes calificados, en el período comprendido entre mayo y junio de 2021, que resultaron seleccionados por su conocimiento de la temática.

Se aprecia relevante destacar desde los documentos oficiales publicados por el Plan, el escaso material específico encontrado sobre este cambio de orientación a partir del año 2008. Por este motivo, la información que compartieron los entrevistados fue fundamental para la evaluación del alcance y las consecuencias que tuvieron los cambios institucionales en la organización y orientación del Plan. Según la opinión de los expertos, la incorporación al INAU, bajo la órbita del MIDES, formaron parte del desarrollo del Plan, en relación con la expansión de la matriz de protección social impulsada por el gobierno en ese período.

Los principales resultados de la investigación permiten constatar que la inserción institucional del Plan desde su creación, ha presentado múltiples variantes tanto en lo referente a la composición

organizacional como a la dependencia jerárquica institucional. En el marco de estas variantes, particularmente, la Secretaría Ejecutiva (encargada de la gestión del Plan), presentará una capacidad mayor o menor de competencia y posibilidad de gestión; esto fluctuará también en función del presupuesto que se le adjudicará en cada momento. Sobre las repercusiones específicas de la inserción institucional en el año que compete al presente trabajo, los hallazgos son menos de los que se esperaba al inicio de la investigación, acaparando todas las miradas la reconversión de los convenios de Modalidad Semanal a Modalidad Diaria, que se comenzó a ejecutar en el año 2007 con fondos del INAU.

Palabras claves: CAIF – INAU – Institución – Inserción.

Tabla de contenido

	Página
Introducción	9
Capítulo I	15
Aproximación a la construcción social de la infancia	
<i>Breve reseña de la construcción sociohistórica de la infancia en el Uruguay moderno</i>	
<i>Algunas consideraciones de la Primera Infancia en el contexto socio cultural</i>	18
<i>Caracterización de la Primera Infancia en las políticas sociales desarrolladas por el Estado uruguayo</i>	20
Capítulo II	26
Plan CAIF	
<i>El Plan CAIF desde su propia perspectiva</i>	
<i>Objetivos y modalidades de atención</i>	32
<i>Caracterización de la población asistida</i>	34
Capítulo III	37
Variantes que se producen: organizativas, de formulación y su modalidad de atención. Los datos brindados por Plan	
Identificación de variantes en la organización y gestión del Plan en el período 2006-2010 a partir de la voz de los entrevistados	39
<i>Plan CAIF y su Vinculación con Infamilia</i>	
<i>Primera Infancia en Agenda</i>	41
<i>El Plan y su Vinculación Institucional</i>	44
Capítulo IV	50
Consideraciones Finales	
Referencias	54
Anexos	58

Introducción

El presente documento constituye la monografía final de grado de la Licenciatura de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

El tema de la monografía consiste en la identificación de las variantes en la organización y gestión de los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF), para explorar así, el posible cambio de orientación que pudo haber presentado el mismo, al inscribirse su inserción institucional exclusiva en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), a partir del año 2008.

Se busca responder a lo largo del trabajo a la interrogante central acerca de si se producen modificaciones de orientación en el Plan CAIF una vez que finaliza en julio de 2008 su vinculación con la Dirección de Infancia, Adolescencia y Familia (Infamilia) que fuera parte del Ministerio de Desarrollo Social.¹ En caso afirmativo, se procura explorar, qué carácter y alcance tienen esas modificaciones.

Se consideran dos aspectos relevantes para el Trabajo Social en el presente documento. Uno es que teniendo en cuenta que la pobreza infantil es expresión de la cuestión social, el campo de la Primera Infancia es un espacio privilegiado para la investigación debido a que esta etapa vital posibilita la intervención desde la promoción de los derechos del niño/a, la protección de su integridad y la prevención. Otro es la contextualización social, histórica e institucional de los programas y los consecuentes planes que el Estado gestiona, crea y presupuesta, los que evidencian la prioridad que éste le adjudica a la Primera Infancia.

¹ El programa INFAMILIA fue aprobado en el año 2002 y comenzó a ejecutarse principios del 2004. En ese período se llamó Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo (PIIAF). A partir de 2005 se produce una fuerte reestructuración del programa, y comienza un nuevo período de ejecución cambiando el nombre por INFAMILIA. Ejecutó el Programa de Apoyo a la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) que estuvo financiado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la correspondiente contrapartida del Gobierno Nacional. En el marco de este Programa, la Dirección Nacional Infamilia, tuvo como objetivo, apoyar el Plan de Acción 2010-2015 de la ENIA, para contribuir así, a mejorar las condiciones de vida de niños/as, adolescentes y sus familias, especialmente de aquellos que viven en condiciones de mayor vulnerabilidad social. Su accionar se llevó adelante hasta el año 2010.

El Plan CAIF da un giro a su inserción institucional, pasando a depender exclusivamente de INAU, en el mismo año que se sanciona la Ley General de Educación (2008). Ambos acontecimientos fueron relevantes para el Trabajo Social en esta área de intervención. El objetivo general, es identificar y analizar la inscripción única de referencia institucional del Plan CAIF bajo la exclusiva órbita del INAU a partir del año 2008. Como objetivos específicos se plantearon: explorar los posibles cambios en la gestión y la organización del Plan e indagar cómo ha sido ese proceso.

Para cumplir con los propósitos planteados se trabajó con base en la identificación y análisis de documentos relevantes, con fuentes secundarias: documentos institucionales que comprenden las evaluaciones realizadas en diversos momentos del desarrollo del Plan, entre los años 1988 y 2013. Las fuentes secundarias seleccionadas incluyeron documentos que contienen datos publicados por organismos públicos, investigaciones e informes publicados en libros y documentos que refieren a la organización y gestión del Plan. El criterio de selección del material fue la pertenencia del mismo al área de interés de la presente investigación.²

El estudio realizado también apeló a fuentes primarias. Se realizaron tres entrevistas a informantes calificados en el período comprendido entre mayo y junio de 2021, que resultaron seleccionados por su conocimiento y dominio del tema y aportan a la presente monografía junto a la información secundaria considerada.³

Puede decirse que resulta imperativa la consideración de la Primera Infancia como etapa fundamental de inversión en políticas públicas. En el artículo 4 de la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, se establece que los Estados deberían invertir la mayor cantidad de recursos disponibles debido a que depende del desarrollo de las políticas públicas, el ejercicio efectivo de los derechos, aunque se encuentra una gran dificultad para cuantificar y consensuar el concepto de: “mayor cantidad de recursos disponibles”. Sobre los argumentos teóricos de la

² Algunos de los documentos que describen y analizan estos diferentes aspectos se encuentran en el Anexo II del presente documento.

³ La pauta de entrevista se encuentra en el Anexo I.

importancia de invertir en políticas para la Primera Infancia, puede considerarse que son períodos vitales en los que se desarrollan diversos procesos neurofisiológicos, psicosociales y evolutivos significativos para la vida del ser humano. Especialmente en la Primera Infancia, considerada una “ventana de oportunidad”, debido a que en esta etapa se experimentan los grados más altos de desarrollo cerebral a través de las posibilidades que da el entorno. (Plan Nacional de Primera Infancia y Adolescencia [PNPIA] 2016-2020)

Siguiendo el mismo orden, hay razones de carácter político para realizar una fuerte inversión social en esta etapa de la vida, entendiendo, que desde la política pública se fundamenta la construcción de la ciudadanía que permite el ejercicio de los derechos, propiciando una democracia estable y una sociedad cohesionada. (PNPIA, 2016-2020)

Es dentro de una coyuntura social específica, relacionada a una situación histórica en la que, al romperse los equilibrios previos del orden social, el poder político enfrenta la necesidad de nuevas opciones de reconstrucción o de adaptarse a las nuevas circunstancias. En este sentido, la presente monografía considera la interrupción de las figuras político- partidarias tradicionales al frente del gobierno en Uruguay. Es así como este trabajo está enmarcado en el primer período de gobierno del Frente Amplio 2005 - 2010, abordando problemáticas sociales complejas, como consecuencia de la crisis del 2002.

En este marco, entre agosto y octubre de 2008, el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia⁴, convocó a un espacio de discusión que definiera los objetivos nacionales y los lineamientos estratégicos para orientar el diseño y la formulación de políticas públicas hacia

⁴ El Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia fue un espacio de coordinación de políticas públicas en la materia en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. En 2008, el CCE convocó a la realización de un proceso de discusión (que tuvo lugar entre agosto y octubre) en que se definieran objetivos nacionales y lineamientos estratégicos, lo que permitió orientar el diseño y la formulación de políticas públicas orientadas a la infancia y la adolescencia para los próximos 20 años a partir de la fecha. Su abordaje está basado en la normativa internacional sobre derechos de niños/as y adolescentes y en especial aquellos contenidos en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, ratificada por Uruguay. Lo integran diversos representantes ministeriales, incluyendo al Ministerio de Desarrollo Social, de Salud Pública, de Educación y Cultura. Además, forman parte representantes de los Consejos de Educación Primaria, Secundaria y Técnico Profesional, así como del Instituto del Niño y el Adolescente y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Además, cuentan con participación de organizaciones de la sociedad civil y con el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay. (ENIA, 2010-2030)

la infancia y la adolescencia, más allá de lo coyuntural y de cara a los próximos 20 años. Su abordaje se funda sobre la consideración de la normativa internacional sobre los derechos de los niños y los adolescentes, en particular los que se mencionan en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, que Uruguay ratificó el 20 de noviembre de 1989. Es notorio que el proceso de discusión de la ENIA⁵ 2010-2030, contó con el respaldo y aval de la Presidencia de la República, el apoyo del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay y la participación de múltiples actores públicos y privados. Es así como Uruguay se comprometió con metas definidas a ser alcanzadas en 2015, en el marco de los Objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas y que en el año 2010. En este marco la ENIA, incluye varias de estas metas realizando una proyección en su ejecución al 2030. (Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia [ENIA], 2010-2030)

Además, es reconocido el hecho que los derechos operan como habilitantes para el ejercicio de la ciudadanía, que estos se efectivicen, supone recursos que se dispongan para ello, y esto supone una inversión de recursos económicos en políticas sociales. No puede dejarse de lado el contexto político del año 2008, donde un gobierno progresista hace su debut, generando gran repercusión a nivel de la implementación de nuevas políticas sociales, dentro de lo que se destaca la creación del Ministerio de Desarrollo Social (2005), lo que tendrá un impacto en el presente análisis.

⁵ En 2008, el CCE convocó a la realización de un proceso de discusión (que tuvo lugar entre agosto y octubre) en que se definieron objetivos a nivel nacional, que permitieran orientar el diseño y la formulación de políticas públicas orientadas a la infancia y la adolescencia en los sucesivos 20 años. El proceso de discusión de la ENIA 2010-2030 contó con el aval de la Presidencia de la República y el apoyo del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay, además de la participación de múltiples actores públicos y privados. La coordinación técnica fue realizada por una Secretaría Ejecutiva, integrada por técnicos de los organismos que conforman el CCE, del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay y de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ANONG). El Programa Infamilia fue el encargado de la coordinación durante el proceso. La metodología utilizada permitió recoger la opinión de niños/as y adolescentes en todo el territorio nacional a través de tres modalidades: una fue una encuesta nacional representativa de niños/as de 10 a 12 años y adolescentes de 13 a 17 que asistían a centros de estudio o que hacían parte de programas a cargo de distintas organizaciones de la sociedad civil, con una muestra de 930 casos. Además, 20 actividades lúdico-recreativas realizadas en diversos puntos del país en las que participaron 3456 niños/as y adolescentes y una consulta cualitativa realizada a través del juego “Opino y Vale” durante la realización de las actividades lúdico-recreativas antes mencionadas, que permitió recoger la opinión de 711 niños/as y adolescentes. (ENIA, 2010-2030)

De acuerdo a diversos estudios, se constata que en la infancia se producen los mayores rendimientos de la inversión social. Invertir en salud, nutrición, educación y protección social beneficia directamente a los niños/as, así como también al resto de la sociedad. (PNPIA, 2016-2020)

El texto está organizado en cuatro capítulos.

En el primer capítulo se profundiza en la definición y la contextualización de la Primera Infancia a través de diferentes autores que aportan datos y definiciones relevantes, desde la perspectiva de la consideración de esta etapa como una construcción socio-histórica.

En el segundo capítulo se presenta el Plan CAIF, se mencionan aspectos de su historia y su organización institucional, así como de sus relaciones interinstitucionales, los objetivos según su propia definición, las modalidades de atención y las características de la población con la que trabaja.

En el tercer capítulo se presentan las variantes que se producen en el Plan CAIF a partir de la modificación de su referencia institucional en 2008, a nivel organizativo, sobre la modalidad de atención y sobre las orientaciones generales del Plan. Se puede apreciar lo que varía en el Plan y lo que se mantiene, a partir de sus propios datos. También incluye las opiniones de expertos sobre el proceso mencionado en el período 2006-2010.

En el último capítulo, se encuentran las conclusiones del presente trabajo.

Capítulo I

Aproximación a la Construcción Social de la Infancia

Breve reseña de la construcción socio histórica de la infancia en el Uruguay moderno

Según entiende el PNPIA (2016-2020), es preciso mencionar que la concepción de la infancia como etapa particular del ciclo de vida no siempre se entendió como tal. El concepto de infancia se construye con base en lo social e histórico, que es universal a todos los niños pertenecientes a un momento determinado y otro individual relacionado a la singularidad y la construcción subjetiva de cada experiencia infantil.

Este trabajo considera la infancia y la posteriormente definida Primera Infancia, como una construcción socio histórica.

Desde esta perspectiva, es importante el aporte de Sandra Leopold quien explicita que la categoría infancia, para el mundo occidental, se desarrolla a partir de la construcción del modelo humanista de pensamiento renacentista, se profundiza aún más en la Ilustración y tiene su culminación en el siglo XVIII, donde en el devenir de la modernidad "(...) se podrá fin a la invisibilidad e indistinción de los niños con respecto a los adultos, en tanto características salientes de períodos históricos anteriores." (Leopold, 2013, p. 26)

Históricamente los niños han sido tratados de diferente manera según los momentos históricos y el contexto geográfico y particularmente en Uruguay no fue una excepción.

En el período denominado por Barrán (1994): "Barbarie", que abarca desde la colonización hasta fines del siglo XIX, la infancia era considerada como una etapa "invisible ante los ojos de la sociedad, el niño era entendido 'como el hombre en miniatura', como una etapa necesaria para alcanzar la madurez, la niñez no fue otra cosa, por ejemplo, que la primera fase hacia la plenitud." (Tomo 1, p. 101)

Esta visión permitía toda clase de castigos físicos por parte de la familia y de la autoridad delegada por éstos a los maestros en el entorno educativo. La violencia física, metodología educativa del sistema pedagógico, era legitimada por la organización familiar patriarcal que derivó, según Barrán (1994), en un Estado "bárbaro" cómplice y garante de este tipo de ejercicio de la autoridad, generando respeto y terror hacia los padres a la vez que "súbditos a la nación". (Tomo 1, p. 71)

Este disciplinamiento del cuerpo, parte de una concepción del niño/a influida por la doctrina del pecado original de la Iglesia Católica, en la que se sostiene que el niño/a es malo por naturaleza y la tarea del adulto es garantizar por todos los medios posibles la conducta dócil y obediente del futuro hombre/mujer. (Barrán, 1994, Tomo 2)

Barrán recupera el testimonio de Ema Catalá de Princivalle, una maestra varelana de firme ideología bárbara, quien sostenía que: “El niño no es bueno por naturaleza, como piensan algunos; por el contrario, predominan en él los instintos del salvaje, tiene el instinto de la imitación muy desarrollado, y le gusta más imitar lo malo que lo bueno (...)” (Barrán, 1994, Tomo 2, p. 83)

Esta “sensibilidad bárbara” será contrastada por el descubrimiento del niño/a, que Barrán (1994, Tomo 2), reconoce en la denominada “época civilizada”, a partir del año 1860. El niño comienza a ser visto como un sujeto diferente al adulto, tanto por la familia como por el Estado, instituciones que comenzarán a desandar el camino trazado por su pasado reciente.

En palabras de Barrán se transita de la “indiferenciación” a la “diferenciación” o “el apart heid” de la figura infantil, en nombre del amor y del reconocimiento de las diferencias que esta etapa comienza a evidenciar. “(...) le serán vedados rubros enteros de la actividad social (las ceremonias de muerte, por ejemplo), y otros se le reservarán especialmente (la escuela y el juego) (...)” (Barrán, 1994, Tomo 2, p. 101)

El mundo del trabajo a estas alturas, había comenzado a modificar la vida de los adultos y la educación adquiere un papel fundamental en este entorno. Como se mencionó anteriormente las esferas de la educación y la familia condicionan y redefinen al niño/a, a la vez que le otorgan o le quitan posibilidades en pro de un desarrollo saludable. Se considera, por lo tanto, que la temprana incursión del Estado en estas esferas es un indicador de desarrollo del mismo.

Ivaldi (2010) considera llamativa la temprana atención y preocupación del sector educacional en relación al niño/a de fines del siglo XIX y principios del XX, considerando que la psicología no existía como disciplina que sirviera de soporte a la fundamentación de la importancia del desarrollo del ser humano en los primeros años de vida. No existe evidencia de información que profundice sobre las particularidades que determinaron que Uruguay se ubicara entre los pioneros

de la Educación Inicial pública latinoamericana y de las decisiones que hicieron posible su concreción en dicho momento histórico.

El Estado comienza así a considerar al niño/a y a la problemática que lo afectaba a través de la mirada de la sociedad en su conjunto. En 1877, el Gobierno de Lorenzo Latorre creó el “Asilo Maternal” diurno para niños/as de 2 a 8 años cuyos padres trabajaban y no podían cuidar. Este hecho ocurrió en el mismo momento en que se desarrollaba la reforma vareliana. (Ivaldi, 2010)

En materia de escuelas públicas el Estado da un giro en su concepción cuando el 30 de octubre del mismo año, se condena el castigo físico por parte de los maestros en el “Reglamento General” firmado por José Pedro Varela quien era el Inspector Nacional, donde se amenazaba a estos funcionarios infractores con suspensión y privación del sueldo. (Barrán, 1994, Tomo 2)

Se debe considerar que las congregaciones religiosas desempeñaron un papel importante en relación a la protección de la infancia abandonada, estando presente además en la educación a través de sus instituciones y aportes financieros. El trabajo realizado por las distintas congregaciones religiosas generó para los defensores de la reforma vareliana, ciertos conflictos en torno a la laicidad. (Ivaldi, 2010)

Este es un aspecto que actualmente se encuentra presente en la discusión de los aportes y los riesgos de la coparticipación del sector privado en la gestión de los centros de educación inicial pública, a través de la gestión de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), las que imprimen su perfil al momento de la intervención.

La apertura del primer “Jardín de Infantes” en Uruguay, avanza así en la atención a la Primera Infancia configurando un precedente y un desafío en torno a la voluntad política y a la disponibilidad presupuestal.

Se considera por esto significativa la inauguración del primer Centro de atención exclusiva a la infancia, por parte de la Dirección General de Instrucción Pública, bajo la dirección y visión de la maestra de corriente vareliana Enriqueta Compte y Riqué, el 10 de marzo de 1892, admitiendo niños

de 6 a 8 años. Uruguay fue así pionero en el contexto latinoamericano en fundar Jardines de Infantes públicos, los que contaban con la influencia de ideas de Fröebel.⁶ (Ivaldi, 2010)

Sobre la metodología de Fröebel, puede decirse que dentro de su idea central se trabaja la estimulación de los niños de corta edad mediante juegos pedagógicos en el marco familiar, donde los objetos son esenciales para esta tarea. Apuesta a la atención continua a la Primera Infancia fuera del hogar. Por esto, de aquí se desprende la idea del kindergarten como institución modelo, en la que el juego estaba organizado de manera sistemática. (Heiland, 1999)

Algunas Consideraciones de la Primera Infancia en el Contexto Socio Cultural

La infancia uruguaya configurada por el contexto social, enfrenta al igual que el resto del grupo familiar las transformaciones que se dan en la esfera privada (familia) y la pública (empleo, educación, salud y relación con el Estado). En esta etapa la familia es la principal fuente de transmisión de recursos económicos, aunque es en la Primera Infancia donde el Estado posee un efecto directo sobre la niña/o a través de los controles neonatales y luego del nacimiento, vacunaciones, asignaciones familiares y educación entre otros. Cuando el Estado y el mercado expanden sus funciones a través de la prestación de servicios, retraen a las familias de ciertas funciones de socialización, las que pasan a la esfera de los centros educativos estatales o los privados. Esto se acentúa a medida que el niño/a va creciendo, donde se amplían las esferas de interacción con diferentes grupos y organizaciones del entorno social. (Kaztman, 2001)

Este camino puede considerarse transitado cuando en el caso de las familias en situación de pobreza, el Estado se hace presente a través de políticas que intervienen la cotidianeidad, debido a que por la carencia de recursos económicos este sector de la población no puede acceder a servicios de cuidado sanitario o educativos por sus propios medios, menos aún para etapas tan tempranas de la vida, como lo es la Primera Infancia. Es así como se configura la red territorial descentralizada con transferencia significativa de recursos humanos y económicos.

⁶ En el año 1840, Fröebel instaló su primera escuela infantil en Blankenburg a la que primeramente denominó "Institución para los niños/as pequeños y luego: "Jardín de Infantes". Se constata que los países europeos en la segunda mitad del siglo XIX en plena revisión de las acciones educativas dirigidas a la infancia, fueron influidos por las ideas de Fröebel. (Ivaldi: 2010)

La mirada y la concepción teórica de las políticas públicas y por consiguiente de los planes que serán en definitiva quienes intervendrán en primera línea la realidad social, son fundamentales porque darán el enfoque desde el cual se concibe a la población objetivo. El PNPIA (2016-2020), considera que en los primeros dos años de vida se establece una base fundamental para el desarrollo intelectual, emocional, físico y social. Entre los 2 y los 5 años se constituyen los ejes del aprendizaje futuro de niños/as tanto de la educación formal como de las competencias sociales. El entorno inmediato de los niños/as tiene un impacto significativo sobre la estructura y el desarrollo del cerebro. Un bebé nace con miles de millones de células cerebrales; para desarrollarse, estas células necesitan conectarse entre sí. Cuanto más estimulante sea el ambiente, más conexiones se forman en el cerebro y mejor es el progreso del niño tanto en el desarrollo físico, emocional y social, así como su capacidad para expresarse y adquirir conocimientos. Es por ello, que se trabaja la Estimulación Oportuna y se puede apreciar cómo a medida que se desarrolla el Plan la edad de los niños/as que asisten a CAIF ha descendido, intentando captar a la familia aun desde el embarazo.

El PNPIA (2016-2020), sigue considerando la importancia del entorno cuando reconoce que lo genético está presente en las bases materiales del desarrollo, pero la construcción del sujeto depende de las experiencias interactivas con el medio. La Primera Infancia es considerada fundamental para la inversión económica y social de una sociedad ya que habilita al sujeto a una convivencia con mejores herramientas y capacidades.

Si se considera el entorno, no puede dejar de pensar Primera Infancia en relación a la dimensión tecnológica. En Uruguay la mayoría de los niños/as en la actualidad cuentan inevitablemente con una exposición temprana a la tecnología; la infancia es altamente influenciada por la era tecnológica y ha cambiado sus vidas y sus oportunidades. Se escucha a través de diferentes voces que el contacto con el mundo digital conecta a los niños/as a numerosas oportunidades y los dota de aptitudes que necesitan tener para un futuro exitoso. El niño/a como nativo digital es parte de la construcción de la infancia que la sociedad actual asimila en su entramado relacional y es por esto que se incluye brevemente en este capítulo una perspectiva desde esta dimensión constitutiva de su realidad. Es sabido que la sociedad de consumo y el trabajo se complementan el uno al otro, generando una relación de crecimiento directamente proporcional.

La familia presionada por la necesidad de asegurar su sobrevivencia, trabaja empleándose tanto la madre como el padre, destinando largas jornadas laborales en algunos casos. La escuela o el Jardín de Infantes contribuye porque funciona como un organizador del tiempo de familia, ya que durante este tiempo los padres pueden asegurarse disponibilidad para generar ingresos.

Para Bustelo (2007) esto se traduce en un menor contacto entre padres e hijos, sustituyéndose con horas dedicadas a permanecer mirando el televisor. Más de una década después y con la celeridad vertiginosa del desarrollo de dispositivos tecnológicos, puede entenderse que la accesibilidad a los diferentes dispositivos electrónicos, principalmente al celular, puede aplicarse al argumento que el citado autor menciona. Éste argumenta que la centralidad de los medios de comunicación y de la industria cultural es tal, que sobre determinan a la familia y a la institución educativa en el orden hegemónico. Los medios de comunicación parecerían superar así la instancia de socialización primaria: la familia y la secundaria: la escuela.

La supremacía de los medios de comunicación en asociación con la industria cultural hace que la escuela sea superada por las preferencias de los niños/as quienes tienen mayor nivel de exposición a los dispositivos tecnológicos que a la jornada escolar, estableciendo preferencias y modelando la subjetividad consumista del mundo infantil. (Bustelo, 2007)

Caracterización de la Primera Infancia en las Políticas Sociales Desarrolladas por el Estado

Según distintos estudios publicados por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Uruguay ha presentado en los últimos treinta años del siglo XX, signos de exclusión en niños, niñas y adolescentes. El llamado fenómeno de la infantilización de la pobreza, los procesos de segregación territorial y de exclusión social, se fueron desarrollando y han ido conformando la realidad de la mayor parte de este sector de la población, que ven sus derechos vulnerados. Durante el año 2005, el porcentaje de niños menores de 6 años en situación de indigencia fue 32 veces mayor que entre los de 65 o más años de edad. Es así como se concentró la pobreza en las generaciones más jóvenes: constatándose 62 mil niños y adolescentes viviendo en la indigencia y 157 mil en pobreza extrema. El porcentaje de niños de 0 a 5 años que vivían en situación de pobreza en el año 2005, era de 54.5%. (UNICEF, 2007)

Sin embargo, entre 2004 y 2006, se reduce el porcentaje de pobreza en todas las franjas de edad, particularmente entre las personas de 65 años o más. La reducción de la indigencia y la pobreza, no comienza sino hasta el tercer trimestre de 2005, luego de haberse instalado el nuevo gobierno, en consecuencia, a la implementación de políticas, la citación de los Consejos de Salarios y la ejecución del Programa Ingreso Ciudadano del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). En el año 2006, los niños y adolescentes representan el 30.4% de la población del país y el 56.7% entre los beneficiarios del PANES. Las Asignaciones Familiares duplicaron su cobertura entre el 2002 y el 2006, a hogares con menores de 18 años (contributivas y no contributivas). Entre 2004 y 2006 la mencionada política pasó de 41.2% a 72% cubriendo hogares pobres y de 32% a 59.1% de cobertura en hogares en situación de indigencia. Aunque se advierte que el Ingreso Ciudadano fue el instrumento que logró mayor impacto, principalmente en hogares en situación de indigencia con niños y adolescentes. (UNICEF, 2007)

La afiliación al mundo del trabajo ha garantizado el bienestar de los individuos a través de la protección social vinculada al trabajo formal. Midaglia (2013) expresa que las políticas de bienestar, específicamente las universales, tienden a corregir y nivelar las diferencias que se presentan a favor del sector con acceso a trabajo formal. América Latina presenta índices elevados de desigualdad económica, fortalecidos por altas tasas de informalidad laboral, por lo que al contrario de un desarrollo social sostenido e institucional, la región desarrolló formas de clientelismo. Aunque se destaca en países como Uruguay y Argentina, el desarrollo de estructuras de protección social universales en áreas como la educación y la salud pública.

Históricamente el mercado laboral no ha presentado las mismas oportunidades para hombres y mujeres, lo que resulta en un embarazo y maternidad vulnerable. Para Filgueira (2013), la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo se vio marcada por una inscripción precaria y débil, debido a que las mujeres tenían menos experiencia laboral y también sindical en comparación con los hombres, lo que dificultó las negociaciones a la hora de acceder a sus contratos de trabajo, coartando las oportunidades que la infancia en ese entorno pudiera tener.

En Uruguay existe la normativa vinculada al mundo del trabajo que otorga beneficios: derecho a la licencia maternal, subsidio por maternidad, asignaciones familiares desde el embarazo,

atención médica, horario especial para lactancia, conservación del puesto de trabajo y licencia paternal. A pesar de esto en 2009, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estimó que el 40% de las mujeres trabajadoras de entre 14 y 45 años de edad no gozaba de los derechos asociados a la maternidad. El mismo estudio presenta que el 56% de las mujeres que estaban embarazadas durante el estudio no trabajaba. (UNICEF, 2009)

En relación al período de gobierno que ocupa esta monografía es pertinente mencionar que uno de los indicadores que permiten descubrir la importancia y prioridad que un gobierno le asigna a la infancia es el porcentaje del gasto público destinado a ella. Éste es un indicador que mide la prioridad fiscal del Gasto Público Social dirigido a la Infancia (GPSI). La intervención del GPSI en el Producto Bruto Interno (PBI) refleja la prioridad macroeconómica que el gobierno asigna a las políticas de la infancia. Esta asignación de recursos no asegura por sí misma la contemplación de los derechos de los niños, aunque sí contribuye. Durante la primera administración presidencial del Dr. Tabaré Vázquez, el GPSI creció de forma significativa como consecuencia de la planificación presupuestal quinquenal: en el año 2004 el GPSI, representaba un 4% del PBI, en el 2008 fue de 5.37%. Hasta el año 2000, los recursos dirigidos a la infancia corresponden a menos del 20% del GPSI, en el año 2008 al 28.9%. Es así que puede decirse que el Estado uruguayo comenzó una línea de corrección del sesgo pro-adulto que históricamente ha sido protagonista del gasto social. Las altas tasas de crecimiento de la economía uruguaya entre 2004-2008 han posibilitado el aumento del GPSI del PBI, lo que supone un incremento significativo de la inversión social por niño y adolescente. En el 2008 el GPSI per cápita fue 72.4% más que el promedio entre 2000-2004. El incremento absoluto y relativo del GPSI y del GPSI per cápita ha sido consecuencia de: la implementación del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) entre 2005-2007, del incremento del gasto público dirigido a la educación del sector que trabaja con niños y adolescentes alcanzando el 3.2% del PBI en 2009. También de la reforma del Sistema Nacional Integrado de Salud que integró a los niños y adolescentes a partir del 2008 y de la implementación del nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (Ley 18.227) desde el 2008. Es preciso comentar que si bien en 2008 las familias que, beneficiarias del Ingreso Ciudadano, dejaron de recibir la transferencia monetaria, a comienzos del mismo año, el nuevo sistema de Asignaciones Familiares compensó los ingresos que

algunas familias dejaron de recibir. Estos datos afirman que en los años previos al 2009 las familias con niños/as y adolescentes se convirtieron en uno de los sectores más vulnerables a la pobreza, principalmente en momentos de crisis económica. En el año 2008, la probabilidad de ser indigente era 20 veces más para niños menores de 6 años que para personas de 65 años o más, 35 veces mayor que el promedio del período 2005-2008. La incidencia de la pobreza en 2008 en toda la población y grupos de edad analizados fue mayor que en 1999 e incluso que en 2001, año previo a la crisis bancaria. (UNICEF, 2007 y 2009)

Este resultado del trabajo de la administración del Estado, tiene su anclaje en el 2004, año clave como punto de inflexión, debido a que el crecimiento económico comienza a sustentar un aumento del PIB del 5.8%. (Antía, 2013)

Este contexto de crecimiento acompañó al primer gobierno de izquierda de Uruguay (2005-2010) y su posterior reelección (2010-2015). La apuesta del gobierno fue reformar el área social; entre las medidas dispuestas se encuentran: regreso a la regulación del mercado laboral, reinstalación de los Consejos de Salarios (2005), en todas las ramas de actividad, aumento del salario mínimo y una fuerte estrategia de fortalecimiento a políticas de incentivo de formalidad de empleo. Se destaca en el área social la creación del Ministerio de Desarrollo Social en mayo del 2005 y el plan de atención a la pobreza a través de las transferencias condicionadas de renta, a través de lo que fue el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). El protagonismo activo del Estado hizo posible la implementación de las nuevas medidas.

Para Midaglia (2011), la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), a cargo de implementar, planificar, fiscalizar y ejecutar las prestaciones sociales de acuerdo a los nuevos riesgos, favoreció que en su accionar, nucleó en un mismo lugar, institutos sociales especializados en infancia, género y juventud, que anteriormente estaban dispersos en diferentes órbitas estatales.

Se fortaleció también la intervención del INAU responsable institucional del desarrollo de iniciativas de cuidado y protección a la infancia y la familia en situación de vulnerabilidad, asunto medular en la consideración de este sector poblacional. En este orden puede agregarse que INAU, en su memoria anual 2008, expresaba tener como misión: “Garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía de todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay, como corresponde a su calidad de

sujeto pleno de derecho.” Se posiciona como rector de políticas destinadas a promover los derechos de niños, niñas y adolescentes. Su cobertura de atención se concentraba un 67% en Primera Infancia, un 19% en Segunda Infancia y un 12% en Adolescencia. (INAU, 2008)

Sobre el esquema de protección social dirigido a niños y adolescentes en situación de pobreza en Uruguay se puede extraer del Informe del Comité de los Derechos del Niño correspondiente al año 2007, algunos programas y servicios ofrecidos a través de INAU. Ellos eran: Proyectos y programas del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), Programa de Salud Materno Infantil del Ministerio de Salud Pública (MSP), Escuelas de Tiempo Completo, Apoyo a Escuelas en zonas de Contexto Socio-Cultural-Crítico, Programa Maestros Comunitarios, Programa de Alimentación Escolar (PAE), y Verano Solidario de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Asignaciones Familiares del Banco de Previsión Social (BPS) y el Plan de Equidad del Ministerio de Desarrollo Social. También: El Plan Nacional para la Emergencia Social (PANES) del Ministerio de Desarrollo Social, donde el 57% de los beneficiarios del Ingreso Ciudadano tiene menos de 18 años, el Programa “Nuestros Niños” de la Intendencia Municipal de Montevideo, y los proyectos del Instituto Nacional de la Juventud (INJU). (Vecinday, 2010)

El incremento de financiamiento por parte del Estado, así como la creciente institucionalidad sumado a la coordinación del accionar inter-institucional, potenció la calidad de atención a la Primera Infancia y podría denotar la importancia de su miramiento en este período.

Se considera relevante que la Primera Infancia se instala como parte del debate dentro de la agenda pública, específicamente visibilizada dentro del documento que la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030, presenta como aporte sustantivo para la orientación y diseño de políticas públicas. El documento mencionado es un trabajo colectivo y plural que, a partir del 2005, se ha encargado de recoger diferentes perspectivas desde el Estado y la sociedad civil para la planificación de políticas públicas nacionales destinadas a la infancia y adolescencia. Dentro de sus consideraciones se plantea lineamientos de alta prioridad para este sector de la población, a partir del reconocimiento de la necesidad de garantizar la equidad; no sólo implica a los niños/as que viven en contextos de pobreza sino también a través de la universalización del acceso a los servicios de cuidado de calidad desde la concepción. Garantizar una adecuada alimentación, cuidados sanitarios,

estimulación temprana y educación inicial son vitales para el desarrollo integral. En el documento también se reconoce necesario fortalecer la atención de las mujeres embarazadas y sus hijos desde las primeras etapas de gestación. Para ello se requiere consolidar y ampliar las instancias de articulación entre las distintas instituciones, organizaciones de la comunidad y las familias. Según el documento elaborado, la línea estratégica centró el debate en diferentes medidas que procuren ampliar la cobertura y garantizar calidad de servicios para niños/as de 0 a 3 años de edad. (ENIA, 2010-2030)

El documento plantea que el desarrollo infantil requiere de la nutrición y estímulos que permitan a los niños expresar su potencial y adquirir habilidades y competencias en las áreas cognitiva, emocional y social. Las neurociencias, por su parte, han demostrado que estas primeras etapas del ciclo vital son imprescindibles en la definición de oportunidades para el desarrollo humano. (ENIA, 2010-2030)

En este contexto institucional y social, cabe destacar la promulgación de la Ley General de Educación No. 18.437 (12 de diciembre de 2008), específicamente en el capítulo V, el artículo 38, reconoce la Primera Infancia como la etapa del ciclo vital que va desde el nacimiento hasta los tres años. Lo novedoso es que ésta reconoce esa etapa como constitutiva del proceso educativo con contenido y características propias y específicas en cuanto a sus propósitos, contenidos y estrategias metodológicas, en el marco del concepto de educación integral. Dentro de sus propósitos promoverá la socialización y el desarrollo armónico de los aspectos intelectuales, socio-emocionales, y psicomotores en estrecha relación con la atención de la salud física y mental.

Capítulo II

Plan CAIF

El Plan CAIF Desde su Propia Perspectiva

El Plan CAIF se define a sí mismo como una política pública intersectorial que trabaja en alianza con Organizaciones de la Sociedad Civil, el propio Estado, y las Intendencias municipales. El plan fue creado en 1988 y se incorporó al Instituto Nacional del Menor (INAME) en enero de 1996. Su objetivo es: “(...) garantizar la protección y promover los derechos de los niños y las niñas desde su concepción hasta los 3 años, priorizando el acceso de aquellos que provienen de familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, a través de las modalidades urbanas y rural.” (Plan CAIF, 2018)

El Plan CAIF comenzó su operativa en setiembre de 1988 a partir de un Convenio entre UNICEF y Uruguay. La Comisión estaba integrada por representantes de diferentes órganos estatales: Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Nacional de Alimentación, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y Consejo del Niño. (Cerutti, 2008)

El objetivo del Plan fue promover el trabajo integrado de organismos públicos, gobiernos municipales y asociaciones civiles para atender la problemática de niños preescolares junto a sus familias, en situación de vulnerabilidad. Esta iniciativa se inscribe en un contexto de deterioro social, donde se presenta la infantilización de la pobreza como característica constitutiva de la población, la publicación de diferentes investigaciones que ponen en evidencia el mencionado problema y la escasa oferta de servicios públicos existentes a los que el mencionado sector tenía acceso para hacerle frente a la situación que afectaba sus vidas. El Plan estuvo a cargo originalmente de la Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia, trabajando en 30 centros a lo largo del país. (Vecinday, 2010)

Según el documento del proyecto original se entiende que el objetivo del Plan CAIF: “(...) es mejorar la cobertura y la calidad de la atención de los programas sociales que atienden a la población en condiciones de pobreza crítica, mediante el desarrollo de estrategias y metodologías innovadoras de atención al niño, la mujer y la familia.” (Cerutti, 2008, p. 3)

A partir de su propia definición, el Plan CAIF, establece las siguientes líneas de acción mencionadas en el mismo documento: el desarrollo infantil, salud materno-infantil, nutrición y alimentación, orientación socio-laboral, información y asesoría a la mujer, indicadores de progreso social, comunicación y movilización social. (Cerutti, 2008)

Para los tres primeros años de funcionamiento la meta fue la apertura de 145 Centros en todo el país, 70% en el interior y el 30% en Montevideo, alcanzando una cobertura de 10.000 niños. Los Centros CAIF eran las unidades operativas del Plan bajo la responsabilidad gestora de las Asociaciones civiles. Desde 1988 y hasta 1997, se recomendaba un equipo de trabajo formado por una maestra coordinadora, dos auxiliares educadoras, una cocinera y una persona dedicada a la limpieza, para atender un promedio de 60 niños. (Cerutti, 2008) 20 años del Plan CAIF

Uno de los factores considerados para generar condiciones que incidieron en el surgimiento del Plan es: “El apoyo y la participación de organismos internacionales tuvo un papel decisivo para el surgimiento y la sostenibilidad del Plan. Desde un comienzo se contó con el aporte de UNICEF, el apoyo del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo) y más adelante también del BID (Banco Interamericano de Desarrollo).” (Zaffaroni, 2013, p. 22)

Por resolución del Poder Ejecutivo del 21/6/1990, se generó la Integración del Plan CAIF al Programa de Emergencia Social, a través de la redefinición de algunos objetivos, de acuerdo con la nueva administración, a cargo del Dr. Luis Alberto Lacalle. Se trabajó en el objetivo de mejorar cualitativamente los centros existentes más que en la apertura de nuevos centros, aunque se extendió la cobertura. Se buscó revertir la relación de dependencia del Estado, de los grupos sociales, generando y fortaleciendo un entramado relacional en el territorio, sustentado en las propias iniciativas de los mencionados grupos. Se inscribió el Plan en el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, fortaleciendo la acción a la modalidad de trabajo y cooperación entre la sociedad civil y el Estado, a través de convenios con Instituciones públicas y privadas que persigan metas relacionadas a los intereses del Plan. Se mantuvo el trabajo relacionado a los objetivos del proyecto original: desarrollo de la comunidad, educación inicial y estimulación temprana, atención primaria en salud, alimentación y nutrición, información y asesoría de la mujer. En el primer semestre del año 1992, el Plan salió del FISE y pasó

a formar parte directamente de la Presidencia de la República. Esta nueva ubicación le confirió cierto grado de aislamiento y una mayor politización, debido a su cercanía al Ejecutivo. El énfasis de esta etapa fue el asesoramiento a vecinos interesados en conformar asociaciones civiles para ingresar al Plan CAIF, donde se vuelve a redirigir la acción en la creación de nuevos centros. A estas alturas funcionaban en el país 80 centros que atendían 5.000 niños, mayormente con 4 y 5 años. (Vecinday, 2010)

UNICEF retiró el apoyo financiero al Plan en agosto de 1993. El Poder Ejecutivo aprueba una solicitud de recursos para la continuidad del Plan, en el que el Gobierno Nacional pasa a financiar y ejecutar totalmente el Plan. Cesan los recursos para la Secretaría Ejecutiva, en noviembre de 1994, donde consecuentemente dejaron de trabajar autoridades formales durante todo el año 1995. Se conformó la Comisión Honoraria del Plan CAIF, para brindar asistencia y asesoramiento a las Asociaciones Civiles. Al comenzar el año 1996 había 120 centros funcionando que atendían a unos 7.000 niños. (Vecinday, 2010)

Entre 1990 y 1995 la cobertura del Plan alcanza 120 Centros en todo el país. El Poder Legislativo a través de la Ley 16.736 el 5 de enero de 1996 asignó al INAME la coordinación general del Plan CAIF, integrando a su estructura la Secretaría. (PIIAFRS, 2005)

A través de la mencionada Ley, el Poder Legislativo, dispuso asignar al Instituto Nacional del Menor (hoy INAU), la responsabilidad de la coordinación general del Plan CAIF, integrando a su estructura la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. El Plan CAIF se rige en ese momento, por el Convenio Marco del 7 de agosto de 2002 firmado por el entonces INAME, Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Salud Pública (MSP), Instituto Nacional de Alimentación (INDA), Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP), el Congreso Nacional de Intendentes y representantes de las Asociaciones Civiles que gestionan Centros CAIF en todo el país. El Convenio Marco firmado entre los organismos que integran el Plan CAIF establecía las competencias y responsabilidades de cada uno de ellos. (Vecinday, 2010)

El 21 de mayo de 1997 comienza a sesionar con una frecuencia de 4 encuentros anuales, el Primer Comité Nacional, integrado por: INAU, ANEP, MEC, MSP, Intendencias, MTSS/INDA y cuatro delegados nacionales de las OSC. En 1997 se firma un Convenio con el PNUD apostando al

fortalecimiento de la integralidad y calidad de los servicios. Entre 1997-1999 se fortalece la Secretaría ejecutiva con un conjunto de Técnicos Asesores a través del mencionado proyecto con el PNUD, a la vez que desde INAU se establece la División Plan CAIF incorporando técnicos para planificar, supervisar y controlar los Centros. (Cerutti, 2008)

En el año 2002, a partir del Convenio con el Programa Infancia y Adolescencia en Riesgo Social y el BID, comienzan las tareas para duplicar la cobertura manteniendo la calidad del servicio, a través de un préstamo que el organismo internacional concede. La nueva modalidad es semanal y su población objetivo son mujeres embarazadas, niños menores de 4 años y sus familias, que viven en las zonas de mayor vulnerabilidad social según el Programa. (Cerutti, 2008)

Entre 1997 y 2003 el Plan CAIF aumentó su cobertura a 210 Centros en todo el país. En el año 2003 se comienzan actividades en el marco del Convenio suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo a través del cual en el año 2004 se amplía la cobertura a: “Modalidad Integral para niños menores de 4 años y sus familias” en el marco del Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social (PIIAFRS). Se presentan nuevas modalidades de intervención gestionadas por Centros CAIF en 100 zonas geográficas, con 131 nuevos convenios para la gestión de Centros. El Plan se regía por el Convenio del 7 de agosto de 2002 firmado por el INAME, MEC, MSP, INDA, ANEP, el Congreso Nacional de Intendentes y representantes de las Asociaciones Civiles que gestionan Centros CAIF en todo el país. (PIIAFRS, 2005)

En el año 2005 se destacan algunos asuntos referentes al acontecer del Plan. El Comité de Asociaciones Civiles del Plan CAIF presenta a través del Colectivo Infancia (el cual reúne también otras agrupaciones de segundo orden), un proyecto para la niñez y adolescencia, a la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Parlamento. En el proyecto se mencionan los problemas que presenta el modelo de financiamiento, la población sin cobertura y los aspectos que se derivan de esa desatención. Se cuestiona al Estado solicitando mejores respuestas y un abordaje de las políticas sociales a largo plazo. Comienza en ese año el debate sobre las modalidades de atención semanal y diaria, lo que derivó en la presentación de un documento conteniendo propuestas y evaluaciones sobre varios aspectos. Uno de ellos, es la retirada del escenario de trabajo de varias organizaciones civiles vinculadas a instituciones religiosas y de vecinos, así como el voluntariado, emergiendo las

cooperativas de trabajadores como respuesta. En el año 2006 se reconoce un giro fortalecedor del modelo institucional que se venía presentando. Se realiza un llamado público, y se designa a la Maestra y Psicomotricista Ana Cerutti como Directora de la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. En setiembre del 2006 se firma un Convenio entre el INAU, la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF y el PNUD para desarrollar un proyecto (2006-2009), con los siguientes objetivos: trabajar en el fortalecimiento de la gestión integral del Plan, ampliar las capacidades institucionales procurando una mejora en la calidad de los servicios brindados y diseñar, así como implementar la ampliación de cobertura pensada para el mencionado período. (Alarcón, 2013)

En el contenido del Proyecto que se diseñó a partir del convenio INAU-Plan CAIF-PNUD⁷, se le otorga prioridad al fortalecimiento interinstitucional e intersectorial de la dirección del Plan, destacando la importancia del Comité Nacional en la gestión del Plan y la necesidad que se retomen sus funciones. Se presentan las dificultades presentes en la vinculación con el INAU y la pérdida de cierta calidad del servicio brindado de acuerdo a las necesidades generales de la población atendida, para lo cual debe capacitar permanentemente el equipo técnico además de la necesidad de fortalecer la Secretaría Ejecutiva. Se realizó la reestructuración de los centros de modalidad semanal, los que pasaron a trabajar de forma diaria, para mejorar la calidad de la atención. En el año 2007 se publicó una evaluación externa realizada por el CLAEH ("Primera evaluación intermedia. Modelo integral para niños de 4 años y sus familias"), que relevó datos sobre el desarrollo a nivel general de niños de nivel inicial con base en tres muestras: niños que asistían con modalidad semanal a Centros CAIF, los que asistían diariamente y los que no lo hacían a ningún centro. Se destacó en la investigación, la importancia y la relación entre la continuidad y regularidad del trabajo con respecto al desarrollo de los niños. Se visualizaron según este estudio cambios significativos (aunque no se especifican cuáles), en la modalidad diaria que la modalidad semanal no podía sostener. Durante ese año, de los 114 Centros con modalidad semanal, 98 pasaron a trabajar de forma diaria. (Alarcón, 2013)

⁷ El convenio: "Desarrollo del Plan CAIF durante el período set. 2006-dic. 2009", fue firmado en el año 2006. (Alarcón y Zaffaroni, 2013)

En el año 2008, existían 319 convenios firmados por INAU habilitando la gestión de los Centros CAIF, más de 250 eran Asociaciones Civiles, de las cuales la mayoría estaban integradas por grupos de vecinos, siguiendo por clubes deportivos, círculos policiales y sindicatos, Fundaciones y sólo 3 Cooperativas. Otros convenios estaban firmados con iglesias: Católica, Anglicana, Evangélica Valdense, Metodista, Bautista, 1 con la Intendencia Municipal de Paysandú y otro con la de Cerro Largo. Las instituciones públicas que intervienen en el Plan en el año 2008 son: INAU, INDA, MIDES, MSP/ASSE, MEC, ANEP y Representantes del Congreso de Intendentes. El INAU es el encargado (actualmente también), de transferir recursos para los salarios y el funcionamiento del Centro, también para la formación permanente de los recursos humanos. (Cerutti, 2008)

En el mismo documento “25 años del Plan CAIF”, tanto Zaffaroni como Alarcón, aluden que, en julio del 2008, el proyecto finaliza su Convenio con el BID y queda enteramente sostenido por el INAU, a través del presupuesto Nacional. Mencionan que en ese momento la vinculación con Infamilia finaliza y el Plan absorbe el 90 % de los convenios que pasan a sostenerse con el presupuesto nacional asignado al INAU. Es allí donde se reconvierte el Plan a la modalidad diaria. (Alarcón y Zaffaroni, 2013)

En el año 2008 el Plan CAIF alcanzó una cobertura a nivel nacional de 43.734 niños, 11.326 de Montevideo y 32.408 del resto del país. El número de centros era de 314, 74 en Montevideo y 240 en el interior. Se calcula que 15.682 niños menores de 2 años participaron del Programa Experiencias Oportunas y 24.192 asistieron diariamente a educación inicial. (UNICEF, 2009)

Esta reconversión, aparejó que llegaran familias que no estaban accediendo y a través de esa extensión sí pudieron hacerlo, pero acarreó la posibilidad de perder calidad en la atención, riesgo que debía tomarse debido a que se pensaba alcanzar la atención diaria.

Del total del presupuesto de INAU por concepto de Convenios (lo que involucra principalmente al Plan CAIF), desde el 2004 al 2008, el presupuesto ejecutado del organismo, a valores constantes, se incrementó un 55 %. Sobre los aspectos presupuestales, se señala que en el año 2005 la financiación del Plan por parte de INAU era parcial, abarcando a 19.500 niños de los casi 26.000 atendidos. En el año 2009, INAU brinda la totalidad del servicio con fondos propios. Se puede observar que si se toma como base el año 2005 se invirtieron aproximadamente 340 millones de

pesos en el Plan. La ejecución presupuestal proyectada para el año 2009 fue de 636 millones de pesos, lo que significó un incremento de más del doble a valores constantes. Otro aspecto a destacar, es que, en términos de distribución territorial de la ejecución presupuestal, las tres cuartas partes de la ejecución promedio del 2009, fue destinada a Centros CAIF, localizados en Departamentos del interior del país. En el marco de las prioridades estratégicas definidas por INAU, y de acuerdo a los lineamientos del Plan de Equidad, durante el período 2005-2009 se realizó una apuesta a la atención en Primera Infancia. El incremento de la ejecución presupuestal acompaña el proceso de crecimiento en cantidad y calidad del Plan CAIF. Se aplicaron distintas medidas, como el diseño e implantación de modelos de gestión, la formación del personal que trabaja con los niños, niñas y sus familias, la mejora de los procedimientos de supervisión y evaluación, el fortalecimiento de la capacidad técnica del Plan y la participación de las OSC y de los trabajadores de CAIF. (INAU, 2009)

Objetivos y Modalidades de Atención

En el documento elaborado con motivo de los 20 años del Plan CAIF, se extrae la última versión de los objetivos perseguidos. Entre ellos: “brindar atención, oportunidades de aprendizaje, promover el bienestar y desarrollo de los niños y las niñas”, así como también: “fortalecer los vínculos entre adultos referentes y niños/as, potenciar las capacidades en los adultos para la crianza y propiciar la plena participación de los niños y las niñas, sus familias y la comunidad.” (INAU, 2010, p. 2)

Los objetivos se han sostenido sin variantes a lo largo de la trayectoria del Plan. En el documento elaborado por el INAME y la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, “Lineamientos de acción del Plan CAIF” en el año 1999 se puede leer que: “El Plan CAIF tiene como cometido mejorar las condiciones de desarrollo e inserción social de familias en situación de riesgo social, por razones y condiciones de naturaleza social, económica y cultural. Busca contribuir a establecer niveles de equidad social que permitan la proyección de las potencialidades del niño, superando factores que condicionan su futuro en el sistema educativo. La estrategia del Plan CAIF se sustenta en la coordinación de los diferentes Organismos Públicos con competencia en el tema, la articulación

entre el Estado y la Sociedad Civil Organizada (Asociaciones Civiles), la descentralización y la promoción de la participación comunitaria.” (INAME, 1999, p. 3)

Si bien las modalidades de atención y los programas ofrecidos han sufrido distintos cambios a lo largo del tiempo, se mantiene en líneas generales la esencialidad de la propuesta: focalización, tercerización y convivencia de gestión público-privada. Los objetivos han girado en torno al mismo eje: de la promoción del desarrollo de los niños/as, de las pautas de crianza y de la participación de las familias. (Cerutti, 2008)

Para alcanzar esos objetivos se comienza a trabajar desde la concepción de la vida del niño a través de talleres con embarazadas coordinando esta intervención con los equipos de salud territoriales. A partir del nacimiento del niño/a, éste y su referente adulto son integrados al Programa de Estimulación Oportuna, donde se busca proponer como eje central: “experiencias de aprendizaje y de interacción con los adultos y otros niños y niñas, para crecer y desarrollarse con todo su potencial. El mismo apunta a fortalecer el vínculo con sus referentes adultos, a incidir en las prácticas de crianza y a potenciar las capacidades parentales” (Cerutti, 2008, p. 2)

Los datos sobre el Plan se registran en el Sistema de Información para la Infancia (SIPI) del INAU. Desde sus inicios los registros han aumentado: en 2003 se registraron 19.000 niños, en 2009 eran aproximadamente 41.874 niños/as que concurrían a 313 centros en todo el país. Del total de niños el 39% eran menores de 2 años los que participaban del Programa de Estimulación Oportuna y el 60% asistía a diario a educación inicial. Con esta cobertura se alcanzó el 24.9% de la población objetivo en el año 2010. Entre los años 2005 y 2010 se asiste a lo que los operadores técnicos del Plan han denominado la “refundación”, en la que se trabaja en la definición de los nuevos perfiles de los técnicos y profesionales, en la cobertura de la población y en el diseño e implementación de nuevas formas de intervención. (PIIAFRS, 2005)

Al año 2010 CAIF lleva adelante dos formas de intervención: la Modalidad de Atención Diaria y la modalidad de Atención Semanal. La Modalidad de Atención Diaria es trabajada en algunos Centros CAIF, los cuales pueden o no trabajar desde la Estimulación Oportuna y los Servicios de Orientación y Consulta. Esta modalidad existe desde el comienzo del Plan siendo posteriormente complementada por los programas semanales. La Modalidad Semanal consta de programas de atención a niños/as y

familias, semanales, iniciada en el año 2003. Existen Centros CAIF que desarrollan ambas modalidades. Las Modalidades de Intervención trabajan diferentes áreas sobre las que se actúa para cumplir con los objetivos del Plan: desarrollo infantil integral, fortalecimiento familiar, promoción de la salud, mejora de la situación alimentaria y nutricional y participación comunitaria. Este último busca fortalecer las redes familiares, barriales e institucionales, permitiendo ayudar a las familias y efectivizar la participación en la planificación de los programas, así como también favorecer la capacidad de organización de los grupos para alcanzar metas del colectivo. Los centros que trabajan la atención de la Modalidad Diaria brindan el servicio de lunes a viernes en turnos de 4 a 8 horas con niños de 2 y 3 años. Algunos centros brindan también atención a niños de 0 a 2 años, a través de Talleres semanales de 3 horas junto a su referente familiar, es el Programa de Estimulación Oportuna. También existen centros que atienden a niños de 0 a 4 años junto a sus familias, mediante el Servicio de Orientación y Consulta, en el que se trabaja en el centro o fuera del mismo, disponiendo de 4 horas semanales para destinar a quienes no asisten en la modalidad diaria. Los recursos que se destinan para cada Centro, así como de su carga horaria depende de la cantidad de niños/as atendidos y del modelo de gestión. La modalidad semanal, el Programa de Estimulación Oportuna brinda atención a embarazadas y sus parejas y a niños de 0 a 24 meses y sus familias por medio de talleres de 3 horas con frecuencia de una vez a la semana. Para niños de 2 y 3 años y sus familias los talleres son de horas una vez a la semana. Se ofrece educación y atención para la salud y la nutrición, atendiendo controles de peso y talla de los niños, acompañando controles pediátricos y obstétricos, realizando coordinaciones con organizaciones de salud, promoviendo y educando sobre la lactancia materna, temáticas de salud y nutricionales. Se realiza un abordaje comunitario informando sobre los recursos que contienen temas de interés para las familias del Centro o del barrio. (Vecinday, 2010)

Caracterización de la Población Asistida

En el año 2009, se realizó un análisis descriptivo de la información proporcionada por los centros CAIF del país; de un total de 315 centros, fueron 222, los que entregaron su Proyecto Institucional al 3 de marzo de 2009. Por lo que los datos que se expondrán a continuación son

considerados por la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF como una buena aproximación a la realidad de este. (INAU, 2010)

Sobre la cantidad de niños/as atendidos en los centros de acuerdo con los datos del SIPI al mes de mayo de 2009 puede decirse que de 0 a 1 año se alcanza a 17.414 niños/as representantes del 41% del total (Experiencias Oportunas), de 2 y 3 años se atienden a 23.503 niños/as equivalentes al 55% y de 4 años o más a 1.538, el 4 % de los niños/as que asisten a centros CAIF en todo el país. (UNAU, 2010)

Se destaca de esta información que más de la tercera parte (40%), de los niños/as que asisten a los diferentes centros, lo hace en la modalidad de Experiencias Oportunas, lo que revela que se los atiende durante 3 horas semanales acompañados por un referente familiar.

De acuerdo con la situación laboral de los hogares de los niños/as que asisten al Plan y sus centros presentaron el mencionado Proyecto, se especifica que se considera trabajo formal estable cuando se trabaja y se reciben beneficios sociales del BPS, no formal o no estable cuando se tiene trabajo, pero sin beneficios sociales, desocupado a quien no tiene trabajo, pero busca activamente y no trabaja cuando no tiene trabajo y no busca. Es así como en relación con el trabajo formal, es el 31,6% las madres de los niños/as que asisten a los centros mencionados junto con el 57.8% de los padres, los que componen esta categoría. Referente al trabajo no formal, es el 22.2% de las madres y el 32.4% de los padres quienes están representados en este tipo de situación laboral. La desocupación afecta al 21.9% de las madres y al 14.3% de los padres. Los que no trabajan son el 24.3% de las madres y el 2.7 % de los padres. En el trabajo formal, los padres superan a las madres en 26 puntos porcentuales, siguiendo con esta tendencia de superación de los padres con respecto a las madres en la categoría de trabajo informal, pero con menor diferencia: 10 puntos porcentuales. La mitad de las madres poseen algún tipo de actividad laboral, mientras que los padres suman entre las dos categorías (trabajo formal e informal) un 90% de actividad en esta área. Casi la mitad de las madres están desocupadas o no trabajan mientras que sólo el 9.8% de los hombres tampoco lo hacen. (INAU, 2010)

Son las organizaciones de la sociedad civil quienes gestionan los recursos del servicio, modificando el producto en esta cadena distributiva, añadiendo su impronta, su experiencia, su

interés, la ventaja de la proximidad con la población usuaria del servicio CAIF. Sus crisis, sus debilidades, sus fortalezas, su rigidez, su laxitud, es decir sus procesos, también su relación con el Estado; todo esto, afecta el modo de producción y por consiguiente las relaciones sociales a las que acceden de acuerdo con su ratio de influencia. El relacionamiento del personal del CAIF con los niños/as, así como de los educadores con la familia, de los referentes familiares con los niños, de las familias entre sí y por ende de la comunidad se retroalimenta y le devuelve al Estado su satisfacción o no.

En el desarrollo del Plan CAIF se atraviesan diferentes etapas, ellas son influenciadas por los distintos gobiernos, se perciben en las cambiantes inserciones institucionales, las modificaciones de los objetivos y las relaciones interinstitucionales, aspectos que establecen formas de trabajo e intervención específicas. Estos movimientos (entre otros), presentan procesos confrontativos que al superarse van alcanzando las mencionadas etapas, posibilitando el desarrollo del Plan.

El CAIF procura atender a un sector de la población carente con necesidades de intervención, que contribuya al saludable desarrollo infantil, y con atención a las familias de la comunidad. Las familias han atravesado diferentes cambios, uno de ellos en el ámbito de la organización social del trabajo: la ampliación de la maternidad como eje central funcional en la vida de las mujeres hacia otros proyectos, como ser la formación académica y el trabajo remunerado. Se generan así necesidades de cuidado y acompañamiento a la familia; este cambio existe y se ha instalado, pero podría considerarse ajustar los criterios del servicio a esta realidad.

Capítulo III

Variantes que se Producen: Organizativas, de Formulación y su Modalidad de Atención. Los Datos

Brindados por el Plan

En la Memoria Anual sobre los avances del Plan CAIF en el año 2008, se presentan los avances para el cumplimiento de las metas del Plan de Equidad. En diciembre del 2008, CAIF alcanzó una cobertura de 45.727 niños y niñas desde el nacimiento a los 5 años. Este incremento se debe a un proceso iniciado en el año 2006, que se comienza a ejecutar en el año 2007 que comprende: la reconversión de los convenios de Modalidad Semanal a Modalidad Diaria con fondos del INAU, la reestructura de los Centros de Modalidad Diaria que implica la universalización de la atención de niños y niñas de 0 y 1 año y la apertura de nuevos Centros a través del Programa de Identificación y Optimización de la Demanda (PIOD). La reconversión de la Modalidad Semanal supone un cambio en la proveniencia de los fondos dependiendo ahora del Presupuesto Nacional; también se hallaron cambios en la modalidad de intervención: los niños/as de 2 y 3 años pasaron a ser atendidos de lunes a viernes, en horarios que abarcaron entre cuatro, seis u ocho horas, recibiendo al menos dos ingestas diarias (almuerzo y/o merienda y/o desayuno). Los niños de 0 a 1 año continuaron en atención semanal implementando el Programa “Un lugar para Crecer y Aprender jugando” (Estimulación Oportuna), lo que implicó la ampliación de horas de taller y de abordaje en el hogar. Las embarazadas atendidas por esta modalidad pasaron a recibir atención en forma articulada y complementaria entre el Plan CAIF y el MSP, desde el Centro de Salud de cada zona. Estos Centros pasaron a tener las mismas características que los llamados de Modalidad Diaria. (Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, 2008)

Bajo la Modalidad semanal funcionaban 114 convenios a diciembre de 2007, de los cuales 98 se reconvierten a la Modalidad Diaria. De los 16 que cerraron, 10 se sustituyeron por aperturas de nuevos Centros y la población de los otros 6 se absorbe en los Centros existentes en las respectivas zonas. Se incorporaron durante el 2008 al Plan CAIF 6.472 niños/as de 0 a 5 años (cifras a diciembre del 2008), a través de la reestructura/ampliación de la modalidad diaria. Sobre la redefinición de los modelos de Gestión de los llamados Centros de Modalidad Diaria se elabora un Documento Estructura Organizativa de los Centros CAIF, donde se establece que todos los Centros atenderán

desde el embarazo en los Centros de salud y desde el nacimiento en el CAIF. Se establecieron los requerimientos de recursos humanos y materiales en relación a la cantidad de niños atendidos, considerando las capacidades locativas y necesidades poblacionales, para la consecución de la mejora de la calidad de atención en relación a los objetivos del Plan. Estos cambios se consolidan a lo largo del año 2009. (INAU, 2008)

Sobre los avances en la atención de niños/as de 0 a 3 años se trabajó en la línea de base para el Plan de Equidad. Es así como entre abril del 2007 y mayo del 2008 se incrementa la cobertura, en 8.459 niños/as y el número de niños/as atendidos en esta franja de edad asciende a 38.759. En lo que refiere a la mejora de la calidad de la atención en los Centros CAIF, ésta abarca aspectos edilicios, equipamiento de los centros, aumento de las horas de atención, conformación de equipos interdisciplinarios, profesionalización del personal y adecuación de los perfiles del equipo de trabajo, salarios, gestión de las OSC y número de Centros atendidos por cada técnico de monitoreo y evaluación. Es así como se amplían los horarios de los integrantes del equipo de trabajo, se ajusta el número de educadores de acuerdo a la cantidad de niños/as a atender, se flexibiliza la cantidad de horas de atención (4, 6 u 8 horas) de acuerdo a las necesidades de la población y se mejoran los salarios de educadores y cocineras. Se unificaron las propuestas de intervención dirigidas a las embarazadas, niños/as, familias y comunidad. (Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, 2008)

En el año 2008, el 76% de los Centros alcanzan el ratio adulto-niño/a recomendado, mientras que el 24% lo exceden. Esto se debe a que tienen inscriptos un número de niños mayor a los contemplados en el tipo de gestión que le corresponde. Para las aperturas se contemplan las zonas donde cesan convenios existentes de la Modalidad Semanal, así como solicitudes de los Gobiernos Departamentales y demandas de la Sociedad Civil. La mayoría de estas aperturas están enmarcadas en las necesidades territoriales que emergen del documento del Plan de Equidad. Durante el año 2008 se ejecutó la apertura de 28 centros los que incorporaron 3.269 niños/as de 0 a 3 años. Esto fue posible debido a que el presupuesto del INAU a los Centros CAIF a valores constantes de la UR crece un 202,68% entre 2001 y 2008. Este aumento se da particularmente entre el 2007 y el 2008 donde crece un 175,85%. Se presenta que durante el período 2007/2008 se construyeron 18 locales con fondos transferidos por INAU. (INAU, 2008)

Sobre la capacitación de los educadores de los Centros CAIF, se señala que el 81% de los Centros contaba con equipos interdisciplinarios titulados y con el perfil adecuado para la franja de edad que atiende el Plan CAIF. En el período febrero a mayo del 2008 ingresaron 334 personas a través de un proceso de llamado público, prueba de méritos y entrevista. De éstos, 213 pertenecían a los Centros nuevos y 121 a los Centros de Modalidad Diaria y que se reconvirtieron. (INAU, 2008)

Sobre las mejoras de la gestión de los recursos financieros transferidos por INAU, a partir del año 2008, se destaca la evolución de la relación del número de Centros por el número de técnicos del sector de Evaluación y Monitoreo (ex Supervisores). En el año 1997 cada técnico tenía a su cargo la supervisión de aproximadamente 40 Centros, en el año 2009 el ratio supervisor- número de Centros fue de 13 Centros por técnico. En el mismo año el Plan estableció como uno de sus objetivos, consolidar un buen funcionamiento y articulación de la Secretaría Ejecutiva y la División Plan CAIF. De acuerdo con la directora de la Secretaría Lic. Ana Cerutti, la directora de la División, Lic. Andrea Tejera y las directoras del Programa de Evaluación y Monitoreo, se evaluó la importancia de un trabajo con el grupo de supervisores y se actuó en consecuencia. (INAU, 2008)

Identificación de variantes en la organización y gestión del Plan en el período 2006-2010 a partir de la voz de los entrevistados

Se relevaron fuentes primarias de información, a través de tres entrevistas realizadas a referentes académicos, también vinculados al Plan a través de su ejercicio laboral de la temática de la infancia en el marco del Plan CAIF en Uruguay, las que posibilitaron un acercamiento a la identificación de aspectos que se modificaron dentro del Plan debido a su inserción institucional. También revelaron las diferentes visiones de los entrevistados sobre el mismo acontecimiento.

Plan CAIF y su Vinculación con Infamilia

Se presentaron diferentes aristas durante el proceso investigativo, que se consideraron modulares en su relación con la temática planteada. Una de ellas fue la vinculación del Plan CAIF con Infamilia: anteriormente su relación de dependencia había sido con el PIIAFRS, que funcionaba en la órbita de la Secretaría de la Presidencia de la República, al crearse especialmente para este efecto: la “Unidad Técnica Nacional”, el 20 de diciembre del 2002, para cumplir según el decreto N. 34/100, con los objetivos previstos por la donación efectuada por el gobierno de Japón y el Banco

Interamericano de Desarrollo. Algunos de los cometidos fueron la realización de un Plan Nacional de Infancia y Adolescencia con participación de las organizaciones públicas y privadas y la convocatoria a instituciones nacionales que como parte de la Red Local, los que servirían de nexo entre el Programa y la supervisión de las instituciones.⁸

El PIIAFRS, contaba con un presupuesto de US\$ 44.500.000, de los cuales US\$ 40.000.000 se financiaron con fondos de endeudamiento, a marzo de 2005 luego de transcurridos 27 de los 60 meses previstos para la duración del Programa, fueron ejecutados en el último semestre de 2004, un total de US\$ 2,8 millones. (Préstamo del BID No. 1434/OC-UR), según la Memoria Anual de Infamilia.⁹

En abril del año 2005, el Programa Infamilia pasó a ejecutarse en la órbita del MIDES, creado el 21 de marzo del mismo año, con el objetivo de propender a la coordinación de las políticas sociales en el país. La nueva Dirección del Programa, que asume a principios de abril de 2005, conjuntamente con las autoridades del MIDES y las nuevas autoridades de los organismos coejecutores (MSP, MEC, INAU, ANEP, INJU), procedieron a reestructurar de forma general el Programa.

Se solicitó y aprobó la extensión del Programa por dos años, esta prórroga del plazo para la ejecución del Programa supuso su finalización en diciembre de 2009 sin modificar el monto total original, ni los objetivos y resultados inicialmente previstos. Se procedió a un cambio en la integración del personal del Programa, sin generar un incremento de los costos de administración. En relación a los objetivos que se trazaron, desde Infamilia, una de las metas estratégicas estaba relacionada a la atención a la Primera Infancia. El propósito fue promover el desarrollo integral, la salud y seguridad de los niños menores de cuatro años en contexto de mayor riesgo social, así como asegurar su buena condición física y un estado emocional, social y cognitivo acorde para el ingreso y el buen rendimiento escolar, inserción familiar y social. Para esto, según la Memoria Anual de Infamilia se realizó un intercambio de opiniones con las autoridades del INAU acerca de cuáles debieran ser las orientaciones estratégicas hacia la Primera Infancia. Dada la particular situación que

⁸ (<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/34-2003>, consultada el 16/7 16.23 hs.)

⁹ (<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tramites-y-servicios/contenido/memorias-anuales/memoria-anual-infamilia-2005>)

atravesaba el país, donde un 57% de la población infantil de 0 a 5 años se encontraba bajo la línea de pobreza, se entendió pertinente la necesidad de ampliar la cobertura de servicios de atención a la Primera Infancia. Hasta ese momento, el Plan CAIF, atendía básicamente a niños y niñas de 2 y 3 años, en Centros gestionados por asociaciones civiles sin fines de lucro. Con la implementación del Programa, se amplió el número de niños atendidos ahora de 0 a 3 años, pero bajo una nueva modalidad de intervención, llamada “Modalidad Semanal”.¹⁰

Según la opinión de las nuevas autoridades del INAU y del Programa, esta nueva modalidad semanal serviría a una estrategia de ampliación de la cobertura de los servicios de Primera Infancia y a la construcción de un itinerario de socialización de niños y niñas a partir del nacimiento. Se entendió que la “Modalidad Semanal” de intervención, como cambio principal, contribuiría sustantivamente a la construcción de una cultura del cuidado de los hijos por parte de los padres, en la medida que la intervención fuera acompañada por un vínculo con niños y niñas de 0 a 2 años y con la familia en sus hogares. Por su parte, INAU se abocó en una primera instancia a la ampliación de la cobertura de niños de 2 y 3 años a través de la ampliación o creación de nuevos Centros CAIF.

11

Primera Infancia en Agenda

Sobre la visibilización de la Primera Infancia en la agenda pública en el período 2006-2010, la experta 1, sostuvo que este fenómeno, guarda estrecha relación con el cambio de matriz de protección, generada a partir de la asunción del primer gobierno del Frente Amplio. La incorporación del INAU, bajo la órbita del MIDES, es un hecho institucional que puede guardar relación con la nueva matriz de protección social que se comienza a desplegar cuando el primer gobierno del Frente Amplio asume sus funciones.

Debe también mencionarse que la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia No. 17823 en setiembre del 2004, pudo haber tenido su incidencia en la coyuntura social y política en la gran relevancia que comienza a percibirse sobre la temática de la infancia y la Primera Infancia ya que prepara y aporta el marco legal para tal situación. Además, las prácticas en relación a las políticas

¹⁰ (<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tramites-y-servicios/contenido/memorias-anuales/memoria-anual-infamilia-2005>)

¹¹ (<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tramites-y-servicios/contenido/memorias-anuales/memoria-anual-infamilia-2005>)

públicas de Primera Infancia adquieren una concepción diferente a partir de las nuevas definiciones del concepto de los niños/as como sujetos de derechos.

La mencionada visibilización de la Primera Infancia, expone la cuestión de la institucionalidad de las políticas de este sector de la población. Se presenta así, el múltiple y variado entramado de instituciones, que abordan a este grupo etario, desde diferentes lugares y por lo tanto con diferentes ópticas y énfasis de atención. Es al entender de la experta 3, que en el período entre el 2006-2010, este debate se instala y si bien se venía discutiendo el asunto, la ENIA le pone el marco presentando esta cuestión, aunque no la resuelve. En el caso del Plan CAIF, se presenta un ejemplo sobre las múltiples relaciones de dependencia institucional que a lo largo de los años han variado y desde el Ejecutivo se ha ido determinando bajo la órbita de qué organismo el Plan desarrollaba su tarea. Cuando CAIF fue puesto bajo la órbita de INAU, pero mantuvo cierta dependencia de organismos internacionales, se establece una diferencia con respecto a otras formas de intervención a partir de los programas estatales.

La experta 3, no coincidió con la experta 1, e identificó esta relación interinstitucional como un proceso, más que como un hecho puntual, lo que respondería, si se quiere, a la lógica que el Plan presenta en su desarrollo, esta característica de cambio de inserción y relacionamiento institucional. Ya que como puede verse a lo largo de los años, el Plan va rotando en su vinculación con otros organismos, instituciones y dependencias jerárquicas. Aspecto que se conforma como parte de la identidad del Plan en su forma organizacional y por lo tanto en su intervención técnica, según la experta mencionada.

Cuando el Plan surge, en 1988, existía en Uruguay, el Consejo del Niño creado en 1934, luego de la aprobación del Código del Niño¹², esta entidad dirigió todo lo relativo a la vida y el bienestar de los menores de edad en Uruguay.

En el Consejo del Niño predominaba un importante enfoque médico y jurídico, organizado por edades y en diferentes Divisiones Técnicas como ser “Pre-Natal” (protección del niño antes de su

¹² El primer antecedente de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) fue la Declaración de Ginebra (1924), documento que por primera vez reconoció derechos específicos de la niñez y la responsabilidad de los/as adultos/as para garantizarlos. (<https://www.aldeasinfantiles.org.uy/derechos/por-sus-derechos/>) Con la promulgación del Código, niños/as y adolescentes son considerados como sujetos plenos de derechos.

nacimiento), “Primera Infancia” (0-3 años), “Segunda Infancia” (4-12 años) y “Adolescencia y Trabajo” (13- 21 años). También disponía de otros servicios, como la División Jurídica, la División Educación y la División Servicio Social.¹³

Según la experta 3, el paradigma y enfoque predominante de la atención residual y compensatoria por parte del Consejo del Niño, interviniendo en situaciones irregulares, con una concepción claramente tutelar, focalizaba su trabajo en niños/as abandonados/as, huérfanos/as, infractores/as o trabajadore/as.

En el año 1989, en medio de un contexto de debate mundial sobre la Convención de los Derechos del Niño que en Uruguay se ratificó en 1990, se crea el INAME, que sustituyó al Consejo del Niño.¹⁴

En este sentido, la experta 3, describió una serie de acontecimientos que parecen confluir en el origen y posterior desarrollo del Plan CAIF. Durante los últimos años del período dictatorial, el economista Juan Pablo Terra, había publicado varios estudios sobre el déficit en el desarrollo infantil temprano, debido a carencias identificadas en la Primera Infancia. Sus investigaciones parecen haber sido, según algunos autores, un aporte clave para la creación del Plan CAIF. Lo cierto, es que este tema estaba empezando a surgir en la agenda política. Sobre finales de la dictadura, otro dato de importancia es que comienzan a surgir numerosas organizaciones de la sociedad civil. UNICEF apoya la iniciativa permitiendo que el programa comenzara su operativa, teniendo en cuenta que el INAME recién se estaba estructurando, lo que generaba la dificultad de poder estar a cargo de la gestión y del presupuesto de CAIF. Este tipo de políticas reconocidas con el nombre de políticas sociales de segunda generación, se caracterizan por tener un carácter integral desde una perspectiva de intersectorialidad, con involucramiento de organismos públicos, de la sociedad civil organizada, generando una propuesta diferente a la línea clásica, donde el Estado es el único gestor.

Así se construye el Plan, con tensiones, desafíos y lógicas innovadoras, la misma experta describió que en cada período de gobierno, las características, las prioridades y el enfoque van cambiando en función de las circunstancias, aunque manteniendo los lineamientos generales, transitando diferentes matices según la política priorizada por el gobierno de turno. Identificó este

¹³ (<https://www.aldeasinfantiles.org.uy/derechos/por-sus-derechos/> consultada el 16/7 a las 20.01 hs.)

¹⁴ (<https://www.aldeasinfantiles.org.uy/derechos/por-sus-derechos/> consultada el 16/7 a las 20.11 hs.)

eje central, de cambios en su inserción institucional, como una posible virtud, que podría haber sido la causa que le permitió al Plan atravesar diferentes gobiernos, permaneciendo y manteniendo líneas generales de trabajo, aun manifestando crecimiento en las transiciones, superando cambios de equipos y personas a cargo, enfrentando con acierto los conflictos del propio debate sobre la institucionalidad.

Este discurso sobre la importancia de la Primera Infancia, parece reeditarse en el debate institucional actual, donde se vuelve a priorizar en el discurso político la necesidad de su abordaje en el marco de la emergencia nacional¹⁵.

El Plan y su Vinculación Institucional

Sobre el vínculo interinstitucional, el experto 2 y la experta 3, coincidieron en que con la “incorporación” del INAU en la órbita del MIDES, se presentó una nueva vinculación entre estos dos organismos, entendiendo que el INAU no perdió autonomía, pasando a tener una dependencia técnica y política del mencionado Ministerio. Generando a través de la creación de Infamilia y su nueva orientación, un programa innovador con presupuesto ya asignado, el que se ocupó entre otros asuntos de áreas específicas de la Primera Infancia, originando un nuevo espacio de diseño y desarrollo de política pública que trabajaría con esa población. El experto 2, reconoce que en el período 2006-2010, se tuvo por objetivo el aumento de cobertura, no obstante, si bien la cantidad de cupos se incrementó, la calidad y el tipo de servicio que se brindó a partir de esa meta, a través de esta atención diaria, no tuvo los resultados que se hubieran esperado. Por ejemplo, en relación al abordaje de la necesidad de cuidado de los niños/as de acuerdo a la situación laboral de los adultos a cargo de ellos. El experto, admite que las evaluaciones de la implementación de esta modalidad fueron buenas, pero insuficientes los resultados en virtud de la necesidad de las familias. De alguna forma se sacrificó el tipo de servicio en favor de la extensión de la cobertura.

¹⁵ Según lo anunciado en conferencia de prensa en mayo de 2021, en el marco de la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al año 2020, la Ministra de Economía Arbeleche, menciona que para este 2021 la Primera Infancia es prioridad en el presupuesto en relación a que el Estado se hará presente: trabajando para que los niños/as que atraviesan situaciones de vulnerabilidad social, asistan a los centros educativos sean de ANEP o de CAIF para recibir educación y contención, así como también desde el área de la vivienda, atendiendo a la regularización y relocalización de asentamientos. Se anunció que el programa de apoyo a la Primera Infancia tendrá unos 50 millones de dólares asignados. (<https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/noticias>)

Para la experta 1, la modalidad semanal de taller de estimulación oportuna, fue un fracaso, a la vez que también fue resistida por los Centros; entre las causas, ella comparte que los locales estaban en condiciones muy precarias y que se presentaron al llamado organizaciones de la sociedad civil, que se encontraban en situaciones muy precarias de gestión, no estando en condiciones de llevar adelante la propuesta de forma adecuada a la calidad del servicio que se debía prestar.

Sobre este incremento de aperturas, la experta 3, compartió que estas “modalidades innovadoras de menor costo y alto impacto”, financiadas por el BID, fueron positivas, porque transcurren de una modalidad anterior que pasó de ser quincenal a semanal, lo que posibilitó un crecimiento por explosión, aunque las evaluaciones delataron que no se lograban los mismos resultados que con la modalidad diaria.¹⁶

La experta 3, mencionó en este sentido que el año 2006 es clave desde el punto de vista de la reconversión y el fortalecimiento institucional del Plan. Esto se pudo apreciar a partir de dos acontecimientos; uno fue el ingreso por concurso de la Licenciada en Psicomotricidad Ana Cerutti, que si bien, ya trabajaba en CAIF, pasó a ocupar la Dirección de la Secretaría Ejecutiva, a cargo de los nuevos lineamientos: reconvertir la modalidad semanal a la diaria, ampliación de la cobertura, fortalecimiento en la capacitación de los equipos técnicos y la articulación institucional.

Por otra parte, el PNUD aportó nuevamente recursos en el marco de un nuevo convenio con INAU - Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF para llevar adelante el proyecto “Desarrollo del Plan CAIF durante el período setiembre 2006 - noviembre 2009”, financiando la estructura de la Secretaría Ejecutiva, específicamente permitiendo la contratación de técnicos. Esto posibilitó proyectos de capacitación a través de talleres que contribuirían a la formación de los educadores de los centros, así como también estas contrataciones, permitieron la elaboración de materiales de apoyo y guías sobre las intervenciones técnicas y no técnicas del personal, que se generaron en este período. Estas

¹⁶ En el año 2007, se publican los resultados de una evaluación externa de la modalidad semanal del Plan CAIF, realizada por el El Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)/Infamilia: “Primera Evaluación Intermedia, Subcomponente 1.1 Modelo Integral para los niños/as menores de 4 años y sus familias”. En ellas se concluye dentro de varios aspectos que: los Centros de modalidad diaria y los de modalidad semanal en estimulación oportuna, se percibieron como referentes positivos en la zona por parte de la población, también se halló que la incidencia en el desarrollo psicomotor es mayor en los Centros de modalidad diaria, que para lograr cambios en el mencionado tipo de desarrollo es necesario lograr continuidad y regularidad en los talleres. Se observan en la modalidad semanal, carencias importantes en la infraestructura y equipamiento de los Centros, y grupos superpoblados. Para los niños/as ubicados en la categoría de indigentes, la modalidad diaria tiene mejores resultados. Esta evaluación sirvió para la reformulación que el Plan implementa a fines del 2007. (Cerutti, 2008, p. 2) 20 años Plan CAIF

acciones fortalecieron el trabajo de los educadores y técnicos de los Centros, debido a que posibilitaron un acompañamiento del personal en su tarea cotidiana. El equipo de esa Secretaría, dependía financieramente del PNUD, lo que además de diferenciar la fuente de recursos de la que se abastecía, con respecto a los demás técnicos de INAU, pudo haber generado otras diferencias, que se percibieron en la descripción de las tareas anteriormente enumeradas. Además, podría también relacionarse a su dependencia diferencial, directa de la estructura de la Secretaría, y no de la burocracia institucional de INAU.

Sobre las repercusiones de esta contratación de técnicos que fortalecerían la calidad del Plan a través de diferentes intervenciones, la experta 3 y el experto 2, coincidieron que uno de los resultados fue el aumento en la cantidad de contenido para generar documentos de orientación técnica y de producción de conocimiento sobre el trabajo y la evaluación de la tarea en los diferentes Centros, como resultado del aumento de los espacios de capacitación.

La Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, es reconocida en el documento “25 Años del Plan CAIF”, de Zaffaroni, como el órgano que ha estado a cargo del Plan CAIF de forma casi permanente, con la potestad de designar al director ejecutivo. Entre sus cometidos estuvo la administración de recursos asignados a la Secretaría, así como la propuesta de lineamientos, proyectos y programas que orientaron las políticas de Primera Infancia, definidas por INAU, según la Ley 16736 de 1996. Sin embargo, la Secretaría ha cambiado a lo largo de los años su inserción Institucional; en el gobierno de J.M. Sanguinetti (1985-1990), funcionaba bajo la órbita de la Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia. En el gobierno de L. A. Lacalle (1990-1995), lo hacía en dependencia de la Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia dentro de Presidencia de la República. Comenzó a depender de INAU en 1996 y permaneció así durante la segunda presidencia de Sanguinetti (1995-2000) y la de Batlle (2000-2005). Fue en el gobierno de T. Vázquez (2005-2010), que presentó la variante institucional de Infamilia, pero bajo la administración del INAU. Finalmente regresó a su vinculación exclusiva con INAU, en el período del presidente Mujica (2010-2015).

Como puede verse, esta inserción institucional ha presentado múltiples variantes, los organismos mencionados, difieren en su composición, lógica y dependencia, lo que ha generado cambios y matices en el desarrollo del Plan. A su vez, el rol de la Secretaría Ejecutiva, también

presenta como consecuencia de estas diferencias, una capacidad mayor o menor de competencia y posibilidad de gestión diversa, por momentos sin autoridad interna designada por falta de presupuesto.

La experta 3 y el experto 2, reconocieron como un período importante a destacar cuando la Secretaría Ejecutiva estuvo a cargo de Cerutti, donde hubo un fuerte trabajo administrativo y de gestión debido a que se priorizó la reconversión de la modalidad de atención semanal a la diaria.

En el 2011 se crea la Coordinación General de Políticas de Primera Infancia y Familia (PPI), que tiene por función, garantizar el cumplimiento de derechos de los niños y niñas y la protección a la Primera Infancia a través de la implementación de una política nacional dirigida a los menores de 0 a 3 años y sus familias, para propiciar atención de calidad a través del Plan CAIF y los Centros de gestión directa de INAU, siendo este último su organismo rector. Su mandato de coordinación interinstitucional, generó una nueva configuración en la gestión del Plan. (Alicia Gil, 2014)

Si bien en el momento de su creación, no dejó de funcionar la Secretaría Ejecutiva del CAIF, la transición demandó ciertos acuerdos para que el funcionamiento del Plan pudiera seguir adecuadamente. Cierta vacío legal, en términos administrativos, hace que las competencias y funciones de la PPI y la Secretaría Ejecutiva del CAIF, se hayan superpuesto, expresando ciertas tensiones en la práctica.

La experta 3, mencionó al respecto, que, en el 2011, el INAU comenzó a avanzar en la eliminación de la Secretaría Ejecutiva, para sustituirla por la mencionada Coordinación General, cerrando así el ciclo de inserción del Plan en el Instituto. Algunos entendieron que esta acción significaba bajarle la potencialidad al Plan, en materia de manejo de sus propios recursos. En este contexto, Ana Cerutti cesa su trabajo en la Secretaría Ejecutiva y Susana Mara preside la Coordinadora. Una vez más, se redefine la política del Plan, aunque mantiene como lineamiento general el tipo de intervención, pero variando en cada período las prioridades y el enfoque en función de las circunstancias que tienen que ver con el gobierno y la política que define, así como la ubicación institucional del Plan en cada una de las etapas. Es aquí, con la Secretaría Ejecutiva del Plan mermada, donde la financiación del Plan queda exclusivamente bajo la órbita del INAU. Los lineamientos generales como ser el aumento de aperturas de centros y la mejora de la calidad de los

servicios se mantuvieron, aunque se apreciaron acciones que tendieron a la articulación y unificación de criterios al interior del Instituto, entre lo que son los criterios de funcionamiento de los Centros CAIF, los Centros Diurnos y los hogares de INAU. Comienza a estudiarse en este período, en vistas del objetivo de nuevas aperturas, la posibilidad de trabajo a través de convenios con cooperativas, sindicatos y empresas privadas. El Plan ha demostrado que por sus propias características posee capacidad de adecuación, en parte, según la mencionada experta, se debe a que la sociedad civil organizada ha funcionado como una especie de contrapeso, en este devenir de cambios. Estas asociaciones por su arraigo local y su peso territorial, lograron la participación de la gente de la comunidad, dando una posible explicación a su continuidad.

La creación de la Coordinación General de Políticas de Primera Infancia y Familia sustituyó a la Secretaría Ejecutiva, culminando una etapa de autonomía política en la gerencia del Plan, presentándose como una alternativa gestora, dependiente y relacionada a partir de ese momento con INAU.

Sin embargo, también puede considerarse esta inserción como una especie de “reubicación” del Plan, de forma que se integre a una nueva estrategia, dentro de la red institucional central de los programas del gobierno de turno.

La experta 3, expresa que, poco han podido participar los integrantes del Plan, ya sea las organizaciones de la sociedad civil, los técnicos, las familias de los usuarios o aún los integrantes de la Secretaría Ejecutiva, en las decisiones que se han tomado en materia de la dependencia institucional del Plan y de su capacidad de resolución política en el acontecer de su desarrollo, a lo largo de las diferentes etapas que éste atravesó. Las estrategias de política social deberían recoger e incorporar la perspectiva de todos los que forman parte en este caso del Plan y no solamente la visión de las instituciones, para luego alcanzar una posible y consensuada definición y asignación de roles y funciones de la institucionalidad.

Es por esto que la ENIA tiene un papel central en la mirada a la Primera Infancia desde el abordaje institucional. Su construcción plural y participativa a partir de los aportes de los protagonistas (cuya opinión fue incorporada a través de la consulta realizada a nivel nacional “Opino

y vale”¹⁷), imprime la importancia y pertinencia de conocer los problemas que viven los niños, niñas y adolescentes del país. La proyección que realiza la ENIA hacia el año 2030, buscó trazar las políticas de mediano y largo plazo, para lograr trascender las agendas quinquenales, evitando la fragmentación, requiriendo acuerdos que superen un período de gobierno.

¹⁷ Durante los meses de setiembre y octubre del año 2008 se llevó a cabo la Consulta Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes “Opino y Vale”. El Proyecto se desarrolló en los 19 departamentos de Uruguay, donde participaron aproximadamente 4500 niños/as y adolescentes. El Proyecto fue diseñado, ejecutado y sistematizado por un conjunto de organizaciones de la Sociedad Civil, en el marco de ANONG (Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales) y el Comité de los Derechos del Niño Uruguay, con el apoyo de UNICEF Uruguay e INFAMILIA-MIDES. Se ejecutó a través de tres componentes: una encuesta nacional, actividades lúdico-recreativas dando a conocer la propuesta a los niños/as y adolescentes, una consulta cualitativa nacional, la cual se realizó en el marco de las actividades lúdico-recreativas, a través del juego “Opino y Vale”, diseñado especialmente para este fin un encuentros y talleres con técnicos y responsables de organizaciones públicas y privadas en las 19 capitales departamentales. ([http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2008/11/Informe_prensa_Opino_y_Vale_baja_resoluci\[1\].pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2008/11/Informe_prensa_Opino_y_Vale_baja_resoluci[1].pdf), consultado el 9 de noviembre de 2021 a las 13.42 hs.)

Capítulo IV

Consideraciones Finales

La monografía procuró explorar los posibles cambios de orientación asumidos por el Plan CAIF en la gestión de los Centros de Atención a la Infancia y la Familia, a partir de su inscripción institucional exclusiva en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), en 2008.

El estudio realizado permitió identificar como variante fundamental, la ampliación de la cobertura del Plan. A partir de 2008 se incorporan al Plan CAIF 6.472 niños y niñas de 0 a 5 años a través de la reestructura/ampliación de la modalidad diaria. El breve recorrido institucional del Plan CAIF que se ha presentado en este trabajo, expone que uno de sus grandes hitos, fue la reconversión de los convenios de Modalidad Semanal a Modalidad Diaria, que se comenzó a ejecutar en el año 2007 con fondos del INAU. La indagación permitió observar que fue un proceso que comprendió varios años de consolidación debido a que requería una ampliación significativa de los recursos humanos disponibles. Una reestructura de esta magnitud, así como el constante incremento de la cobertura de atención a nivel nacional, hicieron que la tarea fuera consolidada a lo largo del 2009.

Otro aspecto que involucra un cambio en la organización es la apertura, concretamente de 18 locales con presupuesto exclusivo de INAU. Quedaron también definidos los requerimientos de recursos humanos y materiales en relación a la cantidad de niños atendidos, considerando las capacidades locativas y necesidades de la población, en vistas del fortalecimiento del propósito de mejorar la calidad de atención y de los objetivos del Plan.

En lo que refiere a las variantes en la modalidad de atención, a partir de 2008, se pasaron a atender a niños/as de 2 y 3 años de lunes a viernes, entre 4 y 8 horas, con dos ingestas diarias. A su vez, los bebés de entre 0 y 1 año, fueron atendidos en modalidad de taller y abordaje en el hogar, a través de una incrementación de las horas.

En este período también se trabajó sobre el análisis y la redefinición de los modelos de Gestión de los llamados Centros de Modalidad Diaria; al mismo tiempo se elaboró un documento referido a la Estructura Organizativa de los Centros CAIF, donde se estableció que se comenzaría la atención desde el embarazo en los Centros de salud y desde el nacimiento en el CAIF, a través de la articulación del MSP y el Plan. Así como también se precisaron los requerimientos y la necesidad de

recursos humanos y materiales en relación a la cantidad de niños atendidos. En este sentido, en el período febrero a mayo del 2008 ingresaron 334 personas a través de un proceso de llamado público con prueba de méritos y entrevista. (INAU, 2008)

Otra arista a considerar en este sentido, fue la mejora en la gestión de los recursos financieros transferidos por INAU, en relación a la menor cantidad de Centros CAIF a supervisar por cada funcionario, lo que posibilitó un mejor trabajo de acompañamiento de los técnicos a cada Centro. Este proceso demandó de ámbitos de comunicación e información a la interna del Plan, que aseguraran la dirección de las transformaciones. Para el año 2008, la relación ratio supervisor-número de Centros fue de 13 Centros por técnico, mientras que en 1997 cada supervisor tenía a cargo 40. (Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, 2008)

La Memoria Anual 2008 del INAU, refiere a una mejor calidad de la atención que se asocia a diversas acciones en lo que tiene que ver con: aspectos edilicios, equipamiento de los centros, aumento de las horas de atención, conformación de equipos interdisciplinarios, profesionalización del personal y adecuación de los perfiles del equipo de trabajo, salarios, mejoras en el control y monitoreo de los Centros y gestión de las OSC. En lo que concierne a las variantes introducidas en la modalidad de atención, se destaca: la flexibilización de los horarios de atención según las necesidades de la población y la unificación de estrategias de atención con niños/as, familias, embarazadas y la comunidad.

En el año 2008, se estableció como meta de gestión, el buen funcionamiento y articulación de la Secretaría Ejecutiva y la División Plan CAIF. Los cambios se siguieron sucediendo y en el 2011, se creó la Coordinación General de Políticas de Primera Infancia y Familia, siendo INAU su organismo rector. Es así como la Secretaría Ejecutiva del Plan deja de funcionar. Esto propendió a la confluencia de los lineamientos generales sobre cuáles deberían ser las orientaciones estratégicas hacia la Primera Infancia, relacionado con la visión del Instituto que se reconocía “(...) como rector de políticas destinadas a promover, proteger o restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes, articulado en un Sistema Nacional de Infancia (...)”. (INAU, 2008, p. 3)

Los cambios mencionados en la gestión y la organización del Plan se hicieron posibles en virtud del presupuesto que INAU asignó a CAIF, tal como se informó previamente, el fondo concedido al Plan creció un 175, 85% entre 2007 y 2008. (INAU, 2008)

Particularmente resulta relevante que, desde los documentos oficiales publicados por el Plan, se halló escaso material específico sobre este cambio de orientación a partir de su inscripción institucional exclusiva en el INAU, a partir del año 2008. Son varios los documentos consultados y mencionados en el presente trabajo. En todos ellos se halló información fragmentada y general sobre esta desvinculación con Infamilia y el Convenio con el PNUD. Por ejemplo, el trabajo de Zaffaroni y Alarcón, A. (2013) “25 Años del Plan CAIF”, si bien presenta aportes sustanciales en este sentido, no detalla aspectos específicos sobre el mencionado Convenio y sus alcances. La Memoria Anual de Infamilia (2005), tan sólo menciona algunas puntualizaciones que requirieron ser ampliadas para buscar su relación y explicación con el tema propuesto en el presente trabajo monográfico. Dado lo limitado de las fuentes documentales en relación al objetivo de esta monografía, la información de los expertos entrevistados fue decisiva para la evaluación del alcance y las consecuencias que tuvieron los cambios institucionales en la organización y orientación del Plan.

Es notorio que cuando se entrevistó a los diferentes expertos, también se encontraron dificultades para identificar al momento preciso que la monografía procura observar en su objetivo. Al respecto, se menciona que la experta 3, expresa necesitar tiempo para buscar información al respecto sobre este acontecimiento particular. Esto puede denotar que la temática no es un aspecto que se tenga presente de forma explícita, en el ámbito de los propios involucrados con el Plan en ese período. Más aún si se trata de explorar el carácter y alcance de las modificaciones que se presentaron como resultado de la inserción institucional única del Plan CAIF en INAU.

Es relevante mencionar que los tres entrevistados, mantuvieron diferencias sustantivas en sus apreciaciones sobre las posibles modificaciones en el Plan CAIF una vez que finaliza en julio de 2008 su vinculación con Infamilia, algo que junto a la escasa información específica a la que fue posible acceder, podría mostrar que este hecho que se presentó en los objetivos como notable, tendría menos implicaciones que las que se consideraron al iniciar la investigación. Si bien el convenio con el PNUD, sobre el proyecto mencionado, describe dentro de sus objetivos, mejorar la

calidad de los servicios brindados y diseñar e implementar la ampliación de cobertura para ese período. Fue a través de las entrevistas a informantes calificados que se accedió a datos específicos que facilitaron mayor información y explicaron la repercusión de ese convenio. No obstante, cabe señalar que únicamente la entrevistada 3, lo concibió como fundamental para el Plan.

Según la opinión de los expertos, la incorporación al INAU, bajo la órbita del MIDES, formó parte del desarrollo del Plan, en relación con la expansión de la matriz de protección social impulsada por el gobierno en ese período.

Dentro de los lineamientos generales de análisis del presente trabajo se destaca el rol y la dependencia institucional de la Secretaría Ejecutiva del Plan. Su mayor o menor intensidad de trabajo de acuerdo al presupuesto asignado, relacionado a la asignación en el presupuesto nacional y a la financiación de organismos internacionales, puede suponer un indicador de la prioridad que se le ha dado o no a la Primera Infancia, a través de las diferentes etapas por las que transitó el Plan.

En suma, en relación a la pregunta que orienta el presente trabajo, se entiende que existen modificaciones de orientación en el Plan CAIF una vez que finaliza en julio de 2008 su vinculación con Infamilla, que fuera parte del Ministerio de Desarrollo Social. Sobre el carácter y alcance de esas modificaciones, se puede interpretar que las centralidades de esos cambios se nuclean en torno a la reconversión de los convenios de Modalidad Semanal a Modalidad Diaria con fondos del INAU, involucrando esto la extensión de su servicio. Esta modificación se da en torno al pasaje del Plan al INAU, donde se realizó un intercambio de opiniones con las autoridades del mencionado Instituto, acerca de cuáles deberían ser las orientaciones estratégicas hacia la Primera Infancia. Esta situación está contenida en un contexto en el que un 45.4% de la población infantil menor de 6 años, en el año 2008 se encontraba bajo la línea de pobreza. (Instituto Nacional de Estadística, 2009)

Fue así como se amplió la atención de niños y niñas de 0 y 1 año y se abrieron nuevos Centros a través del Programa de Identificación y Optimización de la Demanda (PIOD) y los niños/as de 2 y 3 años pasaron a ser atendidos de lunes a viernes.

Puede decirse que aún podría profundizarse más en las implicancias de las variabilidades institucionales, en el sentido y el alcance que asume la política de atención a la primera infancia, y de

ésta con el resto de los cambios que se produjeron en la matriz de protección social en ese momento histórico y que se continuaron sucediendo.

Referencias Bibliográficas

Antía F., Castillo M., Fuentes Guillermo., Midaglia C. (2013). La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22-02 (No.2), 171-193. Recuperado en octubre de 2020, de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7030>

Barrán, J.P. (1994). *Historia de la sensibilidad en Uruguay. La cultura bárbara. (1800-1860)*, Tomo 1. Ediciones de la Banda Oriental, Facultad de Humanidades y Ciencias Políticas, Universidad de la República. Montevideo.

Barrán, J.P. (1994). *Historia de la sensibilidad en Uruguay. El Disciplinamiento (1860-1920)* Tomo 2. Ediciones de la Banda Oriental, Facultad de Humanidades y Ciencias Políticas, Universidad de la República. Montevideo.

Bustelo, E. (2007). *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*. Siglo XXI Editores Argentina S.A. Buenos Aires.

Cerutti, A. (2008). *20 años Plan CAIF: 1988-2008 para crecer, desarrollarse y aprender jugando*. CAIF. Montevideo.

Comité de Coordinación Estratégica (2008). *Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia 2010-2030: bases para su implementación*. Recuperado en setiembre de 2020, de <https://www.anong.org.uy/docs/noticias/Documento%20ENIA%2020nov08.pdf>

Comité De Coordinación Estratégica De Infancia Y Adolescencia., C. C. E. (Ed.). (2008). *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010–2030. Bases para su implementación*. Ed. Tradinco S.A. Montevideo. Recuperado julio de 2021, de https://vozyvos.org.uy/sdm_downloads/estrategia-nacional-para-la-infancia-y-adolescencia-enia-2010-2030-bases-para-su-implementacion/

Filgueira, F. (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22-02, (no. 2), 17-46. Recuperado en agosto de 2018, de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7024>

Fondo de las Naciones Unidas para los Niños (2007) *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2006*. Montevideo. Recuperado en octubre de 2019, de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/observatorio-derechos-infancia-adolescencia-uruguay-2006>

Fondo de las Naciones Unidas para los Niños (2009) *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2009*. Montevideo. Recuperado en marzo de 2020, de https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=15

Galeano, E. (2015). *Patatas Arriba, La escuela del mundo al revés*. Editorial Siglo XXI Editores. Buenos Aires.

Gil, A., Cambón, V. (2014). El Plan CAIF como política pública de primera infancia. *Revista Regional de Trabajo Social, Vol. 28* (No.62), 64–75. Recuperado en agosto de 2019, de <http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/277/Gil%2C%20Alicia%20%20El%20Plan%20CAIF%20como%20politica%20publica%20de%20primera%20infancia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Heiland, H. UNESCO (1999). Friedrich Froebel (1872-1852). *Perspectivas: revista trimestral de educación comparada, vol. XXIII*, (no. 3-4), 501-51. Recuperado en noviembre de 2021, de <http://www.ibe.unesco.org/sites/default/files/frobels.PDF>

INAME – Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. (1999) *Lineamientos de acción del Plan CAIF*. Montevideo.

Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU) (2008). *Memoria anual*. Montevideo. Recuperado en noviembre de 2020, de

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tramites-y-servicios/contenido/memorias-anales/memoria-anual-inau-2008>

Instituto Nacional de Estadística (2009). *Estimaciones de Pobreza por el Método del Ingreso 2008*. Montevideo. Recuperado en febrero 2022, de <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/Publicacion+Estimaciones+de+Pobreza+por+el+Metodo+del+Ingreso+2008.pdf/fe7cfcf2-4be4-4329-9fd8-61bed52abf0b>

Infamilia (2005). *Memoria Anual de INFAMILIA. Informe de Ejecución 2005*. Montevideo.

Recuperado en junio de 2020, de

[https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tramites-y-servicios/contenido/memorias-
anuales/memoria-anual-infamilia-2005](https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tramites-y-servicios/contenido/memorias-
anuales/memoria-anual-infamilia-2005)

Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU) (2009) *Informe Preliminar de Gestión, 2005-2009*.

http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2009/11/Informe_gestion_2005-2009-INAU.pdf

Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU) – Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF.

(2010) *El Plan CAIF en cifras. A 22 años de su creación*. Montevideo. Recuperado en octubre de 2021, de

[https://www.inau.gub.uy/cenfores/biblioteca-digital/recursos-en-linea/item/1958-el-plan-caif-en-
cifras-a-22-anos-de-su-creacion-inau-caif](https://www.inau.gub.uy/cenfores/biblioteca-digital/recursos-en-linea/item/1958-el-plan-caif-en-
cifras-a-22-anos-de-su-creacion-inau-caif)

Ivaldi, E., (2010). *La educación inicial del Uruguay: su origen como política pública estatal 1870-1900 De la casa cuna a la escuela elemental*. Consejo de Educación Inicial y Primaria. Montevideo.

Kaztman R., Filgueira F. (2001). *Panorama de la Infancia y la familia en Uruguay*. Programa de investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión social de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay. Montevideo.

Leopold, S. (2013). *Los laberintos de la infancia. Discursos, representaciones y crítica*. Ediciones Universitarias, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Recuperado en junio de 2021, de

<https://anaforas.fic.edu.uy/jspui/handle/123456789/52806>

Ley General de Educación N 18437. (2008).

Recuperado en junio de 2020, de

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>

Midaglia C., Silveira M. (2011). *Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social. Los nuevos programas de transferencias condicionadas de renta en Uruguay*. en Barba Solano C., Cohen N. (Coordinadores) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas*

fallidas de integración social en América Latina. CLACSO. Buenos Aires. Recuperado en noviembre de 2018, de

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/BarbaSolano-Cohen.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (2016). *Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016-2020*. Montevideo, Producción editorial: Susana Aliano Casales, Recuperado en marzo de 2021, de

<https://www.inau.gub.uy/institucional/documentosinstitucionales/download/4644/122/16>

Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social, INAU & Secretaría Ejecutiva Plan CAIF. (2005). *CAIF Sub-Componente 1.1 Modelo Integral para Niños Menores de 4 Años y sus Familias. Síntesis Descriptiva del Plan CAIF*. Docplayer.es. Montevideo. Recuperado en noviembre de 2020, de <https://docplayer.es/173054989-Programa-integral-de-infancia-adolescencia-y-familia-en-riesgo-social-p-i-i-a-f-r-s-inau-secretaria-ejecutiva-del-plan-caif.html>

Plan CAIF. (miércoles, 07 marzo 2018 16:41). *¿Qué es el Plan CAIF?* Recuperado en noviembre de 2021.

<https://caif.inau.gub.uy/plan-caif/que-es-plan-caif>

Ministerio de Desarrollo Social Dirección Nacional de Políticas Sociales. (2016). *Plan Nacional de Primera Infancia y Adolescencia [PNPIA] 2016–2020*. Mastergraf. Montevideo. Recuperado en julio de 2021, de

<https://www.inau.gub.uy/institucional/documentos-institucionales/download/4644/122/16>

Secretaría Ejecutiva Plan CAIF (2008) *Memoria descriptiva Plan CAIF ejercicio año 2008*. Montevideo. Recuperado marzo de 2021, de

<https://caif.inau.gub.uy/plan-caif/transparencia/item/2-memoria-anual-plan-caif-2008>

UNICEF (Ed.). (1989). *Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas*. https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=146

Vecinday, L. (2010). *Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. El caso del Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia 45 en el Uruguay*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.

Zaffaroni, C. y Alarcón A. (2013). *25 años del Plan CAIF: Una mirada en profundidad a su recorrido programático e institucional*. INAU, PNUD, UNICEF. Montevideo.