

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Tesis Licenciatura en Ciencia Política**

**Las nuevas redes entre sociedad civil / estado: la participación ciudadana vista a través de las Asociaciones civiles en los centros CAIF del departamento de San José**

**Serrana Benedet Barceló**  
Tutora: Carmen Midaglia

**2001**



## **ÍNDICE DE MÓDULOS:**

### **I. - INTRODUCCIÓN**

### **II. - FUNDAMENTACIÓN**

- i- Por qué investigar aspectos de la reforma Social
- ii- Por qué focalizar el estudio en San José

### **III. - ALGUNAS CONCEPTUALIZACIONES. Reforma del Estado: "Fin del Centralismo"**

- i- Del tradicional modelo de prestación social al modelo actual
- ii- La reforma del Estado y sus implicancias políticas
- iii- De qué hablamos cuando hablamos de Tercer Sector

### **IV. - "UN GIRO EN LAS POLÍTICAS SOCIALES". El nuevo modelo de provisión social**

- i- El modelo de bienestar uruguayo y las políticas de infancia
- ii- Políticas de infancia: otra rama de las políticas públicas
- iii- Idas y vueltas en las políticas de infancia
- iv- Los dilemas específicos (preguntas de investigación)

### **V. - EL PLAN CAIF: UN EJEMPLO DE LA NUEVA RACIONALIDAD**

- i- Lineamientos generales
- ii- Objetivos del Plan CAIF
- iii- Instituciones públicas participantes y sus cometidos
- iv- Servicios y cobertura del Plan

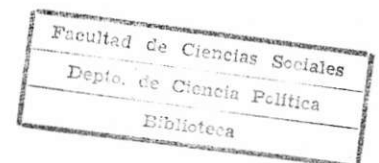
### **VI. - LAS ASOCIACIONES CIVILES: UN NUEVO ACTOR EN LAS POLÍTICAS SOCIALES.**

- i- Inserción institucional
- ii- Servicios del centro
- iii- Recursos humanos
- iv- Financiamiento de los servicios
- v- Cobertura y focalización
- vi- Organización y participación de la comunidad
- vii- Opinión personal acerca del alcance del servicio

### **VII. - CONCLUSIONES**

### **VIII. - BIBLIOGRAFÍA**

### **IX. - ANEXOS**



## I. - INTRODUCCIÓN

La crisis del Estado desatada en los últimos años del siglo XX no generó un escenario vacío, con un público aletargado, estático, sin respuestas ante la nueva situación. Por el contrario, las reacciones fueron muchas y las respuestas variadas en el correr de los años.

En la década del '80 la receta fue apostar al achicamiento del Estado, predominando las políticas neoconservadoras. En la década del '90, visto que las recetas liberales no eran una buena alternativa, la apuesta fue dirigida a la reforma del Estado. Junto con algunas otras medidas meramente conservadoras (ajuste fiscal, redimensionamiento de la actividad productiva del Estado y apertura comercial) se dan medidas de corte más progresista tales como la profundización del régimen democrático y la ampliación del espacio público no estatal.

Conformado este nuevo escenario, los últimos años se caracterizan por el desarrollo en América Latina y en nuestro país en particular, de diversos procesos de reforma del Estado, aparejando de esta forma, múltiples connotaciones así como también múltiples consensos. Uno de los consensos básicos es que el Estado, en la instancia en la que se encuentra actualmente, necesita renovar su institucionalidad de forma tal de servir mejor a la sociedad y contribuir al desarrollo económico. Otro consenso fundamental de este nuevo perfil del Estado es que "el aparato del Estado se torne realmente público, como que el espacio de lo público no se agote en lo estatal"<sup>1</sup>.

En este sentido el presente estudio intenta establecer el vínculo entre sociedad civil/ Estado ante la visible nueva "performance" entre ambos. Ya que, como especificaré más adelante, tales reformas traen aparejados importantes cambios en las administraciones de los consecuentes Estados, control y muchas veces restricción del gasto público, desregulación, desburocratización, privatizaciones y liberalización de funciones tradicionalmente llevadas a cabo por el Estado, políticas de concesiones, descentralización de políticas y en muchos casos municipalización<sup>2</sup>.

Para focalizar y representar de manera sintética y palpable ésta nueva relación, es que he escogido para investigar, el ámbito de las políticas públicas de infancia. Ya que a pesar de que las áreas de estudio pueden llegar a ser múltiples, en este ámbito es donde a mi juicio, en los últimos años se han venido desarrollando ricas experiencias de interacción entre la sociedad civil y el Estado. Además, considero que es un espacio donde la "descentralización es aparente y visible", ya que en este caso el INAME, como representante del Estado, apuesta a la participación ciudadana para que intervenga y se haga presente en ámbitos que en los últimos años han sido los más vulnerables, los más afectados por el bajo rendimiento económico y productivo de la región latinoamericana en la década del '80, uniéndose a esto la llamada "crisis del endeudamiento externo". Aún en la década del '90 los porcentajes del nivel de pobreza registraban un importante deterioro, producto de las medidas de ajuste y estabilización, sumadas a los efectos generados por el proceso de globalización.<sup>3</sup>

El objetivo de la investigación es estudiar si efectivamente el Estado abre camino a la participación de la sociedad civil o simplemente esta es una mera interlocutora de las políticas centrales, investigar si efectivamente el accionar de la sociedad civil representa a la sociedad en su conjunto o únicamente representa ciertos intereses.

<sup>1</sup> Pág. 17. L. C. Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau. "Lo público no estatal en la reforma del estado".

<sup>2</sup> Pág. 13. Ma. Elena Laurnaga. "Interacción estado/sociedad civil en el sistema de políticas públicas de infancia".

<sup>3</sup> Información extraída de C. H. Filgueira, C. Midaglia y J. P. Thumser (compiladores). "Desafíos de la seguridad social". Ciesu, DSE. Montevideo 1997.

He optado por el Plan CAIF ya que este viene acompañado de varios elementos que hacen a su originalidad. Es una política que se da en una matriz estatista, aportando a la sociedad bienes sociales; rompe el monopolio del Estado y plantea una coparticipación entre este y la sociedad civil; termina con la sectorialidad que caracterizaba a las políticas de infancia hasta hace muy pocos años pasando a desarrollar políticas de corte integral; se caracteriza por un gran nivel de cobertura y una gran continuidad en la política y se destaca por trabajar en un área no mercantizable ya que se trata de población carenciada.

Sumado a todo esto, es de destacar que ya en su corta trayectoria de trece años, es una de las pocas políticas sociales que ha sido sometida a evaluación externa.

El estudio se ha realizado en un solo departamento ya que, como en toda investigación, para llegar a resultados lo más óptimo posibles, se hace necesario acotar el área de investigación.

Las razones por las cuales elegí el departamento de San José son las siguientes: en primer lugar, porque si consideramos todos los departamentos que integran el país, San José es de los mejor asistidos por el programa CAIF de acuerdo a su población, sumándose a esta argumentación el hecho de ser un departamento con una densidad de población media respecto a todo el país.

En segundo lugar, si tomamos en cuenta la división por regiones realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dentro de la región Costera a la cual pertenece, este departamento es también el mejor asistido, siempre en proporción a su población.

Por último, es importante resaltar, y los datos cuantitativos lo demuestran, la sociedad civil activa o al menos potencialmente activa con la que cuenta el departamento, ya que, en definitiva, la cantidad de centros CAIF existentes en el departamento están en funcionamiento gracias a la participación activa y comprometida de sus integrantes.

Metodológicamente he optado por la sistematización de datos secundarios, apoyándome en bibliografía específica acerca de la reforma social, la reforma del Estado en general, el tercer sector, las políticas sociales, el modelo de bienestar uruguayo, las políticas específicamente de infancia y el Plan CAIF en particular.

También he realizado entrevistas a representantes de la sociedad civil y a representantes del Estado, de forma de poder llegar a concluir lo más acertadamente posible cómo es efectivamente dicha relación. En el ámbito estatal se entrevistaron a representantes de la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF y en el ámbito societal a maestros coordinadores de centros CAIF y presidentes de Asociaciones civiles.

## II. - FUNDAMENTACIÓN

### i- Por qué investigar aspectos de la Reforma Social

Las razones son muchas, pero como señalan Jens Petersen- Thumser y Carlos Filgueira, en este punto solo interesa mencionar algunas razones que tienen directa relación con el crecimiento de los sectores socialmente vulnerables.

La década del ochenta, conocida como la “década perdida”, fue una década crítica para América Latina ya que la performance económica y productiva fue baja y el endeudamiento externo de la gran mayoría de los países se profundizó, viéndose acentuada en estos años, la pobreza e inequidad de un componente importante de la población.

“Al final de la llamada “década perdida”, es decir a principios de los noventa, las estimaciones efectuadas por el CEPAL indican que en un total de 19 países de América Latina, el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza alcanzaba a un 46% del total de la población”<sup>4</sup>.

La desigualdad social, medida en términos de concentración de la renta en la mayoría de los países latinoamericanos, registró una concentración del ingreso de los hogares. El decil más alto fue quien registró mayor concentración. Con la excepción de Colombia y Uruguay, la tendencia general ha ido hacia una creciente participación del ingreso de los sectores ricos y la caída consecuente del 40 por ciento inferior.

El coeficiente de desigualdad de Gini en Uruguay, siguió un proceso regular, continuando la caída de la desigualdad iniciada a partir del retorno a la democracia en 1985. En el año 1994, el coeficiente de Gini en nuestro país era el más bajo de América Latina, indicando ser el país más igualitario de la región, con valores de 0.301 (en el índice de Gini) respecto a la población urbana. A pesar de ello, desde finales de la década del '80, nuestro país ha comenzado a poner en práctica políticas de infancia que demuestran cierta disposición a paliar las vulnerabilidades de ciertos grupos de la población uruguaya.

En este contexto, la reforma social en América Latina ha venido desarrollándose en “condiciones de fuertes constreñimientos económicos e insuficiencia de recursos fiscales”<sup>5</sup>. En consecuencia, el financiamiento de los sistemas de seguridad social y prestaciones sociales que ya desde larga data venían acumulando importantes déficit, se han hecho más evidentes, demostrando el agotamiento de los sistemas de bienestar social.

Las políticas sociales para muchos intelectuales han pasado a ser un campo de experimentación e innovación internacional. “La palabra reforma inunda los distintos medios de comunicación, forma parte de los principales “issues” de la agenda política y ha ganado la opinión pública”<sup>6</sup>. Mediante su apelación, se inician emprendimientos que dicen apuntar al mejoramiento del modelo de crecimiento, apostando a dejar atrás la exclusión social.

En este sentido, el Plan CAIF parece ser uno de esos emprendimientos, con énfasis en mejorar la calidad de vida de un importante contingente de población, (que en este caso son niños) ya que a pesar de que en la comparación con otros países de Latinoamérica los indicadores para Uruguay son los mejor posicionados, según datos del PNUD para 1997, el 46,5% de los niños de entre 0 y 5 años son pobres.

En este punto es fundamental reconocer la importancia de programas como CAIF, donde el objetivo primordial es asistir a la infancia carenciada ya que estos datos, para un país como el nuestro, son realmente alarmantes si tenemos en cuenta que la tasa de crecimiento de la población es baja y que la población uruguaya junto con la cubana es la más envejecida de América Latina.

<sup>4</sup> Pág. 8. Carlos H. Filgueira, Carmen Midaglia, Jens Petersen- Thumser (compiladores). “Desafíos de la seguridad social”. Ciesu, DSE. Montevideo 1997.

<sup>5</sup> Pág. 11. Idem anterior.

<sup>6</sup> Pág. 289. Idem anterior.

De este tipo de emprendimientos es que en cierta forma dependemos, ya que de seguir esa constante de población envejecida y de tasa de crecimiento bajo, la pobreza en nuestro país aumentará.

## ii- ¿ Por qué focalizar el estudio en el departamento de San José?

Las razones por las cuales elegir San José son fundamentalmente dos:

- 1- De los departamentos que integran el país es de los mejor asistidos por el Plan CAIF con relación a su población, sumándose a esto el hecho de ser un departamento con una densidad de población media respecto a todo el país.
- 2-Si tomamos en cuenta la división por regiones estipulada por PNUD, dentro de la región Costera, que es a donde pertenece San José, es también el mejor asistido con relación a su población.

De acuerdo al informe realizado sobre Uruguay para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los departamentos que componen nuestro país están agrupados en cuatro regiones diferenciables: los departamentos centrales, los de la zona litoral oeste, los de la zona litoral nor- noreste y los costeros. Es de destacar que una de las razones por las cuales se agrupan los departamentos de ésta forma es que las regiones definidas agrupan a departamentos que, salvo algunas salvedades, efectivamente presentan rasgos similares en sus perfiles de modernización y desarrollo.

De acuerdo a ésta clasificación, el departamento de San José forma parte de la región denominada Costera, junto a cuatro departamentos: Colonia, Montevideo, Canelones y Maldonado.

Estimaciones realizadas por INAME/ SECRETARÍA EJECUTIVA PLAN CAIF, en junio de 2000, señalan que dicho Plan cubre 16.200 niños menores de cuatro años atendidos en 200 Centros CAIF localizados en todo el territorio nacional.

De esos 200 Centros CAIF solo 41 de ellos corresponden a Montevideo, encontrándose el resto distribuidos en el interior. En consecuencia, menos del 25% de los centros se localizan en la capital, a pesar de que allí vive más de la mitad de la población. (1.344.839).

De los departamentos del interior, San José es de los que cuentan con mayor cobertura del Plan CAIF en relación a su población (96.664), contando actualmente con 9 Centros. Ver anexo N° 1.

Sumado a esto, es de destacar el importante capital humano que parece tener el departamento, ya que la cantidad de centros no solo es un dato cuantitativo, también es indicativo de una sociedad civil activa o al menos potencialmente activa, inquieta por las necesidades y vulnerabilidades de un considerable núcleo de la población más pequeña. Es la demostración de que la sociedad civil organizada, no siempre participa para representar sus propios intereses sino que muchas veces denota actitudes netamente altruistas. Esto lo digo, ya que al observar la composición de las diferentes asociaciones civiles, se comprueba que no todas están compuestas por gente del barrio, en varios casos los representantes de la sociedad civil pertenecen a otros sectores de la población.

Siguiendo con la información cuantitativa es de destacar que en el país existen 71.158 niños menores de 48 meses (4 años) que viven en hogares bajo la línea de pobreza, de los cuales 27.369 de ellos son menores de 2 años y 43.790 tienen entre 2 y 4 años. De esto se desprende claramente que la cobertura actual del Plan CAIF es insuficiente. Actualmente el Plan cuenta, como dije anteriormente, con 200 centros que atienden a 16.200 niñas/os que viven bajo la línea de pobreza, lo cual indica que se está asistiendo solo a un 23% de la población objetivo. Ver anexo N° 2

El Plan tiene como una de sus metas principales extender la cobertura. En 5 años se estima alcanzar el 35% de la población objetivo. En este sentido, de acuerdo a la política establecida en el documento elaborado por el directorio del INAME para el

período 1994/99 "Evaluación de una gestión -Retrospectiva y proyecciones", "... en el próximo presupuesto se propone pasar de 13.000 niños/as actualmente atendidos en el Plan CAIF a 24.500", se confirma que San José es de los departamentos que no sólo ha alcanzado ese porcentaje, sino que se aproxima al porcentaje estipulado por el Comité Nacional de Coordinación de Centros CAIF en el documento "Plan CAIF: Necesidades para los próximos 5 años", donde se destaca que "para alcanzar un impacto en las poblaciones más necesitadas sería necesario extender la cobertura hasta alcanzar la mitad de los hogares pobres con niños de esas edades, lo cual significa llegar a 35.000 niños". Ver anexo N° 3 y N° 4.

### III. - ALGUNAS CONCEPTUALIZACIONES. Reforma del Estado: "Fin del centralismo"

#### i- Del tradicional modelo de prestación social al modelo actual

Hasta la década del sesenta e incluso del setenta, podemos hablar de un peculiar modo de Estado, el Estado de Bienestar. Pensar en el Estado contemporáneo implica necesariamente hablar del llamado Welfare State. Como señala Gosta Esping- Andersen, "... lo que antes eran Estados vigilantes, Estados de ley y de orden, Estados militaristas o incluso órganos represivos de gobiernos totalitarios ahora son instituciones predominantemente preocupadas por la producción y distribución del bienestar social"<sup>7</sup>.

Es necesario aclarar que "...el Estado de bienestar implica una responsabilidad estatal para asegurar unos mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos"<sup>8</sup>. Esto ya lo adelantaba T. H. Marshall en la década del cincuenta, al hablar de los derechos sociales adquiridos progresivamente a lo largo del siglo XX, a pesar de la existencia de algunos escépticos que no creían en las ampliaciones de los derechos de la ciudadanía, intentando demostrar cómo la ciudadanía junto a otros factores ha modificado el modelo de la desigualdad social. Señalaba que "... la reducción de las diferencias de clase es aún la meta de los derechos sociales, pero ha adquirido un nuevo significado, porque no se trata sólo de acabar con la miseria obviamente desagradable de los estratos más bajos de la sociedad, sino que se ha transformado en un conjunto de actos que modifican el modelo global de la desigualdad social"<sup>9</sup>.

Lo que indica esa progresiva ampliación de los servicios sociales, como forma de consolidar la ciudadanía, es la escala del mínimo garantizado. Esto significa que el Estado garantiza una provisión mínima de bienes y servicios esenciales (sanidad, educación, vivienda) o una renta mínima para aquellos casos como pensiones, subsidios sociales o familiares. Establecidas estas garantías mínimas, cada ciudadano es libre de generar otros recursos que aumenten o mejoren su calidad de vida, limitándose la acción del Estado al menos a garantizar una plataforma mínima para reducir las diferencias de clase.

El grado de igualdad adquirido depende de cuatro elementos, de que el subsidio beneficie a todas o algunas clases en particular; de que adopte la forma de pago en efectivo o a través de un servicio en particular; de que el mínimo sea elevado o bajo; y de la forma de obtención de los fondos de los subsidios.

En este sentido, lo que interesa es que a través de la extensión de los servicios sociales "... se produzca un enriquecimiento general del contenido concreto de la vida civilizada, una reducción generalizada del riesgo y la inseguridad, una igualación a todos los niveles entre los menos y los más afortunados: entre los sanos y los enfermos, los empleados y los desempleados, los jubilados y los activos, los solteros y los padres de familia numerosa"<sup>10</sup>.

Como señala Gosta Esping- Andersen los Estados varían respecto al énfasis puesto en el bienestar social, demostrando tal variedad a través de la clasificación de los tipos de Estado de Bienestar existentes en las democracias del capitalismo desarrollado,

<sup>7</sup> Pág. 17. Gosta Esping- Andersen. "Los tres mundos del Estado de Bienestar".

<sup>8</sup> Pág. 37/8. Gosta Esping- Andersen. "Los tres mundos del Estado de Bienestar".

<sup>9</sup> Pág. 52. T. H. Marshall. "Los derechos sociales en el siglo XX".

<sup>10</sup> Pág. 59. Idem anterior.

aunque no debemos olvidar que América Latina también puede entrar en ésta clasificación. Ya que, “Casi todos los países del mundo poseen mecanismos de protección social de naturaleza pública...”<sup>11</sup>.

En este punto es necesario resaltar que el concepto de Estado de bienestar se encuentra íntimamente relacionado con la política convencional de mejora social, así como también es importante advertir que cada modelo de bienestar influirá en el empleo y en la estructura social general.

Por la evidente diversidad en innumerables modalidades se hace necesario clasificar los tipos de Estado de bienestar, evidenciando numerosas clasificaciones de diversos autores en “tipos ideales”, relacionándolos con variables históricas, económicas, políticas, etcétera.

Aunque todas muestran de una forma u otra, cómo resolver los problemas del financiamiento de los servicios sociales, demuestran ser algunos sistemas más universales a la hora de asistir a la población, otros más selectivos; algunos con la meta fundamental de crear un sistema altamente redistributivo, mientras otros se restringen a ser únicamente compensatorios.

Como señala Gosta Esping-Andersen, la cuestión central, más allá de las ideologías, “... es si, y bajo qué condiciones, pueden ser anuladas por la democracia parlamentaria las divisiones de clase y las desigualdades sociales producidas por el capitalismo”<sup>12</sup>

Como expresé anteriormente, las tipologías para clasificar los diferentes tipos de Estado de bienestar son muchas, aunque de las tipologías clásicas y académicamente reconocidas las de Titmuss y Gosta Esping-Andersen pueden resultar más pertinentes.

La tipología de Titmuss (1963) establece tres modelos de política social: el modelo de bienestar residual, el modelo de comportamiento para el rendimiento industrial y el modelo redistributivo.

Siguiendo con el criterio consistente en el grado de democratización social alcanzado en el capitalismo, se destaca la minuciosa clasificación de Esping- Andersen (1987) distinguiendo tres modelos de Welfare State: el liberal, el conservador y el socialdemócrata.

El modelo residual o liberal se caracteriza principalmente por la política selectiva. El estado sólo interviene en aquellas instancias en que entiende que existen estratos sociales muy castigados, es decir, cuando los canales tradicionales como la familia, el esfuerzo individual, el mercado, las redes comunitarias se ven imposibilitadas de salir adelante. Esping- Andersen ubica en ésta clasificación a países como EUA, Australia, Canadá y Suiza, considerando que es el mercado el regulador “invisible” de la distribución, explicándose de esta forma la existencia de sistemas privados y ocupacionales de seguro social, aprobados y estimulados por los sindicatos.

El modelo meritocrático- particularista o conservador se caracteriza por la relevancia de la acción activa del Estado. “Quien lo merece, o sea, quien contribuye para la riqueza nacional y/o consigue inserción en el escenario social legítimo, tiene derecho a beneficios...”<sup>13</sup>. Siempre diferenciando según el status ocupacional, la capacidad de ejercer presión en el sistema, etcétera.

Este modelo es característico según Esping- Andersen en países tales como Alemania, Austria, Francia e Italia, viéndose provistos de una heterogeneidad de influencias como el estatismo, el reformismo paternalista, catolicismo y corporativismo jerarquizante.

Por último el modelo institucional- redistributivo o socialdemócrata, se caracteriza por concebir al bienestar como dirigido a la producción y distribución de bienes y servicios sociales garantizados por el Estado a toda la sociedad. Entran en ésta clasificac-

<sup>11</sup> Pág. 171. M. L. Teixeira. “El papel de la política en la institucionalización del bienestar social: notas para discusión” en “Estado y políticas sociales en América Latina”.

<sup>12</sup> Pág. 28. Gosta Esping Andersen. “Los tres mundos del estado del bienestar”.



ción, aquellos regímenes que se destacan por el principio del universalismo y la desmercantilización de los derechos sociales y por su inclusión de las clases medias.

Sin duda, en estos países la socialdemocracia fue la promotora de la reforma social, promoviendo la igualdad entre las clases sociales y el mismo acceso de todos a los beneficios, llegando a propiciar una igualdad no en las necesidades mínimas sino en todos los ámbitos. Esping- Andersen destaca el modelo sueco por excelencia.

De este modo es evidente que los Estados de Bienestar se pueden agrupar, aunque hay que reconocer que no existe un solo caso puro. De todos modos, "... si nuestros criterios esenciales para definir los Estados del Bienestar tienen que ver con la calidad de los derechos sociales, la estratificación social y la relación existente entre el Estado, el mercado y la familia, obviamente el mundo está compuesto por distintos grupos de regímenes"<sup>14</sup>.

De los tres modelos propuestos, se distingue el modelo redistributivo, como el "tipo perfecto de Estado de Bienestar".

De acuerdo a la teoría de Esping- Andersen "... el Estado de bienestar consiste en una articulación de conflictos distributivos en la cual se relacionan el poder de movilización política y la democratización social del capitalismo"<sup>15</sup>, señalando que el poder de movilización de los partidos obreros, radica en la capacidad de concretar alianzas externas con otros partidos, siempre conservando la cohesión interna, expresándose de ésta forma en la imposición de límites a la iniciativa y a la hegemonía burguesa. De ésta forma se van creando las bases para la construcción de la democratización social del capitalismo y en definitiva del Welfare State.

En este sentido, la concreción de la democratización social del capitalismo requiere de cuatro puntos fundamentales: desmercantilización del status de la fuerza de trabajo (lográndose únicamente en la medida en que se instituya el "salario social" y los derechos de ciudadanía reemplacen los mecanismos de distribución del mercado); refuerzo de la solidaridad, es decir, sustitución de los esquemas de protección competitivos, selectivos o corporativos por el principio del universalismo ( a través del cual todos los ciudadanos cuentan con el mismo acceso); redistribución efectiva, mediante tributación progresiva, transferencias sociales y pleno empleo como objetivo último y como sustento financiero para poder concretar los requisitos anteriores.

Aunque, al rescatar estos elementos hay que resaltar la importancia de la igualdad establecida en la distribución primaria de bienes, ya que sin ella las mencionadas políticas de redistribución resultarían obsoletas. Así como también es importante recordar que, "Los orígenes de cada uno se deben a distintas fuerzas históricas y siguen unas trayectorias de desarrollo cualitativamente diferentes"<sup>16</sup>.

Como mencioné anteriormente a esto se le agrega la importancia del componente político en los Estados de bienestar. La necesidad de la "constitución de una esfera pública inclusiva", donde todos los ciudadanos se reconozcan con los mismos derechos y las mismas posibilidades de acceder a ellos. Tanto Marshall como Esping -Andersen comparten la percepción de ésta dimensión como "imprescindible para la consolidación de la ciudadanía"<sup>17</sup> y en consecuencia para la consolidación del Welfare State.

Resulta así la ampliación de las dimensiones civiles, políticas y sociales fundamentales para la construcción de una sociedad integrada, donde prime el carácter universalista de las políticas antes que el particularismo. Se consolida de esta forma una instancia pública lo más inclusiva posible.

<sup>13</sup> Pág. 175. Idem anterior.

<sup>14</sup> Pág. 50. Gosta Esping- Andersen. "Los tres mundos del Estado del bienestar".

<sup>15</sup> Pág. 177. Idem anterior.

<sup>16</sup> Pág. 19. Gosta Esping- Andersen. "Los tres mundos del Estado del bienestar".

<sup>17</sup> Pág. 181. M. L. Teixeira. "El papel de la política en la institucionalización del bienestar social: notas para el debate". En "Estado y políticas sociales en América Latina".

Con relación a América Latina M.L Teixeira insiste en que la ineficiencia del sistema de protección social, incapaz de generar efectos redistributivos, se debe a la incorporación distorsionada de los actores al escenario nacional. Considera que en lugar de organizar las identidades a través de partidos políticos, como forma de poder expresarse, las identidades más fuertes y predominantes "... se incrustaron dentro del Estado", dándose de este modo privilegios a algunos grupos en detrimento de otros más débiles.

En cuanto a la transformación de la política social en América Latina, ésta se produce en un momento de agudización de la crisis económica y de vigencia del proyecto neoliberal, replanteándose de ésta forma la intervención estatal en la economía, desestructuración de las formas de dominación corporativa, modificación de las pautas de consumo social y desplazamiento de la responsabilidad de la producción de servicios hacia los distintos grupos sociales.

De esta forma la política neoliberal se expresa a través de nuevos comportamientos tales como: la asistencia selectiva a los grupos de mayor marginación (combate a la "pobreza extrema") a través de servicios públicos de bajo costo, la privatización y la desregulación de la producción estatal de bienes y servicios, conduciendo de esta forma a una disminución importante del peso del sector público respecto al privado.

Aunque es importante aclarar que, "El tránsito de una Política Social (PS) del bienestar hacia una PS de neo- beneficencia redefine las características de los sistemas de protección social pero no los desmantela"<sup>18</sup>.

## ii- La reforma del estado y sus implicancias políticas en el Uruguay

Como señala Ma. Elena Lournaga, los diferentes países de la región que desde hace ya algunos años vienen desarrollando reformas del estado, coinciden en las características esenciales: "racionalización administrativa y control del gasto público, desregulación, desburocratización, privatizaciones y liberalización (relativa) de las funciones tradicionales del estado benefactor, privatizaciones "periféricas", políticas de concesiones, descentralización de políticas y en algunos países municipalización".

En el Uruguay la reforma del estado ha sido en lo económico, en la administración pública, en lo político y en el ámbito de las políticas sociales, siendo ésta última la que me interesa resaltar.

Así como otras áreas vienen siendo reformadas, también a las políticas sociales les ha llegado el turno. Sus modalidades tradicionales de intervención comienzan a ser reformuladas como consecuencia de los cambios en el rol del estado. Ahora la apuesta es a "transformar la estrategia general de universalización de la oferta de servicios por la universalización de la demanda"<sup>19</sup>. La tendencia actual del estado en este sentido es realizar una intervención más focalizada en áreas problema y en sectores de población en riesgo.

A pesar de que la tendencia como expresé anteriormente, es a reducir los gastos del estado, existe una gran conciencia de la necesidad de "estabilidad social" del propio modelo de acumulación, comenzándose también a valorar y por ende priorizar la inversión en capital humano.

Sin duda la reforma de la seguridad social es la más destacada en este ámbito, sin embargo las reformas en educación y en salud pública se vienen desarrollando aunque más pausadamente, seguramente por frenos impuestos desde ciertos grupos de la sociedad.

También es importante resaltar que vienen procesándose reformulaciones en torno a la "seguridad pública", en respuesta a la preocupación de la sociedad en su conjunto.

<sup>18</sup> Pág. 336. Oliva López Arellano. "Desmantelamiento o modernización de la política social". En "Estado y políticas sociales en América Latina".

<sup>19</sup> Pág. 15 Ma. Elena Lournaga. "Interacción estado/ sociedad civil en el sistema de políticas públicas de infancia".

Como ya mencioné, la reforma del estado se desarrolla en diversos ámbitos, existiendo en todos ellos ciertos puntos de consenso. Uno de ellos es que el estado necesita renovar su propia institucionalidad de forma tal de servir mejor a la sociedad y en segundo término al desarrollo socio económico. Otro de los consensos básicos es que el aparato del estado se torne efectivamente público así como que lo público no se agote en lo estatal<sup>20</sup>.

Visto de esta forma, es necesario reconceptualizar lo público, para comprender su sentido y sus posibilidades.

En este trabajo interesa destacar el ámbito público no estatal en su dimensión como forma de propiedad, sus enormes posibilidades en cuanto a la producción de bienes y servicios colectivos por parte de entes que no pertenecen ni a la esfera pública ni a la privada estrictamente, en un intento de hacer valer los derechos sociales así como los procesos de autoorganización social.

En este sentido es que considero el Plan CAIF como un ejemplo oportuno de la nueva "fisonomía" que comienza a adquirir el estado, como un lugar de acción, donde como dije anteriormente, los derechos sociales así como los procesos de autoorganización empiezan a vislumbrarse, resaltando que tal experiencia data de 1988, lo cual significa que tiene una trayectoria de trece años de funcionamiento.

Tal vez dentro de las experiencias de participación ciudadana que se están llevando a cabo, es de las más antiguas y productivas ya que a pesar de la contracción de gastos que se viene desarrollando en los últimos años, paulatinamente han ido aumentando las aperturas de centros CAIF y en consecuencia ha ido ampliándose la atención de los niños en situación de pobreza.

También cuenta con una gran originalidad, dado que tal política no se desliga demasiado del Estado ya que en definitiva es una política de coparticipación entre el estado y la sociedad civil. De esta forma el tejido productivo público no estatal comienza a tomar relevancia en este contexto de reforma y a ser conocido como "tercer sector".

Por tanto es fundamental saber si efectivamente existe autonomía de acción por parte de las Asociaciones civiles o simplemente son meras ejecutoras, si estas efectivamente representan a la sociedad civil, y en definitiva saber si el Estado a través de este tipo de políticas se "descongestiona" y da cabida a la participación o continúa siendo y haciendo políticas estado-céntricas.

### iii- ¿De qué hablamos cuando hablamos de Tercer Sector?

En los últimos años del siglo XX la crisis del Estado ha motivado a dos reacciones, totalmente diferentes la una de la otra. En los años '80 ha predominado la óptica neoconservadora con su énfasis en el achicamiento del Estado, la apuesta al Estado mínimo. En los años '90 la convicción de la reforma del estado se vuelve dominante, una vez evidenciada la imposibilidad, la irrealidad de la propuesta neoliberal. Esta última propuesta tiene aspectos conservadores, que van desde el ajuste fiscal, el redimensionamiento de la actividad productiva del Estado hasta la apertura comercial, sin embargo en su propuesta existen ciertos elementos más progresistas tales como profundizar la democracia y ampliar el espacio público no estatal.

En los años '80 se desata una gran crisis económica en la mayoría de los países en desarrollo, a excepción de los países del Este y Sudeste de Asia, y una gran desaceleración de los ritmos de crecimiento trayendo aparejada una "crisis endógena del Estado Social -del Estado de Bienestar en los países desarrollados, del Estado Desarrollista en los países en desarrollo, y del Estado Comunista"<sup>21</sup>. La crisis se vio por los efectos de la globalización que aumentaron la competencia internacional y redujo la capacidad de los Estados para proteger la producción y mano de obra nacional. En síntesis esta crisis nos ha provisto de una cantidad de efectos negativos pero también ha incentivado a innovar en la resolución de los problemas colectivos y en la propia reforma del Estado.

<sup>20</sup> Pág. 17. L.C Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (editores). "Lo público no estatal en la reforma del estado".

<sup>21</sup> Pág. 25. L. C. Bresser Pereira y N. Cunill Grau. "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal" en "Lo publico no estatal en la reforma del Estado".

“Una de las innovaciones fundamentales se vincula a la importancia que crecientemente adquieren las formas de propiedad y de control social, públicas no estatales”<sup>22</sup>.

Durante el siglo XX el Estado Social- Burocrático ha sido el modelo predominante, teniendo como objetivo fundamental proveer a la sociedad de servicios sociales y promover el desarrollo económico, siendo llevado a cabo por una burocracia estatal. Más adelante, en la década del setenta ese sistema sumado a las consecuencias de la globalización deja de ser eficaz pasando a tener mayor relevancia “una forma no privada ni estatal de ejecutar los servicios sociales”<sup>23</sup> anteriormente llevados a cabo por el Estado. Esto reveló la necesidad de comenzar a tener por parte de la sociedad, un mayor control sobre la administración pública y el propio Estado.

La sociedad civil organizada, que comienza a participar y a cobrar protagonismo en la concreción de ciertas políticas, forma parte del llamado “tercer sector”, haciendo referencia tal conceptualización al tejido social situado entre el mercado y el estado. “En los últimos años, desde realidades y análisis que se plantean fundamentalmente en el contexto del capitalismo desarrollado aunque recientemente el debate y dichas realidades comienzan a aflorar en América Latina y en los países del Tercer Mundo en general, se ha planteado el surgimiento de un sinnúmero de iniciativas que por su lógica de acción no pueden ubicarse ni dentro de una racionalidad de mercado (es decir aquella que tiene como motor principal la búsqueda de un lucro o ganancia) ni dentro de una racionalidad de Estado o del poder político (es decir aquella que basaría su existencia en las cuestiones del poder y la dominación). Se comienza a hablar de un Tercer Sector (siendo el primero el Estado y el segundo el mercado) que escaparía tanto a la búsqueda del lucro como al tema del poder, y en este sentido ha sido definido como no- lucrativo y no- gubernamental...”<sup>24</sup>.

Es una combinación de iniciativas privadas e iniciativas públicas, privadas en el sentido de ser iniciativas de particulares y de organizaciones no gubernamentales y públicas por el hecho de que se orientan en función del bienestar de la ciudadanía. Generalmente se lo califica como “lo público no estatal”, siendo un ámbito independiente situado entre uno y otro, destacándose que este concepto se limita a lo no estatal en cuanto a producción pero no incluye lo no estatal en cuanto a control.

El rol político del tercer sector en esta nueva caracterización se visualiza pasando “de un sentido político de participación a un sentido político de representación”<sup>25</sup>, dando así la pauta de que la soberanía popular no se conforma con los mecanismos tradicionales de participación y comienza a desarrollar actividades hasta hace muy poco tiempo concernientes exclusivamente al estado.

Es un hecho cada día más notorio, que quienes comienzan a hacerse cargo de los servicios sociales de carácter público son esas instituciones que no pertenecen ni al estado ni al sector privado. Por lo general son instituciones sin fines de lucro que trabajan en procura de hacer valer los derechos sociales de los ciudadanos y comienzan a ocupar los espacios vacíos dejados por el estado. Estas organizaciones son llamadas y organizadas de forma muy diversa: organizaciones no gubernamentales (ONGs), asociaciones comunitarias, organizaciones religiosas, fundaciones privadas, entidades asistenciales que prestan servicios y atención muy diversos: servicios educacionales básicos, intermedios y universitarios, técnicos y especializados; servicios de salud preventivos y hospitalarios; servicios asistenciales y culturales sumamente variados. En conjunto todas éstas formas organizativas conforman el llamado “tercer sector”.

<sup>22</sup> Pág. 26. Idem anterior.

<sup>23</sup> Pág. 26. Idem anterior.

<sup>24</sup> Pág. 42. Alejandro Casas. 1999. “Problematización del concepto y realidad del “tercer sector”, en Contexto Educaçao. Revista de educación en América Latina.

<sup>25</sup> Citado por Ma. Elena Lournaga. Referencias idem. anterior.

En este sentido, es de gran relevancia la consolidación del llamado “tercer sector” ya que de ésta forma se vislumbra la posibilidad de una canalización positiva del suministro de servicios sociales y la ejecución de las políticas sociales.

Además, los beneficios que trae este nuevo escenario parecen ser múltiples. “... para el Estado representaría la posibilidad de “ecuacionar” el problema de la crisis de la gestión de gobierno y la oportunidad de crear un ambiente competitivo en la prestación de servicios públicos, apartándose de esta forma de la celada del monopolio. Para la sociedad civil organizada sería la posibilidad de avanzar en la participación política y en el control social”<sup>26</sup>.

En este punto, considero sumamente importante otorgar la relevancia que merece la sociedad civil, ya que en definitiva como mencioné al comienzo, es quien efectivamente forma parte del llamado “tercer sector”.

J. C. Portantiero realiza una definición mínima de la sociedad civil, señalando que “es una esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan intereses y valores dentro de un marco legal, y efectúan demandas al estado, definidas éstas como fines públicos”<sup>27</sup>, distinguiéndose en este sentido de la familia, de la empresa y de la sociedad en general, ya que está compuesta por colectivos conscientemente organizados. También difiere de los partidos políticos porque no aspira a ocupar el poder del Estado sino que aspira a influir en este y a intentar ser receptores de ciertos beneficios.

La sociedad civil comienza a cobrar relevancia, comienza a ser apelada en el momento actual de América Latina. A pesar de que algunas sociedades no han consolidado aún sus democracias y continúan siendo sometidas a ajustes de primera y segunda generación, en la mayoría de los casos la sociedad civil aparece en escena en ese “impas” entre la transición y la consolidación democrática. “Y así como se señala la fase de transición a la democracia como el momento de los partidos políticos, el proceso de la consolidación se concibe como el momento de la sociedad civil”<sup>28</sup>

El resurgimiento de la sociedad civil se desarrolla en ese nuevo rol que comienza a tener el Estado en América Latina, acompañado de un buen funcionamiento de los partidos políticos y de la extensión de una nueva cultura política en la ciudadanía.

Este resurgimiento de la sociedad civil, se encuentra asociado a la disolución de la matriz Estado céntrica que tanto caracterizó a nuestras sociedades durante varias décadas. De ésta forma, se encuentra netamente relacionada con las luchas en contra de los regímenes autoritarios y la construcción democrática. La relación entre sociedad civil y ciudadanía social aparece poco después, “... cuando aquellos derechos políticos ya habían sido reconquistados y las sociedades entraban en la etapa del llamado ajuste estructural”<sup>29</sup>.

Como señalan Peter Hengstenberg y otros, el resurgimiento de la sociedad civil en América Latina para algunos representa “... la rendición de las sociedades latinoamericanas ante los esquemas de democracias restringidas que se han establecido, aceptando de esta manera los límites de participación que se hayan definido desde el modelo neoliberal vigente en el subcontinente. Para otros “sociedad civil” significa retomar las iniciativas hacia una democracia participativa que busca ampliar los espacios de participación para actores sociales en las decisiones en materia social, económica y cultural”<sup>30</sup>, significando para estos últimos la posibilidad de reivindicar ciertos derechos democráticos hasta ahora vedados.

Es preciso aclarar que las ONGs forman parte de la sociedad civil, pero no son la sociedad civil. Es importante también resaltar, la insistencia de muchos en separar de la categoría de sociedad civil a los partidos políticos, ya que estos han sido largamente

<sup>26</sup> Pág. 65. C. A. Morales. “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales” en “Lo público no estatal en la reforma del estado”.

<sup>27</sup> Pág. 32. J. C. Portantiero. “La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización” en “Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad”.

<sup>28</sup> Pág. 12. P. Hengstenberg, K. Kohut y G. Maihold. “Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad”.

<sup>29</sup> Pág. 33. J. C. Portantiero.

<sup>30</sup> Pág. 13. P. Hengstenberg, K. Kohut y G. Maihold. “Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad”.

identificados "... como lo viciado, lo tradicional, etc., por un lado, y la sociedad civil, por el otro lado, identificada como lo nuevo y lo limpio"<sup>31</sup>.

Especificados los roles de cada uno de los actores, es de destacar que el social civilismo poco a poco comienza a ser de manera original una forma de hacer política, negando que se hace política. "Se multiplican las candidaturas "ciudadanas", los liderazgos "carismáticos", la pretensión de que la independencia orgánica en relación con los partidos formales es la mejor garantía de pureza y virtudes cívicas"<sup>32</sup>. La reivindicación consiste en este caso, en hacer comprender que la democracia no solo radica en tener actos electorales limpios, transparentes, sin fraude y con alternancia en el poder sino que consiste en la existencia de participación del ciudadano común, en la activación de la ciudadanía y en su desempeño ya sea en la deliberación, elaboración y/o aplicación de los diferentes programas de gobierno en infinitos ámbitos de acción.

La reactivación de la sociedad civil, se lleva a cabo en un contexto de auge de programas de ajuste estructural de la segunda generación que apuestan al rediseño de las instituciones públicas. Las instituciones deben comenzar a apostar por mayor eficiencia y modernización en sus funciones y comenzar a solicitar ayuda de acción al sector terciario y privado. Esta nueva instancia de coparticipación entre sociedad civil/ estado debe basarse en la corresponsabilidad de los actores e instrumentos de supervisión y control.

Por tanto el enfoque de las reformas de Estado debería apuntar no solo a la reforma administrativa, sino a la institucionalización y afianzamiento de la relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

#### **iv- Algunas implicancias o dilemas de la reforma social**

Hemos visto los procesos que han sufrido los Estados del mundo en general, no solo las democracias de capitalismo avanzado sino también los países de América Latina; sus evidentes pasajes de un Estado de bienestar, sea del tipo que sea, a Estados neoliberales. Hemos ya uno de los consensos básicos de las reformas de los países de la región, que señala que es necesario que el aparato del estado se torne efectivamente público así como que lo público no se agote en lo estatal de esta forma se harán valer los derechos sociales así como los procesos de autoorganización. También es de manifiesto el consenso o tal vez para muchos la consigna de la reforma del Estado que insiste en que ésta crea las bases y paulatinamente desplaza la responsabilidad de la producción de servicios hacia los distintos grupos sociales. Considero que estoy en condiciones de preguntar, visto el nuevo escenario, si efectivamente dado que esto implica la participación de la sociedad civil, esta participa o simplemente se limita a ejecutar las ordenanzas del Estado.

Es evidente que este nuevo escenario se da en diferentes ámbitos, por tanto, he decidido limitar la investigación a las Asociaciones civiles de los Centros CAIF en San José.

Es en este sentido, relevante para mi interés, ahondar en el estudio de la evolución de las políticas sociales y en particular de las políticas de infancia en el Uruguay.

## **IV. - UN GIRO EN LAS POLÍTICAS SOCIALES. El nuevo modelo de provisión social**

### **i- El modelo de bienestar uruguayo y las políticas de infancia**

Desde la década del cincuenta nuestro país ha sido visto por los ojos del mundo como un país pionero en el desarrollo del bienestar social. Incluso muchos lo conocieron como la "Suiza de América".

<sup>31</sup> Pág. 14. Idem anterior.

<sup>32</sup> Pág. 25. L. Salazar. "El concepto de sociedad civil (usos y abusos)".

Todo ello refiriéndose a sus peculiares características de “estado asistencial, providente y anticipador de demandas”<sup>33</sup>. Aunque hay que reconocer que el Estado uruguayo tiene una trayectoria que comienza en las primeras décadas del siglo, donde “... el elenco político uruguayo, especialmente los sectores tradicionalmente vinculados a la acción estatal (Partido Colorado), articularon un modelo de desarrollo y bienestar que se ha denominado “batllista”<sup>34</sup>. “La particularidad, en el caso uruguayo, es un proceso de constitución de una “ciudadanía integral” resultado de la consagración conjunta de los derechos sociales con la consolidación de los derechos políticos”<sup>35</sup>.

A escala legislativa, tanto en su formulación como leyes o decretos se apeló a una retórica universalista, aunque cabe aclarar que en los ámbitos de aplicación, las modalidades particularistas y clientelísticas estuvieron presentes.

Con el correr de los años éstas prácticas comenzaron a suavizarse y el recurso privilegiado de los “padrinos” comenzó a entrar en desuso, las prácticas clientelísticas comenzaron a horizontalizarse, y las políticas sociales pasaron a ser un derecho de todos los ciudadanos. Lo que sí ocurrió con el paso del tiempo, es que ciertos círculos lograron que sus intereses fueran atendidos prioritariamente.

Según Fernando Filgueira (Filgueira C. y Filgueira F; 1991) el estado social al que hago referencia estuvo sustentado en cuatro pilares básicos:

1- La asistencia pública: creada en 1910 para asistir la salud pública a través de la beneficencia. Las instituciones hospitalarias fueron su principal sustento, llevadas a cabo por las clases más altas sumadas al concurso de la iglesia.

En la década del veinte se incorpora a los servicios la asistencia a la infancia y la maternidad, tratando de seguir el modelo francés de “Assistance Publique”, la cual se sustentaba en la idea de seguir paulatinamente incorporando más servicios. Aunque a fines de la década del treinta la asistencia ofrecida era de carácter preventivo, el modelo comenzó siendo de carácter reactivo.

En 1915 se instaló una Casa de Maternidad y se llevó adelante un servicio de asistencia a niños menores de 12 años llamado una “gota de leche”, mientras que para aquellos niños que sobrepasaran esta edad se instalaron asilos. Al mismo tiempo la extensión de los servicios llegó al interior del país, instalándose hospitales y pequeños asilos para madres abandonadas y sus hijos.

El presupuesto total de la Asistencia pública en los años 1916- 1917 representaba aproximadamente el 10% de la administración central, incrementándose únicamente en los años 1921- 22 y 1922- 23 pasando a representar el 12,2% y 13,7% respectivamente del presupuesto de la administración central.

2- La instrucción pública: sancionada por ley durante el gobierno de Lorenzo Latorre a finales del siglo XIX, estipulando una educación laica, gratuita y obligatoria. La extensión de la enseñanza pública abarcó a la enseñanza secundaria y se reformuló la educación universitaria. La enseñanza secundaria se llevó a las 18 capitales de interior instalándose liceos en cada una de ellas.

Tal ampliación, también se vio incrementada en los gastos que esta representaba, pasando de representar un 5% del presupuesto de la administración central en 1904 a 10% en 1922 y 20% en 1932.

3- Las leyes y resoluciones del Ejecutivo referentes al funcionamiento del mercado laboral fueron otro de los pilares básicos: esto hace referencia a las “leyes obreras” de la época de J. Batlle y Ordóñez insistiendo en defender los derechos individuales del trabajador.

Se legisló la jornada de 8 horas, la semana laboral de seis días en la industria y de cinco y medio en el comercio y la regulación del trabajo femenino e infantil. Para el cumplimiento de cada una de estas leyes, se creó un instituto llamado Inspección General del Trabajo. Paulatinamente fueron incrementándose las leyes obreras, incluso se llegó a formular una disposición de salarios mínimos para los trabajadores rurales en 1923 ampliándose con el paso del tiempo a otras ramas de trabajadores. Recién en 1943 se amplía tal disposición a los trabajadores industriales.

<sup>33</sup> Pág. 11. C. Filgueira y F. Filgueira. “El largo adiós al país modelo”. Arca, Peithos. Montevideo, 1994.

<sup>34</sup> Pág. 112. Ernesto Castellanos. “Uruguay: un caso de bienestar de partidos” en Revista de Ciencia política Nº 9.

<sup>35</sup> Pág. 112. Idem anterior.

4- La política sobre el retiro de la fuerza de trabajo: a pesar de que ya a finales del siglo XIX existía una caja de jubilaciones para maestros y en 1904 se creó la Caja Civil para atender el retiro de los funcionarios públicos, es en 1919 cuando ésta política se universaliza. En ese mismo año se crea la Caja de Industria, Comercio y Servicios y se aprueba la concesión de pensiones a la vejez para aquellas personas que tuvieran 70 años o más y no dispusieran de recursos para subsistir, sumándose a esto una caja de jubilaciones para la rama militar de trabajadores.

En 1919 se crea una ley extendiendo la cobertura estatal por causa de vejez, invalidez y muerte a la categoría de "indigentes". De esta forma con el paso del tiempo se fue ampliando los servicios sociales.

Durante el gobierno de facto de J. L. Terra, es de destacar un importante emprendimiento con relación a las políticas sociales, la creación de un Ministerio para asistir los problemas de la infancia. Tras un año de funcionamiento se crea una organización autónoma denominada Consejo del Niño con el cometido de atender a los niños desprotegidos y niños delincuentes.

Con el transcurso del tiempo las cuatro prestaciones fundamentales del estado de bienestar sufrieron diversos avatares, destacándose la educación, como la más universal de las prestaciones sociales, siendo la única, al menos aparentemente, donde no pueden percibirse fragmentaciones ni estratificaciones dentro del sistema. No se percibían prácticas clientelísticas para acceder al sistema ni para formar parte del cuerpo técnico.

La crisis económica comenzada en la década del cincuenta comenzó a repercutir en las políticas sociales, aunque a pesar de ello las demandas continuaron creciendo y el estado prestó auxilio. "Entre el año 1955 y el año 1972 el crecimiento productivo medido a través del PBI fue prácticamente nulo. El gasto corriente del gobierno registró a pesar de ello un marcado crecimiento, particularmente en lo referente a las transferencias a las familias y a gastos de consumo"<sup>36</sup>.

El gobierno militar que comenzó a regir a partir de 1973, en lo que respecta a las bases del estado social, en algunas áreas cambió netamente el tipo de política y en otros aspectos continúa con las ya establecidas. Aunque así como en otros países del tercer mundo y en América Latina en particular, "... los gobiernos se hacían cargo de las crisis económicas, sociales y políticas de la época, acabando con las libertades democráticas, excluyendo de la arena política a los grupos subalternos e imponiendo políticas económicas neoliberales..."<sup>37</sup>.

En general se puede afirmar que no realizó cambios sustanciales en la institucionalidad del estado social, aunque sí se cambiaron los montos destinados al gasto público. En lo social, mientras que en 1964 se alcanzó al 16% del producto bruto interno (PBI), en 1975 pasó a ser del 14,5% descendiendo a 13,6% en el año 1984<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Pág. 60. C. Filgueira y F. Filgueira. "El largo adiós al país modelo". Arca, Peithos. Montevideo, 1994.

<sup>37</sup> Pág. 12. Papadópulos. "Seguridad social y política en el Uruguay".

<sup>38</sup> Citado por Fernando y Carlos Filgueira. "El largo adiós al país modelo". Arca, Peithos. Montevideo 1994.



## Evolución del Gasto del Gobierno en el área social. Período 1957-1984

Gobierno Central Consolidado									
Clasificación sectorial				Clasificación Funcional					
	1957 <sup>a/</sup>	1961 <sup>a/</sup>	1964	1968	1972	1975	1980	1984	1984*
(% s/ el PBI)									
G. Sociales	13.1b/	14.4b/	16.1b/	12.7b/	15.7	14.1	14.0	13.6	717,6
Educación	2.0	2.5	3.0	4.1	2.3	2.6	1.9/(2.6)h/	1.4/(2.2)h/	72.9
Salud	1.1	1.3	1.5	1.4	0.4/(1.1)c/	0.9	1.1/(1.0)h/	0.8/(1.2)h/	42.6
S.Social b/	9.5	10.5	11.0	7.2	12.8(10.0)	10.4/(8.5)	10.6(7.4)	11.2/(8.8)	592.7
Otros	0.5	0.1	0.6	-	0.2	0.2	0.2	0.2	9.4

a/ No incluye egresos de inversión.

b/ Años 1957, 1961, 1964 y 1968: en Seguridad social se consideró las transferencias del gobierno general a las familias según las Cuentas Nacionales (BCU) (no incluye por ejemplo, pagos de las cajas policial y militar ni gastos de administración). En los años siguientes información homogénea con esta serie figura entre paréntesis.

c/ La cifra entre paréntesis refleja el promedio de los años 1971 y 1973.

h/ la cifra entre paréntesis corresponde a clasificación sectorial del gasto y es más homogénea con la información de años anteriores. La clasificación funcional incluyó hasta 1977, en educación a todos los gastos del Ministerio de E. Y Cultura y a los del Hospital de clínicas.

Fuente: Hugo Davrieux. "Papel de los gastos públicos en el Uruguay 1955-1984".

Como señala Papadópulos, los problemas en el enfoque de las políticas sociales, no afectan únicamente a Uruguay, "Desde mediados de la década de los setenta, sectores del mundo académico y político del primer mundo comenzaron a poner en duda los desarrollos alcanzados por el Welfare State"<sup>39</sup>. Desde diversos ámbitos se vislumbraba una gran dificultad de conciliación entre democracia política y dimensión social de la ciudadanía.

Con la restauración del gobierno democrático, además del sistema institucionalizado, se instrumentaron un conjunto de políticas ad hoc, para paliar la situación de los sectores afectados por la pobreza extrema. Surgen las primeras experiencias de política social "selectiva y flexible", donde se vislumbran iniciativas no solo de parte del estado sino de la sociedad civil organizada. En el ámbito público se destacan los Programas CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia) con apoyo de UNICEF para asistir a madres y niños en situación de pobreza y pobreza extrema. Instrumentando un programa altamente selectivo e integrador de las necesidades básicas, salud, alimentación educación y recreación.

Cabe destacar que el acento en los aspectos redistributivos de la política del gasto público y en consecuencia, la importancia relativa de los gastos sociales y las características de los programas promovidos, han dependido de la naturaleza de las políticas en cada etapa de la historia nacional. En la primera mitad del siglo XX se privilegiaron políticas con una fuerte tónica social y por ende de carácter distributivo. Inclusive tanto en la década del cincuenta como en la del setenta se continuó con éste tipo de políticas. Aunque a partir de 1973 el gobierno vigente no los privilegió, fueron mantenidos sin cambios importantes, salvo el acento otorgado a los gastos sociales destinados a familias relacionadas con el aparato de seguridad del Estado<sup>40</sup>.

Desde el periodo dictatorial se comienza a priorizar la atención de la pobreza extrema. El gobierno democrático vuelve a privilegiar la atención de los sectores medios sin detener las políticas selectivas. Posteriormente se retorna a privilegiar los sectores más deprimidos, poniendo en evidencia la agudización de la "injusticia social".

<sup>39</sup> Pág. 12. J. Papadópulos. "Seguridad social y política en el Uruguay".

<sup>40</sup> Pág. 77. Hugo Davrieux. "Papel de los gastos públicos en el Uruguay 1955-1984". CINVE. EBO. Montevideo. 1987.

La tendencia de los últimos años con relación al gasto social es a “una intervención estatal más focalizada en áreas problema o sectores de población en riesgo”<sup>41</sup>. A pesar de que la tendencia es a reducir los gastos del Estado en política social existe conciencia de la necesidad de “estabilidad social”. La política de seguridad social es seguramente la que ha tenido mayor impacto, aunque en los últimos años vienen llevándose a cabo reformas en el área educativa y en el área de la salud.

Sin duda que en la agenda se han comenzado a priorizar políticas más focalizadas con el objetivo de paliar la pobreza y la desocupación. Ya a finales de los años '80 el Estado pone en funcionamiento diversos programas sociales de atención a la infancia entre los cuales se destaca el Plan CAIF, creado en 1988 “con el objetivo de impulsar acciones de organismos públicos, gobiernos municipales y comisiones vecinales para atender las necesidades de las familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza”<sup>42</sup>. Actualmente sigue llevándose a cabo y además ha aumentado con el paso del tiempo su cobertura.

## **ii- Políticas de infancia: otra rama de las políticas públicas**

Las esferas de lo “público” y “privado” han sufrido cambios y reformulaciones en sus roles y funciones típicas, producto de la crisis del estado nación y los cambios en los modos de relacionamiento entre el estado, el mercado y la sociedad.

Las diversas reformas que se han llevado a cabo en los diversos países de la región son coincidentes en la aceptación de una “crisis fiscal, crisis de racionalidad del aparato burocrático de corte weberiano y la crisis de legitimidad de la “representación de intereses colectivos”. Estos diagnósticos han sustentado “terapias diversas” que coinciden por vías distintas en la reducción del tamaño del estado, en la disminución de sus costos y en la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en la implementación de las acciones públicas”<sup>43</sup>.

Ese nuevo enfoque político apunta a la reformulación de las políticas públicas. Estas están dirigidas a intereses generales, pero no por ello son “políticas estatales gubernamentales”. Es aquí donde cobra protagonismo la sociedad civil, comienza a formar parte de la agenda política actual, participando en la formulación, aplicación y en circunstancias, financiamiento de la política pública.

## **iii- Idas y vueltas en las políticas de infancia**

Hasta el año 1934, las diversas instituciones encargadas de la infancia se mantuvieron dispersas en diversos organismos públicos. Es recién en este año que se aprueba un marco jurídico especializado en materia de minoridad y en consecuencia se crea un organismo político – administrativo encargado de las políticas de infancia llamado Consejo del Niño<sup>44</sup>. En el momento de creación el Consejo del Niño dependía del Ministerio de Salud Pública (MSP), por lo cual tuvieron sus políticas un perfil muy medicalizado. En 1967 pasó a formar parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Posteriormente dependió del Ministerio de Vivienda y Promoción Social (MVPS) y finalmente en 1977, pasa a depender del Ministerio de Educación y Cultura ( MEC) que es donde se encuentra actualmente con el nombre de INAME.

Hasta 1967, la estructuración interna del Consejo del Niño se realizó en función de las etapas cronológicas y biológicas del desarrollo de un niño, organizándose en este sentido: la División Prenatal (protección del niño de cero a tres años), la división de Segunda Infancia (protección del niño de seis a catorce años) y la División de Adolescencia y Trabajo (protección desde los catorce años hasta la mayoría de edad).

<sup>41</sup> Pág. 15. Ma. Elena Laurnaga, “Interacción estado/ sociedad civil en el sistema de políticas públicas de infancia”. Instituto de Comunicación y Desarrollo. Montevideo, 1998.

<sup>42</sup> Pág. 24. Ma. Elena Laurnaga, “Interacción estado/ sociedad civil en el sistema de políticas públicas de infancia”. Instituto de Comunicación y Desarrollo. Montevideo, 1998.

<sup>43</sup> Pág. 6. Ma. Elena Laurnaga, “Interacción estado /sociedad civil en el sistema de políticas públicas de infancia”. Instituto de Comunicación y Desarrollo. Montevideo, 1998.

<sup>44</sup> Estos datos, referentes a la evolución de las instituciones dedicadas a la protección de la infancia, son extraídos de: Carmen Midaglia. “Alternativas de protección a la infancia carenciada”.

Posteriormente esta estructura interna se desarma y se realiza una elocuente reestructura. Se concentra la atención en el binomio madre- hijo en la División Primera Infancia, se crea la División Internados con la finalidad de centralizar los programas de esa naturaleza y de ésta forma erradicar el carácter asilar de los internados existentes; se crea la División Servicio Social propugnando intervenciones dirigidas a las familias biológicas o la sustitución de éstas; la aprobación de Jefaturas Departamentales teniendo como objetivo unificar las políticas de minoridad y la aprobación de una escuela de capacitación y especialización de personal que trabaja en el área de la infancia.

En 1987, una vez reestablecida la democracia, el Consejo del Niño deja de existir dando lugar a la creación del Instituto Nacional del Menor (INAME), aprobado por ley. Continúa siendo un organismo administrativo en la arena política de infancia, así como también continúa perteneciendo al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) aunque jurídicamente se transforma en un servicio descentralizado. De ésta forma adquiere mayor autonomía de acción, entre ellas la financiera.

Ya desde sus comienzos asume nuevas problemáticas sociales, terceriza algunos servicios y comienza a llevar a cabo programas con el objetivo de ampliar el espacio de acción de la sociedad civil y por ende del "tercer sector". Dentro de éstos programas focalizados, descentralizados, coordinados, integrados y relacionados entre la sociedad civil/ Estado, se destaca el Plan CAIF por cumplir con los cinco requisitos.

Sobre la base de este programa de atención a la infancia en situación de pobreza, me interesa trabajar dos dimensiones: 1- Si efectivamente el Estado abre camino a la participación de la sociedad civil, es decir si efectivamente ésta tiene cierta autonomía o simplemente es una mera interlocutora de las políticas centrales.

2- Si efectivamente el accionar de la sociedad civil representa a la sociedad en su conjunto o únicamente representa ciertos intereses.

## V. - EL PLAN CAIF: UN EJEMPLO DE LA NUEVA RACIONALIDAD

### i- Lineamientos generales

El plan comienza a funcionar a partir de un convenio suscrito entre UNICEF y la República Oriental del Uruguay en 1988. Surge en "respuesta a la presencia de elevados índices de pobreza constatados en ciertos grupos de población y a la ineficiencia relativa del gasto social, asignado a los programas destinados a enfrentarla"<sup>45</sup>.

El principal objetivo que el Plan se propone concretar es la creación de Centros de Atención a la Infancia y a la Familia en todo el país.

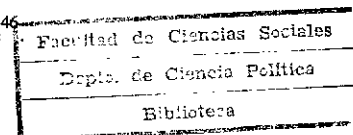
Hasta marzo de 1990 su implementación estuvo a cargo de la Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia, integrada por representantes de los distintos Ministerios y organismos públicos participantes en el plan. Por resolución del Poder Ejecutivo del 21/6/90 se transfirió la responsabilidad de la ejecución del Plan a la Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), pasando luego a depender directamente de la Presidencia de la República.

Posteriormente se trasladó la función de articular esfuerzos para el desarrollo del Plan a las Intendencias Municipales, pero al faltar la explicitación de una estructura operativa, las carencias en materia de coordinación restaron eficacia a las acciones.

El Parlamento Nacional a través de la ley 16.736, del 5 de enero de 1996, dispuso asignar al Instituto Nacional del Menor la responsabilidad de la coordinación general del Plan CAIF integrando a su estructura a la Secretaría Ejecutiva, sin desmedro de los cometidos específicos que competen a este organismo como ejecutor de algunos de los componentes del Plan<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Pág. 2. "Misión, objetivos y estrategias". INAME, Secretaría Ejecutiva Plan CAIF.

<sup>46</sup> Datos extraídos de: "Misión, objetivos y estrategias". INAME, Secretaría Ejecutiva Plan CAIF. 1998.



## **ii- Objetivos del Plan CAIF:**

El plan CAIF aspira a mejorar las condiciones de desarrollo e inserción social de las familias en situación de riesgo y contribuir al desarrollo de las potencialidades del niño/ a, evitando restricciones sociales que condicionan su futuro.

Las áreas de trabajo del Plan CAIF, son: estimulación oportuna, educación inicial, nutrición, promoción de la salud, promoción de la familia y el desarrollo comunitario, siendo estas líneas implementadas por las Asociaciones Civiles y sus Equipos Técnicos de acuerdo al plan de trabajo de cada centro.

Su objetivo general consiste en: "Impulsar acciones integradas de organismos públicos, gobiernos departamentales y comisiones vecinales para atender las necesidades de las familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza"<sup>47</sup>, y su objetivo específico apuesta a: "Mejorar la cobertura y la calidad de atención de los programas sociales que atienden a la población en condiciones de pobreza, mediante el desarrollo de estrategias, modalidades y metodologías innovadoras para la atención del niño, la mujer y la familia"<sup>48</sup>.

Tales objetivos, son los establecidos desde el comienzo del funcionamiento del Plan. Aunque es de destacar que han ido cambiando de modo de adecuarse a las nuevas realidades y requerimientos de la población objetivo.

En el año 1998, coincidiendo con los 10 años de puesta en práctica del Plan CAIF, se realizaron nuevos realineamientos y estrategias tales como: incremento de la capacidad de gestión de las Asociaciones civiles, mejoramiento de los niveles de salud, nutrición y desarrollo intelectual y psicomotriz de los niños asistidos por los diferentes centros.

Sumado a esto, se estableció como objetivo trabajar para ampliar la asistencia a nuevos niños y efectivizar el hecho de que los centros sean realmente un referente en la comunidad local.

## **iii- Instituciones públicas participantes y sus cometidos**

El Plan CAIF cuenta con la colaboración de instituciones públicas de orden nacional y departamental.

A escala nacional: el Instituto Nacional del Menor (INAME), el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y representantes del Congreso de Intendentes.

A nivel departamental: Intendencias Departamentales y las representaciones departamentales de INAME, ANEP y MSP. Pueden integrarse delegados del Ministerio del Interior, Instituto Nacional de la Juventud, Ministerio de Transporte y obras Públicas, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, empresas locales, organizaciones no gubernamentales dedicadas a la infancia y la familia y organizaciones filantrópicas, etc.

Como he expresado más arriba, para el logro de un efectivo funcionamiento de los centros, se cuenta con la colaboración de diversas instituciones públicas, las cuales tienen diversas funciones, aportando de esta forma recursos tanto materiales como humanos.

El estado ha tenido la iniciativa de convocar a los actores civiles organizados y en éste sentido delimita las líneas básicas de acción, establece los lineamientos técnicos generales sumado a instancias de capacitación y transfiere recursos económicos y financieros. En contrapartida se reserva la potestad del control, la supervisión y la evaluación en función de los objetivos previamente establecidos con los actores sociales.

<sup>47</sup> Pág. 3, referencias ídem. anterior.

<sup>48</sup> Pág. 3, referencias ídem. anterior.

Seguramente el Instituto Nacional del Menor (INAME) es quien desempeña los cometidos esenciales para el adecuado funcionamiento de los centros CAIF. Dentro de este organismo, la Secretaría Ejecutiva tiene el cometido de proponer los lineamientos estratégicos, programas y proyectos que orientan la implementación del Plan; administrar los recursos asignados; definir e implementar el sistema de seguimiento y evaluación de la gestión de los resultados obtenidos; establecer criterios para definir aperturas de nuevos Centros al Comité Nacional Coordinador; coordinar el relacionamiento con los diversos organismos que integran el Plan; apoyar el funcionamiento del Comité Nacional Coordinador y de los Comités Departamentales; definir e implementar programas orientados al fortalecimiento de las Asociaciones Civiles; apoyar a estas en la etapa previa a la creación de nuevos Centros; diseñar e implementar planes de capacitación de los recursos humanos en las diversas áreas; coordinar los proyectos llevados adelante por INDA, ANEP, Intendencias Municipales, MSP, MEC y otros organismos nacionales e internacionales y por último, apoyar el equipamiento de los Centros.

La División Plan CAIF, tiene a su cargo las funciones de colaborar en la implementación y seguimiento de los programas y proyectos definidos al nivel de los Centros; controlar el uso de los recursos transferidos a los Centros y brindar asistencia para viabilizar un uso adecuado en los casos en que sea necesario; monitorear la implementación de proyectos y el cumplimiento de objetivos en las áreas de estimulación oportuna, educación inicial, desarrollo psicomotriz y del lenguaje, familia y comunidad; elaborar informes técnicos como insumo para la adopción de decisiones sobre nuevas aperturas a solicitud de la secretaría Ejecutiva; definir y ajustar los Convenios entre el INAME y las Asociaciones Civiles y coordinar el relacionamiento con los Jefes Departamentales del INAME.

Para el cumplimiento de esto, la División Plan CAIF cuenta con tres Departamentos: el Dpto. de Supervisión y Seguimiento, el Dpto. de Gestión y Auditoría y el Dpto. de Aperturas y Consolidación de Centros.

Por último, cabe destacar que las Asociaciones Civiles son otro actor involucrado en el funcionamiento de los Centros CAIF, aunque por cierto no forman parte de la órbita del Estado, sino por el contrario forman parte de la sociedad civil.

“La Asociación Civil es una persona jurídica, sin fines de lucro, integrada por personas que se asocian, en forma organizada para cumplir objetivos específicos y determinados”<sup>49</sup>.

La articulación de la acción entre el Estado y las Asociaciones Civiles se lleva a cabo a través de un convenio, donde se determinan deberes, derechos y formas de regulación del contrato.

La Asociación Civil como persona jurídica se encuentra respaldada ante la autoridad pública a través de su estatuto. Este establece su estructura orgánica, su funcionamiento, los derechos, obligaciones y procedimientos que regulan a sus integrantes y órganos competentes.

Su cometido fundamental es administrar y gestionar el Centro correspondiente. Deben administrar los recursos humanos, materiales y financieros de una manera planificada con el objetivo de lograr los mejores resultados. “Su aporte voluntario es una contribución imprescindible para la sustentabilidad del plan CAIF”<sup>50</sup>.

La función que les corresponde llevar a cabo, debe ser jerarquizada y respaldada para lograr la cuota de jerarquía que deben tener y una acción activa y comprometida participación en el Plan CAIF.

Le corresponden las funciones de organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar las acciones; teniendo como fin último intentar llegar a resultados lo más homogéneo posibles entre los diferentes centros que conforman el Plan, ya que en este sentido se aproximaría a la equidad social.

<sup>49</sup> Pág. 4. “Estructura y organización del Plan CAIF”. INAME/ SECRETARÍA EJECUTIVA PLAN CAIF.

<sup>50</sup> Pág. 4. “Lineamientos de acción del Plan CAIF”. INAME/ SECRETARÍA EJECUTIVA DEL PLAN CAIF.

#### iv- Servicios y cobertura del Plan

El Plan CAIF ofrece principalmente atención preescolar a sus beneficiarios, incluyendo nutrición (tres comidas diarias: desayuno, almuerzo y merienda), estimulación psicomotriz y cierto nivel de atención a la salud, involucrando éstas actividades a niños entre 2 y 5 años<sup>51</sup>.

El horario de atención es de 8 horas, extendiéndose desde las 8:00 a las 16:00 horas de modo de facilitar el trabajo de sus padres o quienes estén a su cargo.

Cabe aclarar que actualmente los servicios prestan atención a niños entre 2 y 3 años ya que, la reforma de Educación Pública de 1995 extendió sus servicios a los niños de 4 años, siendo en este sentido, innecesario abarcar la población de niños de 4 y 5 años respectivamente.

Otra de las propuestas es incorporar a los Centros un servicio orientado a las familias con hijos menores de 2 años, siendo la intención, aportar condiciones que contribuyan a facilitar a los niños un adecuado desarrollo de sus capacidades motoras, emocionales, sociales, intelectuales; incluyendo en estas actividades a los padres o tutores, a efectos de prevenir situaciones de riesgo<sup>52</sup>.

### VI - LAS ASOCIACIONES CIVILES: UN NUEVO ACTOR EN LAS POLÍTICAS SOCIALES. Dimensiones de análisis priorizadas en base a la percepción de los representantes del estado y la sociedad civil

#### I- Relación de las Asociaciones civiles con el Estado

##### i- Relación de las Asociaciones civiles con la institución representante del Estado: la Secretaría Ejecutiva

Antes de comenzar a realizar el análisis es importante aclarar que la ejecución del Plan CAIF en sus trece años de trayectoria, ha cambiado reiteradas veces de directiva, aunque siempre en la órbita estatal.

En sus comienzos el Plan comenzó a funcionar gracias a un acuerdo suscrito entre UNICEF y la República Oriental del Uruguay. Hasta 1990 es implementado por la Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia. Posteriormente debido a una disposición del Poder Ejecutivo pasa a tomar responsabilidad en la ejecución del Plan, la Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), pasando de este modo a depender directamente de la Presidencia de la República. Poco tiempo después es transferida su ejecución a las Intendencias Municipales aunque tal disposición resulta un fracaso. Finalmente el 5 de enero de 1996 el Parlamento nacional a través de la ley 16.736 dispone transferir la coordinación del Plan al INAME y una vez dispuesta esta nueva situación se crea para su mejor funcionamiento la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF.

Una vez localizada la articulación de esfuerzos en la órbita del INAME y esencialmente en la Secretaría del Plan, es importante destacar cuál es el tipo de relación que cada uno de los centros entrevistados mantiene con esta.

Analizadas las respuestas es evidente que en este sentido el universo es heterogéneo. Solo uno de los centros parece mantener una relación más formal y jerárquica, concentrándose prácticamente en una relación de índole administrativo ya que considera que todas sus actividades deben pasar por la aprobación y supervisión de la Secretaría del Plan.

*Continuamente estás en contacto, porque continuamente estás en contacto por el asunto de que siempre estás consultando algo del CAIF, ellos te están mandando circulares (...), tú tenés que estar siempre en contacto con las circulares que te mandan, como te voy a decir, dependés del Plan, dependés de todo ello, dependés de las pautas que te mandan tú tenés que cumplir con todo ello (Entrevista en profundidad a Presidentes de A. Civil).*

Por el contrario, una cantidad importante de los centros reconoce la buena relación, Secretaría- Centros debido a la existencia de una coordinadora departamental, representante de la Secretaría la cual los visita mensualmente o pueden consultarla en un

<sup>51</sup> Esta información fue citada por Carmen Midaglia, "Alternativas de protección a la infancia carenciada", CLACSO, Buenos Aires, 2000.

<sup>52</sup> Información extraída de "Lineamientos de acción del Plan CAIF", INAME/ SECRETARÍA EJECUTIVA PLAN CAIF, 1998.

lugar determinado semanalmente. Es de resaltar también que a pesar de este reconocimiento solo uno de los presidentes de Asociación civil hace hincapié en la diferencia de la relación con la Secretaría a partir de la incorporación de tal coordinadora.

*Y toda la que se puede tener, a veces muy buena y a veces media..., según las circunstancias. (...). Ahora tenemos más contacto por intermedio de (...) (coordinadora) porque antes venían 2 veces por año de la secretaria. Había una coordinadora que venía 2 veces por año entonces claro cuando teníamos alguna inquietud o algo nos matábamos llamando a la Secretaría Ejecutiva y no estaba nadie y hoy no y llame mañana y pasado, ahora no porque nos comunicamos con (...)*

*cualquier cosa los martes que está ahí en jefatura departamental y viene una vez por mes. Entonces ya hay otro diálogo (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil) .*

*Buena, muy buena. Normal digo este, la secretaria del Plan tiene un contacto permanente a través de una supervisora de zona que todos los Martes atiende en INAME y además viene periódicamente acá (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil) .*

Resulta de este modo evidente, que el pasaje final de la ejecución del Plan a la órbita del INAME como institución igualmente estatal a las anteriores pero con una trayectoria de acción dedicada esencialmente a niños carenciados es positiva, así como también son evidentes las bondades que acarrea la creación de un espacio específico como lo es la Secretaría del Plan.

De todos modos a través de las entrevistas realizadas se vislumbra la necesidad de la existencia de una coordinación más cercana, "más palpable", como lo es la incorporación de la coordinadora representante de la Secretaría Ejecutiva a nivel departamental con la cual mantienen un contacto semanal y personal. De ese modo según los entrevistados se logra un funcionamiento más óptimo y se llega a obtener mayor conformidad por parte de los encargados del funcionamiento de los centros.

Es notoria la diferencia de percepción entre los centros del rol que tiene la Secretaría, algunos la perciben como una institución meramente "directiva", otros como una institución que está disponible para cuando ellos la necesiten además de dar ciertos lineamientos técnicos.

*Todo, reuniones que hay de comité, de todo lo que es administrativo, todo lo que es papeleo (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*Muy buena, nosotros con la Secretaria cada vez que (...) necesitamos convocar a alguien no tenemos ningún inconveniente o ellos vienen o tenemos visitas periódicas de un funcionario de la secretaria (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

A pesar de que a través de la mayoría de las entrevistas es evidente la conformidad en la relación con la Secretaría Ejecutiva fundamentalmente acentuada a partir de la incorporación de una coordinadora departamental, al formular esta misma pregunta a una representante de la Secretaría Ejecutiva, es llamativo que a diferencia del resto de los entrevistados en ningún momento emite un juicio de valor acerca de si la relación es buena o mala. Además solo hace hincapié en la relación directa entre las Asociaciones civiles con la Secretaría Ejecutiva.

*Las A. Civiles se integran a un Comité Departamental o sea que cada A. Civil nombra a un delegado que participa en un C. Departamental junto con los delegados de los organismos del Plan que integran el Plan y a su vez ellos eligen un delegado departamental y entre esos delegados departamentales se elige un delegado por región, hay cuatro regiones y esas cuatro regiones están representadas en el Comité Nacional o sea que la Secretaria Ejecutiva trabaja con el Comité Nacional en el cual están representadas las A. Civiles. El Comité hace una planificación anual y se reúnen cada dos meses o cuando la situación lo requiera, a veces cada tres según (Entrevista a representante de Secretaría Ejecutiva).*

Evidentemente la representante de la Secretaría Ejecutiva tampoco hace referencia a la incorporación de la coordinadora departamental, solo hace referencia a instancias de encuentro más formales como pueden serlo las comisiones a nivel departamental regional y nacional.

## ii- Percepción de los presidentes de Asociación civil respecto al asesoramiento dado desde el Estado:

En este punto es importante destacar que las bases del Plan señalan que: “La Asociación civil cuenta con el asesoramiento de equipos técnicos contratados a partir de llamados a licitación efectuados por el conjunto de las Asociaciones Civiles del Departamento”<sup>53</sup>.

Al hacer hincapié en el tipo de ayuda o asesoramiento que estos reciben por parte de la órbita estatal, las respuestas de los entrevistados en general no se refieren a este tipo de asesoramiento manifestado en las bases del Plan.

Del análisis de las respuestas se desprende que de los cinco presidentes de Asociación civil entrevistados, dos de ellos solo hacen alusión al aspecto económico de la ayuda o asesoramiento que reciben.

Evidencia de esto son las respuestas a continuación:

*El CAIF nos asesora y nos ayuda bueno con toda la parte económica. La parte económica creo que viene de INAME no sé ni de donde viene al final, la cosa es que venga la partida todos los meses. Brindan una partida que administramos nosotros, presentamos las cuentas todos los meses (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*Las que manda INAME, la que va para pagos de profesionales, la alimentación de los niños. INAME a través de la Secretaría Ejecutiva más lo que hay en San José (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

Otros dos de los entrevistados por el contrario, hacen referencia en este punto a la ayuda de orden técnico que reciben de los diferentes organismos públicos que participan en el Plan y solo uno de los cinco hace específica referencia al equipo asesor:

*Si asesoramiento sí, permanentemente. El CAIF además del Ministerio de Educación y Cultura, INDA, bueno ahora las Intendencia como que se ha replegado a esto, pero siempre están dando cobertura en cuanto a información, a los objetivos y a las pautas que se van dando sobre la marcha y las que ya existían (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*Si el Estado a través del INAME tiene un convenio con la Asociación civil. Nosotros tenemos un grupo de asesores, son 3 personas, una abogada, una maestra especializada y una asistente social este, que cuando nosotros las necesitamos pedimos colaboración a ellas y ellas inmediatamente nos asesoran verdad (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

De esta forma, a pesar de que del universo entrevistado solo uno de los presidentes hace alusión al equipo asesor, de acuerdo a la entrevista realizada a una representante de la Secretaría Ejecutiva y a la información extraída de las bases del Plan CAIF expuesta anteriormente efectivamente es al equipo asesor a quien deben las Asociaciones civiles recurrir cuando se trata de ayuda o asesoramiento por parte de la Secretaría Ejecutiva.

*La Secretaría propuso al directorio que lo que corresponde al pago de dos niños se destine a asesores entonces hay todo un programa de fortalecimiento a las A. Civiles. Mediante ese programa cada departamento cuenta por lo menos con un equipo de asesores, algunos departamentos con muchos CAIF tienen más de uno como por ejemplo Montevideo y Canelones. Se elaboró un perfil, se hizo un llamado público a equipos de asesores y en base a ese llamado en todos los departamentos se presentaron distintos equipos que fueron pre-seleccionados por asesores de la Secretaría, gente idónea en la temática (...) (Entrevista en profundidad a representante de Secretaría Ejecutiva).*

Evidentemente por parte del INAME y la Secretaría Ejecutiva en particular, existe ayuda o asesoramiento hacia las Asociaciones civiles, tal vez no directo pero sí indirecto ya que se denota preocupación por parte de las autoridades del Plan por que haya en este caso un equipo asesor, que oriente a tales Asociaciones. Lo que sí se percibe es que los involucrados en su gran mayoría (4/5) no han comprendido aún a quién deben recurrir cuando necesitan “ayuda o asesoramiento”.

### iii- Grado de autonomía respecto al servicio

En relación a la percepción que los actores involucrados tienen, en este caso los presidentes de Asociación civil, respecto a la autonomía de acción y decisión se puede afirmar que son más los que consideran que no la tienen que los que opinan lo contrario.

<sup>53</sup> Pág.8. Estructura y organización del Plan CAIF. INAME- Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF.



De los presidentes entrevistados 3/5 considera que no tienen autonomía. En ciertos casos los entrevistados resaltan instancias en las que les gustaría actuar de un determinado modo y no pueden porque se encuentran subordinados a las directivas del Plan, en otros casos resaltan que dependen netamente del Programa CAIF e INAME.

*Bueno, en cierto modo no, este, porque a veces quisiéramos con los pocos recursos que nos mandan que pudiéramos nosotros distribuirlos de otra manera. Digo esto porque de pronto nos exigen que presentemos cuando hacemos un gasto que presentemos boleta, con RUC, etc., etc, que a veces se podría dar trabajo a otras personas que no tuvieran un local establecido en la cual esas personas a veces, saldría mucho más económico y aprovechar mejor los recursos que nos mandan (Entrevistas en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*No, no porque estamos siempre bajo la dirección del Plan CAIF y de INAME y ellos mismos no se ponen de acuerdo porque si ellos se pusieran de acuerdo nosotros trabajábamos mejor. Uno le dice una cosa, el otro le dice otra. Se lo llama a uno con una directiva y el otro con otra entonces como que a veces nos sentimos ahí un poco en el medio que no sabemos para qué lado agarrar. Eso es lo malo y es lo que más cansa (Entrevistas en profundidad a presidentes de A. Civil).*

Por el contrario los 2/5 restantes de los presidentes entrevistados considera que efectivamente la Asociación civil tiene autonomía aunque el que profundiza en tal afirmación aclara que tal autonomía es real “dentro de las reglas del juego”.

*(...), desde mi punto de vista, hay un acuerdo pendiente, hay un modelo de gestión que es un documento marco digamos que regula todo lo que es la gestión y dentro de eso si la tenemos y también comprendemos que no se puede tener una autonomía ilimitada (...). Dentro de lo que es el Plan en si tenemos la autonomía que nos preserva el derecho institucional de conformar una Asociación civil, de acuerdo a lo que establece el artículo 38 o 39 de la Constitución de la República del derecho de Asociación (Entrevistas en profundidad a presidentes de A. Civil).*

A pesar de que el universo entrevistado en definitiva se presenta dividido en cuanto a la autonomía, es evidente que cada centro tiene su propia tónica. Cada uno da un argumento diferente al otro ya sea para afirmar su autonomía o para destacar lo contrario. Esto refuerza la idea de que cada centro tiene sus experiencias y en base a ello interpreta el grado de autonomía que percibe respecto al Plan.

#### iv- Relación entre el servicio y las Asociaciones civiles:

En esta instancia se analizó también la relación en un ámbito menos formal, la relación entre el centro y la Asociación civil vista desde la óptica de las maestras- coordinadoras de cada uno de los centros entrevistados.

En este sentido del análisis se desprende claramente que 2/5 de las maestras entrevistadas consideran la relación del centro respecto de la Asociación civil netamente dependiente aunque tal dependencia no se percibe como algo negativo, simplemente como algo que de hecho es así. Tampoco se percibe un cuestionamiento a tal relación, se considera que ellos son los que administran los recursos económicos aunque también en la respuesta se menciona que la Asociación civil interviene en otras áreas como el área pedagógica.

*Nosotros dependemos de la sociedad civil para toda decisión que se quiera tomar. Incluso en la parte pedagógica, (...), pero en definitiva los que van a tomar la decisión son ellos porque son los que administran los recursos económicos. (...) yo tengo que dar cuenta de lo que gasto. Yo dependo totalmente de ellos, yo fundamento lo que quiero y por qué lo quiero y generalmente todo lo que he pedido se me ha comprado y (...). Esta Asociación tiene el inconveniente del alquiler del local, entonces de los recursos ellos tienen que destinar casi 6000 pesos mensuales en gastos de alquiler con lo cual se podrían hacer muchas cosas (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras)*

Por el contrario otros 2/5 del universo entrevistado demuestra tener una relación inter- pares entre el centro y la Asociación civil. El tipo de relación en este caso parece ser bastante más democrática demostrando dejar a un lado las jerarquías. En este tipo de relación parecen conversarse todos los aspectos democráticamente, tratando de mediar entre los intereses de los técnicos y los intereses de los representantes de la sociedad civil.

*Bueno, es una relación permanente. A pesar de ello este, de estar siempre en contacto con miembros de la Asociación civil tenemos reuniones periódicas. (...) Hoy de noche porque todos los funcionarios de la Asociación civil, (...) trabajan, tenemos una reunión, todo el equipo técnico, el personal del centro con la Asociación civil. Se tratan todas las problemáticas ya sean sociales, los aspectos psicológicos, lo que*

*necesitamos para seguir implementando los proyectos, todo todo se conversa en esas reuniones (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).*

Por último, de las entrevistas realizadas solo una demuestra ser un caso bastante particular ya que de la percepción de tal relación entre el centro y la Asociación civil se desprenden varios aspectos importantes a resaltar, aunque es preciso aclarar que, respecto al tipo de relación se la podría ubicar entre los primeros 2/5 mencionados. Entre los aspectos a resaltar uno de ellos es con relación a la incorporación de algunos principios religiosos debido al origen de la Asociación civil (religioso) y otro de los aspectos importantes que se desprenden del análisis es que la sociedad civil organizada en este caso parece estar representada únicamente por una sola persona.

*Es una relación buena que tenemos, que está representada por la diócesis de San José, el obispo y las hermanas. Está en los objetivos pedagógicos nuestros, (...) justamente brindar un servicio a la comunidad dentro de los principios cristianos (...) también está dentro de las actividades algunos principios de religión (...). O sea no es un objetivo principal pero está presente en las actividades nuestras, y tenemos una muy buena relación con la sociedad, con la asociación civil. No tenemos este, o sea la Asociación civil en las reuniones que hacemos de personal está representada por la (...), ella nos da a nosotros la información o si tenemos algún planteamiento o alguna cosa para decirle lo hacemos a través de ella (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).*

Del universo entrevistado los centros CAIF llevados a cabo por una Asociación civil de procedencia religiosa constituyen un número importante. La diferencia entre estos centros radica en que uno de ellos es dirigido por representantes directos de la iglesia, en este caso monjas y el otro por el contrario es dirigido por ciudadanos comunes que tienen vinculación con la iglesia Católica. Tal vez esto tiene incidencia y tal vez no, pero de este análisis en particular se desprende que esta última dirección (ciudadanos allegados a la iglesia) corresponde al grupo de Asociaciones civiles que presenta una relación Inter.- pares y la otra que está dirigida por representantes directos de la iglesia presenta una relación también buena pero donde la democracia interna de sus integrantes no es la recomendada.

#### v- Percepción de los derechos y obligaciones que las Asociaciones civiles tienen respecto al servicio:

En este punto, las percepciones en cuanto a derechos y obligaciones respecto al Plan son muy variadas. De los presidentes de Asociación civil entrevistados dos de ellos relacionan los derechos y obligaciones únicamente respecto a lo pedagógico e incluso en este sentido no diferencian una cosa de la otra (los derechos de las obligaciones).

*A sí porque inclusive dentro de lo que se llama CAIF hay una cantidad de convenios, hay convenios de estimulación oportuna que se llama, convenios para Amar y cuidar la vida, convenios de PPH, entonces todos esos convenios está haciéndolos la Asociación civil con los maestros, educadores, con los padres de los niños e inclusive se invita a los vecinos de la localidad viste entonces todo eso estás siempre haciéndolo (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*Hay un compromiso de los 2 lados. Nuestro compromiso consiste en la atención de los niños, en darles lo mejor en la parte pedagógica, en lo social, en la alimentación (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

Por otro lado inversamente a la perspectiva anterior, dos de los presidentes entrevistados distinguen los derechos de las obligaciones pero únicamente hacen referencia al aspecto económico de su accionar. Incluso uno de ellos es llamativo en la visión que tiene y a su vez es muy elocuente cuando hace referencia respecto a su rol en el centro.

*Tiene la potestad de mandar dentro del servicio es como una empresa donde, como me dicen las chiquilinas en broma pero un poco en serio, la patrona y yo que sé somos un poco los patronos de ellos. Las obligaciones son, pagarles el sueldo en fecha, aportar a la caja en fecha, hacer todos los aportes correspondientes y a la vez ver cómo está el centro, resolver los problemas, hacer que no falte nada, en lo posible. Ahora están faltando los niños me parece, por las vacaciones (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

En cambio uno de los presidentes de Asociación civil no hace referencia a ningún derecho u obligación en particular, por el contrario señala que los derechos existen pero no se ejercen por varios factores.

*(...) Los derechos existen, a veces no se ejercen por parte de la Asociación por desconocimiento y otras veces también por falta de involucramiento de la sociedad civil. No todo el mundo se involucra (...). Muchas veces sucede que hay un desgaste por las exigencias de parte de quienes articulan el Plan en cuanto a horarios y a tiempos que no son los tiempos de la sociedad civil (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

Es importante resaltar que a través del análisis del conjunto de las entrevistas realizadas se denota que no hay una real percepción de los derechos y obligaciones que cada uno de los centros adquiere. Al realizar esta misma pregunta a una representante de la Secretaría Ejecutiva, esta señala enfáticamente que los derechos y obligaciones están perfectamente establecidos y legislados aunque no hace mención a ninguno de ellos. Solo se limita a enumerar con qué instituciones se establecen.

*Si, por algo se les pide una personería jurídica porque tienen una obligación que está digamos legislada. Mediante la obtención de la personería jurídica se comprometen a un funcionamiento que está establecido por el MEC para todas las A. Civiles pero a su vez se tienen que ajustar al reglamento del INAME que es con quien firman el convenio, si bien después establecen acuerdos con cada uno de los organismos como el INDA, Salud Pública en fin ellos firman el convenio inicial con el INAME y este a su vez tiene un reglamento que tienen que respetar (Entrevista en profundidad a representante de Secretaria Ejecutiva).*

#### vi- Instancias de reunión entre Asociaciones civiles:

En este caso las  $\frac{3}{4}$  partes de los presidentes de las Asociaciones civiles entrevistados admiten tener mensualmente instancias de reunión con otras Asociaciones civiles aunque cuando hacen referencia a ello solo se refieren a instancias formales como lo es el ámbito del comité departamental. Como señalan las bases del Plan "Los organismos públicos integrantes del Plan y las Asociaciones civiles administradoras de los Centros CAIF que funcionan en cada departamento, coordinan acciones a través del Comité Departamental"<sup>54</sup>. Incluso todos hacen hincapié en que en tales instancias la participación no es de todos los representantes del centro sino de uno solo en representación de todos. Solo uno de ellos señala que tal representante debe ser el propio presidente de la Asociación civil.

*Se reúne algún miembro de la Comisión cuando se hacen reuniones en el comité departamental sino nunca logramos reunirnos a veces cuando una cosa sale mal que nos toca a todos nos reunimos ahí pero no toda la comisión, generalmente el Presidente es el que va (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

A diferencia del resto, uno de los entrevistados señala que existen instancias de reunión fuera del ámbito formal. Lo curioso es que sea solo uno ya que por la información que da, tales instancias involucran a todos los centros CAIF del departamento.

*Si, hemos tenido algunas reuniones con las demás Asociaciones civiles si. Tuvimos una en Raigón, otra en Rincón de la Bolsa en las cuales intercambiamos ideas, cómo funcionan ellos, cómo funcionamos nosotros. Creemos muy importante que esas reuniones sirvan para intercambiar ideas (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

#### vii- Instancias de reunión entre centros CAIF del departamento:

En este punto aunque aparentemente del total de entrevistadas  $\frac{3}{5}$  de ellas señala no tener instancias de encuentro con otros centros y  $\frac{2}{5}$  de ellas sí; al realizar un análisis más profundo de las respuestas resulta obvio que las instancias formales de encuentro son inexistentes. Evidentemente la diferencia radica en qué es lo que interpreta cada una de las entrevistadas como instancias de encuentro. Quienes señalan tener dichas instancias asiduamente se refieren a instancias informales, comunicaciones telefónicas, encuentros personales, etc. El resto que señala que las instancias de encuentro no se han realizado, de todos modos en algunos casos admiten tener cierto contacto con algunos centros por ejemplo telefónicamente.

*No, es lo que quisiéramos, quisiéramos que saliera alguna disposición que como en muchos departamentos hay un día al mes que se reúnen todos, todos los maestros digamos de los centros CAIF para hacer un consenso para intercambiar opiniones, para hacer un montón de cosas, digo es mínima la comunicación que tenemos, es mínima solo que de repente surja así algo que surja que a veces nos llamamos para saber si yo que sé, si recibí una partida de INDA de alimentos pero es mínima la comunicación (Entrevista en profundidad a maestras-coordinadoras).*

<sup>54</sup> Pág. 9. Idem anterior.

*Sí, este a veces es difícil el tema del contacto (...). Las educadoras han pedido encuentros con otras educadoras de otros CAIF para intercambiar ideas, que sé yo, conectarse un poco más no. Que todavía no se ha podido lograr pero nosotras entre las maestras como que siempre nos estamos llamando y bueno, pasando información o material teórico y bueno cada vez que hay algún ingreso de alguna maestra nueva a algún CAIF y tratamos de ponernos en contacto y ayudarla y brindarle todo lo que a nosotros nos brindaron cuando (...) recién empezamos. Como que hay una buena comunicación entre los CAIF (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).*

A pesar de que en la práctica las instancias formales de encuentro son inexistentes, de las entrevistas realizadas se desprende que no es por falta de interés de los involucrados por el contrario estos manifiestan interés en que tales instancias se concreten. Notoriamente aspiran a que la concreción la realicen las autoridades del Plan aunque a criterio personal considero que tal vez deban ser los propios interesados quienes hagan posible tales encuentros y satisfagan sus inquietudes de intercambio

#### viii- Tramitación de necesidades económicas:

En este caso se entrevistó a las maestras en representación del centro para saber a través de quién tramitan sus necesidades económicas, saber lo hacen a través de la Asociación civil o directamente con la Secretaría Ejecutiva. Unánimemente el universo entrevistado respondió tramitar sus necesidades a través de la Asociación civil correspondiente, una vez comunicadas tales necesidades estos son los encargados de tramitar con quien corresponda pero siempre respetando la "escala jerárquica".

*Con la Asociación civil, digamos que la Asociación civil es lo que tenemos digamos más próximo en línea de dependencia entonces nosotros no podemos pasar por encima de ella y hablar con INAME no, o sea tenemos que seguir la escala esa jerárquica que hay o sea nosotros dependemos de la Asociación civil (...) el equipo pedagógico depende de la Asociación civil, todo lo que necesitamos se lo tenemos que pedir a ellos (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).*

*Todo se plantea en la reunión de la Asociación civil, nosotros necesitamos algo, o elevamos a veces he elevado notas al presidente de la Asociación civil y después me contesta si sí o si no, si se puede o si no hay una cantidad de planteos para hacer a la Asociación civil de compra, de mejora para el centro y ellos después nos contestan si o no. Eso es siempre a través de las reuniones o por una carta. La Asociación civil a su vez si ellos necesitan de algo le darán la petición a INAME o al Plan CAIF pero nosotros no (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).*

Es evidente que en este caso no hay disparidad de interpretaciones, cada centro unánimemente ha comprendido con quién y a través de quién se tramitan las necesidades económicas.

## **II- Servicios del centro**

### i- Servicios prestados a parte de los tradicionales:

En cada uno de los centros se llevan a cabo proyectos institucionales que denotan una pauta de singularidad según cada uno de los centros CAIF. A pesar de ello en casi todos los centros se desarrollan proyectos comunes en áreas tales como: Estimulación oportuna, Educación inicial, Familia y comunidad, etc.

*Hay varios servicios es decir, está un servicio de orientación y consulta en el cual la Asistente Social y la Psicóloga atienden no solo a los niños sino a familias carenciadas del barrio, el PPH el programa para padres e hijos, el servicio de estimulación temprana con una Psicomotricista en el cual hay niños de 0 a 2 años así que tenemos desde muy pequeñitos, hay niños desde muy temprano y bueno es un poco eso no (Entrevista en profundidad a Presidentes de A. Civil).*

*Hay cursos que se hacen, ahora el 25 empieza un proyecto de padres e hijos, a fin de años se va a implementar otro proyecto para Amar y cuidar la vida; se hacen reuniones con los padres, se les festeja el día del abuelo, se hace mucha cosa (Entrevista en profundidad a Presidentes de A. Civil).*

Además de estos proyectos desarrollados por la mayoría de los centros y ejecutados según los lineamientos de la Secretaría Ejecutiva, en esta instancia resulta elocuente saber si cada uno de los centros entrevistados presta algún otro servicio fuera de los establecidos curricularmente.

Se constata en este sentido que de los cinco centros entrevistados solo uno de ellos a pesar de que en un primer momento el entrevistado señala prestar solo los servicios tradicionales, en la práctica por su respuesta es evidente que realiza actividades extra curriculares. El resto se limita a prestar los servicios que el Plan estipula.

*No, no solo los tradicionales inclusive a veces se va consiguiendo suponete, alguien que haga una charla. Algún médico sobre pediatría, algún odontólogo, se ha conseguido este, oculista, cosa que vayan a hacer charlas y vayan a asesorar a todos. Se han hecho muchas charlas, charlas informativas te voy a decir, para todos los padres, para todos los vecinos, para los niños (Entrevista en profundidad a Presidentes de A. Civil).*

Es de resaltar que coincidentemente el centro que realiza actividades extra- curriculares es uno de los centros en que la Asociación civil ya existía como comisión barrial. Aunque seguramente el interés y empeño de los integrantes de cada una de las Asociaciones civiles en fomentar otras actividades fuera de las estipuladas por el Plan es un factor incidente.

Es importante destacar también que en uno de los centros CAIF, que funciona gracias a un convenio establecido entre el obispado de San José y e INAME, antes de firmar el convenio funcionaba y aún funciona en su estructura edilicia un Colegio privado llevado a cabo por monjas.

*Nosotros tenemos el colegio, y después en el CAIF lo que nos dice el proyecto. Todos los proyectos que te presentan de Amar la vida, todo eso. Ellos te dan un lineamiento (Entrevista en profundidad a Presidentes de A. Civil).*

### III- Recursos humanos

#### i- Selección del personal técnico y no técnico

En cuanto a la selección del personal técnico y no técnico, todas las maestras entrevistadas coinciden en que es la Asociación civil quien en definitiva elige el personal aunque en cuanto a la forma de elegirlo se visualizan algunas variantes. Tres de los centros entrevistados integran el personal técnico a través de un llamado por medio de la prensa escrita u oral, es necesario que presenten su currículum con méritos y quien decide en definitiva quién queda para integrar el plantel es la Asociación civil con la ayuda aparentemente poco habitual del equipo técnico asesor del Plan CAIF. En relación al equipo no técnico la forma de ingresar a trabajar en el centro parece ser más informal.

*La selección se hace o sea la determina la Asociación civil o sea acepta esos ingresos, pero esta selección previamente tiene que tener no es cierto el apoyo de los técnicos por ejemplo para las educadoras, ellos buscan siempre este, la opinión del maestro de educación inicial (...) y bueno el tema de los técnicos se hace un llamado, se presentan los que quieren trabajar en el centro y bueno después de ciertas entrevistas que se hacen, que también participa la asesora del plan CAIF se determina quién es el que queda con el cargo (Entrevista en profundidad a presidentes de Asociación civil).*

Otro de los centros aparentemente realiza la integración del equipo técnico y no técnico de la misma manera anteriormente expuesta aunque tiene una diferencia a resaltar: no se realiza un llamado, quien quiera deja su currículum en el centro y en el momento en que se necesita personal se revisa de acuerdo a los méritos de cada uno.

*La Asociación civil, se les pide dentro de los currículum que hay porque es abierto esto, lo que no se llama tampoco a presentar currículum sino que la gente sabe que hay un lugar (...) de colocación laboral entonces la gente viene acá y presenta su currículum (...) y en el momento en que haya una vacante se estudian los currículum. La que selecciona es la Asociación civil pero muchas veces le pide si orientación. Ellos tienen un grupo asesor o sino también a la Psicóloga o a la Asistente Social (...) se le pide opinión (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).*

Otra de las entrevistas es importante de resaltar ya que a pesar de que dicen cumplir con los requerimientos formales tales como realizar un llamado a través de la prensa es verdaderamente llamativa la dinámica y razonamiento que hacen para seleccionar el personal técnico.

*Eso lo hace la sociedad civil, se hace un llamado. (...) por prensa, con los indicadores que nosotros pretendemos o sea lo necesario. En este caso era una Asistente social universitaria con experiencia en el Plan; por qué con experiencia?, porque acá se realizan muchos programas y al centro le sirve que esa nueva persona que va a ingresar ya los tenga incorporados porque no es lo mismo no conocerlos a ya tenerlos adelantados, el no conocerlos implica una capacitación que la tiene que pagar la sociedad civil, (...), que no haya un desfase entre lo que se venía haciendo y esperar que esta persona se capacite. (...) (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).*

Es realmente llamativo ya que si el resto de los centros realiza la selección del personal técnico con este mismo criterio, los cargos se perpetuarían siempre en las mismas personas sin dar chance a que otras técnicas quizás con más capacidad tengan la posibilidad de trabajar en los centros.

Por último, uno de los centros coincide con el resto en que la elección del personal la realiza la Asociación civil aunque en cuanto a la forma de selección no se hace mención en ningún momento.

*La realiza la Asociación civil bajo ciertas pautas que el INAME, que es el que hace el convenio con la Asociación civil marca. Por ejemplo la maestra coordinadora tiene que ser una maestra especializada en educación inicial. Las educadoras tienen que ser con ciclo básico aprobado y tendrían que tener algún tipo de carrera tipo Baby sitter o educadora preescolar alguna cosa así. Además de eso les hacen una capacitación con el personal de INAME con técnicos que vienen de educación inicial. (...). Acá las educadoras concursaron el año pasado y obtuvieron competencia por 3 años (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).*

### iii- Relación cantidad de personal vs. usuarios

Cuando se habla de personal a nivel de los centros se hace referencia a la existencia de un “maestro coordinador, maestros docentes específicos, auxiliares docentes, técnico área social, cocinera y auxiliar de limpieza”<sup>55</sup>, obviamente dependiendo el número de cada uno de tales funcionarios de la cantidad de niños por los que se halla firmado el convenio. En este caso casi la totalidad de los centros señala estar bien cubierto a nivel de personal en los últimos años.

*Si ahora es suficiente porque nosotros a partir de este año pasamos a un nuevo modelo el cual está determinado por la cantidad de niños y la cantidad de niños determina la cantidad de educadoras por grupo y bueno y este año estamos funcionando con un modelo 3 con un total de 71 niños inscriptos, (...), como que todo el personal estaría cubierto (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).*

Solo uno de ellos dice que necesitaría un integrante más (auxiliar) para lograr un buen funcionamiento ya que la población infantil que asiste al centro es bastante alta e incluso el déficit se da mayormente debido a que hay un componente importante de población infantil muy pequeña que requiere mayor atención..

*Estamos ahí como en un límite porque lo que faltaría (...) fue la presencia de una auxiliar porque hay chiquitos de 2 años que todavía no han dejado los pañales y lo que se pretende es que el niño no esté solo nunca. (...) si hubiese una auxiliar se podría de repente delegar esas actividades. A veces es difícil porque la Asociación civil nos pide por un lado que los niños no vayan solos al baño entonces es difícil que si un educador está haciendo una actividad con el grupo no va a dejar todo el grupo para acompañar a uno o dos al baño. (...) (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).*

### iv- Capacitación del personal docente

Como señalan las bases del Plan, la capacitación del personal y en este caso del personal docente es importante. “Una adecuada política de personal , requiere que la Asociación civil, facilite las actividades de capacitación permanente de su personal. Las instancias de control y de evaluación, señalan aquellas situaciones, cuya corrección y desarrollo posterior exigen instancias de capacitación”<sup>56</sup>

En este sentido las maestras entrevistadas de cada uno de los centros, cuando se les interroga acerca de la existencia de cursos de actualización docente, en su gran mayoría respondieron que efectivamente se llevan a cabo y además demuestran tener un alto grado de conformidad. Algunas incluso incluyen en tal capacitación al personal no docente: cocinera, limpiadora, etc.

*Permanentemente recibimos el asesoramiento del Plan CAIF e inclusive las educadoras han tenido que dar examen, (...). Si permanentemente nosotros tenemos capacitación, hacemos encuentros regionales y cada uno desde su área trabaja diferentes temáticas. (...) Después también*

<sup>55</sup> Pág. 6. Idem anterior.

<sup>56</sup> Pág. 7. “Equipo de trabajo en los centros CAIF”. INAME- Secretaría Ejecutiva Plan CAIF.

*se trabaja el tema de la planificación pero como que siempre estamos recibiendo ese asesoramiento desde Montevideo (Entrevista en profundidad a maestras-coordinadoras).*

*Permanentemente desde el Plan CAIF, todos los años se abarcan distintas temáticas de acuerdo a las carencias que van viendo en el personal y van implementando talleres de capacitación. (...) hubo desde INDA un taller de capacitación (...) para manipuladores de alimentos (...), este año se hizo con el personal, cocinera y haciadora del centro. A parte de eso están los talleres del área pedagógica y planificación, así que todos los años se están haciendo, (...). (Entrevista en profundidad a maestras coordinadoras).*

Solo una de las maestras entrevistadas, admite que se realizan cursos habitualmente, aunque demuestra cierto recelo o tal vez disconformidad no en relación a los cursos sino al bajo nivel que se exige para atender a los niños.

*No sé si llamarlos actualización docente, si reciben cursos de actualización, docentes no porque no son profesionales y desde el momento que vos no sos profesional hay una cantidad de cosas que no conoces. El maestro- coordinador ya sí es un profesional, tiene que tener el título y ahora se quiere que sean especializados (...). Pero al resto de las muchachas yo tengo que darles un acercamiento a lo que es una capacitación, no podemos hablar de que se hable de teorías pedagógicas ni nada por el estilo, es un modelito a seguir, cuando a ti te dicen tomá el trapo, escurrido, lava el piso (Entrevista en profundidad a maestras-coordinadoras).*

De esta última entrevista se constata que a pesar de que las bases del Plan exigen para cada centro que el personal de área pedagógica esté constituido por maestro coordinador, maestro de apoyo pedagógico y educador evidentemente en los centros CAIF del departamento de San José el cargo de maestro de apoyo pedagógico es inexistente.

#### **IV- Financiamiento de los servicios:**

##### **i- Recursos financieros adicionales:**

En esta dimensión lo que me interesó fue saber si los centros CAIF a parte de los recursos que reciben de INAME y de cada una de las instituciones del Estado establecidas en el convenio, reciben recursos financieros adicionales.

En este punto la totalidad de los centros insiste en que la mayoría de los recursos financieros les son dados por el Plan CAIF, aunque algunos de ellos resaltan que en contrapartida deben rendir cuenta del uso y destino de cada uno de esos recursos, denotando cierta burocracia. Señalan que recaban algunos recursos extras con algún beneficio que realizan esporádicamente. Dos de ellos reciben un porcentaje mínimo de una cuota de socio.

*Si porque viste que la Asociación civil por lo general siempre está haciendo beneficios porque sino con qué te solventas. Entonces esa parte (...) de Plan CAIF, (...), tú tenés que rendir cuenta a Plan CAIF, hacer un libro, te hacen fotocopia de eso, eso va a Montevideo eso es a parte. La Asociación civil por otro lado hace beneficios para solventar la otra parte de mantenimiento de ellos (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*Con la cuota de socio nada más, las cuotas de socio son de 5 pesos. De vez en cuando hacemos algún beneficio (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

Es importante destacar que uno de los presidentes de Asociación civil que señala que la mayoría de los recursos económicos que reciben provienen del Plan CAIF y a parte de estos no cuentan con ningún recurso extra al aportado por el Plan, hace hincapié en la falta y la disminución de sus recursos económicos habituales debido al hecho de no seguir contando con el aporte de la Intendencia Municipal que de acuerdo al convenio establecido le correspondería hacerlo.

*No, nosotros a parte del convenio que tenemos a través de INAME los únicos recursos que tenemos son los de algún beneficio que realizamos es decir nosotros contábamos con un pequeño aporte de la Intendencia Municipal que desde hace bastante tiempo la Intendencia dejó de colaborar, no solo con el CAIF nuestro sino con todos los CAIF del departamento, creo incluso que de todo el país (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

En la práctica se constata que el aporte financiero de INAME es el fundamental para el funcionamiento del Plan, aunque esto no significa que cada centro pueda buscar aportes por otro lado. Evidentemente eso queda a criterio de cada centro, algunos lo buscan y otros no.

## ii- Suficiencia de recursos económicos

Al realizar una evaluación objetiva de las respuestas de cada una de las maestras entrevistadas, se podría afirmar que casi la totalidad de los centros no cuenta con recursos económicos suficientes. Las razones son diversas según la realidad de cada centro, algunos demuestran déficit en lo referente a la infraestructura, aunque ninguno cuenta con local propio algunos centros tienen la ventaja de poder usufructuar gratuitamente edificios de la iglesia y los que no, se ven en la necesidad de tener que alquilar local. Otro de los motivos por los que varios centros considera que el dinero no es suficiente es por la falta de materiales didácticos, o incluso actualmente ninguno de los centros está contando con el dinero que debe aportar la Intendencia Municipal para alimentos frescos.

*No, los recursos no son suficientes porque estamos financiados (...) por INAME, recibimos de INDA las partidas de alimentos pero solamente la partida de alimentos secos, la partida de alimentos frescos cuando se firmaron los convenios quedaba por parte de la Intendencia Municipal que hasta un cierto periodo (...) se recibía una partida de dinero (...), bueno a partir de esa fecha ya casi un año (...) no recibimos más y bueno el dinero que envía INAME, parte de él tiene que estar destinado a comprar estos alimentos por eso es que es ese desajuste. (...)* (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).

*En este caso no porque nosotros tenemos una pérdida grande en alquiler. Si tuviéramos ese dinero para volcar en el centro te diría que sí, pero al tener que gastar tanto en alquiler en este momento son insuficientes* (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).

Dos de las maestras entrevistadas considera que los recursos económicos que reciben son suficientes aunque haciendo un análisis objetivo de las respuestas, en definitiva uno solo de los centros parece tener suficiencia de recursos ya que en uno de los casos a pesar de que señala tener suficiencia, a continuación enumera una cantidad importante de aspectos deficitarios.

*Aparentemente sí, la Asociación civil lo que yo entiendo es que está bien, (...). Eso depende de la administración no. (...). La parte de alimentación bárbaro incluso hay veces que se ha retrasado la partida de alimentos de INDA y gracias a que hay ahorros se ha comprado y no se ha notado ese retraso. Las cosas que faltan son detalles a confirmar, lo mismo arreglos de la vivienda (...). Y otro local porque las salitas son muy chicas no hay una sala donde puedas hacer cosas de amplios movimientos, no hay comedor, tienen que almorzar, merendar y desayunar en la sala mismo* (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).

El único caso que efectivamente demuestra tener recursos económicos suficientes hace especial hincapié en que la Asociación civil es muy organizada. Además es importante resaltar que dicho centro atiende a una población infantil relativamente pequeña y cuentan con el usufructo gratuito de una casa relativamente amplia de MEVIR.

*Acá sí, la Asociación civil lo maneja muy bien. Es muy organizada, es muy cristalina en el manejo de los fondos económicos viste, (...). De que todos los años se destine una parte de dinero para material, que se vaya tratando de equilibrar todos los gastos. Con lo que se recibía por el convenio se iban cubriendo las partidas. Además hay centros por ejemplo que los padres hacen estas donaciones acá es muy poquito lo que donan, la mayoría no está en condiciones de aportar* (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).

En síntesis al realizar un análisis minucioso de las respuestas de los entrevistados, se constata que los recursos financieros no son suficientes. La diferencia de mayor solvencia económica entre los centros a mi juicio radica en la conexión del centro con instituciones de larga trayectoria o de respaldo importante como pueden ser en estos casos la Iglesia Católica o MEVIR gracias a las cuales los centros pueden verse beneficiados y en la práctica aliviados en aspectos tales como infraestructura. Además se constata que la dedicación o interés de los integrantes de Asociación civil también es una condición importante a la hora de buscar nuevos horizontes que posibiliten ampliar los recursos financieros.

## V- Cobertura y focalización

### i- Selección de los niños beneficiarios según la Asociación civil:

En este caso la forma de selección de los usuarios o beneficiarios es bastante heterogénea. Del universo entrevistado, 2/5 señala que en dicha selección participa la Maestra, la Asistente social y la Psicóloga y uno de ellos agrega la participación en la selec-



ción de la Asociación civil; otros 2/5 señalan que la selección la realiza únicamente la Asistente social con la autorización de INAME y sólo uno de los casos entrevistados señala que la selección es realizada por la Maestra y la Asistente social a través de visitas realizadas previamente por esta última.

*Eso lo hace la Asistente social, la Psicóloga y la Maestra. (...). Porque tenés un convenio, a ti te pagan por tanta cantidad de chicos, no te pagan suponete si tenés por ejemplo 5 chicos más fuera del convenio, (...). Tú te haces un convenio con CAIF y CAIF te paga por esa cantidad de niños pero siempre hay chicos que van saliendo. (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*Ahora últimamente lo está haciendo la Asistente Social en colaboración con INAME porque ellos tienen que mandar una planilla con la ficha familiar y todo y de allá te autorizan a que ingrese (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*Bueno, a través de la Asistente Social que hace visitas a todas las familias más carenciadas del barrio y de ahí ella creo que los va tomando por puntajes o algo así. Quien los elige vendría a ser la Asistente social con la Maestra coordinadora verdad y trabajan las 2 en común (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

## ii- Selección y focalización de los niños usuarios vista desde las Maestras:

Respecto a la selección y focalización de los niños usuarios o beneficiarios, en esto último, es decir en lo que respecta a la focalización todas las Maestras entrevistadas están de acuerdo con que realmente se logra focalizar. Todas las respuestas coinciden en que efectivamente la población que está asistiendo a los centros forma parte de una población que se encuentra en riesgo social a excepción de uno de los centros que señala que debido a que el centro CAIF se encuentra ubicado en una localidad que no tiene demasiada población, sumándose a esto la existencia de una población infantil relativamente baja, ellos no necesitan hacer una gran selección por tanto terminan asistiendo al centro niños que en muchos de los casos no lo necesitan o no se encuentran en situación de riesgo social.

*Si mira, acá (...) no tenemos porqué hacer tanta selección porque como hay poquitisimos niños en edad preescolar entonces los tomamos a todos. Está abierto a todos, cuando sabemos que hay un chiquito que está próximo a la edad de ingreso (...) hacemos invitación a todos y la gran mayoría concurre más allá de la situación económica, (...), no tenemos un margen de niños en lista de espera, todos pueden entrar en el centro, tenemos el cupo suficiente (...). Distinta realidad a la de otros centros (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).*

Respecto al resto de los centros entrevistados en uno de ellos la selección la realizan conjuntamente la Maestra y la Asistente Social, en otros dos la realiza solo la Asistente social y en otro la Asistente social en conjunto con la Psicóloga.

*Los usuarios se seleccionan, se hace una entrevista que la hace la Asistente Social, (...). Prácticamente entran todo el año a medida que van quedando lugares vacíos. Además esta zona es (...) muy movable, (...). La Asistente social les hace una entrevista a los padres, (...), eso va al INAME e INAME también dice si acepta o no que el niño entre. Pienso que se focaliza y sé que tienen un cuestionario y se tiene en cuenta si la mamá trabaja, el número de hermanos, si son propietarios o inquilinos o agregados, (...), pienso que sí que se debe atender a aquellas familias de riesgo (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).*

*Eso lo hace la Asistente social y la Psicóloga, yo participo también. Cuando viene alguien, (...) se anota haya lugar o a lista de espera. Luego después de las anotaciones se ve el que tiene mayor puntaje de riesgo. Los niños que vienen de una familia bien constituida y con los padres, los 2 con empleo, no es lo mismo que un niño que tiene una mamá soltera y sin empleo, (...) son diferentes situaciones (...). Entonces todas esas cosas se tienen en cuenta, si viven hacinados, si tienen las necesidades básicas satisfechas. Los niños de riesgo son los que entran seguro (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).*

En síntesis, es evidente que para tal selección no hay unanimidad de criterios, el universo entrevistado está dando la pauta de que en el campo de la selección de los niños beneficiarios cada centro realiza la selección siguiendo su propio criterio aunque todos coinciden en que la focalización efectivamente se consigue. Además de acuerdo a las respuestas, el criterio está acompañado de la realidad demográfica del lugar en que se encuentre ubicado dicho centro. Esto se corrobora al analizar la respuesta de la representante de la Secretaría Ejecutiva la cual señala que la competencia de seleccionar a los beneficiarios la tiene la Asistente

social aunque en definitiva esta puede realizarlo con la Psicóloga y la Maestra si así lo quisiera. En cuanto a la focalización, señala que de acuerdo a evaluaciones externas se ha comprobado que eso "no es un problema al contrario es un acierto".

*La selección se hace en base a una pauta que es para todos similar, se establece una serie de puntajes en relación a la realidad socio-económica-cultural de la familia (...) y en base a eso una Asistente Social, si quieren lo pueden hacer en equipo con la Psicóloga y la Maestra a veces hay una coordinación pero la A. Social es la principal responsable y en último término la A. Civil se hace responsable de que se cumpla con esos lineamientos, (...). En evaluaciones externas que se han hecho del Plan una de las cosas que se detecta es que la focalización es la adecuada, no es uno de los problemas la poca focalización, al contrario es uno de los aciertos (...). (Entrevista en profundidad a representante de la Secretaría Ejecutiva)*

## **VI- Organización y participación de la comunidad**

En este punto del análisis y quizás el más relevante lo interesante es verificar a quién representan las Asociaciones civiles, saber si simplemente las motivaciones son personales o más bien el estímulo es colectivo. Destacar si es a la sociedad civil en su conjunto a quien representan, a la gente del barrio en particular o específicamente a las familias de usuarios del Plan. Hago referencia a esto ya que en los documentos del Plan se hace especial hincapié en la participación de la sociedad civil organizada por tanto me pareció relevante saber a quién refiere tal mención y cómo lo interpretan los involucrados.

### i- Representación y constitución de las Asociaciones civiles:

En esta ocasión, lo que me interesó destacar es a quién representa y cómo está constituida cada una de las Asociaciones civiles efectivamente.

Del análisis se desprende que de los centros entrevistados 4 de los 5 presidentes de Asociación civil dijeron representar a la comunidad más cercana, respondiendo sólo uno de ellos en forma más abarcativa diciendo representar a la sociedad civil organizada.

*Representa a toda la parte de la comunidad de Raigón te voy a decir, la Asociación civil es una Comisión de fomento que hay este que está funcionando hace 15 años este y la Asociación civil es la que lleva adelante toda la parte del centro CAIF. (...) (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*Al barrio Plaza 4 de Octubre, es una Asociación que era del barrio y se trazó como objetivo más que nada respaldar el centro CAIF. Porque acá como que, (...) mucha obra para hacer a la vuelta en el barrio no hay. Salvo los temas que nos preocupan a todos, la seguridad y alguna cuestión de iluminación. No hay otro tema como para desarrollar y este es un tema interesante (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

De las respuestas dadas no solo en esta instancia sino también en otras, es evidente que el origen de las Asociaciones civiles es realmente heterogéneo. 3/5 de los centros entrevistados, previamente a llevar adelante el centro CAIF, eran comisiones de fomento barrial y una vez a cargo del centro continúan con ambas tareas. Los restantes 2/5 señalan no pertenecer a una comisión barrial sino que son integrantes de la Iglesia católica que fueron invitados por algún representante de esta (obispo o sacerdote) para desempeñar la labor.

*Te diría que yo fui casi el primero que me invitó (...), sin saber absolutamente nada qué era un CAIF, este para colaborar un poco con él y después fuimos este conociendo un poco lo que era un CAIF y se fueron incorporando más personas y al momento creo que somos alrededor de 8, 10 personas que estamos. Hemos sido todos por invitación, unos han ido invitando a otros y así se ha ido formando (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

### ii- Motivos fundamentales para convertirse en Asociación civil

En este caso 3/5 del universo entrevistado señala que el centro CAIF al que corresponde abrió sus puertas a la infancia carente a partir de su propio impulso. En dos de los casos la necesidad se vio impulsada por la creación de viviendas tales como MEVIR y SIAV, las cuales por lo general concentran población carente y presentaban la necesidad urgente de ver asistidos a sus hijos.

*Bueno, la necesidad que había en la zona. A la vez de haber surgido lo de MEVIR y viendo que hay muchos chiquilines con carencia surgió lo del centro CAIF. Inclusive MEVIR nos prestó una casa que hay un comodato hecho que dice que ellos nos ceden la casa mientras nosotros la estemos ocupando. Además allá no hay nada, no tenés, a no ser escuela no tenés nada más social (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*En este caso la realidad del pueblo que se inauguraron en el '99, 51 casita del SIAV es gente que venía de los campos cercanos, gente muy carenciada, con muchos niños. En este caso la institución religiosa, las hermanas que estamos allí fuimos las que presentamos digamos el problema al obispo y él se encargó de abrir este CAIF en convenio con INAME en vistas a las necesidades del pueblito (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

En este caso es evidente la existencia de otras instituciones estatales a parte de las establecidas por el Plan CAIF. Cabe aclarar que los objetivos de las instituciones involucradas no se superponen ya que tienen funciones diferentes, aunque tanto SIAV como MEVIR focalizan históricamente su accionar específicamente en poblaciones carenciadas.

### iii- Participación de las Asociaciones civiles en la gestión del servicio:

En esta instancia las respuestas fueron muy variadas, dos de los entrevistados señala claramente que su participación en el centro es de tipo administrativo y otro señala que su función es de gestión, tanto es así que en este último caso el entrevistado hace referencia al centro CAIF como si fuera una empresa. Demuestra cierto grado de pertenencia incluso señala que en definitiva ellos están para hacer lo que sea necesario.

*La Asociación civil forma una empresa, esto es una empresa con BPS, con todo, con todas las de la ley, nosotros estamos ante la ley cubiertos con todo; BPS, Banco de Seguros, todo lo reglamentario. Administramos los recursos y si tenemos que lavar el piso lo lavamos, en fin hacemos todo lo que haya que hacer. Y a veces más de lo que tenemos que hacer también (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

El resto de los entrevistados no da una respuesta demasiado explícita, menciona ciertas actividades que realizan o que pueden realizar pero no define con exactitud cuál es su participación en el centro.

*Si, la Asociación participa tanto en reuniones acá en San José que se hacen con el comité departamental y participa en reuniones que hace en otras localidades. Siempre el centro CAIF convoca a la Asociación civil y a algún integrante suponete o sea maestro o sea una educadora, siempre la Asociación civil participa en los talleres. Inclusive hay talleres para maestros y Asociación civil (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*Todo en todo. Bueno pintamos el colegio o sea el lugar donde está el CAIF, la casa, todo digamos la estructura es de la Asociación en este caso (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

Interesa resaltar la posición de la representante de la Secretaría Ejecutiva, la cual señala que efectivamente las Asociaciones civiles terminan siendo en la práctica una “empresa” como señalaba uno de los presidentes en la cual ellos son responsables de la gestión y concreción de las diferentes actividades que se llevan a cabo. El Plan CAIF solo se encarga de dar los lineamientos técnicos.

*Si no solo participa es la responsable de la gestión, el CAIF lo que le da son los lineamientos técnicos de cómo tiene que actuar en las áreas técnicas, pero la gestión y la administración del centro es responsabilidad de la A. Civil (Entrevista en profundidad a representante de la Secretaría Ejecutiva).*

### iv- Control del trabajo en los centros por parte de la Asociación civil:

Respecto al control del trabajo en los centros es evidente que no hay unanimidad de criterios para lo que es el “control del trabajo”, pero sí están bien definidos en el universo entrevistado los tipos de control que se realizan. De los cinco centros entrevistados para dos de los centros, control significa “estar”, hacerse presente (la Asociación civil) a través de alguno de sus miembros en algún momento del horario de servicio del centro.

*Si la Asociación civil siempre tiene que estar permanente, porque (...) es la que paga sueldos, es la que distribuye y que sé los alimentos, (...). Siempre tenés que estar porque es como una empresa chica pero tenés que estar. Es como si fuera un patrón que tiene que estar en su empresa y esto es lo mismo (...). Uno u otro siempre tiene que estar, no te digo que estás todo el día, las 24 horas del día porque todos trabajamos pero siempre está alguien (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*Si se realiza control sí, casi diario, yo vengo todos los días y otros miembros de la comisión vienen a distintas horas. Siempre en el día uno u otro viene (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

Sin embargo, dentro de esta clasificación podría incluirse otro de los entrevistados que señala respecto al control, que la Asociación civil se hace presente todos los días, aunque agrega que ellos tienen a su vez capacidad de evaluar la gestión gracias a la planificación de las "metas y objetivos" para todo el año; ya que a tal planificación tienen acceso y además ellos fueron partícipes de su elaboración, por tanto tienen formas de verificar de que el trabajo efectivamente se cumpla.

*Diariamente se designan 2 o 3 miembros que son los que vienen y como tenemos el programa y tenemos todas las metas y los objetivos y estamos en conocimiento de todo, podemos evaluar por decirlo de alguna manera si se está trabajando o no en lo que se marca no (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

El resto de los entrevistados parece tener muy clara su forma de control respecto al trabajo en el centro. Uno hace referencia al control administrativo y el otro al control de gestión únicamente porque considera que en cuanto a la actividad de los técnicos ellos no están capacitados. La siguiente respuesta es evidencia de ello.

*Si este, bueno nosotros desde luego que controlamos en la parte de gestión o sea a los técnicos no tenemos capacidad para controlarlos no (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

Evidentemente a través de estas últimas preguntas ya sea en cuanto a la participación de las Asociaciones civiles en la gestión del servicio como en el control del trabajo en los centros por parte de estos mismos se constata que el accionar de cada Asociación es diferente, ya que se encuentra sujeta a la interpretación que hacen sus integrantes de su verdadero rol en el centro. Las bases del Plan señalan que "Las Comisiones Directivas asumen funciones de representación de la Asociación y de Administración de los centros, son por lo tanto responsables de la planificación, organización, dirección, coordinación, control y evaluación de las acciones desarrolladas en los centros. Para ello necesitan contar con la participación del personal técnico contratado, en el que delegan funciones y cuya cooperación resulta esencial"<sup>57</sup>. Obviamente como señalan las bases la labor de las Asociaciones civiles se ve aliviada gracias a la participación del personal técnico que ejecuta las actividades dispuestas.

#### v- Control del trabajo en los centros por parte de la Asociación civil según las maestras

En esta instancia se formuló la misma pregunta acerca de la participación de las Asociaciones civiles en el servicio pero visto desde la óptica de las maestras no de los involucrados propiamente dichos.

Del universo entrevistado se desprende claramente que 3/5 tienen un control diario por parte de las Asociaciones civiles evidenciando un control más de tipo informal, en el cual se demuestra que las Asociaciones civiles son un referente de jerarquía para el centro. Las siguientes respuestas son un ejemplo de ello.

*Siempre están informados porque los técnicos les informamos. Ellos venir vienen por ejemplo a veces a la distribución de mercadería, (...). Por ejemplo hay días al mediodía que aparece (...) el secretario o el presidente a ver cómo están las cosas, qué necesitamos, ellos están viniendo, no digo a cumplir un horario de 8 horas pero vienen al centro. Asisten y miran, cuando algo ven que no funciona adecuadamente lo dicen en la reunión de personal después (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).*

*Sí, nosotros tenemos supervisiones, la semana pasada tuvimos la visita de la supervisora y de la Asociación civil con respecto a nosotros nos comunicamos diariamente, todos los días nos va a saludar y a conversar (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).*

El resto de las maestras entrevistadas demuestra tener control por parte de las Asociaciones civiles pero a través de las supervisiones que realiza el Plan CAIF. Por tanto parece ser un control más de tipo formal, con cierta burocracia ya que en ambos casos las entrevistadas señalan que la Asociación civil como tal no está preparada para controlar los técnicos y sus respectivas actividades, aunque sí consideran que tienen autoridad para controlar el resto del personal y el resto de las actividades.

*Si, el control (...), para la Asociación es muy difícil controlar el tema de los técnicos (...), ellos pueden controlar bueno, el funcionamiento, si están funcionando bien y todo lo demás pero, el control de los técnicos se hace un poco más (...), con las supervisiones que nosotros tenemos del Plan CAIF, y esas supervisiones ellos después las acercan a la Asociación civil y ahí, (...) determinan si nosotros estamos haciendo bien nuestro trabajo, pero igual hay mucho acercamiento porque hay reuniones con la A. civil, nosotros también hacemos reuniones con el personal donde se plantean las dificultades y bueno y ellos también se acercan a esas reuniones (...). (Entrevista en profundidad a maestras-coordinadoras).*

*Vienen todos los días pero todos los meses hay reunión de personal. Después una vez por mes viene también la supervisora. Cuando viene la supervisora está también la Asociación civil. Entonces la supervisora supervisa el centro entonces (...) ellos también son partícipes de esa supervisión y si hay algún resultado que se haya evaluado (...) la supervisora los pone en conocimiento (...) ellos están informados de todo eso, incluso cuando el centro no marcha o se ve que hay problemas pedagógicos los primeros en saberlo es la Asociación civil (Entrevista en profundidad a maestras-coordinadoras).*

Luego de analizar las respuestas a la misma pregunta por parte de cada uno de los presidentes, representantes de la Asociación civil y de las maestras representantes de cada uno de los centros, en una primera instancia podría afirmar que las respuestas se corroboran casi perfectamente, 3/5 en este caso de los centros reciben un control diario directamente de la Asociación civil y 2/5 de los centros tienen un control más de tipo indirecto que se realiza a través de la evaluación del Plan CAIF por medio de la supervisora. Esto podría afirmarlo ya que en ambas entrevistas, ya sea a las maestras de cada centro y a los presidentes de cada Asociación civil los porcentajes son los mismos, aunque luego de analizar las respuestas detalladamente es evidente que a pesar de que los porcentajes son los mismos estos no coinciden como debería ser. Esto significa que la maestra y el presidente de un mismo centro no responden coincidentemente en varios casos.

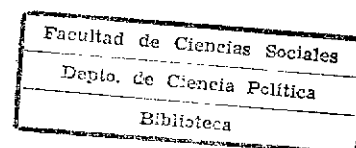
Respecto a la opinión sobre este tema por parte de la representante de la Secretaría Ejecutiva, es coincidente con los 3/5 del universo entrevistado. Enfatiza en que las Asociaciones civiles, se encuentran informadas de los lineamientos técnicos dados hacia el personal técnico por tanto se encuentran capacitados para hacer cumplir tales lineamientos.

*Claro, justamente eso es lo que se les pide, se les da los lineamientos a los técnicos en cada una de sus áreas y a las A. Civiles se les informa sobre esos lineamientos y ellos tienen que estar atentos a que esos lineamientos se cumplan. Incluso la supervisión se hace a la A. Civil, no a los técnicos, a los técnicos se los capacita constantemente en relación a los programas que se pide que se desarrollen en los centros pero la supervisión se realice a la A. Civil que es la responsable de la gestión (Entrevista en profundidad a representante de la Secretaría Ejecutiva).*

A pesar de que como señala la representante de la Secretaría Ejecutiva, las Asociaciones civiles están capacitadas para supervisar y hacer que se cumplan los lineamientos técnicos porque se encuentran informados de tales lineamientos, en la práctica esto no parece ser así o al menos no todas las Asociaciones civiles se han percatado de que pueden hacerlo.

#### vi- Organización de las Asociaciones civiles

En cuanto a la organización de las Asociaciones civiles, en este caso lo que interesa saber es cómo están distribuidas las tareas haciendo alusión a una distribución formal o no ya que de acuerdo a lo previsto por la Secretaría Ejecutiva la organización de las Asociaciones civiles debe celebrarse a través de diferentes órganos tales como: Asamblea general, comisión directiva, comisión fiscal y comisión electoral.



En la práctica tal estipulación no es así aunque algunos mencionan diferentes comisiones ya que la mayoría de los centros (4/5) demuestra tener una distribución de tareas más bien de tipo informal, en la cual no existen “cargos ni títulos” cada uno hace lo que puede o lo que sabe hacer, incluso en ciertos casos ni siquiera existe un presidente.

*No hay una, es una sola comisión, y esa comisión está organizada, te vas distribuyendo tareas según cada uno lo que pueda hacer viste, hay tareas de que de repente alguien va y hace tareas en el centro, yo que sé algo de electricidad, algo de albañilería otro hace de carpintería, otro hace papeles (...) dentro de lo que se puede se va distribuyendo (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*Esta Asociación civil es alpica, no trabajamos como comisión sino como un grupo de personas que colaboramos con el centro. No hay personas que tengan cargos. Entre nosotros ya tenemos más o menos las tareas distribuidas, hay 2 compañeros que se encargan de la parte de tesorería digamos, yo colaboro con los movimientos bancarios (...). Y después, cuando hay algo que hacer todos ponemos un poquito el hombro (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

#### vii- Duración en el cargo de los integrantes de las Asociaciones civiles

Respecto a la duración en el cargo de los integrantes de las Asociaciones civiles, “representantes de la Sociedad Civil, necesitan tener mecanismos de participación interna, renovar periódicamente los integrantes de los órganos de dirección para cumplir con lo previsto en sus estatutos y para evitar el cansancio y el desgaste que la tarea pueda generar si se prolonga demasiado tiempo”<sup>58</sup>.

Del análisis realizado resulta notoria la diferencia de la democracia interna entre las Asociaciones que son más bien constituidas por comisiones barriales o al menos en sus orígenes lo fueron de las Asociaciones que surgieron más bien por convenios de la Iglesia Católica con el INAME. Los de la primera clasificación demuestran tener claro que su participación como integrantes de Asociación civil tiene un plazo, que está reglamentado y al menos teóricamente dicen cumplirlo.

*2 años, cada 2 años se llama a elecciones. Se presentan listas y a veces las listas bueno van rotando gente o no van rotando y después se hace una elección (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*2 años inicialmente y puede ser hasta 4. Yo ahora fui reelecto en enero y me quedan 2 años más después tendrá que venir otro, eso el presidente, para lo de más se puede integrar las listas y hay que llamar a elecciones (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

Por el contrario los integrantes de Asociación civil que están en representación de la iglesia o al menos entraron gracias al convenio suscrito con la iglesia cuando se les pregunta acerca de la duración en el cargo, uno de los caso demuestra no tener conocimiento y otro se desentiende de eso y señala que no es competencia de ellos, hacen alusión a una variable externa que no depende de ellos.

*Ese caso no se nos ha planteado todavía porque nosotros empezamos en octubre del año 1999. Comenzó a funcionar realmente como centro CAIF porque acá ya había en el mismo local un jardín de infantes que funcionaba y hay más o menos los mismos niños y se incorporaron unos cuantos más (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*Indefinidamente, el obispo se jubila a los 65 años (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

En síntesis es notoria la diferencia de actitud en referencia a la renovación de los integrantes y en definitiva a la democracia interna según sea el origen de la Asociación. Si es de resaltar que dentro de las Asociaciones civiles que realizaron el convenio con el Plan CAIF a través de la Iglesia Católica se distinguen dos tipos, uno que a pesar de existir gracias al convenio con la iglesia católica es integrada por laicos allegados a la iglesia y otra que es constituida por representantes directos, en este caso monjas. Se constata en este sentido que los de la primera clasificación presentan cierto grado de democracia interna ya que a pesar de que respecto a la rotación en los cargos demuestran no tener cabal conocimiento ya que no se les ha presentado el caso a través

<sup>58</sup> Pág. 10. Idem anterior.

de otras preguntas se constata que la Asociación está integrada por diferentes miembros. Sin embargo la Asociación civil que pertenece a la última clasificación parece no tener democracia interna. En varias oportunidades se percibe que la representación está llevada a cabo por una sola persona y en cuanto a la rotación de los cargos es evidente que ni siquiera se plantean la posibilidad.

#### viii- Funciones de la Asociación civil

En esta instancia la mayoría de los entrevistados entiende que la función de la Asociación civil es de tipo administrativo y de gestión. Solo uno de ellos manifiesta desempeñar todas las funciones.

*(...), la Asociación civil tiene funciones tanto sea la parte te voy a decir se lleva adelante un trámite ante la intendencia, ante OSE, ante UTE por lo general los vecinos te vienen a pedir que le realices tal trámite pero dentro de lo que le compete a la asociación civil, un alumbrado público, algo de la calle, algo de alcantarillado. Tenés todas las funciones porque tenés función administrativa porque estás haciendo muchísima cosa administrativa (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*Nosotros hacemos toda la parte de gestión, hacemos un Plan vamos a decir al comienzo del año e intentamos cumplirlo y llegar a fin de año habiendo cumplido ese plan. Nos proponemos algo en lo cual podemos dar cumplimiento, no nos vamos a grandes cosas sino más bien a tareas que podamos realizarlas durante el año (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

La respuesta de la representante de la Secretaría Ejecutiva es coincidente con la de la mayoría de los presidentes de Asociación civil entrevistados, en pocas palabras del análisis de su respuesta se desprende que la función de la A. Civil es de tipo administrativa y de gestión.

*La A. Civil es responsable de todo lo que es la gestión y la administración o sea es responsable de la planificación del trabajo anual, de la administración de los recursos humanos y financieros, es responsable de la coordinación, de la planificación y de la evaluación de los proyectos institucionales que se le pide a cada uno de los centros (Entrevista en profundidad a representante de la Secretaría Ejecutiva).*

#### ix- Participación de la comunidad, la gente del barrio, las familias de usuarios:

En cuanto a esto, las bases del Plan CAIF señalan la importancia de la participación de la familia en el centro educativo haciéndose “necesario que la currícula y las metodologías de trabajo faciliten la participación de las madres y padres...”<sup>59</sup> y el vínculo con la comunidad en la que este se inserta ya que “La participación de la familia depende del medio en el que vive, del grado en que padres e hijos mantienen conexiones enriquecedoras con otros, fuera del hogar, de las normas de crianza que predominen en el entorno inmediato”<sup>60</sup>.

En este sentido la participación de las familias de usuarios parece ser el común denominador en todos los centros, el resto ya sea el barrio o la comunidad parece tener una participación menos frecuente y en algunos casos inexistente.

De los centros entrevistados, la mayoría plantea la existencia de participación únicamente de los padres o allegados a los niños, sometiéndose de este modo la participación casi exclusivamente a los programas curriculares. Ejemplo de ello son las siguientes respuestas:

*Más o menos sí, de vez en cuando sí. Los padres principalmente son los primeros que participan. (...). Siempre que se pide algo o se solicita ayuda se logra (...), no es tampoco una intervención así directa, una colaboración directa no se han hecho campañas tampoco digamos ni financieras ni nada porque la parte financiera, los padres por ejemplo hacen una pequeña ayuda pero se les pide lo mínimo porque es una zona muy carenciada (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).*

*Dentro del funcionamiento del centro tenemos varios proyectos instalados, (...) el proyecto Padres en sala entonces los papás se transforman en un educador más, (...) así los niños ven que su papá también puede enseñar. Después tenemos otro proyecto en el que los papás vienen luego del horario escolar, (...). Ahora tenemos otros proyectos en vías de, que parece que se nos van a aprobar, uno es el servicio de orientación a los*

<sup>59</sup> Pág. 7. Idem anterior.

<sup>60</sup> Pág. 7. Idem anterior.

*padres independiente de lo que ya hay, (...) y después el servicio de Estimulación Oportuna (Entrevista en profundidad a maestras-coordinadoras).*

Solo dos de los centros demuestra tener participación más allá de la de las familias de los usuarios, aunque en estos 2 casos hay una gran diferencia curricular. Uno de ellos demuestra tener un amplio espectro de programas curriculares del Plan a través de los cuales la comunidad y las familias de usuarios participan además de otras formas de participación y el otro centro entrevistado a pesar de que tiene muy pocos programas curriculares de todos modos dice apostar fuertemente a la participación más allá de los familiares de los usuarios.

*El centro en sí tiene varios programas en los que damos participación a las familias, tenemos el programa para padres e hijos (...), hay un proyecto que se llama Amar y cuidar la vida (...). Después tenemos el proyecto de Padres en sala. Después está el proyecto de Estimulación Oportuna (...), después está el servicio de orientación y consulta que está abierto a la comunidad (...). Además tenemos contacto con la comisión de fomento del barrio Las palmas, (...). Y siempre estamos conectados con el centro de salud, con todas las fuerzas vivas de la comunidad. (...) el centro no trabaja independientemente y no trabaja aislado, siempre tratamos de integrarnos a todo lo que sea el barrio, la comunidad (...). (Entrevista en profundidad a maestras-coordinadoras).*

*Si mira ellos participan en un proyecto que hay de padres integrados a sala. (...) Además la asistente social ha organizado un grupo de nonas que vienen periódicamente al centro. (...) Los niños el día del medio ambiente hicieron una marcha por Raigón con pancartas (...) como para entrar en contacto, cambiar formas de actuar de la comunidad, siempre se están relacionando, no es solamente el acto de fin de curso, siempre hay una ida y una venida (Entrevista en profundidad a maestras-coordinadoras).*

#### x- Vínculo con la comunidad:

Respecto a las estrategias para facilitar el vínculo con la comunidad las respuestas indican que en la mayoría de los casos sí se realizan instancias en donde se involucra a la comunidad más cercana para que se haga participe.

*Nosotros mira hacemos muchas, este por ejemplo que viene un especialista, (...) el año pasado que se hizo pesquizamiento visual se hace una invitación casi casi por casa no, (...). El centro de Raigón es pequeño, como que todos nos conocemos entonces es más fácil hacer una invitación y llegar a todos que en otros lugares donde la población es más grande (Entrevista en profundidad a maestra-coordinadoras).*

*Las estrategias (...) son tratar de acercarnos y trabajar en redes (...), siempre estar conectados con otros centros CAIF, con club de niños, el centro de salud, con la comisión del barrio y con los padres, (...) con la tarea diaria de todos los días, del acercamiento hacia los padres, (...), quizás bueno, cuando hacemos alguna actividad, acá en el centro la hacemos de puertas abiertas a la comunidad, como que nosotros los hacemos participes porque creemos que ellos también forman parte de esta gran comunidad que es el centro y que bueno cada uno desde su lugar pone su aporte (Entrevista en profundidad a maestras-coordinadoras).*

*Depende de la actividad, por ejemplo el día de los abuelos se invitó a todos los abuelos del barrio para que vinieran a un chocolate, más allá de que fueran o no parientes. De repente un día salieron a hacer una colecta de huevos e involucraron a todo el barrio (Entrevista en profundidad a maestras-coordinadoras).*

#### xi- Participación de las A. Civiles según la Secretaría Ejecutiva:

En relación a la participación de las diferentes Asociaciones civiles, la Secretaría Ejecutiva no da una respuesta clara. Enumera ciertamente las diversas gamas que componen Asociaciones civiles pero no responde efectivamente si las Asociaciones civiles participan de acuerdo a lo esperado o no, sí señala enfáticamente que la participación de éstas es lo esperado.

*Bueno hay (...), una gama muy amplia de participación porque además hay una gama muy amplia de A. Civiles, hay organizaciones de base, que son la mayoría son los vecinos que se organizan, (...); después hay más con características de lo que puede ser una ONG; y después hay organizaciones más amplias como puede ser la Iglesia Católica, la Iglesia Anglicana; sectores de apoyo a las Fuerzas Armadas; organizaciones que nuclean gremios, organizaciones que tienen que ver con municipales, hay pesqueros. La exigencia es que participen porque todo se les consulta (...) y ellas son las que opinan sobre las propuestas, (...). (Entrevista en profundidad a representante de la Secretaría Ejecutiva).*

A pesar de que la representante de la Secretaría Ejecutiva no da una respuesta clara acerca de la participación de las Asociaciones civiles se constata a través de la respuesta que la composición de las Asociaciones civiles en la práctica puede y es muy diversa, ya que existe participación de diferentes organizaciones e instituciones de la sociedad uruguaya: ONGs, diferentes iglesias, gremios, comisiones barriales, etc.



## xii- Comprensión del rol por parte de las A. Civiles según la Secretaría Ejecutiva:

Paradójicamente a pesar de que en esta instancia no se interrogó acerca de la opinión de la secretaria respecto a la participación de las Asociaciones civiles, la representante señala que efectivamente considera que las Asociaciones civiles están participando en forma adecuada.

La visión que la Secretaría Ejecutiva tiene acerca de la comprensión de las Asociaciones civiles respecto a su rol en el centro es altamente satisfactoria. Comprenden que no todas demuestran cumplir con la regla pero reconocen el avance y el aporte invaluable que han tenido en el tema participación a lo largo de su trayectoria desde la apertura de cada uno de los centros. Insisten en que esto es parte de un aprendizaje que se logra después de muchos años de accionar.

*Yo te diría que hay una gama muy amplia, (...) ha sido una riqueza enorme lo que aporta la gente, es la que realmente sabe lo que su vecino necesita, (...) no es lo mismo cómo lo miramos los técnicos o a veces quienes tenemos cierta responsabilidad, que como lo mira la gente que está en contacto con la realidad, (...). Por supuesto que también (...), hemos tenido en algunos casos que llegar a rescindir convenios por irregularidades graves pero está dentro del porcentaje previsto, (...). Pero asombrosamente nos ha pasado de A. Civiles que no funcionan pero el centro si funciona (...) en lo que es la capacitación del personal los centros logran funcionar bien sostenidos por el equipo de funcionarios. De todas maneras la A. Civil es fundamental que esté capacitada, que se comprometa y que actúe con cristalinidad, que sea verdaderamente representativa y que sea legitimada por la sociedad en la cual está trabajando (...). Se nota un crecimiento enorme de las A. Civiles, mucha madurez, mucho más de lo que a veces uno cree (Entrevista en profundidad a representante de la Secretaría Ejecutiva).*

Por la respuesta de la representante de la Secretaría Ejecutiva parece que las autoridades del Plan encargados de dar los lineamientos técnicos para el buen funcionamiento de los centros fuera realizado de tal manera que en definitiva si la Asociación civil falla, el centro puede continuar funcionando. Esto tal vez indica que en definitiva las Asociaciones civiles no son imprescindibles para que el Plan salga adelante. Aunque tal vez se pierda un elemento fundamental: la real participación de la ciudadanía.

## VII- Opinión personal acerca del alcance del servicio:

### i- Evaluación del Programa CAIF y del servicio en particular

La evaluación del programa y el servicio en particular, según la perspectiva tanto de maestros como de presidentes de A. Civil del universo investigado, a diferencia de la mayoría de las respuestas, por unanimidad es positiva. Obviamente cada uno de los entrevistados agrega a su perspectiva una tónica particular de acuerdo a su propia realidad. De todos modos la mayoría coincide en un aspecto fundamental: el hecho de que es por sobre todas las cosas, una propuesta integrada, la cual hace la diferencia de un jardín común ya que ofrece a los usuarios no solo la educación prevista sino también alimentación, cuidados en la salud, hábitos, integración de las familias al programa, trabajo de un equipo multidisciplinario de profesionales, etc. Todos estos aspectos parecen ser muy valorados por los entrevistados.

*Buenísimo, excelente, excelente. Te digo que todo padre tendría que mandar a sus niños a Plan CAIF porque allí tenés lo que no te brinda ni un colegio privado ni un colegio público, te lo puedo garantizar que los niños esos, todo lo que aprenden ahí adentro es fabuloso (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*Yo lo considero muy positivo, si las cosas se desarrollan siguiendo las pautas que nos brindan desde la Secretaria Ejecutiva Plan CAIF es muy positivo. Y si hay ese espíritu de conciencia del personal (...). No solamente se les brinda la parte asistencial (...) sino que además se desarrollan una cantidad de hábitos que hay una cantidad importante de la población que no los tiene. (...), hay una cantidad de aspectos y además está la parte pedagógica. Acá es un verdadero jardín, tratamos de estar siempre informados, actualizados, acá la Asociación civil nos manda a todos los talleres de formación que hay (...). (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras de centro CAIF).*

Aunque la coincidencia de las opiniones gira entorno a una visión positiva del Plan, algunos de los entrevistados resaltan también aspectos deficitarios referentes a temas como la necesidad de que el Plan se extienda a otras zonas del departamento, que a juicio de una de las entrevistadas requiere de un centro con estas características, incluso la necesidad de ampliar en ciertos barrios la cobertura ya que hay casos en que quedan muchos niños sin atender; la necesidad de que se regule la intervención de las Asociaciones civiles en cada uno de los centros; debido a las características de la población con la que se trabaja algunos de los

entrevistados percibe como riesgo la posibilidad de que en ciertas instancias se caiga en “asistencialismo”; por último, otro de los déficits o carencias que se perciben a la hora de la evaluación es la poca capacitación de las educadoras.

*Bueno yo creo que el Plan CAIF es un programa muy positivo, este, siempre y cuando se lo tome con mucha responsabilidad y con mucho respeto. Que es una respuesta muy positiva hacia esos niños que quizás no están en las mismas condiciones que otros niños y tener lugares así como para poder ofrecérselos (...) es muy valorable. Pero creo que bueno, que tendría que haber o sea otros centros, más cantidad de centros y en zonas (...), por ejemplo Libertad que no hay, inclusive acá como que tenemos eso de que no podemos absorber a toda esa cantidad de niños no (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras de centro CAIF).*

*Y bueno yo te diría que sí que tiene unos objetivos muy ambiciosos el Plan. Trata de llegar justamente a esa franja de población que está en ese riesgo social (...) lo que sucede es que algunas veces, (...) uno cumple funciones que no tendría que hacer, (...) actividades y cosas que son de la familia pero a veces no hay más remedio que hacerlas. Por supuesto que nosotros somos un centro nuevo, hacemos año y poco que estamos funcionando nos ha costado organizarnos, nos ha costado desarraigar cosas entonces como que recién ahora estamos empezando a ver más claramente cuáles son nuestras metas. Pero yo pienso que la evaluación es positiva, del programa es positiva y la nuestra en particular estamos en camino (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras de centro CAIF).*

*(...) Yo pienso que está bárbaro, pienso que la carencia es un poco en la parte educativa, en las educadoras, ellas tienen buena disposición, son jóvenes, tienen ganas de aprender pero les falta una capacitación más larga porque con la capacitación de un día cada 4 meses no es suficiente (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras de centro CAIF).*

Lo llamativo luego de analizar las opiniones y perspectivas de cada uno de los entrevistados ya sean maestros- coordinadores o presidentes de Asociación, es que existe una gran diferencia entre la evaluación que hacen del programa CAIF y del servicio en particular, los presidentes de A. civil de las maestras- coordinadoras. Estas últimas en su gran mayoría hacen una evaluación mucho más crítica en el sentido constructivo que los presidentes, sin dejar de resaltar los aspectos positivos. En cambio los presidentes de Asociación civil por unanimidad se limitan exclusivamente a resaltar los aspectos positivos.

#### ii- Evaluación del desempeño de las A. Civiles en San José según la Secretaría Ejecutiva:

En esta instancia la representante de la Secretaría Ejecutiva señala que el tema de las Asociaciones civiles desde sus comienzos generó ciertas desavenencias sobre todo en su composición. Señala que seguramente el incidir en la elección de los integrantes de las Asociaciones civiles desde las cúpulas fue un error.

*Bueno en San José hemos tenido serias dificultades pero yo creo que ya partió desde la gestión de las A. Civiles. (...) por un excesivo no sé si paternalismo o ingerencia excesiva de pronto desde algunos lugares que lleva a que las Asociaciones en lugar de crecer se anulen y eso hace que se asuman responsabilidades desde otros lados que no es el de ellas y terminan debilitándose a tal grado que ya dejan de funcionar como tales (...) también nos ha pasado de gente que se acercó con intereses muy personales y hubo muchas dificultades porque además había una responsabilidad excesiva para la capacidad de ellos, (...) por eso insistimos mucho en que se tienen que capacitar y prácticamente hoy la gran mayoría tiene asesores porque lo fueron necesitando, se fueron dando cuenta que esto no es una obra de beneficencia ni un merendero, necesitan estar preparados, (...). Van adquiriendo mucha capacidad para gestionar (Entrevista en profundidad a representante de la Secretaría Ejecutiva).*

#### iii- Bloqueos del Plan CAIF en San José según la Secretaría Ejecutiva:

En cuanto a bloqueos para llevar a cabo el Plan CAIF en San José la percepción por parte de la representante de la Secretaría Ejecutiva no es del todo clara. La representante de la Secretaría señala que las Asociaciones civiles a lo largo de la trayectoria del Plan CAIF en San José han tenido sus dificultades aunque en el momento actual señala haberse superado y haber aprendido de sus propios errores.

*(...) yo te diría que noto un crecimiento enorme a lo que fue hace unos años y hoy creo que las Asociaciones que hay todas han tenido una experiencia muy rica. Siempre se aprende más de los fracasos que de los éxitos y me parece que si bien algunos de los fracasos que ha habido han sido muy traumáticos creo que han contribuido a que muchos empiecen a tener más cuidado en su responsabilidad en darse cuenta que la cosa es mucho más compleja y ha habido un crecimiento (...) muy importante, me parece que de lo que yo conocí (...) a ahora hay un abismo. Hoy hay grupos, no existe eso que a veces pasa que hay un personalismo excesivo en algunas comisiones, como que se ha ido mejorando mucho (Entrevista en profundidad a representante de la Secretaría Ejecutiva).*

Es de resaltar que la entrevistada señala como logro principal la desaparición de los personalismos y el exceso de responsabilidades en una sola persona lo cual es justamente lo contrario a los resultados del presente análisis ya que como señalé reiteradas veces, de las respuestas de los entrevistados directamente involucrados se constata directa o indirectamente que tal hecho que la representante de la Secretaría Ejecutiva menciona como logro en varios casos de la muestra no es así.

#### iv- Fortalezas y debilidades del Plan

Las opiniones acerca de las fortalezas y debilidades del plan son muy heterogéneas, aunque en cuanto a las fortalezas el consenso es mayor. Los entrevistados ya sean maestros- coordinadores o presidentes de Asociación civil resaltan fundamentalmente aspectos tales como la integridad del Plan, la posibilidad de que niños de hogares carenciados puedan tener un lugar donde dejar a sus hijos, un lugar donde se vincule el niño con la familia, donde se les brinde otras atenciones más allá de la atención escolar y alimenticia. En fin, a la hora de enumerar las fortalezas del Plan, la lista es larga y coincidente y la apelación a las bondades del Plan, sumamente extensa.

*Y fortalezas fijate que estás educando a un niño desde los 2 años. Nosotros en este momento hicimos estimulación oportuna que empieza desde la madre embarazada al niño de 4 años entonces esa madre embarazada ya tiene su asistencia te voy a decir en educación, como va a ser su parto, tiene suponete para los niños de 1 año y medio a ese niño también se le está estimulando, se le está atendiendo con psicólogos, psicomotricistas y asistente social (...). (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil)*

*(...) las fortalezas me parece que con lo que se hace con los niños, con los padres y las familias porque se trabaja con un servicio que es de Orientación y consulta que lo atienden la Psicóloga y la Asistente Social que al menos en esta zona es muy útil para la sociedad, acá desde que no tienen partida a que no saben ni cómo ir a sacar, es decir hay muchos problemas (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*Bueno como fortalezas te diría eso de que justamente este CAIF por ejemplo está en una zona donde realmente se necesita por las características de la población. Si bien no tenemos gran número de niños porque esta zona tiene una característica especial (...) la parte más carenciada está en las viviendas (...). También tenemos de Villa María, viajan en una camioneta (...). Entonces eso es lo que ha hecho que tengamos pocos niños, las distancias acá en el medio rural son un factor importante. Y después grupos de 4 y 5 que nosotros tenemos también porque acá la escuela es urbana, es de tarde entonces al no estar las madres en la casa necesitan que los niños estén casi todo el día (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).*

En cuanto a las debilidades como dije anteriormente la enumeración es realmente heterogénea aunque de todos modos existen coincidencias entre varios de los entrevistados en que los recursos económicos son realmente escasos. El resto de las debilidades que los entrevistados enumeran giran entorno a aspectos tales como descoordinación entre el INAME y la Secretaría Ejecutiva, burocracia, falta de capacitación hacia las Asociaciones civiles y educadoras y por último déficit en cuanto a la infraestructura donde funciona cada centro.

*(...) Y debilidades te diría que los recursos que siempre son escasos, si tuviéramos más recursos podríamos funcionar mejor (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*(...) Debilidades, que los recursos son pocos, muy poquitos (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*Las debilidades es que no se ponen de acuerdo (...) (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*(...) la debilidad puede ser la burocracia que se da en toda institución, en todo organismo porque en la medida que va creciendo se va cargando burocráticamente, desgastando energías en aspectos que no son centrales o que no son prioritarios. Creo que todos estos recursos organizativos, materiales y humanos deben verse en forma más organizada y más en conjunto, comprometiendo a todos los actores políticos, sociales y económicos del país. (...) (Entrevista en profundidad a presidentes de A. Civil).*

*(...) Debilidades, este, y de repente yo que sé más recursos económicos, (...). Yo lo veo muy bien implementado y de repente (...) por el camino de más relacionamiento con las Asociaciones civiles, (...) que la Asociación civil está integrada por una cantidad de personas con muchas ganas de hacer pero de repente no tienen toda la preparación suficiente para entender una cantidad de aspectos (...) sería importante que en el aspecto de las Asociaciones civiles hubieran más instancias de capacitación, como para que (...) entiendan más las propuestas de los técnicos. Pero después yo lo encuentro bastante bien al proyecto (Entrevista en profundidad a maestras- coordinadoras).*

*Una de las debilidades es el hecho de que haya que alquilar un local. Yo pienso que este Plan económicamente tendría los recursos como para que cada centro funcionara en un local propio, lo cual evitaría un montón de inconvenientes que se generan, (...) y la comisión no es que se niegue pero hasta donde le sirve invertir un dineral en mantener todo esto que no es de la comisión y a su vez el que alquila no le interesa mucho. Mis debilidades grandes es el tema del local propio y mejor perfeccionamiento del personal (...) (Entrevista en profundidad a maestras-coordinadoras).*

A pesar de que la pregunta es la misma para los maestros-coordinadores, presidentes de Asociación civil y representante de la Secretaría Ejecutiva es evidente que esta última tiene una percepción más amplia de las fortalezas y debilidades del Plan. Al opinar en cuanto a ambos temas hace hincapié esencialmente en las fortalezas del Plan. Enumera fundamentalmente dos: la participación ciudadana y la importancia de la creación de una Secretaría Ejecutiva que se encargue específicamente de dirigir y delimitar los lineamientos básicos del Plan CAIF.

*Yo creo que una de las fortalezas fundamentales es (...) la participación de la ciudadanía, a veces mucha gente interpreta que esta es una política para eximir al estado de determinadas responsabilidades y yo te diría que no está pensada con esa filosofía y ha sido un acierto porque me parece que la gente a partir de estas cosas está mucho más comprometida con algo que tiene que ser de todos (...) sobre todo el estado también se repliega a sí mismo (...). Después me parece otra fortaleza que halla un organismo (...), que haya asumido la responsabilidad de la coordinación (...). Me parece que el hecho de que haya una Secretaría que coordina y define los lineamientos en grandes líneas ha permitido que se apueste hacia un objetivo compartido sino termina siendo una especie de colcha de retazos y terminan no haciendo nada. (...). (Entrevista en profundidad a representante de la Secretaría Ejecutiva).*

Evidentemente la visión de la Secretaría Ejecutiva a pesar de tener una percepción más amplia por no estar directamente involucrada, en la práctica no parece concordar con los resultados de la investigación. Al menos aparentemente ya que no explicita claramente su interpretación acerca de lo que considera participación ciudadana. Que ésta existe en el Plan CAIF es indudable y es innegable que no solo participan las familias de usuarios sino que poco a poco se va involucrando a otros sectores de la sociedad y la participación de la sociedad civil organizada a través de las Asociaciones civiles es real aunque considero; luego de analizar la investigación en su totalidad que a pesar de que la sociedad civil organizada participa, lo hace siempre bajo los lineamientos establecidos rigurosamente por el Plan. Lo que quiero decir es que las Asociaciones civiles que participan en representación de la sociedad civil no parecen tener demasiadas posibilidades de desviarse de las líneas de acción establecidas, ya sea porque dependen económicamente casi totalmente del estado, o porque la iniciativa del Plan no partió de ellos. Seguramente tienen una importante diferencia con otras organizaciones filantrópicas dedicadas también a la infancia pero que partieron de iniciativas extra estatales lo cual con seguridad les permite tener cierto grado de autonomía en su accionar.

## VII- CONCLUSIONES FINALES:

Al comienzo de la investigación señalé enfáticamente que en los últimos años, visto que la medida tomada por los gobiernos latinoamericanos de achicamiento del Estado no resultó la mejor alternativa para salir de la crisis, estos optaron por una medida no tan drástica pero sí movilizante, la reforma del Estado. Una vez que los gobiernos y en particular el gobierno uruguayo opta por esta medida se encadenan diversas connotaciones y consensos. Como expresé al comienzo uno de los consensos básicos más importantes es que el Estado en la instancia en la que se encuentra actualmente, necesita renovar su institucionalidad de forma tal de servir mejor a la sociedad y contribuir al desarrollo económico. Otro de tales consensos es que “el aparato del Estado se torne realmente público, como que el espacio de lo público no se agote en lo estatal”<sup>61</sup>.

A través del presente estudio mi objetivo giró entorno a estos consensos básicos. Intenté dilucidar si efectivamente, focalizando en las políticas de infancia y en el Plan CAIF en particular, el Estado en el ámbito de la infancia deja atrás esa matriz netamente estatista y abre camino a la participación ciudadana y de los realmente involucrados en tal política o simplemente estos son meros interlocutores de las políticas centrales. Investigar si efectivamente el accionar de la sociedad civil representa a la sociedad en su conjunto o únicamente representa ciertos intereses.

Para llegar a conclusiones lo más acertadas posibles a través del estudio de caso los entrevistados fueron variados y las preguntas diversas. Aunque el esfuerzo valió la ya que de la investigación se deducen conclusiones importantes pero no generalizables ya que evidentemente por razones de tiempo la investigación se focalizó en los centros CAIF del departamento de San José.

Respecto a la relación de las Asociaciones civiles con la institución representante del Estado: la Secretaría Ejecutiva resulta evidente que en general la relación es buena valorando los entrevistados el pasaje de la ejecución del Plan, luego de tener grandes idas y venidas, a la órbita del INAME ya que tal institución tiene una trayectoria de larga data en el desempeño de trabajo con infancia carenciada así como también resulta clara la conformidad de los entrevistados acerca de la creación de la Secretaría Ejecutiva. De todos modos es notorio que el grado de conformidad se ha acentuado en el último período gracias a la incorporación de una coordinadora departamental, representante de la Secretaría a través de la cual ellos pueden canalizar sus inquietudes de manera más cercana y periódica.

En cuanto a la percepción acerca del rol de la Secretaría Ejecutiva los resultados no son unánimes, a pesar de tener buena relación el universo en este sentido se encuentra dividido. Algunos la perciben como una institución meramente “directiva” otros como una institución a través de la cual reciben los “lineamientos técnicos y que se encuentra disponible para cuando ellos la necesiten

Así como interesó saber acerca de la relación de las Asociaciones civiles con la Secretaría Ejecutiva también resultó elocuente saber acerca de la relación en un ámbito menos formal, la relación de los centros con las Asociaciones civiles correspondientes, para lo cual se realizó el análisis en base a la opinión de las maestras-coordinadoras. En este caso las opiniones son más divididas en algunos casos la relación es netamente dependiente en otros la relación es inter – pares donde no se establecen escalas jerárquicas.

La percepción que los presidentes de Asociación civil tienen acerca de la ayuda o asesoramiento que pueden recibir desde las instituciones del Estado encargadas del Plan la percepción no parece ser del todo clara. De acuerdo al análisis lo correcto sería que estos apelarán en tales circunstancias al equipo asesor correspondiente aunque en los hechos los involucrados no parecen

haber entendido esto. Evidentemente la función de los equipo asesores en el departamento de San José no han tenido la receptividad y el accionar que desde las autoridades del Plan se esperaba.

Cuando se piensa en la autonomía de las Asociaciones civiles ya que , se trata de un Plan que a pesar de ser de iniciativa estatal es aparentemente una política "mixta", pensar en la existencia de cierta autonomía en las Asociaciones civiles parece adecuado. Aunque en la práctica no parece ser así. Los involucrados encuentran varias instancias en las que les gustaría actuar de un modo y no pueden porque los lineamientos de acción ya están señalados. En definitiva esto parece adelantar la respuesta a si el Estado con esta nueva política abre camino a la participación ciudadano o estos terminan siendo meros interlocutores. En cierta forma esto demuestra lo último, las Asociaciones civiles no tienen libertad de acción, participan, opinan en las instancias que pueden hacerlo, pero en definitiva deben someterse a las líneas que ya están establecidas. Tal vez la expresión más clara es la que dijo uno de los entrevistados agregando que tal autonomía es real "dentro de las reglas del juego".

En cuanto a los derechos y obligaciones de las Asociaciones civiles respecto al Plan parece no haber cabal percepción de cuales son. No hay concordancia en las respuestas, ni siquiera diferencian los derechos de las obligaciones incluso a nivel de la Secretaría Ejecutiva no hay una respuesta clara que evidencie certeza de cuáles son o deben ser.

Las instancias de reunión entre Asociaciones civiles existen, limitándose prácticamente a instancias formales como pueden ser las reuniones del Comité Departamental aunque también en instancias más amplias las Asociaciones civiles señalan estar representadas. Sin embargo a nivel de centros CAIF las instancias de encuentro parecen ser más de tipo informal, aunque los involucrados plantean tener interés en que instancias más formales se concreten y se realicen periódicamente. La contrapartida es que como sucede a menudo, estos aparentemente esperan que la concreción venga desde las autoridades del Plan lo cual no debería ser así. Tal vez sería interesante que tal concreción surgiera de ellos mismos de manera tal de poder compartir e intercambiar experiencias que enriquezcan su accionar.

La tramitación de las necesidades económicas parece ser uno de los pocos puntos de unánime acuerdo. Unánimemente los involucrados entienden que las necesidades económicas deben tramitarlas a través de la Asociación civil y estas serán las encargadas de acercarlas a quien corresponda. Todos sin excepciones plantean respetar la escala jerárquica establecida.

Los centros CAIF entrevistados prácticamente se limitan a desarrollar y llevar a cabo únicamente los programas estipulados por el Plan CAIF, no porque este se los impida sino que en la práctica son los propios centros quienes no desarrollan actividades extra- curriculares. Tal vez la causa es falta de iniciativa, o tal vez el hecho de que los recursos son escasos. Seguramente sería necesario que cada centro se replanteara tal situación y reviera la posibilidad de incorporar actividades que seguramente la comunidad más cercana necesita y el Plan no los contempla.

En cuanto al personal que trabaja en los centros existe una gran conformidad. Casi la totalidad de los centros considera que el personal tanto técnico como no técnico es suficiente. También existe un alto grado de conformidad acerca de la capacitación de los docentes aunque es de destacar que alguno de los entrevistados insiste en que el nivel de las personas que trabajan directamente con los niños es bastante bajo, constatándose en este sentido que a parte de la maestra- coordinadora solo se visualiza la existencia de educadoras omitiéndose en todos los casos el cargo de maestro de apoyo pedagógico.

<sup>61</sup> Pág. 17. "Lo público no estatal en la reforma del Estado".

En cuanto a los recursos económicos se constata que todos los centros CAIF del departamento de San José dependen totalmente de los recursos aportados por INAME siendo muy esporádicamente que reciben recursos extras aportados por beneficios que ellos mismos realizan o por la cuota de socio con la que cuentan algunos de ellos. Además casi en su mayoría resaltan que los recursos con los que contaban aportados por las instituciones establecidas por el Plan se han visto disminuidos ya que la Intendencia Municipal ha dejado de aportarlos desde hace ya bastante tiempo (1 año).

La insuficiencia de recursos económicos es el común denominador de los centros entrevistados. Tal vez uno de los principales problemas que les acarrea la insuficiencia económica sea la falta de infraestructura. Cabe destacar que ninguno de los centros cuenta con local propio aunque algunos de ellos se ven beneficiados ya que pueden usufructuar locales de instituciones tales como la iglesia, MEVIR.

El Plan CAIF en lo que se refiere a cobertura y focalización de la investigación se constata que efectivamente se logra focalizar, es decir que efectivamente asisten al centro aquellos niños que se encuentran en situación de riesgo social luego de haberse estudiado cada caso en particular. Incluso cabe agregar que existe concordancia en este tema entre la opinión de las maestras – coordinadoras y la representante de la Secretaría Ejecutiva. Por tanto, así como también señala la representante, la focalización “... no es uno de los problemas, ... al contrario es uno de los aciertos”

En cuanto a la organización y participación de la comunidad, que en esta investigación es la dimensión más importante, una de las conclusiones a la que se llega es a que en definitiva las propias Asociaciones civiles señalan representar a la comunidad más cercana. No es posible por tanto decir que las Asociaciones civiles representan a la sociedad civil en general. Evidentemente su accionar involucra a un espectro de población más pequeña y cercana.

El origen de las Asociaciones civiles es realmente heterogéneo, así como señalaba la representante de la Secretaría Ejecutiva que en el Uruguay las Asociaciones civiles están desempeñadas tanto por gremios, como por iglesias, comisiones barriales y demás; el departamento de San José no es la excepción. Aquí también parece que el espectro de agentes sociales está en cierta forma representado aunque obviamente el crisol es más pequeño.

En cuanto a cuál es la participación de las Asociaciones civiles en los centros, las respuestas no son del todo claras. La Secretaría Ejecutiva señala que su función es más bien de tipo administrativo y de gestión aunque los que realmente están involucrados no parecen tenerlo tan claro.

Se constata también a través de los tipos de control que se ejercen que hay dos tipos de Dirección de las Asociaciones civiles, uno que se limitan a “estar” en los centros, marcan su presencia y otro que no necesita controlar las actividades con una presencia tan diaria, se limitan a realizar un control administrativo y de gestión. Sumándose a esto la perspectiva de la representante de la Secretaría Ejecutiva que señala que las Asociaciones civiles están o al menos deben estar informadas y tener cabal conocimiento de los lineamientos técnicos dados hacia el personal técnico por tanto se encuentran en condiciones de hacer cumplir tales lineamientos. En este sentido es evidente que el primer tipo de control, ese a través del cual los integrantes de la Asociación civil se ven en la necesidad de hacerse presente en cada jornada de trabajo, en la práctica no es necesario según la información que da la representante de la Secretaría.

La organización interna de las Asociaciones civiles entrevistadas parece concordar en que las distribuciones formales a través de comisiones no es necesario. En la práctica, es notorio que a pesar de que las bases del Plan establecen diversas comisiones a

través de las cuales las Asociaciones deben funcionar, los integrantes de estas mismas en su totalidad han demostrado que esto no es una condición necesaria para asegurar un buen funcionamiento.

Otra de los elementos analizados para saber el grado de democracia interna existente al interior de las Asociaciones civiles fue la duración en el cargo de sus integrantes. A través de esto se constató que la procedencia o el origen de la Asociación civil es un factor netamente influyente para determinar el grado de democracia interna. La conclusión a la que llegué en esta instancia es a que aquellas Asociaciones civiles que son fruto de un convenio entre la iglesia católica e INAME tiene menos democracia interna que aquellos centros que deben su existencia a un convenio firmado entre una comisión barrial e INAME. Esto significa que, los de la última clasificación no parecen respetar los tiempos establecidos por el Plan para permanecer como integrante de una Asociación civil, ni siquiera se plantean tal posibilidad. Aunque dentro de esta clasificación hay dos subdivisiones, aquellos que a pesar de existir gracias a un convenio establecido entre la iglesia católica e INAME son llevados a cabo por laicos y los pertenecientes a la subdivisión de los que son llevados a cabo directamente por representantes de la iglesia católica. Los de la primera subdivisión parecen tener más flexibilidad si esta situación se les plantea.

En las bases del Plan se insta a la participación no sólo de las familias en el centro educativo para que los aspectos curriculares puedan llevarse a cabo de la mejor manera posible sino también de la comunidad en la que se inserta ya que la participación de padres y madres en cierta forma depende del medio en el que viven, de la conexión enriquecedora con otras personas que pueden aportarles una mayor perspectiva.

A pesar de esto se verifica una efectiva participación de las familias de usuarios siendo la participación del barrio y la comunidad más cercana menos frecuente y en algunos casos inexistente. Tal vez en este sentido el Plan CAIF debería replantear las líneas de los programas que instan a la participación no solo de las familias de los usuarios ya que en la práctica evidentemente esto no sucede de la forma esperada. Lo curioso en esto es que cuando se les pregunta a los involucrados acerca de la existencia de estrategias para facilitar el vínculo con la comunidad la mayoría dice propiciar instancias que hagan participar a la comunidad.

La conformidad de la Secretaría Ejecutiva acerca de la participación de las Asociaciones civiles no es del todo clara ya que reconocen que hay participación pero no señalan si están de acuerdo en el modo en que lo hacen. Aunque respecto al rol de las Asociaciones civiles la representante de la Secretaría señala estar muy satisfecha, insistiendo en la evolución que estas han tenido en el correr de años de aprendizaje.

La evaluación que los entrevistados realizan acerca del Plan ya sean maestros- coordinadores o presidentes de Asociación civil unánimemente es buena aunque cada uno agrega su tónica particular. Señalan como sumamente positivo que el Plan CAIF es por sobre todo una propuesta integrada, la cual hace la diferencia de un jardín común ya que ofrece a los beneficiarios no solo la educación prevista sino también alimentación, cuidados en la salud, hábitos, integración de las familias al programa, trabajo de un equipo multidisciplinario de profesionales, etc.

Aunque la lista de aspectos positivos del Plan es larga, la lista de sugerencias o aspectos a mejorar también lo es aunque lo destacable en este sentido es que las críticas constructivas solo vienen dadas desde las maestras - coordinadoras, los presidentes de Asociación civil se limitan a resaltar únicamente los aspectos positivos. En cuanto a las sugerencias o aspectos a mejorar se resaltan ciertos déficit tales como la necesidad de extender el servicio de manera tal de abarcar una población mayor, la necesidad de que se regule la intervención de las Asociaciones civiles en los centros, baja capacitación de las educadoras y el riesgo que se corre constantemente de caer en el "asistencialismo" por las características de la población con la que se trabaja.



La evaluación que la Secretaría Ejecutiva hace acerca del desempeño de las Asociaciones civiles en San José no es del todo clara, no manifiesta ser ni positiva ni negativa aunque cuando hace referencia a los bloqueos que estas pueden tener para llevar a cabo el Plan en el departamento manifiesta que las ha habido aunque al momento actual parecen haberse sorteado y haber aprendido de sus propios errores.

A criterio personal considero importante destacar que lo uno de los bloqueos que la representante de la Secretaría Ejecutiva que se han superado como lo es el tema de personalismo excesivos en algunas Asociaciones, del análisis esto no es lo que se deduce. De los centros entrevistados una cantidad importante de ellos 3/5 parecen seguir siendo presas de esta situación.

Finalmente cuando se trata de debilidades y fortalezas, los entrevistados al hacer hincapié en estas últimas hacen referencia prácticamente a lo mismo que señalaron al hablar de los aspectos que evalúan como positivos.

En cuanto a las debilidades, acá si tanto maestros- coordinadores como presidentes de Asociación civil se encargan de enumerar los aspectos que ellos consideran deficitarios. La lista de debilidades es extensa pero la coincidencia radica en la escasez de recursos económicos con los que cuentan. El resto de las debilidades giran entorno a aspectos tales como descoordinación entre INAME la secretaria Ejecutiva, burocracia, falta de capacitación hacia las Asociaciones civiles como para poder entender ciertas necesidades del área pedagógica, escasez de capacitación en las educadoras y déficit en cuanto a la infraestructura donde funciona cada centro ya que ninguno de ellos cuenta con local propio.

### VIII- BIBLIOGRAFÍA

Bresser Pereira L. y N. Cunill (1998) "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", en *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (Buenos Aires: ed. Paidós).

Casas, Alejandro (1999) "Problematización del concepto y realidad del "Tercer sector"" en *Contexto Educaçao*, (ed. Revista de educación en América Latina y el Caribe N° 55, año 14)

Castellano, Ernesto (1995) *El Bienestar de Partidos en el Uruguay* (Montevideo) *Revista de Ciencia Política* N° 9.

Davrieux, Hugo (1991) *Desigualdad y gasto público en los 80* (Montevideo: ed. CINVE-EBO).

Filgueira, Fernando (1991) "Un Estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del Estado social batllista" en Filgueira, C. H. Y F. Filgueira (orgs.) *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay* (Montevideo: ed. Arca).

Filgueira, C. H; Midaglia, Carmen; Petersen-Thumser, Jens (compiladores) (1997) *Desafíos de la seguridad social* (Montevideo: ed. Trilce).

Fleury Teixeira, Sonia (organizadora) (1998) *Estado y políticas sociales en América Latina* (México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco).

Gosta Esping-Andersen (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (New Jersey: Princeton University Press).

Hengstenberg, P., Kohut, K. y Maihold, G. (1999) "Estado y sociedad en América Latina: en búsqueda de un nuevo equilibrio" en Hengstenberg, P., Kohut, K y Maihold, G. (editores) *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad* (Caracas: ed. Nueva Sociedad).

INAME, Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF (1998) *Misión, objetivos y estrategias* (Montevideo).

INAME, Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF (2000) *Equipo de trabajo en los Centro CAIF* (Montevideo).

INAME, Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF (1998) *Lineamientos de acción del Plan CAIF* (Montevideo).

INAME, Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF (1998) *Estructura y organización del Plan CAIF* (Montevideo).

INAME, Secretaría Ejecutiva Plan CAIF (1998) *Situación actual del Plan CAIF. Cobertura. Recursos financieros asignados por el INAME al plan CAIF.*

Laurnaga, Ma. Elena (1998) *Interacción Estado/ Sociedad Civil en el contexto de la Reforma: El Sistema de Políticas Públicas de infancia* (Montevideo: ed. Instituto de Comunicación y Desarrollo).

Lester, Salomón y Helmut, Anheier (1995) *En busca del sector no lucrativo: la cuestión de las definiciones* (México: ed. Instituto de Estudios Políticos, Universidad Johns Hopkins en Revista Umbral XXI, número especial 1995, Universidad Iberoamericana).

Marshall, T. H (1998) "Los derechos sociales en el siglo XX" en Marshall, T. H y Bottomorone, T. Ciudadanía y clase social (Madrid: ed. Alianza).

Midaglia, Carmen (2000). Alternativas de protección a la infancia carenciada: la peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay (Buenos Aires: Clacso).

Morales, C. A (1998) "Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales" en Bresser Pereira, L.C; Cunill Grau, Nuria. Lo público no estatal en la reforma del Estado (Buenos Aires: ed. Paidós).

Papadópulos, Jorge (1992) Seguridad Social y Política en el Uruguay (Montevideo: Ed. CIESU).

PNUD (1999) Desarrollo Humano en Uruguay (Montevideo: Ed. PNUD).

Portantiero, J. C (1999) "La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización" en Hengstenberg, P., Kohut, K y Maihold, G. (editores) Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad ( Caracas: ed. Nueva Sociedad).

Salas, Fernando (2000) La relación entre Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil: el caso de los Clubes de niños del IN-AME (Montevideo) Tesis de Licenciatura del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Salazar, L. (1999) "El concepto de sociedad civil" (usos y abusos) en búsqueda de un nuevo equilibrio" en Hengstenberg, P., Kohut, K y Maihold, G. (editores) Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad ( Caracas: ed. Nueva Sociedad).