

**Colección Becas de Investigación CLACSO - Asdi**

---

**Alternativas de protección  
a la infancia carenciada**

**Carmen Midaglia**

**E**sta publicación de la Colección Becas de Investigación CLACSO / Asdi es el resultado de una iniciativa innovadora de promoción de la labor de los investigadores senior de América Latina y el Caribe que CLACSO viene desarrollando gracias al sostenido y generoso auspicio de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, Asdi.

## Colección Becas de Investigación CLACSO - Asdi

### Concurso de proyectos de investigación “Pobreza, desigualdad y desintegración social” Programa de Becas Senior CLACSO - Asdi de promoción de la investigación social

#### Directorde la Colección

Dr. Atilio A. Boron  
Secretario Ejecutivo de CLACSO

#### Area Académica de CLACSO

**Coordinador:** Emilio H. Taddei  
**Coordinadora Programa Regional de Becas:** Bettina Levy  
**Revisión de Pruebas:** Daniel Kersfeld

#### Area de Difusión de CLACSO

**Coordinador:** Jorge A. Fraga  
**Arte y Diagramación:** Miguel A. Santángelo  
**Edición:** Florencia Enghel

#### Impresión

Gráficas y Servicios S.R.L.

#### Primera edición

*“Alternativas de protección a la infancia carenciada.  
La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay”*  
(Buenos Aires: CLACSO, diciembre de 2000)



Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Agencia Sueca de  
Desarrollo Internacional

#### Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales / CLACSO

Callao 875, piso 3° (1023) Buenos Aires, Argentina  
Tel.: (54-11) 4811-6588 / 4814-2301 - Fax: (54-11) 4812-8459  
e-mail: [clacso@clacso.edu.ar](mailto:clacso@clacso.edu.ar) - <http://www.clacso.edu.ar> - <http://www.clacso.org>

ISBN 950-9231-59-2

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# **Alternativas de protección a la infancia carenciada**

**La peculiar convivencia de lo  
público y privado en el Uruguay**

**Carmen Midaglia**

## **Agradecimientos**

La realización de esta investigación fue posible gracias al apoyo brindado por el Programa de Becas CLACSO - Asdi/SAREC de promoción de la investigación social. La autora otorga un reconocimiento especial a la participación de Pedro Robertt como investigador asociado. Por otra parte, agradece la colaboración institucional de CIESU, tanto administrativa en la persona de la Sra. Esther Román, como académica de parte del Dr. Fernando Filgueira. Asimismo hace pública su gratitud hacia el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) y el Centro de Formación en Educación Especializada (CFEE) -en este caso particularmente a la Sra. Rita Gutiérrez- que proporcionaron las bases de información cuantitativa. Por último, destaca muy especialmente las informaciones y experiencias suministradas por los representantes de los centros CAIF; la Secretaría del mencionado Plan; las diversas organizaciones sociales y las autoridades de la Red de Infancia.

# Índice

<b>Introducción</b> .....	11
<b>Primera Parte</b>	
El debate sobre las Nuevas Políticas Sociales.....	15
La Matriz de Bienestar Uruguaya .....	25
Desigualdad, Pobreza y Situación de la Infancia .....	31
<b>Segunda Parte</b>	
El Estado y la Reconversión de los Servicios Educativos.....	35
El Polo Social de Protección a la Infancia.....	52
Las Organizaciones de Protección Asociadas al Estado: El Plan CAIF (Centro de Atención a la Infancia y a la Familia) .....	62
Las Organizaciones de Protección de la Sociedad Civil (el universo filantrópico) .....	106
<b>Tercera Parte</b>	
Consideraciones Finales.....	157
<b>Bibliografía</b> .....	167
<b>Notas</b> .....	171
<b>Anexos</b> .....	175

## Introducción

**A**l igual que otros países de la región, Uruguay está procesando la revisión de su modelo de desarrollo y en consecuencia de su sistema de protección social. Si bien el estilo político de implementación de estos cambios ha sido calificado de gradualista tanto en la esfera económica como en la social, no hay duda de que las reformas en esas áreas se están consolidando a pesar de los tiempos diferenciales.

En este sentido vale la pena enumerar algunas de las modificaciones producidas en materia económica, tales como control de la inflación y del gasto público, modernización de las empresas públicas e integración al mercado regional (MERCOSUR). Dichas medidas se ajustan a los requisitos económico-financieros que supone el proceso de integración.

En el campo social los servicios públicos tradicionales también fueron objeto de serias revisiones. Es el caso del sistema de previdencia social que a partir de 1995 pasó de un esquema enteramente público a otro de carácter mixto, edificado sobre un pilar de capitalización privada y otro de solidaridad intergeneracional.

En el área pública social se agregan otras innovaciones, relativas a la reforma del sistema de educación estatal en el nivel primario y secundario, así como una serie de tercerizaciones de algunas de las clásicas prestaciones dirigidas a poblaciones infantiles y jóvenes en situación de pobreza.

Más allá de estas indicaciones de cambio en las políticas sociales, es interesante señalar que existe un conjunto de servicios sectoriales en el cual aún no se vislumbra con claridad una propuesta acabada de reforma pese a la incorporación de nuevas pautas de funcionamiento y de programas de atención, como por ejemplo el sistema de Salud Pública.

Esta breve enumeración de los cambios que se están produciendo, en particular en los servicios sociales públicos, pretende indicar que no hay un solo

proceso de reforma sino varios que operan simultáneamente de acuerdo a las arenas de *policies* es decir, según las inversiones históricas en esos sectores y el perfil de los agentes involucrados en las mismas.

La presunción de la existencia de varios procesos de reforma no es sinónimo de estar visualizando una tendencia fragmentada de revisión del sistema público social dominado por intereses exclusivamente particularistas o sectoriales. Simplemente se pretende señalar que pese a la existencia de una orientación genérica común que apunta necesariamente a un replanteo del papel del Estado en sus clásicas áreas de intervención, los cambios no son y no pueden ser uniformes, ya que las acumulaciones, las capacidades y las deficiencias públicas son disímiles según el tipo de *policy* de que se trate.

Esta interpretación no se agota para el caso uruguayo, lo trasciende, y conduce a cuestionar teórica y empíricamente la pretendida uniformización de las propuestas de reforma de los servicios sociales que no toma en cuenta ni las diferencias sectoriales ni las contextuales. La visión predominante en América Latina en los últimos diez años ha tendido esencialmente a fomentar un retiro del Estado en la prestación de los servicios que estaban bajo su órbita, propiciando la inclusión ya sea de agentes estrictamente privados o de organizaciones sin fines de lucro.

El objetivo de este trabajo es analizar las modificaciones que se produjeron en una arena particular de política, la de infancia, en lo que respecta a la relación público-privado. Se busca estudiar la quiebra o no del monopolio estatal en la definición e instrumentación de servicios, y a la vez captar el grado de fortaleza de los nuevos actores civiles para asumir funciones y responsabilidades en esta política sectorial.

Para este fin se seleccionaron como unidades de análisis tres iniciativas sociales de carácter nacional que contemplaran diferentes grados de participación del Estado y de la sociedad civil: el programa de educación pública inicial; una política también de naturaleza educativa pero de carácter mixto (Estado-Sociedad) denominada Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y a la Familia); y un conjunto de prestaciones de apoyo a la minoridad que ofrece el heterogéneo universo de los centros privados de promoción social.

Para referirse a este último grupo de instituciones se optó por la denominación "centros filantrópicos" como forma de evitar una discusión en cierta medida normativa sobre las múltiples designaciones que se les adjudican a los centros que forman parte de dicha categoría, tales como: organizaciones de base (OB); organizaciones no gubernamentales (ONGs); organizaciones no lucrativas de servicio continuo; y organizaciones no lucrativas financiadoras (Morales, C.A., 1998, pág. 78).

Dicho análisis se restringió a la capital del país por ser la región donde se concentra aproximadamente la mitad de la población, y donde en consecuencia los cambios o innovaciones en las políticas sociales, incluidas las de infancia, tienen una fuerte incidencia.

Las fuentes de información utilizadas en esta investigación son de diversa naturaleza: bases documentales de los distintos programas; información es-

tadística secundaria proveniente de los organismos públicos y privados; bases de datos cuantitativas; información cualitativa primaria originada en entrevistas en profundidad realizadas a los representantes de los centros que conforman el polo social y a las autoridades públicas de los programas.

Importa señalar que las bases cuantitativas utilizadas tienen origen en el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) y en el Centro de Formación en Educación Especializada (CFEE). Estas permitieron por una parte una aproximación al universo de organizaciones que atienden las situaciones de pobreza en infancia a partir del análisis estadístico, y por otra, la obtención de un marco muestral para realizar las entrevistas.

La información estadística de los organismos educativos del Estado proviene de dos fuentes principales: la Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP) y el Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales (FAS) en colaboración con el Ministerio de Educación Pública. Para la actualización de esta información se contó con la colaboración de la Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP.

Este estudio se divide en tres partes, con énfasis diferentes en aspectos teóricos y empíricos.

En la primera se desarrollan: (i) los aspectos medulares del debate sobre las nuevas políticas sociales, la emergencia de la sociedad civil como nuevo agente de bienestar y las principales dimensiones analíticas derivadas de esa discusión teórica; (ii) la matriz de bienestar uruguayo, tanto en relación a su origen y transformaciones como en lo que concierne a las políticas históricas relativas a la situación de la infancia, con sus referentes institucionales; (iii) una descripción panorámica de la desigualdad y la pobreza en la sociedad uruguayo, junto con un examen del peso de estos indicadores en la población infantil.

En la segunda parte se presenta el análisis empírico de los diferentes programas seleccionados: (i) la caracterización general de la situación educativa y la reconversión de los servicios de educación inicial y sus principales impactos; (ii) los rasgos principales del polo social involucrado en las prestaciones de atención a la infancia; (iii) el análisis de los programas de atención mixta y filantrópica, examinando sus objetivos básicos, los servicios que ofrecen y población que cubren, sus diversas formas de organización y referentes institucionales, las articulaciones con el Estado y la esfera privada, sus fuentes de financiamiento, sus fortalezas y debilidades, y los niveles de participación de los usuarios.

En la tercera y última parte se interpretan los resultados obtenidos en la investigación a la luz de la discusión teórica planteada, con la pretensión de extraer conclusiones sobre el tenor de los cambios que se están dando en los servicios de protección a la infancia. Asimismo se contextualizan estas modificaciones en los procesos más amplios de reforma en el campo social.



## Primera parte

### El debate sobre las nuevas políticas sociales

#### Los rendimientos sociales del tradicional modelo de protección

**E**l agotamiento del modelo de desarrollo de corte proteccionista en el mundo y en la región introdujo una serie de críticas en torno a sus rendimientos en las áreas socioeconómicas objeto de intervención. En este marco se generó una polémica que, si bien plasmó diversas posiciones en relación al carácter progresivo o regresivo de los sistemas de bienestar social, no fue capaz en una primera instancia de entablar un debate cuidadoso y evaluativo que atendiera a los resultados diferenciales producidos en los diversos contextos.

Entre las posiciones más destacadas se encuentran las liberales o neoconservadoras. Las mismas tienen un consenso negativo acerca de los esquemas clásicos de seguridad social, ya que consideran que además de distorsionar el funcionamiento del mercado, éstos benefician exclusivamente a las clases medias, otorgándoles una serie de ventajas económicas al tiempo que excluyen a los sectores sociales más deprimidos. Para esta corriente, la distribución social como apuesta política del *welfare stateno* se alcanzó en su plenitud. Por esta razón, se argumenta, “el tipo ideal” de protección debería consistir en el desmantelamiento total de los sistemas de ayuda, llegándose a propugnar la erradicación de cualquier otra forma de provisión pública alternativa. Sin embargo, esta posición extrema o purista admite algunas variantes en relación a la necesidad de intervenciones estatales puntuales, en la medida en que se reconoce por una parte que la dinámica del mercado no es perfecta, y por otra se diagnostica la urgencia de administrar las herencias sociales negativas del modelo anterior. Bajo estas circunstancias, es posible considerar la existencia de programas públicos estrictamente focales (Pierson P., 1994, pág. 166).

En cambio, para un conjunto amplio de analistas no resulta tan claro que el funcionamiento de los sistemas de *welfare* se haya basado en una lógica do-

minantemente regresiva, de concentración de privilegios y por ende de desatención a los grupos con necesidades insatisfechas.

En relación a este tema, T. H. Marshall, en un trabajo ya clásico, planteó que si bien las políticas o derechos sociales no revierten substantivamente el patrón de desigualdad social imperante en una sociedad, permiten y legitiman la realización de transferencias de recursos de manera horizontal, es decir, al interior de categorías socioeconómicas, posibilitando entre otras cosas cierto grado mínimo de distribución (Marshall, T.H., 1967, pág. 201).

H. Wilensky, por su parte, al analizar las formas de financiamiento de los distintos servicios de protección para una muestra de países europeos, constató que si bien algunos de ellos tenían un carácter regresivo, el resultado del conjunto de las transferencias que sustentaban a dicho modelo generó un saldo neto positivo, ya que incidió favorablemente en los niveles de equidad social (Wilensky H., 1973, págs. 91-92).

G. E. Andersen, ubicado en una línea argumentativa que defiende los resultados producidos por los programas de bienestar, consideró que estos sistemas, en particular los de perfil socialdemócrata, operaban como mecanismos de transferencia de ingresos entre grupos sociales y por ende se transformaban en una fuente de solidaridad e integración social (Andersen G.E., 1990, pág. 27).

Estas últimas apreciaciones tienen un peso relativo para América Latina en la medida que no todos los países del continente instauraron un sistema de bienestar propiamente dicho, y en aquellos que lo tuvieron el grado de desarrollo y las arenas de intervención pública han sido altamente disímiles<sup>1</sup>. A esto se agrega que el patrón histórico de desigualdad social de estas sociedades ha sido una fuente importante de diferenciación en relación a otras regiones, el cual se debe tener en cuenta no sólo para realizar evaluaciones consistentes sobre los logros o perjuicios obtenidos en la aplicación de los esquemas de protección, sino también para proyectar nuevos lineamientos básicos de bienestar.

Es posible afirmar que en el continente latinoamericano la discusión política y académica sobre estos temas se volvió en algún sentido aún más sintética y confrontacional que en otras partes, ya que la necesidad imperiosa de instrumentar la reforma socioeconómica en pos de superar las crisis de los años '80 se respaldó esencialmente en argumentos descalificativos sobre el papel desempeñado por el Estado en la conducción de estos países.

El Estado pasó de ser considerado en décadas pasadas un agente dinámico promotor del desarrollo a verse como un obstáculo para el crecimiento económico y social (Evans P., 1992). En oportunidades se catalogó su comportamiento y desempeño en las diversas áreas que tenía a cargo como ineficiente, distorsionante, e incluso corrupto y/o depredador, promoviéndose así su reducción a una mínima expresión.

Los niveles crecientes de pobreza fueron los indicadores más utilizados para subrayar el fracaso del modelo anterior de desarrollo, que no había cumplido con las metas implícitas o explícitas de integración social más allá de los

ciclos de crecimiento y depresión que vivieron estas naciones. En este entorno no hubo lugar para llevar a cabo una identificación o discriminación entre focos deficientes y rescatables de la matriz de políticas públicas vigente, fundamentalmente en el campo social.

Se impuso entonces un “paquete” relativamente uniformizante de iniciativas para intentar modificar los déficits sociales históricos del continente y a la vez mitigar los costos transicionales que suponía el cambio de orientación socioeconómica, sin que se llegara a problematizar la adecuación de esas propuestas para las sociedades de referencia. No fueron tratadas las dimensiones económicas y sociales que en los diversos modelos de desarrollo están íntimamente relacionadas, y más aún, mediatizadas por aspectos político-institucionales. Los esfuerzos se centraron en corregir la situación económica, y las medidas sociales que se anexaban a este proceso eran consideradas como un simple derivado de los éxitos potenciales que introducirían dichas correcciones. Sin embargo, en algún momento debiera repensarse la relación entre economía y política, ya que los resultados económicos suelen ser filtrados e incluso modificados por los legados históricos y por las instituciones políticas vigentes.

Por esta razón, si bien las recomendaciones estuvieron dirigidas a redefinir el papel del Estado, en un primer momento dicha revisión se asoció rápidamente a una reducción global del aparato público y a su retiro masivo de las clásicas áreas que manejaba, incluidas las de naturaleza social (Evans, P., 1992). Sobre estas últimas, las indicaciones apuntaron hacia una privatización de los servicios sociales y/o un traspaso a la sociedad de las prestaciones dirigidas a poblaciones vulnerables. Se argumentaba que los agentes civiles no adolecían de los vicios propios de las burocracias estatales (Pierson, C, 1991), y por lo tanto poseían la capacidad no sólo de instrumentar eficiente y eficazmente un amplio conjunto de servicios, sino también de cumplir funciones de contralor público tendientes a efectivizar los derechos sociales de los sectores “desposeídos” (Bresser C. L., Cunill N., 1998, pág. 44).

La década de los ‘90 fue testigo de un giro en el énfasis sobre los argumentos en relación al Estado, ya que se tornaba imprescindible “cuidar” e incluso recuperar el “edificio” institucional público, porque en caso contrario las nuevas políticas habrían de tornarse insustentables en el mediano y largo plazo (Naím M., 1994, pág. 41). La lógica inicial de la reforma, de reducción indiscriminada del aparato estatal, no parecía ajustarse a los desafíos que suponían las etapas subsiguientes de consolidación de la propuesta. No obstante, las exigencias económicas se mantenían en términos de retiro del Estado de las esferas productivas y de plena vigencia del mercado, aunque dicho agente tendía a dejar de ser el foco de todos los males. Su presencia se tornaba necesaria en este proceso de reformas, ya sea como impulsor de las mismas, resolviendo problemas de acción colectiva (Acuña C. Smith W., 1994), y/o favoreciendo la reproducción de esas iniciativas.

Se admitió que el Estado tendría ahora a su cargo la función estratégica de regular un mercado dinámico y globalizado. Sin embargo, la efectivización de dicha función emerge como un aspecto crítico o un gran desafío político

para los países latinoamericanos, ya que supone la existencia de un Estado fuerte con autoridad y cierta autonomía (Evans P., 1997).

La prestación de los servicios sociales, incluidos los que cubren a las poblaciones carenciadas, no parece escapar a estos nuevos parámetros de referencia, más aún si se considera entre las modalidades plausibles de instrumentación la inclusión de organizaciones de la sociedad civil para su administración y puesta en práctica.

### **El perfil del nuevo sistema**

Frente a la crisis del modelo clásico de bienestar surge una alternativa aparentemente sustitutiva de protección: el llamado Estado Liberal Social. Esta no es una propuesta acabada ni uniforme, aunque de modo general supone la reasignación de recursos públicos para atender la situación de grupos sociales específicos, fundamentalmente los que se encuentran en situación de pobreza o exclusión social. Dicha reasignación presupuestaria no sólo facilita y promueve una reducción del gasto público social, sino que a la vez revela un cambio esencial en la orientación del sistema de asistencia social, ya que implica pasar de un esquema de corte universal hacia otro de naturaleza "residual". Estas modificaciones sustantivas en la direccionalidad de los servicios sociales se ajustan perfectamente a los nuevos parámetros del crecimiento económico, a la vez que alteran el cuerpo básico de políticas públicas inspirado en los derechos clásicos de ciudadanía. En este sentido, la gama de derechos sociales constitutivos del status del ciudadano se encuentra sometida a fuerte proceso de cuestionamiento y revisión.

Es importante señalar que en una primera instancia este cambio de orientación no parece generar graves consecuencias sociales, en la medida en que opera en un contexto donde una proporción significativa de los servicios públicos de vocación universalista de la región ha tendido a deteriorarse, tales como los de educación básica y salud. E. Tenti indicó, al caracterizar la dinámica de funcionamiento de las prestaciones sociales, que "(...) el criterio de la cantidad primó sobre el de la calidad y las coberturas dejan de ser indicadores de satisfacción efectiva de las necesidades básicas de la población (...)" (Tenti E., 1998, pág. 76).

De esta manera se promueven nuevas propuestas de protección dirigidas a problemas y/o sectores específicos -las llamadas políticas de tipo focal o iniciativas anti-pobreza- en las que se prevé la selección de usuarios a través de la comprobación de su situación de carencia y se espera alguna forma de participación. Independientemente de la intencionalidad de estas medidas sociales, sus impactos reales seguramente serán diferenciales de acuerdo al capital social existente en cada país.

Como bien señala J. Nelson, estos programas de ayuda pueden potencialmente ser de gran beneficio para aquellas naciones que cuenten con índices significativos de población en situación de pobreza extrema, por varias razones (Nelson J, 1992, pág. 232):

- a) los estratos carenciados se han beneficiado mínimamente de las tradicionales intervenciones de control estatal de precios, salarios y subsidios sociales dada su inserción en el mercado de trabajo informal y su falta de organización;
- b) la ubicación de este grupo social de acuerdo a la escala de pobreza puede ser determinante para que ciertas ayudas, aunque parciales, jueguen un importante papel en su subsistencia inmediata;
- c) las presiones internacionales y en cierta medida tecnocráticas en favor de propuestas de corte residual pueden transformarse en un incentivo para que los gobiernos decidan responsabilizarse por los sectores pobres, que hasta ahora han sido relegados debido a que su atención no produce altos réditos políticos, dada su escasa influencia para generar opinión pública.

Interesa indicar además que estas propuestas sociales no se encuentran exentas de un conjunto de dificultades en su fase operativa o de instrumentación, que es en parte donde radica su rendimiento. Entre ellas figuran:

- a) la definición relativamente precisa de los grupos beneficiarios, ya que la heterogeneidad de la pobreza complica el establecimiento de indicadores únicos y permanentes. Esto ha conducido a ensayar metodologías especiales para captar a una población que en oportunidades está desagregada en el territorio. A ello se suma otra complicación, fundamentalmente en estos países, referente a la demarcación de la línea divisoria entre pobres y no pobres cuando la situación socioeconómica de los quintiles o deciles próximos más bajos de la escala no es substantivamente diferente. En otras palabras, no se constata una brecha amplia entre los estándares de vida de los grupos calificados como muy pobres y los sectores "populares" incorporados parcial o totalmente al mercado de trabajo en ocupaciones de muy baja calificación (Nelson J., 1992, págs. 232-233);
- b) estipular cuáles son las instituciones públicas y/o privadas que se harán cargo de la puesta en práctica de estas iniciativas cuando se cuenta de antemano con distintas capacidades organizativas. Por una parte están los casos de países que tuvieron un cierto monopolio del Estado en materia social, y se considera que ese estilo de acción frenó el desarrollo de redes espontáneas de ayuda y limitó la participación de las organizaciones sin fines de lucro, obligándolas a manejarse en espacios sociales micro o intersticiales (Naím M, 1994, pág. 38). Por otra parte se ubican las naciones donde la intervención pública fue mínima o prácticamente estuvo ausente y el desempeño de las organizaciones de la sociedad civil fue altamente heterogéneo. En cualquiera de las dos situaciones la localización institucional de estas propuestas no es simple, debido al proceso de aprendizaje al que tienen que someterse las partes involucradas y a la necesidad de establecer algunos contralores políticos efectivos para enfrentar problemáticas de carencias y tornar eficiente el gasto de recursos;
- c) en último lugar se detecta otra dificultad que, si bien es de instrumentación, a la vez está mediatizada por decisiones políticas. La misma con-

siste en establecer fuentes financieras genuinas que permitan la reproducción de esos programas. Cualquier iniciativa de ayuda a sectores carenciados genera expectativas, aunque difusas, en los beneficiarios. Además se está atendiendo principalmente a poblaciones en situación de extrema pobreza, por lo cual la continuidad de esa línea de acción puede ser fundamental para la supervivencia de tales estratos. No se debe olvidar que el éxito de los programas de disminución de la pobreza abarca generalmente a más de una generación, y en consecuencia su continuidad se transforma en un requisito más allá de los cambios de gobierno.

Para las naciones de ingreso medio y con cierta institucionalización de los sistemas de seguridad social, como en el caso uruguayo, la promoción de estas propuestas podría desencadenar consecuencias sociales negativas independientemente de los beneficios y dificultades arriba indicados. En este caso, los sectores que supuestamente resultarían cubiertos por las mismas son relativamente pequeños en relación a los trabajadores formales, estratos semi-pobres y medios que dejarían de contar con el amparo de los tradicionales programas y reglamentaciones sociales. De ese modo, dichos países serían sometidos a la generación de formas de desigualdad social hasta ahora desconocidas. Si bien la teoría económica y los discursos a favor de la liberalización del mercado sugieren que esas pérdidas son pasajeras, y que en el mediano plazo la propia dinámica del crecimiento las revertirá<sup>2</sup>, hasta el momento no se dispone de elementos suficientes que permitan conocer los futuros escenarios de la integración social (Nelson J., 1994, pág. 55).

El camino hacia la implantación de un modelo de protección residual está lejos de ser simple en la medida en que está en juego un sinnúmero de factores domésticos, como por ejemplo las herencias sociales y los mecanismos político-institucionales, y en consecuencia los resultados son y serán ampliamente diversos. Por este motivo se torna imposible e incluso contraproducente elaborar recomendaciones únicas y estándar sobre las *policies* de bienestar que deben instrumentarse. Así como no existió un tipo universal y extensible de *welfare state* (Andersen G., 1990), el denominado modelo residual deberá contemplar la diversidad contextual.

A la luz de la experiencia acumulada en materia social en Latinoamérica es posible evaluar que en los últimos años los esquemas clásicos de bienestar han sido modificados en sus componentes esenciales (como por ejemplo los sistemas previsionales), pero otros programas también de importancia aún gozan de “buena salud” o se mantienen relativamente estables (como por ejemplo los sistemas de educación).

Es posible afirmar, aunque en menor medida que en el caso europeo, que los cambios de orientación se procesaron de manera más profunda en el nivel de las políticas macroeconómicas, industriales y comerciales que en el de los sistemas de protección social, los cuales parecen “sacudidos” en menor grado por las reformas (Pierson P, 1994, pág. 5). Y esto se hace más evidente en aquellos países que contaron con esquemas de *welfare* extendidos e institucionalizados.

De cualquier manera no se deben trivializar ni negar las transformaciones efectivas que ocurrieron en algunos de los programas tradicionales de protección, enmarcadas en un contexto regional donde las políticas de gasto público tienden a continuar una línea de austeridad y de restricción en el mediano plazo.

### **La reactivación de la sociedad civil como agente de bienestar social**

Los procesos de reforma social promueven la idea de resurgimiento de una sociedad civil “naturalmente” solidaria e inhibida en el pasado de expresarse por causa de la presencia distorsionante del Estado en el campo social (Naím M., 1994, pág. 39). En ese sentido, la proyección de las nuevas políticas sociales no sólo requeriría de una reformulación de la órbita pública en sus clásicas áreas de intervención social, sino también de la incorporación de agentes “silenciados” por los antiguos marcos de prestaciones.

La cultura política tradicional, asociada a la conformación de clientelas pasivas de los servicios públicos supuestamente acostumbradas a recibir beneficios de manera discrecional, sería revertida ahora tanto por la presencia del mercado como por el traslado de programas a organizaciones no lucrativas. En definitiva, la reemergencia del universo privado en su versión empresarial o filantrópica se encuentra vinculada a la noción de redemocratización del espacio público, históricamente permeado en estos países por la presencia de intereses corporativos o semi-corporativos que en oportunidades dieron lugar a comportamientos políticos depredadores o al menos no cooperativos en lo que se refiere a la distribución de beneficios.

En este marco las asociaciones civiles adquieren un nuevo status público, puesto que son reconocidas y valoradas en términos de encargarse de la provisión de bienes sociales, en particular los dirigidos a poblaciones pobres y excluidas que carecen de posibilidades de satisfacer sus necesidades vía el mercado. Para asumir estas funciones el Estado les traspasaría servicios y recursos financieros, posibilitando la consolidación del llamado Tercer Sector o Público No Estatal, constituido por diversos tipos de entidades sociales.

Las organizaciones filantrópicas pasarían a convertirse no sólo en interlocutores válidos de la esfera pública, sino también en defensoras o intermediarias de las necesidades de los sectores carenciados. De esta manera la responsabilidad social se distribuiría en la sociedad, promoviendo la participación de nuevos actores en la definición e instrumentación de políticas sociales específicas.

Se considera que este universo no adolece de los habituales vicios estatales, tales como el exceso de centralización, la inflexibilidad frente al cambio de demandas, la falta de especialización para trabajar con grupos vulnerables, y la permeabilidad ante los intereses que cuentan con mayor poder organizativo (Pierson, C., 1991, págs. 200, 201). Al mismo tiempo, se suele adjudicar a este grupo de organizaciones un conjunto de atributos específicos y positivos compartidos, independientemente de su heterogeneidad interna, que los habilitan para asumir los cometidos públicos. Estos rasgos distintivos, en palabras de Bresser P. y Cunill N., refieren a que “(...) la confianza, la dedicación, la so-

lidaridad constituyen (...) una especificidad respecto del sector lucrativo; la flexibilidad (...) y la habilidad para acceder a clientes difíciles de alcanzar son exhibidas como algunas de las mayores ventajas que el sector no lucrativo (...) tendría respecto del (...) estatal” (Bresser P. y Cunill N., 1998, pág. 43). A su vez, dichas características expresan en última instancia una lógica de generosidad social que promueve la creación de “(...) lazos sociales, identidad, pertenencia y por último es un poderoso productor de sentido de la vida” (Tenti E., 1998, pág. 80).

Por este conjunto de razones, dicho sector estaría en condiciones de contribuir a solucionar los problemas de integración social originados tanto en el fracaso del mercado como en la incompetencia de las políticas estatales. De cualquier manera subsiste una serie de dudas relativas a si los atributos específicos de este universo son condiciones suficientes para generar una “sistematicidad socializadora” equiparable a la de un posible Estado responsable y eficiente en el tratamiento de la cuestión social. Se argumenta que la solidaridad característica de este universo es un prerequisite para la formulación y ejecución de funciones sociales, pero sin embargo no garantiza en sí misma la continuidad de las acciones de protección (Tenti E., 1998, pág. 79), y por lo tanto se torna imprescindible la celebración de un compromiso entre la esfera pública y la privada sin fines de lucro capaz de asegurar niveles básicos de certidumbre y previsibilidad.

La consagración de un nuevo contrato público-privado se vislumbra como una alternativa adecuada para enfrentar los agudos problemas de fragmentación social que se registran en las sociedades contemporáneas, y simultáneamente parece no distorsionar los actuales parámetros del crecimiento. Sobre este tema surgen dos tipos de dilemas, uno relativo específicamente a la racionalidad económica implícita en dicho contrato, y el otro referido a la complejidad política e institucional que implica consolidar formatos novedosos de prestación de servicios.

Por una parte, si el mencionado contrato social se establece como un mecanismo de promoción y de corrección de los déficits de bienestar que han padecido los grupos carenciados de estos países, entonces no debería guiarse únicamente por criterios de restricción del gasto público o de abaratamiento de las políticas sociales. Si ésta fuera la orientación que prima, se corre el riesgo de que la participación de esas organizaciones se transforme en un instrumento de recorte presupuestario, en una estrategia asistencial apenas paliativa que refuerza bajo otras circunstancias históricas los bloqueos a la integración social. Esto no significa que el esquema futuro de protección desatienda los aspectos económicos que habilitan su puesta en práctica y proyección, pero ello no es equivalente a regirse simplemente por medidas de índole financiera.

Es un mito suponer que una economía de mercado que contempla privatizaciones y tercerizaciones de los sistemas de seguridad social, necesariamente disminuye el presupuesto público en algunas arenas de políticas. En oportunidades, cuando se pretende sustituir un esquema de protección por otro asegurando las regulaciones imprescindibles para su correcto funcionamien-



to, cabe la posibilidad de que el gasto en ciertas áreas se mantenga inalterado pese a las reducciones en el tamaño del aparato público, siempre que se atienda a la calidad de los servicios ofrecidos. Dicho de otro modo, la tarea de regulación, esencial para el nuevo modelo de desarrollo, es onerosa y no depende simplemente de la dimensión de la esfera pública.

Por otra parte, cuando se analizan los aspectos políticos de ese nuevo contrato social más allá de la veracidad de las bondades adjudicadas al sector civil, se vislumbra una serie de desafíos relativos tanto a las modalidades de regulación en torno a los recursos públicos que se traspasan y a la calidad de las prestaciones sociales que se ofrecen, como al “producto” o impacto social obtenido. Estos problemas no son menores ni para el polo social ni para el estatal.

Importa señalar que el universo civil no dispone de un “antídoto” que garantice de antemano que frente a la asunción explícita de roles públicos sus organizaciones no terminen adquiriendo un perfil similar al de sus antecesores estatales. Su accionar anterior y los atributos que parecen caracterizarlo tal vez sirvan como un patrón de referencia, pero también debe admitirse la posibilidad de que su nueva jerarquía pública opere en un sentido contrario. Al asumir nuevas responsabilidades y funciones sociales, dichas entidades obligatoriamente tenderán en alguna medida a aumentar su especialización, a fortalecer su estructura organizativa, y por supuesto a incorporar una serie de contralores institucionales debido a las regulaciones básicas a las que deberán someterse. Esto implica pasar de una operativa social relativamente independiente a otra que supone rendiciones de cuentas y negociaciones con sus contrapartes estatales. Además este pasaje, independientemente de su propia complejidad, puede llegar a poner en peligro la autonomía de acción y el trabajo social creativo que este tipo de asociaciones encarna.

En relación a la esfera estatal, las articulaciones con la sociedad civil abren también un amplio campo de interrogantes, puesto que tendrán que procesarse cambios en su organización y en los procedimientos vigentes, sobre todo en aquellas áreas en las que se insertan las políticas sociales a ser retiradas de su órbita.

Independientemente de la habitual resistencia a los cambios que emerge en las estructuras con cierta tradición y memoria institucional en el manejo de programas específicos, el Estado es una organización particularmente especial. Dicha particularidad deriva de su largo y conflictivo proceso de construcción, de su envergadura tanto política como funcional, y de las diversas lógicas (administrativas, técnicas y políticas) que operan en su interior (M. Mann, 1986; Behn Robert, 1994). Por esta razón, uno de los desafíos que surgen cuando se asocia con el polo social se relaciona con su capacidad para instrumentar contralores mínimos que sirvan de incentivo para un adecuado desempeño de las funciones delegadas. Debe destacarse que existe el riesgo latente de que en la supervisión prime una estrategia rígida y burocrática que inhiba la flexibilidad operativa de las asociaciones civiles, y termine unificando bajo otros criterios la forma de intervención social. Y si bien la unificación de estrategias de intervención no es un atributo en sí mismo contraproducen-

te, resulta inadecuado para abordar las situaciones heterogéneas que expresan las condiciones de pobreza.

En base a lo expuesto parece evidente que los equilibrios de ese nuevo contrato son complejos y están en estrecha dependencia con las fortalezas, tradiciones y capacidades institucionales de las partes contratantes. A esto se agrega el hecho de que dichas características son diferenciales de país en país y en las distintas arenas de políticas.

Sin embargo, estas variaciones no son abordadas en profundidad cuando se discute la emergencia de un modelo alternativo de políticas sociales. Se tiende a igualar el punto de partida de los contextos sociales en términos de desigualdad y pobreza; a no reconocer las acumulaciones realizadas en el campo social; a tratar al Estado como una entidad compacta, desconociendo su multiplicidad de variantes político-institucionales; y por último a asumir que las organizaciones no lucrativas, a pesar de su diversidad, tienen suficiente capacidad operativa y política como para convertirse en algo más que simples prestadoras de servicios.

Este tipo de abordajes simplifica el proceso de asociación entre los dos universos con historias y marcos referenciales propios, y en consecuencia no problematiza la particular ingeniería social que tendrá lugar para cada arena de política y contexto. De acuerdo a E. Tenti, el secreto de esta nueva articulación público-privada consiste “en encontrar el ‘mix’ más adecuado a las circunstancias, a las condiciones objetivas del desarrollo y por último a las especificidades de cada cultura nacional. De más está decir que no existe arreglo objetivamente adecuado, ya que cualquier construcción institucional duradera requiere un ingrediente necesario: la legitimidad política que, en un contexto democrático, sólo un nuevo ‘contrato social’ puede proveer” (Tenti E., 1998, pág. 81).

Es posible hipotetizar que, independientemente de ciertas orientaciones genéricas en materia social tendientes a una quiebra del monopolio estatal en este campo, el *mix* público-privado emergente tendrá relación con variables políticas y sociales domésticas intransferibles a otras realidades. Y además, los cambios que sufran las partes involucradas en este nuevo contrato en términos de su fortalecimiento y/o debilitamiento sólo podrán evaluarse en el futuro, y serán diferentes según el tipo de política social objeto de revisión.

### **Las dimensiones de análisis**

En base a los planteos teóricos realizados y teniendo en cuenta el objetivo principal de este estudio, referido a los cambios que se están produciendo en las políticas de infancia, que contemplan tanto a la órbita pública como a la privada, se selecciona un conjunto de dimensiones analíticas que apuntan a comprender los nuevos vínculos que se establecen entre estas esferas.

Estas dimensiones representan constructos teórico-metodológicos que permiten evaluar para el caso uruguayo las redefiniciones en las formas de intervención del Estado en un campo social específico, y a la vez valorar las po-

tencialidades de los agentes de la sociedad civil para participar en la formulación de *policies* y hacerse cargo de las prestaciones sociales.

Dichas categorías de análisis posibilitan llevar a cabo un estudio comparativo entre los diferentes programas de atención a la infancia considerados en este trabajo, captando por una parte la heterogeneidad constitutiva del polo social, sus marcos institucionales, propositivos y estrategias de acción, y por otra el comportamiento estatal en este campo.

Para este fin, las principales dimensiones seleccionadas son las siguientes:

- a) la emergencia y los objetivos de los planes de bienestar y de las entidades involucradas en su instrumentación;
- b) la inserción institucional de estos programas y sus múltiples formas organizativas;
- c) la relación Estado-sociedad civil en las distintas iniciativas de protección;
- d) las fuentes de financiamiento que garantizan la continuidad de los servicios;
- e) el grado de involucramiento y de participación de los usuarios y agentes comunitarios en estas políticas;
- f) los logros y debilidades de estas nuevas propuestas que contemplan la incorporación de diversos agentes.

En función de estos ítems resulta posible conocer la direccionalidad de las reformas en el área de la infancia, la sustentabilidad efectiva de los nuevos programas sociales, los formatos institucionales que los respaldan y las cualidades atribuidas al llamado Tercer Sector. En segundo lugar, este análisis permite extraer algunas conclusiones que trasciendan este campo social específico y vislumbrar el perfil que está adquiriendo el nuevo modelo de bienestar.

## **La matriz de bienestar uruguayo**

### **Génesis y transformaciones del Estado de Bienestar**

El sistema de bienestar uruguayo se ha caracterizado por una temprana emergencia. Sus orígenes se remontan a fines del siglo pasado y su expansión se procesa en las primeras décadas del presente siglo (Papadópulos J., 1992; Filgueira F., 1991).

Dicho Estado se estructuró sobre cuatro pilares básicos que pautaron la modalidad específica de integración nacional (Filgueira F., 1991, pág. 17-23), a saber:

- a) la asistencia pública, referida fundamentalmente a los servicios de salud pública, transformando paulatinamente a las organizaciones de caridad privada en instituciones de bienestar reguladas y administradas por el Estado. En una primera instancia estos servicios atendían los proble-

mas que necesitaban de hospitalización o aislamiento (enfermedades infectocontagiosas, la locura y la indigencia), para luego extender su esfera de intervención a la infancia y maternidad con un enfoque mínimamente preventivo. En este último plano, alrededor de 1915 se crearon un hospital especializado para la atención de niños, asilos para la población infantil, una casa de maternidad, y servicios específicos dirigidos a menores hasta los dos años de edad;

b) el otro eje del *welfare* fue la educación pública, definida por ley como laica, gratuita y obligatoria. El primer esfuerzo de la expansión educativa se concentró en el nivel primario, pero a partir de 1912 se experimentó un sostenido desarrollo del grado intermedio y terciario bajo los mismos principios rectores. En la década del '30 el país había alcanzado excelentes índices de expansión de la matrícula y de cobertura educativa inicial y secundaria, ubicándose entre los primeros de América Latina<sup>3</sup>;

c) la regulación del mercado de trabajo. En los primeros veinte años del presente siglo se consagraron las principales leyes obreras (accidentes de trabajo, indemnización por despidos en 1914, jornada de ocho horas en 1915, ley de protección al trabajo femenino en 1918, descanso semanal en 1920, entre otras) que indicaban la existencia de un mercado capitalista "civilizado", donde había espacios para niveles mínimos de redistribución económica y de justicia social;

d) la política de retiro de la fuerza de trabajo, completando los servicios de protección, que más tarde daría lugar a un sistema de previdencia social de alcance relativamente universal desde 1919 (Papadópulos, J., 1992, págs. 31-70).

Es posible afirmar que este sistema de bienestar combinó de manera excepcional los cuatro pilares arriba indicados y por ende propició la emergencia de una matriz de seguridad social abarcativa, capaz de atender los problemas vinculados a la protección laboral, la transformación económica y la integración social, generando así las bases de una sociedad hiperintegrada e igualitaria.

La constitución del esquema de protección no fue un hecho aislado, sino que se enmarcó en un proceso político más amplio donde se constataba, simultáneamente con la instalación de los servicios públicos de protección, la consagración de los derechos políticos, dando lugar a una ciudadanía de tipo integral (Castellano E. 1995, pág. 8). En este sentido resulta pertinente afirmar que la expansión del Estado de Bienestar y la consolidación democrática formaron parte del mismo proceso. Ello fue posible por la existencia de un sistema de partidos de fuerte arraigo nacional, que tuvo la oportunidad de construir una sociedad alternativa a la tradicional (Filgueira F., 1991, pág. 28).

En síntesis, la base de poder que caracterizó a este país se articuló en torno a los partidos políticos, al Estado y a los programas de bienestar, dejando escaso espacio para que operara, aunque marginalmente, un mercado alternativo en la provisión de bienes y servicios sociales, y propiciando la emergencia de una cultura política fuertemente estatalista (Filgueira C, y otros, 1988).

A mediados de la década de los '50 Uruguay comienza a vivir una prolongada situación de crisis y estancamiento económico derivada de la caída de precios en el mercado internacional de los productos primarios, fundamentalmente los agropecuarios. En un contexto de escasez económica, el Estado de Bienestar empieza a encontrar amenazadas sus fuentes de financiamiento. Sin embargo, esta situación no se tradujo en una reducción o modificación sustantiva del mismo. Al contrario, los esquemas de protección social se mantuvieron prácticamente inalterados, pero funcionando bajo fuertes presiones sociales en pos de una mayor distribución de beneficios. Las crecientes demandas fueron procesadas por el Estado, promoviendo un conjunto de irracionalidades en la política económica y provocando el desencadenamiento de una fuerte crisis fiscal.

La estructura política uruguaya (partidos-Estado-bienestar) se mostraba resistente a introducir alteraciones de importancia que posibilitaran la supervivencia del régimen democrático, propiciando así el desgaste de las estrategias clásicas de mediación política para contener la conflictividad social.

El Golpe de Estado de 1973, que trajo a escena un gobierno militar por doce años, fue el correlato tal vez inevitable de la incapacidad política de la época para redefinir un modelo de desarrollo y protección capaz de contemplar una serie de cambios socioeconómicos en el ámbito nacional e internacional.

Pese a suspender la ciudadanía política y con ello las demandas distributivas, el gobierno de facto no introdujo cambios sustantivos en los lineamientos económicos y sociales. Dicho gobierno no se planteó como meta prioritaria la desarticulación del tradicional *welfare*. No obstante, se utilizaron instrumentos de depresión de las políticas de seguridad social a través de reasignaciones del gasto público que, si bien no revirtieron la matriz esencial de bienestar ni se tradujeron en una reducción del tamaño del Estado, resintieron la calidad y el nivel de los servicios y prestaciones sociales. En el correr de este período el gasto social tuvo un comportamiento variable según sectores y programas, pero al final del proceso se mantuvo en términos globales en los niveles precedentes a la ruptura institucional, ya que en 1964 representaba un 16%, disminuyendo relativamente en 1975 al 14% y finalmente ubicándose en un 13,6% en el año 1984 (Davrieux H., 1991, pág. 16). Sin embargo, este resultado genérico de escasa variabilidad encubrió reducciones del gasto social, especialmente en las áreas de educación, salud y previsión social.

La transición democrática y el primer gobierno constitucional estuvieron pautados por una agenda política articulada sobre dos *issues* estratégicos: por un lado, la forma de asegurar la nueva institucionalidad política; y por otro, la recuperación económica del país, que suponía atender el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más afectados por el gobierno militar (asalariados, jubilados y pensionistas, entre otros).

En un contexto caracterizado por la necesidad de conducir una doble transición (Aramijo L., Biersteker T. y Lowenthal A., 1994), la política y la económica, Uruguay optó por superar las dificultades de esa simultaneidad retardando las reformas económicas: de manera más exacta, implementándolas gradualmente, asegurando en primer término la estabilidad democrática.

El programa económico de ese gobierno se caracterizó por mantener la economía bajo control buscando reducir el importante déficit, que llegaba aproximadamente a un 6% del PBI (Filgueira F. 1991, pág. 69), y dando continuidad a la tímida experiencia de liberalización iniciada en el régimen de facto sin lanzarse a la implantación de reformas macroeconómicas de envergadura. (Nelson J., 1994, pág. 52).

Sin embargo el gasto público social creció entre 1984 y 1989 en un 38% (Davrieux H., 1991, pág. 14) respaldado en el mayor dinamismo productivo generado en ese periodo. Los mayores incrementos se registraron en las áreas de educación (64%) y salud (75%) (Davrieux H., 1991, pág. 26), los sectores que habían recibido menos atención durante el gobierno militar.

Estos aumentos “controlados” del gasto público en las áreas sociales en la primera administración democrática son indicativos de que el gobierno no buscó desmontar el Estado de Bienestar pero tampoco logró restaurarlo en su plenitud, pese a que alivió la situación social de un conjunto de sectores de la población, ya sea restaurando mecanismos de negociación política (Consejo de Salarios), invirtiendo en algunas de las líneas clásicas de intervención pública, o inaugurando una serie de programas focales para atender situaciones de riesgo o emergencia social.

En este último plano se promovió un conjunto de iniciativas relativamente novedosas, que tenían una naturaleza diferente de las derivadas del sistema de protección universalista que había caracterizado al país. Estas nuevas estrategias de asistencia pretendían desarrollar, a través de la participación de asociaciones civiles, acciones selectivas en torno a grupos carenciados, pero se plantearon como propuestas adicionales y complementarias de las clásicas políticas sociales universalistas, sin pretender sustituirlas.

En las administraciones democráticas subsiguientes, cuando ya se encontraban disipadas las amenazas de continuidad del nuevo orden político, se programó una serie de reformas económicas y sociales tendientes a revertir el modelo de desarrollo precedente. Más allá de las resistencias que supusieron las nuevas medidas, se consagró un conjunto de modificaciones sustantivas que supusieron un relativo quiebre de la matriz originaria de bienestar. Entre ellas se encuentran la semi-privatización del sistema de seguridad social, la reforma educativa que busca mejorar la intervención pública en los sectores carenciados, y una serie de tercerizaciones de las prestaciones sociales.

La pregunta que se impone remite a cuál será el nuevo perfil del modelo de bienestar uruguayo teniendo en cuenta sus antecedentes, es decir, el fuerte intervencionismo estatal y los resultados alcanzados en materia de protección.

### **Las políticas de infancia y los referentes institucionales**

Si bien formaron parte de uno de los pilares constitutivos del Estado de Bienestar, los servicios de atención a la infancia se mantuvieron dispersos en una gama de organismos públicos hasta 1934, año en que se aprueba un mar-

co jurídico especializado en materia de minoridad, el Código del Niño, y a la vez se crea un organismo político-administrativo rector de las políticas de infancia: el Consejo del Niño (García S., 1997, pág. 8).

Desde su fundación hasta el momento actual esta nueva entidad sufrió una serie de cambios en el marco público de pertenencia institucional. En una primera instancia pasó a depender del Ministerio de Salud Pública (MSP), evidenciando dicha inserción la medicalización de esas políticas. En 1967 se relocalizó en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Más tarde se ubicó en el Ministerio de Vivienda y Promoción Social (MVPS) y finalmente, en 1977, en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), donde se enmarca hasta el presente.

Independientemente de las distintas inserciones institucionales de este organismo, la mera sanción del mencionado Código del Niño y la existencia de una institución encargada de la problemática infantil no sólo deben considerarse como un serio intento de unificar políticas de naturaleza particular, sino también como una indicación de que los programas de infancia pasaron a ser una línea específica de intervención y responsabilidad estatal.

En un principio la estructuración interna del Consejo del Niño se basó en un conjunto de Divisiones que se correspondían con las etapas cronológicas y biológicas relativas al crecimiento del menor. De esta manera se programó una serie de divisiones específicas tales como la Prenatal (protección del niño antes del nacimiento), la de Primera Infancia (protección del niño de cero a tres años), la de Segunda Infancia (protección del niño de seis a catorce años), y la de Adolescencia y Trabajo (protección desde los catorce años hasta la mayoría de edad) (García S., 1997, pág.11).

En 1967 se realiza la primera reestructuración del Consejo del Niño, que supone la introducción de un conjunto de cambios en su organización interna e importantes variaciones en el enfoque técnico prevaleciente, debilitándose la primacía del criterio por edades. Entre las modificaciones principales cabe destacar: la concentración de la atención en el binomio madre-hijo en la División Primera Infancia; la constitución de la División Internados con la finalidad de centralizar los programas de esa naturaleza y también erradicar el carácter asilar de los internados existentes; la creación de la División Servicio Social enfatizando intervenciones dirigidas a las familias biológicas o a la sustitución de esos núcleos; la aprobación de Jefaturas Departamentales en un esfuerzo por 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 (García S., 1997, págs. 19-20).

Es posible afirmar que dicha reestructuración significó un esfuerzo en la innovación organizativa y en las modalidades de intervención de este campo social, traducido en estrategias de atención que trascendieron el simple control y la represión de los problemas en torno a la minoridad. Estas innovaciones expresaron la presencia de un movimiento que suponía la puesta en práctica de estrategias de revisión del trabajo en este tipo de políticas de infancia junto a un proceso de modernización institucional. Dichos avances ubicaron al país a nivel regio-

nal como pionero en materia de infancia, aunque las nuevas apuestas se paralizaron parcialmente en el período político autoritario, es decir, entre 1973 y 1985.

En la reapertura democrática, particularmente en la primera administración, se abordó nuevamente el tema de la minoridad. En 1987 se aprobó una ley que contempla la creación del Instituto Nacional del Menor (INAME) como un nuevo organismo administrativo en esta arena de políticas que sustituía al viejo Consejo del Niño. El INAME continuó enmarcado en la órbita del MEC. No obstante, se transformó jurídicamente en un Servicio Descentralizado, cambiando así su status institucional en la medida en que obtuvo un conjunto importante de autonomías: entre ellas, la financiera.

En este nuevo contexto el INAME comenzó a revisar sus lineamientos en materia de infancia. Al igual que otros servicios públicos, asumió nuevas problemáticas sociales y en consecuencia programas específicos, e inició un conjunto de tercerizaciones tendientes a redefinir su relación con los sectores privados, en particular con las instituciones civiles que desarrollaban acciones en este campo. Entre los nuevos programas vale la pena mencionar a modo de ilustración los Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (Plan CAIF). Esta iniciativa permanece hasta el presente, y su importancia política radica en que desde un inicio estuvo considerada la participación de grupos locales.

El proceso de renovación de los programas sociales dirigidos a esta población ha continuado hasta el presente, y en este sentido interesa mencionar que se viene desarrollando sistemáticamente una transferencia de servicios y recursos hacia organizaciones privadas sin fines de lucro en diversos campos de actividad tales como Hogares infantiles, clubes de niños y refugios. Estas transferencias adquieren la modalidad de convenios entre ambas partes, y como era de esperarse, producen un conjunto de transformaciones tanto en el universo público como en el privado.

Si bien no es objeto de esta investigación analizar en detalle los cambios organizacionales que se produjeron en la esfera del Estado, es pertinente anotar que en el INAME se inauguró una oficina de convenios dedicada a administrar esta nueva modalidad de instrumentación de programas de infancia. Por otra parte, las organizaciones sociales reorientaron sus estrategias de acción, fundamentalmente a través de la Red de Infancia, institución que las nuclea, con la finalidad de negociar políticamente con la órbita pública su forma de participación, y en particular con el INAME.

El tema relativo a la caracterización de este universo civil se abordará más adelante en el capítulo referido específicamente a las instituciones de carácter filantrópico, pero de cualquier manera importa señalar que el cambio de orientación de la política de infancia, al menos en su ejecución, favorece en la práctica la inclusión de nuevos agentes. En este sentido, y traduciendo de manera particular la pregunta esbozada en el apartado anterior, este estudio tratará de responder cuál será el alcance que tendrán estos nuevos convenios público-privados tomando en cuenta las intervenciones tradicionales y las políticas que se están promoviendo, y por ende qué carácter asumirá, en el campo de la infancia, el sistema de protección emergente.



## Desigualdad, pobreza y situación de la infancia

Uno de los problemas sociopolíticos clave que debe abordar el nuevo sistema de protección se centra en aliviar y/o revertir las situaciones de pobreza existentes en la región. Este es un tema que además de formar parte de la agenda de los gobiernos latinoamericanos es utilizado por las distintas fuerzas políticas para defender diversos programas socioeconómicos, así como su forma de instrumentación.

Independientemente del manejo político de esta problemática, existe un amplio consenso académico en que la efectivización de la ciudadanía admite ciertos niveles de desigualdad y pobreza tras pasados los cuales se producen serias dificultades de integración social y en el tipo de democracia emergente (O'Donnell G., 1994).

Resulta evidente que los niveles actuales de pobreza en el país, así como en el continente, no son un simple producto de los ciclos económicos, sino también de las opciones de *policies* que las naciones aplicaron en diversos períodos históricos. Existe una extensa discusión sobre la relación entre desarrollo y equidad o redistribución, y más allá de las posiciones diferenciales sobre este punto se reconoce la incidencia de los factores políticos e institucionales en los resultados alcanzados en este plano (Huntington S., 1991).

En la búsqueda por contextualizar la situación de Uruguay en la región, presentamos un breve desarrollo general de la evolución reciente de la pobreza y las estimaciones para las poblaciones en edades tempranas.

Según los análisis del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1998) América Latina es el continente de mayor desigualdad en el mundo, en donde el sector más rico de la población concentra una mayor proporción del ingreso. La distribución del ingreso indica que las diferencias están dadas entre el 10% superior y el resto de la población. El 5% más rico percibe la cuarta parte de los ingresos, y cuando se extiende esta observación hacia el 10% más rico se visualiza que el mismo concentra el 40%. En cambio, el 30% más pobre de la población percibe apenas el 7,5% del ingreso global. En este marco Uruguay es el país que presenta la mejor situación en la región, puesto que el 10% más rico percibe el 32,3% del ingreso y el 30% más pobre recibe el 9,3% (Tabla 1).

Tabla 1

### *Distribución del ingreso en grupos extremos para países seleccionados*

<b>País</b>	<b>10% + rico</b>	<b>30% + pobre</b>
Brasil	47,0%	5,0%
Chile	45,8%	6,5%
México	44,4%	6,3%
Argentina	35,9%	8,1%
Uruguay	32,3%	9,3%
Costa Rica	34,2%	8,3%
Paraguay	46,5%	4,7%

Fuente: elaborado de acuerdo a datos del BID, 1998.

En la Tabla 2 se presenta, utilizando el índice Gini<sup>5</sup>, la concentración del ingreso existente en la región y la disímil situación que presentan algunos países europeos que no son los más desarrollados de ese continente (como por ejemplo España y Finlandia) en relación a los de América Latina (BID, 1998, pág. 13). Brasil, con un valor de 0,59, es la nación con mayor desigualdad en la concentración del ingreso en Latinoamérica, mientras que Jamaica, con 0,38, muestra el valor mínimo de la región. A cierta distancia se encuentran Uruguay y Costa Rica, con valores de 0,46.

Los estudios sobre este tema realizados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) respaldan la información anteriormente consignada. Dichos trabajos revelan, manejando Ginis calculados para ingresos urbanos, que el orden de estos países en términos de desigualdad prácticamente no se modifica, aunque se constatan ciertos valores inferiores. En este marco, de acuerdo a la CEPAL, Uruguay se posiciona en mejor situación en la medida en que presenta un índice un poco menor al de Costa Rica.

Tabla 2

**Concentración del ingreso en países seleccionados**

<b>País</b>	<b>Índice Gini BID</b>	<b>Índice Gini <sup>6</sup> CEPAL</b>
Brasil	0,59	0,54
Chile	0,56	0,48
México	0,55	0,39
Argentina	0,50 <sup>7</sup>	0,44
Uruguay	0,46 <sup>8</sup>	0,30
Costa Rica	0,46	0,36
Jamaica	0,38	-
Países europeos	0,25 a 0,30	0,25 a 0,30

Fuente: elaborado a partir de BID (1998) y CEPAL (1999).

En términos de evolución de los niveles de pobreza en América Latina, la CEPAL considera que la misma ha disminuido en los años '90 (CEPAL 1998, 17-18). En 1980 había en la región un 35% de Hogares con ingresos per cápita por debajo de la línea de pobreza. Esta situación se agravó hacia 1990, alcanzando un guarismo de 41% que luego tuvo una sensible mejoría en 1997, ya que se registró un valor de 36% de Hogares en esa condición crítica. De cualquier manera, el número absoluto de personas en esa situación es altamente significativo, ya que llega a casi doscientos millones.

Por otra parte, se ha señalado para esta región el aumento de la concentración de la pobreza en las ciudades. En 1980 el 46% de los pobres vivía en ciudades, y en 1997 esta cifra se elevaba a un 62% (CEPAL, 1998, pág. 40).

De acuerdo a la información señalada puede afirmarse que en el contexto continental el sitio de Uruguay es favorable, ya que presenta valores sensiblemente mejores que los del resto de los países latinoamericanos en lo relativo a distribución y concentración del ingreso. Esta situación se reitera cuando se

clasifica a los países de acuerdo a los niveles de pobreza urbana. En base a esas categorías clasificatorias, Uruguay con un 6% se ubica en la primera categoría junto con Argentina (Gran Buenos Aires 13%), Chile (19%) y Costa Rica (22%) (CEPAL, 1998, pág. 39). Asimismo, este país registra una distancia significativa aún con las naciones incluidas en ese mismo grupo de pobreza (Tabla 3).

Tabla 3

***Hogares urbanos en situación de pobreza según países seleccionados (1996-1997)***

<b>País</b>	<b>Pobreza según CEPAL</b>
Brasil*	25%
Chile*	19%
México*	38%
Argentina**	13%
Uruguay**	6%
Costa Rica**	17%
Paraguay*	40%

Fuente: CEPAL, 1998. \*1996. \*\*1997.

Importa destacar que, si bien en el contexto regional Uruguay presenta una situación relativamente “buena”, sin embargo existen otros estudios nacionales que muestran divergencias con las mediciones de pobreza realizadas por la CEPAL. Dichos análisis locales indican la existencia de mayores niveles de pobreza para el país (Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH 1998) (Tabla 4).

Tabla 4

***Pobreza por área geográfica (% de hogares y personas)***

<b>Año</b>	<b>% de hogares bajo la línea de pobreza</b>		<b>% de personas bajo la línea de pobreza</b>	
	<b>Area geográfica</b>		<b>Area geográfica</b>	
	Montevideo	Interior urbano	Montevideo	Interior urbano
1992	16,3	17,3	23,2	25,6
1994	13,6	14,4	19,9	21,9
1995	15,4	15,9	22,4	23,3

Fuente: CLAEH, 1998.

No es objeto de este apartado indagar sobre las diferentes metodologías y marcos conceptuales en que se respaldan las diversas mediciones. Sólo se pretende señalar que aún utilizando los datos de pobreza más desfavorables para el país, de cualquier manera éste sigue manteniendo una ubicación de cierto privilegio en la región.

La evolución de la pobreza uruguaya en los últimos años revela una disminución, atendiendo tanto a la información presentada por los estudios nacionales (aunque menor en este caso) como a la aportada por la CEPAL. Según esta última fuente, la pobreza urbana tuvo un descenso importante entre 1990 y 1997, reduciéndose de un 12% a un 6%. Las causas que identifica la CEPAL refieren a un relativo crecimiento económico, a un aumento de la densidad ocupacional (mayor participación laboral de los integrantes del núcleo familiar) en los Hogares de menores ingresos, y a las transferencias del sector público (superiores a las del resto de los países de América Latina), especialmente la cobertura en jubilaciones y pensiones (CEPAL, 1998, pág. 54).

Más allá de la presencia de estos y otros factores de coyuntura que operaron sobre la problemática, resulta importante considerar que los bajos índices de pobreza que revela este país (utilizando cualquiera de las fuentes de información ya mencionadas) están relacionados con el capital social que posee, producto en parte del tipo de Estado de Bienestar que lo caracterizó, es decir, inclusivo y abarcativo.

Sin embargo, la situación favorable del país en esta materia no lo exime de responsabilidad política frente a los niveles de pobreza nacional existentes, y menos aún en relación a la situación de carencia en que se encuentra la población infantil.

De acuerdo a la Tabla 5 se puede apreciar que un 42,5% de niños entre cero y cinco años en el total del país (excluyendo el interior rural) está por debajo de la línea de pobreza según los estudios nacionales.

Tabla 5

*Volumen estimado de niños pobres según estudio local*

<b>Zona geográfica</b>	<b>Población (0 a 5)</b>		<b>Número</b>
	<b>Censo de 1996</b>	<b>%</b>	
Montevideo	117.414	41,3	48.492
Interior urbano	178.095	43,3	77.115
Total urbano	295.509	42,5	125.591

Fuente: CLAEH 1998 y ajustado según censo nacional.

Debe recordarse que dicho estudio sostiene la hipótesis de mayor pobreza nacional. Pero sean éstos los datos válidos u otros derivados de las bases de información utilizadas en este trabajo, como la de CEPAL, que supondría una reducción de este porcentaje a menos de la mitad<sup>9</sup>, no puede omitirse el problema de la infancia en situación de pobreza para un país de tres millones de habitantes y con una tasa de crecimiento prácticamente vegetativa.

## Segunda parte

### El Estado y la reconversión de los servicios educativos

#### Caracterización general

**C**omo hemos visto en el apartado sobre el Estado de Bienestar, las políticas educativas públicas constituyeron históricamente uno de los pilares centrales de la matriz de protección uruguaya.

Desde la década del '60 los indicadores educativos señalan una posición destacada del país en el contexto latinoamericano. El ritmo educativo ha estado signado en forma temprana tanto por la universalización en educación primaria como por los altos índices de inserción en los restantes niveles<sup>10</sup>.

A final del siglo XX el país sigue exhibiendo altos niveles educativos en la comparación internacional. En este sentido, Uruguay presenta tasas de alfabetización y de matriculación inferiores a las de los países más desarrollados, pero superiores, en general, a las del resto de América Latina (Tabla 6).

Tabla 6

#### *Indicadores educativos para países seleccionados*

<b>Países ordenados según Índice de Desarrollo Humano <sup>11</sup></b>	<b>Tasa de alfabetización de adultos</b>	<b>Tasa Bruta de matriculación <sup>12</sup> combinada</b>
Canadá	99,0	99
Bélgica	99,0	100
Japón	99,0	85
Suecia	99,0	100
Francia	99,0	92
Chile	95,2	77

Tabla 6 - Continuación

<b>Países ordenados según Índice de Desarrollo Humano <sup>11</sup></b>	<b>Tasa de alfabetización de adultos</b>	<b>Tasa Bruta de matriculación <sup>12</sup> combinada</b>
Argentina	96,5	79
Uruguay	97,5	77
Costa Rica	95,1	66
Venezuela	92,0	67
México	90,1	70
Brasil	84,0	80
Trinidad y Tobago	97,8	66
Cuba	95,9	72

Fuente: Informe de Desarrollo Humano. PNUD, 1999.

De acuerdo a la Tabla 6 se constata en primer lugar la elevada alfabetización del Uruguay en la comparación internacional. Los países de alto desarrollo humano alcanzan prácticamente una alfabetización completa (99%), mientras que Uruguay se encuentra apenas 1,5 puntos por debajo de ese nivel. Por otra parte, si se realiza la comparación al interior de América Latina se observa la posición privilegiada del país en el continente. Uruguay ocupa junto con Trinidad Tobago los primeros lugares en alfabetización, seguido de Argentina, Cuba Chile y Costa Rica, y alejado del resto de los países latinoamericanos.

El examen comparativo de la matriculación combinada del conjunto de los niveles educativos muestra un panorama similar al de la alfabetización, si bien el posicionamiento en este rubro parece no ser tan destacado. Uruguay se encuentra por debajo de los países altamente desarrollados: mientras aquellos se ubican con cifras entre 90 y 100% de matriculación (con excepción de Japón con un 85%), éste lo hace con un 77%. Mientras que en el contexto latinoamericano se sitúa entre los países de alta matriculación siendo superado por Argentina y Brasil.

Debe repararse que la tasa de matriculación estimada combina valores de inserción en los tres niveles educativos. Esta medida presenta sobre otras tasas parciales la ventaja de ofrecer una síntesis de los diversos accesos educacionales y de hacer factible la valoración de la educación en términos de proceso social. La misma estaría expresando la acumulación histórica de los subsistemas educativos considerados en su conjunto, pudiéndose hipotetizar efectos entre ellos cuando se alcanzan determinados niveles. En ese sentido, resulta de interés para el trabajo el siguiente hecho: una cifra significativa de alfabetización histórica junto con niveles altos de desarrollo de los subsistemas educativos implica contar con una estructura de partida fuertemente consolidada para una reforma de esos servicios.

A pesar del éxito relativo obtenido, cuando nos remitimos a la comparación internacional es necesario hacer importantes puntualizaciones. El sistema educativo ha soportado en los últimos años un proceso de deterioro, mos-

trando índices significativos de deserción escolar y repetición y una currícula no ajustada a las nuevas realidades sociales. Si bien el estancamiento del sistema no alteró drásticamente su posicionamiento aún favorable en la región, generó incertidumbres sobre el futuro desarrollo educativo.

### **La educación preescolar antes de la reforma educativa**

A partir de 1995 comienza a procesarse una reforma del sistema público de enseñanza como respuesta a la situación ya señalada, que ponía en peligro los niveles educativos alcanzados en décadas pasadas. A su vez esta iniciativa de reforma se hace desde el Estado, recuperando su acumulación histórica y focalizando su atención en los subsistemas primario y secundario. Esta revisión se propone corregir la discordancia representada por una cobertura extremadamente baja en educación inicial frente a los antecedentes globales positivos ya indicados en el resto de los niveles (Tabla 6). La Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP) evalúa críticamente esta asimetría y comienza a desarrollarse una reforma educativa que prioriza el crecimiento de la matrícula en educación preescolar.

“Si bien respecto al conjunto de países de América Latina, Uruguay logró tempranamente la universalización de la Educación Primaria y altos niveles de cobertura en la educación Media y Superior, los servicios preescolares muestran un menor desarrollo relativo. La tasa bruta de escolarización en el nivel de Enseñanza Preprimaria es del 48,6% en Uruguay para el año 1991, situándose por debajo de países de América Latina de relativo desarrollo educativo y de otros países europeos” (ANEP, 1995. Proyecto de presupuesto, sueldos, gastos e inversiones, 1995-1999, pág. 31).

Tabla 7

#### ***Tasa Bruta de Escolarización Enseñanza preescolar para países seleccionados 1991***

<b>País</b>	<b>Tasa</b>
España	51%
Francia	83%
Italia	86%
Reino Unido	49%
Estados Unidos	63%
México	61%
Argentina	61%
Chile	83%
Uruguay	49%

Fuente: Administración Nacional de Enseñanza Pública, (ANEP) 1995.

La lectura de la Tabla 7 indica que a comienzos de los años '90 en la generalidad de los países desarrollados existen niveles altos de educación inicial.

Al mismo tiempo países de América Latina con crecimientos educativos iguales o incluso menores que el de Uruguay, presentan cifras de cobertura preescolar ampliamente superiores. Como muestra la Tabla 7, Chile, con un desarrollo educativo global prácticamente idéntico al de Uruguay, presentaba en 1991 un 83% de cobertura preescolar frente al 49% de nuestro país. Y por ejemplo México, con indicadores globales inferiores, ostentaba también mayores guarismos.

La evaluación de la ANEP que respaldó el proceso de reforma destacaba una asociación muy fuerte entre desigualdad, pobreza y educación. Por un lado se detectaba que los Hogares más pobres tanto en términos de distribución de los ingresos como de satisfacción de las necesidades básicas, eran también aquellos donde existía mayor composición numérica de niños. Y por otro lado se visualizaba el aumento de la cobertura preescolar como una estrategia social que permitiría incorporar a los sectores más carenciados, puesto que allí donde existía menos educación e ingresos se constataba también una baja cobertura (ANEP. 1995, pág. 6)<sup>13</sup>.

Obsérvese en la Tabla 8 la relación estrecha entre distribución del ingreso y educación en el año 1993. Mientras que del decil 1 al 4 existían valores de cobertura preescolar de 35 a 62% y en el decil 5 un 70%, en los deciles 6 a 10 la cobertura alcanzaba cifras de 80% y más.

Tabla 8

***Tasa neta de escolarización de población urbana entre tres y cinco años para Montevideo según distribución por deciles de los hogares 1993***

<b>Hogares</b>	<b>Tasa neta de escolarización</b>
Decil 1	35,2%
Decil 2	45,6%
Decil 3	57,8%
Decil 4	62,1%
Decil 5	70,0%
Decil 6	80,6%
Decil 7	86,7%
Decil 8	84,8%
Decil 9	92,3%
Decil 10	93,1%
<b>Total</b>	<b>63,6%</b>

Fuente: ANEP/FAS. Encuesta continua de Hogares. Tabla reelaborada de acuerdo a ANEP, 1995. Proyecto de presupuesto, sueldos, gastos e inversiones, 1995-1999, pág. 6.

De igual modo se detecta en el período pre-reforma que los Hogares que presentan necesidades básicas insatisfechas son también los que tienen una menor cobertura preescolar (Tabla 9). A nivel nacional, mientras un 62,6% de los Hogares que tienen cubiertas sus necesidades básicas poseen cobertura preescolar, sólo una cifra cercana al 35% de los Hogares con necesidades bá-



sicas insatisfechas logra obtenerla. El análisis comparativo para la capital y el resto del país muestra que esta relación se mantiene, aunque la diferencia de cobertura entre quienes tienen sus necesidades básicas satisfechas y quienes no las tienen es mayor en Montevideo (75,4% a 40,8%) que en el Interior del país (50,5% a 32,4%).

Tabla 9

***Cobertura de educación inicial por necesidades básicas  
y área geográfica 1993***

<b>Necesidades</b>	<b>Total País urbano</b>	<b>Montevideo</b>	<b>Interior</b>
NBS	62,6%	75,4%	50,5%
NBI	34,7%	40,8%	32,4%
<b>Total</b>	<b>55,9%</b>	<b>70,1%</b>	<b>44,9%</b>

Fuente: Proyecto de presupuesto, sueldos, gastos e inversiones, 1995-1999. ANEP, 1995, pág. 31.

En igual sentido en la Tabla 10 se observa la fuerte relación entre educación del Hogar y cobertura preescolar. En Hogares en los cuales el jefe tiene un nivel educativo hasta Primaria completa o incompleta, la cobertura preescolar oscila entre 50 y 57%. Cuando el jefe de Hogar posee un nivel educativo medio (Primer Ciclo o Enseñanza Técnica), ésta se ubica entre 73 y 75%. Finalmente, allí donde el jefe de Hogar presenta Educación Media completa o niveles educativos superiores, la cobertura preescolar supera el 90%.

Tabla 10

***Asistencia de niños de cuatro y cinco años a Centros de Educación  
según nivel educativo del jefe del hogar año 1993***

<b>Nivel Educativo</b>	<b>%</b>
Primaria 1-5	57,1
Primaria completa	50,0
Secundaria 1er. Ciclo 1-2	72,7
Secundaria 1er. ciclo completo	75,0
UTU	73,0
Secundaria 2do. Ciclo	93,3
Universidad, Militar, Magisterio y Profesorado	96,2
<b>Total</b>	<b>73,9</b>

Fuente: ANEP, 1995, pág. 30.

De acuerdo a estos antecedentes, en el proyecto de ANEP de 1995 se afirmaba: "El incremento global de la educación pública preescolar fue muy débil. Este escaso desarrollo debe evaluarse en comparación a la población no aten-

didada hoy ni por la educación oficial ni por la privada. En Montevideo, del total de niños de cuatro y cinco años cuyos padres o jefes de Hogar apenas tienen educación primaria, sólo asiste aproximadamente la mitad (...). Inversamente, de los hijos de personas con educación post-secundaria sólo se autoexcluye de la formación inicial el 3,8%. Por lo tanto, se concluía la existencia de una (...) relación muy rígida entre bajos ingresos monetarios del Hogar o NBI y no asistencia a la educación preescolar. La población hoy no asistente se incorporaría fácilmente si hubiera una mayor oferta de enseñanza oficial gratuita” (Proyecto de presupuesto, sueldos, gastos e inversiones, 1995-1999, pág. 29).

El diagnóstico que se realizaba desde los organismos rectores de la Enseñanza Pública parecía indicar un nuevo posicionamiento del Estado en materia educativa. El desarrollo posterior determinaría si la matriz de protección tradicional lograba obtener un nuevo impulso que revirtiera los signos negativos localizados en distintas partes del sistema educativo. El análisis a realizarse aquí en relación al desarrollo de la educación inicial representa una evaluación parcial de los avances obtenidos en este nivel.

#### **Objetivos de la reforma educativa vinculados a la educación inicial**

El proceso de reforma en la educación que comienza a implementarse en 1995 comprende al conjunto del sistema educativo. Eso significa, por un lado, que los cambios previstos abarcan a cada uno de los subsistemas que lo integran, y por otro, que los objetivos que se definen son de carácter global, si bien sus implementaciones son obviamente diferenciales.

En el capítulo de definición de los objetivos de la reforma se señala un conjunto de trece “situaciones a encarar” en relación a cada subsistema educativo. Vale la pena evocar las dos primeras, que corresponden a educación inicial: “(a) cinco de cada diez niños entre tres y cinco años promedialmente asisten a un establecimiento de Educación Inicial. La relación en niños de familias de menores ingresos es tres de cada diez, mientras aumenta a ocho de cada diez en los Hogares de más altos ingresos; (b) 26 mil niños entre tres y cinco años que viven en Hogares NBI no acceden a servicios de Educación Inicial” (ANEP, 1995. Proyecto de presupuesto, sueldos, gastos e inversiones, 1995-1999, pág. 11).

Se debe indicar que, en relación a las situaciones que son objeto de revisión, la ANEP definió cuatro objetivos centrales como “ejes articuladores de la reforma educativa”. Ellos eran: “(a) la consolidación de la equidad social; (b) la dignificación de la formación y la función docente; (c) el mejoramiento de la calidad educativa y en apoyo a estos tres objetivos; (d) el fortalecimiento institucional” (ANEP, 1995. Proyecto de presupuesto, sueldos, gastos e inversiones, 1995-1999, pág. 17).

La documentación disponible señala que estos objetivos eran pensados en forma integrada, previéndose la combinación de sus potencialidades diferenciales. Importa destacar además que la ANEP visualiza las posibilidades de la reforma en educación inicial a partir de las acumulaciones ya existentes en el sistema educativo.

“A vía de ejemplo, los programas de expansión de la Educación Inicial que se presentan, acompañados de una propuesta de racionalización en la distribución de los cargos docentes de Educación Urbana Común, Educación Rural y Educación de Adultos, que permita extender el servicio a través fundamentalmente de una mejor utilización de los recursos humanos y financieros ya existentes en ANEP” (ANEP, 1995, Proyecto de presupuesto, sueldos, gastos e inversiones, 1995-1999, pág. 15).

Cabe destacar que el sistema educativo poseía antes de la reforma una estructura de base favorable para introducir los cambios previstos en educación inicial. Por esta razón, para este nivel educativo, la definición de metas en relación a los cuatro grandes objetivos se realiza únicamente para el primero de ellos: la consolidación de la equidad social. Los objetivos respecto al personal docente, la calidad educativa y la gestión institucional están entroncados al conjunto del sistema educativo y representan en realidad un insumo para la expansión de la cobertura preescolar.

Corresponde ahora enumerar las metas concretas expuestas por la ANEP para cumplir con el objetivo de la equidad social. Las mismas se plantean de la siguiente manera, a saber: “ampliar al 95% la atención de los niños de cinco años en todo el país. Ampliar al 93% la atención de los niños de cuatro años en Montevideo. Ampliar al 67% la atención de los niños de cuatro años en el Interior urbano. Ampliar la atención horaria al 64% de niños carenciados (NBI) de cinco años en todo el país. Ampliar la atención horaria al 67% de niños carenciados (NBI) de cuatro años en todo el país. Cubrir el 95% de la población entre seis y once años asistente a escuelas urbanas de Montevideo y en el Interior Urbano, tanto en Hogares con NBS como NBI” (ANEP, Proyecto de presupuesto, sueldos, gastos e inversiones, 1995-1999, pág. 18).

El objetivo de la equidad social adquiere un especial énfasis en educación inicial porque actúa como un *modus operandi* de discriminación positiva hacia los sectores con rezago histórico, esto es, como una forma de igualación y a la vez una estrategia modificadora de las situaciones globales de carencia crítica. Además, este objetivo, atendiendo especialmente el área de educación inicial, estuvo respaldado en un diagnóstico que reconoce los cambios sociales producidos en las últimas décadas en términos de incremento de la tasa de actividad de la mujer, así como del número significativo de Hogares con jefatura femenina y del papel de la esfera pública en el proceso de socialización (ANEP, 1995).

Debe destacarse que en una época en que se clama por la reducción del Estado pretendiéndose librar las posibilidades de bienestar social a la competencia del mercado, éste comienza un proceso de reacomodamiento que supone en algún sentido mayor presencia pública, en este caso en el campo de la educación. Esta nueva estrategia de profundización de los servicios educativos introduce al Estado en una situación de semi-competencia con la esfera privada.

### El crecimiento de la matrícula pública a nivel preescolar

El análisis de la dinámica de la matrícula y cobertura preescolar pública en los últimos años representa una forma de aquilatar el peso que tiene el Estado en la atención educativa, así como el éxito en revertir las desventajas relativas de los sectores de contexto social desfavorable.

En la Tabla 11 se visualiza este crecimiento de la población preescolar en su volumen global. En todo el país y en cada región, para el período 1995-1999 existe un aumento sostenido en el número de niños que reciben educación inicial en la órbita pública. En estos años en Montevideo se pasa de 15.574 a 24.801 niños, en el Interior de 29.232 a 53.195, y en el total del país de 44.806 a prácticamente 78.000.

Tabla 11

#### *Volumen de población preescolar en educación pública total y por regiones 1995-1999*

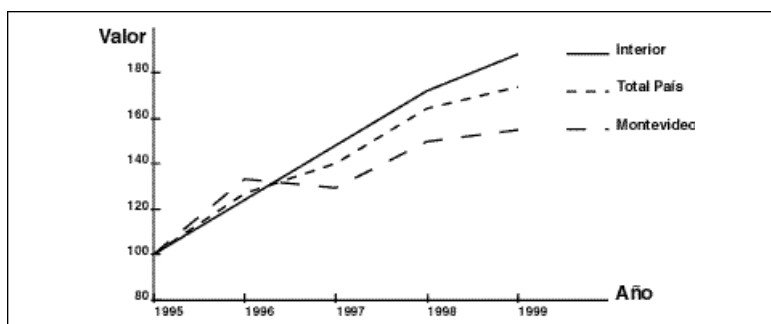
<b>Año</b>	<b>Montevideo</b>	<b>Interior urbano</b>	<b>Total País</b>
1995	15.574	29.232	44.806
1996	20.540	35.925	56.465
1997	20.465	42.664	63.129
1998	23.878	49.708	73.586
1999	24.801	53.195	77.996

Fuente: datos suministrados por la Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP.

Evidentemente, este crecimiento se encuentra asociado al proceso de reforma educativa reseñado. En todo el país más de treinta y tres mil niños fueron incorporados a la educación inicial en un período de cinco años. El sistema público logró captar entonces un volumen significativo de población en edades tempranas. Para el conjunto del período 1995-1999 ha existido un 74% de crecimiento en el volumen de la matrícula de preescolares y esta capacidad de captación se relaciona con una matriz educativa preexistente que amplió sus posibilidades de cobertura.

Gráfico 1

#### *Crecimiento total y por regiones de la matrícula preescolar pública*



Fuente: Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP.

En concordancia con lo dicho anteriormente, la evolución de la cobertura pública en educación inicial muestra un crecimiento sostenido para todo el país y regionalmente, de acuerdo a la meta de universalización. Al examinar la Tabla 12 se constata un aumento significativo de la cobertura global cercano a los treinta puntos porcentuales, pasando de un 46,5% a un 75,6% de cobertura. En la actualidad, tres de cada cuatro niños entre tres y cinco años inician su educación institucionalizada en la enseñanza pública.

Tabla 12

**Cobertura preescolar en educación pública total y por regiones (1995-1999)**

<b>Año</b>	<b>Montevideo</b>	<b>Interior urbano</b>	<b>Total País</b>
1995	41,2%	49,9%	46,5%
1996	50,2%	56,9%	54,3%
1997	51,7%	68,9%	62,2%
1998	60,4%	81,3%	73,1%
1999	62,3%	84,2%	75,6%

Fuente: datos suministrados por la Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP.

Al discriminar por área geográfica se observa una mayor penetración del Estado en el interior urbano. Si antes la diferencia era de casi nueve puntos porcentuales en relación a la capital, actualmente es de veintidós. Mientras que en Montevideo se pasó de un 41,2 a un 62,3% de cobertura global, en el interior urbano hubo un pasaje de un 49,9 a 84,2%.

En la estimación de la cobertura preescolar se debe considerar que se toman niños de tres a cinco años. La educación pública ya había incorporado a los niños de cinco años antes del proceso de reforma educativa. En estos años la inclusión masiva de preescolares se ha concentrado fundamentalmente en los niños de cuatro años y la presencia de niños de tres años es aún poco significativa.

Si se considera solamente a los niños de cuatro y cinco años tomando educación pública y privada, la cobertura pasó en los mismos años de 69,8 a 95,4%. En suma, prácticamente se universalizó la educación inicial para niños de cuatro y cinco años en el Uruguay<sup>14</sup>. La cobertura en 1999, que había tenido una mínima diferencia inicial cinco años antes, es prácticamente la misma en Montevideo y en el Interior (Tabla 13).

Tabla 13

**Cobertura niños de cuatro y cinco años en el sistema educativo (público y privado) total y por regiones (1995-1999)**

<b>Año</b>	<b>Montevideo</b>	<b>Interior urbano</b>	<b>Total País</b>
1995	75,8%	65,9%	69,8%
1999	95,1%	95,5%	95,4%

Fuente: datos suministrados por la Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP.

El análisis de la evolución de la cobertura preescolar en Montevideo, atendiendo a un conjunto de variables socioeconómicas y educativas, señala que los sectores menos favorecidos han tendido a mejorar su situación. De todos modos debe destacarse que esta información registra conjuntamente la educación preescolar en los ámbitos público y privado, por lo que los cambios producidos pueden considerarse sólo parcialmente como un efecto de los procesos de reforma generados desde el Estado.

Los indicadores de desigualdad estructural -distribución del ingreso, necesidades básicas insatisfechas, línea de pobreza, integración social y clima educativo del Hogar- muestran globalmente una tendencia de mejoramiento en la cobertura de los grupos más desfavorecidos. Esto podría estar indicando que la reforma ha impactado positivamente en dichos sectores de la población.

En primer lugar, es efectivamente cierto que la cobertura preescolar aumenta en función de la distribución del ingreso. En todos los años se verifica el crecimiento de la cobertura preescolar a medida que se avanza en los deciles de distribución del ingreso. Ahora bien, entre 1991 y 1997 los niños provenientes de Hogares de menores ingresos mejoraron su nivel de cobertura (quintiles 1 y 2)<sup>15</sup>. Si bien de manera oscilante el primer quintil mejoró en cerca de un 4% su participación en la educación inicial, con un movimiento menos errático el segundo quintil aumentó el contingente de niños con cobertura preescolar, pasando en esos mismos años de 58.8% a 66.3%. A pesar de su comportamiento irregular los restantes quintiles (3 a 5) mantienen el nivel de cobertura preescolar. Adviértase que la diferencia entre los quintiles extremos no ha variado entre 1991 y 1997, visto que el quintil que concentra los mayores ingresos sigue duplicando su tasa de escolarización en relación al de menores ingresos (Tabla 14).

Tabla 14

*Evolución de la tasa neta de escolarización según quintiles de ingreso*

Año	Quintiles de ingreso					Índice (Q5/Q1)
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	
1991	43,3	58,8	75,7	86,9	86,1	2,0
1992	35,6	58,1	66,1	77,2	84,8	2,4
1993	39,1	59,9	75,5	85,8	92,6	2,4
1994	42,9	61,6	71,7	83,2	88,2	2,1
1995	38,3	s/d	s/d	s/d	83,6	2,2
1997	47,2	66,3	73,7	84,5	87,4	1,9

Fuente: según datos del Programa de Fortalecimiento de las Areas Sociales (FAS).

La Tabla 15 muestra la evolución de la escolarización de acuerdo al grado de satisfacción de necesidades básicas. A pesar de las oscilaciones, los sectores que tienen cubiertas estas necesidades mantienen una cobertura preescolar entre un 66% y un 70% de 1991a 1997 (con excepción del año 1992, en que es algo inferior). En cambio, aquellos con necesidades básicas insatisfechas mejo-

ran sustancialmente la cobertura en preescolares. Si bien existe un descenso en 1995<sup>16</sup>, la tendencia de aquellos que no logran cubrir sus necesidades básicas evidencia un comportamiento evolutivo de preescolarización, logrando pasar de un 30,8% en 1991 a un 40,4% en 1997. Se observa simultáneamente una tendencia descendente (si bien las diferencias siguen existiendo) entre quienes cubren sus necesidades básicas y quienes no logran hacerlo. La razón entre quienes cubren y no sus necesidades pasa de 2,3 a 1,7 en el período.

Tabla 15

*Evolución de la tasa neta de escolarización según necesidades básicas* <sup>17</sup>

<b>Cobertura de necesidades básicas</b>			
<b>Año</b>	<b>NBI</b>	<b>NBS</b>	<b>Indice (NBS/NBI)</b>
1991	30,8	70,1	2,3
1992	29,6	63,3	2,1
1993	35,7	68,6	1,9
1994	38,9	68,1	1,8
1995	35,0	66,5	1,9
1997	40,4	69,1	1,7

Fuente: según datos del Programa de Fortalecimiento de las Areas Sociales (FAS).

En la Tabla 16 se registra la evolución de la escolarización en relación a la línea de pobreza<sup>18</sup>. Los sectores no pobres mantienen su tasa de escolarización entre 1991 y 1997. Se advierte una constante penetración de estos grupos en la cobertura preescolar (más del 75%), con excepción del año 1992 en que hay un crecimiento momentáneo importante. Al mismo tiempo los estratos pobres han mostrado variaciones en su tasa de escolarización, detectándose en el último año de la serie la inserción más elevada, con prácticamente un 50% de cobertura. A pesar de los cambios producidos en el período de referencia, la relación entre las tasas de escolarización de acuerdo a la línea de pobreza prácticamente no se ha modificado (1,7 en 1991 y 1,6 en 1997).

Tabla 16

*Evolución de la tasa neta de escolarización según línea de pobreza*

<b>Línea de pobreza</b>			
<b>Año</b>	<b>No pobre</b>	<b>Pobre</b>	<b>Indice (No pobre/Pobre)</b>
1991	77,6	44,4	1,7
1992	84,7	32,3	2,6
1993	78,4	40,2	2,0
1994	74,9	43,1	1,7
1995	77,5	40,8	1,9
1997	77,9	49,9	1,6

Fuente: según datos del Programa de Fortalecimiento de las Areas Sociales (FAS).

En la Tabla 17 se examina la relación entre una tipología de integración social ya ensayada en estudios empíricos y la escolarización. Esta tipología es construida a partir de la combinación entre las categorías de necesidades básicas y línea de pobreza (véase Cuadro 1).

Cuadro 1

**Tipología de pobreza**

**Necesidades Básicas**

<b>Línea de pobreza</b>	<b>Necesidades Básicas</b>	
	<b>NBS</b>	<b>NBI</b>
No Pobre	Integrado	Inercial
Pobre	Reciente	Crónico

Fuente: Pobreza y necesidades básicas en el Uruguay: indicadores y resultados preliminares. CEPAL. 1996

La Tabla 17 ofrece la siguiente información: a) los sectores integrados mantienen una cobertura preescolar alta, próxima al 80%; b) los estratos empobrecidos recientemente, a pesar de un descenso en años intermedios, muestran en 1997 una cobertura de 56%, similar a la de 1991; c) los grupos de pobreza inercial han sufrido fuertes cambios y en el último año registrado de 1994 mejoran su nivel de cobertura; y d) los sectores en situación crónica son los que tienen una tendencia más favorable, aumentando en más de diez puntos porcentuales su cobertura al pasar de un 28,5 a un 39,2% de escolarización.

La razón entre los sectores extremos de la integración social (integrados y crónicos) muestra una importante modificación. En ese sentido, se constata un descenso continuo en la relación entre dichos estratos: si en 1991 la relación entre la cobertura preescolar de los grupos "integrados" respecto a aquellos que estaban en "situación crónica" era de 2,8 en 1997 se reduce a 2,0.

Tabla 17

**Evolución de la tasa neta de escolarización según tipo de pobreza (1991-1997)**

**Tipo de pobreza**

<b>Año</b>	<b>Tipo de pobreza</b>				<b>Índice (Integrado/ Crónico)</b>
	<b>Integrado</b>	<b>Reciente</b>	<b>Inercial</b>	<b>Crónico</b>	
1991	79,2	56,6	51,4	28,5	2,8
1992	88,0	39,1	28,6	23,6	3,7
1993	79,0	44,6	s/d	32,2	2,5
1994	76,1	48,3	55,8	34,3	2,2
1997	78,6	56,0	s/d	39,2	2,0

Fuente: según datos del Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales (FAS).

La tasa de escolarización también es sensible a lo que se ha definido como clima educativo del Hogar<sup>19</sup>. La Tabla 18 muestra cómo la educación del Hogar incide en el nivel de cobertura preescolar. No obstante, también se



constata que las diferencias se manifiestan cuando la media educativa del Hogar supera los nueve años. Poco más de la mitad de los niños de Hogares de bajo y medio nivel educativo disponen de cobertura preescolar en 1997, mientras que más de tres de cada cuatro niños pertenecientes a Hogares de elevada educación asisten a educación inicial.

Se registra que los niños de Hogares de menor educación mejoran su cobertura preescolar, pasando de un 51% a un 56%, y de un 51% a un 57,7% los que ubican en el tramo educativo intermedio para el período 1991-1997. Al mismo tiempo, aquellos menores pertenecientes a Hogares más educados muestran una tendencia involutiva en la cobertura preescolar, de 82 a 75,5 en el mismo período. Estos dos comportamientos contrarios tienen como resultado una aproximación de las coberturas en educación inicial de los Hogares con diferentes climas educativos. El índice que mide la distancia bajó de 1,6 en 1991 a 1,3 en 1997.

Tabla 18

*Evolución de la tasa neta de escolarización según clima educativo del hogar (1991-1997)*

Año	Clima educativo del hogar				
	- de 6 años	6 a 9 años	+ de 9 años	Índice 1 (+ de 9/- de 6)	Índice 2 (+ de 9/6 a 9)
1991	51,0	51,0	82,0	1,6	1,6
1992	51,5	42,8	81,5	1,6	1,9
1993	54,5	50,2	78,5	1,4	1,6
1994	53,9	54,3	79,8	1,5	1,5
1995	49,2	51,2	75,6	1,5	1,5
1997	56,0	57,7	75,5	1,3	1,3

Fuente: según datos del Programa de Fortalecimiento de las Areas Sociales (FAS).

El análisis de la cobertura preescolar en Montevideo en relación a un conjunto de variables socioeconómicas y educativas permite realizar algunas consideraciones primarias:

- a) los sectores menos favorecidos tienden a mejorar el grado de cobertura preescolar. Así, los dos quintiles de menor ingreso, los sectores con necesidades básicas insatisfechas, los más empobrecidos (en 1997), aquellos en situación crítica en términos de integración social, y los menos educados, aumentaron su escolarización inicial en el período 1991-1997;
- b) los índices que miden la relación entre coberturas de estratos extremos muestran una tendencia de disminución en las distancias, ya que se registra un descenso mayoritario de las disimetrías (por necesidades básicas insatisfechas, por tipo de pobreza y por clima educativo del Hogar) y una estabilidad en la desigualdad de cobertura según distribución del ingreso y línea de pobreza<sup>20</sup>;

c) los grupos privilegiados mantienen sus grados de cobertura históricamente altos, y si bien las disimetrías entre sectores siguen existiendo, las distancias entre ellos están tendiendo a disminuir. Las diferencias mayores se observan en términos de la variable 'integración social'. Aquellos que se sitúan en el polo de la inclusión social y económica se introducen en el sistema educativo, en 1997, doblemente que aquellos ubicados en el extremo de la exclusión social. Sin embargo debe reconocerse que si se observa el índice de integración social, en los núcleos sociales más resistentes se ha producido en los últimos años una reducción significativa entre sus polos extremos. Por otra parte, las diferencias menores se constatan en la variable 'capital educativo del Hogar'.

### **Los impactos en la distribución de la matrícula pública en Montevideo**

Hasta aquí se han examinado desde mediados de la década del '90 el crecimiento de la matrícula en educación inicial y la evolución de la cobertura preescolar pública. Resta saber cuáles son los impactos de este proceso en la distribución de la matrícula pública. Dicho de otro modo: ¿se han cumplido las metas de discriminación positiva? Esta inquietud puede tener una respuesta parcial a partir del examen realizado anteriormente, debido a que los datos estadísticos analizados hasta el momento incluían conjuntamente a la población preescolar matriculada en las esferas pública y privada.

Corresponde entonces examinar los impactos específicos al interior del sistema de educación inicial público. Interesa analizar si el proceso de crecimiento global de la matrícula afectó la distribución de los diferentes sectores de la población enmarcados en dicho sistema.

En primer lugar, en la Tabla 19 se constata que los sectores con menor participación en la distribución del ingreso (quintiles 1 y 2) muestran un descenso entre 1991 y 1993, recuperándose entre 1994 y 1997. Esta mejora permite que el primer quintil de ingresos obtenga su mayor participación en el último año de la serie, ocupando casi un 49% de toda la matrícula. No sucede lo mismo con el segundo quintil visto que la recuperación de los últimos años no le es suficiente para alcanzar los niveles de cobertura que exhibía al inicio del período (27,9% en 1991 y 23,7% en 1997).

Los quintiles 3 y 4 registran una trayectoria similar puesto que aumentan en años intermedios y descienden posteriormente (en 1997 el tercero y en 1994 el cuarto). Los valores para 1997 muestran para estos quintiles una situación un poco más favorable a la del inicio, pero perdiendo privilegios obtenidos en la mitad del período. El quintil más favorecido en la distribución del ingreso presenta una trayectoria similar a la de los dos anteriores: aumenta en años intermedios y disminuye al final del período. No obstante, la diferencia consiste en representar en 1997 una proporción menor respecto a 1991.

Tabla 19

***Evolución de la distribución de la matrícula pública en educación preescolar según distribución del ingreso (1991-1997)***

	Categoría	Año				
		1991	1992	1993	1994	1997
<b>Quintiles De Ingreso</b>	Quintil 1	46,7	43,7	36,2	43,6	48,8
	Quintil 2	27,9	24,8	20,3	23,6	23,7
	Quintil 3	11,5	15,4	18,3	19,2	13,6
	Quintil 4	10,0	11,6	15,7	9,2	10,3
	Quintil 5	4,4	4,6	9,8	4,4	3,6
	<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: según datos del Programa de Fortalecimiento de las Areas Sociales (FAS).

Teniendo en cuenta el proceso de expansión de la matrícula de los últimos años es posible afirmar que los sectores de menor participación en el ingreso han obtenido resultados favorables. Esta tendencia se hace evidente para el primer quintil que aumentó en más de un 5% su participación, entre 1994 y 1997, en este nivel educativo. Mientras tanto, los quintiles intermedios y de mayor ingreso presentan una pérdida en la distribución global de la matrícula. En suma, de 1994 a 1997 los dos primeros quintiles pasaron de representar el 67,2 al 72,5% de la matrícula, en tanto que los tres quintiles de mayor ingreso descendieron de un 32,8 a un 27,5% de la matrícula. Existe entonces una transferencia de más de cinco puntos porcentuales de la matrícula desde los sectores más favorecidos a los desfavorecidos en los primeros años de la reforma educativa.

El examen de los cambios producidos en la distribución de la matrícula es insuficiente si no se repara en los tamaños poblacionales de los sectores con diferente concentración del ingreso. Eso significa que la magnitud de los cambios intersectoriales sólo puede ser completada considerando los volúmenes subpoblacionales, puesto que las modificaciones porcentuales tienen efectos disímiles según cuál sea el punto de partida. Además, considerando que desde 1995 se verifica un crecimiento sustantivo de la matrícula pública en educación inicial, es altamente significativo medir la contribución diferencial de los sectores socioeconómicos al aumento global<sup>21</sup>.

Tabla 20

***Evolución del volumen de la población preescolar en educación pública por quintiles (1995-1999)***

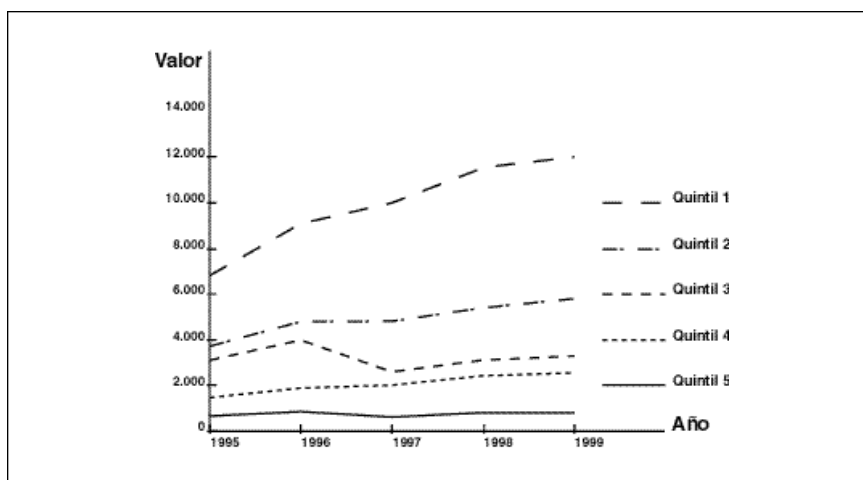
	Categoría	Año					Diferencia(e/a)
		1995(a)	1996(b)	1997(c)	1998(d)	1999(e)	
<b>Quintiles De Ingreso</b>	Quintil 1	6.790	8.955	9.987	11.653	12.103	5.313
	Quintil 2	3.676	4.847	4.850	5.659	5.878	2.202
	Quintil 3	2.990	3.944	2.783	3.247	3.373	383
	Quintil 4	1.433	1.890	2.108	2.459	2.554	1.121
	Quintil 5	685	904	737	860	893	208

Fuente: según datos del Programa de Fortalecimiento de las Areas Sociales (FAS) y Administración Nacional de Enseñanza Pública.

La Tabla 20 ilustra el incremento de la población preescolar por quintiles. Resulta evidente que los sectores de la población que mayoritariamente se incorporaron a la educación inicial pública pertenecen a los sectores de menor ingreso. Más de 5000 niños pertenecientes al primer quintil y más de dos mil niños pertenecientes al segundo quintil se incorporaron a la escuela pública para recibir atención preescolar en los años que se analizan, mientras que el aumento de población perteneciente a los tres restantes quintiles no llega a ser de dos mil niños.

Gráfico 2

***Crecimiento total de la matrícula preescolar pública por quintiles Montevideo (1995-1999)***



Fuente: según datos del Programa de Fortalecimiento de las Areas Sociales (FAS) y Administración Nacional de Enseñanza Pública.

En síntesis, del análisis discriminado del crecimiento de la matrícula en los últimos años se desprende que el contingente mayoritario de los menores que ingresaron a educación pública preescolar en Montevideo proviene de los sectores que concentran la menor proporción del ingreso total. Cabe subrayar que la incorporación masiva de este sector de población modifica la distribución de la matrícula disminuyendo la brecha entre los grupos extremos de ingresos.

En líneas generales, como un balance de esta cuestión, es posible afirmar que los cambios producidos por la reforma revelan un crecimiento global de la matrícula en educación inicial desde 1995, y a la vez se tendió a universalizar el servicio de educación inicial en la población de cuatro y cinco años. El aumento registrado ha significado también un crecimiento importante de la cobertura preescolar pública para todo el país (tres a cinco años), de modo tal que tres de cada cuatro niños en estas edades reciben educación preescolar desde la órbita estatal, con un peso mayor de cobertura del Estado en el Interior que en Montevideo.

Al mismo tiempo se observa una participación mayor de los sectores menos favorecidos de la sociedad. Los indicadores que miden desigualdad estructural o de oportunidades señalan una tendencia positiva hacia los grupos socioeconómicamente bajos, en términos de un incremento de su participación en la cobertura preescolar. Por otro lado, también es cierto que los estratos más favorecidos mantuvieron su grado de cobertura en la generalidad de los indicadores medidos.

La tipología de integración social ensayada es la que mejor explica las distancias de escolarización inicial. La combinatoria de necesidades básicas cubiertas y superación de la línea de pobreza tiene un impacto directo sobre las posibilidades de cumplir con la educación temprana de los niños. Por el contrario, Hogares debajo de la línea de pobreza y con necesidades básicas insatisfechas siguen siendo los menos beneficiados, si bien han mejorado su inserción educacional. Se registra también un descenso continuo en las asimetrías generadas por la variable educativa: los grupos menos educados comienzan a acceder a la cobertura preescolar disminuyendo así su distancia respecto a los más educados.

Las modificaciones de la segunda mitad de la década del '90 son indicativas de que la intervención pública logró incidir en la ampliación de la cobertura preescolar en los estratos pobres de la sociedad. Esta intervención se hizo utilizando y renovando la capacidad institucional existente, así como también aprovechando la orientación tradicional del sistema. Esto significa que una matriz educativa universalista se logró adaptar a los nuevos tiempos, consiguiendo focalizar y por ende favorecer la inclusión de sectores infantiles que aparecían excluidos de la educación inicial. Este tipo de alternativa de política pública deja en evidencia la falsa dicotomía entre universalización y focalización, que han sido ampliamente consideradas como excluyentes o contradictorias. En este sentido, la ampliación de los servicios estatales de educación inicial parece haber tenido efectos positivos en la reducción de las distancias sociales pese a no eliminarlas.

De cualquier manera, la presencia del Estado en este campo rompe la barrera representada por los déficit educativos, pero cabe suponer que aún encuentra resistencias allí donde conviven escasos recursos monetarios y falta de cobertura de alguna necesidad básica.

El análisis del caso uruguayo deja en evidencia cómo juegan los factores domésticos en la implementación tanto de ésta como de otras reformas sociales. De esta manera se descartan las opciones genéricas y homogeneizantes que advierten sobre el potencial beneficio del retiro del Estado del conjunto de áreas donde clásicamente intervino sin tomar en cuenta los rendimientos obtenidos en las mismas. Si se atiende el campo de la educación de una manera contextualizada, todo parece indicar que los cambios se procesarán de acuerdo a las acumulaciones nacionales en dicha arena de *policies* y allí donde existió un Estado históricamente incidente y con buenos resultados en esa materia se torna imposible descartar su presencia en estos procesos de revisión.

## El polo social de protección a la infancia

### Caracterización nacional

El estudio de las instituciones involucradas en la atención a la infancia en situación de carencias críticas muestra una considerable variabilidad. Una primera aproximación permite identificar la presencia de poco más de cuatrocientas instituciones, distribuidas un 35,7% en la capital y un 64,3% en el resto del país (Tabla 21).

El análisis global indica que poco más de la tercera parte de las instituciones adopta la modalidad de CAIF (iniciativa de carácter mixto), y prácticamente un 60% es de tipo filantrópico. En el último caso es la sociedad civil la que en principio lleva adelante el servicio respectivo. Existe otro conjunto de instituciones con características diferentes que ha sido excluido del estudio debido a su baja frecuencia: la categoría “otros” de la Tabla 21, que representa un 6,7% a nivel nacional. Se trata tanto de iniciativas mixtas entre los municipios y la sociedad civil y/o de instituciones que realizan ayudas puntuales ante situaciones de emergencia social que involucran a la infancia.

La discriminación de estos tipos institucionales según área geográfica señala que las iniciativas mixtas tienen comparativamente una mayor presencia en el interior (región nacional que excluye la capital del país), casi un 45%, mientras que las instituciones filantrópicas son mayoritarias en Montevideo, con un 73,6%. Esta distribución geográfica de los centros podría estar indicando una dependencia mayor de la esfera pública en el interior, y a la vez la existencia de sujetos extra-estatales más consolidados en la capital.

Tabla 21

### *Tipos de institución según área geográfica*

Institución	Área geográfica		Total
	Montevideo	Interior	
CAIF	22 (15,3)	116 (44,8)	138 (34,2)
Filantrópico	106 (73,6)	132 (51,0)	238 (59,1)
Otros	1 (0,7)	2 (0,8)	3 (0,7)
<b>Total</b>	<b>144</b> <b>(35,7)</b>	<b>259</b> <b>(64,3)</b>	<b>259</b> <b>(100,0)</b>

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

La Tabla 22 permite estudiar el tipo de prestaciones por área geográfica para trescientos cuarenta y nueve casos<sup>22</sup>. En primer lugar, una amplia mayoría, el 54,4% de los centros, ofrece servicios de guardería o integral, y más del 40% brinda ayudas exclusivamente en alimentación o educación (22,1 y 20,1% respectivamente). Si exis-

te una superioridad de los servicios de guardería o integrales, esto es más exacto en el Interior del país donde priman en un 62% frente a un 42% en la capital. Mientras que las prestaciones de alimentación son similares en Montevideo e Interior (poco más del 22%), los servicios educativos en la capital duplican relativamente a los del resto del país. Si prácticamente un 30% de los centros de Montevideo brinda un servicio educativo con exclusividad, en el Interior lo hace poco más de un 14%.

Si además se considera que los servicios integrales se caracterizan por ofrecer al menos atención alimentaria y educativa, pueden realizarse nuevas estimaciones. Adicionando los servicios integrales a los de alimentación, se obtiene que prácticamente un 76,5% de los centros incluye en sus servicios atención alimentaria y esto se discrimina territorialmente (Montevideo: 65%; Interior: 83,5%).

Puede realizarse un análisis similar al anterior si se consideran conjuntamente los servicios integrales y educativos, recordando que los primeros incluyen a los del segundo tipo. Un 74,5% de los centros del país presta apoyos educativos. No obstante, existe una cierta diferencia que surge del análisis por grandes áreas: en Montevideo un 81,8% de los centros incluye servicios educativos, contra un 76,3% de los del Interior.

De estas estimaciones surge que los servicios en Montevideo incluyen “más educación” mientras que en el Interior brindan “más alimentación”. Esto indica que las potencialidades de desarrollo que vayan más allá de la propuesta alimentaria (y por ende de la satisfacción de carencias más complejas) son más factibles en la capital, es decir, allí donde se constata una mayor expansión de las estructuras sociales y económicas.

Servicios exclusivamente “extra-alimentarios” o “extra-educativos” son poco frecuentes (3,4%), y refieren a centros que ofrecen prestaciones a poblaciones con problemáticas específicas más allá de la nutrición y de la enseñanza. Su escasa representación los excluye de un análisis más preciso.

Tabla 22

*Tipo de servicio por región*

Tipo de Servicio	Región		Total
	Montevideo	Interior	
Guardería/integral	55 (42,0)	135 (61,9)	190 (54,4)
Alimentación	30 (22,9)	47 (21,6)	77 (22,1)
Educación	39 (29,8)	31 (14,2)	70 (20,1)
Otros	7 (5,3)	5 (2,3)	12 (3,4)
<b>Total</b>	<b>131</b> <b>(100)</b>	<b>218</b> <b>(100)</b>	<b>349</b> <b>(100)</b>

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

La Tabla 23 presenta el número de niños (bajo y alto con punto de corte en la mediana, es decir setenta niños) discriminado por área geográfica. Si bien las diferencias no son altamente significativas, en el Interior tienden a predominar los grupos con cifras de hasta setenta niños (62,6%), mientras que en Montevideo la situación es más equilibrada. En la capital se verifica la presencia de centros con mayor número de niños, debido seguramente a una superior acumulación histórica de condiciones locativas o a mayores disponibilidades de recursos humanos y estructurales.

Tabla 23

*Cantidad de niños por región*

Número de niños	Región		Total
	Montevideo	Interior	
Bajo	53 (53,5)	102 (62,6)	155 (59,2)
Alto	46 (46,5)	61 (37,4)	107 (40,8)
<b>Total</b>	<b>99</b> <b>(100)</b>	<b>163</b> <b>(100)</b>	<b>262</b> <b>(100)</b>

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: CIESU.  
Número de niños (bajo: hasta setenta niños; alto: más de setenta niños).

El análisis de cobertura preescolar por región (Tabla 24) no indica diferencias significativas. Tanto en Montevideo como en el Interior del país los porcentajes de centros que incluyen atención de preescolares son próximos al 95%, cifra observada a nivel nacional. De todas formas, en el Interior existe una leve diferencia a favor de centros que atienden preescolares.

Tabla 24

*Cobertura preescolar por región*

Cobertura preescolar	Región		Total
	Montevideo	Interior	
Incluye	36 (92,3)	115 (96,6)	151 (95,6)
No incluye	3 (7,7)	4 (3,4)	7 (4,4)
<b>Total</b>	<b>39</b> <b>(100)</b>	<b>119</b> <b>(100)</b>	<b>158</b> <b>(100)</b>

Preescolares (Población de cero a cinco años).  
Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: CIESU.

El análisis global de la participación de voluntarios muestra una estructura similar entre Montevideo e Interior. De todos modos se observa un involucramiento levemente superior de voluntarios en la capital. Mientras cerca del



60% de los centros de la capital tiene participación alta, poco más del 40% de los centros del Interior está en la misma situación (Tabla 25).

Tabla 25

*Presencia de voluntarios por región*

Presencia de voluntarios*	Región		Total
	Montevideo	Interior	
Baja	19 (41,3)	40 (57,1)	59 (50,9)
Alta	27 (58,7)	30 (42,9)	57 (49,1)
<b>Total</b>	<b>46</b> <b>(100)</b>	<b>70</b> <b>(100)</b>	<b>116</b> <b>(100)</b>

Fuente: ICD. Codificación: (CIESU).

\*Presencia de voluntarios (baja: uno a diez; alta: más de diez)<sup>23</sup>

El examen de la Tabla 26 expresa en primer lugar que las instituciones pioneras datan del siglo anterior. El primer período, de 1830 a 1904, caracterizado por la construcción del Estado Nación, registra la creación de las primeras instituciones de esta naturaleza. El momento posterior de formación del Estado de Bienestar, 1905-1930, presenta todavía una cifra poco significativa, sólo un 4% de estas organizaciones. El tercer período, relativo a la consolidación de este tipo de Estado de protección muestra un aumento significativo, fundándose un 8% de las instituciones existentes hasta el presente. Las siguientes fases históricas continúan expresando un crecimiento progresivo, aunque lento, visto que en el período de crisis del modelo de desarrollo de corte proteccionista, 1961-1973, surgen un 12% de los centros; y en el período autoritario, de repliegue de la sociedad civil, 1974-1985, un 16%. Evidentemente, el hecho más significativo está constituido por la explosión institucional que se produce en el período post-dictatorial. Prácticamente el 60% de las organizaciones existentes en el país orientadas al trabajo con infancia fueron fundadas en la última década y media. Y discriminado por área geográfica, entre 1986 y 1998, se crearon la mitad de los centros existentes en Montevideo y prácticamente las dos terceras partes de aquellos situados en el Interior del país.

Tabla 26

*Período de fundación de las instituciones según región*

Período de fundación	Región		Sub-total	Región		Total
	Montevideo	Interior		Montevideo	Interior	
1830-1904	2 (2,0)	-----	2 (0,9)	(100,0)	-----	(100,0)
1905-1930	5 (5,0)	4 (3,0)	9 (3,9)	(55,6)	(44,4)	(100,0)
1931-1960	14 (13,9)	5 (3,8)	19 (8,2)	(73,7)	(26,3)	(100,0)
1961-1973	14 (13,9)	14 (10,6)	28 (12,0)	(50,0)	(50,0)	(100,0)
1974-1985	15 (14,9)	22 (16,7)	37 (15,9)	(40,5)	(59,5)	(100,0)
1986-1998	51 (50,5)	87 (65,9)	138 (59,2)	(37,0)	(63,0)	(100,0)
<b>Total</b>	<b>101</b> <b>(100,0)</b>	<b>132</b> <b>(100,0)</b>	<b>233</b> <b>(100,0)</b>	<b>(100,0)</b>	<b>(100,0)</b>	<b>(100,0)</b>

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

El análisis de más de un siglo y medio de creación de organizaciones civiles señala que hasta el tercer período la mayoría de ellas se localizaban en la capital del país. En el cuarto período se constata un “empate regional”: se funda la misma cantidad de centros en las dos grandes áreas. En los dos últimos períodos se invierte la relación: se fundan en términos absolutos y relativos más instituciones en el Interior que en la capital. Eso significa que desde 1974 la relación de fundación es aproximadamente de seis centros en el Interior por cada cuatro en Montevideo.

**Caracterización de Montevideo**

La Tabla 27 proporciona información sobre los distintos programas que se brindan en los centros según el tipo institucional. En los filantrópicos priman los servicios de guardería/integral y educativos (37,2% y 30,9% respectivamente), pero comparativamente es donde se detecta un mayor porcentaje de servicios exclusivamente de alimentación. En los CAIF predominan los servicios de guardería/integral y educativos con guarismos similares. Es aquí donde se registra una mayor cobertura exclusivamente educativa. De acuerdo a otros tipos de información<sup>24</sup>, en estos centros las prestaciones de carácter integral deberían ser mayoritarias. Es posible que exista cierta información inexacta, y que los CAIF que ofrecen servicios educativos en la práctica desarrollen un programa integral con la población beneficiaria.

De todas formas, es de interés reparar en el fuerte componente educativo presente en los servicios que contemplan la asistencia del Estado. Tal como se hizo antes para el caso nacional, se puede considerar también aquí que los servicios integrales incluyen tanto la atención alimentaria como la educativa. Si se adicionan los centros con servicios integrales y de alimentación, se constata una mayor presencia de servicios alimentarios en los centros filantrópicos (61,7%) que en los CAIF (57,1%). De igual modo, si ahora se consideran conjuntamente los centros con atención integral y educativa, se observa en primer lugar a los CAIF (81%) y en menor proporción a los centros filantrópicos (68,1%).

Tabla 27

*Tipo de servicio según instituciones (Montevideo)*

Tipo de servicio	Tipo de institución		Total
	CAIF	Filantrópico	
Guardería/Integral	8 (38,1)	35 (37,2)	43 (38,1)
Alimentación	4 (19,0)	23 (24,5)	27 (23,9)
Educación	9 (42,9)	29 (30,9)	38 (33,6)
Otros		7 (7,4)	7 (6,1)
<b>Total</b>	<b>21</b> <b>(100,0)</b>	<b>94</b> <b>(100,0)</b>	<b>113</b> <b>(100,0)</b>

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

La lectura de la Tabla 28 no proporciona nueva información sustantiva. La relación entre cantidad de centros con número bajo y alto de asistentes tiende a mantenerse en los diferentes tipos institucionales. Así, tanto en los CAIF como en los centros filantrópicos son similares los porcentajes de centros con bajo y alto números de niños. Para la totalidad de los centros situados en la capital del país, el número de niños resulta independiente del formato institucional.

Tabla 28

*Número de niños según instituciones (Montevideo)*

Número de niños	Tipo de Institución		Total
	CAIF	Filantrópico	
<b>Bajo</b>	7 (53,8)	45 (53,6)	52 (53,6)
<b>Alto</b>	6 (46,2)	39 (46,4)	45 (46,4)
<b>Total</b>	<b>13</b> <b>(100,0)</b>	<b>84</b> <b>(100,0)</b>	<b>97</b> <b>(100,0)</b>

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU). Cantidad de niños (baja: hasta setenta niños; alta: más de setenta niños).

El análisis de la Tabla 29 indica la existencia de una asociación entre cobertura preescolar y tipo de institución. Mientras que en nueve de cada diez CAIF la cobertura incluye preescolares, en los centros filantrópicos la relación tiende a invertirse ya que más de la mitad no atiende a este tipo de población. Evidentemente los CAIF están focalizados en los primeros años de la infancia.

Tabla 29

*Cobertura preescolar según tipo institucional (Montevideo)*

<b>Cobertura preescolar</b>	<b>Tipo de Institución</b>		<b>Total</b>
	<b>CAIF</b>	<b>Filantrópico</b>	
Incluye	9 (90,0)	12 (44,4)	21 (56,8)
No Incluye	1 (10,0)	15 (55,6)	16 (43,2)
<b>Total</b>	<b>10 (100,0)</b>	<b>27 (100,0)</b>	<b>37 (100,0)</b>

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU). \*Preescolares (Población de cero a cinco años).

De acuerdo a la Tabla No 30 sólo en los centros filantrópicos se verifica una relativa presencia de personal voluntario. El carácter más asistencialista de estos centros tal vez sea una de las causas que explique su mayor capacidad de atracción de voluntariado.

Tabla 30

*Presencia de voluntarios según tipo institucional (Montevideo)*

<b>Presencia de voluntarios*</b>	<b>Tipo de Institución</b>		<b>Total</b>
	<b>CAIF</b>	<b>Filantrópico</b>	
Baja	1 (50,0)	21 (48,8)	22 (51,1)
Alta	1 (50,0)	22 (51,2)	23 (48,9)
<b>Total</b>	<b>2 (100,0)</b>	<b>43 (100,0)</b>	<b>45 (100,0)</b>

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU). \*Presencia de voluntarios (baja: uno a catorce; alta: más de catorce).

El análisis fundacional de las instituciones muestra nuevamente el gran impulso que se produce en el último período considerado (Tabla 31). Los datos indican que hasta 1985 se habían fundado la mitad de las instituciones totales de Montevideo. Es altamente significativo que el 50% restante de ese universo organizacional se constituyera entre 1986 a 1998. Esto cobra especial relevancia para los CAIF, ya que el 83,3% de estos centros se crearon en este último período, coincidente con el lanzamiento de este programa. Importa ad-

vertir, que no se debe confundir el surgimiento de un CAIF con la institución social que lo comprende, ya que la misma pudo fundarse con anterioridad.

Es claro que la emergencia de los CAIF guarda estrecha relación con el Programa de Atención Integral a la Infancia inaugurado en 1986 y co-financiado por UNICEF y el Gobierno Nacional. Resulta llamativo que en este período surge también una proporción significativa de nuevas instituciones de tipo filantrópico (45,3%). De cualquier manera, importa subrayar que su pauta de creación tendió a ser evolutiva ya que los primeros en constituirse datan del siglo anterior.

Tabla 31

*Período de fundación según tipos institucionales (Montevideo)*

Período de fundación	Tipo de institución		Total
	CAIF	Filantrópico	
1830-1904		2 (2,3)	2 (2,0)
1905-1930		5 (5,8)	5 (5,1)
1931-1960	2 (16,7)	11 (12,8)	13 (13,3)
1961-1973		14 (16,3)	14 (14,3)
1974-1985		15 (17,4)	15 (15,3)
1986-1998	10 (83,3)	39 (45,3)	49 (50,0)
<b>Total</b>	<b>12</b> <b>(100,0)</b>	<b>86</b> <b>(100,0)</b>	<b>98</b> <b>(100,0)</b>

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

Si existe una relación equilibrada en cuanto al número de niños en los programas CAIF y filantrópicos, en cambio cuando se analizan cantidad de beneficiarios de acuerdo a los tipos de servicio se encuentra una leve diferenciación (Tabla 32). Así, en los servicios de alimentación tienden a predominar grupos con alto número de niños, y en los servicios integrales y educativos la situación se invierte. Probablemente estos últimos servicios requieran una atención especializada mayor, siendo necesario para su funcionamiento un número reducido de beneficiarios. En cambio, en los servicios que ofrecen alimentación en forma exclusiva, seguramente primen criterios de atención de la necesidad básica en cuestión, y las limitaciones en el tamaño de la población objetivo se utilicen como una pauta secundaria vinculada estrechamente con los recursos alimentarios disponibles.

Tabla 32

*Número de niños según servicios (Montevideo)*

Número de niños*	Tipo de servicio			Total
	Guardería/ integral	Alimentación	Educación	
Bajo	21 (58,3)	10 (43,5)	16 (53,3)	50 (54,3)
Alto	15 (41,7)	13 (56,5)	14 (46,7)	42 (45,7)
<b>Total</b>	<b>36</b> <b>(100,0)</b>	<b>23</b> <b>(100,0)</b>	<b>30</b> <b>(100,0)</b>	<b>92</b> <b>(100,0)</b>

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU). \*Número de niños (bajo: hasta setenta niños; alto: más de setenta niños).

En la Tabla 33 se examina la trayectoria histórica de los tipos de servicio. El aumento significativo de instituciones registrado para el último período se verifica también en los servicios que ellas prestan. Se constata que más del 50% de las instituciones que actualmente ofrecen alimentación o educación se constituyeron entre 1986 y 1997. A diferencia los servicios de guardería o integrales fueron inaugurados principalmente en los dos últimos períodos (23,3% entre 1974 y 1985; 36,7% entre 1986 y 1998)

Tabla 33

*Período de fundación según tipos de servicio (Montevideo)*

Período de Fundación	Tipo de servicio				Total
	Guardería/ Integral	Alimentación	Educación	Otros	
1830-1904		2 (8,0)			2 (2,2)
1905-1930	3 (10,0)	2 (8,0)			5 (5,6)
1931-1960	5 (16,7)	4 (16,0)	4 (14,3)		13 (14,4)
1961-1973	4 (13,3)	2 (8,0)	5 (17,9)	3 (42,9)	14 (15,6)
1974-1985	7 (23,3)	2 (8,0)	4 (14,3)		13 (14,4)
1986-1998	11 (36,7)	13 (52,0)	15 (53,6)	4 (57,1)	43 (47,8)
<b>Total</b>	<b>30</b> <b>(100,0)</b>	<b>25</b> <b>(100,0)</b>	<b>28</b> <b>(100,0)</b>	<b>7</b> <b>(100,0)</b>	<b>90</b> <b>(100,0)</b>

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

La Tabla 34 permite una lectura diferente a la anterior. Se puede observar aquí cual es el tipo de servicio predominante en los diversos períodos fundacionales de la institución. La escasa información que se obtiene cuando se realiza el análisis por períodos impide realizar afirmaciones concluyentes. En los últimos años de la serie existe una estructura prácticamente de tercios, que sugiere no obstante un cierto orden: en primer lugar se hallan los servicios educativos seguidos de los de alimentación y por último los integrales.

Tabla 34

*Tipos institucionales según período fundacional (Montevideo)*

Tipo de institución	1830 1904	1905 1930	1931 1960	1961 1973	1974 1985	1986 1997	Total
Guardería/ Integral		3 (60,0)	5 (38,5)	4 (28,6)	7 (53,8)	11 (25,6)	30 (33,3)
Alimentación	2 (100,0)	2 (40,0)	4 (30,8)	2 (14,3)	2 (15,4)	13 (30,2)	25 (27,8)
Educación			4 (30,8)	5 (35,7)	4 (30,8)	15 (34,9)	28 (31,1)
Otros				3 (21,4)		4 (9,3)	7 (7,8)
<b>Total</b>	<b>2</b> <b>(100,0)</b>	<b>5</b> <b>(100,0)</b>	<b>13</b> <b>(100,0)</b>	<b>13</b> <b>(100,0)</b>	<b>13</b> <b>(100,0)</b>	<b>43</b> <b>(100,0)</b>	<b>90</b> <b>(100,0)</b>

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

En términos generales, el análisis estadístico sobre este universo social permite realizar una serie de apreciaciones para el total del país y para Montevideo en particular. En ese sentido, cabe destacar:

- a) una mayor presencia de instituciones sociales de protección en el Interior del país que en la capital;
- b) la iniciativa mixta, el Plan CAIF, predominan en el Interior del país y las organizaciones filantrópicas representan una abrumadora mayoría en Montevideo. Seguramente, la extendida localización de los centros CAIF en el Interior guarda relación con la escasez de servicios de esta naturaleza en esa región;
- c) la distinción Montevideo/Interior sugiere que la atención a la infancia en la capital del país tiene un carácter más abarcativo. Los centros de Montevideo focalizan sus esfuerzos en prestar servicios educativos, mientras que en el Interior lo hacen en mayor medida en el campo de la nutrición. A su vez, la capital tiene una captación superior de menores y un peso levemente más acentuado de grupos numerosos de beneficiarios, y cuenta con más personal voluntario. Sin embargo existe un aspecto en el que se iguala el Interior y Montevideo, relativo a la proporción de centros que ofrecen prestaciones a población en edad preescolar; esto es, cerca de un 95% en ambas regiones;

d) una explosión institucional de centros en el último período considerado, más significativa en el Interior, probablemente por la incidencia que está teniendo el mencionado Plan CAIF;

e) en el análisis exclusivo de Montevideo se detecta que en los centros filantrópicos tienen primacía las prestaciones de índole alimentaria en comparación con los CAIF. Ello se debe evidentemente a que el diseño de este Plan se asienta en servicios integrales. Por otra parte, se advierte una conformación similar en la estructura de los grupos de beneficiarios en ambos formatos institucionales, es decir, se distribuyen igualmente grupos de niños de diverso tamaño. A su vez existe una mayor participación de voluntarios en los centros filantrópicos, quizás por ser organizaciones con una cierta trayectoria asistencialista. Y una emergencia significativa de organizaciones civiles en el período post-dictatorial, especialmente de los centros CAIF, debido al lanzamiento de la propuesta en esos años.

f) continuando el examen de la capital del país en función del tipo de prestaciones que se brindan, se constata un mayor número de asistentes en los servicios de alimentación que en aquellos dedicados a la atención educativa o integral. Es posible que los criterios de incorporación para la satisfacción de una necesidad básica como la nutricional impliquen menores restricciones a la población que cuando se trata de brindar cobertura en otros rubros, ya que los mismos requieren personal con mayor calificación y estructuras locativas adecuadas. Por otra parte, las instituciones a cargo de servicios integrales fueron fundadas en su mayoría con anterioridad a aquellas que ofrecen exclusivamente educación o alimentación. Si bien no existe evidencia empírica suficiente, este hecho seguramente se debe a la madurez e historia institucional. La posibilidad de que una organización civil instrumente propuestas integrales posiblemente dependa de su experiencia en el campo de la infancia, por lo cual sólo aquellas que tienen determinado "camino hecho" estarían en condiciones de llevar adelante este tipo de servicios.

## **Las organizaciones de protección asociadas al Estado: el Plan CAIF (Centro de Atención a la Infancia y a la Familia)**

### **Caracterización general del Plan: emergencia y objetivos**

El Plan CAIF comenzó a funcionar en el primer período democrático, en 1988, a través de un convenio entre UNICEF y el Estado uruguayo. Su surgimiento está asociado a la constatación de elevados índices de pobreza en determinados sectores de la población, particularmente en grupos menores de catorce años, y a la ineficiencia relativa del gasto social en diversos programas dirigidos a combatir estas situaciones (Síntesis de las conclusiones y recomendaciones del Seminario hacia una propuesta educativa del Plan CAIF, 1996).

El Plan se propuso la creación de Centros de Atención a la Infancia y a la Familia en todo el país, encargados de tratar en forma integral la problemáti-



ca de niños en edad preescolar mediante una colaboración efectiva entre la órbita pública y la social. Esta última esfera habría de estar organizada en Asociaciones Civiles encargadas de autogestionar en forma eficiente, participativa y sostenible los Centros CAIF (Proyecto de Fortalecimiento del Plan CAIF, 1996). En un comienzo las actividades del Plan estuvieron financiadas con un apoyo importante de la cooperación internacional, específicamente de UNICEF, pero a partir de 1992 los recursos que lo sustentaron fueron estrictamente nacionales (Diez años del Plan CAIF: muchos motivos para celebrar, 1998).

Entre sus objetivos generales figuran impulsar acciones integradas de los organismos públicos, gobiernos departamentales y comisiones vecinales para atender las necesidades de las familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza, así como también mejorar la cobertura y la calidad de atención de los programas sociales mediante el desarrollo de estrategias, modalidades y metodologías innovadoras para el cuidado del niño, la mujer y la familia. Dicho de otro modo, el Plan apunta a mejorar el bienestar y las condiciones de desarrollo e inserción social de las familias en situación de riesgo socioeconómico mediante acciones en las áreas de nutrición, atención de la salud, educación y promoción familiar (Misión, objetivos y estrategias, INAME, 1998).

Entre sus objetivos específicos se encuentran: fortalecer la identidad y la autoestima de los niños y sus familias; desarrollar las capacidades intelectuales con actitud positiva hacia el aprendizaje, la lectoescritura y el pensamiento lógico; ampliar la capacidad de expresión y comunicación de la población beneficiaria; estimular la adquisición de hábitos que contribuyan a la formación de la autonomía del menor; capacitar a los grupos destinatarios en el área de salud y nutrición; proporcionar oportunidades para el juego y la exploración; y fortalecer el sentimiento de pertenencia del niño a su núcleo familiar (Propuesta de Educación Inicial para el Plan CAIF, 1996).

Más allá de sus objetivos generales y específicos, el Plan se proponía inicialmente crear ciento cuarenta y cinco centros CAIF a nivel nacional, en la búsqueda de que estos se constituyeran en un referente comunitario de las familias. Hasta 1998 se habían conformado un total de ciento treinta y ocho CAIF, concentrados fundamentalmente en el Interior del país.

Tabla 35

*Cantidad de CAIF/región*

<b>Región</b>	<b>Número de CAIF</b>	<b>%</b>
Montevideo	22	15,9
Interior	116	84,1
<b>Total</b>	<b>138</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD) 1998. Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU)<sup>25</sup>.

En una primera instancia es posible calificar esta iniciativa de protección en términos de una política social de segunda generación, en la medida en que quiebra el monopolio estatal en la definición y prestación de los servicios, in-

corporando agentes de la sociedad civil y transformándose así en una propuesta de carácter mixto. La misma, además, trasciende la típica sectorialidad de los programas sociales, suscribiendo una nueva modalidad de intervención que supone la interconexión de servicios. Para respaldar esta apreciación preliminar importa analizar en detalle, tal como se hará en ítems posteriores, el carácter integral de este programa, así como la forma y el nivel efectivo de participación de la sociedad.

Independientemente de la emergencia del Plan y de las metas esenciales trazadas, interesa conocer en profundidad las trayectorias específicas y los propósitos de los distintos centros CAIF cuando se instauraron como tales, teniendo como referente una muestra representativa de los localizados en Montevideo. Este tipo de información de micronivel permite observar variaciones y aspectos sustantivos que el análisis genérico de un Plan por definición no recoge.

La totalidad de los centros entrevistados tiene entre sus objetivos fundamentales la atención a los menores de edad carenciados de la zona y la prestación de un servicio integral. Sin embargo, algunos dudan que les sea posible alcanzar a la población objetivo, es decir, la que se encuentra en una situación de mayor riesgo social, debido a la localización geográfica del centro y a las pautas de integración que supone el ingreso al CAIF.

*No sé si se llega a los más carenciados. Algunos casos sí, otros no tanto. Porque en definitiva los más carenciados no acceden mucho a este tipo de servicios por el desconocimiento o porque tienen miedo. Cuando se empieza con las mínimas exigencias de decirles cómo los tienen que traer día a día, como que a veces eso les provoca la limitante de no venir más (...). La gente que viene tiene hábitos de trabajo y tienen otra forma de vida (...)* (entrevista en profundidad a representante de CAIF).

Por otra parte, es posible clasificar a los CAIF montevideanos de acuerdo a su forma de emergencia: por un lado aquellos que surgieron como una entidad barrial específica y más tarde se transformaron en CAIF, y por otro los que nacieron enmarcados en el Programa. Esta diferenciación en su forma constitutiva no es menor a la hora de plantearse la proyección de sus objetivos, y especialmente su identidad institucional. Los que tuvieron un nacimiento independiente reivindican su origen como una marca de identidad y la promoción barrial como una meta histórica más allá de los servicios que prestan, y su incorporación al Plan es planteada en términos de una estrategia de supervivencia económica. Los restantes simplemente se identifican con el Plan.

*Este centro nació por necesidad de los vecinos, (...) presentamos el proyecto de todo el centro, no sólo de la parte de guardería, a (...) España para pedir dinero (...). Con ese dinero se construyó el centro tal cual es ahora, después vimos que era necesario tener una guardería. Porque la guardería iba a ser una cosa secundaria. Ibamos a hacer talleres para mujeres. Porque las mujeres en la zona son como las que están más desprotegidas en cuanto a oficio, en cuanto a preparación. Cuando llegó el momento vimos que era al revés, teníamos que tener una guardería para que las mujeres se pudieran capacitar y para que (...) pudieran salir a trabajar. Entonces ahí*

*(...) que nos hicimos un centro CAIF por el tema del convenio (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Nosotros estamos funcionando desde 1989. (...) Ahora a partir del 7 de abril fuimos asimilados a centro CAIF, pero nuestra obra va más allá (...), nuestro objetivo está plasmado desde mucho antes. La obra no es CAIF (...). Ella va a responder a las necesidades de los niños de la zona, de bajos recursos económicos. Así surge la obra (...). Luego va creciendo (...), nuestro centro se va transformando. Ahí al no tener recursos (...), ya que los recursos obtenidos de la parroquia, realmente no alcanzan para las aspiraciones de lo que pretende la obra se firman convenios con INAME, con Intendencia, con INDA (que es la que nos da toda la parte de alimentación) (...). Así es como este centro es designado ahora CAIF, pero no hay un gran cambio en cuanto a la propuesta (entrevista en profundidad a representante del CAIF).*

### **Servicios y cobertura**

A través de sus centros barriales y regionales el Plan CAIF ofrece servicios de atención integral a preescolares, lo que se traduce en la práctica en educación inicial incluyendo nutrición (tres ingestas diarias: desayuno, almuerzo y merienda), estimulación psicomotriz y cierto nivel de cobertura en salud, alcanzando originalmente a un espectro de niños de dos a cinco años (Finalidad, Estrategias y Organización del Plan CAIF, 1996; Tejiendo la red CAIF, 1997). El horario de atención es de ocho horas diarias semanales, lo que posibilita un trabajo en profundidad con los menores y facilita la incorporación al mercado de empleo de sus padres o tutores.

En la actualidad el grupo etario de referencia del Plan se ha redefinido, dirigiéndose a menores de dos y tres años, debido a que la reforma de la Educación Pública de 1995 se planteó entre sus principales cometidos la expansión de la enseñanza preescolar desde los cuatro años de edad. Si bien esta transición aún no se completó por diversas razones (entre ellas el *timing* de instrumentación de la reforma pública en este nivel, la capacidad locativa alcanzada y la reducción efectiva del horario de atención que supone dicho traspaso), todo hace pensar que en el futuro inmediato el Plan CAIF se concentrará en la población infantil de menor edad.

*Hoy la situación ha cambiado literalmente (...) nosotros en este año tenemos que plantearnos el tema de ir hacia edades más tempranas. Lo cual es una oportunidad fantástica porque los problemas se generan en edades muy tempranas (...). El hecho de que haya una mayor cobertura por parte de primaria en cuatro y cinco años hizo que nosotros pudiéramos (...) cubrir niños de dos y tres años. Niños de cuatro tenemos pocos (...) por que hay lugares donde la Administración Nacional de Educación Pública -ANEP- no los absorbió, no hay cupos. Esa es la razón más importante. Después hay un grupo de niños de cuatro años que se han quedado en el CAIF pero por otras razones, más de tipo social, que son ocho horas de*

*atención (...) porque sus familias han hecho críticas, que necesitan una atención integral de ocho horas. (...). La población objetivo cambió en el tramo de edad*(Entrevistas en profundidad a representantes del Plan CAIF).

El Plan tenía como expectativas llegar a cubrir a diez mil niños carenciados en el mediano plazo a través de la instauración de ciento cuarenta y cinco centros distribuidos en el territorio nacional, previendo una asistencia promedio de sesenta y nueve niños por centro (INAME/Plan CAIF, 1996). Al año de funcionamiento de este Programa, un estudio evaluativo sobre dieciocho CAIF estimó que se estaban cubriendo mil doscientos niños, lo que significaba alcanzar el 38% de la meta de cobertura (Zaffaroni C., Martínez P., 1989). Análisis posteriores, indicaban la existencia de ciento veinte centros en el país a los cuales asistían alrededor de seis mil quinientos niños entre dos y cinco años. El número de beneficiarios promedio por centro se ubicaba en 61,1 con un mínimo de 35 y un máximo de 126 menores (Hacia una propuesta educativa, Plan CAIF, 1996).

Es posible afirmar que tanto la creación de centros CAIF como los grupos beneficiarios tienen un crecimiento sostenido, de acuerdo a las estimaciones simples realizadas sobre la información existente en cincuenta y cuatro centros nacionales (Tablas 36 y 37).

Tabla 36

**Información de población CAIF/región**

<b>Centros</b>	<b>Región</b>		<b>Total</b>
	<b>Montevideo</b>	<b>Interior</b>	
Con información	13	41	54
Sin información	9	75	84
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>116</b>	<b>138</b>

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

Tabla 37

**Cantidad de niños por CAIF/región**

<b>Número de niños</b>	<b>Región</b>		<b>Total</b>
	<b>Montevideo</b>	<b>Interior</b>	
Informados	953	3.078	4.031
Estimados*	1.613	8.708	10.301

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU). \*La estimación se realizó aplicando una regla de tres simple.

Las autoridades del Plan confirmaron la información estimada de cobertura de población infantil. En este sentido, afirmaron:

*En general, (...) nosotros estaremos llegando ahora a once mil, doce mil niños. (...) Y en este momento debemos tener ciento ochenta socios, Asociaciones Civiles (Entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).*

De los CAIF ubicados en Montevideo, en un universo de trece centros que cuentan con información, casi el 54% tiene una asistencia promedio menor a setenta niños, mientras que el 46% restante está más densamente poblado (Tabla 38). Probablemente estas diferencias respondan, entre otras razones, a la localización del centro, así como a la existencia o no en la zona de otros servicios de naturaleza similar. Estos datos son indicativos de la ubicación e intensidad de la demanda social, y por ende permiten concluir que los servicios que ofrece el Plan son utilizados en forma significativa.

Tabla 38

**Población/CAIF en Montevideo**

<b>Número de niños</b>	<b>CAIF</b>
Bajo	7 (53,8)
Alto	6 (46,2)
<b>Total</b>	<b>13</b> <b>(100,0)</b>

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU). \*Número de niños (bajo: hasta setenta niños; alto: más de setenta niños).

La tendencia de la información cuantificada se ve reafirmada a partir de los datos aportados por los representantes de los seis CAIF entrevistados. Más allá de pequeñas diferencias, en la mitad de estos centros asisten grupos de entre cincuenta y siete y setenta menores, y la mitad restante cubre entre un mínimo de ochenta y un máximo de ciento cincuenta niños. Interesa además señalar que los centros de mayor densidad poblacional ejecutan a la vez otros programas de educación inicial, también de naturaleza público-privada.

Si bien los CAIF están cubriendo una demanda efectiva de cierta envergadura en la medida en que ninguno de los entrevistados baja de sesenta preescolares, la demanda potencial es aún mayor. La tercera parte declaró explícitamente tener una lista de espera que en algunos casos representa un 60% de su actual cobertura.

*Al día de hoy sesenta y seis, veintidós por grupo. Y en listas de espera hay bastantes, alrededor de cuarenta niños (entrevistas en profundidad a representantes de CAIF).*

Por su parte, las autoridades del Plan confirman la existencia de una amplia demanda social por la apertura y/o extensión de los servicios brindados, pero simultáneamente consideran que su canalización no puede hacerse de manera automática, colocando en peligro la coherencia del Programa y la calidad de las prestaciones.

*La demanda es enorme pero técnicamente es tiempo de una reflexión serena y de pensar de qué manera lo hacemos (...) Si bien la demanda es impresionante, el tema que hay que plantearse muy fuertemente es la sustentabilidad en el tiempo. Me parece que hay que hacerse una serie de planteos muy fuertes porque una cosa es un programa con casi doscientos centros. Eso es un tamaño en el cual el crecimiento puede llegar a ser caótico (...) (entrevistas a representantes del Plan CAIF).*

A partir de estos datos resulta pertinente considerar que una iniciativa relativamente joven y además novedosa en su forma de implementación, consiguió alcanzar parte de las metas programadas en términos de instalación de servicios y cobertura de la población asistida.

Pese a que no es objeto de esta investigación llevar a cabo una evaluación de este programa, interesa conocer los criterios de focalización y selectividad utilizados para captar a los grupos sociales en situación de riesgo en la medida que se pretende llegar a los sectores "excluidos" de las políticas sociales tradicionales y facilitarles el acceso a los servicios. Si bien los criterios fueron variando a lo largo de la implementación del programa, en líneas generales apunta a menores de cuatro años que viven debajo de la línea de pobreza, discriminados entre mujeres embarazadas y con hijos lactantes, mujeres desempleadas, y comunidades y familias en situación de pobreza en áreas urbanas y rurales (Proyecto 1988; Finalidad, estrategias y organización del Plan CAIF, 1996).

Los análisis sobre este tópico arrojan un balance sumamente positivo, pero a la vez ponen en evidencia las dificultades para atender a la población más carenciada pese a la priorización política asignada a este tema. Un estudio de alcance nacional realizado en 1997 por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) sobre una muestra de veinticuatro centros señala que el Plan llegó a cubrir al 12, 6% de población con NBI y a un 8% de menores pertenecientes a Hogares pobres del país urbano (Evaluación CLAEH, 1997). Al actualizar esta información con el último censo nacional (llevado a cabo en el año '96 y procesado con posterioridad a la finalización del estudio de referencia), las estimaciones indican una cobertura más amplia del Plan hacia los sectores desprotegidos, aunque las variaciones no son altamente significativas: 15,2% de Hogares con NBI y 9,7% en situación de pobreza (Tabla 39).

Tabla 39

***Cobertura de los CAIF en términos de NBI y línea de pobreza***

<b>Indicadores sociales</b>	<b>Número de niños</b>		<b>%</b>
	<b>CAIF</b>	<b>Población</b>	
NBI	5.663*	37.169	15,2
POBREZA	6.053**	62.209	9,7

Fuente: información del estudio CLAEH (1997) ajustado de acuerdo a las cifras del Censo Nacional de Población del año 1996. \* 72,6% de 7.800 (niños de CAIF). \*\* 77,6% de 7.800 (niños de CAIF).

Si se considera la distribución interna de la población atendida por el Plan, la focalización tiene una alta significación: casi un 73% de los niños pro-

viene de Hogares con NBI, y aproximadamente un 78% de Hogares que están por debajo de la línea de pobreza. Este éxito parcial parece responder a la localización de los centros, ya que el 80% de ellos se instaló en zonas calificadas como carenciadas (INAME/ Plan CAIF, 1996). Esta apreciación se refuerza a partir de sucesivas evaluaciones, las cuales señalan que el lugar de instalación del centro incide no sólo en la facilidad de acceso al servicio, sino también en la asiduidad de los menores (Zaffaroni C., Martínez P., 1989; Diagnóstico Departamento de Trabajo Social, 1997).

Las entrevistas a los CAIF en la capital nacional reafirman la orientación y el esfuerzo por focalizar el servicio que brindan, tratando de favorecer a los menores con mayores necesidades. De cualquier manera, la selección se realiza básicamente entre la población del barrio o zona de influencia, transformándose el área geográfica en un factor esencial, o mejor dicho en un instrumento en sí mismo de focalización de los beneficiarios. Cuando la ubicación del CAIF no se corresponde estrictamente con zonas pobres, la selección presenta algunos problemas relativos a la determinación del grupo social de referencia, en la medida en que no se asocia con los sectores en serio riesgo social.

*Se busca llegar (...) primero a los más necesitados y después en la lista tienen prioridad aquellos que tienen más necesidades insatisfechas (...) por hacerlo tiene dificultades (...). Y esto es en parte por la zona de influencia, aquí en sí la población marginal es poca. Todos más o menos viven en condiciones de pobreza mínimas (...), pero la población marginal (...) está como más alejada (...). También llegan niños de ahí (...), pero el grueso de la población nuestra no es la más marginal (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

Los servicios que ofrece el Programa están a cargo de un grupo no muy extenso de profesionales o semi-profesionales. La mayoría de los centros dispone de una maestra coordinadora con título en educación común, y una minoría cuenta con maestras especializadas en educación inicial. El personal asistente en tareas educativas posee en un 50% algún tipo de capacitación en este rubro. A su vez, el equipo educativo básico, constituido generalmente por una maestra y dos auxiliares, está reforzado por la presencia de psicólogos, asistentes sociales y médicos, aunque se reconoce la limitada dedicación horaria de estos profesionales. A esto se suma la presencia de encargados de actividades de servicio, como cocineras y limpiadoras (Propuesta de Educación Inicial Plan CAIF, 1996, Evaluación CLAEH, 1997).

Algunos estudios estiman que el promedio de niños por maestro es de 53,6 y por auxiliar de 22,7, pese a que se señala una importante variabilidad de situaciones. A su vez, se considera que las maestras coordinadoras desempeñan una multiplicidad de tareas además de las exclusivamente pedagógicas, transformándose en gerentes de la operativa de los centros (Diagnóstico, Departamento de Trabajo Social, 1997). El equipo de trabajo básico es rentado y la incorporación de voluntarios en el servicio es prácticamente nula.

Sin embargo, de las entrevistas efectuadas surge un grupo de CAIF que cuenta con funcionarios honorarios. Esta aparente disonancia se diluye cuan-

do se evidencia que este universo de asociaciones es altamente heterogéneo en términos de encuadre institucional y amplitud de los servicios que ofrece. En este sentido, la mayoría de los centros de la muestra, cuatro en seis, forma parte de organizaciones más amplias, ya sean instituciones religiosas, parroquias o Centros Asistenciales y de Promoción. Coincidentemente, los que se enmarcan en dichas organizaciones declaran contar con voluntarios. En dos casos específicos ese grupo honorario tiene cierta estabilidad y se lo señala como parte del servicio. En otros, en cambio, es rotativo e intermitente, y se lo considera como un apoyo puntual.

Esta pertenencia a instituciones de matrices no sólo impacta en la constitución de sus equipos de trabajo, sino que imprime un rasgo adicional a estos centros: en oportunidades el servicio exclusivamente CAIF es uno más de un conjunto de prestaciones que brindan, y en otras es el servicio central complementado o acompañado por otras actividades. De la información cualitativa se desprende que la totalidad de estas organizaciones ofrece una amplia gama de servicios, que puede clasificarse en cuatro categorías: a) apoyo escolar para población infantil y adulta (finalización del grado primario); b) talleres para aprendizaje de oficios diversos para adolescentes; c) orientación legal y jurídica; d) atención de salud, policlínicas. Una proporción importante de estos servicios se realiza en convenio con el Estado, y un sector minoritario está a cargo de la institución mayor.

Para ilustrar la diversidad de oferta de servicios asociada o vinculada a los CAIF vale la pena reproducir segmentos de las entrevistas, que además de plasmar las características de los centros también son indicativos de su proyección y de su historia.

*Aparte del CAIF, tenemos (...) Club de Niños para niños en edad escolar que están cubiertos por 4 horas. (...), y además policlínica, algunas especialidades, pediatría, médico general y atención psicológica, orientación para ~~padr~~ también abogadas para orientación legal (...). Lo que pasa es que el CAIF (...) es un engranaje más de lo que es todo el centro asistencial en sí. Es más, estamos por buscarle un nombre al CAIF para que se diferencie del centro en sí (...). Y este año implementamos el taller de Carpintería (...). Empezamos con dos talleres para mujeres, uno de carpintería que todavía está, y uno de ~~de~~ y confección que no caminó (...). Después con el tiempo se fueron ~~inemen~~ -tando los servicios a medida que se veían las necesidades de la zona como comunidad (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Tenemos (...) el CAIF, pero también tenemos talleres de capacitación de adolescentes y (...) una policlínica (...), y talleres para mujeres adultas (...), recibimos chicas de 13 a 17 años (...) les enseñamos de todo, peluquería, confitería (...). Las chicas que no terminaron primaria tienen un apoyo de dos maestras y después se les lleva al examen y si lo aprueban van al liceo o a la UTU (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Desde que fuimos designado CAIF (...) queda separado lo que es, por un lado nuestros niños de educación inicial, y por el otro lado los escolares. Los escolares pasan a formar otro convenio aparte que pertenece al club de*



*niños (...). También brindamos orientación en Salud. Ahora, a medida que el centro fue avanzando evidentemente (...) nuestra propuesta fue cambiando. Entonces se trata de que el niño reciba una formación (...), también una parte formativa con valores, se hacen talleres dinámicos (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

### **Inserción institucional, formas de dirección y organización**

#### *Trayectoria del Plan CAIF*

En sus once años de vida el Plan fue cambiando de inserción institucional en la esfera estatal. En su etapa inicial, hasta marzo de 1990, su instrumentación estuvo a cargo de la Comisión Nacional del Menor, Mujer y Familia, integrada por representantes de diversos Ministerios y organismos públicos vinculados con la problemática de la infancia. A partir de una resolución del Poder Ejecutivo, en julio de 1990 se transfirió la responsabilidad de la instrumentación del Plan a la Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), que dependía directamente del Ejecutivo Nacional.

Vale la pena notar que si bien en ese período la esfera del Ejecutivo comienza a asumir funciones en materia de políticas sociales, y además su status político facilita “potencialmente” las coordinaciones con otras entidades públicas, carece hasta el momento de experiencia y capacidad institucional para llevar a cabo programas de esta naturaleza. Esta apreciación sobre los inconvenientes de ubicar un programa así en el marco de la Presidencia de la República resulta también una conclusión *postfactum* de las autoridades actuales del Plan, que señalan no sólo las debilidades en la capacidad institucional sino además la incidencia de factores políticos.

*El Plan (...) no podía tampoco quedar sin estar dentro de la estructura pública, en algún lado tenía que estar concebido. Después fue a Presidencia y quedó bajo el FISE (el Fondo de Emergencia Social) (...) pero ahí queda como muy expuesto a los avatares políticos y esto no puede ser una política de gobierno, tiene que ser una política mucho más estable. Tú no puedes poner prácticamente dependiendo directamente del Presidente de la República un plan de estas características (entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).*

Posteriormente sobrevino un nuevo cambio y se traspasó la tarea de coordinar las actividades para el desarrollo del Plan a las Intendencias Municipales, pero dicho traslado no surtió el efecto deseado debido a la carencia de estructura operativa de los municipios para pilotear esta iniciativa social. Finalmente, en 1996, por sanción del Parlamento de la ley 16.736, el Plan CAIF pasa a insertarse en el Instituto Nacional del Menor, que asume su coordinación general creando para tal fin una Secretaría Ejecutiva específica (Proyecto de Fortalecimiento del Plan CAIF, 1996).

Más allá de su nueva localización institucional el Programa mantiene entre sus objetivos esenciales brindar un servicio integrado, para lo cual se hace

imprescindible una cooperación inter-institucional efectiva al interior de la esfera estatal, específicamente entre los servicios públicos sociales, y a la vez asegurar el involucramiento de la sociedad civil en su implementación y administración. A tales efectos se constituye un Comité Nacional de Coordinación integrado por representantes de las organizaciones estatales y privadas que operan en su órbita.

Las instituciones públicas y sociales participantes, así como las funciones que corresponden a cada una de ellas, son las siguientes:

Por parte del Estado intervienen en el Plan: a) a nivel nacional, el Instituto Nacional del Menor (INAME), el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Ministerio de Salud Pública (M.S.P), la Administración Nacional de la Enseñanza Pública (ANEP), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y representantes del Congreso Nacional de Intendentes; b) a nivel municipal, las Intendencias.

Le compete a la órbita pública en general determinar las principales líneas de acción del Plan, que se traducen específicamente en: definir parámetros técnicos globales; fomentar las actividades de capacitación para asegurar la calidad del servicio; transferir los recursos económicos y financieros necesarios para el funcionamiento de cada uno de los centros incorporados; y cumplir con las funciones de regulación, supervisión y evaluación de la implementación del programa en las unidades civiles donde se ejecuta.

Las principales responsabilidades entre los organismos se distribuyen como se detalla a continuación.

En el marco del INAME, la Secretaría Ejecutiva se encarga de: plantear las orientaciones básicas y estratégicas del Plan y los programas tendientes al fortalecimiento de las organizaciones civiles y la capacitación de recursos humanos; administrar los recursos financieros; coordinar las distintas instituciones que lo integran; y establecer un sistema de seguimiento y evaluación de resultados. En definitiva, la Secretaría tiene como función coordinar el trabajo de las distintas instituciones estatales y no gubernamentales que integran el Plan.

En la órbita del INAME, la División Plan CAIF es responsable de supervisar los proyectos a nivel de cada centro; de monitorear el cumplimiento de los objetivos en las áreas de estimulación oportuna, educación inicial, desarrollo psicomotriz; de establecer y ajustar los convenios celebrados entre el INAME y las Asociaciones Civiles; y transferir recursos para los centros y contratar el personal.

En la esfera del MTSS, el INDA debe apoyar nutricionalmente a los centros participantes del Plan, asegurando una adecuada cobertura alimentaria a los grupos beneficiarios y desarrollando actividades educativas y de vigilancia nutricional.

La ANEP se compromete a apoyar a las organizaciones civiles en la selección de personal docente, así como a fomentar su capacitación y difundir material didáctico de educación inicial.

El MEC se propone incorporar al personal de los CAIF en los cursos de capacitación y actualización que brinda, y apoyar la constitución de las Asociaciones Civiles.

El MSP se encarga de desarrollar acciones de promoción y prevención en salud; de capacitar a los integrantes de los centros en esta temática; y de elaborar materiales educativos para su incorporación a la currícula de los CAIF y para la comunidad.

Las Intendencias Municipales se plantean como objetivos apoyar la apertura de nuevos centros en sus localidades, facilitar el acceso a terrenos o locales para la instalación de centros, y exonerar a los CAIF del pago de impuestos municipales, específicamente de la contribución inmobiliaria (CAIF, Misión, objetivos y estrategias, 1998).

Para completar el marco institucional interesa señalar que la Secretaría del Plan depende directamente del Directorio del INAME, y éste nombra al responsable de la misma. Pese a que la designación para el desempeño de esa función es política, el cargo de referencia es catalogado como de alta especialización dentro de la Administración Pública, y se requiere para el mismo cierto nivel de formación básica.

Por parte de la sociedad intervienen en el Plan las Asociaciones Civiles en tanto agentes comunitarios. A partir de la celebración de un convenio habilitante con el Estado, las mismas asumen funciones en la administración de los fondos públicos que son asignados para la prestación y la gestión de este servicio de educación inicial. En definitiva, estas entidades son las responsables legales e institucionales de dirigir, coordinar y supervisar el cumplimiento de las políticas trazadas por el Plan, ajustadas en cada caso a la realidad local en la que el centro opera (Plan CAIF, Misión, objetivos y estrategias, 1998).

El relevamiento de campo efectuado en Montevideo es indicativo de las funciones políticas y prácticas que estas Asociaciones desempeñan más allá de lo estipulado formalmente por el Plan. En la totalidad de los casos se constata que las Asociaciones Civiles asumen dos actividades esenciales: la representación institucional frente al Estado, y el manejo de los recursos financieros. Sin embargo, se registran en ese universo variaciones relativas, por una parte, a la forma de intervención de las Asociaciones y de sus respectivas comisiones directivas en el funcionamiento del centro, y por otra, a la modalidad de organización interna.

#### *Estilos directivos de las Asociaciones Civiles*

Resulta pertinente agrupar a los CAIF de acuerdo a la variabilidad constatada en la forma de relación de la Asociación Civil y el equipo encargado del centro en una clasificación que considera cuatro estilos de intervención: dirección fuerte; dirección fuerte con asesoramiento técnico; dirección participativa; dirección delegativa (Cuadro 2).

Cuadro 2

***Estilos directivos***

<b>Dirección</b>	<b>No. De CAIF</b>
Dirección fuerte	1
Dirección fuerte con asesoramiento	2
Dirección participativa	1
Dirección delegativa	2
<b>Total</b>	<b>6</b>

Fuente: muestra de CAIF en Montevideo. Entrevistas en profundidad. CIESU.

La primera categoría de esta clasificación exploratoria refiere a Asociaciones Civiles que tienen un grado de injerencia significativo en la toma de decisiones y por ende en el funcionamiento del centro, dejando poco margen de autonomía decisional al equipo operativo en temas centrales asociados a los objetivos del Plan.

*La Asociación incide en el funcionamiento nuestro (...). Ellos nos asesoran (...), tenemos talleres, e inclusive ellos son nuestros empleadores, ya que (...) es la Asociación Civil habilitada (...) para el funcionamiento del CAIF. La Asociación nos da la directiva general pero nosotros podemos decidir, por ejemplo si cambiamos una reja de color, o no vino tal auxiliar y vamos a llamar a una suplente. Aquí dentro nosotros estamos como que es nuestra casa (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

La segunda categoría resulta difícil de discriminar en las entrevistas, dado que se asimila el asesoramiento técnico con la participación efectiva. En este punto se pretende rescatar un estilo de dirección que administra y decide en todos los temas pero a la vez consulta al grupo de trabajo.

*Las principales decisiones educativas y de inversión las toma la Comisión Directiva de la Asociación Civil con todo el asesoramiento (...). Ya que te nés los técnicos, me parece que lo primero que se hace es enterarse de las cosas y consultar a través de los técnicos. Después ya se tomarán las decisiones que correspondan (...) (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Las principales decisiones en este CAIF en términos educativos, gestión, inversiones, se toman te diría que más bien dialogando (...). La decisión última siempre es de la Comisión Directiva (...). Los temas cruciales, los que hacen al funcionamiento, a las metas, objetivos, eso es de la Comisión Directiva (...). Entonces se dialoga, se conversa (...). En lo práctico (...), en lo diario es el propio equipo el que soluciona la situación (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

La tercera categoría es relativa a la típica dinámica de dirección donde las distintas partes involucradas en la instrumentación del servicio, integrantes de la Asociación Civil, cuadro técnico o semi-técnico, están incorporadas en la toma de decisiones.

*Hay una relación muy buena entre la Asociación y nosotros (...). Las decisiones se toman en diálogo permanente. Respetan mucho nuestra postura profesional (...), lo que nosotros resolvemos en cuanto a lo técnico, en cuanto a lo social, a lo docente. Hay mucho respeto en cuanto a nuestras decisiones (...). Pero todo en definitiva se resuelve en la comisión. En forma conjunta de intercambio (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

Por último, se relevaron formas de conducción donde la Asociación Civil cumple con los aspectos estrictamente necesarios para responder a las condiciones impuestas por el Plan (representar y administrar recursos financieros), y a la vez transfiere la gestión educativa al equipo funcional.

*En la parte técnica ellos no intervienen. No, bajo ningún concepto (...). Y en la selección de niños tampoco intervienen (...). Ellos se encargan de la parte solamente administrativa y en la parte económica. El dinero grande, la parte que entra de convenio la manejan ellos (...). Y también de la relación con el Estado (...). El INAME cuando te firma el convenio estipula (...) el sueldo del maestro por mes (...), eso es el piso. La Asociación Civil es la que decide si le paga eso o le paga más (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*La integran personas que se han reunido, amigos, profesionales, y tienen un representante. Es la que figura frente al Estado como responsable del CAIF. Ella hace todas las gestiones frente al INAME. Pero ella no se encarga de la parte educativa, de eso nos encargamos nosotros, acá con los maestros, es decir, nosotros tenemos autonomía (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

Además de aumentar la diversidad del polo social, estos modelos diferenciales de conducción de los centros del Plan generan problemas de articulación relativamente serios entre el equipo funcional y la Asociación, encargada en última instancia de gestionar el servicio. Esta falta de ensamblaje entre los grupos que operan en el Centro provoca, en oportunidades, dificultades para consolidar un proyecto institucional en el cual los diversos sectores funcionales se encuentren involucrados.

*La Asociación y los equipos deberían estar articulados. En la concepción del Plan quien gestiona y quien gerencia es la Asociación Civil. (...) Hay desencuentros, para eso están los supervisores que trabajan mucho en esa área y los asesores. Uno de los temas que más estamos machacando es en la relación con el personal, en el manejo de los recursos humanos, en la existencia de un proyecto institucional. Esa es de las cosas que más estamos remarcando. Partimos de un proyecto institucional que no todos lo tienen (...). Pero ese no es el mal mayor (...). El problema mayor que ha habido es el tema de los lenguajes, en los diálogos, en el para qué estamos, y eso es lo que estamos construyendo entre todos (entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).*

*Modalidad organizativa*

Las diferencias no se agotan en el estilo de dirección que ejercen las Asociaciones Civiles, se manifiestan también en la modalidad organizativa que tienen para instrumentar el servicio, más allá del formato jurídico que estipula el Estado para integrar el Plan. Interesa señalar, que la totalidad de los CAIF entrevistados cumplen con las formalidades jurídicas que las normas establecen en términos de la constitución en su seno de una serie de comisiones básicas (la directiva, la fiscal y la electoral). En la mayoría de los casos hay elecciones entre los socios para determinar sus autoridades, sin embargo, es posible afirmar que no son competitivas, y además en algunas oportunidades se realizan en ámbitos muy restrictivos, transformándose en una designación directa de personas de confianza.

*Las autoridades o responsables son elegidas cada dos años. La dirección y la directiva es cada dos años y en Asamblea de socios. Nunca ha habido competencia en listas porque más bien hay que rogar que asuman y nadie se pelea por estar en el directorio* (entrevista en profundidad a representante de CAIF).

*La Asociación utiliza la personería jurídica de la Congregación (...). Nosotros funcionamos así, es decir (...) el cura párroco es el responsable de la obra (...) y designó a una comisión, que son personas de su confianza y que están integrados por laicos (...). Las personas de la Comisión (...) son designadas por el Padre (...)* (entrevista en profundidad a representante de CAIF).

Los estudios sobre los CAIF plantean la dificultad de la renovación de sus autoridades, registrándose en uno de ellos que sólo un 10% de los centros analizados no presenta problemas en este campo (Diagnóstico del Centro Latinoamericano de Economía Humana CLAEH, 1998). Además de constatarse niveles muy bajos de rotación de autoridades, en una proporción significativa se comprueba que cuando ésta se realiza se hace entre las mismas personas, produciéndose así sólo cambios de cargo o lugares de representación (Diagnóstico de Trabajo Social, 1998).

La cantidad de socios de cada Asociación es altamente variable. Si bien no se cuenta con información exhaustiva para el conjunto de los CAIF relevados, la disponible muestra una oscilación entre un mínimo de treinta y cinco y un máximo de cien socios. Estos datos se corresponden con los recogidos en otros análisis, que indican la existencia de un espectro más amplio de variación: desde un extremo mínimo de menos de veinte socios hasta un límite superior de cien (Diagnóstico del Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH, 1998). Pero más allá de la plantilla efectiva de socios, se plantea como problema su escasa participación e involucramiento en las actividades de los CAIF (Diagnóstico de Trabajo Social, 1998).

Además de contar con la estructura formal, la mayoría de los CAIF se organizan operativamente de diversas maneras. Algunos de ellos delegan la representación o el tratamiento de temas específicos en integrantes que forman parte de las esferas decisionales. Otros conforman instancias intermedias de

coordinación (mesas coordinadoras de proyectos) y de ellas se deriva una cadena de responsables por áreas. Un grupo mantiene simples relaciones de comunicación con las comisiones asesoras. Probablemente estas diferencias organizativas guarden estrecha relación con el estilo de intervención o dirección de las Asociaciones Civiles, así como también con la complejidad y envergadura de cada centro.

*La Asociación civil tiene treinta años de trayectoria y tienen varios emprendimientos además de éste. (...) Y a cada una de las iniciativas que tiene la delega en dos o tres personas que representan a la Asociación Civil (...). Para el CAIF hay dos personas delegadas que son las personas que sacan el centro adelante de forma diaria. Una vez a la semana nos juntamos con todos los demás de la Asociación Civil y ponemos todas las cosas en común y decisiones y todo lo demás (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*La comisión directiva se reúne por lo menos una vez al mes, pero también (...) funcionan estas cosas que fuimos inventando (...). Funciona una mesa coordinadora de proyectos educativos y después cada proyecto tiene su estructura y su organización (...) de responsables de niveles (...). Entonces esto hace que cada sector tenga su coordinador que funciona en un equipo coordinador interno también. La estructura que fuimos buscando es para que responda a la agilidad de decisiones por un lado y al mismo tiempo para mantener una coherencia institucional por otra (...) (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

#### *El Plan CAIF en la órbita del INAME*

Una vez expuestos los aspectos institucionales esenciales del Plan y los de sus contrapartes sociales, es importante detenerse en el análisis del nuevo marco público que ampara al programa en términos de su alcance y significado para una iniciativa de protección de naturaleza mixta. Su reubicación en la órbita del INAME en términos de una entidad pública no sólo especializada y con tradición en el campo de la minoridad, sino también con un diseño institucional específico y arraigado en el entramado organizativo del Estado, conduce a interpretar, en una primera instancia, que la misma puede tender a estatizarse. La posibilidad de que esta tendencia tenga chances de plasmarse obliga a tener en cuenta el peso y la capacidad de acción e injerencia de los componentes públicos y privados que conforman el Plan. Además deben incluirse en dicha consideración nuevos aspectos normativos y de regulación que acompañan a esa reinsertión, así como la opinión de las autoridades del Plan y la de los responsables sociales de los centros sobre la forma de relación que actualmente mantienen con los encargados públicos del programa.

Según documentos oficiales el encuadre institucional actual "(...) asegura que el Plan opere (...) con un referente central en el Estado que asegure coherencia, integridad y calidad de los servicios (...), de modo de asumir formalmente el Plan CAIF dentro de su propia estructura (...)" (Proyecto de Fortale-

cimiento del Plan CAIF, 1996, pág. 3). Su reubicación, entonces, le imprime un mayor status político y por ende autoridad para garantizar las colaboraciones sectoriales imprescindibles que hacen a la dinámica de reproducción del servicio bajo los estándares de calidad proyectados o reprogramados. Existen tres elementos sustantivos que se plasmaron con fuerza en esta última fase en el Plan, relativos a la currícula de educación inicial, la fuente de capacitación docente y funcional, y el tipo de subprogramas incluidos.

En relación a la currícula, si bien la orientación educativa del Plan estuvo asociada o amparada por los criterios de la enseñanza pública que atiende la franja de preescolares, a partir de 1998 se decidió implementar en el conjunto de centros los programas vigentes de educación inicial para tres, cuatro y cinco años del Consejo Nacional de Educación Primaria (Lineamientos de acción del Plan CAIF, 1998). Más allá de los posibles ajustes de tales programas que se hayan realizado para su aplicación en el Plan, no cabe duda de que esa decisión apunta a uniformizar nacionalmente los servicios que prestan los CAIF. Si a este hecho se suma que la reforma educativa en marcha extendió su cobertura a menores de cuatro años, como se indicó anteriormente, es correcto afirmar que el Plan se transforma en el preámbulo educativo o eslabón anterior “habilitante” para la entrada en el sistema de la enseñanza pública.

Las autoridades confirman esta interpretación y la evalúan como un indicador de mejora de la calidad del servicio que, además de posibilitar una articulación efectiva con los espacios de educación formal, permite a los CAIF incorporarse al circuito más amplio de formación y socialización de los menores. En definitiva deja de ser un programa “paralelo” o alternativo del sistema educativo y pasa en la práctica a “formar parte” del mismo.

*El nuevo programa de ANEP se hizo (...) con la reforma y (...) es un currículo muy amplio. Pero nosotros de ese currículo muy amplio (...) lo que hicimos fue aterrizarlo, aterrizamos el currículo abierto a unidades didácticas bien concretas. Lo reprodujimos para el plan. Creamos los aditivos que nos parecía pero siempre dentro del mismo marco (...). Lo que estamos tratando de hacer es de uniformizar, porque calidad también es eso, y un plan debe conformarse con proyectos que tengan calidades similares para ser un plan de calidad (...). El Plan se está convirtiendo en un espacio de formación y estimulación para que los niños sigan en el circuito público (...). Ese es el espíritu. Si estamos pensando en un sistema como queremos que funcione (...). Y con la reforma, ésta es una oportunidad. Esto no nos desplaza, al contrario. Pero también es un desafío, porque trabajar con bebés de dos años es diferente (entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).*

El esfuerzo por mejorar la calidad del servicio y por uniformizar las pautas de atención no se agotó a nivel de los programas educativos, sino que también incluyó cursos de capacitación del personal. La Secretaría del Plan desde su inserción en el INAME concentró parte de sus esfuerzos en esta área, ya que se la consideró como uno de los focos problemáticos, los cuales fueron renovados con la incorporación del programa público en educación inicial. Has-



ta ese momento la capacitación era altamente heterogénea, se contaba con educadores que poseían cierto nivel de formación y otros que sólo dependían de su experiencia o voluntad personal (entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).

Esta situación seguramente está asociada a la disparidad de ofertas de profesionalización en el territorio nacional, las cuales en su mayoría están centralizadas en la capital nacional. Cuando se observa la distribución regional de los CAIF y se constata que la mayoría se ubica en el Interior del país, resulta evidente que la formación y actualización docente es una pieza central y problemática para este tipo de iniciativas.

Asimismo, el Plan ha diseñado proyectos referidos a la evaluación sistemática del personal docente y auxiliar de cada centro como medio para completar la regulación en este campo. Este conjunto de reformulaciones se dirige a construir un diseño educativo articulado y que disponga de pautas precisas de funcionamiento, independientemente de los recursos locales.

*Nosotros desde la Secretaría, a partir de (...) agosto del '96 el énfasis que le quisimos dar al Plan es en la mejora de la calidad. La mejora de la calidad fue concebida primero, mirando todos los problemas. Como está planteado desde el punto de vista del niño, todo es un espacio de juego (...). Para eso los educadores se capacitan en seis módulos, y se les va a evaluar sus competencias (...). Estamos haciendo un esfuerzo enorme todos los días, (...) porque creemos que la única manera de transformar es de capacitar (...). Antes era absolutamente heterogéneo el tema, tu tenés educadores que tienen dos años realizados en algún instituto y después tenés otros que no tienen nada de capacitación (...). El esfuerzo enorme es de empujarlos para arriba (...). También para este año instrumentamos (...) evaluar a todos los maestros (...), desde nuestra óptica, para ver si desafiaban lo que estamos proponiendo (...). En fin, para mejorar la atención hacia el niño hay que fortalecer lo que es educación con maestras, con proyectos educativos claros, con rutinas claras y con educadoras capacitadas (entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).*

En la misma perspectiva de mejora del servicio en general se impulsó desde el Plan una serie de programas complementarios, algunos dirigidos hacia los menores, y otros a su medio familiar. Se consideró como una estrategia fundamental fortalecer el entorno que rodea al preescolar en situación de pobreza, ya que la mayoría de las dificultades de aprendizaje están relacionadas con su medio de pertenencia. Las nuevas propuestas refieren a cuatro tipos de proyectos: estimulación oportuna dirigidos a niños de dos años; mejoramiento de la autoestima de los padres; escuelas para adultos, y servicios de orientación familiar. Estas nuevas iniciativas se encuentran en fase de experimentación, para lo cual fue seleccionado un grupo de centros piloto con el fin de ponerlas a prueba y analizar sus posibilidades de extensión o universalización.

*El año pasado empezamos a experimentar un programa para los menores de dos años, "El Programa de estimulación oportuna", que se basa (...) en talleres a los cuales viene el niño con la madre (...) una vez por semana*

*(...). Es un trabajo integral (...). Empezamos en quince centros de manera piloto. Este año lo estamos extendiendo a treinta y ocho (...). Todos los temas los estamos trabajando con una fuerte mirada hacia el adulto, porque estamos convencidos de que si bien hay que centrarse en el niño, si no hay en paralelo (...) un fuerte trabajo con el adulto, no alcanza (...). Por eso tenemos un proyecto (...) para elevar la autoestima de las familias que se llama "Para amar y cuidar la vida", que son una serie de talleres que apuntan (...) a revalorizar a los padres con los chicos (...) y se ejecutó en veinticinco centros el año pasado. Este año pensamos llegar a cincuenta (...). Después tenemos otro proyecto que se llama "Padres e Hijos" (...), es una escuela de padres que es toda muy horizontal, que es una búsqueda (...) entre todos de las dificultades que tenemos en la crianza. Esto ya se empezó el año pasado. Primero fueron centros piloto (...) y ahora tenemos dos personas en cada departamento que forman personal de otros centros. Y otro programa que se está instrumentando para los adultos es el "Servicio de Orientación y Consulta para la familia" (entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).*

No cabe duda acerca de la significación educativa y pedagógica de tales proyectos, pero a la vez es notorio que los mismos no fueron elaborados conjuntamente con el personal o los encargados de los centros CAIF. Dicha interpretación se desprende de las citas antes expuestas, cuando se indica que los cuadros docentes y auxiliares presentan serios déficits de preparación profesional, y que las Asociaciones Civiles son altamente variables en su composición e involucramiento con el Plan.

Las novedades antes enumeradas, relativas a la utilización de un programa educativo único, el fuerte énfasis en capacitación y evaluación docente, y el establecimiento de proyectos hacia las familias o la comunidad, dejan en evidencia que en el proceso de renovación de la propuesta CAIF se requiere de un importante papel de la coordinación central, tanto en la formulación de propuestas como en la supervisión de su funcionamiento y en los resultados que se obtengan. Esto revela un fuerte protagonismo de la Secretaría del Plan, que equivale a decir de la esfera pública, y a la vez cierta debilidad del polo social en tanto fuente de innovación y de generación de propuestas. Seguramente la esfera de coordinación siempre fue el eje de los CAIF, pero en la actualidad esa función se vuelve más manifiesta en la medida en que el Plan tiene una inserción institucional definida y visible, y que simultáneamente se va complejizando pedagógica y técnicamente.

En las etapas iniciales se requería definir un tipo de políticas sociales acorde a los nuevos tiempos; se continuó con el esfuerzo de instalar centros en todo el territorio nacional y a la vez garantizar un mínimo de cobertura. En el presente, el Plan se encuentra en una fase de mejorar la calidad del servicio; de lograr impactos en el campo de la pobreza; y de integrarse de alguna forma, aunque parcial, al sistema educativo formal. Como no puede ser de otra manera, el tenor de estas decisiones tiene un fuerte carácter político, que en la práctica se traduce en importantes dosis de intervención pública.

*Hubo una primera etapa en la cual hubo un esfuerzo muy grande en el diseño, un proyecto muy diseñado (...). Una segunda etapa en la cual se priorizó el crecimiento en la cantidad de centros. Ahora estamos en una etapa más reflexiva, en una etapa más de ver, ir probando, ir viendo si tenemos éxito en revertir la situación clave de esto, que es que los niños pobres uruguayos se desarrollan en peores condiciones que un niño no pobre (entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).*

Las apreciaciones realizadas hasta aquí se respaldan en documentación oficial y en las opiniones calificadas de las autoridades centrales del Plan. Importa ahora contrastar la información recogida en estas fuentes con la visión de los encargados y profesionales de los distintos centros.

### **Los CAIF, el Estado y las organizaciones privadas**

En este apartado se contrasta la visión de los centros, principalmente en relación a su trayectoria institucional, con los cambios experimentados a partir de la inserción del programa en la esfera tradicional del Estado junto con la de la Secretaría del Plan. Además se examina la vinculación de los centros con organizaciones no estatales a efectos de evaluar los pesos diferenciales de sus formas de relación con las órbitas pública y privada.

#### *El significado de la relación con el Estado*

El universo de centros CAIF relevados en Montevideo comprende distintas posiciones respecto a la relación histórica que han mantenido con las organizaciones estatales y a la que actualmente tienen con la Secretaría del Plan en particular, con el INAME en general, y con otras instituciones públicas.

Cabe aclarar que no todos los centros entrevistados tienen memoria de los cambios institucionales del Plan y de los posibles impactos que éstos produjeron en su forma de relación, ya que algunos de ellos ingresaron al programa recientemente, es decir, cuando el mismo se encontraba en la órbita del INAME.

Los centros que tienen una cierta trayectoria en el programa consideran unánimemente que el nuevo encuadre institucional los favoreció en su funcionamiento, básicamente en dos rubros: en la regularidad de los aportes económicos y/o en especies, y en el fuerte apoyo en la capacitación del personal. Para otro grupo de CAIF los requisitos de capacitación son difíciles de cumplir dados los recursos humanos disponibles, si se pretende mantener la dinámica cotidiana del centro.

*La inserción en el INAME es mejor (...); mejoró mucho el aporte económico (...). También hay una serie de cursos en los que participa la gente (...), te dan elementos que aportan para el trabajo (...). Creo que ha estado teniendo una incidencia no (...) simplemente como entidad fiscalizadora, sino de veras, con aportes de elementos para el trabajo (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Que Plan CAIF esté dentro de la órbita del INAME, evidentemente que de esta forma se exige más. Te exigen la parte de capacitación, de formación (...) y a veces te exigen que tengas jornadas enteras y no todos podemos participar (...). Ha mejorado la parte de la propuesta en capacitación. Básicamente ha mudado en la parte de apuntar a lo educativo, también de trabajar más con la familia que es lo que se busca. Han hecho la propuesta de ayudar a crecer a padres e hijos. El año pasado se tuvieron una serie de talleres de amar y cuidar la vida básicamente con padres. Se ha invertido mucho en la parte de formación (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

Las anteriores localizaciones del Plan generaban un cierto grado de incertidumbre sobre la proyección del programa, y a la vez algunos centros tenían la percepción de que la función de asesoramiento y respaldo que les brindaba el Estado se resumía en simples tareas de fiscalización.

*Desde que el Programa está en el INAME (...), lo importante es que las cosas lleguen. Antes era más de hacer trámites, convenios. Ahora, una vez que las cosas se firman, todo llega en tiempo y forma (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Y antes de que el Plan estuviera en el INAME como que la parte de capacitación estaba un poco parada (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Sobre todo uno notaba (...) que en la etapa anterior la presencia del organismo del Estado era simplemente fiscalizadora (...) (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

Sin embargo, no todo son alabanzas. Una cierta proporción de centros considera que existe una serie de problemas que perturba su funcionamiento habitual, relativos fundamentalmente a la complejidad y cantidad de trámites legales exigidos por la órbita estatal.

*La desventaja de relación con el INAME (...) es el tema de la burocracia (...). Entonces, eso me parece en sí una desventaja bastante importante, porque el INAME (...) ha crecido tanto que realmente le ha llegado la burocracia de lo que es el Estado en sí (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*A veces es engoroso toda la parte (...) administrativa (...), la parte de llenado de planillas, de cumplir con los requisitos de todos los datos que se tienen que dar de la situación de cada menor. A veces eso te agobia en el sentido de que no todos los centros disponen de las personas para realizar (...) Pero bueno, pienso que sea para beneficio de contra (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

Más allá de esta positiva valoración genérica del actual marco institucional del Plan, los contactos con el INAME son puntuales, relacionados con la firma de convenios y la obtención de recursos financieros, ya que el vínculo fuerte de los centros se establece con la Secretaría del Plan.

El conjunto de los CAIF entrevistados (tanto los nuevos como los que tienen más tiempo en el Plan) considera que la relación con dicha Secretaría es altamente positivo en lo relativo a recibir pautas precisas de orientación y en el diálogo fluido que mantienen con la misma. A su vez, reconocen y valoran el conjunto de innovaciones e inversiones realizadas por esa entidad para aumentar la calidad del servicio en términos de nuevos programas de educación inicial, estimulación y mejoramiento con los adultos. Pero la mayoría de estas apreciaciones está centrada en las nuevas alternativas que les brinda el Plan, en lugar de en un involucramiento activo en la toma de decisiones. En este sentido, la participación o las instancias de contacto están asociadas a las funciones propias de la Secretaría (supervisión, evaluación) y al potencial aprovechamiento de las ofertas que ella impulsa, y no tanto a la incidencia de los centros en las definiciones programáticas de esta iniciativa.

Interesa exponer algunas de las opiniones calificadas en relación al alcance de la participación.

*La relación con la Secretaría es bastante periódica porque (...) nosotros estamos supervisados por la Secretaría. Pero te dan determinadas pautas a cumplir (...). Más allá de eso, por distintos motivos estamos bastante en relación con la Secretaría. El hecho de que la Secretaría del Plan sea bastante chica (...) permite que haya una relación como más directa con los centros (...). Existe un diálogo muy bueno con la Secretaría del Plan (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*La relación que mantiene el CAIF con la Secretaría del Plan (...) es permanente, continuamente hay encuentros, jornadas, cursos con los técnicos, y de parte de la Asociación Civil (...) también se ha participado en alguno de los talleres (...). La participación es continua e incluso fue muy fluida (...) (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*La relación con la Secretaría del Plan es bien nueva (...). Todavía la relación está en sus inicios (...). Hay mucha expectativa (...). Por un lado vemos que es enriquecedor el convenio más allá de la parte económica que (...) es lo que al inicio nos mueve (...). Hoy vemos que al menos el ofrecimiento que se nos da, como que es positivo. Porque toda esta capacitación nos va a permitir enriquecernos. Y el contacto con otros centros, el intercambio es fundamental (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

Al mismo tiempo una serie de centros detecta que ciertas decisiones, esencialmente en el plano educativo, son determinadas fuera de un ámbito de consulta, percibiéndolas en ciertos casos como directivas a cumplir y en otros en términos de imposiciones. Un aspecto interesante que ha sido registrado es que cuando los entrevistados detectan estas situaciones, localizan la falla de comunicación fuera de la Secretaría, en la esfera del INAME. En cambio, un grupo simplemente las acata sin mayor problematización, y en oportunidades señala las dificultades en su implementación.

*De un tiempo a esta parte están viniendo directivas como más coercitivas, digamos de alguna manera. Pero me parece que no depende de la Secretaria*

*ría, sino que depende de todo el engranaje de lo que es el INAME y el Estado en sí. De alguna manera veremos cómo hacer. (...). Me parece que ya que tenemos tanto diálogo, ya que tenemos un montón de cosas con la Secretaría, (...) ellos hacen consultas con nosotros y después vienen resoluciones o vienen cambios (...). La impresión es que es el INAME en sí quien decide las cosas (...). Esto me parece no tener en cuenta lo que la gente opina. Gente que está sacando los centros CAIF adelante* (entrevista en profundidad a representante de CAIF).

*La Secretaría del CAIF da las directivas, y hay que aplicarlas (...), nos da pautas educativas, en verdad es más que pautas, te exigen más que primaria. Ellos también hacen talleres de capacitación y perfeccionamiento del personal para todos, para maestros, para asistentes, hay diversos cursos. La Secretaría del CAIF nos comunica y acá se seleccionan los cursos (...)* (entrevista en profundidad a representante de CAIF).

*La Secretaría del Plan CAIF ofrece algunos lineamientos y apoyo técnico (...). La directiva es usar el mismo programa que Primaria (...). Si bien se busca trabajar de la misma forma que en Primaria, el tema es que al ser sólo un maestro coordinador que maneja el programa (...) para las auxiliares educadoras es un poco difícil llegar a entenderlo (...). No es tan sencillo aplicarlo* (entrevista en profundidad a representante de CAIF).

De estas declaraciones se desprenden dos temas importantes altamente asociados. Uno referido a la participación efectiva que tienen los CAIF en la orientación del Plan, y otro, a la preocupación de los centros por defender su autonomía. Resulta evidente que la totalidad de los CAIF de la muestra no tuvieron intervención en el conjunto de innovaciones impulsadas por el Plan en este último período y anteriormente enumeradas -la currícula de educación inicial, los nuevos programas y las instancias de capacitación del personal-, que apuntan en cierta medida a la uniformización de la propuesta. Independientemente de los problemas de ajuste o instrumentación de estos lineamientos, la mayoría de los centros intenta cumplir con esos requerimientos, y de alguna manera los considera iniciativas que tienden a su fortalecimiento. Sólo una minoría cuestiona los procedimientos utilizados en la definición, e inmediatamente, relacionado a esta problemática, surge el tema de la defensa de su perfil e independencia.

*La autonomía nosotros procuramos mantenerla y tenerla bien clara. Nuestra postura es (...) que tenemos que cumplir con una cantidad de requisitos del convenio (...), está perfecto, pero siempre que se cumplan nuestros objetivos. Objetivos ya trazados antes de un Plan CAIF (...). El objetivo nuestro está muy claro desde sus inicios y defendemos eso* (entrevista en profundidad a representante de CAIF).

La falta de cuestionamiento generalizado en torno a la forma en que se deciden las pautas estratégicas del Plan y también sobre el contenido de las propuestas, conduce a pensar que el polo social de este programa es débil. Esta apreciación se debe manejar con cierta precaución debido a que la misma surge de la información aportada por una muestra pequeña de centros. De todos

modos el polo social parece no manifestarse como un interlocutor con capacidad de promover líneas de acción, de modificar directivas, y a su vez carece de organización colectiva como para tomar posiciones en conjunto. La dispersión territorial, sumada a la carga de trabajo cotidiano, no favorece la emergencia de actividades comunes ni la generación de instancias de intercambio horizontal a no ser aquellas impulsadas por la propia Secretaría.

Un factor adicional que seguramente interviene en la falta de fortaleza de los CAIF refiere a los estilos de dirección de este universo tiene. La diversificación de funciones o distancias que se verifican entre el cuerpo funcional de los centros y la Asociación Civil se plantea como un obstáculo a la participación efectiva, ya que por una parte, el equipo profesional o semi-profesional asiste a encuentros, talleres o instancias de discusión, y por otra, la Asociación suscribe los convenios centrales que habilitan el funcionamiento del centro, ofreciendo estas instancias la oportunidad de negociar con la órbita estatal. En base a la información cualitativa se registra que los CAIF que tienen una forma de dirección participativa son los que problematizan las directivas impartidas por las entidades centrales del Plan y simultáneamente levantan la bandera de la independencia y autonomía de su organización.

Las relaciones con el Estado no se agotan en el Plan CAIF y las organizaciones públicas que lo conforman. La mayoría de los centros de la muestra, cuatro en un universo de seis, tiene contactos y/o convenios con otras instituciones estatales. Un número reducido de estas relaciones son ayudas puntuales o colaboraciones que no forman parte de la dinámica funcional del centro.

*El centro nuestro (...) ha logrado algunas cosas (...) muy puntuales (...) con la Intendencia (...). No es ayuda económica, simplemente le pedís tachos de basura y te los dan, le pedís una tarima para una fiesta y te la prestan. Pero son ese tipo de cosas así. No hay ayudas periódicas y mensuales (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

Los centros tienden a ampliar su espectro de acción estableciendo convenios específicos con entidades públicas, transformándose éstos en extensiones de los servicios que prestan o en incorporaciones de nuevas áreas de intervención social. Entre estas últimas figuran contratos con el Instituto Nacional de Juventud (INJU) que apuntan a capacitación laboral de jóvenes; con la Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP) para apoyo de formación en el ciclo escolar, particularmente escuelas nocturnas para una población adulta joven que no completó su ciclo de educación formal; y con las Intendencias, en este caso específico con la de Montevideo, tanto en programas de educación inicial destinados a preescolares como en ayudas laborales para adolescentes.

Este tipo de estrategia generalizada de los centros en términos de expansión y utilización de los distintos servicios públicos, parece obedecer a dos tipos de factores diferentes, a saber: (a) es posible que dicho comportamiento se corresponda con la historia de cada una de estas unidades locales, su pertenencia a organizaciones más amplias y complejas, y su proyección como servicio zonal; (b) se está procesando un cambio del Estado en forma de prestación de sus servicios y en la generación de nuevas políticas sociales.

En relación al último punto, vale la pena enfatizar que en los últimos diez años se configura una tendencia en las áreas sociales de coparticipación en la implementación y administración de servicios públicos. Las razones de este cambio son diversas, entre ellas figuran: el ajuste del gasto público social; la mayor preocupación por mejorar la calidad e impactos de las prestaciones; y la necesidad política de conseguir legitimidad e involucramiento de la población en los emprendimientos sociales. Independientemente de estos u otros motivos para la promoción de nuevos programas, se comprueba en última instancia que los centros terminan involucrándose con las ofertas públicas, aunque no siempre ello signifique una participación sustantiva en el diseño de estas propuestas sociales.

#### *La Secretaría del Plan y el INAME*

En la medida en que en el ítem anterior se analizó la opinión de los centros sobre los cambios institucionales que había sufrido el Plan, interesa ahora recoger la visión desde la propia Secretaría o unidad coordinadora de este Programa.

Para las autoridades, sin lugar a dudas, la incorporación del Plan a la esfera del INAME otorgó estabilidad y mayor coherencia a esta iniciativa. Sin embargo, al mismo tiempo les planteó una serie de desafíos y peligros referidos a que una institución con tradición en el área de la infancia se “adueñara” de esta propuesta como una más de las que maneja, imprimiéndole su dinámica de acción. Si bien la Secretaría cuenta con una ubicación privilegiada dentro de esa institución, ya que depende del Directorio y por ende tiene la oportunidad de acceder directamente a los circuitos de poder o de definición de políticas, la dificultad de ganar un espacio propio pero no disonante y a la vez contar con apoyo institucional se traduce en una ecuación compleja que requiere de tiempo de maduración, o mejor dicho de ajustes mutuos de las partes involucradas.

Según los responsables del Plan, esta búsqueda de equilibrio aún está en proceso.

*Tuvimos que buscar la independencia porque el peligro que se corre cuando tú pones un programa en una institución como ésta es que sea del INAME y el Plan no puede ser del INAME (...). Nosotros no podíamos asumir totalmente la identidad del INAME (...), no debemos (...). Pero, como dije, los riesgos que se corren llevándola a una institución como es el INAME es que se vuelva INAME todo y pierda las riquezas que tiene. Creemos que no las ha perdido hasta ahora. Es una lucha en el sentido, como en cualquier institución. Es que no pasa sólo por tener el apoyo que te den las autoridades, ni pasa sólo por los mandos intermedios (...). Todos nos hemos tenido que adecuar, hemos tenido que cambiar de mentalidad (...). Lograr imponer esta nueva óptica, yo te diría que no se logró en un 100% (entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).*

En base a estas opiniones resulta evidente que la Secretaría está sujeta tanto a desafíos en la institución de referencia (INAME), como al interior del



propio Plan. Debe consolidar su lugar en la órbita estatal y simultáneamente mejorar los servicios, administrando un grupo heterogéneo de Asociaciones Civiles. Frente al conjunto de cambios que ha registrado el Plan, parece constatar un cierto fortalecimiento si se toma en consideración el crecimiento de centros, la demanda potencial existente, las inversiones realizadas y su nueva inserción institucional. Pero importa señalar que ese fortalecimiento se hace bajo ciertos parámetros especiales, que remiten a una fuerte impronta del Estado en el fomento ya sea de iniciativas, de ofertas, y por supuesto de recursos económicos. La esfera social, en cambio, se ubica esencialmente en términos de agente receptor y administrador de las innovaciones públicas. Esta interpretación adquiere mayor fuerza cuando se examinan las relaciones que estos centros entablan con organizaciones exclusivamente privadas, y también al analizar sus fuentes fundamentales y adicionales de financiamiento de los servicios que ofrecen.

#### *Los CAIF y las organizaciones privadas*

Una mayoría relativa de los CAIF relevados mantiene relaciones con instituciones privadas nacionales y en menor medida internacionales. Pero dichos vínculos se podrían calificar de asistenciales, ya que reciben apoyos concretos o donaciones que no tienen un carácter periódico. Se debe precisar, por una parte, que en los CAIF que reciben ayudas nacionales las organizaciones de referencia son muy variadas, puesto que abarcan desde instituciones zonales hasta empresas nacionales. A este tipo de apoyo se le suman los aportes de particulares vinculados de alguna manera a los centros. Por otra parte se encuentran dos CAIF, uno que dispone de ayuda internacional en un caso puntual, y otro que la posee de manera relativamente sistemática pero en franco descenso. Dicha asistencia es recibida a través de los contactos que posee la organización más amplia a la que pertenecen, específicamente las congregaciones religiosas: el CAIF por sí mismo no accede al mundo internacional sino por intermedio de la Asociación Civil, siempre que ésta se encuadre en estructuras que se dedican a la prestación de más de un servicio.

*Algunos colegios de la zona nos hacen donaciones (...). También recibimos ayuda económica de particulares, seguro, porque golpeamos puertas (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*La ayuda de organizaciones comunitarias nacionales es (...) de pronto algún día se consiguió una donación, por ejemplo, de 'Colgate', (...) de jabón, cepillo de dientes, son de ese tipo. Es totalmente esporádico, nada permanente (...) (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*La Congregación tiene un fondo de ellos. La asociación lo maneja cuando necesita plata. Ahora mismo para la última definición de la obra (...) ellos tienen que sacar recursos de la propia congregación para poder pagar a los obreros que van a trabajar. Como ellos (...) están vinculados con Italia, a veces reciben apoyos y aporte (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Hasta ahora estuvimos funcionando con el convenio de INAME, el aporte (...) de una institución amiga del exterior que nos pasaba un apoyo financiero, estoy hablando de US\$10.000 más o menos, pero esa institución del exterior hace años que empezó un proceso de retirada (...). Entonces se nos corta esa ayuda del exterior, hay un déficit de funcionamiento anual(...)* (entrevista en profundidad a representante de CAIF).

No cabe duda acerca de la debilidad de los vínculos que estos centros tienen con otras organizaciones privadas, sobre todo las nacionales, al considerar no sólo la cantidad de contactos que mantienen sino también la intensidad de los mismos. Esta situación reafirma la centralidad que la esfera estatal tiene en el desempeño de este Plan, en tanto marco orientador, educativo y financiero.

Uno de los representantes de los centros entrevistados acerca de la dificultad de trascender la órbita pública hace una reflexión interesante, aunque por supuesto no generalizable. En su opinión considera que existe una importante diferencia entre brindar un servicio autofinanciado y otro sustentado desde lo público. Si bien esta última alternativa le ofrece la seguridad o previsibilidad de mantener la prestación en el mediano plazo, a la vez lo limita para solicitar apoyos adicionales en distintos ámbitos (entrevista en profundidad a representante de CAIF).

En cierta medida la relación sistemática con el Estado restringe el marco de acción de los centros, y por ende las posibilidades de obtener apoyos suplementarios pasará a depender de búsquedas que trasciendan su propia operativa. En ese sentido les resta a los CAIF buscar colaboraciones zonales y/o llevar adelante algunas actividades secundarias tales como “ventas económicas” o distintas colaboraciones de los familiares de los beneficiarios.

*El apoyo de otras organizaciones es muy poco. Resulta sumamente ambiguo el pedir colaboración cuando es una guardería (...) en parte subsidiada, y que hay supuestamente una sociedad civil que la tiene por su voluntad. Se hace difícil pedir (...). Por eso los apoyos son puntuales, esporádicos, no es algo que uno puede pensar que le sirve para el mantenimiento del CAIF y para su mejoramiento*(entrevista en profundidad a representante de CAIF).

### **Fuentes de financiamiento**

A partir del desarrollo de los ítems precedentes resulta claro que el Estado es el encargado de mantener el funcionamiento del Plan, ya sea con aportes financieros específicos del INAME o con recursos humanos y en especies de las otras organizaciones públicas que forman parte del mismo. En su fase de lanzamiento UNICEF se encargó de los costos de infraestructura y equipamiento de los centros, pero actualmente la colaboración de este organismo internacional se restringe al desarrollo de algún proyecto particular impulsado por el Plan.

El INAME en tanto organización que ampara esta iniciativa se encarga de sustentarla anualmente utilizando varias fuentes, a saber: a) fondos extra-presupuestales provenientes de juegos de azar, de carácter nacional, que en el pre-

sente equivalen aproximadamente a doscientos mil dólares; b) fondos de transferencia del INAME que oscilan en alrededor de ocho millones de dólares; c) el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) aporta al Plan un millón y medio de dólares en alimentos; d) las Intendencias contribuyen con víveres frescos que equivalen a un millón trescientos mil dólares (entrevistas en profundidad a representante de la Secretaría del Plan).

La totalidad de los centros de la muestra juzga fundamental el aporte recibido desde el Estado, tanto los recursos que transfiere el INAME como los que remiten otras entidades públicas para la prestación de los servicios específicos que esas entidades administran. En particular, el financiamiento que proviene vía INAME para el funcionamiento del programa CAIF significa para las tres cuartas partes de los centros entrevistados, el 100% de los recursos, pese a que se reconocen algunos déficits mensuales. Para la cuarta parte restante, dichos aportes representan entre un 50% y 80% de los recursos que dispone la institución. En estos casos el porcentaje faltante es cubierto por fondos subsidiarios de agencias internacionales que se están retirando del país o por recursos propios de la entidad religiosa que los enmarca.

A fin de ejemplificar algunas de las variantes mencionadas, interesa exponer la opinión de los entrevistados:

*Recibimos el apoyo financiero del Plan CAIF. El apoyo que se recibe al ser CAIF es la partida por niño y la alimentación que proviene del INDA (...). En definitiva el apoyo del INAME económicamente es el 100% (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*El CAIF se financia con lo que viene del INAME, con lo que viene de INDA, y después tenemos un grupo de señoras que es un patronato que se en carga de buscar por mes lo que sería el déficit mensual de los gastos (...). Hacemos un sistema de madrinas de niños. Gente que realmente puede dar 50 pesos (...)* (entrevista en profundidad a representante de CAIF).

*Todo este dinero que nos ingresa en distinta forma por INAME, por Intendencia o por recursos, va a un fondo común. Y de ese fondo común evidentemente se paga el mantenimiento de todos los servicios de la obra, y también lógicamente nuestros sueldos (...). Una estimación de los recursos del centro es que el 50% son aportes del Estado y el otro 50% sería de todos los recursos que se obtienen de la parroquia. Antes contábamos con el apoyo económico de los granjeros del Rincón del Cer (...), nos daban semanalmente la verdura y la fruta (...). Ahora no (...)* (entrevista en profundidad a representante de CAIF).

Resulta evidente la dependencia económica de los centros del Plan en relación al Estado, incluso de aquellos que declaran poseer recursos adicionales para mantener sus prestaciones. Respecto a estos últimos importa agregar que la organización de base prestaba tradicionalmente servicios de ayuda barrial, y los programas en convenio con la esfera pública cambiaron sustancialmente su nivel de cobertura y las ofertas de servicios a la comunidad (entrevista en profundidad a representante de CAIF).

### Participación del polo social

Uno de los ejes analíticos de este estudio que tiene un énfasis singular en el Programa CAIF es el tema de la participación. El papel reservado a la sociedad civil organizada, a las Asociaciones Civiles y a los núcleos familiares de los menores parece ocupar un lugar privilegiado en esta estrategia de protección en comparación con las clásicas políticas sociales.

En diversos documentos de la propuesta se subraya la participación como un rasgo distintivo y esencial del programa, en la medida en que se reconoce, por una parte, que su legitimidad radica en la existencia de unidades locales interesadas en promover el servicio y así satisfacer las necesidades de las comunidades. Por otra parte, se destaca la importancia de la familia, cualquiera sea su composición y situación legal, como el medio básico e insustituible de socialización de la población infantil. Esta nueva unión proyectada, Estado-comunidad local-familia, intenta que el Plan CAIF no se plasme como una política unilateral impuesta desde la esfera estatal a la manera de los tradicionales programas de corte universalista, sino por el contrario, que reconozca la diversidad de intereses y contextos.

De acuerdo a las definiciones oficiales del programa, *“la propuesta está basada en un trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil organizada, a través de (...) Asociaciones Civiles (...). La Asociación Civil expresa orgánicamente la presencia de una comunidad o sociedad local, con protagonismo de acción social, dirigida a la familia, a los niños y al propio grupo social a través de la implementación de un centro CAIF (...). Estas acciones apuntan a crear un tejido social de interacciones entre los distintos actores locales que sirva de apoyo y sostén de proyectos sociales que involucren como beneficiarios a los niños, a las familias residentes, a la población directamente vinculada (...)”* (Misión, Objetivos y Estrategias, 1998, págs. 4 y 5).

Complementando esta perspectiva participativa, se asigna un papel estratégico a la incorporación activa de las familias que atiende el Plan, las cuales potencialmente presentan mayor nivel de vulnerabilidad social. *“El Centro CAIF está localizado en zonas de radicación de familias en situación de riesgo social. Estas familias (...), son fundamentales en el proceso (...) de desarrollo del niño. El CAIF no las puede desconocer y menos pretender sustituir las. El CAIF debe procurar integrarlas al proyecto del Centro (...). La existencia de comunicación oficial, escrita, donde se establezcan derechos y obligaciones de las familias y del CAIF, es un elemento conducente a la obtención de niveles de compromiso por parte del CAIF, la familia y la comunidad”*(Organización del Plan CAIF. Roles, funciones y competencias, 1998, pág. 9).

Más allá de esa pretensión genérica de involucramiento del contexto inmediato de los menores beneficiarios del servicio, en la documentación de los últimos años el Plan se ha planteado metas específicas sobre este aspecto distintivo. Entre ellas se encuentran: a) fomentar la autoestima de las familias en pos de contribuir a mejorar sus capacidades para resolver problemas (Lineamientos de acción del Plan CAIF, Área Educación Inicial, 1997); b) promover la participación de los padres de la población objetivo en programas de salud

a fin de favorecer los controles sanitarios de sus hijos; c) incentivar la constitución de grupos de madres para apoyar a la población derivada de los Centros de Salud articulados al Plan; y d) generar la participación activa de los padres en la tarea educativa y de estimulación de sus hijos (Plan CAIF, Objetivos para el período 1997/98, 1998).

En base a lo expuesto es posible discernir dos componentes diferenciales en la matriz de participación concebida por el Plan: uno de ellos comunitario o local, vinculado a la existencia de Asociaciones Civiles encargadas de instrumentar la propuesta, y el otro referido al involucramiento en el proyecto de los núcleos familiares de la población asistente. Los dos componentes no son asimilables, ya que responden a lógicas e intereses distintos y sobre todo a diversos aspectos de la problemática social que se pretende enfrentar. En este sentido, una actividad específica es administrar un centro y manejar una dinámica organizativa que incluye la relación con entidades públicas; y otra es desarrollar acciones que modifiquen comportamientos y pautas de socialización de sectores de la población considerados en situación de riesgo social. Independientemente que estas actividades puedan encontrarse vinculadas en la práctica, los “indicadores” para analizar el rendimiento o éxito de estos dos componentes de la participación son claramente distintos.

En el plano participativo de las organizaciones locales es posible analizar una amplia batería de variables que abarca desde el número y los tipos de socios constitutivos de la Asociación Civil; los estilos directivos y de toma de decisiones; las formas de relación con instituciones públicas y privadas hasta el grado de reconocimiento en la comunidad en que opera.

De acuerdo a la información expuesta en ítems anteriores sobre la naturaleza del polo social del Plan, y sin tratar en detalle el conjunto de dimensiones arriba enumeradas, se llega a la conclusión de que pese a la alta variabilidad de las entidades de base, en su mayoría se detecta cierta debilidad para constituirse en interlocutores con posibilidad de incidir en los lineamientos programáticos de esta propuesta. Tal afirmación se respalda en la forma de gerencia de los centros CAIF; en los “ruidos” en el intercambio entre el equipo funcional del centro y las diversas Asociaciones; en las modalidades de relación con las autoridades del Plan; en las formas de aceptación de las nuevas propuestas; y en los nexos que mantienen con las organizaciones privadas. Estas referencias no dan cuenta del reconocimiento de los centros en su esfera territorial de acción. Para ello se necesitaría contar con otro tipo de bases informativas, las cuales trascienden el objetivo de este estudio.

No obstante, interesa señalar que la apreciación global sobre la falta de fortaleza de las Asociaciones no resta importancia a las actividades que desempeñan ni a la responsabilidad social que han asumido hasta el presente. Dicha consideración es indicativa de la magnitud real y esperable del nivel y la forma de participación que estas unidades locales pueden llegar a asumir.

Resta abordar el otro plano de la participación, referido a la inclusión de las familias de la población en el proceso educativo integral previsto por el Plan. Este punto emerge en forma crítica tanto en diversos diagnósticos sobre el programa como en la información cualitativa recogida de las entrevistas.

Los últimos estudios efectuados sobre este tema, uno de ellos tomando como base a una muestra de veinticuatro CAIF y otro considerando a catorce centros, señalan con diferentes énfasis las dificultades que se suscitan en este campo. El primero detecta que la participación de los padres en actividades educativas, sin considerar la calidad y el tipo de involucramiento, es la siguiente: las madres participan en un 50% y los padres apenas en un 13% (Diagnóstico del Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH, 1998). El segundo estudio comprueba que la relación entre el centro y los padres presenta variantes, ubicándose en un extremo los centros que no consideran a los padres como un referente educativo y en el otro aquellos que buscan sistemáticamente informarlos e interesarlos en la propuesta pedagógica y sus resultados. El balance preliminar al que llega dicho diagnóstico es que una proporción elevada de los centros analizados se encuentra más próxima al primer extremo del continuo. Y agrega que *“ese (...) estilo de funcionamiento de las relaciones padres/centros está asociado a conductas extremadamente pasivas por parte de los usuarios (...)”* (Diagnóstico Departamento de Trabajo Social, 1997, pág. 81).

La información recabada en las entrevistas reafirma la tendencia de un proceso complejo para lograr una participación sostenida de los núcleos familiares de la población de los CAIF. No obstante, la totalidad de los centros considera la participación como una meta a profundizar en el presente y futuro inmediato, inclusive aquellos que no se la plantean como un aspecto esencial en su forma de intervención.

*Quizás años atrás el centro fue un poco más reservado, más a puertas cerradas, pero en este momento como que es un replanteo desde el año pasado darle una participación mayor a los padres* (entrevista en profundidad a representante de CAIF).

*Se está tratando de integrar más a la familia al centro. Que la familia esté inserta y sea partícipe de lo que hace el centro. Hace dos años que estamos apuntando hacia eso (...). No todos los que trabajamos dentro del centro pensamos igual* (entrevista en profundidad a representante de CAIF).

Probablemente el énfasis programático en este tema se encuentre relacionado con las nuevas directivas y proyectos fomentados por las autoridades centrales del Plan. En este sentido, es posible afirmar que más allá de las posiciones diferenciales de los centros en torno a la pertinencia de la inclusión de los padres en la dinámica educativa, actualmente ésta pasa a ser en la práctica un elemento constitutivo y programado.

No obstante esta definición proyectiva, interesa considerar dos aspectos: uno relativo al tipo y nivel de participación alcanzada hasta el momento, y otro referido a las dificultades detectadas en esta materia en pos de aumentar el espectro de incidencia del centro.

Como se observa en el Cuadro 3, la mayoría de los centros de la muestra considera que los niveles de participación son bajos, y ninguno de ellos plantea como logro un alto grado de concurrencia o involucramiento en las actividades.

Cuadro 3

**Niveles de participación de los padres**

<b>Nivel de participación</b>	<b>Nro. centros</b>
Medio	2
Bajo	4
<b>Total</b>	<b>6</b>

Fuente: muestra de Centros CAIF. Entrevistas en profundidad. CIESU

Sin embargo, cuando se analiza el tipo de instancias en las cuales los padres concurren, se comprueba en la totalidad de los casos que se trata de actividades puntuales y de muy diversa índole, inclusive aquellas que los centros declaran contar con un nivel medio de participación. Es posible discriminar en la gama de actividades ejecutadas tres categorías: a) de extensión; b) de asistencia; y c) de colaboración.

Las primeras se traducen en jornadas dedicadas a las familias, generalmente concentradas en un día. Se trata de actividades programadas (paseos, festejos y clases abiertas) que en algunos casos tienen cierta regularidad, pero sin reiterarse en períodos cortos de tiempo.

*Los padres y familiares participan en el CAIF más o menos (...). Participan en reuniones, en festivales, en paseos con los niños y en paseos con las familias (...). Les llamamos así: el día de la familia, paseo de la familia, jornada de la familia (...). La condición es que el niño viene con la familia (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Se está apostando desde el año pasado a las familias, porque antes no se obtenía respuesta, para que vengan a colaborar (...). La maestra con las educadoras hace clases abiertas. Es decir, se han organizado clases en los distintos niveles en que los padres participan. No mucha, cuesta traerlos pero hay que intentarlo (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Cuesta un poco. De a poquito (...). Pero de por sí hay experiencias, se trata de que el papá esté dentro del centro lo más posible en diferentes instancias, ya sea por reuniones, por talleres, por venir a jugar con el niño, saliendo en algún paseo (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

Las actividades de asistencia se centran fundamentalmente en reuniones, charlas informativas o de intercambio, y más allá de que se consultan las fechas y horarios posibles de realización, la asistencia a las mismas es variable pese a su programación.

*No es fácil la participación de los padres, pero nosotros vemos que a las reuniones de padres no se rehusan, ellos vienen. El año pasado las reuniones no bajaban de 25 a 30 padres (...)(entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Los padres se integran, eso se logra a través de reuniones. Hicimos talleres de sexualidad, de diferentes temas, no es fácil, pero los padres vienen, con siguiendo material humano que venga a dar una charla (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

Las actividades calificadas bajo la categoría de colaboración refieren a tareas concretas de ayuda al centro no relacionadas estrictamente con la instrumentación de acciones educativas. Las mismas contemplan tareas de limpieza, de preparación de alimentos y también reparaciones del equipamiento existente en el local. Vale la pena destacar que estas actividades pueden expresar formas de intercambio altamente positivas, ya que tal vez sea en estos espacios donde la población tenga posibilidades de volcar sus conocimientos y habilidades. De cualquier manera dichas contribuciones merecerían un tratamiento especial por parte del centro, a fin de no transformarse en una modalidad de intercambio pasivo y en algún sentido utilitario de la población.

*La participación es más bien ocasional. En algunos aspectos, por ejemplo puede haber algún grupo de madres interesadas en el tema costura, que es más continuo (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Cuando hacés algún tipo de jornadas como que ellos participan, como en (...) la limpieza o para armar juegos (...). En forma permanente no. Hay un par de carpinteros que nos apoyan en la preparación de mesas y a veces con las cerraduras, canillas, ese tipo de cosas. Ya contamos con dos o tres padres que sabemos que lo saben hacer y cuando se los necesita se los llama (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Ellos tienen que tener un compromiso (...). La mamá sobre todo viene, que es lo que contamos, (...) y colaboran a ayudar a pelar manzanas (...). Vienen con gusto (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

Por otra parte, el universo de centros entrevistados señala una serie de problemas de índole social como factores críticos que inciden directamente en la dinámica de participación de las familias en torno a las actividades que despliega el centro. La mayoría de estos centros coincide en que el factor que más bloquea el acercamiento de los padres refiere a una importante carga laboral, en la medida en que las estrategias de supervivencia de esta población son múltiples y requieren de una amplia extensión horaria. En este marco el CAIF cumple, además de su función socioeducativa, otra de carácter económico, en el sentido de habilitar a las familias para procurar su sustento básico. Evidentemente, si la población de referencia es carenciada, su inclusión en el mercado formal o informal de trabajo supone una inversión de tiempo mayor que la media poblacional para obtener recursos mínimos. De esta manera se vuelve difícil para los centros encontrar espacios de tiempo que permitan a las dos partes generar un intercambio fluido.

*Lo que pasa es que la gente tiene trabajo en la casa o fuera. Pero los padres vienen cuando se necesita y ayudan (...)(entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Las principales razones para la no participación de los padres, se da a veces (...) es por un tema de tiempo (...). Porque uno plantea en el horario de trabajo del centro, entonces entre las 8 y las 16 hrs.; es un horario muy pequeño para que el padre pueda venir, el que está realmente trabajando. A veces se plantean tres o cuatro instancias en el mes y no puede estar fal*



*tando dos veces al mes al trabajo o venir más temprano (...). También he mos planteado la posibilidad de hacer instancias de talleres (...) con pa dres extra-horario (...). Se les (...) envió un cuestionario donde pusieran también en qué horario les quedaría mejor poder participar (...). Llegado el momento muchos se comprometieron y pocos participaron.* (entrevista en profundidad a representante de CAIF).

*Nos dirigimos a una clase social que es gente trabajadora, vienen muertos de trabajar todo el día y vienen acá para levantar a sus hijos e irse a su casa; ¿a qué hora le vamos a dar trabajo?* (entrevista en profundidad a representante de CAIF).

Para un grupo minoritario de centros, los factores obstaculizadores de la participación no se agotan en la esfera laboral o de supervivencia, ya que también estarían operando pautas de socialización y de desinterés que serían propias de ese sector social.

*También hay que tomar en cuenta el desinterés de los padres (...). Este año uno de los objetivos del centro es ése, apuntar a que el padre participe en forma activa y no en forma pasiva.* (entrevista en profundidad a representante de CAIF).

En último lugar se indica la localización de ciertos CAIF como un elemento adicional bloqueador de la integración de los núcleos familiares. Algunos de ellos se encuentran en lugares céntricos pero no necesariamente carenciados. Si bien dicha ubicación facilita la afluencia de un público de diversas zonas de la ciudad por contar con medios de locomoción que la recorren, a la vez hace que su asistencia asidua se vuelva onerosa para las familias. Esta situación complejiza aún más el tema de la participación, ya que implica mayores esfuerzos del centro para integrar grupos cuya pertenencia local no se remite a la zona de operación del CAIF.

*Este CAIF es bastante especial porque la ubicación es céntrica, no es barrio carenciado, si bien hay focos de pobreza (...). Sucede a veces que a la gente le queda más cerca traerlos (...) acá porque hay buena locomoción (...). Además al no tener gente totalmente de la zona, eso te impide que haya alguna integración total (...). Esta dispersión de pertenencia zonal no te permite una integración y ni siquiera contar con la colaboración del padre trabajador, y es imposible a esos padres retenerlos en la guardería dos horas, cuando vienen de trabajar en diversos lados de la ciudad.* (entrevista en profundidad a representante de CAIF).

### **Fortalezas, logros y debilidades**

El balance sobre el rendimiento de esta nueva estrategia de protección a la infancia luego de un tiempo considerable de instrumentación adquiere distintos matices de acuerdo a los agentes que la integran: las autoridades del Plan y sus contrapartes locales. Evidentemente era esperable que surgieran diferencias sobre este tópico, ya que la coordinación general dispone de una vi-

sión del programa en su conjunto mientras que los centros evalúan sus experiencias particulares. No obstante, es interesante indicar que existe cierto grado global de correspondencia en algunos aspectos estratégicos del Plan.

Es necesario precisar que para los agentes locales fue difícil diferenciar entre fortalezas y logros, utilizando reiteradamente dichos conceptos como sinónimos.

#### *Estructura de fortalezas*

En líneas generales es posible clasificar las fortalezas del programa en cuatro grupos: a) el diseño de la propuesta; b) la intersectorialidad de la política; c) la calidad del servicio ofrecido; y d) la apuesta hacia la integración social (Cuadro 4).

Una mirada global permite afirmar que las autoridades del programa ponen énfasis en forma exclusiva en las dos primeras categorías en tanto que los centros lo hacen en el cuarto grupo, en la medida en que destacan la importancia de la acción social que desarrollan. La calidad del servicio brindado es un punto de coincidencia entre ambos agentes del Plan.

Cuadro 4

#### ***Fortalezas según agentes***

<b>Fortalezas</b>	<b>Agentes</b>
Diseño de la propuesta	Autoridades centrales
Intersectorialidad	Autoridades centrales
Calidad del servicio	Autoridades-unidades
Integración social	Unidades locales

Fuente: Categorización de documentos, muestra de Centros CAIF y entrevistas en profundidad a representantes del Plan. CIESU.

En la documentación sobre el programa y en las opiniones de sus representantes, uno de los aspectos estratégicos del diseño de esta propuesta radica en la conjugación de esfuerzos de diversos actores para abordar la problemática social de la infancia en situación de pobreza (Misión, Objetivos y Estrategias, 1998). Esta característica transforma a esta iniciativa en una política social inédita para el contexto uruguayo, donde la órbita pública, como ya se señaló, tuvo históricamente el monopolio de la implementación de los programas en el campo social, y en especial los dirigidos a la minoridad. El involucramiento de grupos locales y de las familias de los usuarios del servicio es un capital social a cuidar y reforzar pese a las deficiencias que puedan registrarse.

*Es la misión para la cual está generado el Plan CAIF, que desde el comienzo habló de equidad, de desarrollo pleno, de participación (...). Fortalezas yo creo que hay muchas. La primer fortaleza es la de haber encontrado un camino en el que hay tanta energía que es tan difícil de cuantificar y se pone al servicio de un programa común. Yo creo que tú pones un peso en el*

*Plan y ese peso se multiplica por cinco porque está el trabajo del vecino comprometido. El que realmente pone todo lo suyo, que de un programa estatal es bien difícil de conseguir. Hay un proyecto, que da (...) sentido de pertenencia, (...) sentido de identidad (...). Hay un sistema muy ágil, muy eficiente, el cual tenemos que perfeccionarlo mucho, tenemos que trabajar mucho, pero existe toda una voluntad de trabajo, una voluntad de partear par (...). O sea que primero fue el asociarse con un privado comprometido con su comodidad (...)(entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).*

Una dimensión particular que se suma a este novedoso diseño remite a la consideración de instrumentos de carácter técnico, como las evaluaciones relativamente sistemáticas en pos de proyectar ajustes del Plan. La contemplación de este tipo de estrategias introduce otra gran diferencia con la dinámica habitual de programación de los clásicos servicios sociales (entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).

*Este Plan ha tenido una cultura de evaluación para la acción y es fundamental, (...) es una cultura muy buena. Estamos muy poco acostumbrados a evaluar, yo creo que eso es una fortaleza enorme(entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).*

A esta política social se suman otros factores también considerados altamente positivos referidos específicamente a la dinámica de la esfera pública, que se traducen en la efectivización de la intersectorialidad programada, a partir de una adecuada localización del Plan. El marco del INAME le imprimió fuerza institucional a la propuesta, facilitando entre otras cosas la creación de una Secretaría Ejecutiva con recursos genuinos a través de la Ley de Presupuesto (Plan CAIF, Fortalezas y debilidades, 1998). A su vez, la inclusión programática de diversos organismos públicos con funciones y responsabilidades hace de la propuesta una iniciativa integral con capacidad de ensamblar lógicas y servicios sectoriales que por sí mismos tienen un menor rendimiento para enfrentar situaciones de exclusión social. Esta intersectorialidad tiene además el beneficio de evitar la creación de estructuras institucionales paralelas a las existentes, aprovechando las capacidades instauradas y promoviendo la colaboración al interior de la esfera estatal (Plan CAIF, Fortalezas y debilidades, 1998).

*Una fortaleza, una riqueza (...) de este Plan es utilizar los recursos de distintas instituciones; INAME, Intendencias, INDA, Ministerio de Salud Pública y cada una da lo mejor (...). El Estado puede poner al servicio de este plan todos estos recursos (...). Ahí fue que se empezó a gestar (...) todas las riquezas que esto tiene. Que no sea sólo una institución (...). Esto es inédito, porque cada vez que se hace un programa haces un nuevo servicio de alimentación (...), de salud, bueno eso no se hizo nada, sino que se utilizaron los recursos que había (...). También está el lugar del Plan en el Estado (...); el Estado uruguayo debía ponerlo en un lugar (...). El INAME es una buena opción(entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).*

El tipo de servicios ofrecidos y la calidad de los mismos son reconocidos por el conjunto de agentes que conforman el Plan en términos de rasgos distintivos que evitan su asimilación a los típicos programas de sectores pobres. La orientación integral de la propuesta y la calidad que se busca en tanto la generación de un ambiente protegido orientado a la adquisición de hábitos que faciliten la socialización de los menores, así como los esfuerzos por capacitar al personal que presta el servicio, son considerados pilares de este programa. Los representantes del Plan expresan en este punto una visión global de la significación del programa para una población carenciada, que si bien es respaldada por los centros, adquiere para estos una formulación más concreta.

*Las familias pobres tienen que tener un sostén de verdad porque las dificultades que tienen son efectivas. No pasan sólo por tener que dejar el niño ocho horas para poder por ejemplo la mujer trabajar. Pasa por mucho más, por ofrecer un espacio de encuentro, un espacio de participación, (...) de gratificación, por tener elementos que son fundamentales. O sea (...) no sólo se está planteando servicios de depósito de niños, sino una casa como mucho más completa (entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).*

*Las fortalezas de este servicio son calidad, trabajo en equipo, preocupación por la gente y que sea un espacio para la gente. El centro está abierto a la comunidad. Acá vamos a tratar absolutamente a todos igual (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Para un lote de gurises en concreto, se le está brindando lo que su medio familiar no puede, le está brindando vida porque le está brindando afecto, educación, hábitos de comportamiento, alimentación, salud (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Entre las fortalezas tenés (...) la búsqueda de capacitar a todo el centro; a todo el personal que trabaja. Han quedado algunas cosas un poco en el tintero, como es el tema de la capacitación a las cocineras (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

Por último, para cerrar el tópico de las fortalezas, resta abordar la categoría relativa a la integración social. Esta es una temática recurrente entre los centros entrevistados que, si bien se encuentra relacionada con la calidad de los servicios, refiere exclusivamente a los impactos potenciales de esta alternativa de protección. Se reconoce que el Plan posee la virtud de contribuir a la integración social, en la medida en que habilita al menor con serias dificultades socioeconómicas a incorporarse al sistema educativo formal tratando de disminuir o controlar los déficits sociales de origen. Simultáneamente se evalúa que al buscar incidir sobre esas desigualdades se promueven valores personales y sociales que ayudarán a la población infantil a trascender en el futuro su medio de referencia.

Algunas de las opiniones vertidas por los entrevistados son ilustrativas de la importancia atribuida a la proyección y a los efectos positivos que puede producir la prestación que brindan.

*Que el niño tenga una visión positiva de la vida, que el niño pueda incen -  
tivar toda la parte de la imaginación, la autoestima tan necesaria, que va -  
ya creciendo en una cantidad de valores (...). Se trabaja con toda una can -  
tidad de valores (...) la tolerancia, solidaridad, igualdad, equidad (...). La  
fortaleza del centro justamente es trabajar al máximo los valores. Que ese  
niño que un día va a dejar de concurrir a nuestro centro, al final sea un ni -  
ño que en el transcurso de toda su vida, por haber estado acá haya adqui -  
rido esos valores(entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Uno les está brindando un aprestamiento mínimo como para que noer -  
boten en el sistema formal de educación (...) ésa es la apuesta. Que todo  
esto pueda servir para que se integren y puedan disfrutar de la educación  
formal también (...). Entonces, intentemos crear las condiciones, que pue -  
dan integrarse y no quedar excluidos ni segregados de la escuela porque es  
lo primero, pero detrás de la escuela es la sociedad ente(entrevista en  
profundidad a representante de CAIF).*

*Es una pauta que los niños salen de acá capacitados para ir a primaria con  
las mismas posibilidades de un niño que va a un jardín público de primaria  
o a un jardín privado(entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

#### *Estructura de logros*

Los logros alcanzados por el Plan tienen vinculación con la nómina de for -  
talezas señalada, pero presentan una apertura más amplia en la medida en  
que están asociados a las metas y objetivos estipulados por el programa. De  
cualquier manera, es posible utilizar la misma categorización aplicada en el  
tema fortalezas introduciendo modificaciones en lo relativo al primer agrupa -  
miento. La categoría referida al diseño del Plan es sustituida por una que res -  
cata su dinámica de funcionamiento y reproducción, denominada 'bases ma -  
teriales y sociales' (Cuadro 5).

En este tema la evaluación de los actores plasma una tendencia similar a la  
constatada en el punto anterior, en el sentido de que la opinión oficial se concen -  
tra en los dos primeros agrupamientos, produciéndose coincidencia en el terce -  
ro y un énfasis mayor en los actores locales en relación a la cuarta categoría.

Cuadro 5

#### ***Logros/agentes***

<b>Logros</b>	<b>Agente</b>
Bases materiales y sociales	Autoridades centrales
Intersectorialidad	Autoridades centrales
Calidad del servicio	Autoridades-unidades
Integración social	Unidades locales

Fuente: Categorización de documentos, muestra de Centros CAIF y entrevistas en profundidad  
a representantes del Plan. CIESU

Las bases materiales y sociales del Plan refieren a las condiciones bajo las cuales se está procesando su continuidad y expansión. La documentación del programa, así como las consideraciones de los representantes de la coordinación general, plantean que un grupo de logros esenciales radica en el crecimiento alcanzado y su sustentabilidad. Se cuenta con un conjunto amplio de centros incorporados, lo que significa un aumento en el nivel de cobertura. A ello se agrega una demanda por la constitución de nuevos CAIF (Plan CAIF, Fortalezas y debilidades, 1998).

Sin embargo, esta ampliación no se ha llevado a cabo sacrificando la calidad de los servicios ni generando incertidumbres respecto a la distribución de recursos económicos y materiales necesarios para brindar la prestación. Por el contrario, se cuenta con fondos nacionales propios asignados al Plan que posibilitan programar actividades a mediano plazo y por ende otorgar seguridad en su funcionamiento (entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).

Otro éxito que complementa la disponibilidad de fondos propios radica en que la utilización de los recursos financieros y materiales es altamente eficiente y se ajusta a los objetivos planteados (Plan CAIF, Fortalezas y debilidades, 1998). Para respaldar esta consideración se utilizan indicadores tales como el tipo de servicio ofrecido, el avance en el nivel de focalización y la mejora de las condiciones infraestructurales de prestación, ya que el 70% de los centros funciona en locales considerados aptos, mientras que sólo el 30% lo hace en espacios que deben reacondicionarse o sustituirse (Propuesta de Educación inicial para el Plan CAIF, 1996).

Resulta evidente que los logros mencionados están lejos de evaluarse como óptimos, visto que en este plano subsisten problemas señalados por las propias autoridades como focos de carencias a revertir en el futuro inmediato. Por otra parte, dichas carencias pudieron ser detectadas porque el Plan consiguió construir mínimas bases de información e instrumentos de evaluación que le permitieron armar una perspectiva del conjunto. En este sentido la programación de evaluaciones no fue un planteo discursivo, sino que en alguna medida se llevó a la práctica.

*Yo te puedo decir que en el año '93 teníamos tantos niños en esta situación. Hoy tenemos esto. Esto cambio así, esto no cambio así. Ha permeado una cultura de evaluación (...)*(entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).

Un éxito no menor que los responsables del Plan destacan es el grado efectivo de involucramiento entre las diversas sectoriales u organismos estatales que forman parte del programa. Declarar la intersectorialidad de una política social es un hecho novedoso en sí mismo, pero adquiere mayor trascendencia cuando la misma se efectiviza, no sólo tramitando coordinaciones puntuales, sino además disponiendo de equipos pertenecientes a unidades particulares con capacidad de diseñar e instrumentar acciones dirigidas a una población específica. La intersectorialidad lograda no es evaluada como una simple sumatoria de colaboraciones, sino como la consolidación de un ámbito donde verdaderamente se articulan distintas perspectivas y especialidades. Se destaca el papel desempeñado por los organismos educativos, de salud y alimenta-

ción, mediante los cuales se dispone de proyectos que son factibles de articulación en pos de prestar un servicio de naturaleza integral.

*Yo no te hablé de lo importante que ha sido ANEP. Pero yo puedo hacer toda esta capacitación porque la ANEP le da licencia a los maestros que trabajan. Puedo hacer todo esto porque hay un programa (...) los invita. La ANEP ha tenido una apertura a nosotros enorme. El Ministerio de Educación y Cultura que antes tenía muy poco rol, con la ley de guarderías también está teniendo un rol importante (...). Estamos pudiendo utilizar recursos estatales (...) en forma coordinada. Te puedo asegurar que los niños comen bien, que están bien educados y no es el esfuerzo sólo de una institución sino el esfuerzo de varias. Que el proyecto de salud es precioso, que no podría ser hecho de otra manera. Imaginate que se tendría que contratar un "staff" que nunca sería como si fuera el Ministerio de Salud Pública (...). Lo mismo te digo de alimentación (entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).*

La calidad de los servicios es considerada por los agentes del Plan no sólo como una fortaleza proyectada sino como un logro alcanzado. Es interesante observar que dicho aspecto está asociado a la legitimidad y al reconocimiento que este tipo de prestaciones tiene en la población beneficiaria, aunque con ciertas diferencias según se trate de las autoridades o de los centros que integran el Plan. Las autoridades del programa relacionan dicho éxito con la posibilidad de que los diversos CAIF se transformen en el futuro en una referencia comunitaria. Los centros entrevistados, en cambio, lo asocian con aspectos que están comprobando cotidianamente, relativos a la valoración que los usuarios actuales así como los futuros puedan tener del servicio que ofrecen. En este sentido, la mayoría de los centros plantea, como muestra de reconocimiento de la calidad de sus prestaciones la permanencia de una proporción significativa de beneficiarios que en ocasiones sobrepasa los límites de edad permitidos así como la existencia de listas de aspirantes.

En opinión de las autoridades:

*Hemos logrado que los centros no sean sólo centros de preescolares. Sino que sean un referente en la comunidad en barrios que lo necesitan (...). Es algo que pertenece al barrio, es algo que se quiere (...). Es una propuesta interdisciplinaria que es lo que se necesita a nivel de poblaciones pobres. No seguir sectorizando, el merendero donde comen, la escuela donde aprenden, el centro de barrio donde se atienden las consultas (...). El centro sería como un referente, yo voy a tener un apoyo si lo necesito. Un lugar donde yo como padre tenga un espacio para crecer, un lugar donde yo como adulto tengo un lugar de pertenencia, de identidad. No sé si lo logramos. Es lo que hemos intentando hacer (...). Algunas de estas cosas las alcanzamos, algunas no. Es un modelo complejo (...). Brindamos servicios, buscamos la calidad, vamos a la familia (...)(entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).*

Para los centros locales:

*Lo que habla por sí solo es lo de la lista de espera, verdad. Es decir el tener tanta gente que quiera anotar a los gurises, porque no hay otro lugar, es*

*verdad, pero también porque ellos saben que tu los atendés y les brindás determinadas cosas que en la casa no lo van a tener, porque tienen carencias de lo que sea y porque la escuela es de medio horario (...). Pero te impresiona que la gente venga y te diga: "(...) yo quiero que se quede acá. No quiero que se vaya a la escuela por más que tenga cinco años"*(entrevista en profundidad a representante de CAIF).

*Cómo el propio barrio acude, lo valora, la lista de espera que siempre hay me parece que habla de cómo lo valoran, lo que les significa o cómo reciben este servicio,*(entrevista en profundidad a representante de CAIF).

Los logros en relación a la integración social, según las apreciaciones de la mitad de las unidades CAIF, se basan en comprobar que los menores que iniciaron su socialización en esos centros consiguen un nivel de rendimiento aceptable en el sistema de educación formal. Para los entrevistados este éxito tiene importancia, ya que indiscutiblemente trabajan con una población cuyas carencias repercuten en la capacidad de aprendizaje. Pero además dicha comprobación es indicativa de que existe un seguimiento de sus usuarios una vez que dejaron de pertenecer al CAIF, y de que de alguna manera, si esta actividad se extendiera al conjunto de los centros integrantes del Plan, se podría hablar en el futuro de un sistema articulado de educación inicial.

*Por otra parte la mayoría de los niños sigue primaria y sigue bien. En esos tres años te podría decir que el índice de repetición ha sido muy bajo en promedio*(entrevista en profundidad a representante de CAIF).

*Es realmente el objetivo principal que desarrollen su potencialidad. Y el modo de desarrollar toda la potencialidad del niño lo ves cuando pueden pasar en la escuela*(entrevista en profundidad a representante de CAIF).

#### *Estructura de debilidades*

No obstante el reconocimiento de una serie de fortalezas y de logros, los agentes protagonistas del Plan evidencian una amplia gama de debilidades de diversa envergadura, que incluyen desde el déficit de recursos humanos, materiales y locativos, pasando por dificultades de participación, hasta problemas de índole institucional (Cuadro 6). Estas áreas problemáticas son reconocidas por el conjunto de integrantes, excepto la última, que es resaltada especialmente por los representantes del Plan.

Cuadro 6

#### ***Tipología de debilidades*** <sup>26</sup>

<b>Debilidades</b>	
Estructura	Recursos materiales y locativos Recursos humanos
Participación del contexto Institucionales	

Fuente: muestra de Centros CAIF. Entrevistas en profundidad. CIESU.



Los documentos del Plan, así como los estudios diagnósticos, señalan debilidades de disponibilidad estructural: en primer lugar un conjunto de carencias materiales y locativas entre las que figuran la insuficiencia de material didáctico y de biblioteca para niños, padres y maestros (Propuesta de Educación inicial para el Plan CAIF, 1996). Los problemas locativos se traducen, en líneas generales, en falta de capacidad o inadecuación de los locales para la instrumentación de una propuesta de educación inicial que requiere espacios diferenciados para llevar a cabo actividades recreativas y de descanso de los niños (Diagnóstico de Trabajo Social, 1998).

La mayor parte de los centros entrevistados reconoce el listado de deficiencias expuestas, pero destacan aquellas relacionadas con las dificultades locativas tanto para cumplir con las exigencias establecidas en la prestación del servicio como para satisfacer la demanda potencial de la zona de influencia. En este sentido, la inadecuación de la infraestructura también incluye el problema relativo al tamaño del local, el cual limita el crecimiento del servicio y por ende del propio centro.

*Y lo que más necesitamos nosotros es material didáctico y eso lo compramos nosotros (...). El material didáctico (...) no es suficiente (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Nosotros lo que nos faltaría es una infraestructura un poquito más grande, por ejemplo hacer dos pisos. Los chiquitos nuestros descansan acá y cuando ponemos las colchonetas quedan un poco ajustados, porque ellos descansan ahí. Lo ideal sería que fueran a descansar a otro lugar. Por bueno, frente a esto se coren las mesas y se colocan las colchonetas. Pero no es lo ideal, porque ahora que se nos aumentó el número y llegamos a tener 60, 20 en cada clase (...) para acostarlos nos queda un poco chico (entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*El espacio físico para poder atender toda la población. Si tú lees la lista de espera te da perfecto para otro grupo más de niños de guardería o de jardín. El tema de la infraestructura es importante porque si tuviéramos una podríamos mejorar. Por ejemplo, comedor no tenemos. Entonces eso es una debilidad. Ahí te clea el servicio en el tema del comedor porque los niños comen y duermen en el mismo lugar. No sería lo adecuado. Se limpia y todo lo demás pero (...)(entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

Los problemas de los recursos estructurales no se agotan a nivel material, sino que también abarcan deficiencias en el número de personal, fundamentalmente docente, y en el grado de capacitación y actualización en el cuerpo de funcionarios técnico y auxiliar a cargo de los CAIF (Diagnóstico de Trabajo Social, 1998). Si bien en los últimos años se han realizado diversos talleres de capacitación especializada, se reconocen problemas en este campo. Los mismos se manifiestan en la persistencia de desniveles de preparación del personal docente que afectan inevitablemente la elaboración de planes integrales de trabajo en las unidades locales (Plan CAIF, Fortalezas y debilidades, 1998). Para las autoridades, la calificación del personal que trata con la infancia en situación de carencia, supone un proceso extenso que el Plan necesita profundizar.

*Se necesita más calificación del personal, por supuesto, y eso es lo que estamos intentando a través del juego. Porque el descubrimiento de esto es con el juego. Todas estas imágenes (...) te llevan al juego, a la exploración, a la libertad. Está todo pensado. Tú ves los materiales que se utilizan, no son cosas caras, son cosas que todos tienen (...), pero lleva bastante tiempo(entre- vistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).*

Los centros admiten también la carencia en el rubro de capacitación de personal y la expresan como un desafío más a superar teniendo en el horizonte la mejora continua del servicio. Sin embargo, para ellos, comparativamente con las dificultades locativas, estos déficits se ubican en un segundo lugar, teniendo en cuenta la frecuencia en que son mencionados.

*Necesitamos (...) que (...) el personal siga formándose, no alcanza con la formación del CAIF. Porque hoy en día es más compleja la cosa y necesitas más, sobre todo porque una población necesita, no hay elementos suficientes nunca, para precisamente encontrar más claves, más pistas, mejorar la calidad del servicio(entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*La parte educativa tenés que elevarla para ver un poco más allá (...), en que está cada cosa, (...) los avances(entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

Las deficiencias en torno a la participación son evaluadas de manera diferente por los agentes integrantes. Las autoridades se centran en la dificultad del establecer vínculos fluidos de intercambio y cooperación entre la coordinación y sus contrapartes sociales. Se considera que los cometidos de ambas partes están escasamente especificados, transformando ese espacio de relación en una arena poco articulada sujeta a múltiples cambios de acuerdo a la dinámica de cada centro (Plan CAIF. Fortalezas y debilidades, 1998, entrevistas en profundidad a las autoridades del Plan). A esto se suma la comprobación de mínimas colaboraciones horizontales entre los centros en las distintas áreas del proyecto (Diagnóstico de Trabajo Social, 1998).

Los vacíos indicados repercuten en los aspectos medulares del Plan referidos a la generación de un proyecto institucional común y articulado con posibilidades de ser asumido nacionalmente pese a las variaciones zonales. En un segundo término se identifican problemas relativos a la escasa participación de la comunidad y de los núcleos familiares alrededor de las actividades desarrolladas por las unidades locales. En este punto se constata por una parte, la falta de acciones sistemáticas dirigidas a las familias, y por otra, un bajo nivel de estímulos para incentivar la organización comunitaria (Plan CAIF, Fortalezas y debilidades, 1998).

*En realidad la dificultad más grande fue crear la idea de un plan común con las Asociaciones (...). Eso sigue siendo difícil (...). Un desafío importante es conseguir esa articulación y tener una Asociación Civil que realmente esté organizada (...). Otra de las debilidades (...) es que si no (...) hay una clara intencionalidad, si no está muy bien pautado el mecanismo de Asociación con la sociedad civil organizada puede llegar a ser muy di*

*fácil de alcanzar los objetivos (...)¿Cómo trabajamos? ¿Y cómo nos vamos a evaluar? (...) Estamos tratando de mejorar esto (...) que se logra en base a proyectos (...) en base a miradas hacia el mismo lugar. Y eso no se consigue de un día para otro (...)(entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).*

La mitad de los centros de la muestra evalúa como debilidad de su trabajo la poca participación del contexto, es decir, el involucramiento de los padres de los menores, sin problematizar otros aspectos que hacen a su relación con el medio. No aparecen mencionados los vínculos que entablan con otras entidades zonales. La mejora de su influencia en la comunidad pasa esencialmente por incluir en el funcionamiento del servicio a los familiares de la población beneficiaria.

*Uno siente que ha hecho muchos esfuerzos y que no ha logrado tanta respuesta (...). La respuesta de las madres, de los padres de la familia cuesta mucho, nosotros hemos hecho muchísimos esfuerzos y no encontramos eco, como que se descansan(entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Lo que más cuesta es la falta de tiempo para dedicarse a la gente. Lleva mucho tiempo para dedicarse a la gente extra, no sólo del CAIF. Estoy hablando de la gente de la comunidad, los padres, los niños, los amigos. Lleva mucho tiempo (...). Eso es una cuestión que nos limita (...)(entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

Sin embargo, otro conjunto de centros subraya que las limitantes en las relaciones que tienen con la comunidad y las familias son de índole estrictamente social, ya que el servicio que prestan no consigue revertir las situaciones de pobreza de la población. Para algunos este hecho transforma al Plan en una respuesta insuficiente que torna imposible generar cambios sustantivos en el sector social de referencia. Para otros esta situación produce una sensación de impotencia que se refleja en el carácter parcial de las acciones que desarrollan.

*Está bien, el CAIF es una respuesta, pero (...) creo que es una respuesta parche, es una respuesta de emergencia (...). No ves acciones que solucionen las causas. El tema laboral es pavoroso en estos barrios, se vive sin capacitación, de trabajos safrales (...). Yo no te puedo decir la gente por día pidiéndome trabajo (...) ¿y entonces cómo va a participar? (...)(entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

*Procuramos que las relaciones humanas se fortalezcan pero también hay dificultades en su conjunto (...). Las dificultades son un desafío constante. Frente a una dificultad de una madre que se queda sin vivienda, cómo solucionar la situación de ese niño, toda esa problemática. Y eso produce impotencia (...)(entrevista en profundidad a representante de CAIF).*

Finalizando el tratamiento de las debilidades, resta abordar los problemas institucionales que subsisten, frenan y obstaculizan la operativa del programa.

Como se indicó anteriormente, esta situación se encuentra plasmada en los documentos centrales elaborados por o para el Plan, y refiere a las dificultades de consagrar una dinámica administrativa descentralizada en la medida en que no se dispone de capacidad organizativa en los distintos departamentos del país (distritos políticos territoriales). Esta situación a su vez incide en las coordinaciones intersectoriales que se establecen a nivel nacional, las que hasta el momento se califican como insuficientes (Plan CAIF, Fortalezas y debilidades, 1998).

## Las organizaciones de protección de la sociedad civil (el universo filantrópico)

### Emergencia y objetivos

El análisis descriptivo de los centros filantrópicos que atienden a la infancia, en principio de manera independiente del Estado, señala dos aspectos significativos: a) la mayoría de las organizaciones de la capital tienen este perfil frente a sólo la mitad de aquellas que se ubican en el Interior; y b) en números absolutos la mayor parte se sitúa en el resto del país (Montevideo: 106; Interior: 132).

Tabla 40

#### *Cantidad de centros filantrópicos según área geográfica*

	<b>Centros Filantrópicos</b>	<b>Otros Centros</b>	<b>% Centros Filantrópicos</b>
<b>Región</b>	N	N	%
Montevideo	106	23	73,6
Interior	132	118	51,0

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: CIESU.

Una proporción significativa de estas entidades ha sido fundada en la segunda mitad del siglo XX. Hasta 1960 sólo se habían constituido el 20% de las instituciones existentes en el país. En el período de restauración democrática surge un número importante de nuevas organizaciones sin fines de lucro, pautando de forma inequívoca una fase de explosión de asociaciones filantrópicas, si bien su forma de emergencia presenta una tendencia evolutiva, dado que las primeras se inauguraron en el siglo pasado. Interesa mencionar además, que el momento de surgimiento de una sociedad civil vigorosa parece coincidir con la crisis pública del Estado de Bienestar.

Lo dicho anteriormente se deriva del análisis estadístico puesto que entre 1986 y 1998 se crean el 45% de las organizaciones filantrópicas que funcionan actualmente en Montevideo. Por otra parte, la mayoría absoluta data de los primeros años de la década del sesenta, de 1961 a 1998 se constituyeron cerca del 80% de la totalidad de los centros de la capital.

Tabla 41  
*Período fundacional de centros filantrópicos*

<b>Período fundacional</b>	<b>Centros</b>	
	<b>N</b>	<b>%</b>
1830-1960	18	20,9
1961-1973	14	16,3
1974-1985	15	17,4
1986-1998	39	45,3
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: CIESU.

Realizada una aproximación en base a los datos cuantitativos, la información que se obtiene a partir del análisis cualitativo de las entrevistas en profundidad permite comprender en forma más adecuada el proceso de emergencia de estas instituciones. Una primera lectura de este universo permite advertir que la creación de los centros filantrópicos responde a diversas causas. Así, es posible clasificarlos en tres agrupamientos principales: a) con orígenes religiosos (por decisiones institucionales, con cambios de orientación y a partir de acciones individuales); b) con vínculos externos; y c) en términos de su relación con organizaciones más amplias (Cuadro 7).

Cuadro 7

*Tipología de emergencias*

<b>Emergencia</b>	<b>No. de centros</b>	
Instituciones religiosas	Desde su origen	2
	Cambio de orientación	6
	Acción individual	2
Origen externo	2	
Organizaciones más amplias	3	
Otros	2	
Sin información	1	

Fuente: muestra de Centros Filantrópicos en Montevideo. Entrevistas en profundidad. CIESU.

En primer lugar ha de destacarse que diez de los diecisiete centros, que ofrecen información al respecto, poseen una membresía religiosa. Así, una de las características centrales del universo filantrópico es que buena parte de los servicios estudiados se vincula a instituciones eclesásticas. Algunos centros con este origen, si bien no la mayoría, comenzaron a funcionar a en la década del '50. La vocación de servicio de miembros pertenecientes a instituciones religiosas, en particular en las primeras etapas de algunos centros, sirve como un indicador de la presencia histórica de la Iglesia en términos de la apuesta en acciones sociales dirigidas a los sectores más necesitados.

*(...) él era pastor bautista y sintió un día la necesidad de hacer un Hogar para niños. (...) Empezó recibiendo niños que golpeaban la puerta y le pedían por favor que se los terminaran de criar y se les educara, y bueno, eso fue lo que hizo. Entonces no hay una fecha exacta de fundación. Fue más o menos en 1953 (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*(...) éste es el Instituto de las Hermanas del Perpetuo Socorro. La institución se fundó en 1950 (...). La razón de este servicio es y fue para niños pobres, carenciados y marginados. Esta es la única congregación uruguaya, en ese entonces con la necesidad de formar niñas para el trabajo (...)* (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

Por otro lado, la implementación de los servicios de atención a la infancia es también consecuencia de un cambio de orientación en las instituciones religiosas que constituyen su base de apoyo. Las entrevistas realizadas revelan que desde los años '80 las instituciones religiosas de la capital deciden comenzar un trabajo dirigido a la población infantil en condición crítica. En ese sentido, seis de las diez organizaciones religiosas iniciaron planes de atención en esos años (Cuadro 7). La entidad religiosa que sirve de soporte a este tipo de servicios antecede en varias décadas la instalación de los mismos. En los casos que se presentan a continuación se plasma el cambio de orientación mencionado:

*El proceso de fundación comenzó hace doce años cuando se tomó conciencia de la realidad que vivían los niños, de un asentamiento que queda aquí que se llama "Nuestra Esperanza". Entonces a partir de la iniciativa de una gente de la parroquia se empezó a ofrecer este servicio (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*La comunidad salesiana parte allá de la historia de Don Bosco, que (...) si bien no fue el creador del oratorio fue el que le dio un poco de funcionamiento al trabajo con jóvenes (...). El apoyo escolar es de 1995, se hizo convenio con el INAME, ya había comenzado en 1994, una pequeña experiencia semanal de dos veces por semana. A partir de 1995 se hizo un proyecto y se presentó al INAME y se hizo el convenio a fin de año (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

En algunas ocasiones la creación del servicio se encuentra asociada fuertemente a la acción individual de personalidades vinculadas a instituciones religiosas. Efectivamente, en dos de los centros con este tipo de membresía se advierte que la intervención individual resulta un dispositivo generador de un proceso social que da lugar a prestaciones de protección a la minoridad. En estos casos, un individuo pasa a convertirse en el sujeto aglutinador de una nueva propuesta, como se desprende de las siguientes afirmaciones:

*El servicio está organizado desde octubre del '88. Hubo una etapa previa de cinco años (...) en julio del '83 en la que yo me preocupé por los niños de la calle. Salía con ellos y les daba merienda, paseábamos por el Cerro (...) No hubo un plan (...). Empezó gente a apoyarnos. Enseguida se interesaron, empezaron a venir más niños y eran cuarenta, luego pasaron a se*

*sentas. Y así se fue haciendo un equipo (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*(...) yo antes trabajé ocho años en el Hogar con mi marido en la calle San Salvador. Trabajaba mi marido, mi hermana y yo. En 1993, con la personería jurídica formamos un Hogar (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

El universo de entidades filantrópicas no refiere únicamente a instituciones religiosas. Al interior del mismo se destaca también la presencia de organizaciones nacidas en el exterior del país y que contaron desde el inicio con fondos internacionales. Dos de los centros entrevistados forman expresan la situación enunciada.

*Nosotros nacimos en Suecia en el año ochenta cuando fuimos exiliados con motivo de que nuestros niños no perdieran la identidad, o sea que allí hicimos una guardería que era todo niños uruguayos, que después se fueron sumando latinoamericanos que eran chilenos, argentinos. Esta situación fue en el exterior y al regreso vimos que a las guarderías sólo tenían acceso las personas en situación económica buena (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*La fecha que arranca a funcionar es 17 de marzo del '86. En esta fecha se funda la Asociación Civil. (...) La compra del local y, las mejoras se iniciaron desde el exterior un par de años antes y continuaron aquí en el '85. Este es un grupo de exiliados. Los exiliados en Francia armaron un proyecto, lo trajeron, contactaron con gente del barrio (...). Algunos de los exiliados eran de este barrio y otros no. Pero se contactaron con la gente que estaba militando por acá y el proyecto era social, no necesariamente infancia. Nosotros comenzamos como un financiamiento del exterior por prácticamente (...) fuimos la primer guardería que firmó convenio con el INAME y con Primaria (...). (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Esto deja entrever que en la etapa de restauración democrática sectores de la población “expulsada” retorna al país con la intención de desarrollar proyectos sociales. Obsérvese que, en los casos hallados, estos grupos regresan con una pequeña acumulación de capital que se invierte en acciones dirigidas a la minoridad en situación de pobreza.

Por último, se registran tres organizaciones que se sitúan en un nivel más amplio en relación al centro barrial de atención a la infancia. Si bien existen diferencias entre ellas, todas se caracterizan por tener una fuerte presencia a nivel nacional. Una primera diferenciación consiste en que una de ellas tiene carácter internacional, mientras que los otros casos responden a iniciativas nacionales. Una segunda distinción radica en una relación estrecha con el Estado que se verifica desde el propio proceso de formación de dos de estas entidades.

*Es una organización mundial y su orientación también es mundial (...) pero se adapta a las necesidades del país (...). En Paraguay, por ejemplo, hay dos Hospitales materno-infantiles que nos pertenecen (...). A nosotros ja -*

*más se nos ocurriría acá en Uruguay poner un centro materno-infantil por - que no es justificable (...). Las necesidades de los países son muy distintas (...).(entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*La Institución fue fundada el 5 de abril del '45 por la Asociación de Ingenieros Agrónomos, en aquella época con el cometido de hacer una asistencia al área rural donde sólo llegaba enseñanza primaria a través de las escuelas rurales (...). La institución surge de la inquietud, dentro de la Asociación de Ingenieros Agrónomos, con el apoyo de instituciones estatales (...). A pesar de ser una asociación civil cuenta hasta el presente con el apoyo del Ministerio de Ganadería y Pesca (...), el Instituto Nacional de Colonización y del Ministerio de Educación (...)(entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*En 1996 se empezó a gestar todo, pero concretamente empezamos con el Programa Bandejas en 1997 hasta octubre del año pasado porque nosotros trabajamos en coordinación con el Consejo de Educación Primaria, atendiendo necesidades del Consejo de Educación Primaria.(entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

En este universo heterogéneo cuya emergencia se intenta descifrar es interesante reparar en el hecho de que la constitución y el funcionamiento de los centros se vinculan siempre a alguna institución más o menos formalizada. En otras palabras, resulta prácticamente inexistente la formación de centros formados a partir de una movilización de tipo barrial, sin ayudas de instituciones más o menos estructuradas.

En los casos que se citan a continuación se pone en evidencia el papel que juegan los factores institucionales públicos o privados en la emergencia de nuevos servicios. Por ejemplo, una entidad religiosa reformula sus intervenciones en función del cambio de régimen político; se inaugura una propuesta mixta (similar a los CAIF) entre una organización zonal y el Municipio capitalino; y finalmente se expone un caso supuestamente atípico: el surgimiento de un centro producto de una movilización barrial. No obstante, este último fenómeno de "auto-organización" deja entrever en su formación la influencia de miembros vinculados a la Iglesia.

*A la salida de la dictadura después de toda la lucha de la amnistía de los presos y demás, el Centro Franciscano resolvió entrar a trabajar con otra población que también tuviera sus derechos. Y empieza a trabajar en un gran programa que se llama "Marginaciones Urbanas". Entonces se trabaja con prostitutas, homosexuales, enfermos de Sida, los viejos de la calle, los niños de la calle, etc. (...). Nosotros con este servicio particular, estamos cumpliendo once años este año. Este programa que era para niños de la calle (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*En junio del año '93. Esta guardería empieza a construirse en el año '92 por un convenio entre la Intendencia de Montevideo, que es la dueña del terreno, y una Universidad privada (...), esa Universidad construye una casa, (...), da el curso de educación inicial y tiene su equipo para dar el*



*curso de educación inicial a los educadores (...). Antes de levantar la guardia nos reunimos en el centro comunal zonal en varias ocasiones y de cidimos hacer un muestreo. Recorrimos calles y vimos que sí, que había muchas pensiones, muchas casas de inquilinato, gente en situación de pobreza, niños muy chicos que se quedaban solos encerrados en sus piezas, entonces fuimos para adelant@entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Empezamos con el comedor. Empezaron a trabajar ellas. Esto empezó por una necesidad muy grande. Nos juntamos un grupo de vecinos, hicimos una Comisión, fuimos a un programa de televisión (...) Ellas comenzaron a trabajar con el Padre Cacho. Ellas hace mucho tiempo que están trabajando. Tenían una olla (...). Y entonces comenzamos a pechar. Empezando por el INDA y las Intendencias que nos daban leche y comida seca. Todavía estamos en eso(entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Si se reúne la diversidad de la información obtenida, puede intentarse una recomposición del proceso fundacional de los centros de origen filantrópico en los últimos años. Tal vez no se trate de un único proceso, pero no hay duda, como los datos estadísticos indican y el análisis de entrevistas lo corrobora, de que desde la segunda mitad de la década del '80 organizaciones civiles de distinto origen tomaron la infancia como un tema de agenda social. Esto se traduce, en definitiva, en una coincidencia política que traspasa a las organizaciones de la sociedad civil y a las instituciones estatales en torno a la necesidad de proteger a un sector de alta vulnerabilidad.

No obstante ese consenso vale la pena destacar que varias de las organizaciones que emprenden programas dirigidos a la población infantil se encuentran incentivadas por la celebración de convenios con el Estado, particularmente con el INAME. Este hecho pone de manifiesto el cambio de estrategia impulsado desde la órbita pública en torno a instrumentar servicios que cuenten con la participación de la sociedad civil. Tal vez aquí se encuentre parte de la explicación para la explosión fundacional que se detecta entre 1986 y 1998, puesto que para realizar convenios con el Estado debe existir un marco institucional legal de las asociaciones civiles. Si bien la relación entre la sociedad organizada y el Estado merecerá una atención especial más adelante, deben considerarse los convenios como factores relevantes en la constitución e institucionalización de los centros en el último período.

En relación a los objetivos expresadas por las propias organizaciones filantrópicas pueden determinarse ciertos agrupamientos, de acuerdo a su carácter general o concreto y según pretendan incorporar en su propuesta a otros sujetos más allá de la población beneficiaria.

De acuerdo a estos criterios diferenciadores es posible distinguir tres tipos de objetivos: a) genéricos que apuntan a dimensiones de socialización moral o ciudadana; b) concretos que se orientan exclusivamente a la población infantil; y c) contextuales que incluyen al ámbito familiar del menor (Cuadro 8).

Cuadro 8

*Tipología de objetivos*

<b>Objetivos</b>	<b>No. de centros</b>
Genéricos de socialización	5
Población menor beneficiaria	13
Población menor y núcleo familiar	4

Fuente: muestra de centros filantrópicos en Montevideo. Entrevistas en profundidad. CIESU.

Debe considerarse que la definición de tipos de objetivos surge como un modo de ordenamiento de la heterogeneidad de metas del universo filantrópico. Sin embargo esto no significa que los distintos objetivos sean excluyentes. Dicho de otro modo, se ha constatado en la mayoría de los centros la presencia de múltiples objetivos, que se manifiesta en que la suma de los casos es superior al número de centros entrevistados (Cuadro 8).

Los objetivos que apuntan a dimensiones de sentido están vinculados a valores esenciales sustentados por las instituciones de referencia. En estos casos los mismos van más allá de la satisfacción de una necesidad concreta, procurando que los beneficiarios incorporen principios orientadores que no se limiten a la etapa de asistencia al centro. Se trata de objetivos dirigidos a socializar a los menores en relación a un conjunto de valores que los afirmen como sujetos autónomos y con vocación ciudadana.

En cinco de los dieciocho centros de la muestra se constató la presencia de este tipo de objetivos (Cuadro 8). Como ilustración repárese en las siguientes expresiones que surgen de las entrevistas en profundidad:

*Queremos que en el día de mañana sean unas chiquilinas que puedan en frentar la vida. ¿De qué forma? Haciéndolas libres, haciéndolas ver que son capaces, que a pesar de todas sus carencias, de todo su sufrimiento pueden perfectamente enfrentar la vida con un poco de valor y de fuerza (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*El objetivo esencial es esta idea de promover al individuo o al sujeto beneficiario del servicio para aumentar su calidad de vida, entendiendo al individuo como un ser bio-psico-social (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*(...) se apunta al comportamiento democrático, al comportamiento solidario (...)* (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

Como el universo de análisis son las organizaciones de atención a la infancia pobre, evidentemente en la mayoría de las instituciones se constata la definición de objetivos vinculados a la satisfacción de las necesidades básicas. En ese sentido, trece de los dieciocho centros formula objetivos vinculados a cubrir principalmente carencias de alimentación y/o de educación (Cuadro 8). Véanse dos expresiones tomadas de distintas entrevistas donde se hace hincapié en objetivos de este tipo:

*Nuestro objetivo es el hambre de la gente, de los chiquilín (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Los objetivos de la Asociación Civil es la educación en general pero ahora estamos abocados a guardería, a niños de edad que van desde los seis meses, el año pasado teníamos bebés desde seis meses (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Las necesidades no se agotan en aspectos materiales (como es la alimentación) sino que también contemplan déficits afectivos, referidos a las disímiles problemáticas de la infancia. En este sentido se han detectado objetivos relativos a la niñez abandonada y/o en situación de calle. Las citas que siguen apuntan a relevar los aspectos indicados, en la primera de ellas, los servicios que asumen la modalidad de Hogares, dirigida a la infancia sin amparo familiar, intentan crear un espacio de socialización sustitutivo al de su núcleo originario. En la segunda, otras instituciones, se plantean la meta de trabajar con ciertos sectores de la infancia que se encuentran en situaciones aún más duras y consolidadas de desprotección.

*La razón principal del servicio es dar una familia a quienes por distintos motivos no la pueden tener. Cuando hablamos de distintos motivos, hablamos de abandono o de muerte de los padres (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*El objetivo nuestro es lograr con esta población, que es reducida, conseguir un proceso de desinserción de la calle, que es muy individual, que el gurí vaya asumiendo el protagonismo en sus propios cambios (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Estas expresiones dejan en evidencia que las necesidades tratadas por las organizaciones filantrópicas van desde la pobreza material a las carencias absolutas. Los ejemplos anteriormente planteados constituyen casos específicos al interior del universo filantrópico, en donde conviven unidades con múltiples objetivos. Si bien estas singularidades no poseen una alta significación estadística igualmente resultan un hallazgo empírico de relevancia analítica en la medida que expresan situaciones “límites” de la minoridad carenciada.

Existe otro tipo de objetivos referido a la población beneficiaria, que se podrían calificar de integrales en la medida que tratan la problemática de la infancia de forma combinada. La tercera parte de las organizaciones entrevistadas sustentan metas de carácter global y su efectivización resulta favorecida por el soporte institucional y la trayectoria que tienen las entidades civiles. Sin embargo, cabe resaltar que la puesta en práctica de dichos objetivos encuentra serias resistencias cuando los grupos asistidos presentan graves carencias de “afiliación social”. Por esta razón, los centros que se plantean metas integrales en su mayoría trabajan con poblaciones que disponen de un mínimo “capital familiar”, y por ende los servicios que ofrecen son de tiempo parcial (ejemplo: las guarderías).

*Nuestros objetivos, lo que nosotros intentamos, es la promoción en el desarrollo integral del chiquilín, y dentro nosotros estamos divididos en áreas y cada área tiene también su propio objetivo. Por un lado es lo que*

*tiene más que ver con lo escolar y evitar un poco la deserción de escolar y poder terminar con primaria (...). En este momento también a los egresados, a los que terminan 6ª de escuela, intentamos involucrarlos en otras instituciones, ya sea el liceo, sea una escuela de oficios, en otros colegios, como para que sigan su educación (...). Un objetivo más específico (...) es la estimulación desde la primera edad, tener como un espacio de socialización donde se trabaja el tema de los hábitos, donde trabajamos el tema del respeto al compañero (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Finalmente existen organizaciones que se plantean objetivos que comprenden al menor y su contexto familiar. En varias entrevistas se visualiza a la entidad filantrópica como un lugar que facilita el acceso al mercado de empleo de los tutores de esta población. La direccionalidad de este tipo de prestaciones impactan directamente sobre “sectores de mujeres” en tanto que se constata ciertos niveles de feminización de la pobreza (PNUD, 1999, pág. 55). En cuatro de los dieciocho centros se establecen explícitamente objetivos que toman en cuenta al contexto familiar.

*¿Una madre trabajadora dónde deja su niño? Nuestras guarderías apuntan a eso, a la madre trabajadora. O sea que una persona que gana 3.000 pesos puede ir porque le cobramos 500, y el niño allí no tiene que llevar nada (...). Y siempre apuntando para ese objetivo, para la madre trabajadora, para que la madre se saque ese problema, porque hoy los hijos son un problema. Antiguamente la familia quedaba embarazada y era todo un orgullo de la familia. Hoy queda embarazada: “¡ay! qué vas a hacer ahora (...)” (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Como ya se señaló los objetivos expresados por estas organizaciones sociales son múltiples de tal forma que se puede encontrar su presencia simultánea en una misma unidad. El párrafo seleccionado a continuación ilustra estas reiteradas situaciones.

*Uno de los objetivos era crear fuentes de trabajo y otro de los objetivos era generar un servicio comunitario para favorecer la inserción de esta gente. Entre la gente que vino, la gente del barrio, se armó un poco esto. Ahí sí surgen los objetivos que son de atención integral, tenemos niños de uno a diez años (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

En síntesis, la diferenciación tipológica, realizada en forma inductiva ha permitido indagar en los principales objetivos del universo filantrópico. Cada centro específico presentará una combinación *sui generis* de objetivos, si bien la alimentación y la educación (o la integración de ambas) son la tónica dominante. Deben contarse también objetivos genéricos vinculados a dimensiones de sentido y los relacionados con el contexto familiar de los menores. Estos casos suponen que las instituciones se proyectan más allá de un tratamiento específico y puntual de la población beneficiaria.

### Servicios y cobertura

La caracterización de los servicios prevaecientes en el mundo filantrópico se torna problemática debido a su amplia variedad. El análisis estadístico y cualitativo que se presenta a continuación muestra una importante diversidad de las prestaciones que se brindan en la capital del país, con diferencias significativas en términos de tipo y nivel de cobertura de la población.

La Tabla 42 ofrece una visión sinóptica de los principales servicios que ofrecen estas instituciones. En primer lugar, existe una mayoría de centros (37,2%) que instrumenta ayudas integrales. Se nota también una importante frecuencia de prestaciones educativas y de alimentación. Debe considerarse además que el conjunto de los servicios integrales incluye, como mínimo, la existencia de apoyos educativos y de alimentación. De lo antedicho se desprende que entre un 60 y un 70% de los centros presta servicios que de alguna manera incorporan componentes educativos o nutricionales. Ese porcentaje surge de la sumatoria, en forma separada, del tipo integral y cada una de las restantes categorías.

Tabla 42

#### *Tipos de servicio*

<b>Tipo de servicio</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
<b>Guardería/ Integral</b>	35	37,2
<b>Alimentación</b>	23	24,5
<b>Educación</b>	29	30,9
<b>Otros</b>	7	7,4
<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). 1998. Codificación: CIESU.

En relación a la información cualitativa, el examen global muestra que diez organizaciones desarrollan propuestas integrales con la población objetivo. En comparación con la Tabla 42, se constata un aumento de los servicios integrales y un descenso de los educativos. Esto puede obedecer a dos razones: la primera, a que la muestra cualitativa no tiene representatividad estadística; la segunda, el análisis cualitativo seguramente produjo una mayor precisión del tipo de prestaciones ofrecidas, dado que se indagó en profundidad los distintos componentes de las mismas.

Cuadro 9

#### *Servicios según tipos de institución*

<b>Servicios</b>	<b>Tipo de institución</b>			<b>Total</b>
	<b>Centro de barrio</b>	<b>Hogar</b>	<b>Organización amplia</b>	
Integral	4	4	2	10
Alimentación	4			4
Educación	1		1	2

Fuente: muestra de Centros Filantrópicos en Montevideo. Entrevistas en profundidad. CIESU.

El Cuadro 9 también muestra que la integralidad de los servicios varía de acuerdo al tipo institucional. En la totalidad de los Hogares se mantiene un servicio integral. Obviamente esto es así por tratarse de un tipo de institución que “reemplaza” al ámbito familiar, ya que los menores se socializan plenamente en esas organizaciones y construyen sus vínculos sociales a partir de las mismas. Se detecta también que dos de las tres organizaciones amplias llevan a cabo servicios integrales, mientras que en los centros barriales propiamente dichos existe la misma frecuencia de prestaciones integrales y de alimentación.

A partir del material cualitativo se seleccionan fragmentos que ilustran cómo los diversos tipos institucionales diseñan sus propuestas integrales. Siguiendo el orden anterior veamos los casos de un Hogar, una organización amplia y un centro filantrópico barrial:

*Es un Hogar (...), nosotros dos venimos a ser como los padres de todos ellos (...), vamos a las reuniones de la escuela, los llevamos al médico. Atendemos las necesidades físicas y espirituales, porque nosotros vivimos aquí. Es un servicio integral, nosotros vivimos acá, trabajamos 24 horas. También damos apoyo escolar, una maestra (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*La característica principal es que es un pronto-socorro, pero es un servicio integral. (...). Se identifica la necesidad de que hay muchos niños con deficiencias nutricionales o educativas. Puede surgir otra necesidad: salud o elementos sanitarios que le falten a la escuela. (...) Y allá vamos a ir a dar solución a ese problema (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Se atiende actualmente 76 gurises. Tenemos apoyo escolar, y otra de las áreas que nosotros atendemos es el área de talleres, de plástica, de expresión, recreativos (...). Tenemos el área de alimentación, le damos el desayuno y la merienda, tratando también de hacer un complemento alimenticio que favorezca la educación, pero el eje central en un principio, la propuesta, fue el área escolar. Y a través de ahí se fueron esparciendo las otras áreas, y se trabaja desde las otras áreas enfocado hacia el área escolar (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Como ya se señaló los centros que circunscriben su atención al barrio suelen ofrecer únicamente servicios de alimentación, asumiendo el formato institucional de “comedores” o “merenderos” asociados generalmente a parroquias zonales. En ese sentido, la ayuda en alimentación varía desde un servicio diario que incluye diferentes ingestas (desayuno, almuerzo y merienda) a ofertas más limitadas, que suponen contribuciones nutricionales parciales (almuerzo o merienda) y con baja frecuencia (desde una a tres veces a la semana).

Las organizaciones que brindan esencialmente este tipo de prestaciones sectoriales enfatizan en su mayoría la búsqueda de no reducirse en simples proveedores de bienes. En varias ocasiones sus responsables destacan que es posible situar la alimentación en el marco de una apuesta más abarcativa, que no siempre cuenta con los recursos necesarios para su instrumentación. Efec-

tivamente, en tres de los cuatro centros abocados exclusivamente a dar apoyos nutricionales se ha detectado el esfuerzo de incorporar actividades extra-alimentarias.

A continuación, las dos primeras referencias muestran la existencia de otras ayudas que complementan las prestaciones en alimentación. En el primer caso se destaca como acciones adicionales el aprendizaje de determinados oficios, en el segundo se enfatizan actividades recreativas, y en el tercero si bien no se señalan tareas secundarias queda en evidencia que se apunta a “suplir” otro tipo de necesidades además de las nutricionales.

*(...) como personas de barrio que somos tratamos de que el comedor no sea sólo comedor. El servicio que brindamos nosotras como madres es hacer manualidad con el niño, enseñarle a coser a máquina a la chiquilina, los varones han hecho banquitos, cosas de madera, lo que está al alcance de nosotros. Ha ido cambiando en esa manera. Porque no es sólo comer (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Un comedor donde no sólo se come, se sienten -yo creo- queridos, en casa. Se nota. Y entonces empezó a surgir alrededor del comedor otras cosas. Un paseo a Buenos Aires, a las termas vamos hace dos años (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*La idea es que no solamente brinde calorías sino un poco de calor humano también (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

De las citas expuestas merece un comentario particular las acciones extra-alimentarias ya que las mismas parecen dirigidas a una “búsqueda de sentido” que trasciende su carácter complementario y el servicio de referencia. Así, en expresiones tales como “porque no es sólo comer”, “se sienten -y o creo- queridos, en casa” o “un poco de calor humano”, parecen revelarse dimensiones afectivas que dan sentido al servicio prestado.

Las propuestas educativas constituyen, junto con las ayudas alimentarias, otro tipo de prestación sectorial. Como ya se señaló en la lectura de la tabla 42 cerca del 70% de los centros lleva adelante actividades de apoyo escolar. La relevancia estadística del factor educativo se confirma en las entrevistas en profundidad. Se comprueba una percepción generalizada en las entidades filantrópicas sobre la importancia de los temas educativos, ya sea ensamblados a servicios integrales o relacionados a proyectos de inserción en el mercado de trabajo.

*Tenemos apoyo escolar, y otra de las áreas que nosotros atendemos es el área de talleres, de plástica, de expresión, recreativos (...). Tenemos el área de alimentación, le damos el desayuno y la merienda, tratando también de hacer un complemento alimenticio que favorezca también la educación, pero el eje central en un principio, la propuesta, fue el área escolar (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*El eje es lo relacionado a lo educativo-laboral, educación para el trabajo. Nosotros lo entendemos como un enfoque en el que los adolescentes y jó*

*venes que llegan al proyecto tienen su primera vinculación con el trabajo (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

En una sociedad donde se lograron comparativamente accesos tempranos a los distintos niveles educativos, las propuestas de enseñanza están presentes aún allí donde podría esperarse una orientación preferencial en necesidades nutricionales. Parecería además que en un país de escasa movilidad estructural la sociedad civil sigue apostando a la educación como el factor privilegiado de ascenso social.

Las dimensiones de sentido presentes en los servicios de alimentación también se encuentran en los educativos. Este campo sectorial por su propia naturaleza incorpora elementos simbólicos, tornándose altamente propicio para la emergencia de aspectos que trascienden las actividades meramente formativas. Asimismo las tareas de enseñanza suelen encontrarse articuladas en mayor o menor medida con otro tipo de ayudas, debido al carácter “naturalmente” abarcativo de estas propuestas. En la cita que se expone se hace hincapié en la globalidad del proyecto educativo, y además se destaca “aspectos de significado” que intentan dignificar al servicio.

*Guardería no. Acá no se guarda la gente. La atención que los niños reciben es en salud, en nutrición y en educación (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Cuando se estima el alcance de la cobertura de los servicios a cargo de las organizaciones civiles instaladas en Montevideo, las cifras resultan extremadamente reveladoras: más de veinte mil menores acceden a los centros<sup>27</sup>. (Tabla 43).

Tabla 43

***Volumen de menores en centros filantrópicos***

	<b>Volumen de niños</b>	<b>Centros</b>
Registrados	17.816	86*
Estimados hipótesis mínima	20.492	122**

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: CIESU. \*Cantidad de centros con número de niños registrado. \*\*Cantidad de centros totales.

Al estudiar la composición de la población según el nivel de cobertura de los centros se constata, primeramente, que poco más de la mitad de estas organizaciones no incluye menores en edad preescolar. En segunda instancia, se verifica que estas entidades trabajan tanto con grupos numerosos como de baja cantidad de niños (46,4% y 53,6% respectivamente).

Tabla 44

***Cobertura de preescolares en centros filantrópicos***

<b>Cobertura de preescolares</b>	<b>Centros</b>	
	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Incluye	12	44,4
No incluye	15	55,6
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: CIESU.



Tabla 45

*Número de niños en centros filantrópicos*

Número de niños	Centros	
	Nº	%
Bajo	45	53,6
Alto	39	46,4
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD). Codificación: CIESU

Estas cifras confirman la heterogeneidad, tantas veces sostenida, del universo filantrópico. No todos incluyen preescolares, y no todos trabajan con igual volumen de población. Evidentemente estos aspectos guardan vinculación con el tipo de servicios que se presta. Los de alimentación suelen comprender volúmenes altos, mientras que los Hogares albergan grupos restringidos de población. (Fuente: ICD, 1998)

El funcionamiento de estos diferentes servicios se encuentra a cargo de personal rentado y voluntario. Si bien no se cuenta con información exhaustiva sobre este tópico, la diferenciación de los cuadros funcionales no parece mostrar una tendencia dominante de alguna de sus categorías. Se detecta una fuerte diversidad de situaciones, desde aquellas en que predomina personal asalariado a otras en las que priman funcionarios voluntarios. Los ejemplos que se enumeran a continuación representan situaciones típicas que expresan los extremos indicados.

*El personal es rentado, poco rentados, pero somos. Voluntario tenemos un muchacho que es un franciscano consagrado (...) una vez por semana viene y toca la guitarra con los gurises (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Todo el personal es voluntario, son todas hermanas que colaboran con el merendero, están en la Iglesia (...) (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

A pesar de estos “extremos” existen también casos intermedios, desde voluntarios que reciben ayudas económicas mínimas para desempeñar sus tareas, así como trabajadores rentados cuya alta dedicación en el servicio supone que parte de las actividades desarrolladas son de carácter honorario (entrevistas en profundidad a representantes de Centros Filantrópicos).

De todas formas, considerando las “bondades” teóricas atribuidas con frecuencia a la sociedad civil sin fines de lucro, en términos de acciones sociales altruistas podría esperarse una presencia mayor de personal voluntario. En base a la información cualitativa, se constata que los centros perciben que determinadas tareas requieren de especialistas y que estos no pueden ser incorporados dadas la escasa disponibilidad de recursos económicos. Al mismo tiempo se desprende una cierta desazón por la ausencia de personas que ofrezcan su trabajo voluntariamente (entrevistas en profundidad a representantes de Cen-

tros Filantrópicos). Este tema se analizará en detalle, más adelante, en el ítem que referido a las debilidades de este universo organizacional.

### **Inserción institucional y su forma de organización**

#### *La red de infancia*

Los denominados centros filantrópicos carecen de una inserción institucional común capaz de enmarcarlos en un estructura más amplia. No obstante, una proporción significativa de ellos (alrededor de 180) forma parte de la Red de Infancia, que se traduce en una entidad aglutinadora de este tipo de centros.

A los efectos de este estudio nos interesa mencionar brevemente algunas características de esta Red. La misma se constituyó en el período de transición hacia la democracia, específicamente en 1983, a partir de un proyecto de UNICEF y de un centro privado de investigación y promoción (Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH). A partir de ese momento la misma quedó conformada en cuatro sectores que reflejaban la especialización o el campo de intervención de este universo heterogéneo: ollas populares, guarderías, Hogares y centros de capacitación.

Hasta el presente subsisten, aunque con cambios, los tres últimos, ya que las ollas populares estuvieron asociadas a una estrategia sociopolítica en la salida del gobierno de facto (entrevistas en profundidad a representantes de la Red). Cada uno de los sectores de especialización mencionados se fue fortaleciendo organizativamente, y en algún sentido diferenciándose de los otros en su forma tanto de representación como de acción.

*Esos sectores (...) se mantienen con variaciones. El sector de Hogar se sustituyó por una Federación de Hogares (...); el de guardería también cuenta con su propia personería jurídica y los centros siguen como un sector propiamente dicho (...). Tienen autoridades (...) con un estilo muy propio. Los que se han constituido en federaciones (...) cumplen con los requisitos de las asociaciones civiles en lo referente a las autoridades. Igual hay Hogares que no son socios y también participan de manera formal (entrevistas en profundidad a representantes de la Red).*

Más allá de esa diferenciación sectorial, la Red mantiene la coordinación del conjunto para definir líneas de trabajo y distribución de tareas que contemplan los intereses globales y de las partes integrantes. Resulta evidente entonces que dicha entidad tiene objetivos propios que unifican la diversidad interna.

En un principio el objetivo principal se refería al fortalecimiento de la sociedad civil en pos de transformarla en un interlocutor válido para la formulación de políticas destinadas a la población infantil. En la actualidad ese objetivo se mantiene plenamente, aunque las estrategias para alcanzarlo se modificaron debido a los cambios que sufrió el contexto político de referencia. Es posible afirmar que en un inicio la misma expresaba una actitud social defensiva frente a un Estado que comprimía autoritariamente a la sociedad.

*Los objetivos iniciales eran el de fortalecer a la sociedad civil para colaborar en las políticas públicas, hacer propuestas (...). Este período de conformación de la Red coincidió con la fase final de la dictadura, esa fase de ebullición de la participación, y éste era un método de organización de la sociedad civil con una población objetivo, niños y adolescentes de sectores populares (...). Estos objetivos se mantienen (...). Pero hemos tenido altibajos en su funcionamiento (...). Hoy la red no es una cosa demasiado fuerte, pero de cualquier manera es algo que existe, que permite un intercambio (entrevistas en profundidad a representantes de la Red).*

Esa actitud de distancia con el Estado parece haber sufrido un cambio radical en la actualidad si se atiende el proceso de transferencia de ciertos servicios públicos a estas entidades. En términos generales, la Red representa un espacio de encuentro, de intercambio horizontal entre las unidades integrantes, y simultáneamente intenta operar como un interlocutor con las agencias estatales encargadas de la problemática infantil.

Más allá de la existencia de esta “macro organización”, el universo de centros filantrópicos presenta diversos encuadres institucionales de referencia, formatos organizativos y por ende estilos de dirección. Esta gran variedad está relacionada por una parte con la trayectoria de cada centro, y por otra con los diferentes servicios que éstos prestan y las orientaciones educativo-pedagógicas que los respaldan. Resulta evidente que los requerimientos de organización para llevar adelante un Hogar de menores no son asimilables a los exigidos para atender un comedor o merendero infantil.

#### *Estilos directivos de las Asociaciones Civiles*

La casi totalidad de estas unidades adhiere al formato jurídico exigido por ley para operar como una Asociación Civil, y por ende tener posibilidades de realizar convenios con la esfera pública. Sin embargo el formato no refleja la diversidad de estructuras internas, es decir, de relaciones específicas que se entablan entre la Asociación con su Comisión Directiva y el equipo encargado de la operativa del centro.

Para captar dichas diferenciaciones, y por ende las esferas de toma de decisiones, es pertinente utilizar una categorización de distintos estilos directivos, como la que se describe en el Cuadro 10.

Cuadro 10  
***Estilos directivos***

<b>Dirección</b>	<b>Nro. de centros</b>
Dirección fuerte	4
Dirección fuerte con asesoramiento	5
Dirección participativa	1
Dirección delegativa	4
Sin información	4
<b>Total</b>	<b>18</b>

Fuente: muestra de Centros Filantrópicos en Montevideo. Entrevistas en profundidad. CIESU.

Como se desprende del mencionado cuadro, hay una distribución bastante pareja entre las distintas categorías de dirección excepto en la de tipo participativo, donde apenas se registra un caso. Sin embargo, al interior de las mismas se detectan nuevas diferencias, que parecen corresponderse fundamentalmente con los servicios que ofrecen y la problemática que presenta la población atendida.

La primera categoría designada como dirección fuerte, refiere a la existencia de Asociaciones Civiles que a través de sus comisiones directivas asumen la conducción del centro. El equipo funcional tiene escasa incidencia en la toma de decisiones relativas al proyecto social que se implementa.

*Todo es la congregación (...). Somos Asociación Civil (...) y las decisiones las tomamos nosotras (...). Por ejemplo el ingreso de una niña, somos nosotras quienes estudiamos y vemos que no haya ningún problema. (...) Las que tenemos que tomar decisiones somos las religiosas (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Yo soy el párroco ahora mismo y soy el que llevo el comedor (...). El comedor tiene una cuenta aparte, hay una administradora distinta a la de la Parroquia (...). Los viernes en las reuniones tomamos decisiones sobre el comedor, pero la verdad que decisiones, como todo está encaminado, no hay mucho (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*La Parroquia tiene un consejo parroquial que más o menos está integrado por unas veinte personas. Tenemos una comisión, que queremos darle mucho más peso, que sería la que está respaldando el merendero a nombre de toda la Parroquia. Esa comisión pastoral social sería el nexo entre el consejo parroquial que está en todos los temas (...) y la gente del merendero que son los que están efectivamente en las tareas diarias (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

El segundo tipo de dirección, catalogado como fuerte con asesoramiento, remite a una conducción donde la comisión directiva gestiona y administra el servicio pero en ciertas áreas consulta al equipo técnico a cargo de las prestaciones. En última instancia las propuestas de naturaleza programática son básicamente decididas por la comisión directiva. Algunas opiniones son ilustrativas de esta situación.

*La Iglesia (...) Evangélica Metodista del Uruguay, que en este momento es la encargada legal, la responsable legal del Hogar (...). Y por otro lado la Congregación Evangélica Alemana (...). En concreto quien nos ampara y quien nos ayuda son esas dos Iglesias. Sistemáticamente son quienes forman parte de nuestra Comisión Directiva (...). Nosotros como directores no participamos de esa elección de esa Comisión. Nosotros incidimos en las decisiones (...), planteamos nuestras inquietudes y nuestros proyectos a la comisión. Es -tando nosotros presentes a veces se discuten, se debaten, y si el proyecto es razonable .... En las reuniones de la comisión todos tienen voz y voto; nosotros no, tenemos voz. Cuando hay que votar alguna resolución es entre ellos (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*La comunidad parroquial como tal tiene lo que se llama el consejo parroquial que son un grupo de laicos que representan cada sector de la parroquia. Ese sería un poco el organismo rector en cuanto al orden de lo social y a otros órdenes. En los que trabajamos en el área social tenemos una reunión de evaluación todos los meses: médico, asistente social, cocinero, el que limpia, el cura y opinamos (...) (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Hay una comisión consultiva que es la que la mantiene informada de todas las actividades que hace el centro, (...) es un poco el respaldo de la comisión directiva. Una comisión directiva que trabaja en forma gratuita. Porque es una Asociación Civil sin fines de lucro (...). El equipo técnico es remunerado. La coordinadora general es la que hace todo el seguimiento de cómo van los proyectos y la identificación de necesidades, de problemas (...). Y a partir de eso se reúne la coordinadora con la información técnica con la comisión directiva para informarles todo y a partir de ahí se toman las decisiones en la comisión directiva (...) (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

La tercera categoría es relativa a la típica dinámica de dirección, donde las distintas partes involucradas en la instrumentación del servicio, integrantes de la Asociación Civil o comisión directiva, y los cuadros técnicos, definen su desarrollo de manera más o menos conjunta de acuerdo a los niveles de complejidad de la organización. Si bien este tipo de dirección se registra de manera pura en un solo centro de la muestra, hay otros dos casos pertenecientes al grupo anterior, que en la práctica se ubicarían en una posición intermedia entre ambas categorías de la clasificación.

*Este es un proyecto amplio (...). Tenemos un equipo funcional de cerca de noventa personas. De los cuales casi más del 60% trabaja directamente con niños. Desde las madres, las tías, los directores y los técnicos que trabajan (...). Buscamos decidir las cosas juntos, dependiendo de la magnitud y del tipo de problema de que se trate (...) y en qué lugar se localice (...) (entrevistas en profundidad a representantes de los Centros).*

Por último se encuentra la forma de dirección delegativa, donde la Asociación Civil o comisión encargada cumple con los aspectos formales frente a los organismos públicos o privados y transfiere la gestión efectiva del centro al cuerpo funcional. En la mayoría de los casos considerados en este agrupamiento se observan cambios sustantivos en la organización desde su fundación hasta el presente. Los mismos parecen indicar cierto proceso de independencia o alejamiento de las instituciones matrices que originalmente ampararon y financiaron a dichos centros. Como se aprecia en las opiniones de los entrevistados, hay una serie de situaciones entre las que se incluyen instancias de refundación de los servicios.

*La gestión del servicio se hace desde aquí y la orientación pedagógica también, desde este Hogar. Esto (...) fue elaborado en un principio con los coordinadores del Centro Franciscano, pero éste tuvo una reducción enorme de personal en el último tiempo (...). Y nosotros terminamos organizados por Hogares (...). Cada Hogar lo dirige una pareja y tenemos reuniones periódicas entre nosotros (...). Los lineamientos pedagógicos son los mismos (...). Los responsables de todo el*

*programa somos tres, la pareja de acá del Hogar de Montevideo y el educador (...). Obviamente en la práctica la dirección del otro Hogar la lleva adelante la gente que vive allá. En el Hogar de Montevideo nos reunimos permanentemente (...). Además está todo entreverado porque se convive. Hay cantidad de cosas, claro, tenés que sentarte en un momento, ponerlas en común y conversarlas en entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*En este momento estamos con una comisión que está tratando de conseguir la personería jurídica. Una comisión extra. La Comisión está casi prácticamente formada por gente que no es de acá. La exigencia es que se haga una asamblea general, eso es imposible (...). Cómo voy a hacer una asamblea general acá, y qué me voy a parar en un banquito y les voy a decir que vengan y que vamos hacer. No me creen. Porque ya está exhausta la gente de acá (...). Y además hay un nivel cultural muy bajo para poder trabajar con ellos. (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*En este momento somos dos educadores a cargo del proyecto. El proyecto ha sufrido distintas transformaciones (...). La Iglesia da pautas orientadoras, pero nosotros somos los que manejamos el proyecto (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Las bases informativas disponibles, tanto cuantitativas como cualitativas, impiden realizar un estimado de socios o allegados a estas entidades. De cualquier manera, teniendo en cuenta tanto la variabilidad organizativa como los marcos institucionales de pertenencia de estos agentes, seguramente la información, en caso de contar con ella, no revelaría nuevos aspectos sustantivos sobre su dinámica de funcionamiento.

### **Los centros filantrópicos, el Estado y las organizaciones privadas**

La relación con el Estado ocupa un lugar central en la estrategia de acción de estas organizaciones, pese a que este universo, a diferencia del Plan CAIF, no forma parte de un proyecto de políticas sociales que involucre explícitamente el polo público y el privado.

Importa reiterar, como ya se mencionó en la introducción, que la fuente de información cuantitativa central en la que se respaldó esta investigación, la base ICD, no registra la relación de estos centros con las instituciones estatales. Con el fin de profundizar la vinculación público-privado del universo de organizaciones localizadas en Montevideo se recurrió a una base de información adicional, la del Centro de Formación en Educación Especializada, CFEE, compatible con la anterior<sup>28</sup>.

#### *Los centros filantrópicos y sus convenios*

En la Tabla 46 se constata que una amplia mayoría de estos centros, el 88,5%, tiene convenios con el Estado para la prestación de sus servicios. El 82,3% de ellos los suscribe exclusivamente con instituciones públicas, y el

6,2% lo hace con instituciones públicas y privadas, mientras que sólo un 11,5% de estas organizaciones carece de convenios.

Tabla 46

*Estructura de convenios de las organizaciones filantrópicas*

Convenio con institución	Centros	
	No.	%
Del Estado	93	82,3
Del Estado y privados	7	6,2
Sin convenios	13	11,5
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>100,0</b>

Fuente: CFEE, 1998

En la Tabla 47 se presentan las principales instituciones estatales con las que dichas organizaciones realizan convenios. Entre las instituciones públicas tiene una presencia destacada el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y el Instituto Nacional del Menor (INAME), seguidos de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) y del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). La lectura general establece que casi la mitad de los centros realiza convenios con INAME e INDA, un 40% lo hace con la IMM, y una cuarta parte con el MEC. A cierta distancia, y en orden decreciente, se realizan convenios con las siguientes instituciones: Instituto Nacional de la Juventud (INJU), Ministerio de Salud Pública (MSP) y Universidad de la República (UDELAR).

Tabla 47

*Características de los convenios según participación institucional***Instituciones que realizan convenios con los centros (base cuantitativa )**

Instituciones	Con una sola institución pública	Con varias instituciones públicas	Con varias instituciones públicas y privadas	Total
	INDA	12 (10,6)	43 (38,1)	
INAME	6 (5,3)	45 (39,8)	4 (3,5)	55 (48,7)
IMM	6 (5,3)	36 (31,9)	4 (3,5)	46 (40,7)
MEC	4 (3,5)	19 (16,8)	5 (4,4)	28 (24,8)
INJU		11 (9,7)	4 (3,5)	15 (13,4)
MSP	1 (0,9)	4 (4,4)	1 (0,9)	6 (5,3)
UDELAR		4 (3,5)	1 (0,9)	5 (4,4)

Fuente: CFEE, 1998.

En este marco intercambios se registra como una constante el hecho de que las organizaciones filantrópicas establezcan simultáneamente convenios con varias entidades públicas. Esta multiplicación de contactos con el Estado probablemente responde al tipo de servicios que brindan dichos centros, entre los que se incluyen Hogares que ofrecen prestaciones integrales y a su vez centros que tienen a cargo más de un servicio.

Véase en la Tabla 47 que, del 48,7% de las organizaciones que tienen una relación contractual con el INAME, prácticamente un 40% lo hace a la vez con otra institución estatal. En el mismo sentido, del 51,3% de los centros que tienen convenio con INDA, un 38,1% también lo hace con otras entidades públicas. De cualquier manera, vale la pena destacar que cuando las asociaciones civiles realizan convenios con un único organismo del Estado, privilegian su vínculo con el INDA, en un 10,6 de los casos. Esto no significa que las asociaciones filantrópicas se dediquen prioritariamente a servicios nutricionales sino que este tipo de prestaciones tiene la posibilidad de brindarse de manera aislada a diferencia de otras como las educativas que generalmente requieren otros componentes.

Siguiendo con el tema de la simultaneidad de los convenios, un análisis similar puede realizarse para la IMM. Un 40,7% de los centros establecen contratos con el Municipio y un 32% lo hace a la vez junto con otras instituciones públicas. Esta situación se reitera en el caso del MEC, ya que siendo un 24,8% los organismos filantrópicos que realizan convenios con este Ministerio, prácticamente un 17% mantiene a su vez relación con alguna otra institución pública.

Una lectura análoga, aunque en cifras menores, se plantea para los convenios que estos centros celebran con el INJU, el MSP y la Universidad de la República.

La información obtenida de las entrevistas a los unidades filantrópicas expresa una tendencia similar, aunque más pronunciada, con respecto a la proporción de organizaciones que suscriben convenios con el Estado. En este sentido, de las dieciocho entidades relevadas, la totalidad tiene intercambios relativamente fluidos con el Estado mediante los cuales recibe apoyo financiero y material de manera continua o puntual. Entre las instituciones públicas con las cuales mantienen contacto se ubica nuevamente en primer lugar el INDA, seguido del INAME; en una tercera posición se encuentra la Intendencia capitalina, y en último término un conjunto disperso de organismos estatales (Cuadro 11).

Cuadro 11

***Instituciones públicas que realizan convenios con los centros***

<b>Instituciones públicas</b>	<b>Número de centros</b>
INDA	12
INAME	8
IMM	6
Otras	7
Sin especificar	1

Fuente: muestra de Centros Filantrópicos en Montevideo. Entrevistas en profundidad. CIESU.



El Cuadro 11 confirma la tendencia anteriormente detectada en las bases cuantitativas relativa a un grupo ampliamente mayoritario de este tipo de centros tiene convenios con más de un organismo público.

Del tratamiento de este tópico temático se desprenden tres grandes conclusiones:

- a) En primer lugar la fuerte presencia del Estado en las prestaciones a cargo las entidades filantrópicas, visto que una mayoría abrumadora de los centros, de acuerdo a las fuentes de información utilizadas, mantienen convenios con instituciones estatales (88,5% según la base estadística y la totalidad en la muestra cualitativa).
- b) En segundo término, las principales entidades públicas con las cuales se vinculan estos centros, como no podría ser de otra manera, son las instituciones “rectoras” en materia de infancia y juventud (INAME, INJU) a las que se agregan programas específicos en esta área, como los de la IMM. Las organizaciones civiles amplían su espectro de relaciones, aunque de manera minoritaria, al contactarse con otros organismos sectoriales tales como los dedicados a la salud (MSP) y a la educación terciaria (UDELAR). El INDA es la excepción de esta modalidad generalizada de intercambio, en la medida que es el organismo que más convenios suscribe con los centros de forma particular y en conjunto con otras instituciones estatales. Esta peculiaridad plantea dos situaciones hipotéticas en torno al funcionamiento de este universo asociativo: una que supone que la alimentación constituye una parte de un servicio más amplio e integral, y otra donde la prestación nutricional es el eje del servicio.
- c) Por último, se constata que estas asociaciones tienden a privilegiar como estrategia de acción el establecimiento de vínculos simultáneos con instituciones estatales. Considerando la magnitud que alcanzan los convenios con el Estado, vale la pena consignar, que la aparición de un centro realizando contratos en forma aislada con los reparticiones públicas es un hecho cuantitativa y analíticamente poco significativo.

Más allá de esta descripción global sobre las relaciones establecidas entre la esfera pública y social, es indudable que se está produciendo un acercamiento de los agentes insertos en esos ámbitos, cuyos resultados en términos de la generación de un espacio de intercambio e interlocución todavía parece encontrarse en fase de construcción. A fin de entender dicho acercamiento, es posible suponer, considerando los intereses de las partes involucradas, que razones muy disímiles están operando en ese proceso.

La posición del Estado desde la reapertura democrática hasta el presente consistió en fomentar un proceso de racionalización del gasto público social y a la vez mejorar la efectividad de sus prestaciones. En un contexto que cuenta con estas condicionantes, la transferencia de servicios sociales a instituciones privadas fue, entre otras, una de las alternativas elegidas. La llamada “estrategia de tercerización” de las prestaciones públicas’, en particular de aquellas dirigidas a las poblaciones en situación de pobreza, parece contemplar los

nuevos parámetros político-financieros enunciados por los gobiernos junto con una serie de requerimientos de participación de la sociedad en pos de mejorar la calidad de los servicios.

Asimismo, el trabajo a nivel micro que desarrollan las organizaciones sociales es evaluado teórica y políticamente como una forma de intervención más adecuada para abordar las situaciones de vulnerabilidad social.

Desde los centros filantrópicos se torna factible considerar que la relación con el Estado les garantiza la reproducción de los servicios desde el punto de vista económico-financiero en un momento histórico en el cual las ayudas internacionales se están reduciendo en América Latina, y especialmente en Uruguay. Además, si se atiende a los objetivos fundacionales planteados por la macro-organización civil en infancia (Red de Infancia), la vinculación con la órbita pública supuestamente le permitiría concretarlos, en el sentido de lograr incidir en la formulación de las políticas sociales en el campo de la minoridad.

No hay lugar a dudas que las posiciones arriba enunciadas tanto por la órbita pública como la civil están presentes en la estructuración de los nuevos lazos de intercambio. Y como consecuencia de ello no parece desatinado plantear que se genera una situación paradójica, que es posible traducir en los siguientes términos: el control y la reducción del gasto social junto con un potencial achicamiento de la esfera estatal abren espacios de participación a las entidades de la sociedad civil.

Esta apreciación es confirmada en parte por representantes de la Red de Infancia. Ante la pregunta sobre si el actual proceso de reforma del Estado favorecería la entrada de los centros privados en las políticas de infancia, la respuesta obtenida fue:

*Sí, sí, probablemente. El proceso de tercerización hace que el Estado descentralice, no ejecute algunas (...) acciones que hoy pueden ejecutar organizaciones privadas, pero dentro de los marcos que impone el propio Estado, en particular el INAME (...). Aquí está un poco el tema, es cierto que el Estado en estas políticas cuenta con participación, nosotros le damos algunas ideas. Pero el Estado define determinadas políticas, para lo cual define determinados servicios que los hará dentro del Estado, afuera, y entonces licita o convoca a las instituciones para poder instrumentar. En ese marco, muchas de las instituciones civiles, organizaciones de ciudadanos que tienen sus objetivos propios, (...) pueden entrar y percibir ciertos fondos por hacer una tarea (entrevistas en profundidad a representantes de la Red).*

Frente a la constatación de una relación público-privada de cierta magnitud e importancia para la prestación de servicios sociales, vale la pena indagar de manera cualitativa, el significado que tiene y la forma en qué se procesa la misma para un conjunto de centros.

#### *El significado de la relación con el Estado*

Los centros entrevistados tienen una evaluación relativamente “positiva” de su relación con el Estado, por supuesto no exenta de contradicciones y des-

confianzas. En la mayoría de los casos describen los beneficios económicos y financieros que esos vínculos les reportan para la ampliación y mejora de los servicios que brindan. Para un grupo amplio de estas entidades, el momento de crecimiento o cambio de dichas instituciones parece coincidir con la fase en que se materializa la relación con el Estado. Véase en las afirmaciones que a continuación se exponen cómo los convenios con la órbita estatal representan un aumento de las capacidades y oferta institucionales.

*Los servicios que damos han ido cambiando porque han ido mejorando, más que nada por la situación económica, no por las personas (...). Acá llegó a haber 45 chiquilines, sin un amparo de INAME, no había un dinero fijo que entrara por mes(entrevistas en profundidad a representante de centro filantrópico).*

*El servicio sufrió cambios, el primer cambio fue el convenio con el INAME. Luego que empezó el convenio se ha ido aumentando la población y a principios del año pasado se tuvo que hacer una ampliación del convenio para atención de más gurises. En un principio era por 46 y en este momento es por 76. Ese fue el mayor cambio, y fue creciendo también el equipo. Quienes estábamos trabajando en un principio éramos alrededor de 8 y hoy somos 11 (entrevista en profundidad a representante de centro filantrópico).*

*Al empezar a ser más grande la demanda, se vio necesario hacer algo más formal, un convenio que permitiera tener gente paga, contratada, porque hasta ahí era todo voluntario(entrevistas en profundidad a representante de centro filantrópico).*

Si bien los cambios acaecidos presentan una estrecha relación con la intervención del Estado, las perspectivas futuras de los servicios a cargo de estos centros parecen continuar bajo los mismos parámetros, buscando en algunos casos ampliar el espectro de contactos públicos. En este sentido, es posible afirmar que la reproducción en el mediano plazo de las prestaciones sociales de las organizaciones filantrópicas depende del “amparo estatal”. Y en este punto, a partir de las entrevistas realizadas se registra una coincidencia prácticamente unánime sobre la necesidad del apoyo de diversos organismos públicos en pos de continuar y mejorar los servicios.

*(...) las condiciones son, en primer lugar, que salga la personería jurídica. Que el INAME haga un Convenio con nosotros (...). Y estamos apurando ese tema porque pensamos que ahí es donde nos va a dar la posibilidad de tener el tipo de convenios necesario para una mejor atención de esta realidad. No sólo desde el punto de vista de los comestibles y económico, sino de ayuda técnica(entrevista en profundidad a representante de centro filantrópico).*

*(...) estamos armando en estos momentos un proyecto para presentar al Banco Central para una estación de servicio, básicamente esa es la idea (...). Hay otro proyecto relacionado a áreas verdes que lo empezamos a armar en breve para presentar al Codicen, y hay un proyecto, ya está armado, se está esperando el momento para presentar a INAME, para atención de niños (entrevista en profundidad a representante de centro filantrópico).*

*La situación de algunos años atrás era que las instituciones vivíamos de donaciones externas o del mismo país o de capitales religiosos, y cuando uno hacía convenios con el Estado era como una ayuda, una bendición de Dios, que venía a colaborar con la tarea. Pero hoy en día las Instituciones viven sin ayuda exterior, y uno vive de los convenios efectuados con el INAME. Por otra parte, al firmar un convenio uno adquiere una cantidad de compromisos y por lo tanto hay que elevar el nivel de los servicios y se tiene que responder a una cantidad de cosas (...) (entrevistas en profundidad a representantes de la Red).*

Es indudable que para el universo filantrópico el Estado comienza a transformarse en un referente de cierta importancia. El apoyo de fuentes internacionales sólo aparece expresado en forma aislada por una proporción minoritaria de centros. Si bien es correcto suponer que en el período de emergencia explosiva de estas organizaciones (década del '80 y primeros años de los '90) la "promesa" del financiamiento externo generó expectativas de formación institucional, actualmente esta situación no se mantiene. De cualquier manera, como ya se mencionó, resulta un contrasentido en los tiempos que corren, de retirada del Estado en el área social, que los centros proyecten su permanencia en función de la relación con las instituciones estatales.

*Nosotros ahora con estos nuevos convenios (...) con el INAME (...) tenemos una parte de nuestra población en Convenio CAIF (...) y otra parte en Convenio por Club de niños (...). Nosotros después firmamos convenio con la Intendencia de Montevideo, tenemos convenio con INDA. Antes era mucho más dependencia del exterior, después fuimos como negociando con el Estado. Y ahora tenemos un vuelco como demasiado peligroso para ese lado (entrevistas en profundidad a representantes de centros).*

*Tenemos ese convenio con el INAME casi diez años. Muy poco de iniciado (...). Hubo un momento en que el programa estaba bien financiado del exterior y con eso se compraban y se mantenían las casas. Hasta hace cuatro años la plata de la solidaridad internacional empezó a ir para África o Europa del Este, o países que tienen una realidad dura o tienen menos colaboración del gobierno (entrevistas en profundidad a representantes de centros).*

#### *Vínculos y dificultades con la esfera pública*

Más allá de la variabilidad interna del mundo filantrópico, los centros poseen una visión formal de los convenios que celebran con el Estado, es decir, enfatizan la distribución de obligaciones y las rendiciones de cuentas derivadas de esos contratos. No obstante, una minoría, sobre todo los que tienen un papel activo en la Red de Infancia, trasciende esta percepción, emitiendo opiniones relativas tanto a la apertura del Estado en el campo social como a las responsabilidades de las partes involucradas, en un sentido proyectivo y no meramente administrativo.

*El Estado tiene una responsabilidad en relación a todas estas poblaciones críticas que tiene que asumir independiente de que contrate servicios o **terice***

*de algún modo sus servicios por los convenios. Dentro de esa responsabilidad (...) está el control. El control económico a través de la rendición de cuentas de la partida que (...) transfiere (...). En estos años pasados desde que se hizo la reforma por ejemplo del INAME (...) hubo una apertura muy grande del directorio para el diálogo, para el intercambio, para lo que sea. Dentro de esa apertura fueron reuniones periódicas de la Red con el directorio del INAME que ahora retomamos para hablar (...) más de políticas sociales, de cómo se ensamblan las ONGs. Porque nosotros estamos cumpliendo una función pública desde el ámbito privado. Yo creo que esa discusión para que anduviera tendría que ser permanente, no en términos de discusión sino de trabajo en conjunto (entrevistas en profundidad a representantes de centros).*

Cada uno de los centros negocia individualmente con los diversos organismos del Estado, los cuales por definición tienen su propia lógica, pautas de trabajo y regulaciones más allá de la existencia de un marco normativo legal que tiende a unificarlos. Si bien la forma de intercambio con la órbita pública no favorece la acción colectiva, la Red, en tanto entidad aglutinadora de estos centros civiles, se organizó específicamente para relacionarse con las distintas dependencias estatales, en particular el INAME y las Intendencias. Con ese fin se creó en su órbita un conjunto de comisiones abocadas a establecer un espacio de intercambio con dichas entidades estatales.

Los servicios sociales públicos en su conjunto están sujetos a serias reformulaciones en lo relativo a su modalidad de gestión y de intervención social. Sin embargo, los centros filantrópicos solamente perciben con claridad las modificaciones organizativas producidas en la órbita del INAME. Evidentemente, cualquier cambio en la institución rectora en materia de infancia se torna más visible e impacta directamente en los agentes civiles involucrados en ese campo de acción. Por esta razón la Red de Infancia centra parte de su estrategia de acción en el intercambio con dicha institución, tratando de solucionar por una parte, problemas de índole práctica en pos de agilizar los convenios, y por otra, temas de naturaleza política con el fin de crear canales permanentes de comunicación que no se agoten en un período de gobierno.

*Existen comisiones para relacionarse con organismos específicos del Estado. Hay una comisión para relacionarse con la IMM, y con el INAME (...). El INAME cuenta con una División Convenios que a su vez se ha organizado, (...). Nosotros propusimos que se hicieran comisiones mixtas, es decir, cada sector tiene una comisión mixta para solucionar problemas no individuales sino generales del sector (...). Nosotros cuando pensamos las comisiones mixtas, las pensamos enfocadas a la resolución de problemas más prácticos (...). Pero siempre insistimos para que existiera una Comisión a otro nivel (...), una comisión con el Directorio del INAME. Y hemos conseguido en relación a esta última comisión, la más política (...), que quedara algo por escrito, que esa Comisión existe. En la última reunión se propuso una fórmula de que hubiera un acuerdo firmado (...). Esto no es más que una seguridad, que cuando cambie de directorio con el cambio de gobierno podrá decidir que no exista, pero al menos nos tienen que tomar en cuenta (entrevistas en profundidad a representantes de la Red).*

Esa comisión política en la esfera del INAME está constituida por representantes del Directorio y de la División Convenios de esa entidad pública, y por los diversos sectores que componen la Red de Infancia (Hogares, Guarderías y Centros de Capacitación). La misma se reúne con cierta periodicidad, cada dos meses, aunque es posible realizar encuentros en plazos intermedios para acelerar el trabajo sobre algunos tópicos de importancia para las organizaciones filantrópicas (entrevistas en profundidad a representantes de la Red).

Dicha comisión es un espacio privilegiado por la Red, visto que a través de ella se pueden lograr acuerdos programáticos generales sobre la transferencia de servicios de atención a la infancia. Desde una posición maximalista, estos acuerdos podrían llegar a transformarse en la piedra angular de futuras políticas de estado. En cambio en una visión minimalista, ellos evitarían el nocivo ciclo *stop-go* de las políticas sociales debido a las alternancias de las autoridades políticas en los organismos estatales.

Además se adiciona otro factor que reafirma la relevancia de esa comisión bipartita: los acuerdos resultantes limitan la acción del *free-rider* puesto que como medidas colectivas frenan la extensión de criterios particularistas propios de la lógica de negociación entre el Estado y cada una de las Asociaciones Civiles. Por supuesto, esto fortalece directamente a la Red como un agente político con capacidad de intermediar intereses y demandas de sus unidades de base y de convertirse en un interlocutor válido frente al Estado.

La Red y el grupo de centros entrevistados plantean problemas y desajustes en su vínculo con el Estado referidos, fundamentalmente, a la lógica de los convenios; al monto de los recursos transferidos por los servicios; y a la modalidad establecida de regulación.

Cabe consignar que el Estado, especialmente el INAME, realiza contratos específicos tomando en cuenta apenas la problemática general que presentan los menores (internado, centro de niños, refugios nocturnos, etc.) y sin contemplar la complejidad de la situación de esta población. Esta modalidad contractual genera un problema considerado esencial por los centros, referido a que la transferencia de recursos se sustenta en criterios cuantitativos, es decir, cantidad de beneficiarios según tipo de servicio. La estimación de recursos por individuo no contempla la especificidad de los problemas que presentan los menores enmarcados en un mismo servicio ni la forma "habitual" de trabajo de los centros. En este sentido, las transferencias públicas carecen de rubros específicos para el mantenimiento de la infraestructura, que en ocasiones no se limita sólo a la conservación del local de hospedaje, sino a otro tipo de inversiones necesarias para una atención adecuada. A este respecto es sumamente clara la opinión de uno de los informantes calificados.

*Se hace un convenio específico con cada institución, todas están reguladas por una ley presupuestal que establece determinados montos por cada niño que participa y por cada servicio que se le brinda, dependiendo si son sistemas abiertos, la edad de los chicos, también si son o no discapacitados. Pero eso establece un límite, por ejemplo cuando un programa de ella tiene un funcionamiento en el cual los niños no son siempre los mis*

*mos y además los niños pueden estar en este programa de calle, en otr (...) , fugados (...), y entonces pueden aparecer en tres programas a la vez, y eso no está contemplado en el funcionamiento del sistema. Por otra parte, si se tiene un refugio nocturno particular, el objetivo es que no haya niños, más bien (...) tienen que ir a la familia, y si te pagan por niño (...), tú no mantienes el refugio (...). También hay otros casos, un chiquilín no es discapacitado físico pero puede ser (...) social, entonces merecería que se pague más (...). Se suponía que el sistema de pago estuviera enrabado con un proyecto, con ciertos indicadores (...), no solamente por niño, sino también relacionado con capacitación, aspectos institucionales, es decir con el mantenimiento del servicio aunque en algunos momentos haya disminuciones de beneficiarios. Hoy día es como pasar lista (...). Hay una disonancia porque nosotros debemos mantener costos fijos que no dependen del número de niños, si se tiene un programa de calle, hay que tener un equipo de educadores, un auto a disposición, un teléfono celular, haya así tres, cinco, ocho, doce o veinticuatro menores en la calle ese día, no puede estar dependiendo de esøentrevistas en profundidad a representantes de la Red).*

Los problemas detallados en la cita están relacionados también con la forma de regulación y control que establece el Estado sobre los servicios derivados hacia los centros. Los parámetros de supervisión son evaluados como rígidos o tradicionales, en la medida que sólo consideran la permanencia o la asistencia de los menores de acuerdo a la prestación convenida. A esto se suma que entre las atribuciones del INAME figura la definición de la "lista" de ingresos y derivaciones de los beneficiarios de los distintos servicios, tarea que en la práctica no se cumple en forma estricta debido a la movilidad de la población, generando mayores complejidades al trabajo de los centros.

Otras de las dificultades que se indican, si bien de menor significación, son las exigencias contables impuestas a estos agentes que se traducen en las rendiciones que sistemáticamente deben realizar por los gastos efectuados.

Frente a los "ruidos" en la comunicación con la esfera pública, los centros evalúan que el Estado, en última instancia, no alcanza a comprender su forma de trabajo social y el marco teórico-filosófico que respalda a las organizaciones.

*La negociación con el Estado siempre es un tire y afloje (...). Hemos tenido gente que entiende que tenemos una cabeza diferente y que respeta, y hemos tenido gente que no. Que de repente vienen y te dejan a dos educadores llorando (...). El INAME ha hecho un proceso largo (...). Pero nosotros hemos recibido supervisiones que vienen a contar gurises y a destaparlos a la hora de la siesta (...). No por la violencia del destape, es que la filosofía del proyecto no pasa por contar gurises (...). Tenés un padrón de gurises y tenés que mandar las faltas que tienen (...). El tema es que cuando el gurí no viene vos igual estás trabajando para el gurí. Desde vos que viniste a esperarlo y preparaste la comida hasta el asistente social que fue a ver por qué el chiquilín no vino. Y hacés todo un trabajo educativo en torno a la falta también (...). Siempre tenés que estar como alerta.), pen -*

*sar en todas las posibilidades que pueden ir contra la identidad de este tipo de instituciones o la filosofía de trabajo que uno tiene (entrevista en profundidad a representante de centro filantrópico).*

*Los chicos los envía el INAME y nos hemos visto medio apretados justamente por el convenio (...) con el modo de seleccionar, pero igual llegan por distintos medios, llegan a veces traídos por nuestros propios gurises, que se encuentran con un amigo, que se fugó (...) y está durmiendo en la calle y entonces lo trae. Y ahí tenés que empezar el trámite que INAME te lo acepte. Porque entienden que ellos son los que tienen el poder de diagnosticar (...). Los gurises aquí tienen aún después de entrar, todos en algún momento tienen que pasar por el centro de ingreso de INAME (...). Después tenemos problemas (...) con rendición de cuentas. Es distinto rendir desde un centro donde los chiquilines están determinada cantidad de horas y se cubren determinadas necesidades a un Hogar. Te pechás con que si no tenés boleta no podés rendir (entrevistas en profundidad a representantes de centros).*

Más allá de las dificultades planteadas, tanto la Red de Infancia como los centros reconocen avances y mejoras en la forma de entendimiento con el Estado en los últimos años. A su vez se vislumbran fórmulas o medidas para sortear el conjunto de limitantes derivadas de los convenios. Si bien se reconoce que esa tarea es ardua y se necesitan cambios profundos en la normativa pública que insumirían un tiempo considerable, se estima plausible la elaboración de una serie de propuestas intermedias que puedan mejorar la situación.

Se admite además que el contexto político actual, coincidente con el período electoral y por lo tanto con el cambio de gobierno, no resulta la fase más adecuada para proponer modificaciones profundas, ya que éstas carecerían de respaldo político para su aprobación. De cualquier manera la Red de Infancia se prepara para elaborar proyectos que tengan posibilidades de ser retomados en la próxima Administración, aunque los mismos no están hasta el momento suficientemente especificados y claros.

*En esta etapa, que aún tenemos plazo (...) antes que cambien las autoridades (...), nuestra propuesta es centrarnos en el tema de convenios (...), estamos proponiendo que los convenios sean por proyectos (...). Hay una limitación porque la ley le permite al INAME pagar sólo por niño y encontrar una fórmula adecuada para que dentro de esa ley se permitiera cierta flexibilidad (...). Es una búsqueda (...). En la medida que terceriza más (...) hay más dinero transferido, entonces hay más control hacia el INAME (...). Hay dos maneras de seguir este tema, una es en tanto no se cambia la ley presupuestal (...) y en el primer presupuesto de la siguiente Administración puede que sea muy difícil cambiar (...). Esto tiene el inconveniente de que en el primer presupuesto también cambiaron las autoridades, por lo tanto hay que preparar cosas ahora para una propuesta muy concreta si se quisiera cambiar la ley. Y antes de cambiar la ley, la otra manera es cómo funcionar en el marco que la ley permite (entrevistas en profundidad a representantes de la Red).*



*Esa etapa ya es una etapa superada (...). En un primer momento empezaban ese tipo de supervisiones que venían a contar gurises (...). El INAME cambió (...) creemos que (...) está mejor. (...). Este momento es (...) difícil porque es año pre-electoral (...). Ahora estamos un poco trancados porque nadie se anima a hacer mucha cosa, nadie quiere hacer mucho cambio. O sea, lo que viene como directiva, en este momento está un poco más dura la negociación, es así. En cambio al principio de un gobierno que vos manejas cuatro años se negocia de otra manera. En este momento como que hay más tensión.* (entrevista en profundidad a representante de centro filantrópico).

Más allá de los constreñimientos político-legales para la elaboración y promoción de un marco que flexibilice el intercambio entre el polo social y el estatal sin diluir las distintas responsabilidades de las partes, surge otro bloque opositor que trasciende la normativa pública vigente. El mismo está referido a las resistencias que genera la tercerización de servicios en los cuadros funcionales de las entidades públicas.

Este tipo de cambios, como no podía ser de otra manera, impacta al interior de las instituciones estatales, ya sea en su estructura organizativa, creando nuevas reparticiones, anulando servicios, redistribuyendo o tal vez prescindiendo de los funcionarios insertos en dichos ámbitos. No debe olvidarse que en general el cuerpo del personal público se enmarca en una carrera administrativa que supone someterse a determinadas reglas de juego en términos de concursos, ascensos y requerimientos de capacitación. La transferencia de prestaciones hacia la esfera privada rompe con esta lógica interna del Estado, provocando desconfianzas y amenazas reales o supuestas sobre la conservación de los puestos de trabajo.

Este es un tema actual de debate político en torno a la reforma del conjunto de la Administración Pública, que trasciende el campo específico de la infancia, e involucra, entre otros aspectos, la modalidad política que se está utilizando en los procesos de reconversión de la esfera pública y en la redefinición de la función regulatoria del Estado.

*Las autoridades máximas del INAME tienen la mejor disposición frente a estas cosas, me parece que los cuadros intermedios algunos piensan que esto es un cuero, fundamentalmente los gremios, en el sentido de que el pasaje de servicios a organizaciones privadas les puede quitar posibilidades de continuidad en el trabajo a los funcionarios (...). Ahí tenemos un bloque de resistencia. No es ese el único argumento (...), también está que los funcionarios hacen carrera administrativa, se capacitan. Si uno le presenta un proyecto al INAME, (...) y lo presenta Juan de los Palotes, y no se sabe quién es (...) en el imaginario resuenan muchas cosas (...)* (entrevistas en profundidad a representantes de la Red).

#### *Los centros filantrópicos y las organizaciones privadas*

De acuerdo a la información aportada en las entrevistas, las relaciones que los centros filantrópicos mantienen con instituciones privadas son mayo-

ritariamente puntuales y a veces de carácter esporádico. Dichos contactos se traducen en aportes financieros o en especies, así como en el asesoramiento técnico que las entidades privadas les brindan en pos de mejorar el funcionamiento del servicio. En oportunidades, estas ayudas son obtenidas a través de instituciones públicas con las que las organizaciones sin fines de lucro tienen convenios vigentes.

*Recibimos donaciones de Caritas que fueron US\$ 10.000 dólares, después no. Pero siempre pasa. Por ejemplo cuando inauguramos fuimos aquí a la zona y tuvimos donaciones y aportes de todos (entrevistas en profundidad a representantes de centros).*

*Hay un convenio de la Intendencia y también con Cardijn que asesora a las comisiones. Es una institución de asesoramiento contable. Le hace el asesoramiento a la comisión administradora. Porque nadie nos enseñó a ser administradoras (entrevistas en profundidad a representantes de centros).*

Sólo una minoría de asociaciones civiles tiene intercambios fluidos, en algún sentido estructurados, que les posibilita trascender su papel de meras receptoras.

*Esta es una organización internacional. Está actualmente en ciento veinticinco países, que le da un marco internacional muy importante (...). Un convenio que tuvimos con instituciones universitarias privadas permitió hacer un estudio de mercado para el tema tarjetas y ver la posibilidad de fondos locales (entrevista en profundidad a representante de centro filantrópico).*

No obstante esta situación, un grupo de centros reconoce que en el pasado su espectro de intercambios era más amplio, sobre todo si se atiende a los contactos que mantenían con organizaciones internacionales. Si bien en esas instancias dichas organizaciones eran “captadoras” de ayudas o donaciones económicas, los parámetros de relación les obligaban a tener un papel activo, ya que suponían negociar una propuesta de intervención social.

*Tuvimos dos financiaciones, una sólo para uno de los Hogares, del Fondo de las Américas, que compramos el camión para la chacra, (...) se puso riego, y se hizo un invernáculo. Y después para el otro Hogar, que lo hicimos con “Gurises Unidos” y el “Taller del Barrio Sur”, se tuvo un proyecto de dos años y que fue una experiencia muy interesante y se trabajó con escuelas (entrevistas en profundidad a representantes de centros).*

Las distintas formas de intercambio que tienen estos centros con la esfera privada ponen de manifiesto nuevamente la diversidad interna de este universo asociativo, no sólo en términos de su trayectoria sino en la proyección de sus servicios. Aquellos con mayor nivel de organización y profesionalización poseen más chances de plantearse contactos más fluidos con terceros. En este sentido, la posibilidad de elaborar y coparticipar en la ejecución de proyectos sociales depende de la experiencia acumulada por las entidades en esta materia.

Probablemente en este plano la Red de Infancia funcione como un marco incentivador o disparador de propuestas, y a la vez los encuentros nacionales

favorezcan la distribución de información y el aprendizaje de prácticas de relación con organizaciones privadas.

Si bien se carece de información exhaustiva sobre los centros constitutivos de dicha Red, cabe suponer que un porcentaje significativo posee capacidades de gestión como resultado de sus vínculos pasados con instituciones internacionales. Estas capacidades seguramente operen en las actuales relaciones que las organizaciones civiles establecen con la esfera pública.

### Fuentes de financiamiento

La mayoría de las entidades filantrópicas entrevistadas recibe financiamiento del Estado, fundamentalmente del INDA, del INAME y de la Intendencia Municipal de Montevideo. Los recursos que aporta el Estado cubren, en la mayor parte de los casos entre un 50% y un 100%, de los gastos de funcionamiento del centro. Interesa destacar que el financiamiento estatal tiende a profesionalizar los servicios, ya que esos aportes, en una proporción significativa se destinan a los salarios de los responsables y/o profesionales a cargo de los mismos. Además las asociaciones civiles recurren simultáneamente a diversas fuentes de financiamiento, realizando convenios con múltiples instituciones públicas, pese a la primacía que adquieren algunas de ellas (Cuadro 12).

Cuadro 12

#### *Fuentes de financiamiento de los centros filantrópicos*

<b>Instituciones públicas</b>	<b>Número de centros</b>
INDA	12
INAME	8
IMM	6
Otras públicas	7
Aportes privados puntuales	10
Aportes privados sistemáticos (nacionales e internacionales)	4
Autofinanciamiento	3
Sin especificar	1

Fuente: muestra de Centros Filantrópicos en Montevideo. Entrevistas en profundidad. CIESU.

No obstante esta presencia estatal, también existen aportes de tipo privado que colaboran en el mantenimiento de las prestaciones sociales que se ofrecen. De los dieciocho centros entrevistados, catorce reciben contribuciones de entidades no públicas, de diferente envergadura. Para la mayor parte de los entrevistados esas contribuciones funcionan como un complemento, que se traduce en donaciones puntuales de comercios zonales o empresas nacionales, y en colaboraciones individuales o colectivas que no llegan a adquirir el status de un compromiso estable con la dinámica del servicio.

*El INAME nos transfiere en el caso nuestro un monto de dinero por niño, por mes; paga la luz y el agua de los dos locales y el gas (...). Además el*

*INAME nos manda la carne y la leche. Del convenio con el INAME sale la mayor parte de los sueldos. El aporte que está haciendo el Centro Franciscano en estos momentos es parte de algunos sueldos de los responsables (...). También tenemos un convenio con el INDA por el cual bimestralmente aporta alimentos secos (entrevista en profundidad a representante de centro filantrópico).*

*Como parte del convenio de INAME y con el INDA recibimos una cantidad de dinero mensual por cada uno de los chicos y tres veces por semana leche, dos veces por semana carne y (...) además una cantidad específica (...) de alimentos secos (...). Por otro lado también en este momento hay una asociación privada (...) que son esposas de diplomáticos (...) nos ayudan puntualmente todos los meses, (...) recibimos un pedido grande de pasta dental, shampoo, de todas las cosas que (...) no podríamos comprar (...). Por otra parte, la Congregación Evangélica Alemana nos ampara, hace que lleguen muchas donaciones alemanas (...). Además hay una serie de Colegios (...) que una vez por año (...) pide a los alumnos que donen ropa para el Hogar (...). Y después hay mucha gente que anónimamente llama por teléfono y pregunta qué necesitamos. (...) También se hacen muchas colectas en diferentes iglesias (...), y entonces las distintas iglesias llaman por teléfono y preguntan específicamente qué necesitamos (...) e T puedo decir lo que entra del INAME que son \$44.000 más o menos y generalmente no nos alcanza, hay un déficit de unos \$10.000 (entrevista en profundidad a representante de centro filantrópico).*

*Esta guardería empieza a construirse en el año '92 (...). Se hace un convenio entre la Asociación Civil y la Intendencia en el marco de la descentralización (...). Para el mantenimiento primero está la transferencia de ingresos de la Intendencia que cubre los sueldos, que cubre la parte de los salarios de los colaboradores y el aporte de los padres, donaciones, rifas, ventas económicas (...). La Intendencia tiene convenios con la Universidad de la República, entonces asiste también a la guardería un equipo de salud mental (...). También hay convenio con el Taller Uruguayo de Música Popular que también trabaja con los centros (...). La Intendencia tiene una serie de convenios que vuelca al trabajo con la comunidad (entrevista en profundidad a representante de centro filantrópico).*

A la vez, existen otro tipo de apoyos privados que, pese a su papel generalmente secundario, representan ayudas más sistemáticas y contribuyen a la reproducción de las prestaciones ofrecidas. En esta situación se ubican cuatro de los dieciocho centros de la muestra, y en un solo caso dichas colaboraciones se consideran centrales para el mantenimiento del servicio. Estas contribuciones privadas provienen, en una proporción importante, de comunidades eclesíásticas. Se incluyen también en dichas partidas, aportes internacionales canalizados a través de las instituciones matrices en las que se enmarcan las organizaciones filantrópicas.

*La parroquia tiene unos canales de financiación que son las colectas en las misas, lo que la gente da para las bodas o para los bautismos o para el*

*alquiler del salón que eso va para el alquiler, la luz de la parroquia, las pequeñas obras que se puedan hacer y no da para más. La parroquia está en un medio muy necesitado (...). Nunca nos ha faltado lo necesario. Hay gente que nos ayuda sistemáticamente (...). Se trataría de un conjunto de personas e instituciones que dan espontáneamente (...). Como no hay gastos de sueldos ni en nada de ese tipo, en la despensa tenemos bastantes materiales pues el gasto por semana no es tan grande (...). Del Estado cuando empezó el merendero (...) fue un cimbronazo económico porque había que comprar leche y la leche para los niños subió mucho. Entonces una señora me insistió para que fuera a INDA (...). Cada dos meses tenemos una ayuda (...) (entrevista en profundidad a representante de centro filantrópico).*

*Esta es una organización internacional (...). Para la financiación en el Uruguay tenemos las famosas tarjetas navideñas. Eso es un buen ingreso a nivel local. Después tenemos un sistema de socios que también es un aporte local. Y después otra entrada que hemos tenido (...) son donaciones y legados. La otra entrada grande es el convenio que hicimos (...) con el INAME (...). Y tenemos uno con el INDA pero solamente para dos jardines y el centro social. Ahora hicimos el convenio con Salud Pública para la policlínica y después tenemos algunas empresas en la nueva onda del asociacionismo empresa-ONGs (...). Esto nos ha permitido ser los únicos en América Latina en tener un 50% de recaudación local de lo que son los gastos totales (INAME, tarjetas, herencias y legados, y socios). El otro 50% se financia con fondos internacionales (...) (entrevistas en profundidad a representantes de centros).*

Cerrando el tema del financiamiento, importa mencionar que una fracción minoritaria de estos centros realiza un conjunto de actividades a nivel micro, tales como rifas y “ventas económicas” de diversos bienes, con el fin de ampliar sus recursos. Estas acciones son indicativas de la importancia que el servicio tiene para estas organizaciones y son una muestra de los esfuerzos que realizan cuando los convenios con la órbita pública son restringidos o acotados.

*Hay un aporte de INDA y un aporte del Centro Comunal (...), porque la Intendencia nos da arroz, azúcar, dulce de membrillo, harina, leche en polvo. La parte fundamental de alimentación para el merendero la aportan los organismos estatales. (...) Nosotros lo vamos complementando con lo que sacamos de la venta económica. Y la venta económica es con ropa que llega acá (...). A cada rato viene gente para dar ropa. Como se vende bastante se puede hacer algún fondo. Con eso se compra arroz y otras cosas (entrevistas en profundidad a representantes de centros).*

### **Participación del polo social**

El involucramiento del contexto inmediato a la población beneficiaria resulta un objeto central de las preocupaciones de los centros. En ese sentido, el

material cualitativo recogido deja en evidencia que las organizaciones construyen su propia conceptualización de la participación social. Claro que no todas las entidades elaboran las mismas categorías para explicar cuáles son las razones para una mayor o menor adhesión del medio social. En algunos casos el concepto de participación es asimilado a la noción de “colaboración” del entorno más próximo. En otros, se considera que la emergencia de un compromiso más activo de la comunidad es poco probable de concretarse debido a que su condición de población “trabajadora” actúa como un factor limitante. A estas situaciones, hacen referencia las siguientes citas:

*Participan de una forma que yo le llamo participar. Si bien ellos no participan de estar todos acá y ese tipo de cosas. Al colaborar, me parece a mí, con la carne, con lo que vos necesitás, yo le llamo que ellos participan (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*A la gente tampoco se le puede pedir mucho. Porque está cansada, no tiene plata (...). Cuando vos lo dejás te tenés que ir a trabajar. Cuando lo le vantás venís reventado que tenés que irte para tu casa. Entonces, no hay una comunicación. Ese día es un día que todos conversamos, que no hay apuro, que los niños están allí, que los padres ven dónde están (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Estos casos, al igual que otros que se exponen en este apartado, trazan un mapa complejo de la participación social. El grado y la calidad de las actividades del contexto social parecen ser consecuencia de la combinación de un conjunto de aspectos, tales como la problemática infantil que abordan, la propuesta participativa de los centros y los niveles de cohesión social de la comunidad de referencia.

Una interrogante que surge de las entrevistas es si las entidades “necesitan” plenamente de la participación del medio social. Se ha detectado que estas entidades comienzan a transformarse en organizaciones especializadas de atención a la infancia, y en variadas ocasiones los requerimientos apuntan más a la incorporación de recursos humanos técnicos que a la obtención de una postura más activa de la comunidad local. En el párrafo que sigue, se evidencia con claridad una relativa escisión entre la participación en términos genéricos y la necesidad de personal especializado.

*Nosotros aquí hemos invitado cantidad de gente a trabajar. Pero el recurso humano que nosotros estaríamos necesitando aquí, es decir el psicólogo, educadores, asistente social y todo eso, no lo hemos logrado. No lo podemos pagar, lógicamente (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Corresponde consignar que la participación específica de los usuarios no siempre remite al mismo universo de análisis. Debe diferenciarse entre el entorno familiar relativamente estable de menores que asisten a un centro de aquel que pueden tener -o no- las poblaciones infantiles en que se encuentran en situación de abandono. Vale decir que las probabilidades de una mayor o menor actividad del medio más próximo varía en función de contextos inme-

diatos que no siempre son equiparables. De igual modo, deben distinguirse las situaciones en las cuales la categoría de participación del “usuario” refiere al grado de involucramiento del núcleo familiar, de aquellas en que se trata exclusivamente de la incorporación activa de los propios beneficiarios de los programas. Este último caso no es objeto de análisis del presente estudio, aunque ha sido registrado en las entrevistas en profundidad, concentrándose particularmente en proyectos dirigidos a poblaciones juveniles.

Tomando en cuenta estas precisiones iniciales es posible enumerar dos tipos de participación de los usuarios: programada y conflictiva. Estas categorías son las más significativas, debiéndose precisar que existe un número considerable de no respuestas (Cuadro 13).

Cuadro 13

***Tipos de participación***

<b>Participación</b>		<b>Nro. de centros</b>
Programada	Con involucramiento	2
	Sin involucramiento	3
Conflictiva	Situación de abandono	2
	Comunidad en conflicto	1

Fuente: muestra de Centros Filantrópicos en Montevideo. Entrevistas en profundidad. CIESU.

Los centros filantrópicos asumen mayoritariamente un tipo de participación programada (cinco en once de las unidades). Con este término se han agrupado varios casos en los cuales la actividad con el medio es estructurada en forma unidireccional por la entidad que brinda el servicio. Este modelo de involucramiento de la comunidad no se corresponde con la concepción de una sociedad civil movilizadora, por el contrario, en estas situaciones, la institución es la que determina el momento y las características de la intervención del contexto.

En esas instancias “participativas”, es posible discernir dos variantes típicas: una primera, en la cual la comunidad representa apenas una referencia lateral, aunque puedan detectarse signos de apertura en relación a las propuestas que la misma pueda plantear; y una segunda, en la cual el proyecto que sustenta la organización intenta involucrar al contexto social. Los primeros dos párrafos ilustran el caso expuesto inicialmente y el tercero representa un ejemplo de institución que se plantea el firme propósito de ubicarse en un escenario alternativo.

*Instancias de participación de los padres de los niños hay muy pocas. Alguna vez en el año mandamos una cartita a los padres invitándolos a una reunión. Pues les damos una merienda, les preguntamos qué les parece a ustedes, cómo va el comedor. Qué se les ocurre sugerirnos. Si vienen de una media de unas treinta familias podrán venir dos, tres, cuatro o cinco (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Nosotros hacemos una vez al año algo que es una experiencia, que nos ha dado frutos por lo menos con esta gente, que se llama: “El encuentro por los hermanos más necesitados de la zona”. Es un encuentro en el cual paici -*

*pan niños, jóvenes, gente mayor. Es un día en el cual tratamos de compar -  
tir con ellos un día y de escucharlos, cuáles son sus problemáticas. Pque  
es la única forma que nosotros podemos también tomar una decisión des -  
pués (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Se busca un tema central alrededor del cual gira la planificación de todas  
las partes pedagógicas involucradas, intervenimos y en algunas instancias  
del año la comunidad también hace su aporte, en ideas y en concreción de  
lo planificado. A través de las reuniones los padres aportan. En este mo  
mento todas las salas de niños en que se trabaja, que son cuatro, ya tuvie  
ron sus reuniones de padres. Estamos con reuniones de padres para mos  
trarles el funcionamiento de este primer trimestre y también darles infor  
mación económica. En vista a que haya una comisión de padres, ahora ya  
se conocieron. Una gran reunión de todos los padres de toda la guardería,  
con los educadores, con la maestra coordinadora, con la comisión admi  
nistradora. Y ahí vamos a planificar entre todos la actividad de este año  
(entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

El tipo de participación conflictiva está determinado por las característi-  
cas específicas del entorno familiar que rodea a la población beneficiaria (tres  
en once casos). El involucramiento problemático del entorno de los beneficia-  
rios se deriva de las dificultades que tiene la institución para establecer un vín-  
culo “natural” con el mismo.

Un primer escenario relevado está representado por los Hogares sustitui-  
tos, instituciones que han subrayado los obstáculos que se presentan cuando  
se intenta restablecer el nexo del menor con su familia de origen. El lado os-  
curo de la integración familiar parece significar también un lugar de resisten-  
cia a la participación. Un segundo escenario es constituido por la existencia  
de una comunidad en conflicto. En una de las entrevistas se han relatado pug-  
nas históricas entre integrantes de la comunidad, las que entorpecen las posi-  
bilidades de participación social. Los dos párrafos siguientes son indicativos  
de la primera situación y la ulterior cita refiere a la descrita en segundo lugar.

*Nosotros intentamos preservar la relación con la familia porque si bien sa  
bemos que en la mayoría son casos de abandono, son por distintas cir  
cunstancias. Entonces el papá que se acerca aquí, permanece el tiempo  
que él quiera con su hijo, lo viene a visitar, juega, merienda con nosotros  
o participa un rato. Vienen a veces a los cumpleaños de sus hijos. Nosø  
tros incentivamos, y más que nada en los adolescentes, la relación con su  
familia, pero muchas veces es el propio adolescente el que se niega a ella  
(entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Los padres, encantados de que vengan, pero acá, de las chicas que tene  
mos, viene la madre de una chica cada tanto, porque ella me dice que es  
tá en una situación muy difícil (entrevista en profundidad a representan-  
te de Centro Filantrópico).*

*Nos gustaría crecer cualitativamente en participación y cuantitativamente.  
Hubo una experiencia antes fallida, porque hubo problemas, de funcionar*



*en el asentamiento mismo, paralelo a éste. Y después pasa lo que pasa en los lugares donde hay más pobreza. Hay liderazgos y hay grupos familiares que están en el conflicto, que están observándose mutuamente. Que tienen historias de muertos o de heridos entre sí, entonces llegó un día (un 5 de enero en un reparto de juguetes), resulta que a no sé quién le faltó un juguete, fue y se lo sacó a otro, y se hizo un lío que destrozaron todo lo que había, y se acabó (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

### **Fortalezas, logros y debilidades**

Este ítem está dedicado a comprender dimensiones relacionadas con la autopercepción tanto positiva como crítica que los centros tienen de su accionar. En tal sentido, el material cualitativo permite reconocer la evaluación que estas organizaciones realizan sobre su intervención en el campo de la minoridad carenciada. Por tal razón, se han construido categorías, al igual que para los CAIF, dirigidas a relevar las representaciones de los centros sobre su actuación en términos de fortalezas, logros o impactos, y debilidades.

#### *Estructura de fortalezas*

Caber precisar que en torno a las fortalezas se constata un número considerable de no respuestas, seguramente porque en variadas ocasiones, tal como sucedió con los CAIF, los centros asimilan sus fortalezas con los logros alcanzados. De todos modos, sus apreciaciones permiten construir una tipología que reúne los tres grandes agrupamientos expresados en el Cuadro 14.

Cuadro 14

#### ***Tipos de fortalezas***

<b>Fortalezas</b>		<b>Nro. de centros</b>
Estructura organizativa	Funcionamiento Acción de los sujetos	6
Concepción del mundo y marco valorativo	Origen religioso Origen social	2
Integración social		1

Fuente: muestra de Centros Filantrópicos en Montevideo. Entrevistas en profundidad. CIESU.

La estructura organizativa se destaca como la fortaleza más citada por los entrevistados (seis casos). Esta categoría abarca un conjunto amplio que incluye desde el funcionamiento de las comisiones, la actuación del personal, el proceso de toma de decisiones, las autoevaluaciones, la gestión, hasta el carácter innovador de los proyectos. Importa subrayar, en primer lugar, que en estos aspectos pueden diferenciarse elementos que se relacionan con el funcionamiento de la estructura en términos de organización racional. En segundo

lugar, en las opiniones se reconoce la importancia de la acción de los sujetos que llevan adelante el proyecto del centro (responsables, personal de comisiones, maestros, educadores, etc.). Éstos son valorados en tanto “constructores” cotidianos de la propuesta o como sostiene un entrevistado en términos de “capital acumulado” de la organización. Las citas a continuación son reveladoras de las bondades asignadas a estos componentes:

*La presencia diaria es una fortaleza, la estabilidad del equipo es una fortaleza, la forma de funcionamiento en cuanto a lo que tiene que ver con esto de las tomas de decisiones es una fortaleza, creo que también la parte de estar siempre revisando lo que es el proyecto en cuanto a tiempo. Nosotros tenemos semestralmente una evaluación del proyecto. Es una fortaleza porque nos permite ir ajustando las cosas de acuerdo a las realidades que vamos viendo (...). Otra de las fortalezas (...) es el Proyecto Educativo Pastoral (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Creo que estamos construyendo en conjunto y que los que estamos involucrados estamos apropiados de lo que estamos haciendo. Creo que hemos encontrado individualmente para aportar; y mi percepción es que en la medida que cada uno pueda comprometerse es la manera de poder enriquecer la propuesta. Creo que en ese proceso de construcción hay un capital acumulado importante (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Las instituciones filantrópicas no solamente consideran pilares de su intervención el modo en que se organizan y actúan, también cuentan como una parte importante de sus fortalezas el marco de valores que da sentido a la acción social. Obviamente el sistema axiológico puede tener diversos orígenes, desde órdenes religiosas a ideales socializantes. En dos casos hallados se valora positivamente la pertenencia a la “comunidad religiosa” o a un determinado sector social. En la primera cita, se registra la “opción por los pobres” y en la segunda, se resalta la identidad con los estratos agrarios.

*Yo pienso que la fortaleza está en lo solidario. O sea, que la gente que trabaja en el merendero también sea la gente de la comunidad. De la comunidad, podría (...) venir a nosotros con celebrar misa, tener los sacramentos y todo eso ya sería suficiente. Esto no. Que sea asumido como una opción preferencial por los pobres. O sea a mí me parece que eso es lo que nos da a nosotros la fuerza (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Vigencia de la institución, idea original vigente. Tratamos de mantener el pensamiento. Surgimos de la base de los sectores agrarios y hablamos el mismo idioma. No somos tecnócratas. Seguimos hablando del mismo modo que cuando estábamos en el club agrario en la escuela rural. Estamos transmitiendo porque hablamos el mismo idioma. El movimiento no es una captura de jóvenes (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Al igual que se observó en el Plan CAIF, los logros de los centros sin fines de lucro están relacionados a diversos aspectos de la integración social, como

se verá más adelante. Sin embargo, aquí se pretende destacar que la integración social puede convertirse también en una fortaleza institucional. Esto se advierte especialmente en los Hogares, que como ya se indicó, aspiran a desempeñar un papel similar al de la familia de origen.

*La principal fortaleza es ser la gran familia. Nosotros hablamos de lo que pasa como en una familia común y corriente, por ejemplo a la hora del almuerzo, qué pasó, quién estuvo mal, quién se siente mal, y salen cosas (...)* (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

Estas entidades civiles parecen tener dificultades para definir sus fortalezas y en ocasiones suelen identificarlas como logros. Sin embargo, en la consideración de las respuestas obtenidas las fortalezas residen principalmente en la propia institución, y en menor escala, aunque no de manera menos significativa, en sus concepciones valorativas y en las apuestas a la integración social.

Si en este tópico se establece una línea comparativa con los CAIF, sobresale en el universo filantrópico la fuerte presencia de los marcos valorativos. Mientras tanto la integración social en tanto fortaleza suele tener significados diferentes para unos y otros. La integración social en los CAIF apunta a la relación del menor beneficiario con su contexto y tiende por lo tanto a transformarse más bien en un logro. En las instituciones filantrópicas esta fortaleza radica en los factores de cohesión social presentes al interior de la organización, y se constituye una fuerza propia de su funcionamiento, principalmente en los Hogares. Por último, la fortaleza de la estructura organizativa es para estas entidades lo que el diseño institucional es para los CAIF. De este modo, los centros civiles hacen una referencia positiva de su propia estructura porque la misma se apoya en las necesidades de la sociedad civil. En cambio, el Plan CAIF resalta las bondades de un diseño institucional que involucra en forma decisiva al Estado.

#### *Estructura de logros*

La heterogeneidad constitutiva del mundo filantrópico reaparece cuando se busca identificar los principales logros y/o impactos obtenidos según la percepción de los propios agentes. En la identificación de los objetivos primordiales de los centros se había observado una diferenciación entre, por un lado, los relacionados con la población beneficiaria, y por otro, los dirigidos al contexto social. Esta distinción también resulta válida cuando se establecen los logros alcanzados por estos centros. En este tipo es posible hacer una primera categorización entre logros en relación a la población beneficiaria y al contexto social. A esto debe agregarse que la información de las entrevistas permitió detectar logros relativos a los propios centros. Ello significa que existen impactos positivos que se derivan de los objetivos institucionales y otros que surgen de la trayectoria de las organizaciones.

Cabe aclarar que, al igual que con los objetivos, estas organizaciones pueden señalar más de un tipo de logro (cuadro 15).

Cuadro 15

*Tipología de logros*

<b>Logros</b>		<b>Nro. de centros</b>
Población beneficiaria	Necesidades básicas	15
	Socialización	
	Capacitación	
	Valores y creencias	
Contexto social		3
Centros	Presencia en el contexto	3
	Posición en el mercado	
	Formación de responsables	

Fuente: muestra de Centros Filantrópicos en Montevideo. Entrevistas en profundidad. CIESU.

Las entidades civiles destacan en forma abrumadora logros relativos a la población que atienden (quince en dieciocho). Esta primera categoría se subdivide en diversos tipos de logros. De acuerdo al material recogido, los entrevistados señalan éxitos en relación a la satisfacción de necesidades básicas, a la socialización en torno de un marco valorativo y creencias institucionales, a la constitución de procesos de integración social, y a la capacitación de la población beneficiaria.

Como el sentido común podría indicarlo, en la mayoría de las organizaciones los beneficios obtenidos refieren a la cobertura de necesidades básicas. Bajo esta categoría las dimensiones más subrayadas por su orden son las educativas, las de alimentación y las relativas a la “seguridad afectiva”.

En primer lugar, se seleccionan dos casos que refieren a logros nutricionales: en un pequeño centro y en una de las organizaciones de mayor amplitud. Debe llamarse la atención sobre el hecho de que estas instituciones brindan un servicio que significa, en diversas situaciones, para el menor su único sustento alimenticio. Esto estaría significando una conquista del centro, pero principalmente un impacto sustantivo en la situación de la infancia carenciada.

En segundo lugar, se extrae una cita que muestra el éxito en la dimensión educativa. Las instituciones ponen un énfasis especial en los avances obtenidos en esta materia, seguramente porque la consecución de resultados positivos es difícil de obtener en los contextos sociales críticos.

Las referencias ulteriores destacan que las organizaciones alcanzan resultados favorables en otro tipo de necesidades, a las que se ha preferido denominar de “seguridad afectiva”. Como se desprende de los párrafos correspondientes, las carencias cubiertas en estos casos se vinculan con el tratamiento a sectores infantiles que presentan graves problemas de abandono o pérdida del núcleo familiar.

*Hay un primer impacto elemental de que para muchos niños esa es la comida del día (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Y un poco la evaluación de los niños fue que integraban varios alimentos que antes no consumían en la casa. Varios niños iban al comedor porque los padres trabajaban y no tenían con quién quedarse o por necesidades. Vimos muchas necesidades, niños que no consumían ningún alimento durante el día a no ser lo que consumían en la escuela. (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Las tres escuelas que nos alimentan el proyecto de escolares están entre las cien de contexto más desfavorable de Montevideo. O sea que hablamos de índices de repetición del 40%, de deserción escolar. Y de los gurises que atendimos el año pasado no quedó ningún repetido. (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*En estos chicos por su propia problemática, una de sus características es la inseguridad. Ellos sienten gran temor de que todas las personas los abandonen y como que no son capaces de generar amor en los demás. En tonces el hecho de que vos los acompañes como una mamá y como un papá y de que los rezongues y de que te enojés mucho con ellos y de que ten gas la seguridad de que no los vas a abandonar, es de ahí que nosotros hemos tenido los logros más grandes y más positivos. (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Yo creo que ser religiosa y permanecer en una obra unos cuantos años, a ellas les da otra seguridad, les da otra tranquilidad de no ser abandonadas, como es la historia de ellas. (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Un segundo agrupamiento de logros refiere a los procesos socializadores de la población beneficiaria. Los responsables de los centros señalan como otro impacto positivo de su intervención el aprendizaje de determinadas pautas de convivencia. Esto puede ser un resultado previsible del accionar de la organización o un efecto inesperado de la implementación de ciertos programas.

*Al niño le hace una diferencia total desde que comenzamos a funcionar a lo que es hoy. Porque nosotros cuando empezamos, a veces es vergonzoso decirlo, primeramente que empezamos a campo libre: fuego, suelo y así nomás, tipo indio, plato en la falda y comiendo así. Después unos tablones (...) Había quien comía en el suelo (...) Había quien se echaba panza abajo, no había forma de sentarlo con su plato en la falda. (...) No sabían comer la carne porque no les gustaba o porque la comían con la mano, la papa se les iba al suelo. Y hoy no. Hoy ellos antes de salir se encargan de la limpieza (...) y cuando llegan a acá, vienen con su cara lavada, su pelo atado con una goma. Y si viene alguno muy sucio ellos mismo le dicen. (...) Para nosotras es muy lindo porque es otra cosa, salimos a pasear con ellos. Ya no es tirar piedras ni vivir en la calle (...). (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*La evaluación positiva, de lo que es la inclusión de nuevos alimentos a los niños, desde los directores. La parte de higiene. Se vieron cambios en lo que es la contribución del niño en la escuela en la parte de higiene. (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Corresponde señalar, como ya adelantó, que las entidades filantrópicas también subrayan logros de integración social. Esta categoría refiere mayoritariamente, en una primera variante, a la “integración social interior” a la institución, esto es, la adaptación del menor a las pautas y orientaciones del centro. Los Hogares intentan incorporar a los beneficiarios en una unidad social de referencia similar al núcleo familiar que implica, entre otros aspectos, la construcción de “personajes” representativos de las figuras paternas. Sin embargo, la formación de estos escenarios sustitutivos encuentra importantes obstáculos cuando dichos vínculos son modificados por lógicas institucionales de rotación de personal, puesto que eso se traduce en nuevas “pérdidas o abandonos” para la población infantil.

El impacto que se releva en la categoría de integración, no sólo remite a una visión sincrónica de la atención de los beneficiarios, sino que también los centros valoran la posibilidad de constituirse como un lugar de referencia para aquellos que han sido parte de la institución.

Por otra parte, una segunda dimensión de esta categoría es la relacionada a los avances en la “integración social con el exterior”, vale decir, la inserción de los menores en la comunidad local. Cabe precisar, que no siempre este logro puede obtenerse “naturalmente”. Se ha señalado que cuanto mayor es la cohesión del endogrupo existen menos probabilidades de establecer nexos con el exogrupo.

*Y otra de las cosas que han sido muy positivas (...) es que aquí, con las actividades que hacemos, ellos han aprendido a tratar con otras persona, (...) aprendieron que se puede salir todos los domingos, (...) y además la idea de pertenecer a un grupo (...). Eso también te ampara, eso también te ayuda en la vida y eso también te da seguridad (...) Para ellos es muy difícil, (...) tienen que superar el abandono (...). Y si el matrimonio de aquí que los tiene a su cargo cambia, se va, se sienten abandonados otra vez (...). Por ejemplo en el cambio anterior (...), hubo chicos que nunca se adaptaron al nuevo matrimonio y egresaron por eso (...). Es como que te cambien a tus padres. (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Mantenemos vínculos con otros jóvenes, otros adolescentes que han pasado hace mucho tiempo, o sea que si bien no somos un espacio de referencia, no queremos serlo tampoco, sí tenemos vínculos, recibimos visitas. Desde tomar mate y chusmear, como dicen ellos, hasta algunos problemas que puedan surgir, a veces sí vienen para encontrar un espacio donde poder conversarlo, poder simplemente pedir información o alguna asesoría. Entonces son algunos productos que nos dejan con cierta tranquilidad relativa. Hemos logrado llegar a los jóvenes, siguen vinculados de alguna manera (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Hemos percibido que a nuestros niños, en muchos casos, les cuesta integrarse a la comunidad. No tienen vínculo con la comunidad. Como el centro es como una pequeña comunidad, un pequeño barrio, es como autosustentado (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Otra dimensión de los logros relativos a la infancia (aunque también se detecta para grupos de jóvenes) es la capacitación vinculada al trabajo. Si bien este aspecto no adquiere una importante significación cuantitativa, algunas organizaciones se plantean la formación en actividades laborales de la población beneficiaria. En la primera expresión se recoge la valorización del “trabajo” como parte constitutiva del propio proceso de aprendizaje de los menores. Mientras que el segundo párrafo, pone en evidencia, la importancia de la capacitación a los efectos de obtener una exitosa inserción en el mercado de empleo, lo que en realidad estaría remitiendo, otra vez, a la trascendencia otorgada por los entrevistados a la integración social.

*Y otro de los logros positivos, que nosotros consideramos muy positivos, que nos ha costado mucho también, es el trabajar la tierra. La tierra también es una madre y los chiquilines cuando nosotros vinimos creían que las sandías crecían de un árbol y que la leche salía en bolsita, pero ~~porque~~ ellos el único recorrido que hacían era del Hogar a la escuela y de la escuela al Hogar y no conocían muchas cosas más. Y antes habían estado en un Hogar del INAME. Y entonces, aunque parezca mentira, dentro del mismo Hogar se abrieron otros horizontes, otras cosas, como es trabajar la tierra.. (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Creo que hay productos que nos dejan cierta tranquilidad. De cinco jóvenes que derivamos (...) por ejemplo, hay cinco que están a punto de conseguir o con muy buenas probabilidades una inserción laboral. Otro que derivamos (...) está ahora inserto con un nivel salarial mayor que el nuestro comparativamente. Parece que eso le permite plantearse un proyecto personal a largo plazo (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Una última dimensión que subraya los impactos positivos en los sectores infantiles que asisten al centro tiene relación con los valores o ideas directrices de la organización. Se ha examinado, anteriormente, que el marco orientador de la acción representa una fortaleza para este universo. Ahora se registra que la incorporación de valores y creencias en la población beneficiaria es otra consecuencia favorable de la acción civil.

*Los logros puede decirse que afieren a que la salida sea común, solidaria (...) porque solos no van a poder. Que sean capaces después de salir de acá, de convivir (...). Hay gurises de Toledo que también consiguieron un terreno, material, están edificando. Son salidas solidarias entre ellos. Creo que eso es algo que se ha conseguido a través del trabajo. Justamente, que ellos se vean despertar esos valores de solidaridad, que solos no vamos a ningún lado (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Un segundo tipo de logros refiere al contexto social inmediato de los beneficiarios (tres casos en dieciocho). Indudablemente, estas conquistas se vinculan con algunos de los objetivos enumerados anteriormente. Cabe resaltar, entonces, que determinados centros, independientemente de las problemáticas específicas que atienden, obtienen logros en el medio social en el que están circunscriptos. La baja frecuencia en que se consiguen resultados en el en-

torno es indicativa de las limitadas posibilidades que tienen las instituciones de instrumentar acciones de mayor alcance.

De cualquier manera, no es poco significativo que algunas organizaciones tengan éxito en el contexto social y particularmente en las familias de los usuarios. En suma, si determinados centros satisfacen necesidades de la infancia pobre y facilitan a la vez el acceso de los responsables de los menores principalmente al mundo del trabajo, tienen en la práctica un impacto global sobre sectores sociales vulnerables.

*Uno va viendo que las familias también se van estructurando, organizando en torno a esta intervención. Con este programa las familias se van organizando como tales. Se les va facilitando el área de atención de los niños y ellos también se organizan en lo social, en lo laboral, en lo familiar. Ese es el impacto mayor frente a la comunidad. Es una forma de intervención (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Porque ahora la gente tiene que trabajar de 8 a 22. Ya no es como antes que decían: "De sol a sol". Ahora la gente trabaja de estrella a estrella... Entonces, qué tranquilidad le brindás vos. Vos sabés, que vos dejes un niño que desayuna, que almuerza, que duerme la siesta, que lo sacan a pasear; ¡que come! (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Resulta llamativo el tercer agrupamiento de logros relativo a la propia trayectoria de los centros. Los dos tipos anteriores, vinculados a la infancia en situación de pobreza y su contexto, podían ser previsibles si se repara en los distintos objetivos planteados por las organizaciones. Sin embargo estas sostienen también resultados favorables derivados de su recorrido institucional, que indican impactos generados más por su práctica que por su planificación.

Esta categoría fue detectada en tres de las entrevistas realizadas a entidades filantrópicas y a pesar de su baja frecuencia existen importantes variaciones a su interior. En primer lugar sobresalen consecuencias beneficiosas vinculadas a la presencia del centro en el contexto social en el cual se inserta. Se advierte aquí un cierto "orgullo institucional" sobre la obtención del reconocimiento de la comunidad. En ocasiones se constata una evaluación favorable del vínculo con el núcleo familiar, es decir, con el contexto más próximo al menor; en otras, se hace referencia al espacio más amplio de la comunidad local que comprende al centro.

Una segunda dimensión de logros de trayectoria remite a avances en términos del posicionamiento del centro en el mercado. En un centro de carácter internacional y relativamente exitoso, tanto en la cobertura de la población beneficiaria como en el impacto en la opinión pública, se subrayan especialmente las conquistas obtenidas en el ámbito económico. Siendo un caso singular evidentemente no es generalizable, sin embargo, debe admitirse como una experiencia positiva que muestra la posibilidad de otros itinerarios institucionales.

Una tercera variante, si bien registrada en una sola oportunidad, al igual que la dimensión reseñada anteriormente, muestra cómo la institución puede también convertirse en un espacio social que favorezca la formación de los



responsables del servicio. Las características no representativas de la segunda categoría también se extienden a la que se está tratando ahora. No obstante la validez de un hallazgo depende de su relevancia empírica y teórica, asunto que no puede reducirse simplemente a su expresión cuantitativa. Volviendo a la situación detectada, debe resaltarse la constatación de impactos que incluyen la reeducación de los integrantes de la institución. Esto estaría significando que las organizaciones filantrópicas no sólo brindan servicios para cubrir necesidades de población infantil, sino que también representan espacios socializantes para quienes las integran.

*A nivel de los padres que acuden al apoyo también hemos visto un aumento de padres que están acudiendo, por problemáticas del gurí como también personales, buscando asesoramiento. Es como que de alguna manera vemos que vamos ganando el espacio en el barrio y estamos dando respuesta a algo (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Es muy difícil de medirlo (...). Pero siempre hemos encontrado una buena recepción, por ejemplo, en el vecindario en cuanto a lo que hacemos. Por ejemplo, en comercios o en carnicerías del barrio: "para el madero (...) sí porque la obra es buena. Sí porque yo conozco dos gurisitos aquí a la vuelta que van, les dan de comer y están pasando necesidad". Entonces es un referente, porque marca un impacto de que la obra es reconocida y aceptada (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Somos el único país de América Latina que tiene más de la mitad de recaudación local (...). Valoramos (...) que a nivel institucional haya podido posicionarse no sólo en lo social sino también en el mercado (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*El haber crecido como te dije ahora, nosotras como personas. Como personas crecimos muchísimo. Yo soy criada dentro de estos barrios (...). Tengo 49 años y crecí mucho con los chiquilines. Porque si bien nosotras como personas necesitábamos crecer, salir adelante con los chiquilines, los chiquilines nos enseñaron a nosotros cantidad de cosas. Nosotras habríamos servido un plato de guiso y habremos hecho fuego, pero los chiquilines nos enseñaron. El respeto te enseñan. El ser respetuoso. El aprender a respetar. Eso te lo enseña el niño. A mí me lo enseñaron los chiquilines (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Considerando el conjunto de organizaciones que trabajan el campo de la infancia, los diferentes tipos de logros aquí enumerados se equiparan a los expuestos por los CAIF relativos a la calidad y expansión del servicio. La evaluación realizada por las distintas estrategias de protección señala impactos positivos, principalmente, en la capacidad de atender poblaciones con necesidades básicas insatisfechas. Esta conclusión parcial es altamente significativa sobre todo cuando se toma en cuenta las estimaciones de cobertura realizadas para el Plan CAIF y los centros filantrópicos. Tomando en cuenta que el primero cubre alrededor de 10.000 menores y el segundo atiende a más de 20.000, los logros que se estarían obteniendo en esa materia deberían ser considerados en cualquier evaluación que se realice sobre estas entidades.

*Estructura de debilidades*

Este ítem trata sobre la percepción que estos centros tienen de sus principales debilidades o dificultades. En ese sentido, se exponen tres grandes agrupamientos de debilidades: de disponibilidad estructural, de relación con el contexto social, e institucionales (Cuadro 16). Dichos tipos no son excluyentes, por lo cual al igual que en los tópicos anteriores, una institución puede inscribirse en más de una categoría.

Cuadro 16

***Tipología de debilidades***

<b>Debilidades</b>		<b>Nro. de centros</b>
Estructura	Recursos económicos	7
	Recursos humanos	3
	Infraestructura y materiales	4
	Más servicios	3
Relación con el contexto	Lineamientos	3
	Rechazo	
Institucionales	Gestión	7
	Know-how	
	Proyección	

Fuente: muestra de Centros Filantrópicos en Montevideo. Entrevistas en profundidad. CIESU.

La categoría disponibilidad estructural reúne las dimensiones que hacen posible la reproducción y proyección de los servicios prestados, y es la mayormente indicada (diez de los dieciocho centros). Se identifican como debilidades de este tipo a las carencias: de recursos económicos y humanos; de infraestructura y materiales; y de servicios adicionales (Cuadro 16).

En siete de las diez organizaciones que registran problemas estructurales se hace referencia a la limitación de recursos económicos. Esto expresa la ausencia de fondos genuinos que permitan a la institución llevar adelante sus proyectos con cierto margen de libertad.

Por otra parte, importa destacar que en los déficits de recursos humanos reaparecen insuficiencias que ya han sido observadas en otros ítems, relacionadas tanto con la baja participación del entorno familiar, como con la escasez de personal voluntario y la sobrecarga de actividades en los responsables de los centros.

La posesión de una infraestructura adecuada y el aprovisionamiento de materiales necesarios para el funcionamiento del servicio también forman parte de la categoría mencionada, detectándose que en cuatro ocasiones los entrevistados señalan deficiencias de este tipo.

Una última dimensión de estructura se encuentra representada por la necesidad (expresada en tres casos) de servicios adicionales a los que se prestan. Esto pone en evidencia la existencia de demandas que van más allá de la aten-

ción a las necesidades básicas de los menores. Puede aventurarse que en aquellas organizaciones que brindan asistencias mínimas, como los “merenderos” o “comedores”, es donde se registran mayores ausencias de servicios considerados indispensables. En las referencias seleccionadas se indican, consecutivamente, carencias de recursos económicos; de recursos humanos; locativas; y de servicios adicionales.

*Y bueno, las carencias económicas son una de las debilidades (...). El tema del personal suplente viene por ahí también. Si hay un buen sueldo que respalde a esos suplentes, serían mucho más fácil de conseguir. Muchas cosas pasan por lo económico (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*No es el local más adecuado por la estructura que tiene, son lugares muy separados y a veces bastante reducidos para la cantidad de gurises que tenemos. Frente a las inscripciones de cada año nosotros ponemos un tope de gurises y después hay una lista de espera porque no podemos atender a todos, tanto por lo que es el local y también por la cantidad de gente que está trabajando (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Nos falta eso del local. Yo me desespero con eso del local porque quiero ver eso nuevo. Que el niño esté contento. Nosotros ponemos cortinitas pero el local no ayuda (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Las principales debilidades refieren a la posibilidad de habilitar por ejemplo más servicios, el más importante la policlínica, y también los talleres porque hay niños que no van a poder ir a la Universidad del Trabajo (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

Las debilidades referidas a la categoría de contexto social se registran en tres de los dieciocho centros entrevistados. Pese a su baja frecuencia, poseen un considerable valor para esta investigación, en la medida que informan simultáneamente sobre algunas dificultades de los centros, y también acerca de las percepciones del medio social donde se insertan tiene de ellos. En primera instancia es posible distinguir deficiencias en la transmisión de los lineamientos directrices de la institución. Al respecto, un centro con tradición en el campo de la infancia y que tiene influencia más allá de la circunscripción barrial, subraya como déficit la falta de un conocimiento profundo de su propuesta, no obstante ciertos símbolos que lo distinguen sean reconocidos socialmente.

Una segunda variante del tipo de debilidad expuesto está representada por ciertos procesos de segregación de la comunidad de referencia. Se han constatado situaciones que ponen al descubierto desde obstáculos para la inserción de los menores en la zona debido a una nítida diferenciación desde el contexto social inmediato; hasta actitudes prejuiciosas o acciones de hostilidad del entorno local e incluso de responsables de instituciones educativas.

*Una fortaleza es la presencia social que el centro tiene. Que a su vez también lo ponemos dentro de la columna de debilidades porque (...) hicimos una pequeña encuesta y la gente sabe lo que son nuestras tarjetas, pero la*

*mayoría ni siquiera sabe lo que es el centro. Cómo son los principios, cómo funciona, como es la estructura interna, cuál es la propuesta pedagógica. Y eso sí es una debilidad porque creemos que una de las fortalezas de la institución es la propuesta pedagógica* (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

*En el barrio ellas no tienen un mayor contacto (...). Porque tampoco aceptarían este grupo de chicas a jugar con el hijo del arquitecto* (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

*Una de nuestras debilidades es la estigmatización del barrio y a veces de las maestras de la escuela pública* (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

Las debilidades institucionales, ubicadas en tercer lugar, son mencionadas por un número significativo de organizaciones (siete de los dieciocho centros). Esta categoría comprende un conglomerado diverso de problemáticas que tienen en común ser obstáculos para el desarrollo de las potencialidades institucionales.

La primera distinción se relaciona con la gestión del proyecto, visto que los entrevistados tienden a percibir una contradicción entre la acción solidaria y el ejercicio de las responsabilidades que se derivan de sus funciones. Una entidad filantrópica evalúa como disonancia la transformación que ha sufrido el centro, ya que inicialmente fue pensado para servir a la comunidad y actualmente se asemeja a una organización empresarial. En este caso se agrega la dificultad de implementar una división del trabajo que permita el mantenimiento de las "energías sociales", haciendo compatible las aptitudes y disposiciones de sus integrantes con las tareas obligatorias que permiten el funcionamiento de la institución.

Los déficits en el área de la gestión se comprueban, también, cuando existen dificultades para la articulación de proyectos. Esta situación es planteada con claridad por una organización cuyo accionar trasciende la esfera barrial.

Otra variante de las debilidades institucionales puede hallarse si se repara en las deficiencias de conocimiento de la experiencia que los centros llevan adelante (*know-how*). Las características que asume la tarea cotidiana son percibidas como una dificultad para la reflexión y el análisis sistemático de las tareas que se están realizando. Otro indicador de esta deficiencia de *know-how* es representado por la ausencia de información sistematizada sobre la población beneficiaria. Evidentemente fenómenos tales como la sobrecarga de demandas o la escasez de recursos de diversa índole están por detrás de este tipo de carencia.

Las carencias de proyección macrosocial constituyen otra forma de debilidad institucional referida, por un lado, al vínculo entre el proyecto institucional y la sociedad global, y por otro, a la inserción de los menores en el medio social. En algunas circunstancias los entrevistados se plantean dudas sobre el impacto de una propuesta que, en la práctica, no se encuentra interrelacionada con políticas sociales más amplias. En otras, se enfatiza la inexistencia de

soportes que brinden respuestas más duraderas para los sectores sociales que se encuentran en las posiciones inferiores de la estratificación social.

*Como que todo el mundo entra a trabajar acá como una cosa de vocación muy fuerte. De trabajar con los gurises, con las familias, y después (...) te encontrás que estás dirigiendo una empresa. Porque tenés que tomar personal, despedir personal, tener una rendición de cuentas, tomar decisiones. Y no era para eso que yo entré acá. Y le pasa a la mayoría de la gente. Y tenés esto de la rotación en las responsabilidades. De repente lo que a mí más me gusta no es ser coordinador general, es trabajar con los gurises (...). Cuando venís a laburar acá apostás por el servicio pero también por un modelo de gestión. Y creo que una debilidad que tiene esto es que todo el mundo tiene su responsabilidad directa (...) y también alguna responsabilidad de gestión. (...) Dividirse en eso produce el stress de la gente. Estar en varias cosas a la vez. (...) Creo que no hemos encontrado todavía el camino para que sea menos tensionante(entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Como el programa está diferenciado por proyectos es muy difícil reunir (...) elementos de cada uno de ellos y hacer (...) una propuesta (...) más general (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Una de nuestras mayores debilidades es nuestra dificultad para sistematizar la experiencia, llevar adelante una sistematización de la experiencia. Estamos todos muy al mango permanentemente. Tendríamos que juntar la experiencia en forma sistemática(entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Una debilidad que también tenemos es que nos hemos dado cuenta que necesitamos hacer un seguimiento más profundo en cuanto a los niños que tenemos. Ahora estamos en todo un tema de reestructuración interna en cuanto al tema de información y documentación, y estamos poniendo mucho énfasis en poder trabajar desde lo institucional, más allá de lo familiar, en el seguimiento desde el momento de ingreso del niño hasta el momento de egreso. Plantear niño por niño cuál es la situación actual y trabajar en base a las potencialidades del niño, que es una cosa que no la estamos haciendo tan sistemáticamente(entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Las debilidades (...) de este proyecto está en que (...) cualquier abordaje provisorio, parcial(...) y voluntario como puede ser éste debería tener también una pata en programas más estructurales. Se debería apuntar a apoyar iniciativas de vivienda o de lo que fuera. Eso no existe acá. Tampoco las hay en el barrio (entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

*Uno de los problemas más graves que tenemos es que los chicos cuando llegan los quince años los despedimos, y están en una edad en la que pueden irse a la prostitución o a robar(...). Y bueno se van, ¿y adónde se van?(...). Y ahí te preguntas ¿de qué sirve lo que hacemos?. Y no tenemos respuesta para eso(entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).*

El conjunto de debilidades anotadas abarca desde la insuficiencia de los recursos económicos y humanos a las dificultades de gestión y *know-how*, pasando por los éxitos o fracasos en la transmisión de la propuesta. Las mismas suponen desde carencias de infraestructura y manejo de situaciones de rechazo del medio, hasta serias dificultades para proyectarse en el plano macrosocial. Nuevamente se ha constatado una complejidad mayor de problemas mayor de los que pudiera imaginarse previamente, si bien se registra un predominio de carencias estructurales.

Si se compara con las debilidades observadas en los CAIF, se reconocen las mismas carencias estructurales de recursos humanos, materiales y locativos. También se asemejan los déficits en la relación con el medio. Sin embargo, mientras que en el Plan CAIF existen mecanismos de evaluación más sistemáticos de la propuesta, en los centros filantrópicos se plantean problemas de conocimiento de los proyectos que llevan adelante. Las debilidades institucionales existen en ambos casos, sin embargo, en las organizaciones filantrópicas se centralizan en los dilemas de crecimiento y proyección; y en los CAIF se tratan de ajustes de problemas de desarrollo de una iniciativa mixta.

## Tercera Parte

### Consideraciones finales

**E**n base al análisis de distintos programas de protección (uno tradicional, otro de naturaleza mixta, y los que supuestamente tienen un carácter estrictamente privado), resulta evidente que la revisión del modelo de bienestar uruguayo guarda una estrecha relación con la histórica intervención del Estado en las distintas áreas sociales.

Por tratarse de un estudio de caso, y más específicamente de esquemas de bienestar vinculados a la infancia en situación de carencia, se comprueba de manera parcial que pese a los planteos políticos predominantes no existe una única forma de protección. Si bien la orientación dominante en esta materia apunta hacia la implantación de estrategias de privatización o tercerización de las clásicas prestaciones públicas, las mismas no son uniformes, puesto que en la práctica se detectan fuertes variaciones de acuerdo a cada arena de *políticas* y tipo de servicio en revisión.

En este trabajo se verifican articulaciones diferenciales entre los agentes estatales y privados: en materia de participación; en las formas de traspaso de los servicios; en los estilos de regulación; y en las responsabilidades sociales asignadas. Cabe suponer que dichas diferencias se encuentran redimensionadas al interior de los sistemas de políticas sociales, y por supuesto entre los contextos nacionales.

Interesa exponer de forma sintética la dinámica de funcionamiento y los rasgos particulares de cada una de las propuestas sociales consideradas en la investigación, a los efectos de interpretar la direccionalidad que está asumiendo el nuevo esquema de ayuda en el campo de la minoridad.

El sistema educativo público uruguayo de perfil universalista fue históricamente exitoso, sobre todo en los primeros niveles de enseñanza (primario y secundario), en términos de alfabetización, formación y socialización, ubican-

do a este país en un lugar destacado en América Latina. Más allá de las deficiencias detectadas en las últimas décadas, parece poco realista plantearse su desarticulación y convertirlo en una política que atienda exclusivamente a poblaciones carenciadas, de acuerdo a las recomendaciones habituales en esta materia para el continente.

La reforma educativa puesta en marcha en 1995 combina de una manera particular tradición y modernización, visto que intenta corregir los déficits de acceso de los sectores desprotegidos sin descuidar el resto del funcionamiento del sistema. Los nuevos programas de educación inicial son un excelente ejemplo de esta alternativa, en la medida en que promueven una incorporación y socialización temprana de los menores, priorizando la intervención pública en las zonas que presentan valores socioeconómicos negativos. De esta manera, el Estado, sin desconocer la importancia que tiene el mercado para el actual modelo de desarrollo, sale a competir con sectores privados, asumiendo su responsabilidad sobre la problemática de la pobreza y recuperando bajo otros parámetros su papel histórico en esta arena de política.

En líneas generales, los resultados de la reconversión de un servicio tan estratégico como el educativo, bajo una modalidad que supone una mayor presencia del Estado, arroja hasta el momento un balance positivo, al menos en lo que respecta al programa analizado de preescolares.

A partir de la puesta en práctica de la reforma, se ha constatado un crecimiento global de la matrícula pública en educación inicial, tendiéndose a expandir el servicio en todo el país en la población de tres a cinco años. En dicho proceso de crecimiento se registra un aumento en la participación de los estratos menos favorecidos de la sociedad. Si bien sigue existiendo desigualdad en el acceso de los distintos grupos de la estructura social a este tipo de servicios, se verifica una tendencia hacia la disminución de las distancias que los separan, debido a que los sectores carenciados incrementan su participación en el sistema. Cabe destacar, que las resistencias más fuertes se localizan en los núcleos de población que presentan mayor grado de exclusión; allí donde conviven escasos recursos monetarios y falta de cobertura de alguna de las necesidades básicas.

Los cambios de la intervención pública a nivel preescolar incidieron positivamente en el grado de cobertura de las capas más empobrecidas de la sociedad. Estas modificaciones se obtuvieron utilizando y renovando la capacidad institucional existente, así como aprovechando la orientación clásica del sistema. Esto significa que la matriz educativa universalista se adaptó a los nuevos tiempos, ya que focalizó su atención en dichos grupos poblacionales, dirigiendo al sistema de enseñanza pública hacia una mayor equidad social. La alternativa de reforma utilizada deja en evidencia la falsa dicotomía entre universalización y focalización de los proyectos sociales, en tanto estrategias de implementación de políticas sociales evaluadas como excluyentes.

El análisis de este programa en particular pone de manifiesto la incidencia de los factores domésticos en la reformulación de los sistemas de bienestar. De esta manera, se relativizan las opciones genéricas y homogeneizantes



de las nuevas *policies*, las que simplemente pregonan los beneficios del retiro del Estado de las clásicas áreas de intervención sin tomar en cuenta los rendimientos obtenidos. Cuando se aborda específicamente el campo de la educación, todo indica que los cambios se procesarán de acuerdo a las acumulaciones e inversiones realizadas en el mismo, y allí donde existió un Estado históricamente incidente y con buenos resultados se torna imposible descartar su presencia en el futuro sistema.

Cabe ahora referirse a las características de los agentes civiles involucrados en emprendimientos sociales, ya sea coparticipando directamente con organismos estatales o instrumentando servicios con aportes privados.

Debe destacarse en primera instancia, que sólo una ínfima minoría de las organizaciones de la sociedad civil desarrolla líneas de acción independientes de algún tipo de apoyatura estatal, es decir, sin recibir recursos públicos -materiales, técnicos y financieros- para llevar adelante sus servicios. A esto se agrega, que las prestaciones ofrecidas por este grupo minoritario de asociaciones se caracterizan por tener dificultades en la proyección de sus servicios, en la diversificación de las ofertas, y en el aumento de la cobertura de la población objetivo.

El estudio genérico de este universo civil muestra una amplia heterogeneidad entre los centros que lo constituyen en relación a: sus orígenes; trayectorias; marcos institucionales de referencia; y capacidades organizacionales para prestar ayudas. Esta variabilidad se manifiesta esencialmente en la orientación y en los tipos de servicios que brindan, ubicándose en un extremo de un continuo, prestaciones sectoriales estrictamente asistenciales y paternalistas, y en el otro, iniciativas de naturaleza integral y con grados significativos de profesionalización para abordar problemas sociales complejos.

A pesar de dicha diversidad es posible identificar algunas características que se reiteran con mayor frecuencia en este conjunto organizacional, tales como: una importante presencia de instituciones religiosas; la recepción de ayuda internacional, fundamentalmente en el pasado; la existencia de "dimensiones de sentido" asociadas a valores morales y políticos orientados a la construcción de ciudadanía; y la preocupación por enfrentar situaciones de carencia.

De las características enunciadas no surge claramente la serie de atributos positivos asignados a este mundo asociativo desde el enfoque del Tercer Sector, referidos a la solidaridad; a la amplia experiencia de trabajo con grupos vulnerables; y a las capacidades institucionales para desempeñar funciones públicas y representar a los sectores excluidos. De cualquier manera, algunos de esos rasgos se hacen relativamente visibles a partir de la constatación de una cierta vocación de servicio, de los esfuerzos empleados en el mantenimiento y mejora de las prestaciones; y en el "orgullo" por el tipo de tareas que desarrollan. Otros de los aspectos atribuidos a la sociedad civil organizada se registran con escasa frecuencia, como por ejemplo aquellos relacionados con la existencia: de capacidades instrumentales para asumir emprendimientos sociales de envergadura; de personal voluntario; y de importantes niveles de participación de los usuarios y de grupos locales en el funcionamiento de los servicios.

Sin embargo, a pesar de encontrarnos ante un escenario heterogéneo, es posible descifrar ciertos patrones o tendencias comunes de naturaleza histórica y sociopolítica, para el caso uruguayo. En ese sentido se ha podido determinar un surgimiento significativo de organizaciones sociales en la etapa postdictatorial. El proceso fundacional de la mitad de las instituciones que en la actualidad trabajan con la infancia en situación de pobreza le llevó al Uruguay un período de más de un siglo y medio; la otra mitad emergió en la fase de reconstrucción democrática. Cabe consignar además, que esta “explosión institucional”, como se ha designado en el presente trabajo, atraviesa distintos tipos de organizaciones. Así, es posible distinguir en estos últimos años a entidades religiosas que modifican su estrategia de acción; a organizaciones nacionales de distinta procedencia que se orientan hacia los problemas de la infancia; y a proyectos respaldados por organismos nacionales e internacionales que incorporan a las asociaciones civiles como componentes esenciales de la propuesta.

Otra tendencia que se registra en dicho universo organizacional indica que los centros abocados a desarrollar prestaciones integrales suelen ser más antiguos que aquellos que brindan servicios dirigidos a la satisfacción de una única necesidad. Este hecho parece señalar que las instituciones sociales capaces de hacerse cargo de ofertas de mayor complejidad requieren de un proceso de maduración institucional. Por esta razón, las chances efectivas de que el denominado Tercer Sector consiga asumir un fuerte protagonismo en la instauración de un nuevo modelo de bienestar no dependen de presunciones generales acerca de cualidades específicas de cada una de esas entidades sociales, sino de experiencias colectivas acumuladas históricamente. La fortaleza y proyección de la sociedad civil no se logra en un corto plazo, sino que es producto de procesos sociales y políticos más amplios.

Corresponde interpretar el funcionamiento de una política mixta como el Plan CAIF. La misma es calificada como “de segunda generación” en la medida en que ofrece servicios de tipo integral, focaliza sus acciones en poblaciones que presentan una serie de carencias, y cuenta además para su puesta en práctica con la articulación de organismos estatales y privados sin fines de lucro. Cabe destacar que este Plan se financia con fondos genuinos de origen público, debido a que se dirige a cubrir sectores empobrecidos que, de acuerdo a los nuevos parámetros económicos y políticos, forman parte de manera prioritaria de las responsabilidades del Estado en materia de distribución de bienestar.

En el proceso de instrumentación de esta iniciativa se registran distintos comportamientos de los agentes involucrados, que expresan un peso diferencial en la orientación y gerenciamiento de la misma. De manera global se evidencia, por una parte, una fuerte injerencia estatal en la programación de esta propuesta, que se cristaliza en los últimos tiempos, y por otra, una cierta debilidad de las Asociaciones Civiles en tanto participantes activos de las decisiones estratégicas del Plan.

Probablemente parte de la explicación de la fuerte presencia del Estado se encuentre relacionada con el actual encuadre institucional del Plan. Cabe indi-

car que este proyecto pasó por diversas inserciones en la órbita pública hasta ubicarse en la esfera de una entidad estatal con fuerte tradición en el campo de la infancia, el Instituto Nacional del Menor (INAME). Como era de suponer, dicha localización no fue simplemente formal, sino que imprimió cambios en su dinámica de instrumentación, ya que supuso por una parte, la creación de una unidad pública específica encargada de monitorear esta iniciativa (Secretaría del Plan), y por otra, el fomento de una serie de propuestas tendientes a mejorar la calidad de las prestaciones. Entre estas últimas interesa mencionar: la redefinición de los programas de educación inicial; la promoción de iniciativas de capacitación del personal de los centros comunitarios; y proyectos orientados a la participación del núcleo familiar de los beneficiarios.

Estas innovaciones programáticas tuvieron un doble impacto: el primero de ellos radicó en cierta uniformización en el tipo de servicio ofrecido, en la medida que la totalidad de los centros comenzó a disponer de programas comunes de educación y estimulación infantil, y por consiguiente de criterios análogos de evaluación. Además, estas propuestas guardan relación con las utilizadas a nivel preescolar por la reforma de la enseñanza pública, de manera de lograr cierta correspondencia con las pautas predominantes de formación y de socialización del sistema de educación.

El segundo efecto, altamente revelador para esta investigación, señala el afianzamiento del peso del Estado en detrimento de la influencia que pudieran tener las organizaciones civiles. Este resultado se debe en buena medida a que las modificaciones centrales de estos servicios, por su complejidad pedagógica y por la búsqueda de articulación con el sistema más amplio de enseñanza, reforzaron el protagonismo del Estado, y de alguna manera relegaron la participación de los centros en las instancias de cambio. Estos fueron en su mayoría receptores, aunque a veces críticos, de ese conjunto de iniciativas que, a la vez que limitaba su papel activo en la formulación de "*policies*", le ofrecía oportunidades de mejorar su forma de intervención, más allá de las posibilidades que tenía al alcance cada Asociación Civil.

Estos nuevos elementos permiten afirmar que el Plan CAIF tiende a estandarizarse, generando una gama de beneficios y perjuicios como parte de un proceso complejo de modernización. Desde un comienzo la propia existencia de una propuesta social común con directivas generales funcionó como un mecanismo implícito de control de la diversidad de los agentes civiles integrantes del proyecto. Cabe entonces considerar, que las nuevas pautas implantadas contribuyen a disminuir esa variabilidad entre esas organizaciones a la vez que corrigen algunas de sus deficiencias o carencias. Este proceso de igualación no sólo supone mejoras, sino que simultáneamente contribuye a opacar la flexibilidad operativa de las unidades locales, y las obliga, de algún modo, a empadronarse en pos de asegurar la calidad de las prestaciones.

Esta tensión problemática, entre uniformidad y heterogeneidad de las medidas de atención, revela que no existe un solo camino para resolver la integración del polo social en los esquemas de protección. Contemplar los perfiles específicos de los actores civiles puede propiciar una seria fragmentación

del servicio, que tiende a favorecer, en última instancia, a las organizaciones que poseen capacidades y recursos propios para invertir en su desarrollo. Pero a la vez debe notarse que la uniformización de las propuestas de ayuda no sólo inhibe la expresión de heterogeneidad de iniciativas, sino que fue uno de los focos críticos de las clásicas prestaciones públicas, justamente por su falta de adaptación a las necesidades de contextos sociales y regionales.

Sin disponer de una respuesta definitiva sobre este tópico, es importante indicar que la diversidad organizacional no es una cualidad en sí misma, y que más allá de expresar trayectorias y experiencias particulares, significativas en su singularidad, no se traduce necesariamente en un dispositivo de mejoramiento del área social. Asimismo, la uniformización de las intervenciones que el Estado propicia no se traduce necesariamente en un factor negativo, ya que es posible que favorezca la participación real de los actores civiles más débiles. Según P. Evans, la consagración de una verdadera articulación pública y privada requiere de la presencia de un Estado con una estructura de autoridad capaz de asegurar la existencia de reglas de juego en tanto marcos referenciales de acción (Evans, P., 1997, pág. 80). A esto es posible agregar, que las reglas pueden establecerse como un patrón orientador, siempre que los niveles de heterogeneidad del universo social tengan determinado límite, pasado el cual cualquier iniciativa propenderá a desdibujarse.

Los resultados obtenidos hasta el momento en el Plan, a partir de la puesta en práctica de los programas coordinados desde la Secretaría parecen tener una incidencia favorable en distintos planos. Entre ellos sobresale, la generación de contactos e intercambios horizontales entre Asociaciones Civiles dispersas en el territorio, en base a una serie de encuentros planificados. Este hecho puede transformarse en el futuro en una fuente de incentivos que facilite la acción colectiva de tales agentes, y por tanto los consolide como interlocutores del nuevo sistema de prestaciones sociales.

Las organizaciones denominadas 'filantrópicas' constituyen un universo de mayor complejidad y diversidad que el observado en el polo social del Programa CAIF. Ofrecen una amplia gama de servicios, dando lugar a la convivencia de unidades que instrumentan ayudas puntuales y sectoriales con otras que tienen a su cargo prestaciones de mayor envergadura e integralidad para enfrentar situaciones de carencia. Si se compara estas prestaciones con los servicios ofrecidos por los centros CAIF, se constata que estas organizaciones sustentan en menor medida propuestas integrales. La explicación de esta situación radica, en parte, en las distintas relaciones que dichas unidades civiles entablan con la esfera estatal, las que abarcan desde apoyaturas concretas hasta la celebración de convenios que suponen un traspaso de funciones públicas. En base a estas evidencias, se puede hipotetizar que las posibilidades de estas asociaciones en encargarse de servicios de carácter integral aumenta cuando los vínculos que se instituyen con el Estado tienen una importante dosis de solidez.

La diversidad encontrada en el colectivo filantrópico no da lugar a la emergencia de un escenario altamente atomizado de organizaciones, ya que éstas cuentan con una entidad marco que las nuclea: la Red de Infancia.

Independientemente del grado de representatividad de esa Red, la misma integra bajo su órbita a un porcentaje importante de instituciones, elaborando pautas generales de acción y promoviendo espacios, aunque esporádicos, para la puesta en común de conocimientos y experiencias. La sola existencia de un marco que las aglutine abre la posibilidad de mejorar el desarrollo de capacidades propositivas tanto a nivel de cada uno de los centros como del colectivo. Y esta es una diferencia real y/o potencial con las Asociaciones enmarcadas en el Plan CAIF, que otorga a los centros filantrópicos un status distintivo, colocándolas en una posición más favorable para constituirse eventualmente en un actor de relevancia en la formulación e instrumentación de políticas sociales.

Esta apreciación guarda correspondencia con los cometidos que se plantea la Red, entre los que se destacan, la representación de este tipo de entidades para definir estrategias comunes y acuerdos programáticos con el Estado que logren trascender los ciclos políticos y eviten así el desgastante ciclo “stop-go” de las políticas públicas. Para este fin, dicho agente central se redefinió internamente en sectores específicos (Hogares, guarderías y centros de capacitación) en pos de entablar negociaciones con la órbita estatal tendientes a resolver problemáticas relativas a sus servicios.

En este mismo sentido, debe advertirse que uno de los principales hallazgos del este estudio refiere a que una abrumadora mayoría de las organizaciones filantrópicas instaura una relación estable al menos con un organismo público, que le permite la obtención de múltiples recursos para asegurar la continuidad de sus prestaciones. La noción, en cierta medida recurrente en el “imaginario social”, de la existencia de un conjunto de asociaciones sin fines de lucro que actúan con independencia del Estado, no encuentra respaldo empírico cuando se analizan las estrategias de acción del universo en cuestión. Los centros establecen relaciones fundamentalmente con instituciones estatales y cuentan con contribuciones reducidas de la esfera privada. Además, la “ilusión” de disponibilidad de fondos internacionales asociada al período de transición democrática, se ha ido desvaneciendo en los últimos años, restándoles apostar a la ayuda del Estado.

Sin embargo, esta situación es en sí misma contradictoria, ya que en una fase de restricción de las finanzas públicas, estos centros se abren espacio y proyectan su reproducción en relación a las instituciones estatales. El contexto político-económico nacional envía señales que dan lugar a distintas interpretaciones: por un lado, propicia la racionalización y reducción del gasto público; y por otro fomenta las tercerizaciones de los servicios sociales, argumentando la necesidad de mejorar la eficiencia de las intervenciones. La interrogante que se plantea refiere a si las organizaciones sociales se tornarán un simple instrumento de ajuste económico, o se transformarán en un agente de integración social que maneje otros criterios no reducibles únicamente a los financieros.

Además de lo expuesto, surge otra serie de desafíos a resolver en esta nueva relación público-privada, relativos esencialmente a la modalidad de regulación que tendrá lugar entre ambas partes. La actuación política desplegada

por la Red de Infancia, hasta el momento, permite pensar que esta entidad puede operar como un freno a los contralores relativamente rígidos emanados de la esfera pública. En la práctica, de acuerdo a las apreciaciones de los representantes de dicha Red, este tema es uno de los principales campos en disputa entre ambos agentes. No obstante, debe recordarse que el Estado uruguayo tuvo un destacado papel en materia social, y por ende se corre el peligro de que el mismo termine dominando el escenario, dejando un escaso margen de autonomía a estas entidades sociales.

En la realización de un balance de las debilidades y fortalezas del polo social en su conjunto (CAIF y filantrópicos) se observa que los propios centros construyen un mapa conceptual de su trayectoria, e inclusive de sus fortalezas y debilidades. Corresponde destacar que estas entidades valoran positivamente tanto su propia organización como las instituciones más amplias de pertenencia. Sin embargo, las filantrópicas hacen hincapié en los marcos valorativos que orientan sus acciones como uno de los aspectos centrales articuladores de su propuesta. Todo parece indicar que el universo filantrópico mantiene una fuerte identidad asociada al origen de cada centro, que le imprime una dimensión de sentido. En los CAIF tienden a diluirse sus patrones de identidad, probablemente debido a que estas unidades se encuentran enmarcadas en una propuesta global, cuyas directivas principales están fuertemente pautadas desde el Estado.

Las debilidades reconocidas por la mayoría de las organizaciones sociales que trabajan con infancia se concentran en carencias de índole estructural y económico. Para estos agentes tratar problemáticas complejas con recursos humanos y financieros limitados es una dificultad permanente, a la que se agregan serios déficits de infraestructura para prestar sus servicios. Por esta razón, dichos centros concentran sus esfuerzos en realizar convenios con múltiples agencias estatales y en recurrir a distintas colaboraciones de la comunidad local o nacional. De cualquier manera, interesa destacar que más allá de la búsqueda de recursos, dichas instituciones reciben un apoyo escaso del mundo privado, y cuando lo obtienen es de carácter puntual y generalmente poco sistemático.

Las preocupaciones de estos centros no se agotan en las limitaciones de recursos, se suman otras referidas a la capacidad de gestionar sus servicios y a los impactos que éstos puedan tener en los beneficiarios. En este sentido, para los CAIF las dificultades actuales se centran en lograr instrumentar, con los niveles de calidad exigidos, las nuevas propuestas impulsadas desde la Secretaría del Plan. En cambio, para los centros filantrópicos los desafíos más importantes radican en la proyección social de sus intervenciones y en la defensa de su autonomía de acción.

Por último, a partir del análisis de las nuevas alternativas de protección a la infancia y de la revisión de programas clásicos dirigidos a esa población, resulta evidente que en el actual proceso de reforma en este campo, el Estado no resulta debilitado pese a transferir o tercerizar algunos de sus servicios. Acuña C. y Smith W. (1994) señalan que los productos resultantes de las reformas,

fundamentalmente los vinculados al perfil que tendrá el Estado, sufrirán variaciones en cada arena de política, pudiendo dar lugar a diversas situaciones que van desde la consolidación de un actor estatal fuerte a otro debilitado y con escasa autoridad.

Teniendo en cuenta estos argumentos, importa reiterar que el modelo de protección que se consolide en el Uruguay, el cual ya cuenta con cierta participación de organizaciones privadas, es y será un producto relacional y por ende modificable en el devenir histórico. Por lo tanto, la configuración futura de la nueva matriz de bienestar dependerá de las características de los actores presentes en las distintas políticas públicas.

Considerando, la tradición en materia de protección social de este país y la orientación no estrictamente privatizadora que vienen asumiendo las reformas sociales, es posible concluir que el nuevo esquema de bienestar tiende a dirigirse a un "mix" público y privado. Este "mix" ya cuenta, y seguramente contará, con una fuerte presencia del Estado en el financiamiento y en la regulación de las prestaciones sociales, al mismo tiempo que éste tendrá una intervención directa en aquellas políticas donde históricamente tuvo rendimientos positivos.

## Bibliografía

Acuña, Carlos y Smith, W. (1994) "The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic Support and Opposition to Neoliberal Reform", en Acuña, C.; W. Smith and E. Gamarra (orgs.) *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform* (USA: Transaction Publishers).

ANEP - BOLETIN julio de 1997 *Administración Nacional de Educación Pública* (Montevideo) N° 2.

ANEP *La inversión en educación realizada por la ANEP: 1984-1997* (Montevideo).

ANEP- CODICEN (1995-99) *Proyecto de Presupuesto. Sueldos, gastos e inversiones* (Uruguay).

Aramijo L., T. Biersteker y A. Lowenthal (1994) "The Problems of Simultaneous Transitions", in *Journal of Democracy* (Ed. Johns Hopkins University) EUA Vol. 5, N° 4.

Banco Interamericano de Desarrollo (1998) *América Latina frente a la desigualdad. Programa económico y social en América Latina* (Washington D.C.: Ed. BID).

Behn Robert (1994) "El análisis de políticas y la política", en Aguilar Villanueva, L. (org.) *El Estudio de las Políticas Públicas* (México: Ed. Miguel Angel Porrúa).

Bove, María Isabel (1998) *10 años del Plan CAIF: Muchos motivos para celebrar* (Montevideo).

Bresser Pereira C., M. Maravall y A. Przeworski (1993) "Reformas Economicas em Democracias Recentes: Um abordagem Social-Democrata", en *Revista Dados* (Rio de Janeiro: Ed. IUPERJ) Vol. 36, N° 2.

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 de Estado* (Buenos Aires: Ed. Paidós).

Castellano, Ernesto (1995) *El Bienestar de Partidos en el Uruguay* (Montevideo) Tesis de Licenciatura del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

CEPAL (1996) *Pobreza y necesidades básicas en el Uruguay: indicadores y resultados preliminares* (Montevideo: Ed. Naciones Unidas).

CEPAL (1998) *Panorama social de América Latina* (Ed. Naciones Unidas).

CLAEH (1997) *Evaluación del Proyecto de Desarrollo Institucional del Plan CAIF* (Montevideo).

Comisión coordinadora de los entes de la enseñanza (1966) *Informe sobre el Estado de la Educación* (Uruguay: Ministerio de Instrucción Pública - CIDE).



- Cuadernos de trabajo. 1998 *Serie Estudios Económicos sobre la educación* (Uruguay: ANEP) N° 1, Dic.
- Davrieux, Hugo (1987) *El Papel de los Gastos Públicos en el Uruguay 1955-1984* (Montevideo: Ed. CINVE-EBO).
- Davrieux, Hugo (1991) *Desigualdad y Gasto Público en los 80* (Montevideo: Ed. CINVE-EBO).
- Departamento de Trabajo Social (1997) *Diagnóstico Social de 14 Centros de Atención a la Infancia y la Familia* (Montevideo).
- Evans Peter (1992) "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", en *The Politics of Economic Adjustment* (New Jersey: Ed. Princeton University).
- Evans Peter, (1997) "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization", en *Revista World Politics* (EUA: Ed. Center of International Studies Princeton University) Vol. 50, N° 1.
- FAS-MEC (1995) *Resumen de Indicadores de seguimiento de la gestión educativa* (Uruguay).
- FAS-MEC (1996) *Los indicadores educativos en el período 1991-1994* (Uruguay).
- Filgueira, Carlos H.; Silvana Bruera, Mariana González y Carmen Midaglia (1989) "De la Transición a la Consolidación Democrática: Imágenes y Cultura Política en el Uruguay", en *Serie Informes* (Montevideo: CIESU) N° 38.
- 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).
- García, Socorro (1999) "Análisis de los Cambios en las Políticas Públicas de Infancia" (Montevideo: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República) Documento de Trabajo N° 9.
- Gosta Esping-Andersen (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (New Jersey: Princeton University Press).
- Huntington, S. (1991) "The goals of development", in Weiner, M. and S. Huntington, *Understanding Political Development* (Boston: Ed. Harper Collins).
- INAME, Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF (1998) *Misión, objetivos y estrategias* (Montevideo).
- INAME/PLAN CAIF (1996) *Proyecto de Fortalecimiento del Plan CAIF* (Montevideo).
- Mann Michael (1986) "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", in Hall, John (org.) *States in History* (EUA: Ed. Basil Blackwell).

- Marshall, T.H. (1967) *Ciudadanía, Clase Social e Status*(Rio de Janeiro, Ed. Zahar).
- Morales, Antonio (1998) "Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales", en *Lo público no estatal en la reforma de Estado*(Buenos Aires: Ed. Paidós).
- Naim, Moisés (1994) "Latin America: The Second Stage of Reform", in *Journal of Democracy*(EUA: Ed. Johns Hopkins University) Vol. 5, Nº 4.
- Nelson, Joan (1992) "Poverty, Equity, and Politics of Adjustment", in Haggard, S. and R. Kaufman (orgs.) *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive conflicts, and the State*(New Jersey: Princeton University Press).
- Nelson, Joan (1994) "Linkages Between Politics and Economics", in *Journal of Democracy*(EUA: Ed. Johns Hopkins University) Vol. 5, Nº 4.
- O'Donnell, Guillermo (1994) "The State, Democratization, and some Conceptual Problems", in Smith, W., C. Acuña and E. Gamarra (orgs.) *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform* (USA and London: Ed. Transaction Publishers).
- Papadópulos, Jorge (1992) *Seguridad Social y Política en el Uruguay* (Montevideo: Ed. CIESU).
- Pierson, Christopher (1991) *Beyond the welfare state? The New Political Economy of Welfare* (Cambridge: Ed. Polity Press).
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchement*(Cambridge: Ed. Cambridge University Press).
- PLAN CAIF (1996) *Finalidad, estrategias y organización del Plan CAIF Documento síntesis de los talleres con representantes de asociaciones civiles* (Maldonado).
- PLAN CAIF (1996) *Síntesis de las conclusiones y recomendaciones del Seminario "Hacia una propuesta educativa del Plan CAIF"*(Montevideo).
- Plan CAIF (1997) *Tejiendo la Red CAIF*(Montevideo).
- Plan CAIF (1998) *Finalidad, estrategias y organización del Plan CAIF* (Montevideo).
- Plan CAIF (1998) *Fortalezas y debilidades (documento preliminar)* (Montevideo).
- Plan CAIF (1998) *Objetivos para el período 1997/98*(Montevideo).
- Plan CAIF (1998) *Organización del Plan CAIF. Roles, funciones y competencias*(Montevideo).
- PLAN CAIF/INAME Secretaría Ejecutiva (1996) *Propuesta de Educación Inicial para el Plan CAIF (documento borrador)*(Montevideo).

Tenti, Emilio (1998) "La acción solidaria y la 'cuestión social' contemporánea" en *Revista Paraguaya de Sociología* Año 35, N° 102.

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

Zaffaroni, C., P. Martinez (1989) *Evaluación Plan Nacional de Atención Integral al Menor, la Mujer y la Familia en Situación de Pobreza* (Montevideo: Ed. CAIF-UNICEF).

Zaffaroni, C., P. Alonso y Mieres (1998) *Encuentros y Desencuentros. Familias pobres y políticas sociales en el Uruguay* (Montevideo: Ed. CLAEH-Universidad Católica y UNICEF).

Wilensky, Harold L. (1975) *The Welfare State and Equality: structural and ideological roots of public expenditure* (EUA: Ed. University of California).

### **Bases de Información**

Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD), 1998.

Centro de Formación en Educación Especializada (CFEE), 1998.

Entrevistas en profundidad a representantes de Centros CAIF, en base a una muestra para Montevideo.

Entrevistas en profundidad a las autoridades del Plan.

Entrevistas en profundidad a representantes de Centros Filantrópicos, en base a una muestra para Montevideo.

Entrevistas en profundidad a las representantes de la Red de Infancia.

## Notas

1 Importa indicar que son escasos los estudios sobre el tipo de “welfare state” que tuvo la región. La mayoría de los análisis son históricos, ensayísticos o de carácter sectorial.

2 Sobre este tema se constata una serie de posiciones contrarias. Entre ellas, interesa indicar la sostenida por C. Bresser Pereira, M. Maravall y A. Przeworski. Para ellos, los costos sociales de la transición no son asimilables a soluciones en el corto plazo, y más aún, la corrección de las consecuencias negativas de estos procesos de cambio es un interrogante, y en todo caso depende esencialmente del tipo de intervenciones políticas (Bresser Pereira, Maravall y Przeworski, 1993: pág. 184).

3 Los alfabetos entre la población de cinco a catorce años en 1930 eran ciento ochenta y siete mil, mientras que los analfabetos ascendían a sesenta mil (Fuente: Censo Escolar de 1928, citado en Filgueira, 1991: pág. 20).

4 Esta realidad se torna más grave aún si se repara en que los sectores en mejor situación económica poseen mayores capacidades para ocultar los ingresos que no devienen de la actividad laboral. Teniendo en cuenta esta posibilidad, es común un mayor subregistro en las familias de altos ingresos, y por ende las encuestas tienden a subestimar el grado de desigualdad existente en estas sociedades. Una explicación más detallada al respecto puede verse en BID, 1998: pág. 19.

5 El índice Gini aplicado a la distribución del ingreso permite obtener una medida sintética del grado de concentración del ingreso en los grupos de la sociedad. “Si los ingresos se distribuyeran en forma totalmente equitativa, cada persona recibiría una misma proporción del ingreso. El índice de Gini mide qué tanto se distancia la distribución efectiva de este patrón de referencia hipotética” (BID, 1998: pág. 14).

6 Estimado para ingresos urbanos.

7 En la tabla estadística que presenta el Informe indicado del BID (pág. 28), el valor para Argentina es 0,48. Sin embargo, debido a que la información registrada para este país (al igual que para Uruguay) es solamente para sus áreas urbanas se coloca el valor estimado para el total nacional próximo a 0,51 (pág. 16).

8 Se indica un “valor estimado” a nivel nacional para Uruguay, y la misma situación se encuentra para Costa Rica.

9 Es posible estimar el porcentaje de niños pobres por área de acuerdo a la información de la CEPAL referente a un 6% de hogares pobres diagnosticado para el país. Para realizar dicha estimación se consideró la relación entre hogares pobres de Montevideo e Interior Urbano y la razón “niños pobres sobre hogares pobres” del Instituto Nacional de Estadística (INE). Independientemente de estimaciones de pobreza diferenciales, se partió del supuesto de que estas relaciones deberían ser similares en ambas fuen-

tes. En base a este tratamiento, los valores emergentes son los siguientes: Montevideo 15,6% e Interior urbano 16,6%, arrojando un total urbano de niños en situación de pobreza del 16,2%.

10 “Informe sobre el Estado de la Educación”. Comisión coordinadora de los entes de la enseñanza, 1966. Ministerio de Instrucción Pública. CIDE.

11 El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida que construye el Programa de las Naciones Unidas, publicada anualmente como parte del Informe de Desarrollo Humano. El IDH combina tres tipos de indicadores: de salud, de educación y de ingreso per cápita.

12 Esta tasa combina matriculación en Educación Primaria, Secundaria y Terciaria.

13 La ANEP agregaba otros tres elementos integrantes del “desafío” de la cobertura en educación inicial: (i) el “responder al incremento de la tasa de actividad femenina”; (ii) percibida como una “política social integral frente al número significativo de hogares monoparentales con jefatura femenina”; (iii) “como rol complementario de ayuda a las familias en el proceso de crianza y socialización de los niños” (ANEP. 1995, pág. 7).

14 En este estudio se trabaja con la cobertura de preescolares de tres a cinco años, a los efectos de hacer posible el tratamiento de las diferentes fuentes de información.

15 El análisis por quintiles permite estudiar la cobertura preescolar por brechas de ingreso de acuerdo al grado de concentración. La escala es construida del primer al quinto quintil en términos de mayor a menor concentración del ingreso. Además es posible examinar estructuras diferenciales (por ejemplo, de cobertura preescolar) entre quintiles, y distancias entre grupos extremos de la población (quintiles quinto y primero respectivamente), tal como se realiza aquí.

16 Debe advertirse, de todos modos, que los datos para 1995 muestran un descenso en la estimación de todas las tasas: tanto las globales como las parciales.

17 “Para que un indicador sea considerado NBI basta que tenga sólo uno de los indicadores en situación crítica” (FAS-MEC, 1995: pág. 2). Los indicadores para medir necesidades básicas están contruidos en función de cuatro dimensiones que toman al hogar como unidad de análisis. Dichas dimensiones refieren a alojamiento y equipamiento, infraestructura sanitaria, acceso educativo, y capacidad de subsistencia.

18 “Línea de pobreza relativa: se considera pobre el hogar cuyos ingresos per cápita son inferiores al 50% de la media de ingresos” (FAS-MEC, 1995: pág. 2).

19 “Clima Educativo del Hogar: promedio de años de instrucción aprobados por los integrantes del hogar de quince años y más” (FAS-MEC, 1995: pág. 2).

20 Recuérdese de todos modos que la cobertura preescolar es estimada aquí incluyendo educación inicial pública y privada. Esto significa que se reúnen aquí sectores favorecidos, y no, de la sociedad.

21 Para realizar esta estimación debería disponerse del volumen poblacional y la distribución porcentual por sectores por concentración de ingreso para cada año del periodo 1995-1999. Si bien la primera información está disponible, como se observa en la Tabla 10, la segunda sólo lo está para 1994 y 1997. A los efectos de estimar las subpoblaciones para cada año (con excepción de 1994 y 1997, donde es posible una estimación más precisa), se ha optado por tomar la distribución porcentual del año inmediatamente anterior disponible. Esto significa que para estimar las subpoblaciones de 1995 y 1996 se toma la distribución de 1994, y para estimar las de 1998 y 1999 se toman las proporciones de 1997. Esta estimación tiene como supuesto que las estructura de distribuciones de las matrículas son invariantes de 1994 a 1996 y de 1997 a 1999. Los grados de incertidumbre quitan exactitud a los resultados finales, si bien las diferencias no debieran generar problemas de confiabilidad, puesto que las estructuras de la desigualdad suelen ser bastante invariantes. Además debe señalarse que se dispone de la representación de grupos por concentración del ingreso para un año anterior y otro posterior al inicio de la reforma educativa, lo que asegura en parte el relevamiento del efecto de ésta en el crecimiento y la distribución de la matrícula.

22 Se podrá notar tanto para el conjunto del país como para Montevideo e Interior la variación en el número de casos totales en los diferentes cuadros presentados. Esto se debe a la información obtenida al realizar cruces entre diferentes variables. Desafortunadamente no siempre se tiene información para todos los casos, pues la base de datos original presenta para algunas variables un número considerable de valores *missing*.

23 La división entre participación de voluntarios baja y alta es arbitraria: es decir, no se corresponde con criterios teóricos. El punto de corte entre una categoría y otra se realizó por la mediana para la totalidad de los casos (lo mismo se hizo para Montevideo). Este criterio permite ver cómo se distribuye la participación cuando se ve afectada por el efecto discriminante de una segunda variable. Si bien la participación baja y alta se divide en mitades (por efecto del corte en la mediana), pueden observarse ciertas diferencias a la luz de otras variables.

24 Información de corte más cualitativo que surge del análisis documental y de las entrevistas.

25 La base de datos utilizada es de 1998, pero la recolección de la información es del año anterior. Por esta razón, dicha base no recoge el crecimiento del último año y medio. Las autoridades del Plan estiman que en la actualidad el universo de centros se aproxima a doscientos CAIF.

26 En este cuadro no se incluye el número de centros, dado que la información sobre este tópico es recogida tanto de las bases documentales de las autoridades del Plan como de los centros que lo integran.

27 Para estimar el volumen de la población beneficiaria en los centros filantrópicos en Montevideo se parte de considerar el número de centros con niños registrados y el total de centros. Si se hiciera una regla de tres simple, la cifra estimada sería superior a los veinticinco mil niños. Sin embargo, debe repararse que en los centros con niños registrados aparecen aquellos que tienen un número muy alto de niños. Se ha detectado que doce centros reúnen una cifra de 12.315 niños. Para realizar la estimación no se los tomó en cuenta, de manera de no sobrerrepresentar centros con un número muy alto de niños. La estimación (de hipótesis mínima) realizada parte del supuesto de que los centros con número muy alto de niños disponen de una mayor probabilidad de ser registrados que aquellos que tienen un número bajo.

28 Si bien la composición del universo de las dos bases (ICD y CFEE) no es idéntica, de cualquier manera no invalida las conclusiones en cuanto a los convenios entre los centros filantrópicos y la esfera estatal, y en consecuencia esa información puede incorporarse teniendo en cuenta que pertenece a una base diferente a la que se ha utilizado hasta el momento para el análisis de los centros filantrópicos. Una explicación más detallada puede observarse en el Anexo Metodológico.

## Anexos

### Anexo 1

#### Bases de información

**E**l desarrollo del proyecto de investigación ha contado con un conjunto variado de información empírica que se desglosa del siguiente modo: 1) Información estadística conformada por bases cuantitativas del Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), del Centro de Formación en Educación Especializada (CFEE), y datos empíricos originados en los organismos de enseñanza pública y en instituciones privadas; 2) documentos de instituciones estatales; 3) entrevistas en profundidad a informantes calificados.

La presente investigación ha buscado estudiar el rendimiento de tres alternativas de intervención y protección social, a través del análisis de programas dirigidos a la población infantil en situación de pobreza. Como se ha indicado, los programas seleccionados han sido: a) educación inicial pública (reforma educativa, matriz universalista); b) servicios integrales de atención a la infancia, Plan CAIF (iniciativa focal de carácter mixto); c) los servicios privados de naturaleza filantrópica (redes comunitarias privadas). De acuerdo con ello, las bases primarias y secundarias ofrecen información sobre las estrategias indicadas de atención a la infancia.

#### Información estadística de los distintos programas

Las bases cuantitativas permitieron el análisis de los servicios integrales de atención a la infancia (Plan CAIF) y de los servicios privados de naturaleza filantrópica. Ambos programas o grupos de servicios cuentan con datos primarios que permiten organizar la información en base a categorías o módulos estratégicos para el estudio. Se ha contado también con la información cuantitativa procesada por los organismos rectores de la enseñanza pública sobre la población infantil asistida desde el Estado.



*Base cuantitativa originada en el ICD (Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay), 1998*

La base se obtuvo en intercambio con el ICD, y la misma se encontraba sin procesar. El proyecto asumió la tarea de procesar y recategorizar la información en variables relevantes para manejarlas de acuerdo a los objetivos de la investigación y de sus criterios teóricos orientadores. La base cuenta con 403 casos a nivel nacional, de los cuales 138 pertenecen a la categoría CAIF, 238 son de carácter filantrópico, y los restantes 24 se encuadran en el ítem "otros". La batería de variables organizativas fue: tipo de organización (CAIF, filantrópico, mixto); servicio ofrecido (educación, alimentación, integral, guardería); fecha de fundación; localización geográfica (departamentos); cantidad de personal empleado; relación funcional del personal (voluntario, rentado, mixto); gasto financiero del servicio; cantidad de población cubierta; población objetivo (discriminación de la población por edades); requisitos de aceptación del servicio (criterios de focalización). Interesa señalar que el conjunto de indicadores no cuenta con la misma información, pasando a trabajar en un extremo con el 100% de los casos, y en el otro con el 50% de ellos. Las variables más problemáticas fueron las relativas a gasto del servicio, cantidad (número efectivo de personas involucradas con el servicio) y relación del personal empleado (voluntario y rentado).

*Base cuantitativa del CFEE (Centro de Formación en Educación Especializada), 1998*

Esta base de datos brinda información de 119 programas para 83 instituciones filantrópicas. La información de esta fuente ya estaba procesada, por lo que su tratamiento insumió solamente la transformación de las variables originales de acuerdo a los objetivos del proyecto. La obtención de una base adicional a la anterior estuvo determinada por el interés en conocer la relación entre los servicios filantrópicos y las instituciones estatales y no estatales. Se precisaba conocer en qué medida estos centros de atención a la infancia recurrían a diferentes organizaciones externas para la reproducción de sus servicios. A partir de la transformación de la base se obtuvo el siguiente conjunto de variables: estructura de convenios (con públicos, privados o ambos) y convenios con diferentes instituciones del Estado (Instituto Nacional del Menor, Instituto Nacional de Alimentación, Intendencia Municipal de Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura, Instituto Nacional de la Juventud, Ministerio de Salud Pública y Universidad de la República). Otro conjunto de variables disponibles (edad, atención preescolar, etc.) fue descartado por ser éstas proporcionadas en forma más confiable por la base anterior.

La utilización de diferentes bases estadísticas para el estudio del universo filantrópico ofrecía dudas en relación a las inferencias teóricas a realizar partiendo de informaciones con orígenes diversos. El análisis comparativo de las bases aseguró cierta compatibilidad en su composición interna que permitía su tratamiento conjunto. Al combinar las variables 'número de niños' y 'cobertura preescolar' en las dos fuentes de información se obtiene una composición

similar: no idéntica, pero que posibilita la confiabilidad de la información contenida en estas bases. La principal diferencia radica en la mayor presencia de población preescolar en la base del ICD. Sin embargo, esta discordancia parece no invalidar la utilización de la base de CFEE para el estudio de las alternativas de convenios que asumen los centros de origen filantrópico.

#### *Datos empíricos originados en los organismos de enseñanza pública*

El estudio comparativo de las diferentes estrategias en relación a la infancia en situación de carencia crítica implicaba también la utilización de información cuantitativa sobre las intervenciones realizadas desde el Estado. Para ello se recurrió a documentos de los organismos rectores de la enseñanza pública con información estadística sobre la evolución de la matrícula preescolar y de su distribución interna, así como de la cobertura preescolar según indicadores socioeconómicos. La evolución de la matrícula se obtuvo a partir de documentos de la Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP). Para la actualización de esta evolución se obtuvo información proporcionada directamente por la Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP. La información de la distribución interna de la matrícula y de la cobertura preescolar de acuerdo a indicadores sociales, económicos y educativos se obtuvo a partir del análisis de documentos de ANEP y del Programa de Fortalecimiento de las Areas Sociales (FAS) en colaboración con el Ministerio de Educación Pública.

#### **Análisis de documentos del Plan CAIF**

Debido a los años de existencia del Plan CAIF se ha generado, por parte de las autoridades del Instituto Nacional del Menor y de la Secretaría del Plan, un volumen considerable de documentos. Para este análisis se realizó la siguiente clasificación de dimensiones acorde con los objetivos y las principales hipótesis de la investigación: historia, objetivos generales y específicos, focalización, cobertura, impactos sobre bienestar social, participación y contralor de la comunidad, retención o estabilidad y financiamiento.

#### **Entré vistas en profundidad a representantes de Centros CAIF y de organizaciones filantrópicas en base a muestras seleccionadas para Montevideo**

Una vez conocido el universo de organizaciones a partir de la información estadística, sus características fundamentales, y en el caso del Plan CAIF su historia y organización a través del análisis documental, se pasó a seleccionar a través de una muestra representativa las unidades locales para realizar el análisis en profundidad. Se indagó sobre las dimensiones analíticas principales del estudio, indicadas anteriormente y desagregadas para cada universo de las unidades específicas seleccionadas.

*Criterios para la definición de la muestra de organizaciones CAIF*

Se partió de 22 centros CAIF censados en la capital y registrados en la base cuantitativa con origen de ICD. Se siguió un método tipológico mediante el cual se construyeron categorías a partir de las variables tipo de servicio y número de niños presentes en la base mencionada.

Se obtuvieron 12 casos en los cuales se ofrecía información para las variables indicadas. Realizado un muestreo aleatorio y partiendo de los diferentes casilleros tipológicos, se seleccionaron seis centros.

***CAIF seleccionados de acuerdo a método tipológico y muestreo al azar***

Nro. de niños	Tipo de servicio		
	Guard./Integr .	Alimentación	Educación
BAJO	CADI PLEMU		Ntra. Sra. de Luxemburgo
ALTO	La Pascua		Pelusita Pallotinos

El casillero tipológico que cruza número de niños alto y tipo de servicio 'alimentación' no presentaba ningún caso empírico, y por eso se optó por cubrir ese lugar con el centro "La Pascua". Los centros PLEMU y Pallotinos fueron seleccionados posteriormente (con una repetición de muestra) a partir de la imposibilidad de realizar las entrevistas en los centros originalmente incluidos en la selección original.

*Criterios para la definición de la muestra de organizaciones filantrópicas*

Se partió de 106 centros filantrópicos censados en la capital. Se siguió el método tipológico, construyendo las mismas categorías utilizadas para la selección muestral de los centros CAIF, a efectos de facilitar el análisis comparativo. Se obtuvieron 74 casos en los cuales se ofrecía información para las variables indicadas. Mediante un muestreo aleatorio y considerando los diferentes casilleros tipológicos se seleccionaron 18 centros.

***Centros filantrópicos seleccionados de acuerdo a método tipológico y muestreo al azar***

Nro. de niños	Tipo de servicio		
	Guard./Integr .	Alimentación	Educación
BAJO	CIPFE	Anunciación	José Artigas
	Amanecer	Las Torres	La Senda
	Providencia	San Vicente de Paul	CASA
ALTO	Salesianos 1	Estrellita del Mar	Aldeas Infantiles
	Fátima	INPAN	MJA
	San Gabriel	CEI	Nuevo París

Originalmente se había seleccionado, para el casillero relativo a tipo de servicio 'alimentación' y número de niños alto, el centro "Doña Coca". Ante dificultades sucesivas para concretar la entrevista se seleccionó el Centro de Educación Inicial (CEI), a partir de una muestra alternativa.

*Entrevistas en profundidad a las autoridades del Plan CAIF y representantes de Red de organizaciones no gubernamentales de atención a la infancia*

Se agregaron otros informantes calificados a la nómina de casos muestrales. Ellos son los representantes de la Secretaría del Plan CAIF, con el fin de obtener la opinión de las autoridades que monitorean dicho programa sobre el rendimiento del mismo, la heterogeneidad de las guarderías integrantes de los CAIF y los planes de desempeño de esta estrategia social en el futuro inmediato. También se entrevistó a las autoridades de la red infancia, específicamente el grupo que mantiene convenios de servicios con el Estado, en particular con Instituto Nacional del Menor (INAME). La información acerca de la existencia de una agrupación de ONGs con capacidad de producir acción colectiva se obtuvo en una de las entrevistas a organizaciones calificadas como filantrópicas.

## **Anexo 2**

### **Pauta de entrevista para los Centros CAIF (Centro de atención a la infancia y a la familia)**

#### **Dimensión: historia de los servicios - fundación del servicio**

- 1) ¿Existía alguna Institución antes de que el Centro CAIF comenzara a funcionar aquí?  
(Sí o No).
  - 1a) En caso de Sí, ¿desde qué fecha funcionaba esa institución?
  - 1b) ¿Prestaba algún servicio? ¿Cuál?
- 2) Si bien el Plan CAIF se inauguró hace aproximadamente 10 años (1988, convenio entre UNICEF y el gobierno nacional), este CAIF en particular, ¿cuándo se fundó? Fecha: .....
- 3) ¿Cuáles fueron las principales razones para que el CAIF se instalara en este lugar?
- 4) ¿Existen otros servicios educativos y/o de ayuda a la infancia carenciada en la zona?  
(Sí o No).
  - 4a) En caso de Sí, ¿ustedes trabajan coordinadamente?
- 5) Desde que este CAIF se creó ¿ha sufrido cambios en los servicios que ofrece, en la cantidad de personas que atiende y/o en el local? (especificar)

#### **Dimensión: objetivos del servicio**

- 6) El objetivo central del Plan CAIF es impulsar acciones integradas entre organismos públicos y comunitarios para atender las necesidades de familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza. Este CAIF, ¿cumplió en líneas generales con dicho objetivo?  
(Sí - No - Más o menos).
  - 6a) ¿Por qué? ¿Qué elementos me podría indicar en ese sentido?

#### **Dimensión: inserción institucional**

- 7) ¿Qué tipo de relación en la práctica mantiene este CAIF con la Secretaría del Plan?  
(sistemática, esporádica, etc.)
- 8) De la Secretaría del Plan: ¿reciben directivas, apoyo técnico, son supervisados, o cuentan con algún otro tipo de asesoramiento?
- 9) ¿Y con el INAME que tipo de relación mantienen? (especificar)
- 10) ¿Y con el resto de las organizaciones estatales? (especificar)

*Para los CAIF que han pasado por diversa inserción institucional (los creados antes de 1996):*

- 11) Cuando el Plan CAIF no se encontraba enmarcado en el INAME, este CAIF ¿se encontraba mejor o peor amparado?
- 12) ¿Cuáles son los beneficios y las desventajas de encontrarse en la órbita del INAME?
- 13) Las decisiones que toma este CAIF en relación con su funcionamiento, ¿son consultadas con algún nivel jerárquico superior a esta organización?

**Dimensión: servicios del centro**

- 14) Más allá del servicio que pretenden ofrecer los CAIF, ¿podría decirme qué servicio específico ofrece éste? (guardería/integral, alimentación, educación). Verificar por información secundaria.
- 15) ¿Cuántas horas por día o por semana está abierto el servicio?
- 16) Desde su fundación, ¿siempre ofreció los mismos servicios?
  - 16a) En caso de que hayan variado, ¿cuáles eran esos servicios?
  - 16b) ¿Cuáles fueron las razones del cambio o modificación de servicios?

**Dimensión: calidad del servicio**

- 17) ¿Ud. considera que el servicio cuenta con instalaciones adecuadas para su funcionamiento?  
(Sí - No - Más o menos).
  - 17a) En caso de No o Más o menos, ¿cuáles son las carencias fundamentales?
  - 17b) ¿Tienen alternativas inmediatas o mediatas de solucionarlas?
- 18) Hablemos ahora del servicio de educación y/o guardería que tienen. ¿Cuenta el mismo con los materiales didácticos y escolares necesarios? (Sí - No - Más o Menos).
  - 18a) En caso de No o Más o menos, ¿cuáles son las carencias fundamentales?
  - 18b) Esas carencias, ¿pueden ser solucionadas en un plazo breve?
  - 18c) ¿Por qué vía o canal se está pensando la solución?
- 19) ¿De cuánto personal dispone para el funcionamiento del servicio de educación y/o guardería, ya sea técnico, administrativo, de servicio, ayudantes, etc.?  
Número de personal para el servicio de educación y/o guardería.....  
Número de personal para otros servicios.....
- 20) ¿Podría decirme, de ese personal, cuántos son profesionales, técnicos, de servicio, administración, etc.?
- 21) ¿Qué tipo de profesionales o técnicos están incorporados al servicio? (asistentes sociales, psicólogos, sociólogos, educadores). Discriminar en cantidades.

- 22) El personal en su totalidad, ¿pertenece al CAIF, o una proporción de ellos trabaja aquí pero depende de otras organizaciones estatales? En caso de doble pertenencia, especificar cuántos y cuál es su condición funcional (profesional o de servicio).
- 23) El personal, ¿es rentado en su totalidad?  
(Sí o No).
  - 23a) En caso de No, ¿cuántos son voluntarios?
  - 23b) ¿Qué actividad desempeñan?
- 24) ¿Podría decirme cuántas horas promedio diarias trabaja el personal rentado?
- 25) ¿Cómo seleccionaron el personal profesional o técnico incorporado al centro?
- 26) ¿Y al de servicio?

*Sólo para aquellos que cuentan con personal de otras dependencias estatales:*

- 27) ¿Tienen ustedes alguna incidencia en el personal que viene de otras dependencias estatales? (especificar)
- 28) ¿Existe rotación del personal en general? (especificar)
- 29) ¿Existen instancias de capacitación del personal? (especificar periodicidad y tipo)

**Dimensión: financiamiento de los servicios**

- 30) ¿Podría explicarme cómo se financia este servicio?
- 31) El personal que trabaja aquí, ¿se financia con recursos del Estado?
- 32) ¿Reciben algún tipo de ayuda de organizaciones comunitarias nacionales o locales? (especificar en qué consiste)
- 33) ¿En cuánto estima el gasto mensual o anual del servicio que prestan?

**Dimensión: cobertura y focalización**

- 34) El Plan CAIF, por definición, atiende a menores en situación de pobreza. ¿Podría decirme qué cantidad de menores atiende?
- 35) ¿Qué criterios utilizan para seleccionar a esa población? (especificar)
- 36) Esos criterios, ¿son adecuados para llegar a la población deseada y cumplir con los objetivos del Plan?  
(Sí - No - Más o menos).
  - 35a) En caso de No o Más o menos, ¿por qué no son adecuados?

- 37) Dichos criterios, ¿se aplican en todos los casos, o hay excepciones?  
37a) ¿En qué consisten las excepciones?
- 38) Sólo para los casos que no usan criterios: ¿no tienen problemas con la sobresaturación del servicio?
- 39) La población que recibe el servicio, ¿es estable o varía bastante en el correr del año y de un año?  
(Sí - No - Más o menos).  
39a) En caso de Sí o Más o menos, ¿cuáles son las razones de esa rotación?  
39b) ¿Tiene el servicio incorporadas en sus pautas de funcionamiento estas variaciones?  
39c) ¿Qué impactos genera dicha rotación en la dinámica de funcionamiento del servicio?
- 40) ¿Hacen un seguimiento de los menores que se incorporan al CAIF?  
40a) En caso afirmativo, ¿saben si en su mayoría ellos luego se incorporan a la escuela primaria pública?

**Dimensión: organización y participación de la comunidad**

- 41) ¿Me podría explicar la estructura organizativa de este CAIF en particular, es decir, cómo funciona la asociación civil encargada de su administración? (composición, número de integrantes y participantes efectivos)
- 42) La Asociación, ¿es en la práctica la que instrumenta y supervisa este CAIF?  
42a) En caso negativo, ¿quién lo hace?
- 43) Las autoridades o responsables, ¿cómo son elegidos y por cuánto tiempo?
- 44) ¿Cómo se toman las principales decisiones en este CAIF en términos educativos, de gestión, de inversiones, etc.? (especificar dónde y quiénes las toman)
- 45) Los padres y familiares, ¿participan efectivamente del CAIF?  
(Sí - No - Más o menos).  
45a) ¿De qué forma participan?  
45b) ¿Es continua u ocasional la participación?
- 46) En caso negativo, ¿cuáles son las principales razones de la no participación de los padres o familiares? (especificar)
- 47) Sólo para los CAIF donde los padres no participan: este CAIF, ¿ha tomado alguna medida o programa promocional para incentivar esa participación? (especificar)
- 48) ¿Existen otras personas u organizaciones que participen?  
(Sí - No).  
48a) ¿Cuáles son? (identificación)  
48b) ¿De qué forma participan?  
48c) ¿Es continua u ocasional la participación?



- 49) Este CAIF, ¿es reconocido en el barrio o zona? ¿De qué forma? (especificar)

**Dimensión: impacto integrado sobre el bienestar y la pobreza**

- 50) Cerrando esta entrevista, y pidiéndole disculpas por el tiempo robado, me gustaría saber: ¿cuál es la evaluación que Ud. tiene sobre el impacto que tuvo este servicio CAIF en relación a la población objetivo o problemática que pretendía resolver?
- 51) En términos generales, ¿cuáles son para Ud. las fortalezas o bondades que tiene este CAIF?
- 52) ¿Y cuáles son las debilidades?
- 53) De acuerdo a su opinión, ¿bajo qué condiciones este CAIF tiene chances de mejorar y crecer en el mediano plazo? (especificar)

**Pauta de entrevista para las autoridades del CAIF**

- 1) En estos once años de funcionamiento (1988-99), ¿el Plan ha cambiado o modificado algunos de sus objetivos? No. Sí, ¿cuáles?
- 2) ¿Es posible calificar esta iniciativa como una política social moderna en la medida que combina el esfuerzo de la sociedad civil y el del Estado? ¿Podría decirme cómo se concreta en la práctica esta articulación?
- 3) Y en el pasado, ¿cómo se concretaba?
- 4) El Plan CAIF tuvo importantes cambios en su inserción institucional. ¿Cuál fue la razón de tales cambios?
- 5) En términos de desempeño o funcionamiento del Plan, ¿cómo evaluaría Ud. las anteriores inserciones, es decir, en la Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia, luego en el FISE, y por último en las Intendencias?
- 6) Su actual ubicación en el INAME, ¿en qué favoreció al Plan?
- 7) ¿Y la misma supone algún tipo de perjuicio para el Plan?
- 8) En su opinión, ¿tiene alguna significación especial la localización del Plan en la órbita del INAME?
- 9) ¿El Plan se financia totalmente con recursos del Estado, fundamentalmente del INAME e INDA?
- 10) ¿Reciben alguna donación o ayuda de organismos internacionales o nacionales?
- 11) ¿Es posible afirmar que a partir de este nuevo encuadre el Plan se estilizó?

- 12) El Plan en la actualidad está coordinado por una Secretaría. ¿Podría decirme cómo está constituida la misma?
- 13) ¿Cuál es su forma habitual de funcionamiento?
- 14) ¿Cómo se eligen las autoridades, y cada cuánto tiempo se producen cambios?
- 15) En la práctica, ¿cómo se coordina a las distintas asociaciones civiles a cargo de los CAIF?
- 16) ¿Ellas participan de alguna manera en la definición de líneas programáticas y educativas del Plan?
- 17) ¿De qué manera la Secretaría supera la división funcional muchas veces existente entre los integrantes de las asociaciones civiles y el grupo técnico o semi-técnico que se hace cargo diariamente de los CAIF?
- 18) La heterogeneidad de las asociaciones civiles, ¿es un problema o un beneficio para el funcionamiento del Plan?
- 19) Esa heterogeneidad de las asociaciones civiles, ¿se traduce en la práctica en diversas formas de trabajo?
- 20) La calificación y actualización formativa del personal técnico y semi-técnico que trabaja en los distintos CAIF, ¿está programada por la Secretaría o depende de cada centro específico?
- 21) A partir de la implementación de la reforma educativa, los CAIF inscribirán niños de dos y tres años y el resto pasará a los preescolares públicos. ¿Esta normativa afecta el funcionamiento de los CAIF?
- 22) A partir del 1998 los CAIF pasaron a utilizar los programas vigentes de ANEP. Esta medida, ¿supuso alguna mejora a nivel pedagógico y de enseñanza?
- 23) ¿Es posible afirmar, teniendo en cuenta este conjunto de medidas educativas, que los CAIF pasaron a ser el primer eslabón formativo de la enseñanza pública?
- 24) En su opinión, ¿cuáles son en la actualidad las mayores fortalezas y debilidades del Plan en su proyección futura?

### **Pauta de entrevista para los Centros Filantrópicos**

#### **Dimensión: historia de los servicios - fundación del servicio**

- 1) La Institución ¿existía antes de que comenzara a funcionar el servicio?  
(Sí - No).
  - 1a) En caso de Sí, ¿cuándo se fundó? (Fecha)
- 2) ¿Cuándo se fundó el Servicio? (Fecha)

- 3) ¿Cuáles fueron las principales razones para que se instalara el servicio?
- 4) Desde que este centro se creó, ¿ha sufrido cambios (ya sea en el tipo de servicios que ofrece, población que atiende, etc.)?

**Dimensión: objetivos del servicio**

- 5) ¿Cuáles son los objetivos (propósitos) más importantes que se plantea cumplir este servicio?
- 6) Además de los que me mencionó, ¿el servicio tiene otros propósitos?

**Dimensión: inserción institucional**

- 7) ¿Podría explicarme cómo es la ubicación del servicio en esta Institución? ¿Es una organización independiente, está enmarcada jerárquicamente dentro de esta institución...?
- 8) El servicio, además de pertenecer a esta Institución, ¿tiene a su vez alguna dependencia con un nivel jerárquico superior relacionado también con la Institución?

**Dimensión: servicios del centro**

- 9) ¿Podría decirme cuáles son los servicios principales que ofrece este centro? (guardería/integral, alimentación, educación, otros)
- 10) ¿Cuántas horas por día o por semana está abierto el servicio?
- 11) Desde su fundación, ¿siempre ofreció los mismos servicios?
  - 11a) En caso de que hayan variado, ¿cuáles eran esos servicios?
  - 11b) Por favor indique las razones del cambio o modificación de los servicios.
- 12) Cuando pensaron este centro y este servicio, ¿lo programaron como algo de coyuntura o como algo permanente?

**Dimensión: calidad del servicio**

- 13) ¿Considera Ud. que el servicio cuenta con instalaciones adecuadas para su funcionamiento?  
(Sí - No - Más o Menos).
  - 13a) En caso de No o Más o menos, ¿cuáles son las carencias fundamentales?
  - 13b) ¿Tienen alternativas inmediatas o mediatas de solucionarlas?
- 14) Sólo para aquellos que ofrecen servicios complementarios al educativo (alimentación, salud, etc.). En relación a las ayudas materiales que

Uds. brindan (en alimentos, ropa, medicamentos), ¿podría explicarme cómo las seleccionan, conservan, etc?

- 15) Hablemos ahora del servicio de educación y/o guardería que tienen. ¿Cuenta el mismo con los materiales didácticos y escolares necesarios? (Sí - No - Más o Menos).
  - 15a) En caso de No o Más o menos, ¿cuáles son las carencias fundamentales?
  - 15b) Esas carencias, ¿pueden ser solucionadas en un plazo breve?
  - 15c) ¿Por qué vía o canal se está pensando la solución?
- 16) ¿De cuánto personal dispone para el funcionamiento del servicio de educación y/o guardería (técnico, administrativo, de servicio, ayudantes, etc.)?  
Número de personal para el servicio de educación y/o guardería .....  
Número de personal para otros servicios .....
- 17) ¿Podría decirme, de ese personal, cuántos son profesionales, técnicos, de servicio, administrativos, etc?
- 18) ¿Qué tipo de profesionales o técnicos están incorporados al servicio? (asistentes sociales, psicólogos, sociólogos, educadores - discriminar en cantidades-)
- 19) Del total del personal, ¿cuántos de ellos son rentados y voluntarios?
- 20) ¿Podría decirme cuántas horas promedio trabajan los rentados?
- 21) ¿A qué categoría de personal pertenece la mayoría de los rentados? (personal profesional, de servicio, etc.)
- 22) ¿Cómo seleccionaron al personal profesional o técnico incorporado al centro?
- 23) ¿Y al de servicio?
- 24) ¿Existe rotación del personal en general?
- 25) En caso afirmativo, ¿cuál es el que más rota? ¿El profesional o el de servicio?
  - 25 a) ¿Cuáles cree Ud. que son las razones de esta rotación?
  - 25 b) ¿Esa rotación resiente o altera el funcionamiento del servicio?
- 26) ¿Existen instancias de capacitación del personal? (especificar periodicidad y tipo)

**Dimensión: financiamiento de los servicios**

- 27) ¿Cómo se financian los servicios que ofrecen?
- 28) Sólo para los casos en que existe personal rentado, ¿cómo se financia el personal a cargo del mismo?

- 29) ¿Reciben ayuda sistemática o esporádica de alguna organización estatal? ¿En qué consiste la misma? ¿Puede estimar cuánto representa para el funcionamiento del servicio?
- 30) ¿Y de organizaciones comunitarias?
- 31) La fuente de recursos que viabiliza el servicio, ¿es lo suficientemente estable como para continuarlo en el tiempo?  
(Sí - No - Más o menos).  
31a) En caso de No o Más o menos, ¿tienen pensadas otras fuentes alternativas?
- 32) ¿En cuánto estima el gasto mensual o anual del servicio que prestan?

**Dimensión: cobertura y focalización**

- 33) ¿Qué tipo de población atiende o cubre el servicio? Indicar categoría poblacional y condición. (especificar características de la población, por ej.: niños, mujeres con hijos, pobres, etc.; barrio, zona)
- 34) ¿Podría decirme qué cantidad de personas, niños o familias atiende?
- 35) ¿Qué criterios se utilizan para seleccionar a esa población?
- 36) Esos criterios, ¿son adecuados para llegar a la población deseada y cumplir con los objetivos del servicio?  
(Sí - No - Más o menos).  
36a) En caso de No o Más o menos, ¿por qué no son adecuados?
- 37) Dichos criterios, ¿se aplican en todos los casos o hay excepciones?  
37a) ¿En qué consisten las excepciones?
- 38) Sólo para los casos en que no se usan criterios: ¿no tienen problemas con la sobresaturación del servicio?
- 39) ¿La población que atiende el servicio es estable?  
(Sí - No - Más o menos).  
39a) En caso de Sí o Más o menos, ¿cuáles son las razones de esa rotación?  
39b) El servicio tiene incorporado en sus pautas de funcionamiento estas variaciones.  
39c) ¿Qué impactos genera dicha rotación en la dinámica de funcionamiento del servicio.
- 40) ¿La mayoría de la población que hace uso de este servicio, también utiliza servicios públicos educativos u otros privados? (especificar)

**Dimensión: organización y participación de la comunidad**

- 41) Entre las últimas preguntas, ¿me podría explicar cómo está organizado este servicio? ¿Cuenta con un consejo, varias comisiones, etc. para tomar decisiones y administrarlo?

- 42) Las autoridades o responsables, ¿cómo son elegidas y por cuánto tiempo?
- 43) Los que están involucrados en la instrumentación del servicio, ¿tienen alguna forma de inserción en las decisiones que se toman?  
(Sí - No - Más o menos).
  - 43a) En caso de Sí o Más o menos, ¿me podría explicar en qué consiste?
- 44) Los beneficiarios o personas vinculadas con ellos (padres, familiares), ¿participan en el servicio?  
(Sí - No - Más o menos).
  - 44a) ¿De qué forma participan?
  - 44b) Esto le reporta un beneficio al servicio. ¿Cuál?
  - 44c) La participación, ¿es continua u ocasional?
- 45) ¿Existen otras personas u organizaciones que participen?  
(Sí - No).
  - 45a) ¿Cuáles son?
  - 45b) ¿De qué forma participan?
  - 45c) ¿La participación es continua u ocasional?
- 46) ¿El Servicio es reconocido en el barrio? ¿De qué forma?

**Dimensión: impacto integrado sobre el bienestar y la pobreza**

- 47) Para cerrar esta entrevista, y con mis disculpas por el tiempo robado, me gustaría saber: ¿cuál es la evaluación que Ud. tiene sobre el impacto que tuvo este servicio en relación a la población objetivo o problemática que pretendía resolver?
- 48) En términos generales, ¿cuáles son para Ud. las fortalezas o bondades que el servicio tiene?
- 49) ¿Y cuáles son las debilidades?
- 50) De acuerdo a su opinión, ¿bajo qué condiciones este servicio tiene chances de mejorar y crecer en el mediano plazo? (especificar)

**Pauta de entrevista de representantes de la Red Infancia**

- 1) ¿Cuándo se creó la Red?
- 2) ¿Cuál o cuáles fueron los principales motivos o razones para construir esta Red de infancia?
- 3) ¿Podría decirme el o los objetivos fundamentales que tiene la Red?
- 4) ¿Se mantienen o sufrieron variaciones con el correr del tiempo? En caso de variaciones, especificar.

- 5) ¿Cuántas organizaciones, y de qué tipo, forman parte de la Red?
- 6) Desde la conformación de la Red hasta el presente, ¿varió el tipo y la cantidad de organizaciones constitutivas?
- 7) ¿Podría describirme en qué sub-sectores está compuesta la Red?
- 8) ¿Me describiría cada uno de ellos? (especificar características, objetivos, etc)
- 9) Cada sub-sector, ¿cuenta con representantes y autoridades?  
(No - Sí).  
9a) En caso afirmativo, ¿cómo se eligen y cada cuánto rotan?
- 10) ¿Reciben las autoridades algún tipo de retribución?
- 11) ¿Cómo financia la Red sus actividades y el funcionamiento de cada sub-sector?
- 12) ¿La Red cuenta con una Comisión especializada para tratar la relación con los organismos estatales?
- 13) En caso afirmativo, ¿desde cuándo existe?
- 14) ¿Cuál o cuáles fueron las razones principales para su constitución?
- 15) ¿Qué objetivos tiene?
- 16) ¿Cómo se eligen las autoridades y representantes?
- 17) ¿Cómo toma las decisiones y distribuye la información?
- 18) ¿Cuáles fueron los logros alcanzados hasta el momento por esa Comisión?
- 19) ¿Y cuáles fueron los obstáculos mayores?
- 20) En su opinión y en ejercicio de su función, ¿cree Ud. que en el último período de gobierno el Estado se ha vuelto más permeable a las demandas de las ONGs u organizaciones privadas que trabajan con infancia?
- 21) Esta nueva relación ONGs-Estado, ¿ha modificado fuertemente la dinámica de funcionamiento de esas organizaciones?  
21a) En caso afirmativo, ¿en qué consistieron esas modificaciones?
- 22) El Estado, ¿tiende a uniformizar según áreas temáticas (niños en la calle, apoyo escolar, etc.) las formas de trabajo con los sectores beneficiarios?
- 23) ¿Y el Estado sufrió también modificaciones?  
23 a) En caso afirmativo, ¿en qué sentido?
- 24) ¿Qué porcentaje aproximado de las ONGs que forman parte de la Red tienen convenios con el Estado?
- 25) ¿Y qué porcentaje aproximado de recursos financieros transfiere el Estado a través de esos convenios a cada una de las ONGs?

- 26) El Estado, ¿regula la forma en que se gastan los mismos y el “producto social” que se obtiene?
- 27) ¿A partir de qué fecha o período esa política de convenio comenzó a generalizarse?
- 28) Esa extensión de convenios, ¿se puede calificar como una nueva política de participación de la sociedad y también de tercerización de servicios?
- 29) ¿Es posible afirmar que a partir de la mencionada política de extensión de convenios con la sociedad civil organizada estas organizaciones pueden transformarse en nuevos clientes del Estado?
- 30) Por último, ¿cómo considera que será la forma de relación y la distribución de responsabilidades en el tema infancia con el Estado, partiendo de la experiencia actual?



Este libro se terminó de imprimir en el  
taller de Gráficas y Servicios en el  
mes de diciembre de 2000.  
Primera impresión, 1.000 ejemplares

**Impreso en Argentina**