

25 AÑOS DEL PLAN CAIF

Una mirada en profundidad
a su recorrido programático e institucional



Al servicio
de las personas
y las naciones



INSTITUTO DEL NIÑO Y ADOLESCENTE DEL URUGUAY

AUTORIDADES

Directorio

Dr. Javier Salsamendi

Presidente

Psic. Jorge Ferrando

Director

A.S. Dardo Rodríguez

Director

Lic. Jorge Sosa

Director General

Mag. Susana Mara

Coordinadora General de Políticas de Primera Infancia y sus Familias

PNUD URUGUAY

Denise Cook

Representante Residente

UNICEF URUGUAY

Paolo Mefalopulos

Representante

25 años del Plan CAIF

*~ Una mirada en profundidad a su recorrido
programático e institucional ~*



25 años del Plan CAIF: una mirada en profundidad a su recorrido programático e institucional

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Uruguay
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD Uruguay
Plan CAIF
Instituto Nacional del Niño y el Adolescente, INAU

Autoras:

Cecilia Zaffaroni
Anahí Alarcón

Corrección de estilo: María Cristina Dutto

Diseño gráfico: Taller de Comunicación

Impresión: Gráfica Mosca

D.L.

Primera edición: noviembre de 2014

UNICEF Uruguay
Bulevar Artigas 1659, piso 12
Montevideo, Uruguay
Tel (598) 2403 0308
Fax (598) 2400 6919
e-mail: montevideo@unicef.org

Nota: La Convención sobre los Derechos del Niño se aplica a todas las personas menores de 18 años, es decir, niños, niñas y adolescentes mujeres y varones. Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar en algunos casos los términos generales *los niños y los adolescentes*, sin que ello implique discriminación de género.

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidas en este Informe no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus Estados miembros.

CONTENIDO

Glosario de siglas y acrónimos	7
Prólogo de PNUD y UNICEF Uruguay	9
Prólogo de INAU	11
Introducción	13
PRIMERA PARTE	
25 años del Plan CAIF	
~ Abriendo caminos para la atención a la primera infancia ~	17
I. El nacimiento del Plan. El diseño original	19
II. Las grandes etapas. Caracterización, énfasis y prioridades programáticas	24
1. <i>La identificación de las principales etapas</i>	24
2. <i>Un largo trayecto. Caracterización de las diversas etapas</i>	29
3. <i>Lineamientos de trabajo para el 2014</i>	102
III. Análisis de algunos rasgos en la trayectoria del Plan	105
1. <i>Continuidad y cambio en el Plan CAIF</i>	105
2. <i>Evolución y desarrollo de las principales estrategias y ejes programáticos</i>	118
3. <i>El papel de las evaluaciones externas</i>	132
IV. La visión de diversos actores sobre el Plan CAIF.	
Principales fortalezas y debilidades. Desafíos y propuestas	139
1. <i>Introducción</i>	139
2. <i>La mirada de quienes ocuparon lugares de dirección institucional</i>	139
3. <i>La visión de los equipos técnicos. Nivel central</i>	151
4. <i>La perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil</i>	160
5. <i>El Plan visto desde los centros</i>	175
V. Integrando visiones. Los nudos críticos identificados	193
VI. El futuro del Plan. Algunas consideraciones y propuestas	198
1. <i>Un nuevo contexto y una nueva etapa</i>	198
2. <i>Un amplio acuerdo para revertir las carencias en el inicio de la vida</i>	199
3. <i>El Plan CAIF en el marco de políticas nacionales de primera infancia</i>	201
4. <i>Desafíos para viabilizar el cumplimiento de las metas en una nueva etapa</i>	203
5. <i>El camino a recorrer</i>	212
Anexos	213

SEGUNDA PARTE

25 años del Plan CAIF

~ Trayectoria de la política y desafíos próximos en la visión de las instituciones ~	223
I. Origen y trayectoria de la política	225
<i>Etapa 1. Fundación: diseño y puesta en marcha del Plan (1998-1989)</i>	<i>225</i>
<i>Etapa 2. Inserción en Presidencia y en programas de emergencia social (1990-1995)</i>	<i>229</i>
<i>Etapa 3. Inserción en el INAME, desarrollo y consolidación programática (1996-2000)</i>	<i>231</i>
<i>Etapa 4. Respuesta a la crisis e incorporación de nuevas modalidades (2001-2005)</i>	<i>233</i>
<i>Etapa 5. Reconversión y fortalecimiento del modelo institucional (2006-2010)</i>	<i>236</i>
<i>Etapa 6. Articulación de políticas de primera infancia en el INAU (2011-2014)</i>	<i>237</i>
II. El Plan como política de Estado	241
<i>El Plan CAIF en el marco de las políticas sociales en Uruguay</i>	<i>248</i>
III. Modelo de gestión y financiamiento	250
<i>1. Financiamiento del Plan</i>	<i>250</i>
<i>2. Participación de la sociedad civil en la gestión</i>	<i>255</i>
<i>3. Estructura de gestión del Plan</i>	<i>258</i>
<i>4. Modelo de regulación y supervisión</i>	<i>269</i>
IV. Dimensión política e interinstitucionalidad	277
<i>1. Focalización de la política</i>	<i>278</i>
<i>2. Institucionalidad del Plan</i>	<i>280</i>
<i>3. Gobernanza y relación Estado-sociedad civil</i>	<i>283</i>
<i>4. Interinstitucionalidad</i>	<i>285</i>
V. Desafíos y proyecciones	294
<i>1. Tipo de población a incluir o ampliar y modalidades de ejecución</i>	<i>294</i>
<i>2. Articulación con políticas sectoriales</i>	<i>299</i>
<i>3. Diversificación y fortalecimiento de la sociedad civil</i>	<i>300</i>
<i>4. Ampliar y fortalecer la oferta pública de servicios de ejecución estatal</i>	<i>304</i>
<i>5. Formación de recursos humanos</i>	<i>304</i>
<i>6. Coherencia, continuidad, integralidad y calidad</i>	<i>306</i>
<i>7. Soporte institucional</i>	<i>308</i>
Anexos	313
Referencias bibliográficas de ambos documentos	321

GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANONG	Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales
ASSE	Administradora de Servicios de Salud del Estado
AUDEC	Asociación Uruguaya de Educación Católica
AUPI	Asociación Uruguaya de Protección a la Infancia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPS	Banco de Previsión Social
CAFISE	Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia
CAIF	Centros de Atención a la Infancia y la Familia
CCE	Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia
CCEPI	Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia
CEIP	Consejo de Educación Inicial y Primaria (de la ANEP)
Cenfores	Centro de Formación y Estudios del INAU
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CES	Consejo de Educación Secundaria
CIDE	Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación
CIEP	Centro de Investigación y Experiencia Pedagógica
CIESU	Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay
CIPP	Centro Interdisciplinario de Promoción y Proyectos
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CLAEH	Centro Latinoamericano de Economía Humana
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
CNPS	Consejo Nacional de Políticas Sociales
CPPI	Coordinación de Políticas de Primera Infancia
DGI	Dirección General Impositiva
ENIA	Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia
FIPAM	Federación de Instituciones Privadas de Atención al Menor
FIPEI	Federación de Instituciones Privadas de Educación Inicial
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GIEP	Grupo Interdisciplinario de Estudios Psicosociales
ICD	Instituto de Comunicación y Desarrollo
IDRC	International Development Research Centre
IIN	Instituto Interamericano del Niño
IM	Intendencia de Montevideo
IMPO	Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales
INAME	Instituto Nacional del Menor (actual INAU)

INAU	Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay
INDA	Instituto Nacional de Alimentación (del MTSS)
INE	Instituto Nacional de Estadística
Infamilia	Infancia, Adolescencia y Familia
Inmujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
JUNASA	Junta Nacional de Salud
MEVIR	Movimiento Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre
MI	modalidades integrales
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NBI	necesidades básicas insatisfechas
OEA	Organización de los Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organizaciones no gubernamentales
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	organizaciones de la sociedad civil
PIAI	Programa de Integración de Asentamientos Irregulares del MVOTMA
PIIAF	Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social
PLEMUU	Plenario de Mujeres del Uruguay
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPI	políticas de primera infancia
Pronadis	Programa Nacional de Discapacidad
RUANDI	Red Uruguaya de Apoyo a la Nutrición y el Desarrollo Infantil
SIPI	Sistema de Información Para la Infancia
SIRPA	Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente
SNC	Sistema Nacional de Cuidados
SNIS	Sistema Nacional Integrado de Salud
SOC	Servicio de Orientación y Consulta
SOCAT	Servicio de Orientación, Consulta y Atención Territorial
UCC	Uruguay Crece Contigo
UCU	Universidad Católica del Uruguay
Udelar	Universidad de la República
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

PRÓLOGO DE PNUD Y UNICEF URUGUAY

Otorgar prioridad a la primera infancia en todos los ámbitos de la sociedad, garantizando el pleno ejercicio de todos los derechos desde el inicio de la vida, debería ser un asunto de primer orden en la construcción de la agenda de desarrollo humano de cualquier país. El consenso sobre la relevancia de la inversión social en este período del ciclo vital es contundente. Referentes de diversos ámbitos —político, académico, científico, de la sociedad civil y de los organismos internacionales— se han expresado en ese sentido en los últimos años.

Ahora bien, la preocupación por el tema no es nueva para las políticas públicas del Uruguay. El Plan CAIF es precisamente una clara expresión de ello, en cuanto política pública consolidada a lo largo de 25 años de trayectoria.

La presente publicación repasa las diferentes fases del camino recorrido, los permanentes desafíos que el Plan tuvo que abordar y aquellos que hoy se perfilan hacia adelante. Se realiza una descripción del proceso y posteriormente un análisis de los diferentes aspectos que abarcan dimensiones de carácter estratégico, programático e institucional.

Cabe destacar el excelente trabajo de las autoras, Zaffaroni y Alarcón, quienes a partir de un extenso y muy minucioso trabajo de revisión documental despliegan un profundo análisis de las dimensiones programáticas y político-institucionales, así como de aquellos aspectos críticos a dilucidar en la consideración del futuro tanto del Plan CAIF como de las políticas dirigidas a la primera infancia en el país.

Varias son las particularidades del Plan CAIF que lo han colocado como la principal política pública en materia de primera infancia en estos 25 años. Su vocación universalista asociada a la focalización en los grupos más desfavorecidos, su carácter intersectorial, la incorporación de la familia y de la comunidad en la estrategia de intervención, junto con la articulación de esfuerzos entre el Estado y la sociedad civil.

Son muchos los aprendizajes que surgen de estos 25 años y que necesariamente tienen que ser compartidos con otros actores del campo de las políticas sociales, de modo de seguir avanzando en la calidad de las intervenciones y en el diálogo con otras iniciativas hoy en debate, como la del Sistema Nacional de Cuidados.

El documento registra, durante un cuarto de siglo, la participación de un importante número de organismos y personas que han hecho po-

sible y han sostenido al Plan CAIF. En varios períodos de gobierno, con diferentes orientaciones políticas, se transitó por fases de expansión, profundización de la propuesta, mejora de la calidad de los servicios y nuevos diseños de intervención. Pero la convicción sobre la importancia del Plan fue un rasgo permanente, lo que da cuenta de una construcción colectiva consistente. Estamos, podríamos decir, ante una política de Estado, tantas veces reclamada en relación con distintas áreas temáticas.

UNICEF y PNUD han acompañado el proceso desde sus inicios, lo que permite contar con una perspectiva de proceso y con una visión de una política capaz de recrearse en función de los nuevos desafíos a los que se ha visto enfrentada. Una política con capacidad para dialogar con las necesidades de niños, niñas, sus familias y su entorno comunitario.

El presente trabajo tiene la vocación de constituirse en un insumo para el debate y para la toma de decisiones futuras, además de aportar a la memoria colectiva sobre un proceso que puede ser referente para otros similares, tanto en sus aciertos como en sus desaciertos.

Desde UNICEF y PNUD seguiremos apoyando al país en el desafío mayor que supone que cada niño, que cada niña que nace en Uruguay goce plenamente de todos los derechos y se desarrolle así de manera plena, accediendo a todas las oportunidades y creciendo integrado a una sociedad diversa y solidaria.

Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD Uruguay

Oficina de UNICEF en Uruguay

PRÓLOGO DE INAU

Una de las características que ha tenido el Plan CAIF a lo largo de estos, sus primeros 25 años de vida, ha sido la de evaluar sistemáticamente sus acciones. Estas evaluaciones, que se realizaron tanto interna como externamente, han permitido tomar decisiones de manera ágil a fin de continuar con aquellas líneas que implicaban logros y avances significativos, así como intervenir rápidamente en aquellos casos en que se evaluaban dificultades, de manera de poder revertirlas en el corto plazo.

El presente trabajo constituye un valioso aporte en esta línea, y tiene la característica de ofrecer una mirada retrospectiva del Plan CAIF a través de una descripción analítica de las diferentes etapas de su historia, desde los orígenes hasta la actualidad, y un análisis de los rasgos distintivos del Plan en su trayectoria y sus aprendizajes organizacionales, de manera de identificar cuáles han sido sus fortalezas y debilidades.

El propósito de este trabajo cumple con un doble objetivo. El primero es contribuir como un valioso aporte al debate institucional y nacional, analizando los nudos críticos que deberá enfrentar el Plan hacia una nueva etapa, en la política de primera infancia y su inclusión en la definición como política de Estado. En tal sentido se consideran su institucionalidad y su ubicación en el contexto nacional, así como los desafíos que deberá asumir a la interna, como la formación de los recursos humanos y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, pilares del servicio.

El segundo objetivo implica reconocer cómo esta política pública no solo se ha mantenido durante 25 años, sino cómo se ha fortalecido y ha llegado a integrarse en el colectivo nacional. El Plan CAIF está en el imaginario del pueblo uruguayo, de los diferentes sectores políticos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones públicas y empresas privadas, como una política valiosa para el país, lo que permitiría extrapolar las acciones y experiencias desarrolladas por el Plan hacia otras políticas públicas.

El proceso de trabajo incluyó las miradas complementarias de dos consultoras, una de ellas nacional, con gran experiencia y conocimiento del Plan CAIF y las políticas sociales, y la otra con una importante trayectoria en políticas públicas. El trabajo de ambas incluyó la revisión de una vasta producción de documentos que dan cuenta de la historia del Plan, tanto de aquellos elaborados por sus propios actores en diferentes

momentos, recogidos por Zaffaroni, como también los que fueron solicitados a agentes y evaluadores externos. Alarcón pone mayor énfasis en la dimensión política y en la interinstitucionalidad y la gobernanza.

Así, estas miradas, sumadas a las destrezas analíticas de las autoras, permitieron recoger una visión retrospectiva, como también identificar los nuevos desafíos del Plan en el horizonte de una atención de calidad de la primera infancia.

Un último aspecto es que esta consultoría ha oficiado como dinamizadora del debate interno mediante la realización de diferentes talleres: de los equipos de trabajo internos al Plan, directores, supervisores y consultores, delegados nacionales y departamentales de las OSC integrantes del Plan e incluso el Directorio INAU.

Resta un agradecimiento especial a dos organizaciones internacionales que siempre han estado junto al Plan CAIF, como UNICEF —desde el nacimiento del Plan— y PNUD, que han hecho posible este trabajo y la presente publicación, valioso aporte que redundará en la mejora de calidad de la atención a la nuestra infancia.

Dr. Javier Salsamendi
Presidente de INAU

Mag. Susana Mara
Coordinadora General de Políticas de Primera Infancia y Familia de INAU

INTRODUCCIÓN

El Plan CAIF se inició en 1988 con el objetivo de ofrecer una respuesta de política a la primera infancia y la familia en condiciones de vulnerabilidad mediante el desarrollo de estrategias y metodologías innovadoras. Al cumplirse 25 años de su puesta en marcha, se plantea la oportunidad y pertinencia de ofrecer una mirada sobre su trayectoria como política, las claves de su continuidad y los desafíos que se erigen de cara a los próximos años.

Con este cometido UNICEF y PNUD, en acuerdo con las autoridades del INAU, impulsaron el estudio cuyos resultados se presentan a continuación. Asumiendo que el Plan es una de las principales políticas de atención a la primera infancia que se llevan adelante en el país, se entendió oportuno encarar un estudio “que [diera] cuenta del proceso de consolidación, expansión, mejora de la calidad de los servicios en sus planos programático e institucional, y de rediseño de la política, identificando recomendaciones para su desarrollo”.

En ese marco, el estudio se propuso sistematizar las definiciones políticas y los contenidos programáticos que han dado sustento al Plan en sus diversas etapas, identificar fortalezas, debilidades y desafíos que se enfrentan a mediano plazo. Específicamente intenta responder algunas preguntas planteadas en el punto de partida: ¿En qué medida puede considerarse que el Plan CAIF ha estado respaldado por una política de Estado? ¿Qué papel han desempeñado las evaluaciones realizadas en distintos momentos para mejorar la calidad de las acciones y las modalidades de intervención?

Uno de los focos de interés era la aproximación a dicha trayectoria desde claves de lectura político-institucionales, que se detuvieran en aspectos relativos a la evolución de la estructura y el arreglo institucional del Plan, su coordinación con otras políticas y los nudos y desafíos que se identifican en este sentido para su desarrollo futuro. Este foco se trata en la segunda parte del estudio.

Para cumplir con los propósitos planteados se trabajó con base en dos fuentes principales:

- a. Identificación y análisis de documentos programáticos e institucionales relevantes, que comprenden, en particular, las evaluaciones realizadas en diversos momentos de la vida del Plan.

- b. Entrevistas a informantes calificados —responsables institucionales en diversos períodos de gobierno, miembros de los equipos técnicos, de la Secretaría Ejecutiva del Plan y de la División Plan CAIF del INAU y representantes de asociaciones civiles— y visitas a seis centros. Para el estudio de la dimensión político-institucional se entrevistó también a integrantes de otros organismos que forman parte del Comité Nacional del Plan o con los que se articulan acciones referidas a la primera infancia.

En los anexos correspondientes figuran tanto el listado de los documentos identificados como la nómina de las personas entrevistadas y la función que desempeñan o desempeñaron.

La integración de estos elementos permitió contrastar miradas en una doble propuesta o ejercicio que implica tanto una lectura retrospectiva del recorrido de la política como —y a partir de allí— una invitación a plantear y discutir preguntas, desafíos y posibles pasos hacia el escenario futuro del Plan y las políticas orientadas a la atención a la primera infancia.

La primera parte, “Plan CAIF. Centros de Atención a la Infancia y la Familia. 25 años abriendo caminos para la atención a la primera infancia”, elaborada por la A. S. Cecilia Zaffaroni, se estructura en seis capítulos. El primero ubica el surgimiento del Plan y el conjunto de factores que se conjugaron para su creación y desarrollo. El segundo identifica y analiza seis etapas en la vida del Plan, el contexto en que se encuadran y los principales lineamientos programáticos desarrollados en cada una. El tercer capítulo enfoca el análisis de algunos rasgos relevantes en su trayectoria, en particular la tensión entre la continuidad y el cambio, una mirada general sobre la evolución y el desarrollo de las principales estrategias y ejes programáticos y el papel desempeñado por las evaluaciones externas. El capítulo IV presenta la mirada de los diversos actores sobre el Plan CAIF, su proceso, sus principales fortalezas y debilidades, los desafíos que se abren para la próxima etapa y sus propuestas. El capítulo V aborda los principales nudos críticos para el futuro del Plan que pueden identificarse a partir del análisis realizado en los capítulos anteriores; intenta ordenar los aspectos más relevantes respecto a los cuales se requiere tomar decisiones, buscando contribuir a encarar la próxima etapa en forma planificada, apuntando a sostener las fortalezas, superar las debilidades y orientar con claridad hacia nuevas metas, a fin de incre-

mentar la efectividad del Plan. Por último, en el capítulo vi se plantean algunas propuestas respecto a las condiciones que sería necesario generar y las alternativas que pueden visualizarse para avanzar en el sentido planteado.

La segunda parte, “25 años del Plan CAIF: Trayectoria de la política y desafíos próximos en la visión de las instituciones”, elaborada por la Psic. Anahí Alarcón, se estructura en ocho capítulos. En el primero se realiza un breve recorrido por las distintas etapas del Plan, definiendo los límites de cada una en función de una combinación de factores vinculados a su estructura institucional, énfasis programáticos, hitos o principales cambios. El segundo capítulo busca identificar y caracterizar los elementos que contribuyen a concebir el Plan CAIF como una política de Estado. En el capítulo III se abordan la estructura institucional y el modelo de gestión. El cuarto capítulo revisa los aspectos regulatorios y la propuesta de supervisión de los servicios. El capítulo v se detiene en algunos puntos que interesan a los efectos de la dimensión político-institucional, en particular lo referido a la coordinación con diversos actores y organismos, incluida la relación con la sociedad civil. Finalmente se discuten algunos asuntos relativos al escenario futuro de la política, identificando ciertos aspectos que demandan discusión y la elección de caminos por transitar.

La realización de este estudio fue posible gracias a la amplia colaboración recibida de todos los interlocutores a los que se solicitaron referencias documentales o entrevistas para recoger información y consultar sus opiniones. Un profundo agradecimiento a todos ellos por su buena disposición y contribución.

Confiamos en que este esfuerzo por sistematizar información documentada a lo largo de tantos años, así como por ordenar y comunicar las diversas visiones de los involucrados, constituya un insumo para encarar una nueva etapa que permita alcanzar mayores logros en beneficio de los niños y niñas uruguayos y sus familias.

PRIMERA PARTE

25 años del Plan CAIF

~ Abriendo caminos para la atención a la primera infancia ~

Cecilia Zaffaroni

I. El nacimiento del Plan. El diseño original

El Plan CAIF comenzó a operar en setiembre de 1988 a partir de un convenio suscrito entre UNICEF y la República Oriental del Uruguay, con el objetivo principal de impulsar acciones integradas de organismos públicos, gobiernos municipales y comisiones vecinales (asociaciones civiles) para atender a las necesidades de los niños en edad preescolar que viven en situaciones de pobreza y sus familias.

Varios factores confluyen para generar condiciones que inciden en el surgimiento del Plan:¹

- a. En primer lugar, el deterioro de la situación social y la constatación de la infantilización de la pobreza.²

Como se indica en el documento original de presentación del Plan:

La situación social de la Familia y en particular de la Infancia y la Mujer ha alcanzado en el pasado reciente, grados de deterioro desconocidos para el Uruguay. La referida situación traduce los efectos de una prolongada crisis, particularmente agravada durante el reciente gobierno de facto, pero a su vez revela el agotamiento del modelo tradicional de abordaje sectorial de las Políticas Sociales y la ausencia de un enfoque integral de la problemática de la pobreza.

A partir de la restauración del Gobierno Democrático en marzo de 1985, Uruguay inició un proceso complejo orientado a establecer mejores condiciones para afrontar la grave situación económica prevaleciente y al mismo tiempo se sentaron las bases para la generación de opciones de acción en el campo de las políticas sociales, encaminadas a enfrentar el grave deterioro de las condiciones de bienestar que afectaban a importantes grupos de población.³

- b. Un segundo factor contribuyente fue sin duda la realización y publicación de diversas investigaciones que permitieron advertir más claramente la configuración del problema y sus posibles efectos.

1. Un análisis sobre los antecedentes y el contexto de su génesis, que ha sido tomado en consideración para la identificación de estos factores, fue realizado por María Laura Vecinday en su tesis de doctorado (Vecinday, 2010).

2. De acuerdo a datos del INE, en 1986 se estimaba que el 38,3% de los hogares y el 46,2% de las personas tenía ingresos bajo la línea de pobreza. Algo más del 60% de los niños menores de seis años se encontraba en esa situación (INE, 2002).

3. *Plan Nacional de Atención Integral al Menor, la Mujer y la Familia en situación de pobreza en Uruguay (1988-1991)*, Montevideo: MIRPEE, OPP, MEC, MTSS, MSP Y UNICEF.

En 1986, un primer trabajo realizado por Juan Pablo Terra y Mabel Hopenhaym advertía sobre la concentración de la pobreza en la infancia en el Uruguay y los riesgos que esto implicaba para el desarrollo del país (Terra y Hopenhaym, 1986). Unos años más tarde, el mismo Terra dirigió un nuevo estudio realizado por el CLAEH, con apoyo de UNICEF y el IDRC, en el que se profundizó sobre los mecanismos de reproducción de la pobreza a partir de un análisis de las familias pobres y de la situación nutricional y el desarrollo psicomotor de los niños pertenecientes a estos sectores de población (Terra, 1989).

También aportaron elementos relevantes estudios realizados por diversos autores que evidenciaron la importancia de una intervención temprana para quebrar el círculo de reproducción de la pobreza. En nuestro país cabe mencionar especialmente los aportes del GIEP, que fueron fundamento para acciones desarrolladas en diversas etapas del funcionamiento del Plan y para la construcción de instrumentos para su monitoreo.⁴

Varios trabajos de la Oficina de CEPAL en Uruguay generaron información valiosa para orientar decisiones. Uno de ellos, fechado en septiembre de 1988, aportaba específicamente criterios para la ubicación de los CAIF basado en la hipótesis de que existe una estrecha asociación entre los índices de repetición escolar y las condiciones sociales y culturales de los hogares, y proponía la creación de los centros en las áreas donde se presentaban los índices más elevados (CEPAL, 1988).

- c. Un tercer elemento que puede considerarse contribuyente a la gestación de esta propuesta de intervención es la carencia de respuestas, con los instrumentos de política tradicional, a las necesidades del sector de población prioritario y el surgimiento, ante ese vacío, de servicios implementados por organizaciones de la sociedad civil, algunos con modalidades mixtas, articulados con actores públicos.

Durante los últimos años del gobierno de facto y especialmente los primeros posteriores a la recuperación de la democracia surgieron diversas organizaciones de la sociedad civil que asumieron proyectos de intervención social, muchos de ellos dirigidos a la infancia en situa-

4. Entre ellos: GIEP, 1996.

ción de vulnerabilidad y sus familias. La oferta de servicios públicos gratuitos para ese sector de población era muy reducida a esa fecha. Comenzaron a generarse así algunas experiencias de cooperación entre asociaciones civiles de diversa naturaleza, municipios y otros organismos públicos.

- d. En la creación del Plan y su modalidad específica incidieron también las tendencias predominantes en la época respecto al enfoque de las políticas sociales, que dieron base a lo que se denominó *políticas de segunda generación*. En general se trató de políticas orientadas a poblaciones específicas, descentralizadas, que operaron transfiriendo recursos o apostando a la coparticipación con actores privados.

La posibilidad de incorporar nuevas modalidades en este campo de acción despertó menores resistencias que en otras áreas donde se impulsaron reformas a las prestaciones públicas y fue factible obtener mayores consensos —tal vez por la población y la temática a la que están dirigidas las acciones y por la falta de modelos claramente instaurados en el período anterior—.

- e. Las políticas y programas impulsados desde el entonces Consejo del Niño⁵ a partir de la reinstauración de la democracia, en 1985, contribuyeron en forma significativa a sentar las bases para hacer posible un plan de esta naturaleza. A fin de hacer frente al “difícil panorama social que se vivía, las nuevas autoridades del organismo buscaron generar políticas superadoras de la ‘intervención asilar’ para enfrentar el abandono familiar y social”. Se inició un proceso de transformación del organismo, “originalmente concebido para la atención de la infancia abandonada”, a través de un “conjunto de acciones con fundamentos y principios orientadores constitutivos de una nueva política pública para la infancia, sostenida por un fuerte refuerzo de rubros en las Rendiciones de Cuentas de los años 87 y 88”.⁶ En este marco de innovación se gestaron

5. El Consejo del Niño pasó a denominarse Instituto Nacional del Menor (INAME) en 1988 e Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) en 2004.

6. En este período “se iniciaron un conjunto de acciones tendientes a fomentar el fortalecimiento de la sociedad civil, la desins-

las guarderías comunitarias del Consejo del Niño, antecedente de los Centros CAIF, que al constituirse el Plan pasaron a formar parte de este.

- f. El apoyo y la participación activa de organismos internacionales tuvo un papel decisivo para el surgimiento y la sostenibilidad del Plan. Desde un comienzo se contó con el aporte de UNICEF, el apoyo del PNUD y más adelante también del BID.
- g. La aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, en 1989, si bien fue posterior al inicio del Plan, contribuyó a fundamentar sus líneas de acción y a reformular sus objetivos en las etapas subsiguientes, como se verá más adelante.

En la evaluación realizada en agosto de 1993, Jani Brouwer sintetiza una mirada sobre el surgimiento del Plan:

Los puntos de partida del Plan Nacional CAIF fueron los resultados de un conjunto de estudios realizados sobre infancia y pobreza en Uruguay, la constatación de un elevado e ineficiente gasto público social, el imperativo técnico y ético de reestructurar los modos de operación, de focalizar el gasto social y desburocratizar el funcionamiento institucional. [...] La meta era llegar a un modelo integrado, pragmático, participativo y capaz de dar respuesta a un proceso de empobrecimiento sin precedentes en el Uruguay, quebrando el círculo vicioso de reproducción de la pobreza. (Brouwer, 1993)

titucionalización, alternativas a la internación, achicamiento y humanización de los hogares y la implementación de programas estratégicos. Se dio prioridad al carácter técnico de las intervenciones, por primera vez se nombraron psicólogos, asistentes sociales y docentes en todo el país, se reabrió la Escuela de Funcionarios que creó la carrera de educador social, se iniciaron los primeros programas para niños en situación de calle y se trabajó, a nivel parlamentario, para lograr que las acciones fueran apoyadas por todos los sectores políticos.

"Especial destaque en este nuevo modelo de políticas de protección a la infancia merecen los acuerdos a los que se llegó con las organizaciones de la sociedad civil, especialmente con la Mesa Relacionadora de Instituciones Privadas de Infancia que funcionaba en el CLAEH y con la Federación de Instituciones Privadas de Atención al Menor (FIPAM). Estos acuerdos viabilizaron un 'nuevo convenio tipo' entre el Estado (Consejo de Niño) y las instituciones del sector privado [...], consagrando una nueva relación entre las partes apta para canalizar tanto la vocación como la idoneidad técnica de la sociedad civil, tema que en ese entonces diversos sectores todavía ponían en cuestión".

Tomado del *Documento con información sobre el surgimiento del Plan CAIF*, aportado por el Dr. Juan Miguel Petit, integrante durante el período 1985-1990 del Directorio del Consejo del Niño, junto a Consuelo Behrens de Antía y Ana María Renna como presidente.

La perspectiva con que se lanzó el Plan no fue la de crear una nueva institucionalidad sino la de capitalizar y generar sinergia entre los actores existentes. Esto se desprende de los lineamientos planteados en el proyecto original⁷ y que fueron recogidos en el documento publicado en oportunidad de celebrarse los 20 años de funcionamiento del Plan (Cerutti, 2008), que lo caracteriza en los siguientes términos:

- “El objetivo del Plan CAIF es mejorar la cobertura y la calidad de la atención de los programas sociales que atienden a la población en condiciones de pobreza crítica, mediante el desarrollo de estrategias y metodologías innovadoras de atención al niño, la mujer y la familia.”
- “Las estrategias centrales son: Coordinación Intersectorial, Participación Comunitaria, Descentralización.”
- Constituyen las principales líneas de acción: “Desarrollo Infantil (educación inicial y estimulación temprana), Salud Materno-Infantil, Nutrición y Alimentación, Orientación Sociolaboral, Información y Asesoría a la Mujer, Indicadores de Progreso Social, Comunicación y Movilización Social.”
- La meta inicial, para los primeros tres años, fue la formación de 145 centros CAIF (70 % en el interior y 30 % en Montevideo) que permitieran llegar en ese período a una cobertura final de 10.000 niños y niñas.
- “Las unidades operativas del Plan son los centros de Atención Integral a la Infancia y la Familia. Las Asociaciones Civiles se responsabilizan de la prestación del servicio y gestión de los recursos brindados por organismos públicos” (Cerutti, 2008).

Las características de su diseño dieron al Plan una impronta que facilitó la flexibilidad con que sus principios y lineamientos generales fueron aplicados en las diversas etapas de su implementación, como se verá en el capítulo siguiente.

7. *Plan Nacional de Atención Integral al Menor, la Mujer y la Familia en situación de pobreza en Uruguay (1988-1991)*, Montevideo: Ministerio de Relaciones Exteriores, OPP, MEC, MTSS, MSP y UNICEF.

II. Las grandes etapas. Caracterización, énfasis y prioridades programáticas

1. La identificación de las principales etapas

A los efectos de hacer posible el análisis del proceso vivido y los resultados generados por el Plan, se han definido seis etapas en función de algunos criterios que detallamos a continuación. Hemos tomado como base la periodización propuesta por Vecinday en su trabajo ya citado (Vecinday, 2010), actualizándola y complementando algunos aspectos.

Los principales criterios manejados son los siguientes: a) los cambios en el contexto; b) la inserción institucional del Plan; c) las fuentes de financiamiento; d) el nivel de cobertura alcanzado, y e) las prioridades programáticas establecidas.

Las seis etapas se presentan en el cuadro 1.

CUADRO 1. Caracterización de etapas

	INSERCIÓN INSTITUCIONAL	FUENTES DE FINANCIAMIENTO	COBERTURA ALCANZADA	LINEAMIENTOS PROGRAMÁTICOS: ÉNFASIS
Etapa I 1988-1990 Etapa fundacional	Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia	UNICEF	39 centros 2.200 niños (aprox.)	Creación de centros Servicio alimentario-nutricional Atención diaria a niños (4 y 5 años en su mayoría)
Etapa II 1991-1995 Integración en Programa de Emergencia Social	Fondo de Inversión Social de Emergencia Presidencia de la República	Desde junio de 1993, Presupuesto Nacional	120 centros 7.000 niños	Ampliación del número de centros, en especial en el interior Atención a la emergencia social, acciones locales Fortalecimiento de asociaciones civiles
Etapa III 1996-2000 Inserción en INAME. Consolidación programática y expansión	INAME	Presupuesto Nacional 20 % Fondo Desarrollo de Modalidades de Juego PNUD	200 centros 15.000 niños	Consolidación de la estructura en INAME Componente educativo Formación de educadoras Trabajo con familias Diversificación de programas Capacitación de asociaciones civiles Evaluaciones regulares
Etapa IV 2001-2005 Respuesta a la crisis. Nuevas modalidades. Ampliación de cobertura	INAME e INAU (desde 2004)	Presupuesto nacional BID (PIIAF)	314 centros 33.600 niños	Formalización de convenios Diseño de la modalidad integral de intervención Expansión del Plan a partir de la modalidad semanal
Etapa V 2006-2010 Reconversión y fortalecimiento del modelo Institucional	INAU Infamilia-MIDES	Presupuesto nacional PNUD	331 centros 42.400 niños	Reconversión centros de modalidad semanal a diaria Formación de educadoras Modelos de gestión Revisión del sistema de supervisión
Etapa VI 2011 en adelante Articulación de políticas de primera infancia Ajustes en la inserción en INAU	INAU	Presupuesto Nacional	364 centros 49.050 niños	Articulación de programas de primera infancia en el INAU Nuevas propuestas de formación de educadoras (CCEPI) Ampliación de cobertura Protocolo orientador de supervisión

CUADRO 2. Contexto institucional del Plan

PERÍODO DE GOBIERNO	PRESIDENTE	DEPENDENCIA INSTITUCIONAL DEL PLAN	AUTORIDADES	SECRETARÍA EJECUTIVA
1985-1990	J. M. Sanguinetti	Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia	Davrieux, Fernández Faingold, Reta, Ugarte, Barrios Tassano, Bonasso. Comité Ejecutivo: R. Bustos, L. González Machado, A. M. Renna, T. Verrone, Á. Haretche	Gabriel Vidart Carlos Casasin
1990-1995	L. A. Lacalle	Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia Presidencia de la República	Directora: I. Lacalle	Alfredo Toledo Guillermo Pérez Puig Jorge Girasol (coordinador general)
1995-2000	J. M. Sanguinetti	INAME (desde 1996)	Presidente: A. Bonasso	1995 (acéfala) I. Bove (desde 1996)
2000-2005	J. Batlle	INAME	Presidente: J. C. Saettono M. Marzano F. Repetto	I. Bove (hasta marzo 2005)
2005-2010	T. Vázquez	INAU-Infamilia	Presidente: V. Giorgi (INAU) N. Castro (INAU) J. Bango (Infamilia)	A. Tejera (interina, 2005) A. Cerutti (desde 2006)
2010-2015	J. Mujica	INAU	Presidente: J. Salsamendi	A. Tejera (interina, 2010) Coordinadora general de Políticas de Primera Infancia de INAU: S. Mara (desde mayo 2011)

El cuadro 2 permite contextualizar esta trayectoria en relación con los cambios de gobierno, de institucionalidad y de autoridades.

CUADRO 3. Evolución de la cobertura del Plan CAIF. Centros y población atendida

ETAPA	AÑO	N.º DE CENTROS*	N.º DE NIÑOS**	FUENTE
I	1989	24	1.200 (estimación)	Evaluación 1989
	1990	39		
II	1991	48	2.450	Evaluación UNICEF 1991
	1992	68		
	1993	84	4.860	Evaluación J. Brouwer
	1994	111		
	1995	120		En adelante, SIPI-INAU
III	1996	120	7.179	
	1997	120	7.452	
	1998	139	9.408	
	1999	164	12.037	
	2000	200	15.384	
IV	2001	201	18.155	
	2002	205	18.974	
	2003	209	19.086	
	2004	271	24.412	
	2005	314	33.658	
V	2006	339	32.389	
	2007	338	32.345	
	2008	323	38.626	
	2009	331	42.022	
	2010	331	42.402	
VI	2011	334	44.294	
	2012	336	45.027	
	2013	349	45.229	
	2014 (marzo)	364	49.054	

FUENTES

* Número de centros. De 1989 a 1996, Evaluación CIPP 1996. De 1996 en adelante, SIPI-INAU (datos a julio de cada año).

** Número de niños. De 1989 a 1996, evaluaciones realizadas en el período. De 1996 en adelante, SIPI-INAU (datos a julio de cada año).

El cuadro 3 muestra la evolución del número de centros y niños atendidos a lo largo de los 25 años de vida del Plan.

CUADRO 4. Análisis del ritmo de crecimiento del número de centros y la población atendida por etapas

ETAPA	AÑO	N.º DE CENTROS*	VARIACIÓN	PROMEDIO Y % DE INCREMENTO POR ETAPA POR AÑO	N.º DE NIÑOS**	VARIACIÓN	PROMEDIO Y % DE INCREMENTO POR ETAPA POR AÑO
I	1989	24		Promedio: 20 centros por año	1.200 (estimado)		
	1990	39	+15				
II	1991	48	+9	Promedio: 17 centros por año, 150 %	2.450		Promedio: 900 a 1.000 niños por año
	1992	68	+20				
	1993	84	+16		4.860		
	1994	111	+27				
	1995	120	+9 T: 81				
III	1996	120		Promedio: 16 centros por año 66,6 %	7.179		Promedio: 1.641 niños por año 114 %
	1997	120			7.452	+273	
	1998	139	+19		9.408	+1.956	
	1999	164	+25		12.037	+2.629	
	2000	200	+36 T: 80		15.384	+3.347 T: 8.205	
IV	2001	201	+1	Promedio: 22,8 centros por año 57 % (el 92 % en últimos dos años)	18.155	+2.771	Promedio: 3.654 niños por año 118 %
	2002	205	+4		18.974	+819	
	2003	209	+4		19.086	+112	
	2004	271	+62		24.412	+5.326	
	2005	314	+43 T: 114		33.658	+9.246 T: 18.274	
V	2006	339	+25	Promedio: 3 centros por año (n.º de centros se mantiene; la población aumenta) 5 %	32.389	-1.269	Promedio: 1.748 niños por año 26 %
	2007	338	-1		32.345	-44	
	2008	323	-15		38.626	+6.281	
	2009	331	+8		42.022	+3.396	
	2010	331	T: 17		42.402	+380 T: 8.744	
VI	2011	334	+3	Promedio: 8,3 centros por año 10 % (el 85 % en últimos dos años)	44.294	+1892	Promedio: 1.672 niños por año 16 %
	2012	336	+2		45.027	+773	
	2013	349	+13		45.229	+202	
	2014 (marzo)	364	+30 T: 33		49.050	+3.821 T: 6.688	

FUENTES

* Número de centros: De 1989 a 1996, Evaluación cipp 1996. De 1996 en adelante, sipi-inau (datos a julio de cada año).

** Número de niños: De 1989 a 1996, Evaluaciones realizadas en el período. De 1996 en adelante, sipi-inau (datos a julio de cada año).

2. Un largo trayecto. Caracterización de las diversas etapas

2.1. Etapa 1. 1988-1990, la etapa fundacional

a. Inserción institucional y financiamiento

El proyecto original fue elaborado por el economista Gabriel Vidart, asesor del Área Políticas Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuando era ministro el Dr. Hugo Fernández Faingold.

El Gobierno de Uruguay solicitó el apoyo de UNICEF a través del Fondo especial de Ajuste para América Latina y el Caribe destinado a la formulación de políticas de fortalecimiento institucional y UNICEF comprometió un aporte de US\$ 802.000 para tres años de ejecución con una contrapartida de US\$ 26.108. (Brouwer, 1993: 3)

UNICEF no había restablecido aún la representación permanente en el país, que dejó de operar durante el período dictatorial. La relación con el organismo en el ámbito local funcionó a través del equipo del PNUD y de diversas consultorías realizadas durante ese período por José Pedro Núñez, de la oficina de Chile.

El 17 de agosto de 1988, por resolución del presidente de la República, se creó la Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia, integrada por los ministros de Relaciones Exteriores, Educación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública, el director de la OPP, el presidente del Consejo del Niño y el director del Instituto Nacional de Alimentación o sus representantes.

La resolución establece como cometidos de esta comisión: estudiar las posibilidades de asistencia técnica ofrecida por distintos organismos internacionales y regionales, coordinar la presentación de proyectos con el organismo nacional competente, proponer medidas para el logro de los fines enunciados y realizar el seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Atención Integral al Menor, la Mujer y la Familia, así como futuros programas de acción interinstitucional en el área de infancia, mujer y familia, en sus aspectos técnicos y presupuestales, según los informes de avance remitidos por los responsables de su ejecución. Definió que la presidencia de la Comisión sería ejercida “en forma alterna por el

Ministerio de Relaciones Exteriores y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto según el criterio que adopte la Comisión”⁸

En la segunda acta de reuniones de esta comisión, fechada el 21 de octubre de 1988, se reglamentaba su funcionamiento y se designaba un Comité Técnico Ejecutivo integrado por el Dr. Raúl Bustos por el MSP, el Dr. Luis González Machado por el MTSS, la Prof. Ana María Renne en representación del MEC, la Dra. Teresa Verrone por el INAME y el Dr. Álvaro Haretche como representante del INDA. Se designó como secretario ejecutivo al Lic. Gabriel Vidart.⁹

En esa misma instancia se aprobó el reglamento de funcionamiento de la Comisión Nacional y del Comité Técnico, y los criterios para la localización de los centros CAIF.

En comunicación al director de la OPP de julio de 1988,¹⁰ el MTSS aclara que la implementación de este proyecto se realizará “sin expansión presupuestal”, con excepción del rubro Subvenciones del Consejo del Niño y de los aportes de los gobiernos municipales (locales y suministro de víveres frescos). Preveía que el aporte del INDA en víveres secos se realizaría con rubros regulares existentes y racionalización de otros programas alimentarios del MTSS, y que los otros ministerios involucrados efectuarían “aportes en especie”, por lo que no se previeron incrementos presupuestales. El documento expresa en su párrafo final:

Los costos totales podrán ser abatidos significativamente merced a la participación de organizaciones privadas (Asociaciones Industriales y Comerciales) que ya han adelantado su decisión de apoyar financieramente los gastos de operación del Programa.

La existencia previa de las guarderías comunitarias del Consejo del Niño —como se mencionó en el ítem 1 al analizar el contexto y las condiciones de surgimiento del Plan— contribuyó en forma sustantiva a que pudiera concretarse esta modalidad. Estas guarderías eran gestionadas por el Departamento de Subsidios y Convenios a través de una nueva

8. Decreto del presidente de la República, 17 de agosto de 1988.

9. Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia, acta n.º 2, 21 de octubre de 1988.

10. Documento presentado el 14 de julio de 1988 al director de OPP: “Programa Nacional de Promoción del Menor, la Mujer y la Familia (Anexo al documento de Proyecto de fecha 7/6/88). Estimación de la expansión presupuestal de los organismos involucrados en su ejecución”.

reglamentación para “centros a tiempo parcial”, que habilitó la firma de convenios con asociaciones civiles sin fines de lucro, a través de los cuales se dotaba a estos de insumos básicos y mensualmente se les transferían recursos en función del número de niños atendidos y la orientación. De esta manera se sentaron las bases jurídicas, financieras y asistenciales que sirvieron de pilares para que el INAME asumiera el rol asignado en la resolución constitutiva del Plan.¹¹

Durante los primeros tres años, que hemos definido como etapa fundacional, se comenzaron a implementar los distintos componentes previstos en el proyecto, con resultados diversos según los casos. Las fuentes de información respecto a esta etapa identificadas en el relevamiento documental¹² nos permiten sintetizar los principales avances logrados y las limitaciones encontradas para el cumplimiento de los objetivos y metas trazados.

b. Cobertura y focalización

A fines de 1989 existían unos 27 centros en funcionamiento; al final de esta primera etapa llegaron a 41, que atendían aproximadamente a unos 2.300 niños. El 79 % estaban radicados en el interior y el resto en Montevideo. Más de la mitad de estos centros ya venían funcionando, pero no estaban en condiciones de asegurar su supervivencia y encontraron en su incorporación al Plan una alternativa para lograr continuidad, ampliar la cobertura y/o mejorar la calidad de los servicios brindados (Martínez y Zaffaroni, 1991).

11. Una de las principales propulsoras del programa de guarderías comunitarias iniciado en 1986 y del posterior Plan CAIF, Consuelo Behrens de Antía, integrante del directorio del INAME, señaló al diario *El Día* el 17 de junio de 1990: “El período 85-90 para el ex Consejo del Niño significó un fuerte ejercicio de reformulación del modelo de asistencia tradicional, enfatizándose ahora la prevención, el apoyo a la familia y la comunidad en riesgo, el fomento de los organismos no gubernamentales, la desinstitucionalización y el desarrollo de programas innovadores como el de atención al niño en la calle o la creación de un sistema progresivo para la rehabilitación de menores infractores. Un total de 68 guarderías infantiles instaladas desde 1986 en el Interior y Montevideo, en tarea conjunta con el apoyo de la comunidad, sirvieron de base luego para que con el apoyo de UNICEF se crearan los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) —hay 38 habilitados y en tres años habrá 145—, que prestan cobertura y atención a 3.000 niños en zonas carenciadas, cooperando en la tarea los Ministerios de Trabajo, Salud Pública, el Instituto Nacional de Alimentación y el INAME”. Tomado del documento aportado por el Dr. Juan Miguel Petit, ya citado.

12. Incluyen un Informe de avance del Comité Técnico respecto al primer semestre y de los diversos organismos participantes respecto al segundo semestre, varios documentos elaborados por el consultor José Pedro Núñez, con análisis y recomendaciones en relación con diversos componentes, y tres documentos de evaluación del Plan que corresponden total o parcialmente a esta etapa: Martínez y Zaffaroni (1989, 1991) y Brouwer (1993).

La adecuación de la ubicación de los centros en relación con la población objetivo fue objeto de preocupación durante este primer período. La respuesta a la demanda tuvo en un primer momento una incidencia muy relevante en su localización. En nota enviada por el consultor de UNICEF José Pedro Núñez al secretario ejecutivo al cabo del primer semestre de implementación del Plan, este analizaba la correlación entre las zonas con mayores porcentajes de NBI y la localización de los centros, y encontraba que no se estaba respondiendo adecuadamente a las prioridades definidas en el Plan. “Parecería más lógico que el programa se localice preferentemente en los departamentos de peor situación relativa a los efectos de no constituirse en un elemento acumulativo más de las diferencias ya existentes.” Observaba que la ubicación de los centros en los departamentos no respondía a las zonas con mayor incidencia de población con NBI. Recomendaba entonces “ajustar progresivamente los mecanismos de selección a la concepción del programa”.¹³

Las entrevistas realizadas en la evaluación de 1991 permitieron identificar algunos factores que incidieron en la localización: la diversa cooperación de las intendencias departamentales, la disponibilidad de locales adecuados, la existencia de asociaciones civiles en funcionamiento o dispuestas a constituirse como tales, la respuesta a la demanda y los criterios y mecanismos utilizados para adoptar decisiones al respecto (Martínez y Zaffaroni, 1989: 27).

El número de centros abiertos en el interior con relación al total superó el porcentaje establecido en las metas.

En Montevideo comenzó a funcionar en 1990 el Proyecto Nuestros Niños, con objetivos similares a los del Plan CAIF, también con el apoyo de UNICEF. Su radio de acción se acotó a los límites del departamento y sus orientaciones programáticas fueron definidas por las nuevas autoridades departamentales que accedieron al gobierno a partir de esa fecha. Por esta razón no se llegó a suscribir un convenio similar al establecido con otras intendencias. Los CAIF de Montevideo no contaron con ese respaldo y tuvieron que cubrir el costo de los víveres frescos con los fondos aportados por el INAME u obtener financiamiento de otras fuentes adicionales, lo que no siempre les resultó viable.

13. Nota de José Pedro Núñez a Gabriel Vidart, 15 de marzo de 1989.

Se fueron logrando progresivamente mejoras en la focalización con base en el trabajo desarrollado por el Comité Técnico, definiendo criterios más precisos, organizando talleres con miembros de asociaciones civiles y, a partir de estudios realizados por el INDA, sobre el riesgo nutricional en las diversas zonas.

En la evaluación realizada en abril de 1991 se indica:

La mayor focalización constatada es fruto de una política definida e implementada intencionalmente y no del azar. (Martínez y Zaffaroni, 1991: 21)

Por su parte, Jani Brouwer, en la evaluación efectuada en 1993, incluye entre los principales logros del proyecto “la consolidación del criterio de la focalización para la instalación de los centros CAIF” (Brouwer, 1993: 22).

c. Interinstitucionalidad e integralidad en esta etapa

El nivel de involucramiento de los organismos integrantes del Plan y de desarrollo de sus diversos componentes fue en esta etapa muy dispar. Las acciones se concentraron principalmente en las gestiones orientadas a la apertura de los centros y la articulación con el INAME y el INDA a fin de asegurar que estos recibieran los subsidios necesarios para la prestación del servicio y las asociaciones civiles contaran con orientaciones para encarar su trabajo.

En el componente educativo se elaboraron guías de apoyo al personal de los centros a partir de un equipo de especialistas contratado por el MEC, con el propósito de unificar criterios y obtener el aval de Enseñanza Primaria al plan educativo a desarrollar. No se llegó a definir en este período un soporte institucional claro para el componente Preescolar, como lo consigna otro documento de José Pedro Núñez que identifica las áreas que requieren fortalecimiento.¹⁴

No se logró poner en marcha de acuerdo a lo previsto el componente Promoción de la Mujer ni la inserción en el Plan de los Servicios de Orientación Social y Laboral como proponía el proyecto original.

Varios documentos de la época (Núñez, 1989) marcan también dificultades para lograr una estructura operativa que hiciera viable la arti-

14. Documento: Síntesis de aspectos importantes a tratar en relación al Plan CAIF, 1989.

culación interinstitucional y la integralidad de las prestaciones, así como una gestión en el territorio que garantizara una orientación común y un adecuado seguimiento y evaluación de las acciones y los resultados logrados. Con ese propósito se creó durante esta etapa un grupo técnico multisectorial de campo encargado de la supervisión de tres regiones definidas, con un coordinador a cargo.

d. Evaluación al final de este período

Los balances realizados en esta etapa, que han quedado consignados en los documentos de evaluación, destacan aspectos como los siguientes:

Se afirma que al finalizar este período el Plan es una realidad con una estructura orgánica operativa y de gestión, con acuerdos con todas las intendencias excepto Montevideo. Las metas de cobertura se han cumplido parcialmente, el nivel de focalización se fue ajustando en forma progresiva y se registran avances significativos en el estado nutricional de los niños asistentes a los centros.

En la evaluación realizada al cabo del primer año se advertía, sin embargo:

Los principales lineamientos de la estrategia que dio fundamento al Plan: coordinación intersectorial, descentralización, desarrollo de capacidad planificadora y ejecutiva a nivel local, organización y movilización de la comunidad, son precisamente los flancos más débiles.

El riesgo de que el Plan se limite a generar algunos servicios más o menos adecuados y más o menos estables en los que confluyan una serie de acciones paralelas sin duda existe.

Se requieren esfuerzos importantes de consolidación y fortalecimiento en algunas áreas para contribuir efectivamente a dar luz a una “nueva modalidad de interacción entre el Estado y la sociedad civil para encarar una estrategia de desarrollo” tal como propone el documento del Proyecto. (Martínez y Zaffaroni, 1989: 41)

En abril de 1991, apenas finalizada esta etapa, una nueva evaluación ratificaba como áreas críticas:

[...] las funciones ligadas a la organización y promoción comunitaria, el apoyo a las asociaciones civiles, el seguimiento a la función de educación de los preescolares y la información y asesoría a la mujer. También la necesidad de reubi-

car las funciones del Comité Técnico Asesor para reforzar su rol de orientación global, aumentar la coordinación intersectorial en el nivel operativo, reforzar su trabajo de promoción y capacitación y fortalecer los equipos departamentales para lograr una adecuada descentralización. (Martínez y Zaffaroni, 1991: 24)

e. Cambio de administración y primer período de transición

A fines de octubre de 1989, según consta en el informe de evaluación de Brouwer ya mencionado, se esperaba “pasar a una etapa de ‘going to scale’ y consolidación y fortalecimiento en las áreas críticas, pero coincidiendo con el proceso electoral que llevó a un cambio de gobierno, se produjo un enlentecimiento en la ejecución del proyecto que redundó en la disminución de la apertura de nuevos centros CAIF”. Esta situación se prolongó luego “con la demora de las nuevas autoridades en asumir el proyecto como propio” (Brouwer, 1993: 5-6).

En marzo de 1990 los cambios producidos en el gobierno nacional generaron un período de reajuste de las orientaciones y el personal a cargo de las funciones de dirección del Plan. A mediados de año, designado el nuevo Secretario Ejecutivo, el Dr. Alfredo Toledo, volvió a retomarse el ritmo de implementación del Plan. Este impasse se refleja en el volumen de actividad y ejecución del gasto correspondiente al período.

Por resolución del 21/06/90, la Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia, órgano responsable de la ejecución del Plan CAIF, decide transferir la responsabilidad de ejercer las actividades ejecutivas que correspondan a la contraparte nacional del Plan CAIF a la Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia (CAFISE).

Esta Comisión se creó por Decreto del Poder Ejecutivo del 9 de abril de 1990 y tiene entre sus cometidos captar las contribuciones de gobiernos extranjeros, organismos internacionales y otras donaciones internas y externas, así como administrar dichos recursos, asignando los mismos al financiamiento de programas del área social. Para evitar la superposición de actividades de contralor y evaluación de resultados, la Comisión Nacional, adoptó la decisión que acabamos de mencionar y transfirió sus responsabilidades a CAFISE. (Martínez y Zaffaroni, 1991: 30)

Este nuevo marco implicó el traslado de la sede del Plan, que pasó a ubicarse en la Presidencia de la República.

2.2. Etapa 2. 1991-1995. Integración en el Programa de Emergencia Social

a. Introducción de ajustes en la formulación del Plan

En noviembre de 1990, la nueva administración redefinió algunos propósitos del proyecto para asegurar la compatibilidad con el enfoque de su política general. Se elaboró el documento “Reformulación y Plan de Actividades para el período 1/1/91-30/6/92”. Se redefinió la cobertura a alcanzar disminuyéndola significativamente (80 centros), buscando poner el énfasis en el mejoramiento cualitativo de los centros existentes, en la adecuada focalización de los nuevos, en el fortalecimiento de las asociaciones civiles y en proyectar nuevas modalidades de acción. Se pretendía extender la acción de los centros a los niños de 0 a 2 años mediante actividades de estimulación temprana y actividades específicas para la mujer. (Brouwer, 1993: 6)

[En este período] se apunta a inscribir al Plan CAIF en los lineamientos generales definidos por la actual administración respecto a las políticas sociales a impulsar. Se afirma la priorización de la participación de la comunidad y la descentralización operativa en dos áreas básicas: la creación de empleos productivos a través del apoyo a grupos de base comunitaria y la implementación de medidas destinadas a atender urgencias sociales.

Con el objetivo de contrarrestar los efectos generados por el proceso de ajuste fiscal en los sectores de población de menores recursos, el gobierno uruguayo intenta promover un enfoque que permita focalizar el gasto social y desburocratizar el funcionamiento institucional. Se espera generar una “red social” de abajo a arriba apoyando directamente a iniciativas productivas de los grupos sociales para que puedan revertir su propia situación y modificar la tradicional relación de dependencia con el Estado. (Martínez y Zaffaroni, 1991: 33-34)

Como puede apreciarse y tal como se destaca en el documento de evaluación:

Al inscribir al Plan CAIF en el marco institucional del Fondo de Inversión Social de Emergencia, la filosofía de operación de este se traslada al primero. Los centros se reubican como experiencias demostrativas de las modalidades alternativas de cooperación entre la sociedad civil y el Estado. Este cambio de estrategia lleva a poner énfasis en la expansión de la acción de los centros CAIF

hacia las familias y la comunidad toda. Se utiliza el término “acciones CAIF” para identificar nuevas modalidades de operación que contemplan convenios con instituciones públicas y privadas que tengan objetivos similares a los CAIF y a pequeñas unidades productivas, en especial aquellas integradas por mujeres para facilitar el incremento de los ingresos familiares. (Martínez y Zaffaroni, 1991)

Aun considerando estos énfasis, el plan de actividades para el período incluyó objetivos, metas y actividades para todas las líneas de acción establecidas en el proyecto original: Desarrollo, promoción y organización de la comunidad, Red Nacional de Centros de Atención a la Infancia y la Familia, Educación inicial y estimulación temprana, Atención primaria de la salud, Alimentación y nutrición, Información, asesoría y promoción de la mujer. Incluía también estas definiciones para tres líneas de apoyo: Indicadores sociales básicos, Capacitación integral y Comunicación y movilización social. También previó un sistema de monitoreo y evaluación del Plan y sus diversos componentes y detalló la organización y funciones en términos similares a la vigente a esa fecha.

En el informe de evaluación se indica:

Llama poderosamente la atención la amplitud de los objetivos, metas y número de actividades previstas en cada una de las líneas enumeradas y la falta de explicitación en el propio Plan de la estructura operativa a partir de la cual se espera llevarlo a cabo.

En varias de las líneas se ha detectado, tanto en la primera evaluación, como en el propio documento de reformulación, insuficiencias importantes en el nivel de implementación de acciones y por tanto de logro de objetivos. [...]

Más allá entonces de la adecuación de la estrategia definida, el problema central parece estar planteado en la capacidad efectiva de operativizar las acciones previstas en el Plan en el plazo que resta para finalizar su ejecución. (Martínez y Zaffaroni, 1991: 33-34)

b. Asistencia técnica y evaluaciones realizadas

A partir de marzo de 1991 se desarrolló un Programa de Asesoramiento y Capacitación de Comisiones Directivas y Personal de los CAIF de Montevideo, basado en un acuerdo con el Servicio de Extensión de la Escuela de Servicio Social de la Universidad Católica del Uruguay. Entre

abril y junio se realizó un diagnóstico de la situación de los centros de Montevideo, su cobertura, infraestructura, forma de funcionamiento y en particular sobre las asociaciones civiles sus características, funcionamiento, relación con el personal, con las familias, con la comunidad y con el Plan. A partir de este diagnóstico se elaboró un Plan de Asesoramiento y Capacitación que se desarrolló hasta diciembre de 1992 con las asociaciones civiles y grupos de padres de cinco centros de Montevideo (UCU, 1991, 1992).

En mayo de 1991 se dieron a conocer dos evaluaciones sobre los impactos del Plan en el estado nutricional y en el desarrollo psicomotor de los niños que asistían a los centros (INDA, FISE y UNICEF, 1991; Cerutti, Bianco y Haretche, 1991).

La segunda evaluación alimentario-nutricional del Plan CAIF, realizada por el INDA con datos a noviembre de 1990, presentó entre sus principales conclusiones las siguientes:

- “Se ha logrado una adecuada focalización de las acciones asistiendo a la población más necesitada del país, mediante una acertada elección del sitio de emplazamiento de los CAIF así como una selección más afinada de los niños que ingresan a dichos centros.”
- “Se observa un impacto positivo en el estado nutricional de los niños, a través de una mejora en el peso de los mismos en relación a la edad y a la talla.”
- “Las intervenciones desarrolladas a partir de los CAIF han logrado revertir las condiciones deficitarias que rodearon al niño desde la concepción hasta los primeros meses del nacimiento, lo que se manifiesta por una mayor independencia del peso al nacer con la situación nutricional actual.”
- “La asistencia alimentaria ha mejorado notoriamente desde la primera evaluación lográndose una alimentación de los niños de muy buena calidad.”
- “El personal de los centros posee muy buenos conocimientos en nutrición lo que le permite implementar estrategias alternativas que aseguran a los niños la alimentación más apropiada, superando las dificultades que ocasionalmente se producen.”

La evaluación del desarrollo psicomotor de los niños, en cambio, no arrojó resultados alentadores. Los investigadores concluyeron que “no

ha sido posible demostrar algún tipo de incidencia de la actividad de los CAIF respecto al desarrollo psicomotor de los niños”.

“Los niveles de riesgo casi duplican y los niveles de retraso multiplican por cuatro los que aparecían en estudios anteriores de la población pobre.” Indican que estas conclusiones pueden extraerse tanto para los niños que asisten a CAIF de Montevideo como para los del interior y para las diversas áreas que componen el test.

Les llama la atención que se observe un deterioro incluso en la motricidad, que en estudios previos aparecía menos afectada. No encuentran diferencias significativas entre niñas y varones, aunque estos últimos están un poco peor. Entre los niños de mayor edad se registran resultados más desfavorables que en los más pequeños.

Al analizar esta situación, los evaluadores destacan que el Plan está llegando a población con alta prevalencia de condiciones de pobreza y señalan que se constata una vez más la incidencia de esas condiciones en el desarrollo infantil.

La falta de incidencia de las acciones del CAIF se relaciona con ciertas debilidades constatadas en el trabajo desarrollado con los niños, así como en las acciones dirigidas a las madres y a las familias. No se ha encontrado un plan común de trabajo que tenga en cuenta las particulares condiciones de estos niños. Tampoco una disponibilidad suficiente de tiempo por parte de maestras y auxiliares, quienes se manifiestan desbordadas por el número de niños y las demandas del trabajo.

Los investigadores atribuyen también estos resultados a una serie de factores de riesgo psicosocial que estarían afectando a las familias y plantean desafíos respecto a cómo contrarrestarlos en las intervenciones a realizar.

Analizan la presencia de sentimientos de desmoralización y fatalismo, y la incidencia de las formas de comunicación e interacción predominantes en el núcleo familiar. Estas últimas evidencian mayor incidencia en el riesgo que la propia estructura familiar.

En la medida en que la mujer adhiera a una ideología machista, como ocurre en la mayoría de las madres de la muestra, relegará al hombre a un papel secundario en la crianza de los hijos y se negará la posibilidad de sentirlo como soporte.

Plantean interrogantes respecto a la motivación por la que las familias envían a sus hijos a los centros. Sostienen que, si las familias visualizan al

CAIF como una vía para obtener alimentación y cuidados básicos, y existe una escasa interrelación entre la familia y el centro, puede reafirmarse su dificultad para apoyar y estimular el desarrollo de los niños.

Verifican un incremento de las madres que trabajan respecto a estudios anteriores, hecho que entienden podría relacionarse con el descenso de los niveles de ingresos de las familias. Entienden que la dedicación a trabajos no calificados puede incidir en el desgaste y la falta de disponibilidad de las madres para la atención de los hijos, pero no registraron niveles importantes de insatisfacción respecto al trabajo.

Las conclusiones de este estudio constituyeron sin duda un llamado de alerta y sirvieron de base para el replanteo de la atención brindada a los niños y a las familias en etapas posteriores.

c. Nuevo período de impasse y reubicación institucional del Plan

Durante el primer semestre de 1992 se generó un nuevo período de impasse. El Plan salió de la órbita del FISE y pasó a depender directamente de la Presidencia de la República. En abril de 1992 asumió un nuevo secretario ejecutivo, Guillermo Pérez Puig.

La función de articular esfuerzos para el desarrollo del Plan se trasladó a las intendencias municipales. Se redujo el personal del Equipo Técnico y disminuyó la información registrada sobre avances del proyecto, según lo consignado por Brouwer en su informe de evaluación. Allí plantea:

En esta etapa se pone el énfasis en el asesoramiento a grupos de vecinos interesados en conformar una Asociación Civil sin fines de lucro, coordinando actividades y reuniones entre sus miembros de forma tal de posibilitar su ingreso al Plan CAIF. Según publicaciones del Plan en la prensa uruguaya, el Plan tiene por objetivo central la creación de centros. [...]

Al haberse trasladado físicamente a la sede de la Presidencia el Plan perdió en algún grado su identidad, se aisló y se politizó gradualmente, tanto a nivel central como departamental. (Brouwer, 1993: 7-8, 10)

A esa fecha se estima que funcionaban unos 80 centros que atendían a unos 5000 niños, en su mayoría de entre cuatro y cinco años de edad.

En agosto de 1993 finalizó el apoyo financiero de UNICEF al Plan. “El 22 de junio de 1993 se aprobó por resolución del Poder Ejecutivo una

solicitud de recursos a fin de dar continuidad a las actividades del Plan CAIF.” La contrapartida nacional del Plan se reforzó con US\$ 72.050. “El Gobierno Nacional asume así en su totalidad el financiamiento y la ejecución del Plan” (Brouwer, 1993: 26).

No se previeron, sin embargo, los recursos correspondientes al financiamiento de la Secretaría Ejecutiva.

En noviembre de 1994, la Secretaría Ejecutiva cesa en sus funciones, el Plan queda acéfalo de autoridades formales durante todo el año 1995, motivando desconcierto e inquietud entre el conjunto de las OSC participantes del mismo. Se conforma una Comisión Honoraria del Plan CAIF integrada por representantes de las OSC. Su objetivo es la asistencia, colaboración, apoyo, asesoramiento y promoción de las Asociaciones Civiles. Es el único referente del Plan en este período. (Cerutti, 2008)

El 50 % de las asociaciones estaban vinculadas a la Comisión, un 37,5 % no la integraban y el 12,5 % desconocía su existencia, según un relevamiento realizado por la propia Comisión.

d. Estado de situación al finalizar esta etapa

La situación al cierre del proyecto original (1993)

Los principales rasgos de la situación del Plan al finalizar esta etapa se sintetizan en las conclusiones de las diversas evaluaciones realizadas entre 1991 y 1993. Estas destacan como principales logros en el período:

- a. “La articulación del Estado con la sociedad civil mediante el traspaso de fondos para el funcionamiento de algo más de 80 centros en los que unos 5.000 niños están recibiendo alimentación, asistencia y protección.”
- b. Una mejora en la localización de los centros y una focalización más afinada de los niños atendidos.
- c. El compromiso institucional del INAME para el pago del personal y los gastos de funcionamiento de los centros, y del INDA para el aporte de víveres secos y el seguimiento nutricional de los niños.
- d. A excepción de Montevideo, se ha logrado un compromiso de las intendencias en el aporte de víveres frescos y otras funciones, como la construcción de centros y la coordinación con otros servicios.

- e. En cuanto a los niños, se lograron buenos resultados en la formación de hábitos alimentarios y de higiene, alimentación adecuada y protección.

Las evaluaciones realizadas en ese trienio son coincidentes en identificar algunas áreas “críticas” en las que los avances no fueron los esperados.

En primer lugar, el área de desarrollo infantil. Se menciona que la asistencia a los centros no se refleja en forma apreciable en mejoras en el desarrollo psicomotor de los niños, a juzgar por los datos emanados de la investigación realizada por el CLAEH en 1991.

Se identifican varios factores como posibles explicaciones de estos resultados: el escaso involucramiento de ANEP para el seguimiento del componente educativo; la falta de una planificación y de una supervisión pedagógica sistemática; el tiempo dedicado a las actividades propiamente educativas y de estimulación, proporcionalmente escaso respecto al destinado a la alimentación, a la práctica de hábitos de higiene, al descanso y al juego libre; la falta de material didáctico apropiado; la existencia de desniveles en la formación y especialización del personal a cargo de los niños; la dedicación de las maestras coordinadoras a tareas de coordinación y administrativas que reducen su posibilidad de supervisar a las auxiliares y realizar actividades con los padres; la alta rotación de este personal debido a los niveles de remuneración y estímulos.

Se mencionan también avances insuficientes en relación con la participación de los padres y el área de organización y promoción comunitaria, así como debilidades en la gestión de algunas de las asociaciones civiles.

No todas las asociaciones civiles han demostrado ser capaces de asumir las responsabilidades que implica la dirección de los centros y se constatan situaciones muy diversas. (Brouwer, 1993: 25)

La madurez y autonomía de las organizaciones comunitarias no se genera en plazos cortos y en forma espontánea, se requiere por el contrario, un trabajo sistemático y claramente promocional para que las responsabilidades sean efectivamente asumidas y los costos de atención puedan reducirse sin generar nuevas frustraciones. (Martínez y Zaffaroni, 1991: 37)

Más allá de estas falencias, se alude en estos informes a la percepción de niveles de identificación con el Plan y motivación significativos en

una alta proporción de los integrantes de estas comisiones y el personal de los centros.

Se indica asimismo que “La inserción de los organismos públicos involucrados en el Plan parece haber tendido a debilitarse en el último período”, y se incluyen algunas hipótesis explicativas de esta situación. “Tal vez haya incidido el período de impasse generado en el primer semestre del 90 [...] es posible que el Plan haya perdido en algún grado su identidad al trasladarse físicamente a la Presidencia y perdido su local propio” (Martínez y Zaffaroni, 1991: 36).

Se evalúa como positiva “la creación en algunos departamentos de comisiones departamentales que han ido asumiendo funciones antes a cargo del equipo central del CAIF o de los organismos nacionales”, aunque se visualiza una gran diversidad de situaciones entre los departamentos.

Existe coincidencia en señalar como una debilidad a esa fecha el no haber conseguido concretar “un sistema de supervisión y seguimiento integrado de los centros y un sistema de información de su funcionamiento global ni de los impactos logrados, lo cual dificulta su evaluación” (Brouwer, 1993: 25).

Todos los estudios realizados en este trienio recogen una frase que de algún modo sintetiza estas conclusiones:

Hasta la fecha, pese a su filosofía integradora y promocional, el proyecto ha tenido más éxito en sus aspectos asistenciales (alimentación, asistencia, protección) que en sus objetivos netamente promocionales.

La situación a fines de 1995

El único documento sobre el Plan correspondiente al período 1993 a 1996 al que hemos tenido acceso es un informe, fechado en marzo de 1996, elaborado por el Centro Interdisciplinario de Promoción y Proyectos (CIPP) para el Ministerio de Trabajo y UNICEF (Cavasín et al., 1996): “Situación y seguimiento del Plan CAIF”.

Según este estudio, a comienzos de 1996 había 120 centros funcionando y unos 7000 niños atendidos, con un predominio de servicios de ocho horas diarias. Los autores estiman que el Plan podría llegar a unos 8000 niños atendidos y operar como una modalidad complementaria a la educación inicial que se iría expandiendo en primaria para la atención de niños de cuatro y cinco años, brindando servicios para edades más tempranas.

Las principales debilidades identificadas confirman las planteadas en estudios anteriores. Una es el trabajo con las familias. “La intencionalidad inicial de integrar a los padres al proceso educativo constituye una de las restricciones más importantes, que hasta el momento no ha podido ser sorteada.” En su análisis destacan la carencia de personal en los organismos participantes que mantuviera un ritmo de visitas regulares a los centros, y la importancia de la Secretaría Ejecutiva para asegurar el funcionamiento del Plan. Ese ámbito dejó de funcionar durante 1995, lo que generó “una situación desconocida de vacío de referencia institucional precisa”.

Sobre la relación de los centros con el INAME, los autores señalan:

[...] existe una generalizada opinión relativa a que la creación de los centros CAIF diversificó aún más las acciones de la institución, debiendo enfrentar con recursos humanos que ya resultaban insuficientes para el cumplimiento acorde de actividades iniciadas con anterioridad.

Añaden que el trabajo en el área de participación comunitaria representa una modalidad de intervención que requiere formación específica, y que en las jefaturas departamentales no contaban por lo general con cuadros técnicos con esta capacitación.

El estudio detalla las valoraciones realizadas por los entrevistados sobre las relaciones internas y externas mantenidas en el marco del Plan, sobre la integración y el funcionamiento de los órganos de dirección de las asociaciones civiles, y el alcance y las características de la oferta de los centros CAIF. Concluye con una serie de recomendaciones referidas al fortalecimiento y la capacitación de las asociaciones civiles, a la especialización y la orientación técnica del personal docente, a la necesidad de una mayor articulación con el sistema educativo, a priorizar la profundización del trabajo con las familias, lograr una definición más precisa de criterios de ingreso a los centros, definir políticas explícitas de construcción y refacción de locales, al mantenimiento de sistemas periódicos de evaluación nutricional, del desarrollo psicomotor y de seguimiento del niño luego de su inserción escolar, y a la consolidación de los comités departamentales.

2.3. Etapa 3, 1996-2000. Inserción en INAME. Consolidación programática y expansión

El 5 de enero de 1996 el Parlamento Nacional a través de la Ley 16.736 asigna al Instituto Nacional del Menor (actual INAU) la responsabilidad de la coordinación general del Plan CAIF integrando en su estructura la Secretaría Ejecutiva. El INAME interviene como ejecutor de dicho Plan a través de la Secretaría Ejecutiva como organismo responsable de la coordinación intersectorial que lo sustenta. (Cerutti, 2008)

La misma ley destinó al Plan fondos específicos para gastos de funcionamiento e inversiones, provenientes del 20 % del Fondo de Desarrollo de Modalidades de Juego, conformado por los premios no cobrados de Loterías y Quinielas.

Se creó el cargo de Secretario Ejecutivo, con rango internacional, a ser cubierto mediante un llamado abierto; se incluyó en el presupuesto de 1995 y adquirió vigencia en el 96.¹⁵

Se seleccionó para este cargo y pasó a desempeñar funciones como secretaria ejecutiva la Lic. María Isabel Bove.

a. Primer proyecto de fortalecimiento institucional

En 1997 se suscribió un convenio con el PNUD para implementar el proyecto “Fortalecimiento institucional del Plan CAIF”. A partir de una actualización de la situación del país a esa fecha —en particular de la infancia y las familias en situación de riesgo—, y considerando los avances y desafíos planteados por las evaluaciones realizadas sobre el Plan, se establecieron una serie de objetivos, metas y criterios de evaluación tendientes a generar un proceso de fortalecimiento del Plan y mejora de la integralidad y la calidad de los servicios prestados. Preveía la realización de dos evaluaciones externas para controlar los resultados, una en 1997 y otra en 1999.

Los lineamientos programáticos priorizados en sus objetivos planteaban:

- Incrementar la capacidad de las asociaciones civiles de autogestionar en forma eficiente, participativa y sostenible los centros CAIF.

15. Entrevista a Alejandro Bonasso, presidente del INAME durante el período 1995-2000.

- Mejorar los niveles de salud, nutrición y desarrollo intelectual y psicomotor de los niños que asisten a los centros.
- Lograr que los CAIF constituyan un referente comunitario que brinde apoyo efectivo a las familias para el cumplimiento de sus roles esenciales.
- Extender la cobertura del Plan a 1000 niños más como mínimo entre 1997 y 1999, en áreas definidas como prioritarias, y abrir 30 nuevos centros.
- Consolidar las bases para la sustentabilidad futura del Plan mediante el logro de una adecuada integración entre los organismos públicos participantes y entre estos y las asociaciones civiles, que permita asegurar integridad, coherencia y mejor aprovechamiento de los recursos.

Mediante este convenio se incorporaron a la Secretaría Ejecutiva dos administrativos y diez técnicos en carácter de consultores.¹⁶

Se especificaron las funciones de la Secretaría Ejecutiva. Sus cometidos incluyeron:

[...] proponer lineamientos estratégicos, programas y proyectos que orientan la implementación del Plan; administrar los recursos asignados al Plan; definir e implementar el sistema de seguimiento y evaluación de la gestión de los resultados obtenidos; proponer criterios para definir aperturas de nuevos centros al Comité Nacional Coordinador; coordinar el relacionamiento con los diversos organismos que integran el Plan; apoyar el funcionamiento del Comité Nacional Coordinador y de los Comités Departamentales; definir e implementar programas orientados al fortalecimiento de las asociaciones civiles [...]; diseñar e implementar planes de capacitación de los recursos humanos en las diversas áreas; coordinar los proyectos llevados adelante por INDA, ANEP, Intendencias Municipales, MSP, MEC y otros organismos nacionales e internacionales [...].

Entre 1996 y 1998 se impulsó una serie de actividades tendientes a generar el involucramiento y la participación de los diversos actores en la

16. "Fortalecimiento institucional del Plan CAIF", INAME y PNUD, Proyecto URU/96/012, enero de 1977. Este convenio, a través de distintos proyectos, ajustados y renovados, hasta el último, que corresponde al período 2006-2009 (URU/06/020), permitió sostener la estructura organizativa de la Secretaría del Plan CAIF. Este último proyecto, por vía de excepción, se extendió hasta julio de 2010, para finalizar dos evaluaciones externas que estaban en curso. (Informe de Ana Cerutti al Ministerio de Desarrollo Social, marzo de 2010.)

implementación del proyecto reformulado y la puesta en marcha de las diversas líneas de acción definidas.

b. El impulso al componente educativo

Se conformó un equipo integrado por especialistas en Educación Inicial de la ANEP y del INAME, que elaboró un documento base sobre la propuesta educativa dirigida a los CAIF. Este fue sometido a discusión en un seminario realizado en setiembre de 1996 en el Parque Hotel, en Montevideo, y reformulado luego por los autores, con los aportes recogidos en esta y otras instancias (INAME y ANEP, 1996).

En noviembre de ese mismo año se llevaron a cabo en el departamento de Maldonado talleres para los docentes de todos los CAIF, en los que se relevaron sus opiniones y aportes sobre el tema.

También se realizaron talleres con los integrantes de las asociaciones civiles, para analizar diversos aspectos sobre los objetivos y estrategias del Plan, formas de organización y funcionamiento, roles de los diversos actores, formas de coordinación y articulación, y en particular las expectativas respecto a la participación de las OSC en la implementación de las acciones proyectadas.

En estas instancias la divulgación y el análisis de los resultados de las evaluaciones del Plan realizadas hasta esa fecha, y particularmente de su impacto en el desarrollo de los niños asistentes a los centros, constituyeron un insumo relevante para la revisión de las perspectivas y formas de acción.

c. El trabajo con las familias

En noviembre de 1996 la División Servicio Social del INAME presentó una propuesta de trabajo para contribuir al desarrollo de las estrategias orientadas al trabajo con las familias y a la organización y promoción comunitaria, apostando al fortalecimiento de las redes sociales. Fundamentó su propuesta en una visión del rol de la institución en la implementación de políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables. Como objetivo se planteó:

Crear las condiciones para hacer viable una estrategia de lucha contra la pobreza, basada en la planificación local, en el adecuado uso de los recursos comu-

nitarios, estatales y no gubernamentales, y en el desarrollo, la organización y la participación comunitaria [...] Desde esta perspectiva, las políticas desarrolladas por el INAME como organismo rector deben dar un giro que implica además la necesaria ruptura con la fragmentación que ha caracterizado el campo de las políticas socio jurídicas hacia la infancia y su correlato: la concepción del niño como un ser integral.

El documento alude luego a la sensibilización generada en las organizaciones de la sociedad civil por la aprobación de la Convención sobre Los Derechos del Niño y a la necesidad de ser creativos en la articulación entre lo público y lo privado, complementando recursos y experiencias. Concluye diciendo:

En suma, la consideración del niño como sujeto de derechos en su condición particular de ser en desarrollo, la centralidad del derecho a la convivencia familiar y comunitaria, la integralidad y la necesaria complementación público-privado, constituyen los principios rectores y fundamentación del proyecto social del Plan CAIF y de la participación del INAME en él. (García, Moreira y Carbone, 1996)

d. Proceso de planificación estratégica participativa

En abril de 1997 se realizó en el Parque Hotel un Taller de Planificación Estratégica con representantes de los diversos organismos integrantes del Plan y de las asociaciones civiles, con el propósito de analizar la evolución y las tendencias de la situación de niños y familias en situación de pobreza, los objetivos y lineamientos de acción propuestos para el período 1997-1998, definir acuerdos sobre competencias de las diversas entidades participantes en el Plan, la estructura de funcionamiento y establecer las bases para la constitución del Comité Nacional Coordinador.¹⁷

Entre el 11 y 13 de junio se reunieron 180 delegados de todas las asociaciones civiles, delegados departamentales del INAME, de las intendencias, representantes del MSP, del MEC y de ANEP en el Hotel Horacio Quiroga, en Salto, donde se desarrolló el Taller “Plan CAIF: integración del Estado con la sociedad civil organizada”. Incluía entre sus objetivos el análisis

17. Plan CAIF, Taller de Planificación Estratégica, Montevideo, 14 y 15 de abril de 1997. Programa y documentos adjuntos.

de las líneas de acción del Plan y el aporte de cada uno de los actores, la estructura organizativa del Plan y los cometidos de los órganos, las modalidades a adoptar para ofrecer capacitación y asistencia técnica a las asociaciones civiles y la participación de los representantes de las asociaciones civiles en el Comité Nacional.¹⁸

El 21 de mayo de 1997 sesiona el primer Comité Nacional conformado por representantes de los Organismos Estatales que integran el Plan (INAU, ANEP, MEC, MSB, Intendencias, MTSS-INDA más cuatro delegados nacionales que representan a las Organizaciones que gestionan los centros. (Cerutti, 2010)

Más adelante, al aumentar en el área metropolitana, pasan a cinco (uno por las regiones Este, Litoral, Norte, Centro Sur y dos por Área Metropolitana).

Este Comité comienza a funcionar con un mínimo de cuatro encuentros anuales. (Cerutti, 2010)

e. La creación de la División Plan CAIF en el INAME

En mayo de 1997 se crea en el INAME la División Plan CAIF, con la finalidad de:

[...] colaborar en la implementación y seguimiento de los proyectos a nivel de los centros; controlar el uso de los recursos transferidos y brindar asistencia para su uso; monitorear el cumplimiento de los objetivos en las áreas de estimulación oportuna, educación inicial y desarrollo psicomotor; establecer y ajustar los convenios celebrados entre el INAME y las asociaciones civiles y coordinar el relacionamiento con los Jefes Departamentales del INAME.¹⁹

f. Sistematización y producción de documentos

Reflejando la elaboración realizada en todas estas instancias, se publicaron diversos documentos sobre objetivos, formas de organización del Plan, funciones asignadas y una guía para la elaboración del proyecto

18. *Tejiendo la Red CAIF*, año 1, n.º 2.

19. Síntesis tomada de Canzani y Midaglia (2003).

institucional.²⁰ Este último, propuesto y adoptado como un instrumento de gestión, ha constituido un apoyo importante, si bien no ha funcionado con igual efectividad en todos los centros ni la coordinación del Plan le asignó la misma relevancia en todos los períodos. Pretende facilitar que los lineamientos principales del Plan sean implementados por las asociaciones civiles y los equipos técnicos de acuerdo a la planificación definida para cada centro en función de su realidad y sus características específicas.

Estos documentos contribuyeron a difundir información y a generar un marco común orientador para los diversos participantes en la implementación del Plan.

g. Diagnóstico sobre las asociaciones civiles

Con la preocupación de encontrar caminos y apoyos para fortalecer el trabajo con las osc, la Secretaría Ejecutiva del Plan solicitó a fines de 1996 al Departamento de Trabajo Social de la Universidad de la República una propuesta de trabajo tendiente a elaborar una caracterización de las asociaciones civiles, identificar sus necesidades de capacitación y proponer alternativas para responder a ellas. En diciembre se presentó una propuesta elaborada por los responsables del Departamento; el trabajo fue realizado en el primer semestre de 1997 y sus conclusiones presentadas en el mes de julio (Iglesias y Solari, 1996).

El análisis realizado sobre la situación de los centros permitió al equipo investigador arribar a un conjunto de conclusiones y recomendaciones. Entre las más relevantes destacamos:

- Existe una importante heterogeneidad en la situación de los centros en el punto de partida. Se exige una serie de requisitos para las asociaciones civiles, pero no así respecto a las condiciones de prestación de los servicios. Se sugiere definir estándares de calidad mínima y establecer un sistema de nivelación progresiva supervisado.
- Se identifican también importantes desniveles en la capacidad de gestión de las asociaciones civiles. Se plantea una tipología de situaciones basada en varios rasgos que conllevan tanto fortalezas

20. Plan CAIF. *Misión, objetivos y estrategias. Estructura y organización del Plan CAIF. El proyecto institucional.*

como debilidades: jóvenes/viejos (los últimos con menos formación, pero más dedicación y arraigo), locatarios/extranjeros (los últimos con más capacidades técnicas y acceso a vínculos y recursos diversos, pero con menor inserción local y confianza de los vecinos), históricos/recientes (los primeros preexistentes al Plan, con más experiencia, pero con múltiples objetivos que deben combinarse con los propuestos por el Plan).

- La percepción de necesidades de capacitación es asimismo diversa. Algunos solo requieren apoyo en aspectos administrativo-burocráticos; otros reclaman formación más amplia en aspectos relativos al gerenciamiento de los centros, el manejo de los recursos humanos, los diversos componentes del Plan, la relación con los usuarios y la comunidad.

Se concluye en la necesidad de avanzar hacia propuestas diversificadas de capacitación tanto para el personal como para los miembros de las asociaciones civiles, combinando actividades centralizadas y descentralizadas (“pensadas desde lo local”, “capacitación en el puesto”) y de capacitación directa y capacitación indirecta; con este último término se alude a modalidades de asistencia técnica, planteando incluso la posibilidad de contratar personal para el desempeño de funciones de administración y gestión.

Específicamente se propone:

[...] diseñar y ejecutar un programa de capacitación y entrenamiento dirigido a todo el personal de los centros y eventualmente a miembros de las Directivas sobre:

- a. Características de las comunidades locales y de la población usuaria.
 - b. Marco contractual de las relaciones con los usuarios y sus familias.
 - c. Papel de los servicios en el conjunto de objetivos y acciones del Plan CAIF.
 - d. Funciones, objetivos, contenidos y metodología de trabajo en educación inicial, salud materno infantil y con la familia y la comunidad.
- h. Evaluación de la situación de los centros y del desarrollo de los niños

De acuerdo a lo previsto en el Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Plan, en 1997 se llevó a cabo una evaluación con el propósito de va-

lorar la situación de los centros CAIF en el punto de partida de la implementación del Plan. Se basó en un análisis de las condiciones y formas de funcionamiento de una muestra de centros, en las percepciones de los diversos actores que participan en la vida cotidiana de aquellos, en la evaluación de los niños asistentes desde el punto de vista de su desarrollo psicomotor y lenguaje, y en una encuesta realizada a las madres (CLAEH, 1997).

Las principales conclusiones de este estudio evidencian cambios favorables en el desarrollo psicomotor de los niños con relación a la situación encontrada en 1991, pero se afirma que “la incidencia que logra el Centro CAIF en el desarrollo psicomotor del niño no es aún la prevista en los objetivos originales del Plan”. Se encontró un 22 % más de niños en la categoría de normalidad, un 8 % menos de niños en riesgo y un 13 % menos de niños en situación de retraso que en 1991 (CLAEH, 1997: 93-103).

A pesar de estos cambios,

[...] la población asistida por el programa continúa siendo de un nivel de riesgo en su desarrollo psicomotor muy alto; el porcentaje de niñas en riesgo es más del doble del esperado y el de niños en retraso es ocho veces mayor. [...] Se constata que las áreas más afectadas son el lenguaje y en menor proporción la coordinación.

Se analiza la relación entre los niveles de desarrollo y la composición y dinámica familiares. Se consta asociación entre elevados niveles de retraso y la falta de actividad laboral de la madre o su inserción en trabajos con carga horaria extensa o muy desgastantes.

El estudio aporta también elementos sobre otros aspectos relevantes y recomendaciones para reorientar las acciones. Se verifica que las asociaciones civiles tienen “importantes necesidades de capacitación en gestión de los centros, en dinámica grupal y aspectos educativos”, y que su rol se restringe muchas veces a funciones de control e inspección, por lo que resulta clave fortalecer su papel articulador entre las estructuras centrales del Plan, los centros y la comunidad. Se destaca como una tarea urgente “el fortalecimiento de los equipos técnicos, tanto en la dedicación y estabilidad de la Maestra Coordinadora, la ampliación de roles técnicos” y la mejora de la formación del personal a cargo de la labor educativa.

Otro “desafío urgente” mencionado por el informe se refiere a la necesidad de establecer una mayor coordinación con ANEP y en particular

con el Consejo de Primaria, para articular acciones y evitar superposiciones atendiendo a la ampliación de la cobertura preescolar planteada como parte de la reforma educativa. Se identifican carencias locativas, de materiales y equipamiento en muchos casos.

La relación con la familia y la comunidad se valora como positiva pero insuficiente, y no priorizada debido a las limitaciones de los tiempos disponibles por parte de los equipos técnicos.

Se afirma que hasta ese momento “la conducción central del Plan no aparecía para los centros como una presencia suficiente en materia de orientación, asesoramiento, supervisión, definición de lineamientos generales y oferta de capacitación”. En las conclusiones se destaca:

El equilibrio entre la gestación y desarrollo de una identidad colectiva CAIF y la mantención de importantes márgenes de acción de cada Centro es la clave del éxito en este aspecto.

Finalmente se señala:

Los centros CAIF presentan muy buenos resultados tanto desde el punto de vista de su focalización como de la cobertura obtenida en relación a los recursos utilizados.

Con el sustento de los resultados de estos estudios y evaluaciones, y en el marco del Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Plan, se implementaron en este período diversos programas que apuntaban a mejorar los resultados en las áreas identificadas como críticas para generar mayores logros en los objetivos centrales del Plan.

i. Programas desarrollados

A continuación se enumeran los diversos programas ofrecidos a los centros.

Educación Inicial

En primer lugar cabe mencionar la definición e implementación de un Programa de Educación Inicial con base en los lineamientos acordados con ANEP, adecuado a las características del Plan y a las edades de los niños atendidos.

Se impulsaron acciones de capacitación para las educadoras, y un programa de acreditación de competencias laborales, junto con la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que posibilitaba en el lapso de un año certificar sus competencias para la función.

Un lugar para crecer y aprender jugando

Para atender a los niños desde su nacimiento hasta los 24 meses y sus familias se creó el programa “Un lugar para crecer y aprender jugando”, destinado a proteger el desarrollo del niño durante sus primeros meses de vida y facilitar a las familias la incorporación de adecuadas prácticas de crianza (1998). Los niños concurrían a talleres de una vez por semana acompañados de un referente familiar. El programa estaba coordinado por un/a psicomotricista, quien junto con otros técnicos conformaba un equipo interdisciplinario de trabajo en el Centro. Una vez evaluado y ajustada la propuesta, pasaría a desarrollarse en los centros como Programa de Estimulación Oportuna.

Programa Padres e Hijos

A partir de una consultoría realizada por el CIDE de Chile se realizó una adaptación del Programa Padres e Hijos desarrollado en ese país y se capacitaron equipos de los centros CAIF, del Programa Nuestros Niños, la Red Nacional de ONG de Infancia y Adolescencia y los centros comunitarios dependientes de la Pastoral Social para su implementación.²¹

Para Amar y Cuidar la Vida

Se diseñó y se puso en operación el programa Para Amar y Cuidar la Vida, dirigido a los adultos referentes de los niños, tendiente a fortalecer su autoestima y capacidades personales para apoyar el proceso de desarrollo de sus hijos (1998).

Madres y Padres Promotores de Salud

El programa Madres y Padres Promotores de Salud, desarrollado mediante la coordinación con la División Promoción de la Salud del MSP,

21. Proyecto “Adecuación e implementación del Programa Padres e Hijos del CIDE de Chile por redes de organizaciones uruguayas que trabajan con la Infancia”, CIDE, 1997.

viabilizó el involucramiento de la comunidad en acciones de promoción de la salud y calidad de vida de las familias.

Servicio de Orientación Comunitaria

Se creó el Servicio de Orientación Comunitaria (soc), con el propósito de generar un espacio de acogida y orientación, y hacer posible el trabajo socio educativo con las familias de la comunidad y, en términos generales, el trabajo en redes sociales.

No todos los centros implementaron todos estos programas, sino que estos se fueron encarando de acuerdo a las posibilidades y prioridades de cada centro; en particular el Programa de Estimulación Oportuna y el Servicio de Orientación y Consulta, dado que para su instrumentación se requería disponer de recursos adicionales.

j. Celebración de los 10 años del Plan CAIF

En este contexto de revitalización del Plan, se llegó en setiembre de 1998 a la celebración de los 10 años de su creación. Con este motivo se realizó un Foro con la participación de autoridades de todos los organismos públicos involucrados en el Plan, de las asociaciones civiles y de los organismos internacionales que respaldaron la implementación. El documento que recoge las intervenciones realizadas durante su desarrollo evidencia la existencia de un consenso amplio sobre los avances logrados por el Plan y su potencialidad para encarar nuevos desafíos en la etapa siguiente (Plan CAIF, 1998).

k. Programa de Asesoramiento y Capacitación a las Asociaciones Civiles

Como resultado de las prioridades establecidas y los aportes de los estudios realizados en este período, se puso en funcionamiento un programa orientado al fortalecimiento de la capacidad de gestión de las asociaciones civiles participantes en el Plan. Desde 1998 se destinaron fondos para financiar servicios de asesoramiento y capacitación a las Comisiones Directivas de los centros CAIF brindados por equipos técnicos asesores locales seleccionados mediante un llamado abierto en los diversos departamentos, con intervención de los delegados departamentales y con-

tratados directamente por los centros. De esta forma se apuntó a viabilizar un servicio cercano, accesible, flexible y adecuado a las necesidades y características de cada centro, que permitiera fortalecer la capacidad de interlocución de los representantes de las OSC en su relación con los organismos públicos sin generar dependencia de estos.

Desde la Secretaría Ejecutiva del Plan se organizaron encuentros semestrales de estos equipos asesores, buscando promover el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de las capacidades de estos equipos para responder adecuadamente a las necesidades y demandas de las OSC.

l. Formación de los supervisores

Se realizaron varios Talleres para Supervisores del Plan, con el propósito de definir un sistema de supervisión con un marco común, sin perjuicio de la flexibilidad necesaria para responder a situaciones muy diversas y avanzar hacia un sistema de información que posibilitara contar con una visión de las problemáticas específicas y del Plan en su conjunto.²²

m. Tipología de centros. Bases para el “modelo de gestión”

Se comenzó a elaborar una primera tipología de centros CAIF, de sus formas de operación y recursos humanos y materiales necesarios, que contribuyó a ordenar y sistematizar la gestión de los centros (Lorenzelli, 1999). En etapas posteriores el “modelo de gestión” se reformuló y se fue acomodando a nuevos requerimientos y desarrollos programáticos.

n. Segunda evaluación de la situación de los centros y el desarrollo de los niños

En 1999, tal como estableció el Convenio con el PNUD, se llevó a cabo una nueva evaluación externa sobre la base de una metodología similar a la que fue utilizada dos años atrás, que permitió visualizar cambios significativos.

El informe, presentado en setiembre, indica:

22. Taller para supervisores: *Sistema de supervisión*, División Plan CAIF, 1999. Supervisión: Aspectos a priorizar en 1999.

Prácticamente en todas las áreas de análisis surgen cambios de signo positivo que permiten concluir que la actividad desarrollada por el Plan CAIF en este período ha logrado tener un impacto muy favorable en el funcionamiento general del Programa así como en sus diferentes niveles de funcionamiento.

Estos cambios se plasman en todos los niveles. Abarcan entre otras cosas una mejora sustancial en el nivel de desarrollo psicomotor de los niños, un importante cambio en el papel de las asociaciones civiles, una mejora notoria en la calificación del equipo docente encargado de los centros, una ampliación en la cobertura técnica, un desarrollo intenso de las propuestas de capacitación tanto para las asociaciones civiles como para el personal del Centro, un incremento importante en el vínculo con las familias de los niños que asisten a los centros, hasta una mejora también significativa en las situaciones de riesgo social de las madres y la mantención de un elevado índice de focalización junto al crecimiento significativo de la cobertura. [...]

Tales resultados permiten visualizar a un programa social que ha operado de manera dinámica y consistente en estos años. A su vez, la presente evaluación permite fijar un nuevo punto de partida, ciertamente más exigente y elevado para continuar los esfuerzos del Plan CAIF en los próximos tiempos.

La variación en el nivel de desarrollo psicomotor de los niños equivale a una modificación de veinte puntos porcentuales. Esto quiere decir que los porcentajes de retraso cayeron en diez puntos, los de riesgo en otros diez puntos, mientras que los casos en situación de normal superior se incrementaron en veinte puntos porcentuales. [...]

Esta significativa mejora se refleja en cada una de las tres áreas del desarrollo psicomotor. [...]

La mejora también es muy fuerte entre los niños no pobres que asisten a los centros CAIF, lo que estaría demostrando que la mejora del desarrollo psicomotor opera sobre todos los niños que asisten a los centros con independencia de su situación socioeconómica. (CLAEH, 1999)

También se señala:

El perfil de las familias de los niños que asisten a los centros es básicamente similar al registrado en 1997, correspondiéndose con el de familias en situación carenciada. Sin embargo, en materia de riesgo psicosocial las madres muestran resultados sensiblemente mejores a los verificados dos años atrás, que proba-

blemente tengan que ver con las actividades de capacitación impulsadas por el Centro en este tiempo.

El informe da cuenta de un conjunto de acciones realizadas que se considera que han tenido incidencia en estos resultados, entre ellos: mejora de la calificación del personal educativo, en el caso de las auxiliares por dos factores: la exigencia de haber completado el primer ciclo de secundaria y la capacitación específica recibida; incremento de la relación número de educadores/niños, aumento de la dedicación de las maestras coordinadoras, incremento del trabajo en equipo, de la disponibilidad de material didáctico, de las actividades de planificación anual, de las actividades dirigidas a las familias y de la respuesta obtenida de las madres, así como la conformación de equipos interdisciplinarios. También menciona como factores contribuyentes la capacitación ofrecida a los directivos de las asociaciones civiles, que permitió avanzar en la visualización y el cumplimiento de los roles específicos por parte de estos y en su relación con las estructuras centrales del Plan.

Señala algunos aspectos en que se identifican carencias y necesidades de continuar trabajando: disponibilidad de espacio, de personal docente y recursos financieros en algunos casos, resultados desiguales en la experiencia de contratación de asesores para las asociaciones civiles, no reconocimiento de los años de trabajo de los docentes en los CAIF por parte de la ANEP, persistencia de demandas de mayor supervisión pedagógica, necesidad de consolidar y fortalecer los comités departamentales.

Evaluación del Programa de Estimulación Oportuna

En el mismo período se evaluó el Programa de Estimulación Oportuna, al finalizar su etapa piloto. También en relación con la población atendida por este se constataron:

[...] cambios positivos y estadísticamente significativos en el desarrollo de niños y niñas, en las prácticas de crianza y en el estado emocional de los adultos referentes. En cuando al desarrollo psicomotor, al inicio del primer ciclo un 70 % de los niños se ubican en la categoría de normalidad, 24 % en riesgo y 6 % en retraso. Al finalizar un ciclo de intervención de este programa los resultados son 92 %, 6 % y 2 % respectivamente. (GIEP, 1999, tomado de Cerutti, 2008: 5-6)

- o. Aportes de otros estudios sobre la situación del Plan a fines de este período y comienzos del siguiente

Un estudio realizado para el PNUD poco después de finalizado el período considerado aporta elementos valiosos sobre la situación a la que llegó el Plan CAIF en esta etapa. Se trata de una evaluación de la contribución del PNUD a la generación de políticas integrales en el campo de la reducción de la pobreza, que toma al Plan como caso ilustrativo (Canzani y Midaglia, 2003: 6). Incluimos a continuación algunas de sus conclusiones.

Para el conjunto de entrevistados individuales y colectivos, tanto públicos como privados, hay “un antes y un después” del Plan, ubicando como período clave el pasaje del mismo a la esfera del INAME. Para casi la totalidad de las asociaciones civiles con las que se tuvo contacto, no hay lugar a dudas que en esta nueva etapa se abandona totalmente la orientación asistencialista y las formas particulares de atención a la infancia carenciada. Se identifican patrones comunes de atención y de calidad del servicio, lo que conduce a introducir serios cambios en la composición de los cuadros “funcionales”, técnicos o semi-técnicos encargados de los servicios, los que a su vez repercutieron en la conformación de la propia asociación civil.

Si bien esta fase es considerada por un conjunto de asociaciones —en particular aquellas que poseían cierta tradición en atender a la minoridad en situación de pobreza— como una fase conflictiva en su interior, ya que supuso quebrar con una línea de acción de instituciones o grupos con vocación de ayuda social, a su vez es también evaluada como un avance o un “salto cualitativo” en pos de una forma integral de protección a la primera infancia. [...]

Los servicios se estandarizan, se profesionalizan y se dejan de lado formas de intervención ensayísticas, muchas veces guiadas por principios morales, religiosos y hasta, a veces, políticos.

Uno de los aspectos destacados se relaciona con la estructura del Plan y el papel jugado por la Secretaría Ejecutiva y su equipo.

En la visión de la gran mayoría de los actores involucrados la Secretaría Ejecutiva es vista como una pieza vital de la maquinaria que hace funcionar al Plan. Para las asociaciones civiles en particular, les resulta impensable considerar la proyección del Plan sin tener en cuenta el papel estratégico, coordinador y ar-

ticulador que jugó la Secretaría. Es más, su intervención no se agota al interior de la esfera pública, sino en relación a la promoción de la sociedad civil en su conjunto. En este sentido, la opinión generalizada es que esta entidad, además de plantearse como un interlocutor permanente de las asociaciones, se transformó en una fuente permanente de innovaciones en las modalidades de intervención y de gestión de los centros.

Para las asociaciones civiles, la operativa histórica de la Secretaría y su lógica de funcionamiento cotidiana se diferencia sustantivamente de la típica dinámica estatal en tres aspectos fundamentales: la constatación de una línea de acumulación de experiencias, constitutiva del proceso de maduración del Plan; un estilo de conducción escasamente burocrático en términos de un accionar ritualmente programado; y la ausencia de rotación del personal simultánea a los cambios de gobierno.

Otro aspecto destacado como clave en las conclusiones del estudio se relaciona con los avances en la profesionalización de la prestación de los servicios y la preocupación por la calidad.

El establecimiento de criterios estándares de la calidad de los servicios y del perfil profesional o semi-profesional del personal encargado de su implementación, es considerado por las asociaciones civiles y las autoridades estatales como un aspecto que pone de manifiesto la seriedad y envergadura del Plan. Estas apreciaciones no son menores para un país que se caracterizó por disponer de una matriz de protección universal y de relativa calidad de los servicios prestados. En este sentido, el Plan comienza a competir en pie de igualdad con las políticas públicas clásicas, combinando de una manera singular criterios básicos universales propios de la tradición de bienestar uruguayo, con pautas novedosas de focalización y, en cierta medida, descentralización de la gestión de los centros.

2.4 Etapa 4, 2001-2005. Respuesta a la crisis. Incorporación de nuevas modalidades. Ampliación de cobertura

a. Cambios en el contexto

Durante este período se generaron cambios relevantes en el contexto, principalmente por la agudización de las manifestaciones de la crisis económica iniciada en años anteriores. Entre 1999 y 2003 se produjo un

descenso del ingreso real de los hogares cercano al 30 % y se incrementaron los niveles de pobreza, que continuaron afectando en particular a los niños.

Asumió un nuevo gobierno y se reformularon los lineamientos de políticas para responder a la situación imperante.

La consolidación del Plan CAIF verificada durante la etapa anterior contribuyó a que se planteara la necesidad de actualizar y formalizar el acuerdo constitutivo, de modo de generar una base institucional y jurídica acorde para una nueva fase de crecimiento y desarrollo.

b. Firma de Convenio Marco Interinstitucional

En agosto del 2002 se firmó un convenio marco del Plan CAIF que explicitaba los compromisos, obligaciones y derechos de los integrantes.

Es un documento base que permite avanzar en los convenios entre los organismos públicos y el Plan. En el mismo participan representantes del MEC, MSP, INDA, ANEP, Congreso Nacional de Intendentes y Delegados Nacionales de las asociaciones civiles. La única organización que firmaba convenios con las asociaciones civiles era el INAU. (Cerutti, 2008: 6)

El INDA transfería dinero para la alimentación de los niños a través de las intendencias y a partir del 2004 comenzó a firmar también convenios con las OSC.

Como indican Canzani y Midaglia (2003: 23) en su análisis ya mencionado sobre el Plan como caso ilustrativo de políticas sociales integrales:

[Hasta ese momento] la estructura del Plan descansaba en la voluntad de coordinación de los actores involucrados, pero no existía un compromiso formal sobre las responsabilidades y aportes de cada uno de ellos.

Si bien en la formulación del proyecto existe una delimitación básica de estos aspectos, el hecho que los mismos hayan sido formalizados bajo la forma de un compromiso común tiene un valor simbólico relevante, porque transforma un “uso social” en algo que se parece más a una norma, en la medida que establece derechos y obligaciones de las partes. [...]

En buena medida, la firma de este acuerdo puede ser considerado también un indicador relevante de crecimiento, consolidación e institucionalización del Plan, en tanto especifica y formaliza los acuerdos iniciales.

Podríamos agregar que los redefine y actualiza, ya que los documentos iniciales, firmados en 1988, no correspondían a la realidad del Plan ni comprometían necesariamente a los representantes de los organismos a esa fecha.

c. Evaluación costo-beneficio del Plan CAIF

En un contexto de restricción de recursos, la preocupación por la sostenibilidad del Plan llevó a encarar estudios relacionados con los costos y a buscar alternativas para optimizar el aprovechamiento de los recursos asignados.

En ese marco, se realizó una evaluación de los costos y beneficios de los programas del INAU dirigidos a la infancia y adolescencia que permitió contar con un panorama de los costos del Plan CAIF con relación a otros programas (Diez de Medina, 2002). El estudio destaca la transparencia en la información sobre el manejo de recursos en el caso del Plan CAIF, al estar establecidos modelos de gestión que definen los fondos que cada tipo de Centro deberá recibir y el destino de estos. Constata la alta dependencia del financiamiento público, ya que el 90 % de los recursos manejados por las asociaciones a cargo de los centros provenían del INAME, el INDA o intendencias. Señala también que las asociaciones habían cumplido un papel importante en el desarrollo de formas para subsanar demoras en la asignación de partidas o en pagos de reintegros a proveedores, gestionando recursos propios para “tender puentes hasta obtener las partidas correspondientes”. Asimismo, se menciona que habían hecho frente a situaciones no previstas, ya que las partidas del INAME no contemplaban gastos extraordinarios generados, por ejemplo, por indemnizaciones ante despidos o reclamos por retrasos en los pagos debidos a dilatorias en la entrega de las partidas.

Concluye afirmando:

No existen otros planes similares realizados directamente por las ONGs, asociaciones civiles u otros organismos, cuyos costos puedan ser comparados en relación a los costos previstos por el Plan CAIF [...].

No existe evidencia empírica que avale la hipótesis de que los costos previstos en los Convenios son excesivos o ineficientes en relación a los fines perseguidos. Por el contrario, la relación válida de análisis —costo por niño y/o familia atendida— pone de manifiesto un costo promedio de US\$ 630 anual, un

costo que se puede juzgar bajo en relación al servicio que está cumpliendo en la comunidad. [...]

De hecho, se trata del costo anual promedio por destinatario más bajo en relación a todos los programas incluidos en este estudio.

d. La incidencia de la crisis en el funcionamiento de los centros

La situación vivida en el 2002 llevó a que tanto el INDA como el INAME retrasaran la entrega de las partidas en más de una oportunidad, lo que generó situaciones de especial tensión en muchos centros.

Fue una situación dura para el Plan, se vivieron dos o tres meses de alto sufrimiento. Los modelos de gestión preveían la constitución de fondos de reserva para enfrentar situaciones imprevistas; algunos lo lograron y otros no. La situación se fue resolviendo con mucho esfuerzo. Algunos centros que estaban mejor realizaron préstamos a otros [...].²³

Algunos documentos de la época dan cuenta de planteos realizados en varias oportunidades por las asociaciones y federaciones de segundo grado (representantes de las asociaciones civiles con convenios educativos con INAME) ante la Comisión de Presupuesto de Hacienda del Senado y ante grupos de legisladores, para transmitir su preocupación ante la reducción de un 8% en los gastos de funcionamiento prevista en el proyecto de Rendición de Cuentas para el 2002 y presumiblemente 2003, y un decreto del Poder Ejecutivo de diciembre del 2001 que recortaba las partidas asignadas al INAME. En estos documentos detallan los perjuicios que esto generaría a los destinatarios de los Programas por ellos gestionados, niños y jóvenes de los sectores de población más vulnerable del país (AUDEC, 2002).

e. El Plan como componente de Programas de apoyo a la emergencia social

A partir del año 2002, en el marco de la profunda crisis económica que vivía el país, el Gobierno uruguayo desarrolló, en conjunto con el BID y el Banco Mundial, instrumentos para apoyar la protección presupuestaria

23. Entrevista a Ana Cerutti, 2013.

de los programas sociales de mayor relevancia, en las áreas de educación, salud, seguridad social y atención alimentaria. El objetivo de estas acciones era, en términos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto:

[...] evitar que los efectos de la actual crisis económica recaigan sobre los sectores más vulnerables de la población, que se deterioren los indicadores de bienestar social del país y que se produzcan retrocesos en las modernizaciones en curso destinadas a mejorar la eficiencia y la equidad en el acceso de los grupos carenciados a dichos beneficios sociales. (OPP y Banco Mundial, 2003)

Desde el Plan CAIF se planteaba:

Actualmente el Plan CAIF atiende al 20% de la población objetivo. Para poder llegar en corto plazo a un mayor número de niños y sus familias, con énfasis en los de mayor riesgo, se necesita generar nuevas modalidades de atención que complementen y se articulen con aquellos programas ya existentes en el Plan, que demostraron a partir de sus evaluaciones tener alto impacto. (Plan CAIF, 2002)

En diciembre de 2002 el Plan pasó a formar parte de un subcomponente del Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social (PIIAF), suscrito entre el Gobierno uruguayo y el BID (préstamo 1434/OC-UR).

Este subcomponente, denominado Modelo Integral para Nin@s Menores de 4 Años y sus Familias, estableció tres principales líneas de acción:

- “Brindar atención integral a nin@s, familias y comunidades facilitando el acceso a los centros CAIF a través del aumento de la cobertura en los centros actuales y de la creación de centros nuevos con la implementación de Modalidades innovadoras de intervención de bajo costo y alto impacto, priorizando el inicio temprano de la intervención.” Se preveía aumentar la cobertura de los centros existentes en 6.700 niños e integrar 12.500 en nuevos centros que operaran bajo las nuevas modalidades en 100 zonas priorizadas por su situación económica y social.
- “Alcanzar la sustentabilidad del Plan CAIF a través de una mayor eficiencia y eficacia en los Centros CAIF.” Para lograrlo se proyectaron actividades de capacitación, mejora de los estándares de ca-

lidad y el diseño de un sistema de monitoreo permanente y evaluaciones externas.

- “Integración de las acciones para la Primera Infancia en el Uruguay.” Se previeron actividades de coordinación y capacitación conjunta con otras divisiones del INAME, con el Programa Nuestros Niños y con guarderías municipales de otras intendencias.²⁴

En el marco de este acuerdo y para generar condiciones que permitieran enfrentar esta nueva etapa, se fortaleció la estructura de la Secretaría Ejecutiva incorporando seis técnicos de apoyo.

f. La modalidad integral de intervención

El diseño de la llamada *modalidad integral de intervención* fue resultado de un proceso que movilizó a los diversos actores del Plan durante el segundo semestre del 2002 y el 2003.

Como antecedente de esta nueva modalidad, el Plan ya venía trabajando con propuestas innovadoras para la atención de niños en zonas rurales.

En el período 2000-2001 se había visualizado y puesto en marcha el Programa Rural, para llegar a las familias que debido a las distancias o a dificultades en el traslado tenían problemas para acceder a la atención diaria ofrecida por el Plan. La propuesta también se orientó a familias aisladas dentro de las mismas ciudades debido a situaciones de marginación extrema.

Este programa incluía: a) Talleres de Estimulación Oportuna para niños de 0 a 2 años y sus familias, con frecuencia quincenal; b) estimulación en domicilio; c) Programa de Educación Inicial (2 y 3 años), con asistencia de los niños dos veces por semana, y actividades quincenales conjuntas con sus referentes familiares; d) concurrencia quincenal al Centro de niños y familias con mayores dificultades de acceso (Pérez y Carbonell, 2006).

Durante el 2002 se elaboraron varios documentos base con propuestas sobre las nuevas modalidades, sus fundamentos y estrategias de implementación. En octubre se llevó a cabo una Jornada Nacional convoca-

24. Subcomponente 1.1: Modelo integral para niños menores de 4 años y sus familias. Programa Integral de Intervención, en el Centro, el Hogar y la Comunidad. CAIF, PIAF y BID.

da bajo la consigna “El desafío de construir juntos”, en la que confluyeron aportes de técnicos especialistas en los diversos componentes, integrantes del Plan y consultores externos, aportes de los centros, de organizaciones de segundo grado de la sociedad civil (AUDEC) y de los comités departamentales.²⁵

Se tomaron en cuenta también las conclusiones de una experiencia piloto de aplicación de las nuevas modalidades que se desarrolló en cuatro centros, en las zonas de Casavalle, Barrio Ituzaingó, Joanicó (Canelones) y Raigón (San José).²⁶

El documento finalmente aprobado define los objetivos de esta nueva modalidad, propuesta como complementaria a la tradicionalmente ofrecida por el Plan, que se identificó como modalidad integral o semanal:

1. Generar condiciones para el buen inicio de la vida a través de la protección del embarazo y la promoción de la lactancia.
2. Promover el crecimiento y el desarrollo integral de los niñ@s desde su concepción y hasta los cuatro años, a través de la creación de contextos estimulantes, enriquecedores y complementarios a los de sus contextos familiares.
3. Favorecer el desarrollo personal de los adultos, para que identifiquen sus recursos internos que les permitan enfrentar los desafíos que les plantea la vida cotidiana
4. Crear las condiciones para que los padres y madres y/o referentes familiares de l@s niñ@s movilicen sus recursos y tomen conciencia de sus potencialidades y responsabilidades en tanto primeros educadores de sus hij@s.
5. Fortalecer el desarrollo de redes comunitarias para optimizar el apoyo integral a las familias, colaborando con el desarrollo de la responsabilidad colectiva respecto de l@s niñ@s en situación de pobreza.

25. Entre estos documentos: González Tornaría y Zaffaroni (2002), Marsiglia (2002), Cerutti (2008), G. Martínez (2002) y Capozzolo (2002); propuestas de la Asociación Uruguaya de Educación Católica, Departamento de Educación No Formal, al Programa Integral de Familia en Riesgo, mayo del 2002. Se tuvo acceso a documentos sobre “Nuevos aportes al desafío de construir juntos”, elaborados por comités departamentales de Rivera, Río Negro, Treinta y Tres, Tacuarembó, Flores, Florida, Paysandú, y por centros de Rocha, Artigas y Canelones.

26. Plan CAIF, “Informe de avance. Datos aportados por los Equipos Piloto sobre la evaluación de proceso en la aplicación de las nuevas modalidades de intervención”.

Los componentes programáticos fueron definidos como:

- El Buen Inicio de la Vida, orientado al trabajo con embarazadas.
- Desarrollo Infantil Integral, dividido en dos módulos según las edades: Buen Comienzo (de 0 a 24 meses) y Camino a la Independencia (de 24 a 48 meses).
- Fortalecimiento Familiar.
- Promoción de la Salud, programa: “Construyendo estilos de vida saludables”.
- Mejora de la Situación Alimentario-Nutricional.
- Desarrollo y Participación Comunitaria.

Se plantearon modalidades de intervención a desarrollar en el centro, en la comunidad y en el hogar.

El equipo de trabajo de los centros que operaban con estas nuevas modalidades se diferenció de los de modalidad diaria. Se planteó una intervención sustentada por padres y madres promotores de la comunidad, facilitadores, equipo técnico (asistente social, psicólogo, psicomotricista y maestro), coordinador del proyecto y la comisión directiva de la OSC (Plan CAIF, 2003)

g. La acelerada expansión del Plan

Durante el año 2004 el Plan se expande por “explosión”. A fines de ese año quedan incorporados 131 nuevos Convenios para implementar la modalidad semanal. (Cerutti, 2008: 7)

El 43 % de ellos se firmaron con OSC que ya tenían convenio con INAU-CAIF, el 26 % gestionaban ambas modalidades en el mismo local y el 17 % prestaban el servicio en una zona nueva. El 57 % restante eran convenios firmados con nuevas organizaciones que no habían trabajado hasta esa fecha en el marco del Plan.

En la evaluación realizada por Infamilia-MIDES sobre los resultados de este Programa al 2005 se indica:

El Programa comenzó a implementarse en el 2004 prácticamente duplicando la matrícula del Plan CAIF que pasó de atender aproximadamente 20.000 niños en el 2003 a superar los 36.000 en el 2005. [...] Durante el 2005 la modalidad

semanal del Plan CAIF/Infamilia atendió un promedio mensual de 13.607 niños y 1.946 embarazadas, lo que representó el 45 % de la matrícula total del Plan.

[...] Se estima que el Programa atiende al 30 % de los niños de 0 a 4 años residentes en las áreas de intervención y al 11 % de los niños en este tramo etario en situación de pobreza, lo cual evidencia la significativa contribución del Plan CAIF/Infamilia a la ampliación de la cobertura de atención a la primera infancia en situación de vulnerabilidad social del país. (Infamilia, 2006)

h. El sistema de monitoreo y evaluación

En relación con el segundo objetivo planteado en el Convenio con el BID, referido al desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación, se realizaron durante el 2003 y el 2004 consultorías y talleres de elaboración tendientes a definir un modelo apropiado para el seguimiento de la operativa y los resultados generados por el Plan en sus diferentes modalidades de intervención.²⁷

La estructura de supervisión de la División Plan CAIF experimentó cambios en el año 2004, antes de la implementación de las nuevas modalidades. Hasta ese momento,

[...] la División estaba conformada por una Dirección y tres Programas: Programa de Apertura y Consolidación, Programa de Supervisión y Programa de Gestión y Auditoría. [...]

Bajo su órbita estaban el SIPI y el control de los libros contables de los centros pertenecientes a Montevideo. En el interior del país, estos controles eran realizados por las Jefaturas Departamentales del INAME.

La reestructura implicó un cambio de denominación y de funciones del primero de los programas, que pasó a llamarse Identificación y Optimización de la Demanda, y la división del segundo en dos: Consolidación y Evaluación de Montevideo (a cargo de los centros de los departamentos de Montevideo y Canelones) y Consolidación y Evaluación del Interior (a cargo de los centros de los 17 departamentos restantes).

27. Taller de discusión sobre el seguimiento y la evaluación de la expansión de cobertura del Plan CAIF, Montevideo, diciembre del 2004. Relatoría a cargo de la consultora Denise Vaillant. Proyecto de Monitoreo y Evaluación de la Calidad de las Nuevas Modalidades de Intervención del Plan CAIF, Cecilia Zaffaroni, abril del 2004.

i. Nuevos cambios en el contexto y en el mapa Institucional

La conformación del Colectivo Infancia

En diciembre del 2003 se conformó el Colectivo Infancia, integrado por las redes ANONG, AUDEC, FIPAM, FIPEI y el Comité de Asociaciones Civiles del Plan CAIF Montevideo, “que se articulan en una mesa coordinadora para actuar de forma conjunta ante los organismos del Estado y dar cumplimiento a su Objeto Social”. Documentos de ese período dan cuenta de la celebración de reuniones periódicas entre representantes del Colectivo y el directorio del INAME para tratar temas referidos a los convenios en operación”.²⁸ En setiembre del 2005 presentaron un detallado documento con una propuesta de revisión de los criterios de financiamiento de los programas ejecutados en convenio (Colectivo Infancia, 2005).

Aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia

En setiembre del 2004 se aprobó el Código de la Niñez y la Adolescencia. Este nuevo marco regulatorio confluyó en la reformulación de las políticas, orientaciones y prioridades del INAME como “órgano administrativo rector en materia de promoción, protección y atención de los niños y adolescentes del país y su vínculo familiar al que deberá promover, proteger y atender por todos los medios a su alcance”.

El nuevo Código modifica la denominación del organismo por el de Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), manteniendo el carácter de servicio descentralizado a todos sus efectos y competencias. (García, 2008)

Renuncia de Isabel Bove y apertura de período de transición

En marzo del 2005 Isabel Bove renunció a la Secretaría Ejecutiva, que pasó a ser ocupada en forma interina por la directora de la División Plan CAIF, Andrea Tejera, quien cumpliría transitoriamente ambas funciones durante todo el 2005. Ese año, el cambio de gobierno planteó un nuevo contexto y desafíos a las perspectivas del Plan.

28. Acta de conformación del Colectivo Infancia, Montevideo, 2 de diciembre del 2003. Memorándum, reunión con el Directorio de INAME, 15 de abril del 2004.

Creación del MIDES

En el mes de marzo se creó el Ministerio de Desarrollo Social. La ley de creación establece en su artículo 8 que el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) se relacionaría con el Poder Ejecutivo a través de este ministerio.

Reformulación del Programa Infamilia

En los meses siguientes se produjo una fuerte reestructura del PIIAF y se abrió un nuevo período de ejecución cambiando el nombre del programa por Infamilia y trasladándolo a la órbita del MIDES.

La revisión del Programa se basó en una revisión crítica del diseño original en función de las propuestas políticas que planteaba el gobierno entrante en el área de Infancia, Adolescencia y Familia.

[Se plantearon para Infamilia] tres objetivos centrales interconectados:

- a. atacar en forma directa y —en alianza con la estructura de protección social actual del Uruguay— las bases y expresiones más marcadas de la exclusión infantil y adolescente en Uruguay;
- b. favorecer e impulsar procesos de coordinación territorial y funcional de los diferentes servicios de prestación y protección social; y
- c. tensionar a la actual estructura de protección, fijando agendas, acciones y procesos que favorezcan la inclusión social de la población objetivo y minimicen los efectos excluyentes de esta propia estructura.

El proceso de consolidación de Infamilia en su nueva formulación corrió en paralelo al proceso de institucionalización del MIDES. (Fernández, 2010)

Ya desde el segundo semestre del 2004 comienzan a generarse varias instancias de evaluación sobre la implementación de las nuevas modalidades a nivel de los Equipos técnicos centrales y locales, las Asociaciones civiles, y se realiza una evaluación externa cuyos resultados se conocen en febrero del 2005. (Canzani, Midaglia y Ferreira, 2005)

Evaluación preliminar de la modalidad semanal

La información relevada en el marco de esta evaluación —que sus propios autores alertan debe tomarse como un análisis preliminar de un proceso de implementación aún no culminado— “es muy consistente y permite constatar un nivel importante de acuerdo de los diversos actores respecto a la existencia de un conjunto de serios problemas de imple-

mentación que afectaron en forma significativa los resultados generados y las percepciones sobre la factibilidad y adecuación de la propuesta” (Canzani, Midaglia y Ferreira, 2005).

La enumeración de esos problemas incluía: a) un nivel de coordinación insuficiente y/o inefectivo entre el Plan e Infamilia; b) un alto nivel de incumplimiento de los compromisos contraídos en términos de infraestructura y equipamiento para los centros; c) la falta de regularidad en el flujo de fondos necesarios para la remuneración del equipo técnico y el funcionamiento de los centros; d) el incumplimiento en la entrega de los insumos correspondientes al componente alimentario, tanto para los centros como para las familias participantes; e) la falta de criterios claros y estables sobre aspectos importantes, como las características de inclusión de los beneficiarios y su asignación a categorías, la delimitación de las zonas de influencia y los plazos para ejecutar ciertas tareas exigidas, y f) cuestiones específicas de la propia implementación, que se consideraban inadecuadas o insuficientes, como la capacitación brindada a los equipos técnicos y las asociaciones civiles que gestionaban los centros y la falta de un sistema de supervisión que operara como un apoyo claro en la orientación de la experiencia y en la consulta para la toma de decisiones.

Los autores del estudio señalan que tanto los integrantes de Infamilia como del Plan CAIF reconocían “las dificultades de implementación y [centraban] su explicación en deficiencias organizativas, políticas-institucionales y estrictamente políticas”. Desde Infamilia se consideraba:

[...] los principales déficits se centraron en la estructuración de un equipo propio de apoyo a lo que para ellos era el sub-componente CAIF y en dificultades de coordinación con el Plan. Para los integrantes del Plan los problemas radicaron en la reestructura del INAME y el nuevo lugar adjudicado a CAIF, al cambio de orientación del Directorio y en la distribución de responsabilidades entre las dos entidades públicas comprometidas con la Modalidad Integral. El nuevo estatus del Plan en la órbita del INAME creó inconvenientes para la toma rápida de decisiones en la medida en que enmarcó sus acciones en procesos excesivamente burocráticos. (Canzani, Midaglia y Ferreira, 2005: 12)

Las visitas a los centros permitieron a los evaluadores constatar que aquellos más antiguos y con experiencia en las modalidades clásicas pudieron manejar mejor las dificultades, en tanto los creados para esta modalidad se vieron desbordados por los problemas en mayor medida.

A pesar de estas dificultades en la implementación, la mayoría de los entrevistados destacó “el potencial de un modelo de intervención como el que representan las MI y cree percibir un impacto positivo en niños y madres”. Como aspectos positivos de la propuesta se mencionaron:

a) la propia orientación de la propuesta, que toma el núcleo familiar como la unidad de acción; b) la posibilidad de acceso a público de hogares menos estructurados, con mayor nivel de exclusión y escasas nociones de sus derechos; c) la posibilidad de extender el trabajo a nivel comunitario y de intentar conexiones sistemáticas con diferentes organizaciones zonales; y d) las posibilidades de potenciar el modelo de CAIF tradicional vía la integración con las MI y el aumento de cobertura a nivel de niños, madres y áreas territoriales.

A partir del análisis realizado, los consultores sugirieron mantener el modelo de nuevas modalidades como una opción de intervención e incorporar cambios en el diseño, la implementación y la articulación, atendiendo a los “valores intrínsecos de la orientación de la propuesta al adoptar un enfoque más abarcativo”, con potencial de incidir en “procesos de inclusión social y —en el mediano plazo— en la apropiación de construcción de ciudadanía”.

Al mismo tiempo subrayaban:

[...] de no lograrse una adecuada implementación, puede desvirtuarse la naturaleza de la propuesta y poner en riesgo su viabilidad. [...] Uno de los grandes logros del CAIF tradicional es haber crecido en cobertura sin disminuir la calidad de la atención. Si las MI del Plan CAIF son percibidas por quienes tienen que ejecutar a nivel de los centros como “un programa pobre para personas pobres, donde primó la improvisación, la explotación de la sociedad civil y de los integrantes de los equipos técnicos”, el futuro es poco promisorio. Esto es importante porque es necesario proteger y fortalecer a las sociedades civiles y sus estructuras asociativas, que son el punto distintivo del Plan como política de atención a la infancia... Si no hay relaciones equitativas y no se mantienen los compromisos, ninguna relación sana se mantiene en el tiempo. (Canzani, Midaglia y Ferreira, 2005)

Las asociaciones civiles, a través de los delegados departamentales y representantes de las organizaciones de segundo grado, presentaron por su parte un documento en el que sintetizaban su evaluación y sus pro-

puestas respecto a las modalidades diaria y semanal, como base para el diálogo con los organismos gubernamentales integrantes del Plan. Partiendo de un análisis de las fortalezas y debilidades de las nuevas modalidades, proponían la convivencia de la modalidad diaria y semanal en los centros y una serie de medidas para adecuar el funcionamiento de esta última, optimizando los aspectos que destacaban como valiosos y apostando a no perder sus aportes a pesar de las fallas evidenciadas en la implementación.²⁹

2.5. Etapa 5, 2006-2010. Reconversión y fortalecimiento del modelo institucional

A comienzos del 2006, a partir de un llamado público, se designó como secretaria ejecutiva del Plan a la maestra y psicomotricista Ana Cerutti.

a. Proyecto de desarrollo del Plan CAIF, 2006-2009

En setiembre del 2006 se firmó un nuevo Convenio entre el INAU-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF y el PNUD para llevar adelante el proyecto “Desarrollo del Plan CAIF durante el período set. 2006-dic. 2009”, con los siguientes objetivos:

1) Consolidar el carácter integral de la gestión del Plan CAIF, 2) Desarrollar capacidades institucionales para mejorar la calidad de los servicios brindados y 3) Diseñar e implementar la ampliación de cobertura prevista para el período 2006-2009. De esta forma se estarán fortaleciendo las políticas públicas dirigidas a la primera infancia en situación de pobreza en lo que refiere a la generación de condiciones de partida equitativas y al acceso a servicios sociales de calidad.

Los productos esperados una vez finalizado el proyecto son: 1) Capacidad de articulación de los integrantes del plan desarrollada, 2) Secretaría Ejecutiva y Equipos Técnicos de los centros CAIF fortalecidos técnicamente, 3) Diseño e implementación de la estrategia de ampliación de cobertura apoyada.³⁰

29. Colectivo Infancia. Documento borrador para la reformulación de las Nuevas Modalidades del Plan CAIF. Abril 2005
Plan CAIF. Atención Diaria y Semanal. Evaluación y propuestas de las OSC. Documento para el diálogo con actores gubernamentales del Plan CAIF. Noviembre 2005.

30. Documento de Proyecto URU/06/020. Desarrollo del Plan CAIF.

El documento fundamenta la prioridad otorgada a fortalecer el ámbito interinstitucional e intersectorial de la dirección del Plan CAIF en función de la relevancia de esta dimensión en la concepción del Plan, mencionando la importancia de que el Comité Nacional retome funciones en su conducción. También destaca:

[...] en función de la incorporación y expansión durante un período acotado de la modalidad semanal, su impacto en las asociaciones civiles a cargo, los cambios institucionales operados y las dificultades asociadas a la transición hacia la nueva administración del INAU entre otros factores, los servicios brindados han perdido en los últimos años cierta capacidad de respuesta en términos de calidad acorde a las necesidades (si bien existe una realidad heterogénea). El Plan debe recuperar y preservar la calidad de los servicios proporcionados de modo de lograr plenamente los resultados previstos, y para ello la capacitación permanente de los equipos técnicos y el fortalecimiento de la Secretaría Ejecutiva son fundamentales.

b. Nueva evaluación y proceso de reconversión de la modalidad semanal a la modalidad diaria

Atendiendo a esta situación, durante los primeros años de este período se realizó un gran esfuerzo para lograr la reconversión de los centros de modalidad semanal a la modalidad diaria y para mejorar la calidad de los servicios.

En setiembre del 2007 se publicaron los resultados de una evaluación externa realizada a partir de tres muestras diferentes: una con niños que asistían a centros CAIF con modalidad semanal, otra con niños que asistían a la modalidad diaria y una tercera con niños que no asistían a ningún centro de atención a la primera infancia.³¹ Este estudio aportó nuevos elementos confirmatorios respecto a la adecuada focalización de las acciones y, en especial, sobre la importancia de la continuidad y regularidad de las intervenciones para obtener mejoras en el desarrollo de los niños. En este sentido, la modalidad diaria permitía alcanzar impactos más significativos. En la modalidad semanal las mejoras se evidenciaban a partir de un nivel de asistencia y regularidad que no siempre se sostenía.

31. CLAEH. 2007. Primera evaluación intermedia. Modelo integral para niños de 4 años y sus familias.

El estudio también confirmó que a través de la modalidad semanal se habían incorporado familias a las que no se había llegado con las propuestas anteriores. Asimismo, evaluaba positivamente el trabajo con embarazadas, destacando el potencial de los centros como actores intervinientes en las políticas dirigidas a este sector. Se detectaron aspectos a mejorar en las formas de gestión y los sistemas de control, que acentuaron requisitos burocráticos que generaban dificultades en el funcionamiento y al mismo tiempo déficit en los sistemas de supervisión y apoyo para lograr los impactos buscados.

Con base a las acciones desarrolladas,

[...] de los 114 convenios de la Modalidad semanal existentes a diciembre del 2007, 98 se reconvierten a la Modalidad diaria. De los 16 que cierran, 10 se sustituyen por la apertura de nuevos centros y la población de los otros 6 se absorbe en los centros existentes en las respectivas zonas. (Cerutti, 2008)

El proyecto deja de recibir financiamiento del BID al finalizar el convenio, en julio del 2008, y pasó a sostenerse a través del INAU, con fondos del Presupuesto Nacional.

c. La inserción y reformulación del proyecto en el Plan de Equidad

Concomitantemente a este proceso, el Plan CAIF comenzó a formar parte de un componente del Plan de Equidad, aprobado el 9 de abril del 2007, con el siguiente propósito:

El INAU/Plan CAIF, pondrá en marcha un Plan de acción para el aumento de la cobertura y la mejora de la calidad que comprenderá: a) la modificación de los modelos de gestión y las estrategias de intervención de los centros, lo que se traducirá entre otros aspectos en una cobertura mayor en la franja etaria de 0 a 24 meses, con mayor exigencias de formación de recursos humanos de los centros; b) la apertura de nuevos centros, atendiendo a la priorización territorial establecida; c) la coordinación con ANEP/CEP para el crecimiento de la matrícula de 0 a 3 años; d) el fortalecimiento del sistema de supervisión; e) el apoyo de los equipos técnicos de los CAIF a los servicios de primer nivel del Sistema de Salud en la atención a embarazadas (Plan de Equidad, pág. 44). (Cerutti, 2010)

En el marco de este Plan se estableció como meta alcanzar en el año 2009 una cobertura de 43.000 niños entre el nacimiento y los tres años, a través de los centros CAIF y los centros diurnos del INAU.

d. Evaluación del sistema de supervisión

Durante el 2006 se llevó a cabo una consultoría con el objetivo de evaluar el sistema de supervisión del Plan CAIF implementado por el INAU y proponer los ajustes necesarios para mejorar los mecanismos de funcionamiento. Partió de un análisis de las características del programa vigente en términos de objetivos, funciones desempeñadas, recursos humanos asignados, ubicación en la estructura, orientaciones impartidas e instrumentos utilizados. También se relevaron las opiniones y valoraciones de los diversos involucrados en la implementación del sistema, incluyendo la visión desde los centros. Se perfiló el modelo de supervisión predominante, se analizaron sus fortalezas y debilidades y se valoraron los posibles riesgos derivados de estas últimas. Por último, se propuso una serie de modificaciones que solo fueron incorporadas parcialmente.³²

e. Modificaciones en la estructura de gestión del Plan

En marzo del 2007 se integran a la Secretaría Ejecutiva a través de un llamado público nuevos profesionales, constituyendo un grupo multiprofesional de asesores técnicos que pasan a ser denominados “Técnicos de Apoyo” (estadístico, abogada, arquitecta, dos economistas, dos trabajadoras sociales, dos psicólogas, tres maestras especializadas y dos psicomotricistas). (Hauser y Pérez, 2008)

Sus funciones y tareas incluyeron la “orientación técnica disciplinar”, que implicaba la realización de trabajo en terreno en los diversos cen-

32. Las modificaciones propuestas apuntaban entre otros aspectos a: a) La creación de una oficina encargada de la gestión y auditoría a nivel interno, asesora de la Secretaría Ejecutiva y del Comité Nacional, que maneje información centralizada sobre la situación de los centros y viabilice su utilización para una mejora de la gestión, articulando su función con la Auditoría Interna de Gestión del INAU. b) La creación de un Centro de Cómputos que permita la sistematización de los datos. c) Transformar el Programa de Identificación y Optimización de la Demanda, que pasará a constituir un Programa de Apertura y Consolidación, dependiente de la Secretaría Ejecutiva, a cargo de brindar apoyo no solo en las etapas iniciales sino en forma permanente, integrado por un equipo multidisciplinario. d) Conformar en la División Plan CAIF un Programa de Evaluación y Control, regionalizado (Regional Norte y Regional Sur), a cargo de un grupo multidisciplinario, con el apoyo de técnicos locales que cumplan una función de enlace.

tros, brindando orientación al personal y a las asociaciones civiles en la disciplina de su especialidad.

El Programa de Identificación y Optimización de la Demanda pasó a depender directamente de la Secretaría del Plan, incrementando sus recursos humanos. El Programa de Supervisión pasó a denominarse Programa de Monitoreo y Evaluación, e incorporó cambios sustantivos con relación al modelo de supervisión anterior, contemplando funciones de planificación, coordinación, control de procesos y resultados y orientación.

En el último trimestre del 2007 se incorporaron catorce nuevos técnicos de evaluación y monitoreo (supervisores) mediante llamado abierto interno del INAU, en carácter de encargaturas precarias, interinas y transitorias. De este modo se pasó a contar con 21 supervisores.

f. Revisión de los modelos de gestión de los centros

Apuntando a la generación de mejoras en la gestión del Plan y la optimización de los recursos, se revisaron los modelos de gestión de los centros vigentes desde el 2002 y se rediseñó la estructura organizativa para los CAIF de modalidad urbana. Esta es producto de la discusión y los aportes que surgieron del Comité Nacional, los comités departamentales y del conjunto de las organizaciones que lo integran. Una vez elaborada, fue aprobada por resolución del Directorio del INAU en diciembre del 2007 (Cerutti, 2010).³³

Las modificaciones introducidas implicaron cambios sustantivos respecto a los modelos definidos en el 2002. Se establecieron un diseño común para la estructura organizativa de todos los centros, un criterio para distribución de la partida —70 % para cargas salariales y 30 % para gastos—, un incremento en las horas de trabajo de los técnicos para mejorar calidad de las prestaciones, mejoras en los salarios de educadoras, cocineras y auxiliares de limpieza, y se definió un rubro para la contratación de un servicio que realizara en forma bimestral un informe de revisión limitada con la firma de un contador público.³⁴

33. Véase el documento “Estructura organizativa de los centros CAIF (en base a los fondos transferidos por el INAU, Modalidad Urbana)”, 12 de noviembre de 2007.

34. Información tomada de Hauser y Pérez (2008).

- g. Programas de capacitación, sistematización, intercambio y difusión implementados

Programa de formación de educadores a cargo de Cenfores

Se comenzó la certificación de los educadores de los centros a través de un proyecto elaborado entre el Cenfores (Centro de Formación y Estudios de INAU) y la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF para la universalización de la formación básica de educadores en primera infancia. A partir de este acuerdo, la Secretaría Ejecutiva se comprometió a financiar las horas docentes con recursos extrapresupuestales y el Cenfores a llevar el curso de formación básica en 0 a 3 años entre el 2007 y el 2011 en todos los departamentos.³⁵ Simultáneamente se exigió como requisito de ingreso para los educadores/as el haber aprobado bachillerato completo.

Revisión de roles de los profesionales en el marco del Plan

Se revisó el rol del psicólogo/a y del trabajador/a social y se editaron publicaciones sintetizando la elaboración al respecto.

Revisión del Programa de Asesoramiento y Capacitación de las Asociaciones Civiles

A comienzos del 2008 se efectuó una revisión del programa de asesoramiento y capacitación de las osc.

A 20 años de la creación del Programa Fortalecimiento de las osc, se entiende que tanto los cambios en el contexto como los relativos al propio Plan CAIF convocan a pensar dicho programa desde otras perspectivas. (Hauser y Pérez, 2008)

Tomando en cuenta la evaluación del sistema vigente realizada por las asociaciones civiles y las necesidades por ellas identificadas, se propuso mantener un sistema mixto, que implicaba un programa interno, desarrollado desde el propio Plan atendiendo a las necesidades y demandas de carácter general, y otro externo, realizado por asesores externos, que respondiera “situacional y coyunturalmente a necesidades emergentes de las propias osc o detectadas por técnicos de monitoreo y evaluación, técnicos de apoyo o directores de programas”. Se reafirmó el valor de mantener mecanismos de asesoramiento y capacitación externos “por

35. “Propuesta de universalización de la formación básica para los educadores y educadoras del Plan CAIF”, Montevideo, marzo del 2006.

su posibilidad de aportar una visión ‘desde fuera’ en relación a otros ámbitos de competencia del Plan, así como por la posibilidad de atender características y necesidades particulares de los centros según sus contextos y rasgos institucionales propios”.

Se consideró más operativo, en atención a algunas situaciones de falta de efectividad, pérdida de neutralidad o confusión de roles detectadas en las evaluaciones, que en adelante “la contratación se realice puntualmente, previo diagnóstico y posterior devolución a la OSC de los resultados de la intervención. Cada OSC enviará luego un informe breve a la Secretaría del Plan incluyendo los temas trabajados, los resultados de la asesoría o capacitación realizada, sus responsables y el costo de la actividad” (Hauser y Pérez, 2008).

Publicación y difusión de documentos elaborados en el marco del Plan

Se produjeron diversos documentos de apoyo al trabajo de los equipos de los centros. Entre el 2006 y el 2010 se publicaron 22 documentos que abarcan temáticas muy variadas: guías metodológicas para los programas educativos en diversas edades y en diversos escenarios (centro, hogar, comunidad); aportes para el trabajo comunitario, para el trabajo con familias y la articulación de redes; lineamientos para las funciones específicas de los profesionales que integran los equipos técnicos del Plan; orientaciones para la planificación y la elaboración del proyecto institucional de los centros.³⁶

Actividades de capacitación e intercambio

Durante este período se realizaron diversas actividades de difusión, capacitación, encuentro e intercambio que contribuyeron al fortalecimiento de los equipos de los centros y de las asociaciones civiles, así como a la consolidación de los equipos técnicos de apoyo de la Secretaría Ejecutiva y de la División Plan CAIF del INAU.

Algunas de estas convocatorias tuvieron particular impacto en la presencia pública del Plan y en la generación de identidad y pertenencia. Esto se constata en el número y la diversidad de participantes, las oportunidades de compartir contenidos relevantes con invitados nacionales y extranjeros, de intercambiar experiencias y elaboración de los equipos del Plan y de los centros.

36. En el Anexo 3 se incluye el detalle de los documentos publicados por el Plan.

Entre ellas se destacan:

- En el 2006, el seminario “Un aporte al debate educativo. Relación Estado-sociedad civil, un modelo de intervención socioeducativo para la primera infancia”, organizado por la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF (INAU), el Programa Nuestros Niños (IM) y el PNUD. Participaron 1200 personas y expusieron 20 profesionales de diversos ámbitos.
- También en el 2006, el seminario “Relación Estado-sociedad civil”, que contó con la asistencia de 153 participantes, organizado por la Secretaría Ejecutiva del Plan y el Programa Nuestros Niños.
- El 29-30 de noviembre y 1.º de diciembre del 2007 se llevó a cabo el Encuentro Nacional de Primera Infancia, en la Rural del Prado, organizado por INAU-Plan CAIF, MIDES-Infamilia, IM-Programa Nuestros Niños, coorganizado con la División Educación del MEC, el Programa de la Niñez del MSP, el INDA, la División Social de la Intendencia de Paysandú, centros comunitarios de educación inicial, centros diurnos y el Área Educación del INAU. Participaron 2880 integrantes de equipos de trabajo y OSC; los centros CAIF presentaron 82 trabajos y hubo 18 mesas redondas con expositores nacionales y extranjeros.
- En el 2008, en el marco de la celebración de los 20 años del Plan, tuvo lugar un Seminario Académico sobre Políticas Públicas de Infancia, Familia y Comunidad, en el Centro de Conferencias de la IM, el 28 de octubre, y festejos descentralizados en todos los departamentos, organizados por los comités departamentales.

Estos encuentros fueron relevantes “para generar unidad, identidad y fuerza”, en un Plan que había quedado como dividido en “dos mundos” cuando se implementaron la modalidad diaria y la semanal en distintos centros, según la visión de quien ocupaba la Secretaría Ejecutiva en ese momento.³⁷

37. Entrevista a Ana Cerutti, octubre de 2013.

h. Traslado a nueva sede

En el año 2008, el Plan mudó su sede a una nueva casa, buscando condiciones más adecuadas para desarrollar su trabajo en función de la escala que había adquirido a esa fecha.

i. Actividades con otros organismos integrantes del Plan

En relación a la intersectorialidad y la articulación entre los diversos organismos y niveles que integran el Plan, se registraron en este período múltiples actividades (Cerutti, 2008; Memoria 2008; Memoria 2009), entre ellas:

- A fines del 2006 el MEC convocó a integrar la Comisión Interinstitucional de Primera Infancia, donde se elaboró un documento conjunto para el debate educativo.
- Con el MSP se firmó en octubre del 2008 el convenio: “Educación y salud en la primera infancia. Por la equidad de oportunidades desde el inicio de la vida”. En el 2009 se reglamentó su implementación estableciendo las responsabilidades de cada parte, se avanzó en la metodología de intervención y se capacitó a los actores en el abordaje con embarazadas y sus familias. A fines del 2009 se evaluó la coordinación alcanzada entre los centros y los servicios de salud locales y se redefinieron metas para nuevos avances (Hauser y Misol, 2010).
- En este mismo año, luego de firmado un convenio entre ANEP-CEIP, MIDES-Infamilia e INAU-Plan CAIF, se trabajó desde los comités departamentales del Plan con los inspectores departamentales de ANEP-CEIP para lograr acuerdos en la cobertura de los niños y niñas de tres años que egresaban de los centros e ingresaban en los niveles de cuatro años en los jardines de infantes y escuelas públicos.
- Con intendencias, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y centros comunales de la IM se articuló para la obtención de terrenos y locales.
- El INDA, además de transferir regularmente alimentos a los centros y de supervisar su tarea en el ámbito de su competencia, or-

ganizó talleres de capacitación con alcance departamental para manipuladoras de alimentos y educadoras alimentarias.

j. La elaboración de la ENIA

En noviembre del 2008 se publicó el documento: “Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación”. Fue el producto de un proceso de elaboración colectiva y plural impulsado en el 2005 por el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE), espacio creado en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNPS). Desde el Programa Infamilia del MIDES, se articuló una Secretaría Ejecutiva que viabilizó este camino, en el que se contó con la activa participación de múltiples actores públicos y privados con el aval de la Presidencia de la República y el apoyo del Sistema de Naciones Unidas. Las diversas instancias de trabajo permitieron congregarse a representantes de entidades políticas, organizaciones de la sociedad civil, gremiales, religiosas, académicas, gobiernos departamentales y de los tres poderes del Estado.

Este proceso dejó abierta la posibilidad de continuar avanzando en la implementación de los acuerdos logrados para alcanzar los objetivos prioritarios.

Entre el 2008 y el 2010 se elaboraron documentos tendientes a proyectar el crecimiento del Plan CAIF como uno de los instrumentos para avanzar hacia las metas trazadas en la ENIA y respecto a las condiciones necesarias para hacer factible llegar a toda la población que se requeriría para asegurar equidad en las prestaciones (P. Martínez, 2008; ENIA, 2009; Perera y Llambí, 2010).

k. Balance al 2009-2010 y lineamientos programáticos para 2010-2015

Como resultado de todas estas acciones se registraron avances en varios niveles con relación al cumplimiento de las metas establecidas, los cuales fueron sintetizados por la Secretaría Ejecutiva en un documento elaborado en diciembre del 2009, en el que hace un balance y plantea propuestas para incluir en la planificación del período siguiente:

Desde el año 2007 y en el marco del Plan de Equidad, se viene ampliando la cobertura y mejorando la calidad de la atención de los centros CAIF. Estas mejoras abarcan distintos aspectos de su quehacer, entre ellos: infraestructura, equipamiento, tiempo de atención de los niños, razón adulto/niño, interdisciplinariedad de los equipos profesionales, proceso de titulación de los educadores, salarios, selección del equipo de trabajo, monitoreo y evaluación de los centros en aspectos técnicos y de gestión.

La cobertura actual del Plan CAIF es de 42.610 niños y niñas, de los cuales 15.682 participan del programa de experiencias oportunas y 26.928 asisten diariamente en el marco del Programa de Educación Inicial. En el período 2008-09, en el marco del Plan de Equidad, ha aumentado en 22.670 el número de niños cuya participación en el Plan se sostiene con recursos del presupuesto nacional. (Cerutti, 2009)

El documento plantea tres propuestas a tener en cuenta en la programación 2010-2015 al elaborar las proyecciones para el cumplimiento de las metas de la ENIA:

- “Lograr que en todos los centros al menos dos grupos ofrezcan atención de ocho horas diarias a los niños y niñas de dos y tres años, en respuesta a la demanda de las mujeres que trabajan o para brindar la oportunidad a las que deseen hacerlo.”
- Esto implica incremento del horario de atención por parte de maestras y educadoras y realizar las adecuaciones edilicias necesarias.
- “Fortalecer a las asociaciones civiles como contraparte en la gestión de estos Programas.” Para ello se propone la incorporación de un coordinador administrativo o coordinador de gestión en los centros.
- “Realizar un esfuerzo para corregir las inequidades salariales a la interna de los equipos de trabajo. [...] Se apunta a establecer un cierto equilibrio entre las responsabilidades y los salarios para favorecer el trabajo en equipo y un buen clima laboral.” Se destaca que quienes ganan menos son los maestros, educadores, educadores alimentarios y auxiliares de servicio, en su mayoría mujeres que atienden diariamente a los niños durante toda la jornada.

Se propone también:

- Avanzar en la atención diaria de niños y niñas de entre 12 y 24 meses. “Hoy, los centros que brindan esta atención generada por la demanda de la población, representan solo el 3 % del total de centros CAIF.” Se entiende fundamental avanzar en este sentido. La propuesta es abrir grupos para niños y niñas de entre 12 y 24 meses. Se toma como supuesto el funcionamiento de dos grupos de seis bebés, con cuatro horas diarias de atención.
- Fortalecer la estructura de la Secretaría y la División del Plan CAIF. “Desde el año 2004-2005 hasta la fecha el Plan CAIF ha crecido exponencialmente, aumentando su cobertura a lo largo y ancho de nuestro territorio. Para sustentar la propuesta antes expuesta y la ampliación futura del Plan es necesario fortalecer y adecuar la estructura de recursos humanos tanto de la Secretaría Ejecutiva como de la División del Plan.”³⁸

Se incluye una estimación de los recursos adicionales necesarios para poner en marcha el conjunto de medidas propuestas.

En marzo del 2010, como información para la ministra de Desarrollo Social entrante, se resumía el estado de situación con los siguientes párrafos, los cuales puede considerarse que sintetizan los principales resultados de esta etapa desde el punto de vista de la expansión y la cobertura del Plan.

En un período de 2 años (12/2007 a 12/2009) se absorben y reconvierten 118 centros de modalidad semanal (Infamilia) a modalidad diaria, se reabsorben 8 centros de la Intendencia Municipal de Paysandú y se abren 35 centros de los 52 proyectados.

En todos los centros CAIF se incorporó el Programa de Experiencias Oportunas atendiendo niños y niñas de 0 a 24 meses y adultos referentes de los mismos.

A diciembre del 2009, el Plan CAIF cuenta con trescientos veintiocho centros distribuidos en: doscientos catorce en zonas urbanas y catorce en zonas rurales y del total el 32 % se encuentran en el departamento de Montevideo. Su cobertura alcanza a 42.610 niños y niñas atendidos de los cuales 17.414 se

38. A esos efectos se propone la contratación de nuevo personal: Consultores y Administrativos en el ámbito de la Secretaría, Directores y Supervisores en la División.

ubican en la franja de 0 y 1 (41 %), 12.278 de dos años, 11.380 de tres años y 1.538 de cuatro años. [...]

Para el 2010 se proyecta abrir 17 centros y ampliar el Convenio que tienen actualmente 3 centros, con lo cual se llegará a ampliar la cobertura en 1.564 niños y niñas más de 0 a 3 años. De este modo se superaría la meta establecida en el marco del Plan de Equidad de llegar a atender unos 43.000 niños y niñas. (Cerutti, 2010: 4-5)

- I. Estado de situación al finalizar la etapa.
El aporte de las evaluaciones

Las evaluaciones realizadas en los últimos años de esta etapa permiten trazar un panorama de la situación en los años 2009-2010, particularmente desde el punto de vista del desarrollo alimentario-nutricional y psicomotor de los niños atendidos.

Situación alimentario-nutricional

En 2009 el INDA publicó una nueva evaluación, con datos relevados en el segundo semestre del 2008, sobre la situación nutricional de los niños asistentes a los centros. Los principales problemas identificados se relacionaban con la talla baja, que afectaba al 13,3 % de la población estudiada, y con el sobrepeso, presente en el 13,3 % de los niños, en tanto el riesgo de sobrepeso se evidenciaba en un 23,4 %.

Si se analiza la tendencia del estado nutricional de la población infantil participante del Plan CAIF, desde el año 1997 a la fecha, parece existir un desmejoramiento de los indicadores antropométricos excepto para la Emaciación que parece haber mejorado. (INDA, 2009)

Al relacionar estos datos con la situación esperada en la población de esta edad, se constata que el porcentaje de talla baja está seis veces por encima de lo esperado, los niños y niñas con riesgo de sobrepeso prácticamente duplican lo esperado y los niños y niñas con sobrepeso están casi cinco veces por encima de lo esperado (Cerutti, 2010: 14).

Las conclusiones de una encuesta nacional sobre el estado nutricional de los niños menores de dos años, realizada dos años después, pueden iluminar la interpretación de estos datos:

La prevalencia del retraso de talla, sobrepeso y obesidad es muy elevada en el Uruguay y se ha mantenido sin cambios desde el 2007. El retraso de talla y el exceso de peso coexisten. Los niños con retraso de talla presentaron mayor probabilidad de tener sobrepeso u obesidad. La ganancia de peso acelerada fue el principal factor de riesgo para el sobrepeso y la obesidad. La lactancia materna aparece como una de las estrategias clave para prevenir la ganancia de peso. (Bove y Cerutti, 2011)

Acceso a servicios de atención a la Primera Infancia

La evaluación final del Programa Infamilia-MIDES, realizada en mayo del 2010, permite contar con un panorama de los avances generados respecto a los lineamientos de acción que se propusieron en relación al Plan y a la población objetivo, así como con algunas consideraciones sobre el impacto del enfoque que se priorizó en las políticas desarrolladas.

En relación al papel de Infamilia en la promoción de las instancias de coordinación funcional y territorial de la actual estructura de protección social en Uruguay, a partir de la evidencia cualitativa y cuantitativa del relevamiento institucional se registra una consolidación del impacto a nivel macro, que ya era importante en 2006, así como avances importantes a nivel meso y micro a nivel territorial, a partir del desarrollo del Modelo de Gestión Territorial (MGT) con mayor énfasis en el interior del país que en Montevideo y Canelones.

El subcomponente 1, Modelo integral para niños menores de 4 años y sus familias, planteaba como impactos a lograr:

Niños menores de 4 años en situación de riesgo atendidos por el Programa mejoran sus condiciones físicas, cognitivas, emocionales e inserción familiar a partir del aumento en cobertura y calidad en la atención brindada por Plan CAIF. El aumento de la oferta y difusión de centros CAIF tuvo por objetivo aumentar el conocimiento del servicio, el interés en utilizarlo y en definitiva su uso efectivo.

El informe indica:

Respecto a los niños entre 0 y 4 años el Programa ha logrado que el nivel de conocimiento de los servicios sociales en las zonas tratadas y la cobertura en materia de educación temprana e inicial haya aumentado significativamente, tanto al comparar los resultados de la medición final con los obtenidos en la

línea de base (2004) y la medición de medio término (2006). El interés de las madres de niños entre 0 y 2 años en que estos participen de CAIF, así como el uso efectivo del servicio, se ha incrementado entre 2006 y 2009, al tiempo que resulta muy superior que en el grupo de control. De todos modos el déficit de cobertura en los primeros años continúa siendo importante así como la proporción de madres que no llevan a sus hijos a CAIF por razones que denotan falta de interés. No se ha constatado sin embargo, tal como sucedió en la evaluación de medio término, una asociación entre asistencia a CAIF y mejora en las variables de resultado, en particular pautas de crianza y conocimiento de derechos.

Mucho más difícil que aumentar la oferta de un bien o servicio es generar su demanda, en la medida que esto último supone producir cambios a nivel subjetivo. En este caso se trató nada menos que de producir cambios actitudinales en madres de niños entre 0 y 2 años, para que consideraran bueno integrar a sus hijos en espacios de socialización distintos de la propia familia. Como se vio a lo largo del informe, las principales razones de no asistencia a CAIF esgrimidas por las madres de los niños más pequeños, no se vinculan con problemas de oferta sino con el convencimiento de que el niño es muy chico o que está mejor en casa.

Las situaciones de riesgo en pautas de crianza son similares tanto al comparar tratamiento con control, como al hacerlo dentro del grupo de tratamiento según participación del niño en centros educativos (CAIF, otro preescolar, no asistencia). Nos enfrentamos, como en el caso del interés por integrar a los niños en espacios educativos, al problema de la modificación de actitudes. En este caso el desafío fue aún mayor en la medida que estas actitudes se vinculan con prácticas de crianza muy arraigadas.

Con vistas a futuras intervenciones consideramos importante entonces revisar algunos supuestos que orientaron las acciones orientadas a la primera infancia. En primer lugar no puede pretenderse que el interés de las madres por integrar a sus hijos más pequeños en centros como los CAIF sea universal. La crianza de niños entre 0 y 2 años en los ámbitos exclusivos de la familia y los grupos de pares más cercanos (vecinos, amigos y familiares) no constituye en sí un problema. Por el contrario, existiendo arreglos familiares y redes interpersonales de apoyo a la crianza de los más pequeños, sumados al acceso a servicios de salud, la alimentación y los espacios de recreación, el bienestar de los niños puede encontrarse asegurado. En este sentido el aumento de la cobertura de CAIF o servicios similares podría, teniendo a la vista los actuales niveles de cobertura, focalizarse en familias que efectivamente no cuentan con activos suficientes para garantizar el desarrollo saludable de los niños. Y aun en estos casos, persistiendo el desinterés de los adultos a su cargo por este tipo de servicios, promover el

acceso a otros que apoyan la crianza. El uso de servicios de salud y la ampliación de los espacios comunitarios que potencian el apoyo de pares constituye en este sentido un desafío importante con miras a ampliar el abanico de espacios de socialización que puedan incidir positivamente en la modificación de actitudes.

Estas conclusiones y las planteadas por la evaluación realizada en el 2010, que expondremos a continuación, introducen esta cuestión como un aspecto relevante para proyectar alternativas de universalización de este tipo de servicios. El debate estuvo presente también en los últimos años en los espacios e instancias en que se consideró el diseño de un Sistema Nacional de Cuidados.

Desarrollo de los niños que asisten a los centros y pautas de crianza familiar
La última evaluación externa realizada (Equipos Mori, 2011) relevó dos muestras: una de niños que asisten a centros CAIF tanto urbanos como rurales y otra de niños pertenecientes a familias de similares características que no asisten a ninguna institución de atención a la infancia. El relevamiento se efectuó entre setiembre y octubre del 2010, e incluyó información sobre características de la población, situación de las familias, pautas culturales y creencias de las madres, situación alimentario-nutricional y desarrollo psicomotor de los niños.

Sus conclusiones finales destacan:

- La existencia de una diferencia relativamente importante en el desarrollo psicomotor y en algunas dimensiones del estado nutricional entre los niños que asisten al CAIF y los que no lo hacen. (En los cuadros 5 y 6 puede observarse la relación entre los resultados obtenidos en esta evaluación y en las anteriores.)
- El resultado es mejor cuanto antes se produce el ingreso a la educación. “Para una porción importante de los niños en situación de pobreza, entrar al sistema educativo a los 4 o 5 años parece ser demasiado tarde.”
- Si bien los niños que asisten a los centros provienen de hogares pobres, los que no asisten a ningún centro de atención a la primera infancia pertenecen a hogares con situaciones socioeconómicas y culturales bastante más precarias.
- Los evaluadores relacionan esta situación con la existencia de ciertas barreras culturales que inciden en la decisión de enviar o

no al niño a un centro; por ejemplo, la creencia de que es mejor que el niño pequeño esté con su madre. Estas barreras se perciben en mayor medida para el sector de población convocado al Programa Experiencias Oportunas, y parecen afectar también el nivel de asiduidad.

- Se constata que el apoyo brindado a las madres se asocia con niveles más altos de satisfacción con la función materna, que a su vez guardan relación con el desarrollo de los niños. “Este es un aspecto relevante en la actual discusión del país sobre políticas de cuidado, especialmente si consideramos el impacto diferencial que parece tener la circunstancia de que la madre trabaje.” Se recomienda encarar estrategias que incrementen las posibilidades de llegar con las propuestas del Plan a las madres “más jóvenes, con baja instrucción, con escasas posibilidades de incorporarse al mercado de trabajo, sin pareja o con parejas inestables, que ven su rol materno como único proyecto vital”. Las madres con estas características tienden a encarar “en solitario” la crianza de sus hijos, y ambos quedan expuestos a mayores niveles de riesgo.

Estas conclusiones muestran coincidencias con las planteadas por los evaluadores del Programa Infamilia y dejan abiertas cuestiones relevantes a considerar al diseñar las próximas etapas de expansión del Plan.

Características, fortalezas y debilidades de las asociaciones civiles

Finalmente, en agosto del 2010 se realizó un análisis sobre las asociaciones civiles que gestionan los centros CAIF, sus características, fortalezas y vulnerabilidades, y sobre los niveles de participación alcanzados a nivel local, departamental y nacional (Lorenzelli y Bastarrica, 2010).

Se sintetizan las principales conclusiones de este estudio por entender que aportan elementos de interés para el análisis de los desafíos futuros y las alternativas para el crecimiento del Plan.

A la fecha de realización del estudio, la mayor parte de las OSC a cargo de los centros eran asociaciones vecinales (59 %); el 17 % eran organizaciones vinculadas a iglesias y el 15 % a fundaciones u ONG; el 9 % estaban gestionadas por intendencias, el 7 % por organizaciones relacionadas con la Policía y el 6 % con el Ejército; el 4 % estaban a cargo de cooperativas sociales y el 2 % de sindicatos.

El trabajo analiza las diversas características de estas organizaciones y su incidencia en la forma en que asumen su rol. Distingue entre organizaciones pertenecientes al espacio local (de alcance barrial o más extendido) y organizaciones externas al territorio de localización del centro. También considera la multiplicidad de orígenes (existencia previa y objetivos más amplios o creada con la finalidad de integrar el Plan) y de motivaciones de los miembros para asumir sus roles. Aporta datos sobre el número de miembros del padrón social —que variaba entre seis y más de doscientos—, las posibilidades y dificultades para la renovación de los directivos y para asumir las distintas funciones según el tipo de asociación.

Plantea algunas hipótesis respecto a las fortalezas y debilidades derivadas de estas distintas situaciones y acerca de algunos procesos que, según se percibía, se habían ido afirmando con el transcurso del tiempo.

Cabe señalar una apropiación de la intencionalidad y objetivos del CAIF a lo largo del tiempo, que renueva la motivación. [...] A nivel de los objetivos de los centros se observa una mutación progresiva desde la atención de los niños (afecto, contención, alimentación, educación) a una visión más abarcativa incorporando elementos vinculados al desarrollo integral, y hasta el trabajo con madres embarazadas en algunos casos.

Por otra parte, se observa la necesidad de un mayor reconocimiento del aporte voluntario de las OSC, revalorizar la tarea que cumplen desde el Plan, incorporando acciones que gratifiquen y “premier” a las OSC desde una dimensión afectiva, intangible de esta “comunidad voluntaria”.

Respecto a los recursos humanos, se afirma:

En general en los centros se considera que la cantidad de personal se adecua a las necesidades del servicio y que la calidad de los recursos humanos es muy buena, incluso si se compara con el sector privado.

Se recogen expresiones como “Un personal como el de acá no lo tiene nadie”, pese a lo cual reconocen la existencia de dificultades de reclutamiento para algunos cargos.

Se registra un reclamo generalizado respecto a “la incorporación de un coordinador o administrador con la responsabilidad de gestionar el Centro, ocupándose de funciones administrativas, gestión de recursos,

nexo entre el personal y los miembros de la directiva de la osc”. Los evaluadores sugieren explicitar con mucha claridad los roles de quienes asumen esta función para evitar el riesgo de que el coordinador termine asumiendo todas las funciones asignadas a la directiva de la asociación, “perdiendo la riqueza del trabajo comunitario que le imprimen los voluntarios de las osc”. Este riesgo lo perciben en mayor medida en las asociaciones de carácter vecinal, ya que quienes cumplen funciones en organizaciones con amplia trayectoria en manejo de proyectos y con objetivos más abarcadores suelen tener “un compromiso elevado con la organización y sus objetivos, pauta por una historia y valores compartidos que no siempre predominan en las organizaciones locales”.

Luego de analizar las particularidades de las osc que participan del Plan CAIF, los autores de este estudio plantean interrogantes respecto al tipo de osc que resultaría más apropiada teniendo en cuenta los desafíos futuros del Plan.

Las crecientes exigencias en los modelos de gestión, con la correspondiente sobrecarga administrativa que exigen los controles de los recursos públicos, las demandas crecientes de los equipos de trabajos y de los directivos de las osc (formación, remuneración, reconocimiento, etc.) y las exigencias que impondrá el crecimiento del Plan para el próximo quinquenio constituyen un conjunto de condicionantes sobre los cuales vale la pena plantearse algunas pistas para la reflexión. En este sentido puede ser útil separar las áreas de alta segregación y exclusión social de las áreas medianamente integradas de nuestro país.

Se indica que, particularmente en las primeras, “las osc de carácter vecinal-barrial deberían ser muy fortalecidas si el crecimiento se impulsa a partir de este tipo de organización”.

A las dificultades ya evidentes de encontrar un grupo de vecinos dispuestos a asumir la gestión de un Centro CAIF, se suman los problemas vinculados a los desafíos de la gestión que tendrá un grupo de personas bien intencionadas pero con carencias de formación y sometidos a las mismas limitaciones socioeconómicas que las familias beneficiarias del Centro.

El desafío es cómo incentivar para que se involucren de alguna manera en la gestión de nuevos centros osc más fuertes y con trayectoria de probada eficiencia en proyectos comunitarios en zonas de alta exclusión. No necesariamente deben gestionar directamente un Centro, podría pensarse alguna especie de in-

tercambio o tutorías de osc más capacitadas hacia las más incipientes y débiles. [...] En cualquier caso hay un campo interesante para explorar a partir de las osc vinculadas a corporaciones (sindicatos, policías, militares) ya presentes en el Plan y con probada capacidad de gestión. Las cooperativas sociales compuestas por los mismos técnicos y personal del Centro constituyen una alternativa que se ha explotado poco. Algunas dificultades vinculadas a la institucionalidad del país puede que estén limitando esta opción, pero más allá de esto debería implementarse una línea de trabajo destinada a estudiar el tema en profundidad lo cual incluiría una evaluación de los incentivos para que este tipo de osc se vinculen más decididamente en el Plan CAIF. Finalmente las incipientes experiencias con las Intendencias, en particular Paysandú, también constituyen un nicho interesante para el desarrollo futuro del Plan.

La evaluación analiza también el funcionamiento de los ámbitos de coordinación en diversos niveles previstos en la estructura de operación del Plan.

Destaca la importancia del Comité Nacional, la valoración que de este espacio realizan los representantes de las osc y los indicios de cierta revitalización en los últimos años, sin perjuicio de reconocer su escasa visibilidad para muchos de los integrantes del Plan.

Respecto a los comités departamentales, afirma:

[Las osc] han expresado la necesidad de que exista una mayor comunicación entre los delegados nacionales, los delegados departamentales y las osc, manifestando que este canal de “ida y vuelta” presenta algunas debilidades en su funcionamiento, tanto para llevar las demandas y planteos de cada zona del país al Comité Nacional, como para recibir información que surge desde este espacio.

Plantea los desafíos que implica encontrar formas de asegurar representatividad en un universo tan heterogéneo y deja abierta la cuestión de la articulación de los espacios previstos en el marco del Plan con los nuevos ámbitos de coordinación definidos en el marco de los cambios operados en la institucionalidad de las políticas sociales.

En los últimos años se han generado algunas instancias de articulación de políticas vinculadas a la primera infancia que involucran de alguna manera al Plan CAIF. Se ha conformado y puesto en funcionamiento el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia y el Consejo Nacional Coordinador de

Políticas Sociales. Estos ámbitos deben ser vistos como complementarios y posibles socios estratégicos de las instancias de articulación existentes en el Plan, en particular el Comité Nacional y los Comités Departamentales.

Estos últimos son espacios donde las OSC han podido hacer oír su voz como colectivo, los organismos públicos han rendido cuenta y todos los actores han logrado acuerdos y convenios que posibilitaron logros valorados por todos los actores como muy importantes. Por lo tanto su continuidad no debería estar en discusión y su fortalecimiento debe ser una tarea permanente y prioritaria, procurando que los distintos tipos de OSC se sientan representadas y escuchadas.

Por su parte los otros ámbitos de coordinación y articulación puede que favorezcan el desarrollo del Plan a partir de una visión estratégica que abarca no solamente a la primera infancia. Cómo conciliar todos estos espacios de intercambio es un desafío a tener presente en el futuro.

2.6. Etapa 6, 2011 en adelante. Articulación de políticas de primera infancia. Ajustes en la inserción institucional del Plan en el INAU

En diciembre del 2010 Ana Cerutti renunció a la Secretaría Ejecutiva y se abrió un nuevo período de interinato que volvió a ser desempeñado por la directora de la División Plan CAIF, Andrea Tejera.

a. Cambios en la inserción institucional del Plan en el INAU

El Directorio del INAU reformuló la estructura de dirección del Plan, creando el cargo: “Coordinador/a General de las Políticas de Primera Infancia y sus Familias en la órbita del INAU”.

Los términos de referencia³⁹ encuadran esta función en el marco del Programa de Apoyo a la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA), ejecutada a través de la Dirección Nacional Infamilia del Ministerio de Desarrollo Social.

Se hace referencia a que, en consonancia con los compromisos establecidos en el Plan de Acción 2010-2015 y el mensaje presupuestal enviado al Parlamento:

39. Términos de referencia. Coordinador/a General de las Políticas de Primera Infancia y sus Familias en la Órbita del INAU. Programa de Apoyo a la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA), INAU, MIDES-Infamilia y BID.

El INAU ha iniciado internamente un proceso de articulación de las dos modalidades de atención hoy presentes en el organismo: Plan CAIF y centros diurnos de INAU, consolidando un sistema interno de primera infancia en el marco de la creación del Sistema Nacional de Cuidados.

También se alude al nuevo convenio firmado entre INAU y el MIDES-In-familia en diciembre del 2010, en el que entre otras líneas se estableció específicamente:

El desarrollo de acciones tendientes al fortalecimiento de la gestión del Plan CAIF, en el marco del rediseño organizacional a ser implementado ante la expansión de cobertura proyectada.

Se dispone que la función de quien ocupe el nuevo cargo tiene como objetivo general:

Coordinar y dirigir la implementación de la política nacional de INAU en Primera Infancia —niños de 0 a 3 años y sus familias— garantizando la protección de la primera infancia, la equidad y la calidad de los servicios brindados a través del Plan CAIF y de los centros diurnos del INAU.

Se definen como objetivos específicos: a) Coordinar y dirigir la implementación de los planes contenidos en el Plan Quinquenal del INAU, en consonancia con el Plan de la ENIA, orientados a la ampliación de cobertura y mejora de la gestión de servicios en primera infancia. b) Promover y dirigir conjuntamente con los equipos de dirección de CAIF y Primera Infancia de INAU el proceso de articulación y reorganización interna proyectado, avanzando hacia un modelo de intervención, monitoreo y supervisión unificados. c) Fortalecer las instancias de coordinación y articulación interinstitucional nacional y departamental existentes, y promover nuevos ámbitos. d) Contribuir a la construcción y articulación de un Sistema Nacional de Primera Infancia en el marco del Sistema Nacional de Cuidados. e) Fortalecer el sistema de información, seguimiento y evaluación de resultados de los proyectos institucionales de los centros. f) Diseñar programas de capacitación específica tanto para el staff interno del Plan CAIF y los centros diurnos como para los equipos de trabajo de los centros.

En mayo del 2011 fue designada para esta función la Mag. Susana Mara.

En diciembre del 2011 se inició un proceso tendiente a la “readecuación institucional del INAU”. Se constituyó un grupo de trabajo con asesores de directorio e integrantes de la Subdirección Técnica, que elaboró una propuesta tendiente a adecuar el funcionamiento institucional a las transformaciones operadas en la situación a la que debía responder y a los nuevos desafíos a encarar en las siguientes etapas.

Había expectativas respecto a que esta readecuación contribuyera a clarificar el alcance y las competencias de algunas funciones, entre ellas las relativas a la Coordinación de Primera Infancia y la inserción y articulación del Plan CAIF en la estructura.

b. Plan de Objetivos y Actividades 2012

El Plan de Objetivos y Actividades (POA) definido para el 2012 retomó los lineamientos planteados anteriormente, estableciendo objetivos y metas específicos. Es un ambicioso Plan que incluye acciones relacionadas con:

- ampliación de cobertura;
- ampliación y construcción de locales;
- rediseño de procesos de apertura;
- incorporación de atención diaria de niños de 12 a 24 meses con los criterios de calidad establecidos;
- mejora de las prácticas educativas vinculadas al desarrollo psicomotor;
- fortalecimiento de la intersectorialidad del Plan y la articulación con los diversos actores que intervienen en esta política pública;
- optimización de la relación con los organismos internacionales;
- capacitación permanente de los equipos de trabajo de los centros CAIF y sistematización de su metodología de intervención;
- diseño de un plan de capacitación básica para el cargo de educador en primera infancia;
- mejoramiento de la calificación de los recursos humanos del equipo central del CAIF;
- consolidación de la supervisión de los centros CAIF;
- evaluación del grado de conformidad de las familias atendidas;
- capacitación y acompañamiento en forma permanente a las organizaciones gestionantes;

- consolidación de estrategias efectivas para la resolución de situaciones conflictivas en los centros.

c. Lineamientos programáticos 2013

Durante el 2013 se focalizaron particularmente cuatro líneas de acción.

Unificación de criterios orientadores para el funcionamiento de los centros CAIF y los centros diurnos.

Se pretende alcanzar los mismos niveles de calidad en la prestación de todos los servicios dirigidos a los niños y sus familias que funcionan en la órbita del INAU.

Hay 34 centros diurnos, 9 en Montevideo y el resto en el interior.

El proceso de unificación de criterios se viene trabajando en conjunto con la directora de la División Protección Integral en Contexto Familiar y Comunitario, Tiempo Parcial. Se ha comenzado por la realización de un diagnóstico de situación que permita planificar acciones a corto y mediano plazo. Las realidades de los centros, las formas de funcionamiento, las características de la población atendida, los recursos humanos y materiales disponibles, los criterios de monitoreo y evaluación son diversos, y las culturas institucionales también, por lo que el proceso requiere tiempo para ir generando condiciones adecuadas y avanzar hacia la meta fijada.

Se ha convocado al personal de los centros diurnos y de los centros CAIF a participar conjuntamente en instancias de capacitación realizadas por Cenfores, por la Facultad de Psicología de Udelar sobre la atención a la primera infancia, y también a talleres llevados a cabo por el equipo de consultores del Plan. La participación para el caso del personal de los centros diurnos es voluntaria. Se obtuvo mayor respuesta de quienes ingresaron a la función en el último período.

Se ha trabajado en la definición de criterios de supervisión de los centros. En el caso de los centros diurnos de Montevideo, la supervisión se realiza por área disciplinaria (educación, salud, etcétera); en los del interior depende de las definiciones adoptadas por el director departamental. En el caso de los centros CAIF se realiza una supervisión más global, integrando el análisis de las diversas dimensiones y tomando en cuenta el proyecto institucional elaborado por el centro. En el 2011 se realizó un trabajo tendiente a establecer un protocolo de supervisión común para

los centros CAIF, centros diurnos y centros supervisados por el MEC, con el apoyo de un consultor externo. Se lograron algunos avances, pero no se pudo generar un protocolo común.

En esta nueva etapa, y con el respaldo de los consultores del Plan, se ha elaborado un documento borrador para orientar la supervisión de los programas de primera infancia del INAU, que se espera aprobar próximamente.

En el marco del CCEPI se está avanzando también en una propuesta de capacitación conjunta para el personal de todos los tipos de centros. La representación institucional del INAU en este consejo es asumida por la coordinadora general de Políticas de Primera Infancia y por la directora de la División Protección Integral en Contexto Familiar y Comunitario.

Ampliación de la cobertura

En consideración a las metas trazadas con base en la ENIA en el Plan de Acción 2010-2015 (P. Martínez, 2008), se aprobó por Ley de Presupuesto la asignación de 100 millones de pesos por año a partir del 2010 y hasta el 2014-15 para crear nuevos centros CAIF y alcanzar la cobertura proyectada. Los estudios realizados para apoyar esta planificación (Perera y Llambí, 2010) evidenciaron la existencia de unos 38.500 niños de 0 a 3 años pertenecientes al 20% de hogares de menores ingresos que no están siendo atendidos. A partir de una estimación de las posibilidades de ampliación de cobertura de los servicios existentes se calculó que se necesitarían 200 nuevos centros.

Estas estimaciones permitieron fijar metas, entre ellas la creación de 100 nuevos centros (la mitad en Montevideo y Canelones) para el 2015.

Hubo avances hacia la concreción de las metas con algunos desfases, especialmente en los plazos derivados de una serie de factores: dificultades para conseguir terrenos en las localizaciones priorizadas, tiempo insumido por la puesta en funcionamiento del Fideicomiso para Construcciones de Educación Pública con la CND (insumió un año) e incrementos en los costos de la construcción que inciden en el número de centros que es posible construir con los recursos asignados. Se buscaron otras alternativas, vía refacción y ampliación de locales existentes y alquiler de edificaciones aptas, que permitieron el funcionamiento de algunos centros nuevos sin utilizar los fondos del Fideicomiso.

Uno de los miembros del directorio, al ser entrevistado, destacó que el acuerdo con la CND para encauzar la construcción de locales educativos

constituye un formidable instrumento, que sin duda facilitará el camino de aquí en adelante, pero su puesta en marcha insumió un tiempo significativo que afectó los resultados durante este período.

De acuerdo a la información proporcionada por la Secretaría Ejecutiva del Plan, desde el 2010 hasta marzo del 2014:

- Se han abierto 44 centros nuevos y se encuentran en proceso de apertura 32 centros más.
- Se han ampliado 40 centros existentes y están en proceso de ampliación otros 17.
- El total de centros en funcionamiento en el mes de marzo es de 364.
- La población de niños en edades de 0 a 3 años se incrementó en unos 6652 en este período; pasó de 42.402 a 49.054.

A través del Fideicomiso se han construido 24 locales nuevos y están en construcción 18 más.

Se espera cumplir la meta de los 100 centros adicionales entre los construidos, los que funcionan en locales alquilados y los centros ampliados.

Mejora de la calidad de los servicios

La tercera línea de acción priorizada se relaciona con la mejora de la calidad de los servicios.

En este sentido se iniciaron una serie de acciones que se continuarán y reforzarán en el 2014.

- Se ha buscado fortalecer la integralidad del trabajo del equipo técnico de los centros, revisando las funciones de cada uno a fin de lograr mayor incidencia del conjunto de las disciplinas, trabajando en forma articulada con los niños y las familias.
- Las inasistencias de los niños, que se estiman en un 30 %, son un motivo de preocupación. Se solicitó al equipo técnico la realización de un estudio tendiente a determinar el nivel de asistencia necesario para generar impactos en el desarrollo de los niños, tanto en el Programa de Estimulación Oportuna (número de encuentros con la díada madre-niño) como en el Programa de Educación Inicial. Está planteado el desafío de encarar el ausentismo

mediante un modelo diferente al escolar, tomando en cuenta la propuesta del CAIF para las distintas edades y escenarios de intervención (en el centro, en el hogar, en la comunidad). Se entiende que la contabilización de las asistencias debería tomar en cuenta estas modalidades y los acuerdos con cada familia.

- Comenzó a implementarse una experiencia piloto de atención a niños de 12 a 24 meses en nueve centros de Montevideo, Canelones, Rivera y Durazno, durante un horario de entre cuatro y seis horas. Esta experiencia está en curso y pretende determinar los requerimientos en cantidad y calidad de los recursos humanos, económicos y de infraestructura necesarios para pensar en la implementación a escala nacional. Surge como una respuesta a las necesidades planteadas por la población y transmitidas por integrantes de los equipos que trabajan en los centros, así como a las propuestas consideradas en el marco del diseño del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.
- Se está trabajando en el ámbito del CCEPI en la propuesta de nuevas carreras para la formación de educadores en primera infancia (0 a 3 años).
- Se revisó y actualizó el material incluido en las Fichas Educativas, que se reeditarán en el 2014. Se editaron varias publicaciones sobre alimentación y nutrición, elaboradas en conjunto con INDA y con apoyo del laboratorio Roemmers. Una de ellas incluye un recetario recopilado a partir de un concurso de recetas realizado entre los centros, que generó muy buena respuesta.

Protocolo orientador de la supervisión

El trabajo que se viene realizando para unificar y sistematizar los procedimientos de supervisión, ya mencionado, es uno de los instrumentos para mejorar el seguimiento del nivel de calidad en la prestación de los servicios de los centros. Se apunta a que los supervisores manejen elementos para analizar indicadores sobre el desarrollo de los niños y no solo relacionados con aspectos de gestión y administrativos, de modo de viabilizar una mirada más integral.

De acuerdo a la información brindada por la directora de la División Plan CAIF, en el momento actual aproximadamente un 75 % de los integrantes del equipo de supervisores son psicólogos. Esto incide en el perfil de la supervisión que se realiza: “Tienden a trabajar más desde lo vincular”.

Indica que se están construyendo instrumentos para sistematizar el estado de situación de cada centro en las diversas dimensiones, de modo de poder establecer el enfoque de la atención a brindar en función de ese diagnóstico.

Desde la División se está trabajando con los supervisores, priorizando algunas temáticas específicas: a) criterios para fijar indicadores de evaluación de la situación de los centros; b) evaluación del proyecto piloto de inclusión de niños con discapacidad, desarrollado en 2013 en acuerdo con el MIDES; c) análisis de la demanda de atención de niños de 12 a 24 meses; d) causas del ausentismo de los niños; e) respuesta a la demanda de cupos para los programas priorizados por el MIDES.

Además de los supervisores, la División trabaja con funcionarios a cargo del seguimiento de las tareas administrativo-contables. Se está apostando a un trabajo más integrado y articulado también con estas dimensiones.

d. Articulación interinstitucional

- Se continúa afianzando el trabajo con ASSE para la captación temprana y el trabajo con embarazadas, la promoción del control de salud de los niños y la orientación y coordinación de la atención de problemas de salud que requieran intervenciones específicas. En el marco de este acuerdo se desarrollan actividades conjuntas, como las salas de encuentro llevadas a cabo por cada centro con su policlínica de referencia. En el año 2012 se incorporaron al convenio el INDA, la Intendencia de Montevideo y Uruguay Crece Contigo.
- En el marco de un convenio con el Ministerio de Trabajo se estudiaron varias propuestas tendientes a crear centros de atención de primera infancia, en acuerdo con empresas y/o sindicatos, para los hijos de los trabajadores y otros niños de la comunidad en que están insertos. Hasta el momento no se ha logrado concretar una experiencia debido a la dificultad de conjugar todos los elementos necesarios (en particular la infraestructura) y los acuerdos requeridos entre los distintos actores para que su puesta en marcha sea viable.
- El análisis de las necesidades de las familias de los trabajadores involucrados en estos proyectos ha llevado a pensar también en la conveniencia de encarar proyectos integrados, de atención a la

primera infancia y de extensión horaria en etapa escolar, de modo de brindar respuestas integrales y adecuadas a sus requerimientos.

- A partir del segundo semestre del 2013 el Plan está participando, a solicitud del MIDES, en un proyecto piloto para la atención de niños con discapacidad en el marco del SNC y un convenio entre MIDES-Pronadis-Inmujeres e INAU-Plan CAIF.

El piloto CAIF Inclusivos tomó como criterio de focalización las zonas prioritarias para Montevideo y Canelones (Marconi, Cantera del Zorro, Chacarita de los Padres, Santa Teresa y Barrio Ituzaingó en Montevideo, y Vista Linda y Obelisco en Canelones). Participaron 12 centros: cuatro en Montevideo, cuatro en Canelones, dos en Artigas y dos en Treinta y Tres, con un total de 18 niños atendidos. Dicho proyecto está en proceso de evaluación por Pronadis. Por ser la primera experiencia de inclusión de asistentes personales en los CAIF, se organizaron instancias de capacitación a cargo de Cenfores y Pronadis. Una vez evaluado, se definirá cómo dar continuidad al trabajo iniciado cuando finalice el período establecido con carácter de piloto.

El MIDES ha planteado al Plan que se otorgue prioridad en los centros nuevos a los niños derivados de otros proyectos que están siendo implementados por el Ministerio. Se ha acordado que se tomará en consideración esta prioridad para el 50 % de los cupos, atendiendo a la necesidad de integrar también a niños de la zona de localización de los centros y a la perspectiva de favorecer una mayor diversidad e inclusión.

e. Celebración de los 25 años del Plan CAIF

En setiembre del 2013, los 25 años de existencia del Plan brindaron la oportunidad para la realización de un programa de celebraciones que se extendió a todos los rincones del país.

Los comités departamentales definieron las actividades a desarrollar localmente. A nivel central se realizó un acto conmemorativo con participación de autoridades de los diversos organismos integrantes del Plan, que contó con la presencia de dos expresidentes de la República y fue el marco para el lanzamiento de un sello postal conmemorativo.

El 17 y 18 de setiembre tuvo lugar en la Intendencia de Montevideo un seminario internacional denominado “Plan CAIF. 25 años de aten-

ción integral a la infancia y la familia. Un modelo de políticas públicas”, en el que participaron autoridades de todos los organismos integrantes del Plan, organismos internacionales, invitados nacionales y extranjeros, con una multitudinaria concurrencia de representantes de las asociaciones civiles y de los equipos técnicos de todos los centros del país. Los equipos de los centros presentaron más de 40 experiencias innovadoras en diversas áreas, dando lugar a un invaluable intercambio realizado en un ambiente de confraternidad que fortaleció la identidad con el Plan y confirmó su vigencia y potencial movilizador.

En este marco y en esta circunstancia surgió la iniciativa de elaborar esta sistematización y de generar una reflexión sobre los aprendizajes que pueden extraerse y las alternativas que se abren a partir del Plan CAIF, calificado en forma prácticamente unánime por los participantes en el seminario como una de las experiencias más innovadoras que el país ha sostenido en el campo de las políticas sociales en las últimas décadas.

3. Lineamientos de trabajo para el 2014

El plan de trabajo para el 2014 definido por la Coordinación de Políticas de Primera Infancia y Familia⁴⁰ establece cuatro grandes objetivos, para cada uno de los cuales se establecen metas específicas:

Fortalecer y articular el sistema general de políticas de primera infancia y familia del INAU (PPI)

en el marco de la readecuación institucional del Instituto

En esta línea se propone avanzar en la formalización de la incorporación del área Primera Infancia en la estructura del INAU, en la consolidación de las osc y de los comités departamentales y Nacional, fortaleciendo la cogestión, profundizando los niveles de interinstitucionalidad y articulación entre los diversos actores de política pública de primera infancia.

Avanzar en el proceso de mejora de la calidad de atención de los centros

Los medios mencionados son la consolidación de la supervisión de los centros, el fortalecimiento de los equipos de trabajo a nivel central y en los centros, y la definición de criterios para encarar el ausentismo y el

40. Fuentes: entrevista realizada a la coordinadora de PPI y documentos aportados por ella.

ingreso de nuevos niños en función de pautas establecidas y teniendo en cuenta las especificidades de cada contexto. Se plantea también incorporar propuestas de capacitación a las OSC responsables de la gestión de los centros.

Ampliar la cobertura

Se propone ampliar la cobertura a través de la ampliación de centros existentes y la apertura de nuevos centros, así como de la diversificación de modalidades de atención, profundizando nuevas alianzas y modelos.

A medida que ANEP avance en todo el país en la cobertura de los niños de tres años, el Plan tenderá a concentrar su propuesta en la atención de cero a dos años y el acompañamiento en la transición a los niños de tres años.

A partir de la evaluación de la experiencia piloto de atención diaria a niños de 12 a 24 meses se elaborarán alternativas que permitan ofrecer esta opción para viabilizar que los padres —especialmente las madres— puedan insertarse laboralmente, incluyendo atención hasta ocho horas para una parte de los niños que así lo requieran.

Fortalecer la producción de conocimientos desde los centros de atención a la primera infancia

Se pretende contar con un sistema de información de resultados, un estado de situación de las unidades del INAU que atienden niños de 0 a 3 años, realizar investigaciones de alto impacto y sistematizar, publicar y socializar las producciones y los aprendizajes acumulados desde el Sistema de Atención a Primera Infancia. Se impulsará la implementación de una evaluación externa que permita conocer el impacto del Plan CAIF a través de un estudio longitudinal.

Se apuntará asimismo a dar continuidad a iniciativas surgidas en el marco de convenios con otros organismos y encarar nuevas acciones conjuntas. Entre ellas:

- Avanzar en la creación de centros CAIF en acuerdo con empresas, sindicatos, organismos públicos, en el marco del convenio con el Ministerio de Trabajo.
- Fortalecer el trabajo con Pronadis para la ampliación de los CAIF inclusivos.

En convenio con el CES, en el marco del Programa Uruguay Estudia, se está iniciando una experiencia piloto en Maldonado y Montevideo que promueve la finalización de la educación media superior de miembros de las familias de niños de CAIF a partir del sistema de tutorías.

Junto con ANTEL se ha previsto implementar un proyecto de inclusión digital destinado a brindar formación en TIC a las familias de los niños que concurren a los centros.

Con base en estos lineamientos se espera generar nuevos avances que continúen consolidando el Plan y sentando las bases para que en la próxima etapa —en el marco de la nueva matriz de protección social que se está construyendo— todos los niños y sus familias tengan acceso a los servicios que les permitan crecer y desarrollarse, generando condiciones para la equidad desde una perspectiva de promoción de derechos.

III. Análisis de algunos rasgos en la trayectoria del Plan

1. Continuidad y cambio en el Plan CAIF

- a. Propósito y realidad. ¿Una respuesta a la emergencia o una propuesta transformadora para trascender la coyuntura?

Visto hoy, 25 años después, el diseño del proyecto que dio lugar a la creación del Plan CAIF parece concebido para durar. Asume una visión multicausal del fenómeno de la pobreza en la infancia y propone una estrategia de carácter integral e intersectorial para abordarla a través de un conjunto de acciones complementarias en las áreas de la salud, la nutrición, la educación, el fortalecimiento familiar y la participación comunitaria, priorizando a la población más vulnerable, apuntando a involucrar actores públicos y de la sociedad civil y a generar “movilización social”. En un marco de políticas predominantemente sectoriales, públicas y universalistas, representó sin duda una innovación.

En los años setenta y ochenta hubo en la región una serie de reformas que fueron denominadas de *primera generación*, orientadas principalmente a impulsar transformaciones en aspectos económicos, seguidas por otras dirigidas a producir mejoras en la calidad de vida de la población y las condiciones de gobernabilidad, en general focalizadas en los sectores más vulnerables, descentralizadas y con la participación de actores privados.

Quienes han estudiado los procesos de transformación de las políticas sociales operadas en el Uruguay en el período posterior a 1985 coinciden en general en describirlos como “graduales y heterodoxos” con relación a lo ocurrido en otros países de la región. Entre ellos, Filgueira y Lombardi (1995) sostienen que no se habría producido un cambio de modelo sino algunos “apéndices de focalización”.

Midaglia habla de lo ocurrido a comienzos de los noventa en el país como un “quiebre relativo” respecto a la matriz de políticas sociales universalistas. Describe el proceso de reestructuración en la forma de previsión social operado a comienzos de esa década e identifica tres grandes líneas de acción, “la promoción de un conjunto de nuevos programas de combate a la pobreza, de naturaleza transitoria, que tienden a localizarse en esferas centrales no especializadas en la intervención social. Este tipo

de ubicación se respalda en la necesidad de limitar la fragmentación y balcanización que caracterizan la oferta pública y asegurar una mínima intervención de corte integral que responda a las necesidades de la pobreza”. En general se trata de proyectos financiados con aportes de la cooperación internacional (Midaglia, Serna y Rivero, 2010).

Esta estrategia de protección se complementa con otra, relativa al ajuste de un conjunto de servicios sociales existentes que atienden a grupos poblacionales específicos —niños, adolescentes, jóvenes, grupos de género, etc.—, que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. A diferencia del caso anterior, estos programas se plantean como intervenciones públicas permanentes, se financian con recursos financieros nacionales, y además se ubican en agencias estatales especializadas en las problemáticas de referencia.

La mayoría de los nuevos programas y las prestaciones que atienden a población vulnerable se instrumenta con el apoyo de la sociedad civil, específicamente, con la participación de organizaciones no gubernamentales, así como asociaciones civiles sin fines de lucro.

Menciona también, como tercer lineamiento:

[...] una significativa reformulación de las principales políticas sociales, fundamentalmente aquellas vinculadas a la esfera de trabajo —reforma de la seguridad social— y las asociadas a las funciones secundarias del Estado —reforma educativa—.

Destaca Midaglia:

[Este proceso] dio lugar a la generación de una matriz de protección “híbrida”, en la que conviven políticas sociales universales con focales, sectoriales e integrales, a cargo del Estado y la sociedad civil, y en menor medida del mercado.

Refiriéndose explícitamente al Plan CAIF Midaglia (2000) afirma:

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, incorporando agentes de la sociedad civil y transformándose así en una propuesta de carácter mixto. La misma, además trasciende la típica sectorialidad de los pro-

gramas sociales, suscribiendo una nueva modalidad de intervención que supone la interconexión de los servicios.

El Plan CAIF parece haberse inscrito en un primer momento en el primero de los lineamientos mencionados por Midaglia en su análisis y, a partir de la tercera etapa, haberse reubicado en el segundo.

Como fue destacado por la secretaria ejecutiva del Plan, Isabel Bove, en oportunidad de celebrar los 10 primeros años, el Plan CAIF operó sin crear nuevas estructuras:

Coordinando los esfuerzos fue posible que cada organismo desarrollara las funciones para las que fue creado, con un nuevo sentido de contribución a los logros definidos en el marco del Plan.

Probablemente este haya sido una enorme virtud, pero también una debilidad desde la perspectiva de un Plan con vocación de permanecer.

El expresidente Julio M. Sanguinetti, bajo cuyo mandato surgió el Plan, mencionó en su saludo a propósito de la celebración de los 25 años que el Plan fue creado en un momento difícil, no solo desde el punto de vista político sino también económico y social, en una situación en la cual se contaba con recursos escasos para atender una verdadera emergencia social.

Sus inicios fueron modestos pero firmes. Se fue “navegando” y constatando la necesidad de transformar en permanente lo que surgió como una política paliativa.

En un estudio ya clásico sobre los procesos de diseño de políticas públicas, Lindblom (2010) conceptualiza dos modelos: un modelo racional en el cual se parte de la visualización de objetivos y valores, se identifican exhaustivamente los medios para alcanzarlos y se selecciona el más apto para lograrlo, y un modelo incremental que implica ir construyendo sobre la base de la experiencia, buscando avanzar en la dirección deseada mediante la selección de alternativas que parecen adecuadas para lograrlo en las diversas circunstancias, paso a paso, a través de comparaciones limitadas sucesivas. Tomando este marco conceptual como referencia, podríamos sostener que el Plan parte de un modelo racional que se implementa en forma incremental. Esto es, fue concebido con un diseño sólido desde el punto de vista conceptual,

pero luego se fue desarrollando y adaptando a nuevos contextos y requerimientos, mediante el análisis de los pasos dados y la definición de cómo orientar la fase siguiente.

Al ser entrevistada en el marco de este trabajo, Isabel Bove afirmó que volver a las fuentes, a los objetivos y estrategias iniciales, había ayudado a marcar el rumbo y a mantener ciertos principios fundacionales más allá de todos los cambios operados a lo largo del proceso.

b. Continuidad y cambio en objetivos y prioridades

El profundo análisis realizado por María Laura Vecinday (2010) respecto al Plan CAIF como un caso ilustrativo de las transformaciones institucionales y tecnológicas del sistema de protección social la lleva a incluir entre sus conclusiones algunas consideraciones respecto a esta cuestión del cambio y la continuidad.

Tanto los objetivos y la población beneficiaria, como los programas, y las modalidades de intervención del Plan CAIF han sufrido diversas transformaciones a lo largo de su historia, manteniendo en líneas generales sus caracteres programáticos más amplios. La validez de cualquier descripción del Plan CAIF reposa sobre cierta superficialidad de las transformaciones dado que no afectan en lo esencial el sustrato institucional que caracteriza el dispositivo: focalización, tercerización, gestión público-privada, integralidad, multisectorialidad, etcétera. En este sentido, valga como ejemplo el cambio de objetivos del Plan CAIF en sus más de 20 años de trayectoria, cambio que obedece fundamentalmente a opciones semánticas de quienes ocuparon lugares de dirección desde sus orígenes hasta la actualidad.

Menciona luego que lo que sí ha cambiado es la población objetivo, como resultado de la política de aumento de la cobertura del sistema educativo formal en los niveles iniciales, y que “la incorporación de nuevas autoridades al programa así como a las instituciones que le dan soporte han implicado una revisión de las líneas de trabajo previstas”.

En sus conclusiones señala:

El proceso de consolidación institucional ha estado marcado por el carácter versátil y flexible del dispositivo, que le ha permitido desarrollar una trayectoria que supera ya los 20 años modelándose en función de requerimientos cambiantes.

Afirma también que ese proceso de consolidación se acompaña de niveles de tecnificación cada vez más importantes.

Algunos ejemplos de la reformulación de los objetivos del Plan en diversos momentos, que incluimos en los próximos párrafos, permiten plantear interrogantes respecto a en qué medida los cambios que se fueron operando a lo largo de la historia son simplemente semánticos o reflejan transformaciones con mayor significación.

En la formulación inicial, el objetivo del Plan CAIF fue definido como:

Mejorar la cobertura y la calidad de la atención de los programas sociales que atienden a la población en condiciones de pobreza crítica, mediante el desarrollo de estrategias y metodologías innovadoras de atención al niño, la mujer y la familia. [...]

Surge como respuesta a la presencia de elevados índices de pobreza constatados en ciertos grupos de población y a la ineficiencia relativa del gasto social, asignado a los programas destinados a enfrentarla.

En 1998, en los documentos de divulgación publicados por la Secretaría Ejecutiva y en varias presentaciones de la época, se establece:

El Plan CAIF es un compromiso del Estado con la Sociedad Civil organizada al servicio de los niños menores de cinco años y de sus familias, en procura de horizontes de equidad social, superando condiciones de exclusión y marginación.

En el 2005, en el marco de la articulación con el Programa Infamilia, se vincula al primero de sus subcomponentes y se establece como meta:

Niños menores de 4 años en situación de riesgo atendidos por el Programa mejoran sus condiciones físicas, cognitivas, emocionales e inserción familiar a partir del aumento en cobertura y calidad en la atención brindada por Plan CAIF.

El objetivo definido para la modalidad semanal —que se indica es similar al del Plan CAIF en general— está planteado como:

Promover el crecimiento, desarrollo integral y bienestar de niños y niñas en mayor vulnerabilidad social, así como favorecer su vínculo con los adultos referentes y fortalecer las prácticas de crianza para asegurar su inserción familiar y social.

En el 2008, en la publicación realizada a propósito de la celebración de los 20 años, se expresa:

El Plan es una política pública intersectorial de alianza entre el Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil para contribuir a garantizar la protección y promoción de los derechos de los niños y las niñas desde la concepción a los tres años a través de los Centros de Atención Integral a la Infancia y las Familias.

Más allá de cuestiones semánticas, la reformulación de los objetivos muestra una continuidad, pero también marca diversos énfasis en los propósitos, que se corresponden en general con la mayor o menor relevancia asignada a diversos componentes en cada período y al enfoque predominante en el trabajo.

A partir del panorama visualizado en el primer capítulo de este informe, al recorrer las distintas etapas de la vida del Plan, podríamos identificar algunas prioridades programáticas que en los hechos predominaron en cada período.

- En las dos primeras etapas el énfasis se puso en brindar alimentación y protección a los niños y en mejorar progresivamente la focalización al encarar aperturas de centros. Más allá de otros factores que pueden haber incidido en estas prioridades, estas resultan coherentes con la preocupación inicial de responder a la emergencia creada por el incremento de hogares afectados por la pobreza.
- En la tercera etapa, a partir de la constatación del escaso impacto alcanzado en el desarrollo psicomotor de los niños, se avanzó hacia una mayor profesionalización de los servicios, articulando acciones dirigidas a mejorar la calidad de la propuesta educativa, a la formación del personal, al fortalecimiento de las asociaciones civiles y al trabajo con las familias, sin descuidar la alimentación y la articulación con otros servicios.
- La etapa 4, ante una nueva situación de crisis económica, priorizó la ampliación de la cobertura, la llegada a los sectores de población más vulnerables y el inicio de la intervención en etapas más tempranas.
- En la quinta etapa, frente a la constatación del riesgo de deterioro de la calidad, como producto de la expansión acelerada a través de

las nuevas modalidades, el énfasis volvió a girar hacia al aumento de la calidad de las prestaciones, la sistematización y revisión de las formas de intervención, el control y la supervisión, con lo que se logró revertir los riesgos identificados.

- Finalmente, en la etapa 6 adquirió mayor relevancia la preocupación por la articulación de las políticas de infancia hacia dentro del INAU y con el resto de los organismos responsables del diseño y la implementación de políticas dirigidas a esta población. Se mantuvo asimismo la prioridad de la ampliación de la cobertura, sin desmedro del control y la mejora de la calidad de las prestaciones, en el marco de la revisión de la matriz de protección social en proceso.

Estos énfasis tienen relación con las modificaciones operadas en el contexto, con los cambios de autoridades y de enfoques que sustentan sus propuestas de política, y con la interacción y el peso relativo de los diversos actores involucrados. Por tanto, si bien las definiciones y los postulados centrales del Plan se han mantenido a lo largo del tiempo, las transformaciones parecen ir más allá de lo semántico y dejan planteados interrogantes sobre la forma en que se procesan y definen estos cambios.

c. La incidencia del régimen de implementación de las políticas

Estas constataciones nos permiten establecer una relación entre la definición y continuidad o discontinuidad de las políticas y lo que autoras como Chiara y Di Virgilio (2009) han llamado *régimen de implementación*: en qué medida las condiciones y la forma en que en cada período se logró efectivizar la implementación de la propuesta del Plan afectaron los logros alcanzados y a su vez incidieron en el encuadre, las restricciones y posibilidades de la etapa siguiente.

Las mencionadas autoras sostienen que los programas y proyectos que pretenden traducir las políticas “no se mantienen a lo largo de su ciclo de vida en ‘estado puro’ ya que cuando se ponen en marcha se relacionan con otros programas y proyectos o con otras formas de organización” y van paulatinamente pasando a formar parte y contribuyendo a definir la política social que finalmente se implementa. Destacan de esta manera la dinámica de estas situaciones, la relación entre lo que es factible hacer,

la dinámica preexistente y la que se genera a partir de la intervención en el territorio. Desde esta perspectiva —sostienen— la gestión se visualiza como un “espacio de mediación” entre procesos macro y la vida cotidiana de la población. En este espacio se vive el desafío de resolver conflictos entre las exigencias de la realidad heterogénea y desigual en la que se implementan las políticas y la dinámica que asume el juego de intereses entre los actores intervinientes, tanto dentro del Estado como en el ámbito de la sociedad.

Estas investigadoras utilizan el término régimen de implementación para aludir al

[...] conjunto de condiciones que desde las distintas dimensiones: funcional (distribución de funciones y responsabilidades entre niveles y ámbitos), material (asignación de recursos humanos y materiales) y política (reglas de juego, autonomía de los actores, articulación con el sistema político) organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de las políticas en cada nivel.

Estas condiciones no son resultado de un diseño racional sino que su modelado responde a procesos (a veces contradictorios entre sí) construidos históricamente.

Esta construcción se realiza a mediano y largo plazo, aunque se opera a través de las relaciones generadas en el momento de la implementación y no siempre es fácil visualizar este proceso.

El análisis del camino recorrido, de los avances y retrocesos permite ir visualizando una trayectoria a través de la cual se va avanzando desde la situación inicial hacia una situación deseada que también puede ir evolucionando en el proceso.

Para que esa trayectoria sea efectivamente transformadora, se requiere una conducción que vaya orientando a partir de un análisis estratégico situacional (Matus, 2007: 81-91) —que tenga en cuenta la diversidad de realidades en que la política se implantará, los puntos de apoyo y las resistencias presentes en el escenario y en los diversos actores—, visualizando una secuencia de procesos que permitan avanzar hacia los impactos buscados.

d. ¿Puede el Plan CAIF considerarse una política de Estado?

Esta pregunta fue planteada a diversas personas entrevistadas en el marco de este estudio. En general hubo una amplia coincidencia en una res-

puesta afirmativa, aunque con matices, y se manejaron distintos fundamentos para las opiniones emitidas.

Uno de los entrevistados enumeró un conjunto de razones que lo llevan a pensar que el Plan constituye efectivamente una política de Estado.

Existe unanimidad respecto a la necesidad de esta prestación, más allá de matices. Se asignan recursos públicos a su implementación, que han crecido y siguen creciendo. Genera distribución de recursos hacia los más pobres. Hay una buena imagen del Plan en la sociedad. No se ha partidizado.

Otro argumenta a partir de la relevancia que asigna a la creación del Plan como respuesta a las necesidades del sector de población al que está dirigido:

Generó un cambio tan relevante como la reforma vareliana; hay un antes y un después del Plan CAIF. Antes del Plan para las políticas públicas era como si los niños nacieran a los seis años. Se partía del supuesto de que hasta los seis años la familia brinda a los niños protección, alimentación, salud, educación inicial. Los primeros años de vida comienzan a visualizarse como una etapa clave. Ha sido sin duda una política de Estado, más allá de historias menores. Tanto en lo referido a prevención como a la asistencia.

Un sector de la población tuvo acceso a una experiencia de aceptación, de acogimiento, de satisfacción de necesidades básicas. Es un apoyo en una etapa de la vida fundamental, marca el proceso posterior. No es suficiente porque aún no llega al 100 % de la población que lo necesita.

Hay quienes responden a partir de la constatación de determinados hechos:

Pasó por todos los gobiernos y se mantuvo. En todos creció. En cada etapa fue incorporando nuevos elementos. Son pocos los centros que han cerrado; en general se han mantenido.

La existencia del Plan durante 25 años y el desarrollo que alcanzó habla de acuerdos al menos implícitos entre los partidos.

Los actores se mantienen. Los centros tienen permanencia en el tiempo.

Permitió la constitución de una política que hoy es ampliamente reconocida, que ha trascendido administraciones.

Algunos plantean ciertos reparos para considerarlo una política y lo visualizan como un programa que se encuadra o debería encuadrarse en una política.

Tiene algunas condiciones que lo muestran como una política, pero como actor es un programa. Hoy en el INAU está ubicado como un programa dentro de primera infancia.

¿Hay una política de Estado en el país dirigida a primera infancia en la que el Plan es un actor más? Tenemos una historia centralista; en general las políticas se ubican en un ministerio. ¿Qué clase de actor es INAU? [...] Reúne características de política de Estado, pero si fuera tal debería haber desempeñado otro rol en el proceso de definición de la ENIA; sin embargo, fue un actor más.

El Plan no participó en la discusión sobre la Ley de Educación. Sí participaron delegados de asociaciones civiles como representantes de la educación no formal.

Más que una política de Estado creo que ha sido una “política de país”, porque intervienen actores muy diversos. Gente de todos los partidos políticos, con diversidad de identidades políticas, religiosas, organizaciones barriales, ONG importantes. Realizan un trabajo que se fue consolidando en el tiempo. Desde el inicio fue un plan de vanguardia en la atención de la primera infancia. Los convenios con la sociedad civil le dan base social, le dan continuidad.

Si bien hay un Plan CAIF y podría hablarse de una política de Estado, en realidad la política de Estado ha sido la voluntad política de mantener el Plan. A lo largo de su trayectoria ha tenido características muy distintas. Se creó una interinstitucionalidad a partir de un plan. Esto puede verse como una virtud, pero también generó problemas e hizo que el Plan CAIF se aislara.

El Plan funciona y cumple con sus propósitos, pero no existía [al momento de su diseño] una política de infancia que contemplara la interinstitucionalidad, un sistema articulado. Esto le generó al Plan una situación de precariedad, incluso desde el punto de vista financiero. Al incorporarse al INAME se soluciona el acceso a recursos nacionales, pero por la vía de generar una estructura “en espejo”.

No confundo la política de infancia con el Plan CAIF, aun cuando este cumpla adecuadamente con sus fines. La política debe responder a las necesidades de la población destinataria. No debe pensarse desde los instrumentos sino desde los requerimientos, y a partir de ellos definir los actores que tienen que concurrir. Una política de infancia no es tener un centro que preste servicios; se trata de tener una política dirigida a la familia de esos niños que responda a sus principales problemas.

En su intervención en el acto de apertura de las celebraciones por los 25 años del Plan CAIF, el presidente del INAU, Javier Salsamendi, afirmó que lo que se ha constituido en una política de Estado es la atención a la primera infancia. Destacó el aporte del Plan para evidenciar la relevancia de atender a este sector de población y de hacerlo con una perspectiva de interinstitucionalidad, con una gestión conjunta del Estado con la sociedad civil, más allá de las imperfecciones que la implementación de estas estrategias haya podido tener.

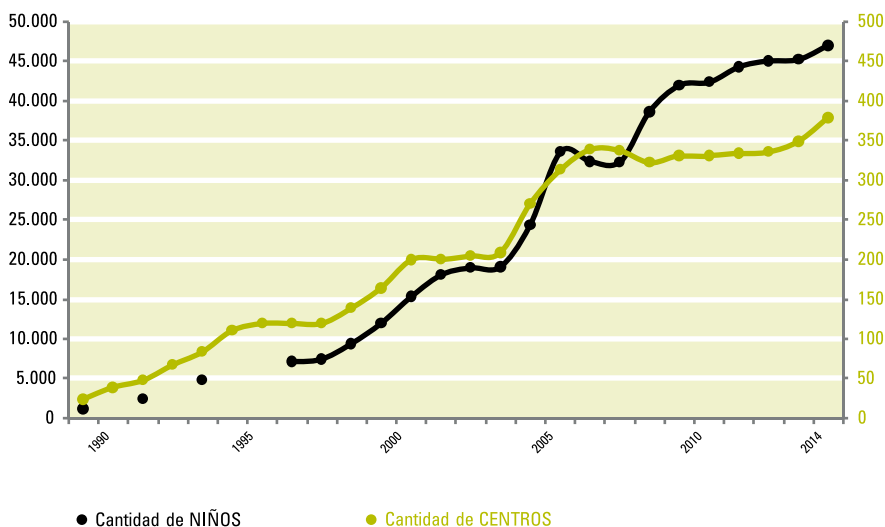
e. El ritmo de crecimiento y los factores que incidieron en la continuidad del Plan

A partir del análisis del proceso histórico del Plan, así como de las visiones recogidas de varios de sus protagonistas, pueden identificarse algunos factores que contribuyeron a mantener la continuidad.

Se menciona que la población a la que se dirige, la necesidad de respuestas para ese sector, el arraigo local de los centros, su aceptación y valoración por la comunidad han confluído para que el Plan se mantenga a pesar de los cambios de administración ocurridos desde su creación hasta la fecha. También los convenios firmados, los compromisos contraídos.

La información presentada en relación con las sucesivas etapas y las percepciones relevadas de los actores confirman que, sin perjuicio de esta continuidad lograda, cada cambio de administración generó un tiempo de incertidumbres y de enlentecimiento hasta que se redefinió el rumbo, se establecieron prioridades acordes a las políticas adoptadas y se produjeron cambios en los responsables y sus equipos de trabajo.

En el siguiente gráfico se muestran los datos incluidos en el cuadro 4. Puede apreciarse con claridad cómo la apertura de nuevos centros disminuye en los períodos de transición y se acelera en los últimos años correspondientes a cada administración.

GRÁFICO 1. Evolución del número de centros y la población atendida

También se constata que el número de documentos elaborados en cada etapa, cuyo listado se incluye en el Anexo 3, se incrementa a medida que avanza el período y vuelve a disminuir al llegar a la última fase. El nivel de producción se asocia a etapas de consolidación de una propuesta de trabajo y se reduce en los momentos de redefinición y reelaboración de prioridades programáticas y asignación de recursos.

El papel de las organizaciones de la sociedad civil a cargo de la gestión de los centros fue clave en algunos momentos de la historia en que se produjeron situaciones de impasse en la designación de responsables de la conducción del Plan o se enfrentaron crisis económicas que generaron dificultades para el funcionamiento. En esas circunstancias, las asociaciones —o al menos un sector importante de ellas— asumieron roles significativos, ya fuera a través de la creación de una asociación de segundo grado en determinado momento, de planteos a los legisladores para que no se interrumpiera o se limitara el flujo de recursos en otros, de la presentación de propuestas para resolver problemas generados al integrar nuevas modalidades y crecer en forma acelerada, como hemos visto al analizar las diversas etapas de la vida del Plan.

Los organismos internacionales —UNICEF desde el inicio, el PNUD y el BID— cumplieron un rol significativo y contribuyeron a sostener y desarrollar el Plan mediante proyectos de fortalecimiento. A través de ellos aportaron financiación, respaldo a las acciones de fortalecimiento

de las capacidades de los recursos humanos, apoyo para la realización de evaluaciones y consultorías periódicas que permitieron ir visualizando resultados y corrigiendo rumbos, sin perder la visión de los propósitos.

En su presentación en la celebración de los 25 años del Plan, Andrea Tejera destacó algunos rasgos que a su juicio pueden considerarse como constantes o recurrencias positivas:

- El hecho de que siempre haya habido claridad respecto a la misión del Plan, la visión y el horizonte hacia el cual avanzar, los principios orientadores. Esto posibilitó a su juicio la construcción de una identidad, de un nosotros.
- La diversidad de actores involucrados, tanto públicos como de la sociedad civil, a escala local y nacional, la existencia de ámbitos de intercambio y participación, así como la articulación entre diversas instituciones y disciplinas.
- El desarrollo de capacidades, a partir del involucramiento, de una perspectiva de optimización de los recursos de cada uno, de crecimiento personal y de equipos, de la profesionalización y el intercambio.
- El aprendizaje basado en las evaluaciones externas e internas, la desestructuración y el análisis de las prácticas, el apoyo mutuo a pesar de las distancias.
- La flexibilidad y la perseverancia, sin tratar de adecuar la realidad a los procesos y a la estructura sino a la inversa, construyendo desde la diversidad y manteniendo el esfuerzo a pesar de las dificultades.

En el marco de esta celebración, varios de los expositores coincidieron en afirmar que el Plan CAIF, nacido como un programa experimental, ya ha superado claramente esa etapa. Hoy forma parte del sistema de prestaciones de primera infancia y constituye sin duda uno de sus principales componentes. Uno de los grandes desafíos es cómo se integra en la nueva matriz de protección social que se está gestando en el Uruguay. Retomaremos el análisis de estos desafíos en la última parte de este informe.

2. Evolución y desarrollo de las principales estrategias y ejes programáticos

La estrategia de intervención del Plan se basó en cinco grandes lineamientos que con altibajos se mantuvieron a lo largo de toda su historia.

2.1. Lineamientos estratégicos

a. La integralidad

Responde a la visión de la multiplicidad de factores que inciden en el proceso de desarrollo del niño y la necesidad de actuar sobre ellos desde una perspectiva holística y no segmentada.

En las primeras fases tal vez esta perspectiva se reflejó principalmente en una sumatoria de acciones orientadas a atender diversas problemáticas, algunas de las cuales adquirieron mayor desarrollo que otras.

Entre el 2002 y el 2004, el proceso que llevó a la formulación de una modalidad integral de intervención y a la apertura de diversos tipos de servicios (diario, semanal) y de escenarios (el centro, el hogar, la comunidad) condujo a profundizar la conceptualización de la integralidad como uno de los principios básicos orientadores de la intervención. Desde una perspectiva sistémica, se pone énfasis en que toda intervención debe tener en cuenta al niño y su contexto en forma integral, en su historia personal y familiar, en las diversas dimensiones del proceso de desarrollo: físicas, psíquicas, sociales, culturales, ambientales, la incidencia de las prácticas de crianza y el rol de la familia en el proceso educativo, la articulación con una perspectiva de género, potenciando la autoafirmación del rol femenino, pero también el lugar y el rol de la figura paterna.

Más allá del grado en que el desarrollo de esta visión haya o no implicado cambios efectivos en los servicios prestados desde el Plan (seguramente la situación no es homogénea en todos los centros), se visualiza —al menos en la formulación programática— un avance desde una concepción más acotada, traducida en el mejor de los casos en la coordinación de acciones en diversos campos, a una mirada más abarcadora, que implica pensar las respuestas desde la comprensión de los destinatarios, su contexto y sus necesidades específicas.

b. La interinstitucionalidad

Desde el inicio el Plan apostó al involucramiento de diversos organismos públicos y de la sociedad civil para generar condiciones y articular recursos que permitieran alcanzar los objetivos buscados. Es la contracara del principio de integralidad.

El grado en que se logró una articulación efectiva ha sido diferente en los distintos organismos, en función de varios factores ligados a la mayor o menor cercanía con los énfasis programáticos que se fueron definiendo en los diversos períodos, a la cultura organizacional predominante en estos organismos, más o menos proclive a trabajar conjuntamente con otros, a la decisión de asignar o no recursos humanos específicos para sostener estos vínculos, y hasta al grado de interés y compromiso personal con que las diferentes personas que estuvieron a cargo de mantenerlos los asumieron en diversos momentos.

Esto se refleja en el mayor o menor desarrollo de los componentes del Plan, que analizaremos a continuación. En términos generales podría decirse que los organismos con mayor involucramiento han sido el INAU —desde siempre, pero especialmente desde que el Plan se integró a su estructura—, el INDA, que cumplió su rol específico a lo largo del tiempo, y las intendencias municipales —con variantes: algunas con un compromiso muy fuerte y otras con un nivel de cooperación menor—.

También el MSP ha sido un actor significativo, si bien en este caso hubo momentos de vínculo más estrecho y fructífero y otros en los que fue menos intenso. Se destaca en este sentido el trabajo que se viene desarrollando en los últimos años en el marco del convenio entre MSP, ASSE, MIDES e INAU-Plan CAIF, “Por la equidad de oportunidades en el inicio de la vida”, firmado en el 2008. En el 2012 se sumaron el INDA, la Intendencia de Montevideo y Uruguay Crece Contigo.

Encuadrados en este convenio se han promovido proyectos locales, las salas de encuentro, que apuntan a un trabajo preventivo y de asistencia a mujeres embarazadas, buscando atraerlas desde el comienzo del embarazo y acompañarlas durante el proceso de gestación, parto y lactancia, brindando asimismo ámbitos para promover la estimulación oportuna y prácticas de crianza saludables en las primeras etapas de la vida de los niños. Años atrás se había desarrollado un programa denominado “Madres y padres promotores de salud” que viabilizó la formación de agentes

comunitarios y la realización de acciones educativas y preventivas en las áreas de influencia de los centros.

Con el MEC y la ANEP los vínculos se centraron fundamentalmente en la elaboración y difusión de propuestas educativas y materiales de apoyo para la Educación Inicial, la capacitación del personal educativo y la articulación para el ingreso a Primaria de los niños que egresan de los centros CAIF. Últimamente fue creado un ámbito de coordinación específico en esta temática por la Ley de Educación, el Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia (CCEPI) integrado por representantes del Ministerio de Educación y Cultura, del Consejo de Educación Inicial y Primaria de la ANEP, del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, del Ministerio de Salud Pública, de los educadores en primera infancia y de los centros de educación infantil privados.

El Ministerio de Trabajo tuvo un rol importante en las etapas iniciales —no olvidemos que el Plan surgió en ese ámbito— y posteriormente la relación se canalizó a través del INDA. En el último período se han mantenido conversaciones tendientes a generar un convenio específico para impulsar la creación de centros en articulación con empresas y sindicatos, con el propósito de brindar servicios a las familias de los trabajadores y a otras de la comunidad local. Por el momento no se ha logrado implementar proyectos concretos.

El ámbito de articulación de esta interinstitucionalidad fue definido como un Comité Nacional Coordinador y comités departamentales de coordinación del Plan CAIF.

Estos ámbitos tuvieron un nivel de regularidad de funcionamiento muy diverso en los distintos períodos, y en el caso de los comités departamentales según los departamentos.

En las primeras etapas no resultó fácil abrir caminos a esta coordinación debido a la falta de antecedentes y experiencia y a la fuerte tradición centralizadora de nuestra institucionalidad en el ámbito de las políticas públicas. Aun así, en algunos períodos el Comité Nacional y algunos departamentales lograron funcionar en forma sistemática y cumplir roles relevantes para la consolidación y mejora del Plan.

Como ya fue mencionado, en el 2002 se actualizó el compromiso original, mediante un convenio marco que dio sustento a convenios específicos con algunos de los organismos en particular, ya fuera con el Plan o de los organismos con los centros (INAU e INDA).

Canzani y Midaglia (2003) señalan:

En la práctica, como lo han demostrado los acontecimientos más recientes, el “acuerdo marco” no opera como un conjunto de responsabilidades cuyo cumplimiento es taxativo, ni existen mecanismos institucionales de “corrección” o “punitivos” que puedan ponerse en marcha automáticamente cuando alguna de las partes no cumple con lo acordado. Pero su sola existencia es, en buena medida, una plataforma sobre la que pueden apoyarse reclamos de las diferentes partes en caso de incumplimiento y, al menos hasta el momento, eso aparece como una garantía para muchos de los actores involucrados.

Para una institucionalización definitiva de este acuerdo parece razonable avanzar en las prácticas que puedan suprimir esas asimetrías básicas que están presentes en la operativa del Plan, y podrían transformarse en fuentes de pérdida de legitimidad de un instrumento que ha sido considerado como un hito en el desarrollo de la articulación organizacional dentro del propio Plan.

En los últimos años, la existencia de múltiples ámbitos de coordinación y articulación, tanto nacionales como departamentales, ha complejizado la ingeniería institucional y en algunos casos incluso ha conspirado contra su fluido funcionamiento. Encontrar alternativas adecuadas para asegurar la interinstitucionalidad en las etapas futuras constituye una necesidad particularmente desafiante.

c. La articulación de Estado y sociedad civil

El trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil para la implementación de los centros CAIF constituye una de las características centrales del proyecto.

La opción por esta estrategia probablemente guarda relación con el contexto de surgimiento del Plan. Como plantean Midaglia y Monestier, a partir de la instauración del gobierno de facto, y particularmente en el período de apertura democrática, se produjo un cambio en el sistema de institucionalización de las políticas sociales (Midaglia, Monestier y Castillo, 2010: 396). Citando a Castellano (1996) afirman:

Desde las primeras décadas del siglo xx, la temprana y extensa intervención estatal en materia social generó una matriz de protección de fuerte orientación universalista, que redujo los márgenes de acción del mercado y de la sociedad civil organizada en la provisión de bienestar social. (Castellano, 1996)

En el período de la dictadura militar, este tipo de organizaciones se transformaron en un espacio de resistencia política, en la medida que atendían un conjunto de necesidades sociales que estaban impedidas de expresarse públicamente. No obstante, su consolidación tiene lugar en la etapa democrática subsiguiente, cuando se adopta la modalidad de coparticipación pública-privada en la instrumentación de una amplia gama de servicios sociales. (Civicus-ICD, 2006)

La participación de estas asociaciones civiles se concentró en aquellas arenas de políticas públicas donde la esfera estatal no contaba con experiencia acumulada, es decir, en los campos asociados a la exclusión social. (Midaglia, 2010)

Los programas dirigidos a la infancia y a la adolescencia, fuera del marco educativo formal, constituyeron uno de los campos en que más se extendió esta modalidad.

El desarrollo de estas organizaciones y las perspectivas que comenzaban a abrirse paso en la región respecto a la reducción del rol del Estado y la necesidad de involucrar a otros actores en la atención a los nuevos riesgos sociales se conjugaron para la incorporación de esta estrategia como uno de los pilares del diseño del Plan.

Hoy día el rol de las OSC en la gestión de los centros es visualizado paradójicamente como una de las grandes fortalezas y como una de las debilidades del Plan.

Las asociaciones civiles responsables de la gestión de los centros constituyen un universo muy heterogéneo, conformado, como ya se mencionó, por asociaciones de vecinos, organizaciones vinculadas a Iglesias, ONG clásicas y fundaciones, en menor medida por organizaciones sindicales, policiales y militares, y últimamente por cooperativas integradas por los trabajadores de los centros, en general con una elevada dependencia económica de convenios con el Estado.

Como hemos visto, se plantean dificultades para lograr la renovación de sus miembros y para encontrar mecanismos efectivos de apoyo a su capacitación, dado que se ha ido avanzando en profesionalizar los servicios que se brindan. La existencia de asociaciones que reúnan los requisitos necesarios y estén dispuestas a asumir la gestión constituye una de las dificultades que progresivamente se ha ido planteando para la creación de nuevos centros.

Se ha ido complejizando el funcionamiento de los servicios al aumentar los requisitos de calidad y profesionalización, así como la gestión de

las relaciones laborales, a partir de la sindicalización del personal y la participación en ámbitos como los consejos de salarios.

En el momento presente, como fue destacado por uno de los entrevistados en el marco de este estudio, los centros CAIF no tienen participación formal en los consejos de salarios; no hay representación de los trabajadores ni tampoco de quienes los contratan. Los integran algunas organizaciones de segundo grado, como ANONG y AUDEC, que representan a un sector pero no a la totalidad de las asociaciones civiles que forman parte del Plan.

Por otra parte, y más allá de estas dificultades, las OSC continúan teniendo un papel clave para el funcionamiento de los centros. Se reconoce que aportan conocimiento y cercanía de la población destinataria, flexibilidad, diversidad, y en muchos casos son esenciales para garantizar el arraigo y la cooperación de la comunidad en la que están insertos.

Como reconocen Midaglia y otros en el estudio ya citado:

El gobierno nacional a cargo de la coalición de izquierda intentó recuperar el legado histórico de bienestar, reposicionando al Estado en algunas áreas sociales vinculadas a las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social —Plan de Emergencia, de Equidad, Plan de Igualdad de Oportunidades, etc.—, pero esto no condujo a una revisión o recorte de la participación de las OSC en los servicios sociales conveniados. Por el contrario, para la ejecución de las nuevas iniciativas sociales, se ha solicitado su colaboración en la gestión de algunos de los componentes asociados a esos planes sociales.

Más allá de un sostenido nivel de involucramiento de las organizaciones civiles en la provisión de bienes sociales en ciertas arenas de políticas públicas en el período democrático, se evidencia que su incorporación en la administración de servicios sociales de alcance nacional es de apenas 22 % en relación a la clásica modalidad estatista. (Midaglia, Monestier y Castillo, 2010: 397)

La percepción generalizada entre los actores entrevistados es que la presencia de las OSC en la implementación de programas dirigidos a la infancia y adolescencia es hoy una realidad que seguirá presente, más allá de considerar que sería conveniente mejorar los mecanismos de relación y revisar sus modalidades y características.

El propio documento de la ENIA que generó un amplio consenso en el 2008 aboga por la complementariedad entre estos actores.

Como efecto de una tradición fuertemente estatista de la sociedad uruguaya, la construcción del bienestar que se proyecta a futuro se encuentra fuertemente ligada al rol que pueda cumplir el Estado. Sin embargo, también él debe transformarse para ocupar un lugar en la visión construida. En el nuevo escenario, las políticas públicas no adquieren legitimidad por el mero origen de su diseño, la conquistan también por su capacidad de resolver los problemas y hacer bien lo que se proponen. Se trata de impulsar un Estado que funcione y una ciudadanía que reclame. No es solamente una cuestión de eficiencia: sin ejercicio efectivo de las funciones públicas la ciudadanía deviene en retórica. Sin ciudadanía que ejerza el control, no hay Estado democrático y eficiente. Sin organizaciones que articulen la acción ciudadana, que asuman iniciativa y control, no es posible fortalecer su incidencia. Y sin un Estado eficiente y democrático, no hay garantía de derechos ni generación de oportunidades. (ENIA, 2008: 31)

Las actuales autoridades del INAU transmiten una alta valoración de la experiencia acumulada por el Plan CAIF como modalidad innovadora en la gestión de las políticas públicas con participación de la sociedad organizada. Se admite que es un tema que genera debate y que no ha sido aún suficientemente sistematizado, comunicado y reconocido su potencial aporte para la renovación de formas de gestión que habiliten mayores niveles de descentralización, participación ciudadana e innovación en la implementación de políticas públicas dirigidas a la primera infancia, e incluso a otras áreas y sectores.

Sobre esta temática se detallan más adelante, en el capítulo IV, las diversas miradas y percepciones de actores que integran o han integrado el Plan, sobre la situación actual y las perspectivas.

d. La participación comunitaria

Este principio fundante apunta a crear un tejido social que sostenga las acciones de los distintos actores sociales, que permita

[...] transformar una concepción pasiva, de simple receptor de servicios estatales, en actores con objetivos contribuyentes al desarrollo de la propia comunidad, de las familias integrantes de ella y en especial de los niños. (Plan CAIF, 1998)

Como se expresa en documentos elaborados por el Plan al definir los fundamentos de la modalidad integral de intervención:

Es importante tender al fortalecimiento de las comunidades locales porque: a) amplían las oportunidades de participación en la definición de los programas que afectan las condiciones de vida de los potenciales beneficiarios y b) incrementan la capacidad de personas y grupos de identificarse con metas colectivas y de mejorar su situación a través del esfuerzo conjunto.

La participación comunitaria aumenta la eficacia de la mayoría de los programas y permite la ampliación de los servicios más allá de lo que sería posible con la sola aplicación de los recursos públicos. [...] Valora las alternativas nacidas de la propia comunidad a través de la potenciación de su “portafolio de activos” y capital social comunitario.⁴¹

Sin perjuicio de estas valoraciones, existe también un debate sobre en qué medida debería requerirse la participación de los sectores sociales con menores recursos como contrapartida para el acceso a ciertos servicios, cuando esto no es requerido a los sectores con mayores activos económicos y sociales.

Los niveles de participación comunitaria efectivamente obtenidos no han sido objeto de medición específica en las evaluaciones realizadas. Sí se ha registrado el nivel de valoración de los centros en alguna de las últimas evaluaciones. Un 85 % de los entrevistados, tanto entre las familias que envían a sus hijos a los centros como entre las que integraban el grupo de control, manifestaron tener una evaluación muy buena o buena de estos servicios (CIESU, 2010).

e. La descentralización

También esta estrategia fue enfáticamente planteada en los documentos constitutivos y de divulgación del Plan.

El Plan CAIF pretende alcanzar niveles crecientes de capacidad de decisión en los ámbitos departamentales y locales. [...]

En el marco general del Plan CAIF, guardando coherencia con sus principios rectores, se procura sistemáticamente la mejor adecuación a las necesidades es-

41. Proyecto “Modalidad integral de intervención Plan CAIF”, 2004.

pecíficas de cada zona de radicación, atendiendo a sus características particulares. Las decisiones descentralizadas serán capaces de seleccionar respuestas eficaces y eficientes a requerimientos singulares.⁴²

La descentralización efectivamente alcanzada no fue homogénea en los distintos períodos ni entre los diversos territorios. Algunos de los entrevistados marcaron esta característica como la que fue alcanzada en menor medida del conjunto de principios orientadores propuestos. Se puede percibir a partir de sus apreciaciones una cierta tensión entre, por un lado, el incremento de mecanismos de control y el establecimiento de criterios y parámetros tendientes a mejorar la calidad o a cumplir requisitos burocráticos y, por otro, los márgenes de autonomía o de participación en la toma de decisiones, aun dentro del marco general del Plan.

Al referirse a las perspectivas futuras, directivos del INAU destacaron como un aspecto central la profundización del potencial de descentralización efectiva de poder y de recursos que el Plan, fortaleciendo su estructura a nacional y departamental, podría llegar a lograr.

f. La población objetivo

Originalmente el Plan estaba dirigido a los “niños de 2 a 5 años provenientes de hogares pobres, combinando estrategias educativas y asistenciales destinadas a estimular un desarrollo infantil pleno”.

En las primeras etapas la mayor parte de los niños atendidos tenían entre tres y cuatro años (más del 57 %), los niños de dos años representaban un 23 % y los de cinco años el 15 % (Cavasín et al., 1996).

Con la universalización progresiva de la atención de cinco y cuatro años por la ANEP, la edad de los niños atendidos en los centros CAIF fue disminuyendo y el Plan fue concentrándose en las edades más tempranas. Este proceso se vio reforzado al constatarse la relevancia de comenzar cuanto antes a brindar apoyo a las familias para generar impactos significativos en el desarrollo de los niños.

En general todos los estudios realizados sobre la focalización del Plan coinciden en que ha logrado llegar a su población objetivo. A pesar de ello, se reconoce que ha tenido dificultades para alcanzar a las familias

42. Plan CAIF. Misión, objetivos y estrategias, 1998.

en situación de mayor vulnerabilidad y que existe un mayor déficit de cobertura en Montevideo y el área metropolitana que en el interior. En este último aspecto incidieron factores políticos en algunas etapas y la tensión entre la respuesta a la demanda y la existencia de condiciones definidas como requisitos (locales o terrenos, asociaciones civiles dispuestas a asumir la gestión) y la priorización de localizaciones en áreas en situación más crítica.

Por otra parte, la política de asegurar un nivel de calidad que incida efectivamente en una mejora de las oportunidades de los niños ha generado una demanda en sectores medio bajos o medios, que no siempre cuentan con alternativas adecuadas para la atención de sus hijos en la primera infancia. En los hechos se han ido sentando bases de universalización de esta política, aunque ello no se haya definido en forma explícita. En la celebración de los 25 años algunos expositores reivindicaron el valor de esta heterogeneidad para los procesos de integración social y consideraron imprescindible avanzar hacia la universalización. Sobre este aspecto volveremos al referirnos a los desafíos y propuestas mirando al futuro.

2.2. Los principales componentes

Con distintos niveles de desarrollo, asignación de recursos y priorización en las distintas etapas, los principales componentes de la propuesta de intervención del Plan han estado presentes a lo largo de su historia.

a. El componente educativo

El que ha evolucionado en forma más evidente a lo largo de los 25 años es el componente educativo. Como afirmaron algunos entrevistados, esto no significa que no sea necesario continuar avanzando. “Todavía falta; hay muchas cosas que se podrían mejorar.”

Una vez constatado a través de las primeras evaluaciones el insuficiente desarrollo generado en los niños, se fueron incorporando transformaciones en diversos aspectos. Las acciones impulsadas para mejorar la calidad de la asistencia educativa han pasado por la capacitación del personal a través de diversas modalidades, la definición de requisitos más exigentes para el ingreso, el incremento del número de maestros y educadoras con relación a los niños, la mayor disponibilidad de ma-

terial pedagógico, la mejora de la infraestructura y el espacio interno y externo, la generación de mejores condiciones de trabajo que permiten destinar tiempos a la planificación y evaluación de la tarea desarrollada.

La constatación de la necesidad de comenzar la atención en edades más tempranas y de integrar más activamente a la familia fortaleciendo su rol educativo llevó a incorporar espacios para la “estimulación oportuna”, inicialmente como paso previo a la integración a las actividades diarias, luego como una modalidad especial de intervención “modalidad semanal” y finalmente como una de las propuestas que los centros ofrecen a las familias apostando a su acercamiento temprano a estos servicios.

La incorporación de estas acciones menos tradicionales no fue fácil. Los protagonistas narran comienzos en los que ni los miembros de las asociaciones ni los propios profesionales visualizaban con claridad la propuesta, la cual se fue construyendo casi sobre la marcha, contando con pocos recursos y mucha voluntad de quienes la impulsaban hasta que se fueron evidenciando los resultados.

A fin de hacer viable el fortalecimiento del enfoque educativo resultó necesario capacitar a los miembros de las asociaciones civiles y otros integrantes del personal, para acompañar y respaldar esta tarea. También la incorporación progresiva de otros técnicos que pasaron a formar parte del equipo estable de los centros: psicólogos, asistentes sociales, psicomotricistas.

Algunos entrevistados destacaron la contribución realizada por el Plan CAIF a una transformación, todavía en proceso, de la visión sobre la educación inicial. Desde su punto de vista, la mirada tradicional ha estado monopolizada principalmente por disciplinas ligadas al área médica y a la educación formal, y relacionada con determinados modelos de familia. Entienden que progresivamente se ha ido incorporando una visión más amplia. Estos cambios, sostienen, son más notorios en ámbitos académicos, pero hace falta mejorar la comunicación sobre estas perspectivas al conjunto de la sociedad.

b. El componente alimentario-nutricional

Este ha sido un pilar importante de la propuesta para lograr el desarrollo integral de los niños desde el comienzo del Plan. Se ha afirmado en tres vertientes: la asistencia alimentario-nutricional, la educación nutricional y la vigilancia nutricional.

El INDA ha mantenido el funcionamiento de este componente con efectividad, aunque con algunos altibajos respecto al grado de involucramiento e intervención en las estrategias del Plan.

En las primeras etapas se transferían los alimentos no perecederos. Más adelante se pasó a transferir los recursos para que los centros compraran los alimentos en su barrio. Representantes de las asociaciones civiles entrevistados transmiten que esto se debió, al menos en parte, a solicitudes planteadas por ellos mismos, pues consideraban que el aprovechamiento de los recursos no era óptimo. Estiman que fue un paso adelante, pues posibilitó adecuar las compras al momento del año, a las necesidades de cada zona, controlar de forma más cercana los precios y la calidad de los productos.

Desde los centros se transmite una valoración muy positiva de las instancias de trabajo relacionadas con la educación nutricional y la capacitación del personal para lograr el máximo aprovechamiento de los recursos asignados a brindar una alimentación saludable y para transformarse en agentes educativos de los niños y sus familias. No en todos los períodos se ha logrado desarrollar en forma regular este tipo de instancias, que se ven como una necesidad. “Los alimentos que se sirven — afirma una integrante de una asociación civil— inciden en la educación alimentaria. Luego el niño los pide en su casa y eso contribuye a cambiar los hábitos.”

c. El componente salud

Como fue mencionado al considerar la interinstitucionalidad como estrategia del Plan, el peso de este componente en la implementación fue variando con el tiempo. En algunos períodos se logró una interacción fructífera y se generaron programas de promoción de la salud con participación de miembros de la comunidad (padres y madres promotores de salud) y propuestas para iniciar un trabajo conjunto desde las primeras etapas del embarazo, como el que se está desarrollando con base en el convenio actualmente vigente.

En los últimos años, la articulación con Uruguay Crece Contigo ha contribuido también a fortalecer este componente.

d. La integración de las familias

La propuesta educativa que se fue desarrollando no está orientada solamente al niño, sino al niño y a su familia, o a los referentes adultos a cargo. Desde esta perspectiva se ha logrado trabajar más sistemáticamente para su integración al proceso, si bien no siempre resulta posible que se produzca efectivamente. Uno de los técnicos entrevistados sostuvo:

Se fue transformando un modelo de intervención con impronta más asistencial, con niños de cuatro y cinco años, centrado fundamentalmente en la escolarización y la alimentación, en una propuesta que hace posible un mayor acercamiento a las familias. Articulando con los programas de salud, el Centro va hacia la población, se llega antes, se logra que conozcan el CAIF y puedan decidir su ingreso.

En esta perspectiva, todos los miembros del equipo del Centro —las maestras y educadoras, pero también las responsables de la alimentación y del aseo, los profesionales de otras disciplinas, los miembros de las asociaciones civiles— contribuyen al proceso de crecimiento de los niños y de las capacidades de la familia para sostener el desarrollo de los niños.

Sin embargo, para que esto sea posible se requieren ciertas condiciones de funcionamiento y el desarrollo de competencias en todos los actores que no siempre se alcanzan en el grado deseado.

e. La capacitación de los recursos humanos

El Plan ha encarado acciones de capacitación en diversos frentes —dirigidas al personal de los centros, a los miembros de las OSC, a los asesores de estas (en las etapas en que cumplían funciones regulares), a sus propios supervisores y técnicos—, apostando a lograr coherencia en las perspectivas de trabajo y calidad en las prestaciones. La lista de actividades de capacitación incluidas en los informes de rendición de cuentas de proyectos y en las memorias anuales es sumamente amplia.

Sin duda el desarrollo de las capacidades de los recursos humanos ha sido un componente relevante en la historia del Plan y un factor explicativo de los avances generados en algunos períodos en particular. Sin embargo, no en todos los momentos mantuvo la misma intensidad y re-

gularidad, ni tal vez tampoco el mismo nivel de calidad (no hay elementos para una evaluación fundada al respecto).

El nivel de rotación de las personas que cumplen las diversas funciones (tanto en los equipos de los centros como en las OSC y en el personal de la estructura central), la apertura de nuevos centros y la incorporación de nuevo personal llevan a que se planteen necesidades en forma permanente, a las que no siempre se ha podido responder con celeridad. Por otra parte, en estos años la realidad social ha cambiado, y se han generado nuevas problemáticas o se han complejizado algunas ya existentes —situaciones de violencia doméstica, adicciones, problemas de convivencia en algunas comunidades, por ejemplo— que plantean la necesidad de formar y apoyar al personal que debe responder y orientar en el terreno a los involucrados en ellas.

La conformación de equipos interdisciplinarios en los centros es en definitiva fruto de la consolidación de la estrategia y los componentes definidos para el Plan. Hay un amplio consenso entre los entrevistados en valorar la disponibilidad de estos equipos como una de las mayores fortalezas (como veremos más adelante).

Algunos, sin embargo, desde una visión más global de las políticas públicas, han planteado ciertos reparos debido a sus costos.

Existe una tendencia de todas las organizaciones a autocontener todos los recursos que se necesitan para hacer bien su tarea. Si todas tienen que tener equipos multidisciplinarios, no hay recursos humanos que alcancen. ¿No se genera así un despilfarro de recursos humanos?

El análisis del Plan contenido en un documento elaborado por CIESU para OIT en 2004 destaca, como vemos en el párrafo que citamos a continuación, este componente como uno de los factores explicativos de los buenos resultados logrados.

Los Centros CAIF, unidades operativas del Plan, brindan, a través de un equipo de trabajo multiprofesional que opera en estrecha relación con la Asociación Civil encargada de la gestión del centro: atención educativa, alimentaria, seguimiento en materia de salud y desarrollo, así como en términos generales un apoyo interdisciplinario al niño y su familia. La necesidad de contar con equipos numerosos y multidisciplinarios se fundamenta en función de las características estructurales de la población atendida. El gran argumento a favor

de lo último son los excelentes resultados que surgen de las evaluaciones realizadas. [...]

Esto lo ha convertido en una experiencia de política social innovadora, de alto impacto, con un contenido de control ciudadano muy fuerte, efectivamente implementado. (Fernández y De los Campos, 2004)

En cualquier caso, la cuestión de cómo optimizar el aprovechamiento de estos recursos y encontrar modalidades de capacitación continua, eficientes y adecuadas a las necesidades es un tema abierto y será necesario tomarlo en consideración al proyectar el futuro.

3. El papel de las evaluaciones externas

A lo largo de su trayectoria, el Plan CAIF debe ser uno de los programas que han tenido más evaluaciones externas. En el relevamiento realizado en el marco de este estudio identificamos veinte, cuyo listado se incluye en el Anexo 1.

Al analizar las diversas etapas de la vida del Plan, hemos mencionado sus aportes y principales conclusiones. Si bien han tenido diversos focos, una parte importante de esas evaluaciones se han centrado en la medición de la situación alimentario-nutricional de los niños y de su desarrollo psicomotor.

Los instrumentos y los criterios de análisis utilizados para evaluar estas dimensiones han sido similares pero no siempre iguales, y ha habido algunas diferencias en la delimitación de la población estudiada, lo cual limita la posibilidad de análisis comparativos. De todos modos, la información aportada por estos estudios permite una aproximación al estado de situación en diversos momentos.

En los cuadros 5 y 6 se presenta una síntesis de esta información. También se incluyen datos de otros estudios que fueron utilizados por los evaluadores como referencia comparativa.

Los primeros estudios sobre el estado nutricional de los niños asistentes a los centros CAIF fueron realizados por el INDA en el primer y el segundo semestre de 1990, y sus conclusiones se publicaron en mayo de 1991 (INDA, FISE y UNICEF, 1991). Utilizaron un Instrumento Predictor Nutricional elaborado desde el propio INDA, con el propósito de predecir el riesgo nutricional antes de que sus efectos resultaran evidentes. Con los datos generados analizaron la evolución del grado de adecuación de

la focalización de los centros comparando el riesgo nutricional de los niños que asisten a ellos con el de la población objetivo.

Concluyeron que se estaba avanzando hacia una correcta selección de áreas de localización y priorización de la población de mayor riesgo. Encontraron que un 28,2 % de los niños en la primera medición y un 17,1 % en la segunda presentaron riesgo de bajo peso para la edad; un 18,5 % en la primera y un 10,3 % en la segunda mostraron riesgo de bajo peso para la talla, y un 34,4 % y un 28,9 %, respectivamente, riesgo de baja talla para la edad. El estudio incluía un pormenorizado análisis de la situación centro por centro y de la asistencia alimentaria requerida en cada caso para mejorar los resultados.

En el cuadro 5 se presentan los resultados de los estudios efectuados desde 1997 en adelante. Resultan más comparables, si bien es importante aclarar que los dos primeros estudios incluidos en el cuadro toman como referencia los patrones establecidos por el National Center for Health Statistics, que era lo usual esa época, y de allí en adelante el Patrón de Crecimiento Infantil de la OMS, difundido internacionalmente a partir del 2006, que plantea criterios de comparación más exigentes al determinar la situación esperada en una población normal.

a. Síntesis de resultados de evaluaciones externas

CUADRO 5. Estado nutricional

AÑO	EVALUADOR POBLACIÓN EVALUADA	BAJO PESO PARA EDAD	BAJO PESO PARA TALLA	BAJA TALLA PARA EDAD	RIESGO DE SOBREPESO	SOBREPESO
1997	INDA	1,8	2,0	7,1		5,9
2007	CLAEH Modelo semanal	3,9	1,5	10,5		5,4
	Estimulación oportuna	3,9	2,1	10,0		10,5
2008	INDA	2,5	1,7	13,3	23,4	13,3
2010	Equipos 0-47 meses	1,5	2,0	7,7	34,2	16,5
	Grupo de control	2,5	2,3	13,6	23,8	13,4
% Esperado en población normal		2,3	2,3	2,3		13,6
Puntos de corte en desvíos estándar		< -2 DE	< -2 DE	< -2 DE	> +1 DE a > +2 DE	< +2 DE

CUADRO 6. Desarrollo psicomotor

AÑO	EVALUADOR	NORMALIDAD	RIESGO	RETRASO
1989	J. P. Terra			
	No pobres	85	13,3	1,7
	Pobres	67,3	24,3	8,4
1991	CLAEH	25,3	40,5	34,2
1997	CLAEH	47 (Normal superior 11 %)	32	21 (Mucho retraso 4%)
1999	CLAEH	67,1 (Normal superior 30,2%)	22,4	10,5 (Mucho retraso 4%)
2004	Línea de base Infamilia IPES-UCU	59	26,6	14,4
2007	CLAEH			
	Modelo semanal	65,7	24	10,3
	Estimulación oportuna	78,7	18,3	3,0
	Grupo de control	61,8	24,8	13,4
2010-2011	EQUIPOS			
	1.a 0 a 24 meses	81	15	4
	2.a 0 a 24 meses	83	16	1
	Grupo de control	60	28	12
	+ de 24 meses	69	21	9

b. Potencial y límites de las evaluaciones realizadas hasta la fecha

La metodología utilizada para la realización de estas evaluaciones permitió constatar el estado de situación en diversos momentos. Podríamos decir que tomaron una foto. Se realizaron comparaciones con instancias anteriores y con el estado de situación del conjunto de población al que está dirigido el Plan, cuando esto resultó viable y pertinente.

No ha sido posible hasta la fecha, sin embargo, realizar un seguimiento de los niños participantes en el programa y de su evolución posterior, lo que permitiría extraer conclusiones mucho más afinadas sobre el impacto del Plan en la población atendida.

El análisis posible sobre la base de los estudios efectuados implica comparar distintas poblaciones, en las que pueden incidir otros factores contextuales para generar mejores o peores resultados. Por otra parte, los tramos de edades de los niños estudiados no son iguales en todos los casos, por lo que la comparación debe relativizarse aún más.

Para avanzar en un mejor sistema de evaluación de impactos se requeriría contar con estudios longitudinales de tipo panel, haciendo un seguimiento de la misma población a lo largo del tiempo. El empleo de sistemas informáticos que puedan ser integrados desde el sistema de salud, los centros CAIF y la ANEP permitiría avanzar hacia la trazabilidad de la trayectoria de los niños y analizar la incidencia de la participación en diversos programas en sus niveles de desarrollo.

Ya se han dado algunos pasos en este sentido, que sería necesario complementar. Los sistemas de información implementados actualmente por la ANEP permitirían viabilizar un seguimiento del rendimiento educativo de los niños que asistieron al CAIF y de los que no lo hicieron, de modo de poder determinar si se verifican diferencias sistemáticas.

Asimismo, existe la inquietud por integrar en las evaluaciones algunas dimensiones que habitualmente no se consideran, que son más difíciles de visualizar, relacionadas con el impacto en las familias y en la comunidad.

c. El impacto de las evaluaciones en las definiciones programáticas

Sin perjuicio de las limitaciones señaladas, es posible constatar la relación entre las conclusiones de las diversas evaluaciones y las prioridades programáticas definidas en el período inmediatamente posterior a su difusión. Esto puede visualizarse en el análisis de las diversas etapas realizado en la primera parte de este informe.

En algunos casos esto se percibe en forma más contundente que en otros. Así, las conclusiones de la evaluación realizada por el CLAEH en 1991 y actualizada en 1997 fueron decisivas para la reformulación de objetivos y acciones elaborada a poco de incorporado el Plan en la estructura del INAME. La evaluación de 1999 permitió constatar los cambios efectivamente logrados a partir de la implementación de estas reformulaciones.

Asimismo, las evaluaciones sobre la implementación de las llamadas *nuevas modalidades*, en el 2005 y el 2006, llevaron a un cambio de estrategia realizado entre el 2007 y el 2009, por el que se reconvirtieron los centros abiertos con la modalidad semanal a modalidad diaria.

Las evaluaciones sobre el estado nutricional permitieron ajustar los programas alimentarios y orientar las acciones de educación alimentaria.

Varios de los estudios posibilitaron también contar con un panorama sobre las características y las opiniones de los principales actores del Plan

sobre aspectos clave de su funcionamiento y tomarlas en consideración al adoptar decisiones organizativas y programáticas.

Es unánime la opinión de los entrevistados respecto a la importancia que estas evaluaciones han tenido para contribuir a ajustar el rumbo del Plan y mejorar sus resultados. También respecto a que responden y refuerzan una cultura de gestión abierta a la autocrítica, así como a la incorporación de nuevas formas de analizar y comprender la situación a abordar, buscando respuestas más efectivas que tomen en cuenta la dinámica de aquella.

En opinión de integrantes de los equipos técnicos entrevistados:

La evaluación externa e interna es parte de la identidad del Plan. En general suele haber resistencia en las instituciones a la realización de evaluaciones. En el Plan se incorporaron desde el inicio.

Las primeras evaluaciones no se difundieron ampliamente a la interna, pero a medida que se fueron incorporando nuevos estudios, estos pasaron a constituir un instrumento de trabajo importante.

El Programa de Estimulación Oportuna se incorporó a partir de las evaluaciones del desarrollo psicomotor. El trabajo con las familias también se fortaleció al constatar que era una debilidad.

Se incorporan diversas acciones y programas para mejorar el desarrollo de los niños.

Son múltiples las menciones a modificaciones introducidas y decisiones adoptadas a partir de las conclusiones de las evaluaciones. Lo ejemplificamos a continuación transcribiendo algunas de ellas.

Se constató que habían tomado mucha centralidad la comida, los hábitos. Se apuntó entonces a capitalizar los momentos de la vida cotidiana para el aprendizaje, a integrarlos en los aspectos curriculares.

Permitió lograr que los equipos pudieran contar con tiempos para pensar, planificar y evaluar —llevó dos años—. Aceptar que esto es necesario va contra la mentalidad de que los niños necesitan cuidado, alimentación y poco más.

A partir de las evaluaciones también “se revisaron las tipologías de los centros, generando cambios presupuestales”.

Se incluyen dos maestros en los centros con más niños atendidos, se aumentan las horas técnicas. El tiempo de trabajo con las familias y la comunidad pasa a considerarse como parte esencial de la tarea.

Se cambió el nombre de coordinador pedagógico asignado al maestro por el de referente pedagógico.

Se incorporó el cargo de coordinador de gestión para permitir a los docentes centrarse en tareas propiamente educativas.

Se incorporó un educador de apoyo o “volante” para trabajar también en domicilio, atender situaciones en forma personalizada, ocuparse de los casos de asistencia intermitente.

La evaluación de la modalidad semanal fue un insumo muy relevante para apoyar la toma de decisiones.

La última evaluación se analizó en la interna, se trabajó con los equipos de los centros, se realizó una devolución en todo el país. A partir de allí se incorporaron elementos en los proyectos de los centros.

c. Los sistemas de monitoreo y supervisión

El Plan no ha logrado implementar un sistema regular de generación de información sobre resultados, más allá de los datos de carácter descriptivo de la población atendida que son relevados y sistematizados por el SIPI.

La supervisión de los centros es efectuada desde la integración del Plan en el INAME, en sus aspectos programáticos, de gestión y financiero-contables. La estructura y las modalidades han sido revisadas en diversas oportunidades, buscando encontrar las formas más adecuadas a las particularidades del Plan.

En especial en los aspectos programáticos no se ha logrado definir un sistema de supervisión que permita unificar los criterios de trabajo

y contar con instrumentos que permitan sistematizar la información, de modo de tener un panorama de la situación global sin desdibujar la diversidad de realidades específicas que se presentan en los centros.

Entre los entrevistados se recoge la visión de que el número de supervisores y de directores a cargo no es suficiente para responder al mayor número de centros expandidos por todo el país. Algunos destacan como positivo el incremento del número de supervisores realizado últimamente, que permitió avanzar en la mejora de esta situación.

Permitió realizar intervenciones más frecuentes y contar con miradas más profundas.

Al analizar las diversas etapas hemos mencionado al menos cuatro esfuerzos por elaborar propuestas respecto al sistema de supervisión, planteados como definición de pautas, protocolos, indicadores, etcétera. Algunos fueron implementados pero dejaron de aplicarse por considerar que no resultaban del todo adecuados, otros no llegaron a aprobarse. Actualmente se acaba de elaborar un protocolo que a la fecha de este relevamiento estaba en proceso de entrada en vigencia. Sus impulsores transmitieron una importante expectativa respecto a los avances que permitirá generar.

IV. La visión de diversos actores sobre el Plan CAIF Principales fortalezas y debilidades. Desafíos y propuestas

1. Introducción

En este capítulo se presentan las visiones de diversos actores involucrados en la implementación del Plan en distintas etapas, desde variados lugares y tareas. Se intenta reflejar lo más fielmente posible sus percepciones, aunque inevitablemente es necesario realizar recortes, seleccionar y ordenar con algún criterio el cúmulo de elementos relevados.

Se apuesta a ir tejiendo y articulando las opiniones de modo de comunicar el panorama de situación y reflejar las coincidencias y divergencias que pudimos captar a partir de ellas.

Por este motivo se optó por presentarlas agrupándolas según la función desempeñada por los entrevistados.

Se realizaron 27 entrevistas de acuerdo al detalle que se presenta en el Anexo 4.

Se trató de entrevistas abiertas; si bien se utilizaron pautas guía que se incluyen también en los Anexos, se fueron agregando temas no previstos en función de la importancia que les asignaron los entrevistados. También se realizaron visitas a seis centros, tres localizados en Montevideo, uno en Canelones, uno en San José y otro en Colonia.

La apertura y la franqueza con que se expresaron los entrevistados constituyó una invalorable ayuda para que podamos contar con un panorama del estado de situación que permita pensar alternativas de desarrollo desde una perspectiva realista, que tome en cuenta las condiciones de implementación a las que hacíamos referencia en el capítulo III (sección 1, c).

2. La mirada de quienes ocuparon lugares de dirección institucional

2.1. Fortalezas

a. El enfoque

Varios entrevistados coinciden en mencionar como fortalezas aspectos que consideran virtudes del enfoque que desde el comienzo sirvió de fundamento al Plan CAIF.

La plataforma inicial de diseño del Plan fue muy adecuada.

Desde el comienzo fue un Plan de vanguardia en la atención a la primera infancia.

[...] el abordaje integral con que fue concebido e implementado.

Haber puesto el foco en el niño y su familia y trabajar buscando responder a sus necesidades.

Apuntar al involucramiento de la comunidad.

b. El papel de las osc

Se destaca como un factor fundamental para la permanencia y el desarrollo del Plan el rol cumplido por las osc, sin desconocer la existencia de debilidades en algunos casos para encarar la gestión.

Ha habido un aporte muy relevante. En muchos casos se generó un desarrollo notorio de las capacidades de los miembros de las osc.

Descubrimos personas capaces de tener una visión de su barrio, de su comunidad, de la gestión.

También se hace referencia al enriquecimiento generado por la diversidad, por la complementariedad e incluso por la contraposición de visiones.

Constituye una experiencia enormemente rica de construcción de ciudadanía si uno puede hacerse cargo de la diversidad.

Han cumplido un rol dinamizador, han incidido en la renovación del Plan, han sido sostén en momentos de paralización del Estado.

Uno de los valores del Plan es la participación que ha habilitado. Es un ejemplo interesante, con enorme potencial de gobernanza intersectorial y comunitaria.

Este factor contribuye a explicar y se refleja en el elevado compromiso con el Plan de muchos de los que desempeñaron funciones, ya fuera como responsables de la conducción, como miembros de los equipos técnicos, como integrantes de las asociaciones civiles o personal de los centros. Este aspecto, mencionado por varios entrevistados, se destacó también en las presentaciones realizadas en los paneles que tuvieron lugar en la celebración de los 25 años.

c. El equipo multidisciplinario

Contar con un equipo multidisciplinario (maestra, educadoras, asistente social, psicólogo, psicomotricista) es una fortaleza mencionada por la mayor parte de los entrevistados como un aspecto clave.

También la existencia de un proyecto de centro, en el que cada disciplina hace aportes en forma integrada.

[...] equipos técnicos orientados hacia un proyecto común con objetivos claros, no más por disciplinas.

d. Acercamiento a las familias

La cercanía con las familias de los niños, como principio y como objetivo, se destaca como una de las fortalezas más relevantes.

Permite construir políticas públicas de primera infancia en una lógica de educación inicial más ligada a la articulación con las familias y no solo desde lo pedagógico.

Posibilita la intervención desde las primeras etapas de la vida, fortaleciendo los roles parentales para favorecer el desarrollo y crecimiento de los niños, adecuándola a diversas formas de composición familiar.

Algunos resaltan que ha ayudado a visualizar la importancia de la educación en la etapa preescolar.

e. Flexibilidad. Capitalización de aprendizajes

Se valora especialmente la capacidad evidenciada por el Plan para ir desarrollando nuevas metodologías y propuestas a fin de responder a las necesidades, la flexibilidad, la generación de aprendizajes que se pudieron compartir en algunos espacios.

Se fueron desarrollando capacidades de adaptación a nuevos desafíos y requerimientos.

f. Focalización sin perder perspectiva integradora

Se percibe la focalización como un logro positivo, pero también que se haya hecho posible la integración —en cierto grado— de una población diversa, pues se entiende que contribuye a favorecer una mayor integración social.

Buena focalización en la población vulnerable, pero manteniendo cierta heterogeneidad.

Asimismo, varios mencionan como un aspecto positivo:

En términos generales se logró evitar la politización del Plan.

g. Articulación interinstitucional

Esta articulación es unánimemente considerada como un componente valioso, si bien existe clara conciencia de que no se logró en igual medida con todos los organismos ni en todas las etapas.

Los actores fueron variando de acuerdo a la evolución. Esto también es una fortaleza.

h. Papel de los organismos internacionales

Varios de los que impulsaron y acompañaron el crecimiento del Plan en diversas etapas mencionaron la contribución realizada por los organismos de cooperación internacional.

Los organismos internacionales han oficiado como mediadores, movilizados, cuestionadores...

2.2. Debilidades

a. Estructura central del Plan

La estructura central nunca se adecuó al crecimiento operado. Inicialmente fue pensada para acompañar un número mucho más reducido de centros. No se rediseñó. Hasta el 2009 no se logró una planificación del crecimiento. Recién en el marco de la ENIA se establecen metas y se analizan posibilidades de asignación de recursos.

Algunos entrevistados mencionaron también factores que incidieron en que el crecimiento se fuera desarrollando en el marco de un plan, pero adecuándose a las posibilidades concretas.

Las aperturas se fueron haciendo en función de las demandas, de la posibilidad de acceder a terrenos, de la existencia de asociaciones para gestionar. No se descuidan las prioridades, pero en muchas etapas inciden más estos factores que la planificación.

b. Dificultades en la articulación Estado-sociedad civil

Esta articulación es percibida como un pilar del Plan. Al mismo tiempo se visualiza que existen dificultades para encontrar las formas adecuadas a la situación actual, que ha variado en forma significativa con relación al momento en que el Plan se diseñó.

Hay al menos dos factores que dificultan trabajar a partir del modelo de convenio Estado-sociedad civil adoptado. En los barrios pobres hay menor infraestructura. La sociedad civil organizada es un fenómeno finito. El crecimiento económico, el aumento del empleo limita la disponibilidad de tiempo de los vecinos. Hay que pensar alternativas para poder crear centros donde se necesitan, a pesar de estas limitaciones.

El país enfrenta hoy dificultades en materia de desarrollo de sus recursos humanos.

Para el estado actual del desarrollo económico, ya no hay recursos humanos calificados. No solo en el ámbito de las ciencias básicas, también en el ámbito de las ciencias sociales. El modelo de aportación de recursos desde una asociación civil también está en crisis. No hay suficiente oferta adecuada.

La alternativa de constitución de cooperativas de trabajadores puede ser un camino interesante, puede contribuir a darle realismo al Plan. Pero ¿son simplemente un lugar de trabajo o se aporta algo más en esta intermediación?

Desde el gobierno de izquierda no ha habido un modelo de relacionamiento con la sociedad civil que la vea como un actor relevante. Tiene que ver con la concepción: hay quienes tienen una visión muy estatista, quienes ven con desconfianza a otros actores y quienes creen en la existencia de espacios para una relación constructiva. Corresponsabilidad no es simetría, pero tiene que haber un lugar.

Las asociaciones civiles no están participando en el diseño de las políticas y programas. Aunque hay algunos espacios, no hay un mecanismo con legitimidad que lo habilite.

En algunos casos sí hay solicitud de opinión.

No son un actor homogéneo. Ha existido incluso confrontación o competencia entre ellas en algunos períodos.

c. Dificultades para la integración del Plan en la estructura del INAU

Esta cuestión, que no ha dejado de plantear desafíos e interrogantes desde el comienzo, se fue abordando de diversas formas en función de los criterios y estilos de quienes asumieron la dirección del Instituto y del Plan en las diversas etapas.

Como factores que pueden contribuir a explicar la situación se mencionó la existencia de percepciones de funcionarios de INAU respecto a que el Plan no funciona con los mismos criterios y exigencias que el resto de las unidades.

Se percibe que el Plan es “especial”, que tiene condiciones de trabajo diferentes.

Uno de los entrevistados, haciendo alusión al momento en que desempeñaba funciones en el Plan, describió la situación de esta manera:

Se percibía que el Plan contaba con más y mejores recursos, en tanto los programas “oficiales” debían hacerse cargo en peores condiciones de la población más complicada. [...] En realidad, creo que el Plan contaba con recursos escasos para la tarea realizada, pero no se veía así. [...] Había cuestionamientos desde dentro hacia al Plan, algunos justificados, otros no.

Otro destaca la existencia de tensiones no resueltas que a su juicio continúan existiendo.

La población no siempre reconoce al CAIF como un servicio del INAU.

Se menciona el interés manifestado por las autoridades del Instituto por destacar esta pertenencia. Desde las comunidades se percibe cierta resistencia a una mayor identificación debido a la buena aceptación de los centros, la recepción de demandas de familias de diversos sectores sociales y la identificación del Instituto con la población más vulnerable y vulnerada.

Había hasta cierto elitismo, fundado en dos cosas: 1) El buen servicio prestado. Los padres querían enviar a sus hijos allí, incluso antes que a otros servicios pagos de la zona. 2) Las propias OSC tendían a no tomar niños en situaciones demasiado complicadas porque en general tenían alta deserción y dejaban de percibir ingresos por ese cupo. Para que admitieran niños en situación de calle había que garantizarles que les iban a pagar aunque faltaran.

Desde el Directorio se pensó en formas de lograr una mayor articulación con los servicios prestados desde espacios más institucionalizados, pero existieron dificultades. Había que encuadrar las acciones en una red de protección. Nunca se pudo superar la tensión participación estatal-CAIF.

Una mirada interesante en relación con la cuestión que se analiza es la de una de las entrevistadas que se han integrado en forma más reciente al Plan.

Me llama la atención la visión que la sociedad tiene del Plan CAIF: se percibe que funciona bien, se vive como un lugar esperanzador, donde hay proyectos.

Los padres eligen mandar a sus hijos al CAIF antes que a la escuela del barrio, pero no se visualiza al Plan como parte de INAU. Existe un divorcio entre el INAU “oficial” y el Plan CAIF. Muchos de los que trabajan en el Plan no han tenido trayectoria en INAU, no utilizan ni conocen recursos institucionales con los que se cuenta. [...] A su vez, la gente de INAU los percibe como “los ricos”. Desde el CAIF se reacciona más bien con “encerramiento”, hay poca interacción. Se debería tender a la “apropiación” de lo que el INAU puede brindar y también ver que se puede aportar desde el Plan al INAU.

Algunos señalaron que los cambios de administración agregaron complejidad al proceso de integración.

Ha sido difícil y compleja la gestión de cambios de personas, gobiernos, equipos. El Plan pierde, se debilita. Ante cada cambio se vuelve a discutir si tiene que seguir en el INAU.

Otros también destacan ganancias generadas para el Plan.

La integración al INAU fue superestratégica. Le permitió contar con una base muy importante para operar en el interior.

La articulación entre los equipos técnicos

Una manifestación de estas dificultades de integración se traduce en que los equipos técnicos de asesores de la Secretaría y de la División no siempre lograron una buena coordinación, a juzgar por lo que relatan diversos actores, quienes constatan la prevalencia de culturas institucionales diversas.

El rol de los supervisores ha sido tema de debate y de revisión en diversos momentos de la historia del Plan, y aún se sigue trabajando en él.

Los entrevistados mencionan la existencia de diversas visiones sobre lo que implica la relación Estado-sociedad civil:

¿Se trata de una tercerización o una cogestión con un Estado responsable?

Existe tensión entre una evaluación por cumplimiento de normas o por procesos generados y metas alcanzadas.

Hubo momentos en que el Plan funcionó con mayor libertad dentro del INAU y momentos en que operó con libertades más restringidas.

Algunos entrevistados señalan que en ciertas etapas no se logró llevar adelante un adecuado control de calidad. Hubo centros que funcionaron con problemas importantes de infraestructura y de calificación del personal. También se menciona que hubo problemas de gestión, situaciones conflictivas que crearon desgastes importantes; en ciertos casos se llegó a que algunas asociaciones dejaran de administrar los centros. En general quienes se refieren a este tipo de situaciones aclaran que eso ocurrió en un número reducido de casos.

Una cuestión mencionada como problemática es la inexistencia de mecanismos claros y sobre todo rápidos para resolver situaciones de incumplimiento o mal manejo de recursos por parte de asociaciones civiles, que permitan minimizar los perjuicios para la población atendida.

d. Capacitación y retención de los recursos humanos

Otra área en la que se perciben debilidades es en la formación de los recursos humanos. Si bien se ha venido trabajando al respecto desde hace varios años, se entiende que la formación del personal de los centros aún no es suficiente para trabajar con los niños y con sus familias en todos los niveles definidos: en el Centro, en el hogar, en la comunidad.

Otro problema es la insuficiente oferta de técnicos en algunas especialidades para cubrir los requerimientos planteados por los centros, lo que se agrava por la fuga del personal capacitado. Los aumentos de salarios no fueron suficientes para detenerla, según lo que transmiten los entrevistados.

e. Articulación interinstitucional

Dado que este modelo diferente es difícil aún de internalizar, todo el tiempo se lo tensiona para que quede incluido en una sola institución o dar cuenta solo de un componente, en detrimento de los demás. Esto trae como consecuencia ruidos y confusiones.

Los avances en el trabajo conjunto “dependieron de las personas que estaban al frente” en cada período.

Hoy, uno de los problemas es la interfase entre CAIF y Primaria.

f. Incertidumbres hacia el futuro

Hoy, la definición institucional no resulta clara.

Ya no es un Plan, es un servicio público muy amplio y con perspectivas de crecer.

Al Plan le está faltando pensar cómo crecer, aportar, complementarse.

2.3. Desafíos y propuestas

a. Avanzar hacia la universalización de este servicio

Algunos entienden que se necesita pensar y explicitar la visión de sociedad desde la cual operar.

¿Desde qué edad los niños deberían ser atendidos por los centros?, ¿desde qué concepción de familia y sus funciones? ¿Qué necesita el niño y quién se lo puede dar? Volcarse tanto al servicio y la gestión ha quitado capacidad de reflexión y creatividad. [...] Es importante mantener conexiones entre academia, decisores y operadores de políticas. [...] Necesidad de una política de primera infancia. Contar con una óptica acordada sobre hacia dónde avanzar.

El Plan como experiencia piloto es muy válido. El desafío es cómo lograr la extensión a toda la población objetivo. Si no está disponible para todos los que lo necesitan, genera inequidad. [...] Combinando recursos públicos y privados se debería aportar al fortalecimiento de destrezas para la crianza de los niños en todos los sectores sociales.

La educación inicial debería universalizarse hacia arriba y hacia abajo en la estructura social. Ampliar la accesibilidad para sectores más vulnerables, llegar al quintil más pobre, y tender a la cobertura universal. Hay en América Latina un cierto conflicto entre la generación de espacios de protección y espacios de educación, entre modelos asistenciales y modelos educativos. La atención a primera infancia tiene que ser integral; si no responde a las necesidades de los niños y de las familias, existe un importante riesgo de fracaso.

b. El modelo de gestión en convenio con OSC

Para pensar en la expansión la modalidad de trabajo con la sociedad civil tiene vigencia en la medida en que se den orientaciones claras.

Varios entrevistados consideran que se debería apuntar a manejar con mayor flexibilidad el tipo de OSC con las que realizar convenios y las modalidades de articulación.

La gestión de los centros a través de las OSC presenta algunos desafíos: 1) Legitimidad y representatividad comunitaria e inserción en la comunidad. ¿Cuál es el rol de los beneficiarios directos en la gestión? 2) Fortalecimiento de las capacidades necesarias para la gestión, en especial para el relacionamiento con el personal contratado. 3) Calidad técnica del proceso de cuidado y educativo.

Se plantea la necesidad de avanzar en un marco institucional que reconozca la complejidad de gestionar en este encuadre, que integre sus potencialidades y permita controlar las posibles desviaciones.

c. Los mecanismos de monitoreo y supervisión

Un aspecto reiteradamente mencionado es la necesidad de mejorar los mecanismos de monitoreo y auditoría, para asegurar una buena utilización de recursos sin atentar contra la creatividad, la flexibilidad y la capacidad de encontrar nuevas respuestas a problemáticas dinámicas.

Aggiornar el rol del Estado y sus modalidades de trabajo, asumiendo que los centros pueden tener proyectos diferentes cumpliendo con los propósitos y criterios de calidad del Plan. [...] Fijar estándares de calidad, pero con flexibilidad sobre cómo alcanzar los objetivos comunes. [...] Revisar las formas de supervisión: los centros necesitan acompañamiento y trabajo inserto en el contexto.

d. Difusión y comunicación

Otro aspecto destacado se refiere a la necesidad de fortalecer el conocimiento y la apropiación del Plan por parte de la sociedad uruguaya.

El Plan necesita una campaña comunicacional. [...] Se necesita mayor información, incluso hacia el sistema político.

- e. Necesidad de repensar y adecuar la estructura y los ámbitos de coordinación interinstitucional

Ante la existencia de diversos ámbitos de coordinación interinstitucional en primera infancia, se plantea la necesidad de clarificar competencias, funciones y buscar formas de funcionamiento más efectivas.

Es clave sostener la integralidad de las acciones y fortalecer la articulación interinstitucional. [...] Esto requiere cierta autonomía de parte de la conducción del Plan.

¿Puede seguir creciendo con la estructura y situación actual sin afectar la calidad? [...] ¿Deberían estar en el mismo organismo las funciones de diseño, de ejecución, y de control? [...] ¿Se necesita una unidad especializada?

Es una experiencia muy innovadora y valiosa, incluso comparada con otras del continente..., pero la organización actual es más bien frágil.

A partir de las propuestas de la ENIA 2010-2030, se elaboró un Plan quinquenal, se incluyeron metas en el presupuesto nacional, que parcialmente se cumplieron. Lo que no se continuó fue el diseño de políticas. La cuestión del “arreglo institucional” para pensar estas políticas, no está claramente resuelta. [...] ¿Cómo llegar a un Sistema de Políticas de Infancia que integre diversos efectores, diversos instrumentos? ¿La atención a la primera infancia tendría o no que formar parte de un Sistema de Cuidados? Las estrategias deben responder a las necesidades de la población y no definir las en función de los servicios existentes.

Tal vez un camino es pensar qué cambios se necesitan para una mejor respuesta y cómo gestionarlos, y ponerlos en marcha, en lugar de empezar por discutir la estructura.

Otra opinión, coincidente, propone:

Potenciar la institucionalidad existente, no desgastar la construcción de una política en un componente institucional, sino en el innovativo, para generar me-

jores respuestas. [...] Primera Infancia necesita un diseño más abierto, no un sistema institucionalizado, más bien una rectoría. [...] Garantizar el acceso, sin plantear obligatoriedad.

f. Sostener el compromiso de los diversos actores

Fijar metas comunes para trabajar juntos y mantener identidad, trabajadores públicos y privados, cogestión de OSC y Estado.

Lo que no se debe perder es el diseño compartido de la gestión estatal y de la sociedad civil. [...] Combinar transparencia, control de gestión por parte del Estado y capacidad de iniciativa.

Fortalecer y repensar las modalidades de desarrollo de las capacidades de los recursos humanos en todos los niveles.

3. La visión de los equipos técnicos. Nivel central

En los equipos técnicos, tanto los que integran la División CAIF del INAU como los equipos asesores —que tradicionalmente dependían de la Secretaría Ejecutiva del Plan—, se recogieron algunas opiniones coincidentes y otras diversas a las planteadas por el grupo de entrevistados cuyos planteos resumimos en la sección anterior. A continuación se intenta ordenar los principales aspectos que mencionaron y de algún modo permiten visualizar su percepción sobre el presente y el futuro del Plan.

3.1. Fortalezas

Se destacan como fortalezas del Plan aspectos como los siguientes:

a. Rasgos constitutivos de la propuesta y de su concreción

Su continuidad en el tiempo. Se ha sostenido y se ha ido mejorando la propuesta.

Constituye una política reconocida que ha trascendido administraciones.

Es un plan. Esto implica una concepción global y una coherencia en las acciones. Es un plan mixto, con gestión pública y privada, lo que genera un nivel importante de heterogeneidad. A más heterogeneidad, más productividad, plantea Pichón Rivière. ¿Será posible mantener esta heterogeneidad a medida que el Plan continúe expandiéndose?

Impacto en la zona. Movilización que genera en la localidad. Cómo se apropiaron, cómo lo cuidan. [...] Aceptación y aprecio por la comunidad.

Interinstitucionalidad, avances logrados a partir de la firma de convenios. Trabajo fuerte con algunas áreas; por ejemplo, con ASSE y con INDA.

[...] capacidad de adaptación que ha tenido el Plan para permanecer y crecer a pesar de un entorno incierto. Fue abriendo espacios para su ubicación institucional y aún la sigue buscando.

b. Liderazgos y búsqueda sistemática de mejora de la calidad

Algunos liderazgos importantes, que tuvieron mucha visión, permitieron avanzar en la profesionalización de los equipos y en el diseño de modelos de gestión. Estos últimos fueron un punto de inflexión, ayudaron a regular y racionalizar la transferencia de recursos en relación con los resultados.

Hubo momentos que abrieron posibilidades de crecimiento profesional, de adecuar perfiles, de opinar y aportar a la propuesta, y que permitieron generar vínculos fuertes con las organizaciones.

Trabajo sistemático para la formación de los equipos de los centros y de las asociaciones civiles. Búsqueda sistemática de mejorar la calidad.

La capacitación y el reconocimiento de los estudios de los educadores/as es un logro importante. Ha permitido avanzar mucho en la calidad.

c. Inserción en el INAU. Relación Estado-sociedad civil

La coincidencia histórica de la inserción del Plan en el INAME [hoy INAU] con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño permitió avanzar de una perspectiva asistencialista a una visión de protección integral. Fue im-

portante la sensibilización que se logró, la visibilidad que logró el Plan. Aún hoy se siguen capitalizando logros generados en ese momento.

[...] los espacios que, sobre todo en algunas etapas, abrió una institución con una estructura muy vertical como el INAME [hoy INAU] para el trabajo conjunto con las OSC.

Reconocer el aporte fermental que en muchos momentos realizaron las asociaciones civiles contribuye a fortalecer el compromiso con el Plan.

[...] el proyecto institucional como herramienta que permite mantener la especificidad de cada centro dentro de un marco de objetivos y orientaciones comunes. Al comienzo no resultó fácil incorporar este instrumento, pero se ha ido avanzando.

Equipo de supervisores que ha ido creciendo, cumple funciones reguladoras y de acompañamiento que en otros ámbitos no existen.

3.2. Debilidades

a. Incertidumbre generada por los cambios de administración

Los cambios políticos siempre generaron mucha movida.

La existencia de profesionales que cumplieron y cumplen roles intermedios, articuladores entre lo político y lo técnico, ha ayudado a mantener el funcionamiento y la continuidad en los períodos de transición.

Se aprende a convivir con la incertidumbre.

Hay tendencias a la burocratización, como efectos de una mayor institucionalización.

Limitaciones de recursos

El discurso sobre prioridad a la primera infancia no se acompaña con acciones que fortalezcan desde la institucionalidad. Los recursos efectivamente aplicados no han sido suficientes para profundizar el trabajo.

Se vienen realizando grandes esfuerzos para concretar convenios con distintos organismos e ir sumando aportes. En los últimos años hubo voluntad política expresada en un presupuesto muy importante. No en todos los aspectos pudo ser racionalmente implementado, al menos en los tiempos esperados.

b. La articulación Estado-sociedad civil

La gestión compartida con la sociedad civil fue mencionada en algunos aspectos como fortaleza, pero también se perciben debilidades, ya sea en la concepción del modelo, en las formas de implementarlo o derivados de cambios en el contexto.

Algunas osc son muy débiles. Los procesos de apertura llevan mucho tiempo. Se generan cuellos de botella por dificultades de respuesta de las organizaciones o por los procedimientos institucionales. A veces el proceso de inicio se hace largo y lento.

Desde los organismos públicos el modelo de cogestión es percibido como valioso, pero también como problemático.

Las osc dan por sentada la estructura; son socios, parte del Plan. Se están encontrando escollos para generar convenios con asociaciones. En 1987 la realidad del país era otra; Muchas asociaciones civiles recibían recursos de otras fuentes y no dependían tanto del Estado. Muchas de las personas que están desde el inicio están cerca de cumplir 80 años, han cumplido un ciclo. Hay organizaciones que no pueden seguir. También se percibe un repliegue de otras organizaciones: iglesias, ONG. Comienzan a surgir las cooperativas de trabajadores como opción alternativa. Hoy no se concibe el trabajo voluntario de la misma manera que antes.

Ha cambiado el lugar que ocupa la asociación civil. Antes tenían en los centros personal con poca formación; ahora se han incorporado nuevos profesionales y se ha fortalecido su formación. Han aumentado los requisitos de ingreso. Los equipos se han empoderado y han generado mayor autonomía. En este escenario, las asociaciones civiles han visto reducirse sus funciones, aunque no en todos los casos. Debería revisarse el rol que se les asigna desde el Estado; se sienten dejadas de lado. También hay osc que tienen muchos empleados y múltiples convenios.

El número de asociaciones civiles en condiciones de gestionar los centros fue insuficiente para asumir los niveles de crecimiento que en cierto momento el Plan se planteó alcanzar. Sin las condiciones necesarias, se genera el riesgo de que el crecimiento comience a afectar la calidad.

También se indica:

Se debilitó en los últimos tiempos el acompañamiento a las asociaciones civiles. [...] Se trabaja con ellas lo financiero, lo contable, la rendición de cuentas, la gestión, pero no los aspectos técnicos. Las personas que se mantienen en las asociaciones civiles desde tiempo atrás tienen otros saberes incorporados en mayor medida. En el último período se crearon 100 centros nuevos y se han constituido muchas asociaciones nuevas.

Se percibe también que los ámbitos de participación han reducido la frecuencia de funcionamiento y, por ende, las funciones cumplidas.

Se debilitó el nivel de participación de las osc en el Comité Nacional y en los departamentales [en mayor medida en algunos departamentos y menos en otros]. Hay una tendencia a una mayor estatización.

El funcionamiento de los comités departamentales durante el 2013 fue prácticamente nulo.

Se ha generado una superposición de mesas de coordinación que dificulta la participación de los organismos.

c. La complejidad del seguimiento y monitoreo de los centros

Se perciben dificultades para consolidar un cuerpo técnico que realice el seguimiento y monitoreo.

Es un trabajo que implica mucha disponibilidad y exigencia; hay alta rotación. [...] Requiere apertura a incorporar nuevas formas de desarrollar esta función en relación a lo que era habitual en la institución.

El trabajo es interesante, pero de alta complejidad. Falta articulación interna. Se debilitó la integración y el sostén mutuo entre supervisores y técnicos

de apoyo. [...] La integración entre las dinámicas y lógicas de estos equipos es fuente de tensiones, pero también —potencialmente— de mayor riqueza y complementariedad.

Se atienden centros en todo el país, [pero] el control no se realiza de la misma forma en todas las áreas. [...] El CAIF es el programa que tiene mayores exigencias en el aspecto financiero-contable; se establece el porcentaje que pueden gastar en cada rubro. El seguimiento es adecuado, pero a veces se vuelve muy árido.

El Plan maneja recursos extrapresupuestales con los que se financian, por ejemplo, los técnicos de apoyo. Se trabaja mucho, pero no se ha logrado sistematizar los resultados alcanzados. Existe planificación, pero falta registro y evaluación de actividades y de impactos.

No se han definido instrumentos legales que permitan encarar adecuadamente situaciones de crisis en las que se produce, por voluntad propia o por decisión institucional, un corte con alguna osc. [...] Son pocas situaciones, pero consumen energía. Son procesos largos, quedan heridas fuertes, se afecta a los usuarios. Se requieren mecanismos más efectivos y rápidos.

Algunos entrevistados perciben que últimamente se ha ido extendiendo la “cultura de la demanda” en los centros (con relación a salarios, condiciones de trabajo, etcétera) y no en todos los casos se mantiene el nivel de compromiso e identidad con el proyecto.

Posiblemente inciden la alta rotación, el incremento de opciones laborales para los técnicos que trabajan en el Plan, que en general han tenido buenas oportunidades de formación en ese marco.

Varios mencionan que existe falta de profesionales para cubrir todas las necesidades, en especial en los centros del interior.

Los niveles salariales no son adecuados para algunas de las funciones, en particular las educadoras, a pesar de que se han realizado mejoras.

También se advierten dificultades para mantener el nivel de calificación de los técnicos en los equipos de apoyo centrales. Por otra parte, la

rotación atenta contra la posibilidad de mantener los niveles de identidad y compromiso con el Plan que lo caracterizaron.

3.3. Desafíos y propuestas

a. ¿Hacia dónde avanzar? Interrogantes y propuestas

Varios de los entrevistados responden a las preguntas sobre el futuro planteando interrogantes.

Esta última etapa constituye tal vez una de las que han implicado cambios más grandes, pero no está claro hacia dónde se avanza. [...] Se requiere una visión a mediano y largo plazo y trabajar sobre los apoyos a movilizar para lograr nuevos avances.

Se abren nuevos programas en relación a primera infancia y familia. ¿Es un indicador de debilidad de esta propuesta? ¿Cómo se articularán?

Se necesitan espacios para pensar, para generar un debate amplio. Se requiere voluntad política y liderazgos para marcar el rumbo.

Es necesario fortalecer la institucionalidad, mejorar la capacitación del equipo central. ¿La dirección debe ser política o técnica? ¿Cuál debería ser su grado de autonomía?

En los momentos de ampliación de cobertura existe riesgo de perder calidad. ¿Cómo sostenerla y cómo mejorarla para superar los mínimos establecidos?

También hay quienes plantean propuestas más definidas.

Se debería avanzar hacia la universalidad, en el marco de la nueva matriz de protección social que se está procesando. Llegar con los servicios también a la clase trabajadora. Es un momento clave para intervenir y obtener resultados con adultos jóvenes en la etapa de inicio de la vida de sus hijos.

Se necesita un enfoque más integral sobre políticas de primera infancia a nivel del país. Se trabaja a partir de diversos planteos. Se constituyó el Consejo Coor-

dinador de Políticas de Infancia con el fin de analizar los modelos de atención y unificar propuestas. [...] También se apuntaría a articular recursos económicos, edilicios, uso de espacios.

Se proyecta la creación de una nueva carrera para formar recursos humanos en esta área: Maestro de Primera Infancia.

El desafío es universalizar y ampliar la cobertura sin bajar la calidad, como política que trascienda al gobierno de turno. En esa medida no debería llamarse Plan. Para ello se requiere disponer de recursos para ampliaciones y aperturas; también para atender nuevas problemáticas.

Hay que avanzar en la unificación de criterios con los centros diurnos y con otras organizaciones que tienen a su cargo atención a la primera infancia. Articular con Uruguay Crece Contigo. Evaluar la posibilidad de involucrar a empresas, a gremios en nuevas aperturas.

b. Repensar los modelos de relacionamiento con las OSC

El modelo de relación con OSC es válido, pero requiere adecuaciones; la realidad exige más rapidez en la generación de nuevas respuestas. Se están asignando más convenios a organizaciones que ya tienen otros; es un camino, pero hay que evitar el riesgo de una excesiva concentración. ¿Cómo lograr adecuados procesos de recambio en los liderazgos de las organizaciones?

El crecimiento ha sido muy importante; se requiere una institucionalidad que agilice y no burocratice las decisiones. Hay que volver a pensar en programas potentes de capacitación de las asociaciones civiles. Algunas instancias son más bien para transmitir normas a cumplir, pero no cabalmente formativas. Revalorizar el rol de las asociaciones como actores territoriales. Fortalecer su capacidad de tener una visión global que trascienda lo particular.

Evaluar las alternativas en marcha de firma de convenios con cooperativas de trabajo, con sindicatos.

Una alternativa para generar mayores estímulos podría ser establecer que un porcentaje de la partida transferida a las OSC pudiera ser administrado con mayor autonomía.

c. ¿Un crecimiento planificado?

Se cuenta con estudios que determinan con mayor precisión dónde se necesitan nuevos centros. Esto permite trabajar en forma más planificada. El desafío es generar las condiciones que hagan posible realizar aperturas donde resulte prioritario.

La articulación con nuevos programas en el territorio lleva a que el Plan asuma el compromiso de priorizar la atención de niños derivados por otros programas desarrollados en el marco del MIDES. ¿Cómo generar y sostener esta disponibilidad? ¿Cómo responder a la atención de problemáticas diversas y compleja sin disminuir la calidad de los servicios que se brindan a la población? Hay que evitar el riesgo de que termine desplomándose lo que funciona bien.

¿Cómo dar continuidad al trabajo iniciado por los programas orientados a las familias con más alta vulnerabilidad?

d. Fortalecer el desarrollo de los recursos humanos

Incrementar la profesionalización de los supervisores. Sostener y buscar modalidades para brindarles el apoyo que necesitan para desarrollar una tarea que puede resultar muy desgastante.

Mejorar la articulación entre los equipos que trabajan en Aperturas y en Supervisión y Monitoreo, y entre estos y los técnicos de apoyo. Incrementar el intercambio y la información mutua sobre la tarea desarrollada. Definir protocolos y sistematizar la tarea de estos equipos.

Continuar fortaleciendo la capacitación de los equipos de los centros. Acompañarlos desde lo técnico. Apuntalar con recursos locales.

Existe acumulación de aprendizajes, pero hay dificultades para registrar, sistematizar y comunicar estos aprendizajes. Se necesita encontrar los tiempos y compatibilizar esta tarea con los restantes objetivos a alcanzar.

Capitalizar la trayectoria, la capacidad de movilización, el consenso existente sobre el valor de esta experiencia. Mantener la identidad del Plan y su capacidad de creatividad e innovación. Hoy parece un poco absorbida por la gestión.

4. La perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil

Los integrantes de las asociaciones civiles que fueron entrevistados aportan una visión sobre la trayectoria del Plan y sus desafíos desde otro lugar. Como veremos, existen coincidencias y divergencias con otros actores, preocupaciones, expectativas y propuestas que surgen desde la experiencia vivida a lo largo del tiempo. En su mayoría los entrevistados han formado parte de OSC integrantes del Plan desde las primeras etapas.

4.1. Fortalezas

Como en los casos anteriores, consultados sobre las fortalezas del Plan, los entrevistados mencionan un conjunto de características definitorias de su concepción y su diseño. Sintetizamos a continuación algunas de ellas:

Posibilita la participación de diversos actores, al menos en la ejecución.

Atiende a un sector de la población al que no estaban respondiendo las políticas públicas.

Existe una buena percepción y valoración de estos servicios por parte de la ciudadanía y de los actores políticos.

Es una fortaleza que estos servicios no hayan sido incluidos dentro del sistema educativo. Su desarrollo habría sido más difícil, tanto para introducir cambios como para hacer viable la participación de la sociedad civil. El INAU fue uno de los primeros organismos que realizó convenios con OSC y abrió posibilidades que otras instituciones no habrían podido generar.

a. Flexibilidad y dinamismo

Varios aluden al dinamismo y flexibilidad del Plan para generar propuestas de intervención y las oportunidades formativas que brindó la participación en ellas a los involucrados.

Para algunos que proveníamos de centros de educación no formal, fue una experiencia muy interesante y formativa. Nos permitió participar en la imple-

mentación de una política que podía pensarse, evaluarse, contar con aporte de agentes externos, que permitía integrar la educación con otras dimensiones como el trabajo comunitario. [...] Durante las primeras etapas la capacitación permanente fue una constante. Se fortalecieron las capacidades para el trabajo comunitario y para la estimulación oportuna. Se contaba con una batería de programas e instrumentos para trabajar con las familias, que se aplicaban con flexibilidad. Se podían elegir los que se consideraban más adecuados a la situación.

Los aportes realizados por las diversas evaluaciones externas, las observaciones y propuestas planteadas fueron en general tomados en cuenta.

Existió capacidad de reformulación, de no estancarse, de no quedar en una sola modalidad. Los programas innovadores tenían referentes claros con mucho liderazgo. Actualmente se ha perdido un poco esta dinámica.

b. Inserción en la comunidad

Se trabaja mucho con la comunidad. El equipo técnico trabajando con los niños y con las familias es una de las grandes fortalezas del Plan. Se percibe la evolución de la gente. Al comienzo no participaban. Se ha impulsado que se organicen, que luchen por su lugar.

Una representante de una asociación civil del interior del país afirma:

La gente tiene la camiseta puesta porque el niño CAIF es un niño feliz, alegre. La inserción en el Centro se da con la madre; la familia no se despega.

Una de las fortalezas del Plan es que hay mucha gente que permanece. Puede contar la historia al que llega. Cada uno puede sacar sus conclusiones, pero es importante que no se pierda la historia.

El Plan atrae por la población que atiende y por las oportunidades que brinda. [...] También genera oportunidades para la movilización comunitaria.

Para ilustrar esta afirmación el entrevistado menciona, a vía de ejemplo, grupos de MEVIR constituidos a partir de centros CAIF.

Se han realizado acciones que van más allá de los compromisos con el INAU. Por ejemplo, acuerdos con mutualistas privadas para relevar información sobre nacimientos y captar a los niños que lo necesitan, tanto de Salud Pública como de las mutualistas.

Tiene una buena inserción en los barrios, una aceptación muy alta. Muchos centros nacen de haber escuchado la realidad de la zona, tienen esa impronta. Se avanza hacia una universalización de la política por la vía de los hechos [demanda de diversos sectores sociales].

Cuenta con equipos que en general se comprometen con la tarea.

Conocimiento de otros organismos a nivel local. Se tejen redes rápido. Hay conocimiento y confianza en el Plan. Las asociaciones civiles tienen más cercanía. Los controles de INAU a veces fallan.

c. Calidad de las prestaciones y búsqueda de mejora

Buena organización. Rapidez de ejecución. Se reciben solicitudes de otros organismos porque existe capacidad de respuesta.

Tiene una estructura clara. Se esté de acuerdo o no, es clara. Está marcada por el quehacer y la prioridad son los niños.

Hay una búsqueda permanente de brindar un servicio de calidad, por encontrar un equilibrio entre los recursos disponibles y la profundidad de la intervención. La parte nutricional es excelente. Es importante que se mida regularmente el impacto como se hace.

Ha evidenciado buena capacidad de reciclarse, de adaptarse. Falta algo de agilidad.

El Plan se fue aggiornando. Se avanzó mucho a partir de los modelos de gestión.

4.2. La visión sobre la relación Estado-sociedad civil. Aportes y debilidades de las osc

a. El aporte de las osc

Cuando se firmaron los primeros convenios era otro Uruguay, otra época. Actualmente el número de instituciones atendidas es mucho mayor, la complejidad de la problemática a atender ha aumentado.

Las osc llegan a espacios que el Estado no llega, o lo hace desde un lugar distinto. Pueden hacerlo con mayor flexibilidad y dinamismo. Estos son elementos que no se tienen suficientemente en cuenta. Las organizaciones resienten esto; algunas toman la decisión de prestar igualmente servicios y otras no.

Desde las ONG podrían complementarse los servicios desarrollando otras líneas de trabajo. Hemos visto que faltan intervenciones sobre la convivencia ciudadana; se requiere un trabajo preventivo en los aspectos relacionales para evitar el incremento de la violencia en diversos ámbitos. Hemos buscado mecanismos para incorporar voluntarios para trabajar en este tipo de programas. Hay mucha gente que quiere aportar bajo modalidades diversas.

Se trata de fortalecer una mirada integral. Cuanto más integral sea la intervención, más exitosa resultará.

Hay muchas cosas que se pueden hacer desde los CAIF. En algunas zonas ha quedado como una de las pocas políticas que desarrollan eficientemente acciones. [...] Si sos una organización fuerte, lo podés asumir. Si sos una organización pequeña y débil y se han ampliado las oportunidades para asumir diversos programas, es posible que apuntes a trabajar con otros menos complicados.

b. Las formas de relacionamiento con el Estado

Para hacer posible una sociedad que realmente potencie las posibilidades de todas las partes se entiende necesario:

[...] flexibilizar algunos mecanismos que permitan que los centros funcionen de acuerdo a las necesidades específicas. [...] Un viejo reclamo del Comité Departamental apunta a que no se financie por niño atendido sino en función de resultados. Esto implica definir indicadores adecuados, no solo registrar niños presentes; resolver cómo visibilizar y registrar cambios de conducta, mayor integración, disminución de la violencia... Tomar en cuenta pautas, tiempos... Todo esto requiere análisis y teoría que le dé fundamento.

Para esto hay que trabajar más con las organizaciones. Desde el Estado, comprender que la sociedad es beneficiosa para todos. Valorar la riqueza del trabajo conjunto. Esto ocurre, pero depende mucho de las personas que están a cargo. Pensar en nuevas modalidades de relacionamiento. Habría que distinguir con más claridad las tareas que deberían continuar siendo voluntarias de otras que tendrían que ser remuneradas para asegurar mayor profesionalismo y continuidad.

Cuando se plantea que hay que profesionalizar la gestión aunque siga habiendo trabajo voluntario, desde el Plan no se entiende.

El Plan CAIF no asigna un porcentaje para administración como ocurre en otros convenios. Ese porcentaje permite cubrir algunos costos de funcionamiento de la organización y contar con algún margen de libertad. Hoy día la mayor parte de las ONG dependen del financiamiento del Estado. Las más fuertes y consolidadas pueden encarar proyectos en barrios o áreas que no cubre el Estado, en la medida en que su forma de gerenciamiento, la participación en licitaciones, la obtención de otras fuentes de apoyo y la disponibilidad de trabajo voluntario les permiten disponer de algunos recursos.

En el Plan las partes son muy asimétricas. Hay cosas que no están claras o no están dichas en el diseño institucional. La Secretaría no es del Plan CAIF, es del INAU. Si no fuera así, dependería del Comité Nacional, pero no es así; se maneja independientemente y por encima del Comité.

Las asociaciones civiles quedan en un rol de ejecutores. Han sido en general muy instrumentales. Se genera un buen vínculo, pero también cierta dependencia, y tienen un rol poco crítico. La propuesta incluida en el diseño original, que preveía mecanismos para que las asociaciones civiles tuvieran sus propios asesores, se fue desvirtuando y dejó de funcionar.

Un representante de una asociación civil del interior sostiene:

Se les ha dado espacio a las asociaciones civiles, pero en general están esperando que el Plan marque el camino. No han demandado mucho. Tendría que haber más capacitación. [...] En general hay muy pocos documentos elaborados por asociaciones civiles; algunos por organizaciones de segundo grado, la mayor parte de las cuales ya no funcionan. [...] Las redes siempre fueron más montevideanas que nacionales. El CAIF está más desarrollado en el interior y a su vez la estructura lo refuerza por los mecanismos de representación establecidos. En Montevideo hay organizaciones que prefieren asumir otros convenios porque se les transfieren más recursos y pueden trabajar con mayor autonomía.

c. La percepción sobre la valoración de las asociaciones civiles

En general los entrevistados consideran que no se valora adecuadamente el trabajo que realizan los miembros de las asociaciones civiles. Se recoge un nivel significativo de preocupación por diversos aspectos de las modalidades de relación, sobre la sostenibilidad de estas y la necesidad de encontrar nuevos caminos que permitan que no se pierda el potencial que la asociación Estado-sociedad civil aporta en este tipo de programas. Aun a riesgo de caer en la reiteración incluimos a continuación las expresiones que ponen de manifiesto este sentimiento, con el propósito de que se pueda calibrar el grado de preocupación que revelan.

Hay una falta de reconocimiento, un desconocimiento de las capacidades, de lo que pone en juego la sociedad civil. No se toman en cuenta sus posibilidades de horario para fijar reuniones. No se tienen en cuenta los gastos que les genera su participación en diversos ámbitos.

Se plantea que la gente que se elige no está capacitada. Una virtud que ha tenido el Plan hasta ahora ha sido su capacidad de inclusión. Se ha perdido una generación que conocía mucho del Plan. Cuesta conseguir e integrar gente más joven.

El clima está un poco desgastado. Hay expectativas de una mayor flexibilidad que dé lugar a mayor creatividad. La gente que aspira a trabajar con la comunidad se desmotiva si su tarea termina limitándose al cumplimiento de lo que ya está establecido, a veces solo requisitos burocráticos. Las OSC son un componen-

te necesario. Habría que evitar la queja constante respecto a las asociaciones, la recurrencia a la confrontación. Las formas de comunicación son un elemento relevante. Los lenguajes, las formas de dirigirse unos a otros, los estilos rígidos hacen más difícil lograr un diálogo fluido.

Falta valoración del trabajo de las asociaciones civiles, pero cuando hay que mostrar algo que funciona siempre se recurre a los CAIF. Las asociaciones aparecen en el rubro “proveedores”; a veces se sienten utilizadas. También hay críticas válidas; hay quienes son tercerizadores de servicios y organizaciones que no están preparadas para asumir estas funciones.

En el proceso inicial se fueron creando grupos de vecinos para gestionar los centros que no tenían ni la experiencia ni la capacidad para llevar adelante un centro. Algunos tuvieron que dejar, otros se reconvirtieron, otros aprendieron. El crecimiento del Plan permitió integrar otro tipo de organizaciones que ya brindaban otros servicios.

El crecimiento acelerado planteado en algunas etapas de crecimiento compulsivo llevó a cometer errores, a buscar asociaciones que asumieran centros sin reunir las condiciones necesarias, a sobrecargar a ONG con capacidad de gestión para que asumieran más centros, a inventar ONG... Se sostiene que esta irracionalidad del crecimiento complicó la gestión del Plan y generó debilidades en las prestaciones.

Se vive un momento que plantea grandes desafíos. Ya se vivió una experiencia muy exigente cuando se implementó la modalidad semanal y luego se integró en los centros con atención diaria. Funcionó como forma de acercar a las familias y a la larga sirvió para aportar a otros programas, pero tuvo un costo alto para las asociaciones civiles. Fue un esfuerzo muy grande. Había que no desvirtuar lo que andaba bien y evitar crear CAIF de primera y de segunda. Se salió a flote para bien...

Otro entrevistado se refiere a ese período en los siguientes términos:

En lo teórico era un buen proyecto, pero no fue bien implementado. Se generaron problemas a organizaciones que venían funcionando bien. El pasaje a la modalidad diaria fue complejo; se generaron presiones por el trabajo y el salario de las personas que habían sido contratadas. Se generó un gran desgaste. Con

la Secretaría Ejecutiva mantuvimos fuertes discusiones, pero también recibimos mucho apoyo. Se logró avanzar e iniciar una etapa nueva con mejoras importantes. En el Plan ha trabajado gente muy comprometida.

Se plantea que la capacitación para los integrantes de las asociaciones civiles se ha dejado de hacer, o al menos no se hace con la frecuencia con que se hacía antes.

En otras etapas había más oportunidades de capacitación para los delegados. Esto se ha perdido, y juega bastante en contra. Los delegados, a medida que el Plan crece, necesitan más capacidades. Son una mezcla de buen vecino y buen gestor, son quienes mantienen la comunicación entre el Centro y las autoridades. Este año se dieron algunos pasos. Se está realizando una capacitación para los delegados y luego se piensa continuar integrando a los miembros de asociaciones civiles.

Se ha crecido mucho y muy de golpe. Algunas asociaciones civiles no se están dando cuenta de lo que está pasando y las autoridades no se dan cuenta de que las asociaciones civiles no se dan cuenta.

Las asociaciones civiles más antiguas en general están desgastadas. No siempre pueden volcar tantas horas como exige el Plan. Hay un desgaste importante de la figura de la asociación civil. Hay poco recambio generacional. Es necesario pensar en nuevas formas jurídicas, nuevos tipos de asociaciones.

d. El surgimiento de cooperativas de trabajo
como forma alternativa

El surgimiento de cooperativas integradas por el personal de los centros genera reflexiones e interrogantes diversos, como se desprende de las expresiones que transcribimos a continuación.

Un nuevo desafío se plantea con la aparición de las cooperativas de trabajadores. Los vecinos de las asociaciones civiles están arraigados en la zona; los técnicos de los equipos de trabajo en general vienen de otros barrios. Está en la esencia del Plan dar respuesta a las comunidades donde los centros están insertos. El éxito depende de dar respuestas a la población. Para eso se necesita tener oreja fina.

¿Cómo integrar ambas modalidades en los comités departamentales? Los intereses y el nivel de formación son diferentes. Hay temas que se ven desde distinto lugar y con diversa implicancia. Es difícil plantear los temas en un nivel de información e intelectual para que todos comprendan y alguna de las partes no se canse y se desinterese. Existe el riesgo de perder lo que se logró durante muchos años. Empiezan a surgir conflictos.

Las cooperativas tienen sus riesgos. Pueden plantearse dificultades para tomar decisiones cuando haya personas que no desempeñan sus funciones adecuadamente. Pueden generarse problemas que afecten el servicio. Las motivaciones pueden ser múltiples. Puede primar el salario o la vocación de servicio con que se ejerce la profesión.

Algunos entrevistados, miembros de asociaciones civiles históricas, se plantean:

En general están integradas por profesionales jóvenes, no tienen experiencia de gestión. [...] ¿Se puede ser juez y parte?

Al trabajar directamente en el proyecto se puede perder la perspectiva global del Plan como política y también inserción barrial.

Los requerimientos planteados a las cooperativas de trabajo a partir de la ley aprobada en 2011 van a generar mayores dificultades para que se pueda utilizar esta modalidad para la gestión de los centros, porque plantea un conjunto de requisitos complejos y difíciles de cumplir en esta área de actividad.

e. El rol de los delegados

Hay tantos centros que es prácticamente imposible conocer la realidad de todos. Hasta hace poco había contactos de los delegados con todas las asociaciones civiles y con los funcionarios de su zona; hoy es casi imposible. Cuando surgen conflictos pueden mediar y ayudar a resolver si ven las distintas posiciones; esto requiere profesionalismo y compromiso.

Una delegada plantea que para mantener la comunicación con todas las asociaciones civiles de su región ha utilizado medios informáticos para enviar y recibir información. Esto no siempre le ha dado resultado,

porque no todos los miembros de las asociaciones están habituados al uso de estos medios.

Los delegados deben mantener autonomía, no depender del INAU ni de organismos públicos. De lo contrario, ¿a quién representan en los consejos de salarios? ¿Cómo se controla el desempeño del personal de los centros?

Se necesita profesionalizar más la figura del delegado. Participa de un lugar donde se toman decisiones que afectan a todos los colectivos.

La instancia del Comité Departamental es muy buena; ha sido criticada, pero muchas veces lo es por desconocimiento. En nuestro departamento funciona y ha abordado temas relevantes.

El Comité Nacional se está reuniendo regularmente; allí se toman decisiones. En algunos momentos los organismos enviaban representantes que no eran personas con potestad de decisión; ahora eso ha mejorado. Estos ámbitos son una riqueza del Plan. Como espacio donde las asociaciones civiles tengan voz y voto, es el único. No se puede perder. Tienen que ir los mejores delegados, los más capacitados.

4.3. Otros aspectos analizados por los entrevistados

a. Disponibilidad de recursos humanos

Una de las dificultades existentes es encontrar personal vocacional. El CAIF no compite con otras ofertas en el ámbito público. En los centros sigue habiendo carencias en la formación del personal.

CAIF paga bien a los técnicos, pero el resto del personal cobra menos que lo que se paga por funciones similares en servicios oficiales. Hay una rotación importante.

El que desarma los equipos es el propio Estado. Otros programas, como Jóvenes en Red o Cercanías, pagan mejores sueldos. Se capacitan en el Plan y luego se van.

b. El rol del gestor

Algunos entrevistados destacaron la creación de la figura del gestor —recientemente incorporada a los centros a solicitud de las asociaciones civiles— como un logro importante y consideran que está cumpliendo un papel muy útil más allá de algunas ambigüedades que pueda haber en la definición de sus funciones.

Otros plantean algunos desajustes en la forma en que se implementó: “Está haciendo ruido”. Entienden que lo definido no está acorde a la figura que se estaba requiriendo.

Hay que trabajar más sobre el rol, sobre el perfil y sobre la remuneración y adecuarlos para que pueda cumplir las funciones necesarias.

c. La implementación de la supervisión por parte de INAU

Mucha gente valiosa se fue del Plan; necesitan que los supervisen bien. Hay mucha diversidad en las formas de cumplir ese rol. [...] Deberían integrar recursos humanos también de fuera del Instituto; a veces vienen con la cabeza más abierta.

Desde el INAU existe la voluntad de unificar los criterios de funcionamiento entre los servicios oficiales y los gestionados por las OSC. Por un lado está bien que así sea, pero es tal la asimetría que va a llevar mucho tiempo lograr una única forma de gestión. [...] Por otra parte, desde el CAIF tampoco se han mirado los otros proyectos que las OSC que gestionan centros desarrollan, en muchos casos también en base a convenios con INAU. Nunca se buscó la articulación entre estos proyectos y eso impidió enriquecerse con otras experiencias y visualizar posibles aportes mutuos. La relación con el INAU por unos y otros proyectos se realiza por carriles separados.

d. La articulación con otros organismos y programas

Hay coincidencia en la percepción de que existe diversidad en los niveles de compromiso de los organismos que integran el Plan. Los entrevistados destacan la presencia decisiva de INAU e INDA.

Plantean que ha costado articular en el territorio con los nuevos programas implementados en los últimos años (Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red, Cercanías), que en muchos casos desarrollan acciones con las mismas familias y se producen superposiciones no deseables.

Desde el Gobierno central aún no se ha valorizado al Plan por lo que realmente representa. Cuando se conforman las oficinas territoriales del MIDES, por ejemplo, se incorporan equipos técnicos de varias personas sin conocimiento del barrio. No se aprovechó lo suficiente la existencia de una red de CAIF insertos en las comunidades, con buenos vínculos con las familias. Podrían haber constituido una buena plataforma para capitalizar las dinámicas ya generadas y lograr un mejor aprovechamiento de los recursos.

4.4. Desafíos y propuestas

a. La necesidad de una visión a mediano y largo plazo

En general existe acuerdo en que en esta etapa se está necesitando “contar con una planificación a mediano y largo plazo, con un visión amplia”. En este sentido coinciden con los demás entrevistados.

Hay que generar un espacio, un tiempo para pensar cómo seguir, es imprescindible.

¿Hacia dónde avanzar? La atención en primera infancia que brinda Primaria no es asimilable a la del Plan. Cuando el niño llega a Primaria vive un cambio muy fuerte. Pasa a formar parte de grupos más numerosos, con su solo referente. El trabajo con la familia ya no es igual, se corta. Los maestros no tienen las herramientas, los tiempos ni los equipos que los apoyen. Tal vez es la misma persona, el mismo maestro, pero trabaja distinto en la escuela que en el CAIF.

Hay mucho ruido todavía entre la Secretaría, la División, la articulación política, la integración de los comités... Habría que armar una hoja de ruta. Los comités son hoy un lugar donde se intercambia información, no de producción de políticas, de iniciativas. [...] A la interna también es fundamental avanzar en la clarificación de roles. Las definiciones poco claras tienen costos altos, han llevado a renuncias de gente valiosa.

Hay que evaluar cómo continuar respondiendo a las necesidades de las familias. Ahora hay varios proyectos piloto: para atención de niños con discapacidades, para atención de bebés... No está claro cómo van a tener continuidad, cómo se va a asegurar la atención adecuada. Se producen discontinuidades. Al llegar a los 24 meses se les da de baja del programa piloto, pero los niños no se dejan de atender.

b. Alternativas de inserción institucional y modalidades de relacionamiento

Está bien que el INAU dirija los programas relacionados con primera infancia, pero el Plan CAIF debería funcionar con mayor margen de autonomía. Que se definan los objetivos y el organigrama con claridad y que rinda cuentas. Si no opera así, puede debilitarse y quedar postergado por responder a otras demandas.

La diversidad de modalidades de asociaciones civiles es una fuente de riqueza que se debería mantener.

[...] evaluar nuevas formas de voluntariado y estudiar cómo podrían contribuir al desarrollo del Plan (responsabilidad social empresarial, extensión universitaria, aporte de jubilados, etcétera).

Buscar nuevas opciones de asociaciones civiles. Contar con funcionarios capaces que no estén de paso. Que el Plan tenga una dirección clara y propia. Que el INAU exija y controle. Fortalecer y dar espacio a las asociaciones civiles buscando mantener el perfil de independencia y despolitización.

Una representante del interior propuso:

Las asociaciones civiles con más experiencia podrían hacerse cargo de nuevos centros o ayudar a formar nuevas asociaciones. [...] El CAIF no es simple; las organizaciones que están desde hace mucho tiempo han aprendido a manejarlo.

Comentó que en algunas zonas han logrado integrar a algunos padres de niños que egresaron del CAIF. En otras, se ha obtenido el apoyo de productores locales, de fundaciones. Destacó también que movilizaciones como las realizadas a propósito de la celebración de los 25 años en

diversos departamentos ayudan a que el Plan se conozca mejor y captar el interés de actores locales que pueden colaborar, como en los casos mencionados.

Combinar servicios en localidades chicas; por ejemplo clubes de niños con CAIF. Se aprovecharían mejor los recursos. [...] Ampliar la flexibilidad, que se pueda trabajar con una maestra o con dos, atender cuatro horas o un horario mayor, según las realidades y necesidades de las familias.

Fortalecer las osc controlando, pero brindando confianza; generando espacios genuinos de participación.

- c. Profundización del componente educativo. Fortalecer la formación de los recursos humanos y mecanismos adecuados de seguimiento y monitoreo

Profundizar los contenidos educativos. No considerar al centro como algo estático. Animarse a innovar, a crecer también en términos de propuestas y alternativas para mejorar el trabajo.

Trabajar en la consolidación de los equipos técnicos. La formación de los recursos humanos es un desafío permanente. Se precisan los mejores técnicos, avanzar en la calidad por su impacto en el bienestar.

Mejorar los sistemas de evaluación y monitoreo, incorporar dimensiones que permitan visualizar la diversidad del trabajo que se realiza, utilizar apoyos informáticos, tener en cuenta los requerimientos para alimentar este sistema en las asignaciones presupuestarias. Generar un sistema que no sea excesivamente complejo, pero tampoco simplificarlo de más.

Se destaca la importancia del perfil del supervisor para lograr estos resultados. Un buen seguimiento genera estímulos.

Revisar el rol del coordinador y ajustar sus funciones de modo que las asociaciones civiles puedan cumplir otras funciones y participar en los procesos de planificación y gestión en forma más amplia. Antes había más apertura hacia la comunidad y se contribuía a generar demanda a través del acercamiento a la población; ahora la gestión absorbe mucho y se trabaja más hacia adentro. Las

condiciones sociales son más complejas y es más necesaria que nunca la tarea hacia fuera. Se sigue realizando, pero hay peligro de que se debilite.

d. Potenciar inserción comunitaria

Potenciar a los CAIF que trabajan otros temas relacionados con la problemática social. Agregar servicios que confluayan aprovechando el espacio CAIF; para madres adolescentes, por ejemplo.

Acercarse a las escuelas de tiempo completo, pues en muchos casos les están faltando propuestas de complementación. Articular con el MSP para abordar en esos ámbitos temáticas relacionadas con la salud, o temas como la violencia familiar; en particular en zonas en las que no hay otros técnicos trabajando.

e. Nuevos avances en la atención a la primera Infancia

Hay que dar pasos grandes y avanzar en la universalización de la oferta de atención para los niños de 0 a 24 meses, acompañando a los padres desde antes del nacimiento.

La ANEP debería atender cuatro y cinco años. Los niños más pequeños requieren una atención distinta; no se trata de extender la propuesta escolar hacia abajo. En ANEP hay gente más preparada, pero no necesariamente para esto. Primaria tendría que crear otro consejo para atender adecuadamente esa población.

Articular el trabajo con primera infancia (0 a 3) y la educación inicial (3 a 5). Pensar instituciones que puedan seguir el proceso del niño. Centros pequeños, pero con todos los niveles en el territorio, con una estructura específica y coordinada para estos ciclos.

Se mencionan ejemplos interesantes en esta línea; entre ellos un caso en que funciona un centro CAIF dentro de una escuela.

Hoy no visualizo otro organismo que pueda dar cabida de mejor manera al Plan que el INAU. Tal vez con mayor autonomía y avanzando en la definición de la institucionalidad para primera infancia a mediano plazo.

Cerramos esta síntesis con la reflexión de una integrante de una OSC que ha formado parte del Plan desde hace 25 años:

Para los niños y sus familias, ser atendidos por el CAIF implicó un cambio fundamental en sus vidas y no puede desaparecer. Hoy van niños que son hijos de quienes fueron inicialmente al CAIF. Ha marcado cambios en las generaciones, viabilizado proyectos de vida.

5. El Plan visto desde los centros

La visita a los centros permitió un contacto directo con la situación que allí se vive, las comunidades en que se insertan, las condiciones de trabajo, las formas de operar, los aspectos que más se valoran, las dificultades y obstáculos que encuentran, las interrogantes y expectativas para el futuro.

En modo alguno los seis centros visitados pueden considerarse representativos del amplio y heterogéneo universo que hoy constituyen los centros que integran el Plan. Aun así, en estos pocos contactos fue posible apreciar la diversidad existente, que seguramente se ampliaría en forma exponencial si se fueran sumando casos al análisis.

Historias distintas, barrios diferentes, tipos de asociación civil variados, relación entre estas y el personal con impronta de diversos estilos. También se identifican muchos puntos en común respecto a las demandas recibidas, valoraciones, obstáculos y aspiraciones.

En general la infraestructura de los centros visitados parece adecuada a las funciones que estos se proponen cumplir; en algunos casos cubre ampliamente los requisitos y en otros con ciertas limitaciones. Algunos de ellos alcanzaron esta situación al cabo de un proceso largo de mejoras progresivas y otros la tuvieron desde el punto de partida.

La mayoría muestra con orgullo las condiciones en que hoy trabajan, los materiales con que cuentan, lo que pueden brindar a los niños, aun siendo conscientes de la necesidad de continuar mejorando, sobre todo en algunos casos.

Intentamos a continuación sintetizar elementos recogidos, buscando reflejar la perspectiva que se transmite desde este lugar.

5.1. Surgimiento de los centros e inserción en la comunidad

En todos los casos aludieron a su historia para explicar la situación actual y su inserción en la comunidad en la que prestan servicios.

Uno de ellos es un centro que funciona desde los inicios del Plan. La asociación civil está conformada por un grupo de vecinos que gestionan también un club de niños y un centro juvenil. Surgió para responder a las necesidades de la comunidad; siempre contaron con personas que trabajan en forma honoraria. Ha habido renovación de los miembros de la Comisión, pero consideran un desafío lograr que se siga realizando un recambio periódicamente. Actualmente se han integrado a la asociación algunas madres o padres que asistieron al CAIF cuando eran niños y hoy envían a sus hijos al centro. Una de estas madres expresó que es una forma de reconocer y agradecer por lo recibido en su momento y lo que están recibiendo hoy sus hijos.

Otro de los centros comenzó hace nueve años funcionando con la modalidad semanal y a los pocos meses se reconvirtió para integrar la modalidad diaria. Está gestionado por una ONG que tiene a su cargo varios programas por convenio con el INAU y con el MIDES. En el 2011 pasaron a funcionar en un nuevo local construido por el Plan en terreno de la Intendencia. Han logrado generar una buena respuesta de la comunidad y buena asistencia de los niños, que resulta un poco más difícil de sostener en el Programa de Educación Oportuna.

Un tercero comenzó hace tres años con modalidad semanal, pero quienes gestionaban inicialmente el centro no pudieron continuar haciéndose cargo. Entonces integró la modalidad diaria y pasó a ser gestionado por una comisión barrial responsable de otro centro en la zona. Al partir de una experiencia que no resultó exitosa, se requirió un esfuerzo especial y un proceso de integración para generar legitimidad en el barrio. Consideran que lo han logrado. Hoy tienen lista de espera de niños que quieren ingresar al centro y la comunidad ha pasado a sentirlo como propio.

El cuarto centro surgió en el 2009, a propuesta de la comisión vecinal, en el ámbito del SOCAT. La gestión fue asumida por una congregación religiosa que disponía de infraestructura adecuada y ya tenía a su cargo un club de niños. Existe un vínculo fluido con la comunidad y una gran demanda de atención en la zona, que supera las posibilidades de respuesta del centro.

El quinto funciona desde hace más de 17 años. Inicialmente fue gestionado por una comunidad religiosa afincada en el barrio. Este grupo se trasladó a otra zona y el centro pasó a estar a cargo de una cooperativa constituida por integrantes del equipo técnico que venía trabajando allí. Para realizar este proceso de transformación recibieron acompañamiento y apoyo de una ONG y también del INAU, lo que permitió que la atención de los niños no se viera afectada por esta transición. Consideran que el cambio de institucionalidad fue facilitado porque la ONG siempre dio mucho protagonismo al equipo. Perciben que ha generado cambios en la cultura organizacional, que han asumido una actitud más proactiva y colaborativa. Reconocen que eran más pasivos, más proclives a traspasar a otros la responsabilidad. Piensan que han madurado; se han hecho cargo de solucionar conflictos, de impulsar nuevas iniciativas. Tienen una buena respuesta de la comunidad y una demanda creciente de una población heterogénea, que incluye familias de alta vulnerabilidad y también algunas de un nivel socioeconómico un poco más alto pero que necesitan servicios de este tipo para sostener la inserción laboral de los padres.

El sexto centro visitado inició su funcionamiento en 1988 como jardín, impulsado por el sindicato de una fábrica, buscando responder a las necesidades de los trabajadores y sus familias. Para su gestación y desarrollo recibieron apoyo desde Suecia para el equipamiento, colaboración de los padres de los niños para construir el mobiliario y a través de una cuota mensual. En 1998-1999 se plantearon dificultades para el sostenimiento del jardín: se había abierto a la población de la zona, algunas familias de dentro y de fuera de la fábrica no podían pagar las cuotas y se inició un proceso de transición para pasar a integrar el Plan CAIF, lo que se concretó en el 2001. El proceso de adaptación no resultó sencillo, pero se fue consolidando con el tiempo. La integración al Plan implicó cambios en la población atendida, el tipo de asistencia brindada, las formas de trabajo, la composición de los equipos, los requisitos. También en las funciones a asumir por la directiva del sindicato como contraparte del convenio, y en la visión del servicio desde la comunidad. Hoy prestan servicios a 200 niños y tienen una alta inserción en la comunidad.

5.2. La respuesta a las necesidades de la población

a. Demandas insatisfechas, alternativas de respuesta

Existe coincidencia en que los centros tienen más demanda de la que pueden atender, especialmente en educación inicial. También en que hay necesidad de ampliar el horario de los servicios para facilitar la inserción laboral de las madres.

Es necesario ampliar los servicios. No alcanzan. Ni la infraestructura ni los recursos. Son más los niños en lista de espera que los niños atendidos. [...] A los cuatro años se van unos 70 niños del CAIF al jardín de Primaria. Hasta los cinco no pueden ingresar al club de niños, luego muchas veces tampoco porque no hay capacidad. [...] Si se atiende a los que trabajan, todos necesitan doble horario. [...] La infraestructura es insuficiente para atender ocho horas.

Hace 25 años el objetivo era apoyar a los padres que trabajan o quieren trabajar. Hoy ese objetivo se ha perdido. Parecería que si trabajan no precisan. Se debería apoyar a los que no trabajan, pero también a los que trabajan. Quedan niños de madres que trabajan en lista de espera e ingresan otros a los que las madres los podrían cuidar.

En general se considera que la propuesta de Educación Oportuna es un buen camino para el trabajo con los niños más pequeños, y para generar vínculos con las madres, pero que no es fácil de sostener la continuidad. Por otra parte, cuando se concretan oportunidades laborales las madres ya no pueden asistir a los talleres semanales y requieren un servicio diario.

Algunos señalan que el deseo de las madres de insertarse laboralmente no siempre se vuelve realidad debido a la falta de calificación y preparación para el trabajo. Cuando han intentado favorecer esa inserción realizando articulaciones con programas de preparación para el empleo, no siempre fue posible brindar luego atención a los niños en el horario requerido por las madres para hacer viable su inserción laboral.

Hay más demanda para la atención durante ocho horas. Es una población que tiene dificultades de inserción laboral. Tienen muchos hijos, no tienen apoyos a quienes recurrir. A veces demandan porque tienen el deseo de trabajar, pero

es como una fantasía porque no tienen calificación, no tienen estudios y no les resulta fácil encontrar trabajo. Por otra parte, los servicios de ocho horas no siempre coinciden con los horarios de trabajo que consiguen.

Hemos derivado algunas madres a Jóvenes en Red para que las apoyen en su inserción. Después que empiezan a trabajar no pueden venir con sus hijos a Experiencias Oportunas. [...] En algunos casos no pueden asumir el trabajo porque no tienen dónde dejar a sus hijos. Aun cuando les ofrezcan recursos para pagar guarderías, porque no hay, y las pocas que hay no atienden más de cuatro horas ni quedan cerca del lugar de trabajo.

Hay quienes ponen el énfasis en la necesidad de brindar respuestas para la atención de los niños en las primeras etapas.

Se necesita llegar a los niños más pequeños. En una situación de pleno empleo y estancamiento demográfico, se necesitan respuestas del sector público para el niño y las familias.

Otros consideran que habría que ampliar el cupo en Educación Inicial, porque es donde hay mayor demanda.

Al menos no hacer dependiente el ingreso a Inicial de haber concurrido a Oportuna. Cuando las madres no trabajan, Oportuna es una buena propuesta, pero si no tienen un servicio más amplio no pueden sostener un trabajo.

Plantean la necesidad de buscar alternativas creativas y de sumar esfuerzos para dar nuevas respuestas. Uno de los centros visitados atiende niños menores de 24 meses a través de un convenio con el Programa Nuestros Niños de la Intendencia de Montevideo.

Algunos equipos destacan la importancia de la relación con la asociación civil y sus criterios para gestionar los recursos a fin de lograr un funcionamiento adecuado y una buena respuesta a los usuarios de los centros.

De la asociación civil recibimos respeto y apoyo. Siempre están, y más cuando hay problemas.

A todos los centros se les asignan los mismos recursos —en términos proporcionales a la población atendida—, pero no todos tienen las mismas con-

diciones para trabajar. A veces hay temor a gastar, a depositar confianza en los funcionarios. Si se puede, hay que brindar lo mejor. Cuando se logra, las familias responden muy positivamente.

b. El trabajo con las familias

Recogimos también reflexiones y preocupaciones respecto a la necesidad de profundizar el trabajo con las familias.

En Educación Oportuna se necesitaría que las familias acompañen más; no siempre se logra. [...] Hay familias con las que se ha podido entablar vínculos y responden; con otras en cambio hemos intentado de diversas maneras pero no lo hemos podido lograr. [...] Habría que generar mayor articulación con los servicios de salud en el territorio.

Hay un deterioro de la situación social; cuesta generar hábitos para asistir regularmente, cumplir horarios, acceder a las instituciones. Hay problemas de salud mental, de consumo; son situaciones difíciles de abordar. Desde el CAIF solo no se puede responder a esta situación. Hay que trabajar en lo educativo y en la prevención. Es una apuesta a largo plazo.

CAIF es un buen proyecto. No logra sin embargo responder a las familias más vulnerables, no conocen lo que se ofrece. [...] Para las familias con menores recursos la modalidad semanal no es suficiente o no la pueden sostener.

Los que tienen mayor necesidad de asistir en general no lo hacen espontáneamente; hay que irlos a buscar, hay que generar la demanda. [...] Los técnicos tendrían que ir hacia las familias, pero la propia estructura limita esa posibilidad. El personal es limitado, las dedicaciones también.

Hemos venido trabajando en propuestas para mejorar la asistencia. Pusimos foco el año pasado en Experiencias Oportunas. Elaboramos un protocolo para la intervención con familias que ha dado buenos resultados; cuando hay continuidad en el trabajo se ven cambios. [...] Vimos que es importante salir más, pero los técnicos tienen dificultades para hacerlo por su dedicación. El abordaje en el hogar es una herramienta muy válida y permite una mirada distinta. Trabajamos en la articulación de los distintos programas dentro del propio CAIF: unir y articular el trabajo con embarazadas, con Experiencias Oportunas y con Educación Inicial.

Hay también quienes subrayan el valor del camino recorrido, los avances logrados y el punto de apoyo que hoy estos representan para plantearse nuevos desafíos.

La inserción en la zona, el relacionamiento con las personas, es una construcción de años. En los CAIF hay una larga historia; hubo que lograr que las madres creyeran en Experiencias Oportunas, limar dificultades, construir vínculos.

El CAIF es un centro de referencia para las familias. Tienen orientación para definir a dónde recurrir, para fortalecer su autonomía. Existe una movilidad importante de la población de la zona. Cuando regresan, vuelven al CAIF. Algunos siguen llamando para realizar consultas aunque sus hijos ya no asistan. Se apropian del espacio y del encuadre.

5.3. Inserción comunitaria. Articulación territorial

Todos los equipos de los centros visitados consideran que el trabajo en red es muy positivo, y que el CAIF cumple un rol importante para facilitarlos. En varios casos las reuniones se realizan en el local del centro. Los que vienen de otros programas y no tienen sede en la zona utilizan la del CAIF como espacio de referencia.

También coinciden en mencionar limitaciones y dificultades para obtener la respuesta esperada de las instituciones. Transmiten que cuando las coordinaciones se realizan, se vuelca esfuerzo y trabajo y luego no funcionan, se genera mucho desgaste.

El ámbito de coordinación con otras instituciones es el Nodo, en el que participan el INAU, MIDES, la policía, el juzgado, el MSP, UCC, SOCAT. Se reúnen los últimos jueves de cada mes en el local del CAIF. Este ámbito contribuye a que se haga un buen uso de los cupos que van quedando disponibles en el centro. Se plantean los temas a los que las instituciones no pueden responder. La escuela es la que más hace, pero el equipo del Programa Escuelas Disfrutables está desbordado. La mayoría de las instituciones tienen dificultades para responder: hay muchos niños en lista de espera, no tienen continuidad en la prestación de los servicios a las familias.

Tenemos una buena relación con las instituciones de la zona, más por la buena voluntad de la gente que trabaja en los programas que por definiciones insti-

tucionales. [...] No se facilita porque en general no se asignan horas para participar en las reuniones; depende del interés de las personas. [...] La información debería circular mejor en la red; no está informatizada, se registra en papeles, en planillas, pero se dan superposiciones.

Las necesidades de las familias van más rápido que los dispositivos previstos o las instituciones no están preparadas para responder a las problemáticas específicas. No se brindan soluciones.

Las reuniones se realizan en el Nodo Familias, en el SOCAT. Se analizan las situaciones de las familias que se atienden en común, se coordinan las acciones que va a realizar cada uno para que no se sientan invadidas. [...] Hay programas nuevos que tienen plazo de finalización y no se sabe cómo van a continuar. Por ejemplo, la incorporación de un asistente personal para niños con discapacidad. Se están generando importantes logros con estos niños pero no sabemos cómo se van a mantener.

Los equipos de programas territoriales nuevos llegan al barrio con muchas expectativas, reciben muchas demandas, pero generar alianzas cuesta mucho. Los tiempos se desfasan. Terminan enredándose en las redes. En general es gente joven; necesita tiempo de proceso.

5.4. Dificultades y necesidades

Las dificultades y necesidades mencionadas se relacionan fundamentalmente con la existencia de algunos problemas para captar el personal requerido y mantenerlo, así como para fortalecer la capacitación de quienes cumplen funciones en los centros, tanto rentadas como honorarias.

a. Disponibilidad de recursos humanos y condiciones laborales

En varios centros plantearon dificultades relacionadas con la contratación y estabilidad de los equipos técnicos, con las cargas horarias establecidas y/o con los niveles de retribución.

La carga horaria asignada a los técnicos no es suficiente para cubrir las necesidades.

Es importante mejorar los salarios, sobre todo para las educadoras. Las que trabajan en el Centro lo hacen por interés en la tarea. El sueldo no motiva, no es un incentivo.

El año pasado hubo un ajuste para educadoras y auxiliares, pero sus sueldos siguen siendo bajos. También los de las cocineras y limpiadoras.

Hay dificultades en estos momentos para encontrar personal capacitado para los centros; por ejemplo, educadoras.

Se pretende que el equipo sea estable, pero no siempre se logra. [...] Las psicomotricistas son las que más rotan. La estabilidad cuesta. El Centro queda lejos, hay poco transporte, hay que trabajar con una población difícil, el sueldo no es atractivo, el personal más experimentado recibe otras ofertas... Es importante que la gente que tiene historia en el Plan pueda seguir.

No es fácil conseguir maestros: tienen menos tiempo de vacaciones, trabajan en dos turnos, no se acumula antigüedad. Es el compromiso que se crea lo que sostiene a la gente en el CAIF. Es una tarea vocacional.

b. Necesidades de capacitación

Varios destacan que ha sido importante la capacitación brindada a las educadoras, que les permite contar con una certificación. Se han percibido cambios favorables en su desempeño. Aun así, entienden que es necesario dar continuidad y ampliar estos esfuerzos.

Es necesario profundizar la formación de las educadoras. Se han hecho cursos con Cenfores, pero no es suficiente. Hay que seguir avanzando.

También sería bueno mantener oportunidades de capacitación para el personal de cocina. Se hizo capacitación en el Prado en 2004 y 2005 con excelentes resultados.

Se transmite la necesidad de contar con espacios de reflexión y formación que permitan prepararse mejor y compartir los aprendizajes que se van generando.

Se han complejizado las problemáticas familiares; se necesitan estrategias de capacitación y de respuesta. Desde el Plan deberían impulsarse más espacios de análisis conjunto y de intercambio, para contribuir a que los equipos sigan siendo creativos.

Las modalidades y formas para facilitar esta capacitación, a juicio de algunos de los entrevistados, podrían diversificarse.

No siempre podemos aprovechar las actividades de capacitación que se realizan en Montevideo. La capacitación debería hacerse en forma descentralizada a nivel regional.

Hubo ofertas de capacitación muy interesantes en la zona, relacionadas con nuevas problemáticas que enfrentan las familias. No siempre se autoriza a utilizar fondos de la partida para aprovechar estas oportunidades. Depende del criterio de la supervisora.

Finalmente, se percibe que han disminuido las oportunidades de capacitación para los integrantes de las asociaciones civiles y se destaca la importancia de revitalizarlas.

Las actividades de capacitación últimamente son solo para técnicos, no para las asociaciones civiles. Está bien que se capacite a los técnicos, pero no capacitar a las asociaciones civiles las debilita y lleva a conflictos. [...] Es necesario renovar la integración y ofrecer capacitación a los que ingresan.

El Plan tiene una sola persona asignada al apoyo a asociaciones civiles. Los equipos centrales se centran en las aperturas. Los que ya están funcionando necesitan que los acompañen y asesoren. Hay que saber un poco de todo: de contabilidad, de administración de personal... No es fácil, por eso cuesta encontrar asociaciones civiles que asuman centros nuevos; terminan solicitando a las viejas que se hagan cargo de nuevos centros.

5.5. La relación con el Plan

Sobre la relación entre los centros y el Plan se recogieron percepciones relacionadas con los canales de comunicación existentes y su funcionamiento, y respecto al grado de flexibilidad o rigidez predominante en esta relación.

a. Los canales de comunicación

La relación con el Plan se da a través de dos caminos: la supervisora y el Comité Departamental. El Comité en este departamento funciona regularmente. No todos los centros participan, pero sí la mayoría. Tiene una variedad muy grande de instituciones. En el Comité se recogen demandas, necesidades, temas planteados por los centros. Se ha trabajado mucho sobre temas salariales. Algunos temas deberían superar ese nivel de discusión y llegar a niveles más altos institucionales.

En el Comité Departamental participamos poco, por la hora en que se realizan las reuniones. No es adecuada para que participen los que trabajan. Cuando reclamamos un cambio respondieron que en general se espera que la gente que asuma estas funciones esté jubilada.

Siempre fueron importantes los espacios de participación, el Comité Nacional y los departamentales. Se están perdiendo espacios, se plantean solicitudes que no reciben respuesta, se toman decisiones que se bloquean; es una participación totalmente tutelada.

Desde el Plan ha habido gente que nos ha apoyado mucho. Debería sentirse el apoyo no solo cuando hay fallas, también cuando funcionan bien. [...] En ese sentido no es el mejor momento. En otros períodos estaba más clara la línea.

b. Flexibilidad/rigidez

Hay presiones sobre la asistencia que no toman en cuenta los tiempos que requieren ciertos procesos. Debería existir un control efectivo, pero también mayor flexibilidad. La ampliación de experiencias oportunas ha requerido un esfuerzo importante. A veces el foco se corre a conseguir el número de niños.

Hay poco diálogo, poco reconocimiento de las asociaciones civiles; se las ve como si fueran funcionarios del Plan. Hay quienes cumplen sus funciones con conocimiento de causa y más allá de los lineamientos escuchan para saber qué se puede ejecutar en cada caso, entienden que hay necesidades diferentes en los niños, en las familias. Otros bajan línea en forma rígida y así se afecta el buen desempeño de los servicios.

Los entrevistados mencionaron algunos ejemplos para ilustrar situaciones en las que —a su juicio— se afectó la posibilidad de brindar mejores respuestas debido a una aplicación poco flexible de los criterios manejados desde el Plan.

Entendimos necesario mejorar la remuneración de las educadoras, que son las que están directamente a cargo de los niños. Para que fuera viable bajamos un poco el sueldo de los técnicos. No fue posible: nos observaron y tuvimos que dar marcha atrás.

Identificamos necesidades y tenemos la voluntad de ofrecer a los niños otros servicios; por ejemplo, en el área recreación o deportes. No hay otras ofertas en esta zona, pero no podemos asignar recursos a actividades deportivas, ni a talleres de música o de teatro, aunque existan fondos disponibles. Existen limitaciones para generar propuestas innovadoras y creativas.

En este edificio tenemos una biblioteca muy bien equipada. Funciona desde hace 26 años; presta servicios a niños y jóvenes del barrio. Hay un liceo con 450 alumnos que tienen dificultades de acceso a material de lectura; no hay otras bibliotecas en la zona. En estos momentos está cerrada por falta de personal que atienda. El Plan no autoriza a usar fondos para contratarlo, porque no se trata de una función específica. Antes sí lo hacían, pero ahora hay mayor rigidez. Tampoco conseguimos autorización para trabajar con estudiantes haciendo pasantías y pagarles viáticos. Los vecinos se están reuniendo para buscar soluciones.

En este centro siempre contamos con estudiantes de Psicomotricidad de la UCU que venían a hacer sus prácticas. Durante 15 años se realizaron prácticas supervisadas por docentes a cargo, que fueron muy valiosas. Actualmente la supervisión indica que no están autorizadas.

c. El rol del gestor

La incorporación del rol de gestor ha generado muchos debates. Algunos valoran especialmente su incorporación; otros están de acuerdo con la definición de un rol de esta naturaleza, pero plantean observaciones a los requisitos de ingreso, las funciones asignadas, el nivel de remuneración o la imposibilidad establecida de que quienes lo ocupan desempeñen además otras funciones en los centros.

La incorporación de la figura del gestor ha sido una ayuda importante. Antes la maestra tenía que descuidar su tarea pedagógica para asumir otras funciones. El CAIF es el único programa en convenio con el Estado que no tiene un director. Se funciona como equipo, de manera más horizontal. Nos costó construir esa forma de trabajo, pero hoy la valoramos como positiva.

La asociación civil que está a cargo de este centro tiene un formato de funcionamiento en todos los programas que gestiona con la figura de un coordinador, que representa a la institución y que suele cumplir además otras funciones. Cuando se estableció la figura del gestor se definió que no es compatible con otros roles; por tanto, no se autoriza a utilizar los fondos asignados a esta contratación para cubrir las horas del coordinador. Seguimos funcionando como lo veníamos haciendo porque entendemos que hemos logrado buenos resultados, pero no podemos hacer uso de esos recursos.

En nuestro centro la figura del gestor no funciona. Tenemos las tareas distribuidas y la asociación civil complementa. Creemos que así funciona mejor.

Las bases del llamado requerían ciclo básico aprobado, pero no se exigió, por ejemplo, manejo de herramientas informáticas. Ahora se pretende asignarle el ingreso de los datos del SIPI.

En el Comité Departamental de Canelones se decidió aumentar el sueldo de los gestores de modo de mantenerlo al mismo nivel que el de las educadoras. Se planteó al Plan y no se obtuvo respuesta durante meses. Ante la falta de respuesta equipararon los sueldos y recibieron una comunicación diciendo que en 48 horas tenían que devolver los recursos. Esto no cierra con lo que era el Plan CAIF.

d. La función de los supervisores

Las formas de encarar la supervisión se perciben como muy dispares, y se considera que los cambios frecuentes requieren procesos de adaptación a la modalidad de quien ejerce la función.

La supervisora actual es nueva, parece abierta a escuchar. [...] Con el directorio últimamente la comunicación es buena. [...] Los procesos de transición entre supervisores suelen ser complejos. Cuando cambian, traen un libro nuevo y es necesario lograr un entendimiento con las asociaciones civiles y con los equipos.

Cada tres años el Plan cambia a las supervisoras. Con la primera habíamos logrado acuerdos; con la segunda hubo que volver a procesarlos.

Nos entendemos bien con la actual supervisora. Tiene mayor presencia. Antes tuvimos algunas que no venían nunca.

Más allá de estas apreciaciones, se recogen opiniones que valoran la existencia de esta función y le atribuyen un rol importante en los resultados generados.

La supervisión es una fortaleza del Plan. Aporta una mirada de afuera, orientadora.

5.6. Mirando en perspectiva...

También se expresan algunas percepciones más generales sobre el proceso y los cambios que ha vivido el Plan a lo largo de los años, así como ciertas preocupaciones o incertidumbres sobre el futuro.

Mirando la historia se ve que hay muchísimos avances.

Hay buenos vínculos, voluntad de construir y apoyar.

Los cambios en la dirección implican cambios en la mirada y en las líneas de acción del Plan. Se afectan vínculos, se generan turbulencias.

El Plan tiene gente que aporta mucho y gente que está cansada. Al mismo tiempo, la gente nueva no siempre tiene la misma entrega. ¿Qué va a pasar cuando se vayan los funcionarios que están desde el comienzo del Plan?

No nos parece conveniente que se haya eliminado la Secretaría Ejecutiva. La estructura que tenía el Plan garantizaba en mayor medida la interinstitucionalidad. Que un organismo tome la centralidad en forma absoluta reduce el nivel de autonomía de los centros. Hay que pedir permiso para todo; cada vez se asemeja más a Primaria.

a. Lo que más se valora del Plan

Consultados explícitamente sobre los aspectos más valorados, los entrevistados en las visitas a los centros mencionan aspectos como los siguientes:

Se prioriza mucho a la familia. Los centros son referentes para las familias. Se sienten cuidadas, valoradas, se incluyen con sus hijos. Con cosas sencillas se logran cambios maravillosos. Los centros fueron creados para trabajar desde la prevención. Por eso son referentes en los barrios. Poder depositar la confianza en algo fortalece la identidad. Se ve el impacto en los niños que pasan de Oportuna a Inicial

La interdisciplinariedad con que se trabaja. Contamos con un equipo técnico que muy pocas instituciones tienen. En el Plan se puede aprender y transmitir a los que ingresan.

La existencia del Equipo de Centro, la unidad de criterios respecto a las pautas de crianza que todos buscan transmitir.

El acompañamiento que se brinda para el desarrollo, para la construcción de vínculos sanos.

El niño entra con la familia. Esta no puede quedar afuera; se le pide otro compromiso desde que entra. De este modo se pueden sentir acompañados en la crianza. Esto no se encuentra en otro lugar. Es un tiempo que no se recupera más; un momento para sensibilizar, generar visiones y experiencias que quedan. Se logra porque hay equipos trabajando con las familias. En Primaria tienen más niños, igual problemática y solo la maestra para atenderlos.

Es un lugar de calidad. Se ve en la demanda de matrícula, en la alimentación, en la evolución de los niños, en el respeto. Cuando dejan el CAIF, extrañan.

Buena gestión y calidad en el servicio que los niños reciben: alimentación, materiales pedagógicos, infraestructura, cuidado de la estética... Todo contribuye al mejor desarrollo.

Buenas condiciones de trabajo, en el sentido de tranquilidad para encarar nuestra tarea. Contamos con materiales adecuados, tenemos respaldo.

Trabajo en el ámbito comunitario. Para sostenerlo es importante capacitar. Calidez humana hay, pero para el manejo de situaciones complejas se necesita preparación.

Los centros que funcionan bien se convierten en referentes comunitarios. Las familias se sienten parte del centro, sin ser invadidas.

Se generó un espacio en la sociedad para la primera infancia que no existía. De cero a tres años antes no se enseñaba nada. No es solo un tema para los sectores más vulnerables, sino para toda la sociedad.

La participación en la gestión. Respetar y promover la autonomía relativa. Esto es lo que ha generado diversidad, riqueza.

b. Expectativas para la próxima etapa

A continuación se sintetizan los principales elementos relevados en los centros respecto a su visión, expectativas y sugerencias para el futuro.

Dar continuidad a las políticas implementadas desde el CAIF. Son sin duda las que mejores resultados han generado para este sector de población. Si no se van a realizar innovaciones importantes, mantener la institucionalidad vigente.

Mantener la creatividad y la autonomía, hacia adentro de los centros y en la relación con el Plan.

Generar mayor flexibilidad.

Seguir fortaleciendo el acceso de los niños e integrarlos a edades más tempranas, mejorando las estrategias.

Mantener la atención personalizada.

Los centros deberían funcionar en el modelo 1 o 2, no más grandes. Un mayor número de niños por centro dificulta la atención personalizada y también

resulta más difícil conseguir asociaciones civiles que los puedan sostener. [...] Apuntar a la coordinación entre los CAIF en un mismo barrio, y a trabajar en forma complementaria y armónica. Los modelos más grandes no logran la misma cercanía con las familias, que es una de las improntas centrales del Plan.

No perder calidad por apostar a la cantidad. [...] Fortalecer el trabajo interdisciplinario. [...] Aumentar la carga horaria de los técnicos.

Hay necesidad de incorporar otros técnicos; por ejemplo, fonoaudióloga, ya que el área más descendida es el lenguaje. Dar herramientas a las madres. No sería necesario un técnico por centro; podrían hacerse cargo de una zona con varios centros.

Profundizar el trabajo en redes, asegurar que siempre exista una devolución del seguimiento realizado a cada situación, articular mejor el trabajo conjunto.

Continuar desarrollando programas de capacitación.

Seguir brindando capacitación a las educadoras. [...] Fortalecer capacitación a las asociaciones civiles.

Definir estrategias y capacitar para trabajar con niños con situaciones de discapacidad o problemáticas severas.

Viabilizar acciones orientadas al acompañamiento de los equipos. Apoyar el cuidado y autocuidado de los equipos de trabajo.

Contar con buenos supervisores.

Los supervisores constituyen un apoyo fundamental. Adecuar el perfil, tal vez separar roles de control y de orientación y apoyo. [...] Se espera que constituyan una bisagra entre el equipo técnico y el Plan, que respalden su desarrollo y aprendizaje. Que tengan una mirada más profunda sobre los centros, orientada a fortalecer. [...] Trabajar sobre la selección y asignación de tareas a quienes cumplen estos roles.

Brindar un apoyo sistemático, no solo en los casos en que existen problemas; también cuando funcionan bien, para hacer más y mejor las cosas, sin que sea

necesario utilizar mayores recursos. El trabajo en primera infancia es caro. Su impacto se verifica y capitaliza si se trabaja bien y se mira a mediano y largo plazo.

Fortalecer los espacios de participación.

Definir con claridad si se quiere que los agentes sean participantes o implementadores simplemente.

Difundir mejor lo que hace el Plan.

Mucha gente no lo conoce, no valora la educación personalizada y el apoyo a la familia que allí se brinda.

V. Integrando visiones. Los nudos críticos identificados

El cuadro 7 intenta sintetizar los principales elementos que a partir de las visiones anteriores se destacan como aspectos especialmente relevantes, ya sea porque los actores consultados coinciden en valorarlos y en considerar conveniente su continuidad, o porque que se viven como tensiones a manejar, problemas a resolver o desafíos a enfrentar. Se busca así facilitar que el aporte realizado por los actores pueda constituir un insumo especialmente considerado al proyectar alternativas para el futuro del Plan.

Buena parte de los actores entrevistados transmiten que se está viviendo un momento de incertidumbre y poca claridad respecto a cómo se delinearán la próxima etapa. Si bien esta situación suele repetirse cuando se aproximan los momentos de cambio de administración, como hemos visto al considerar la trayectoria histórica, parece importante intentar avanzar, en la medida de lo posible, en la consideración de alternativas y escenarios que ayuden a minimizar el impacto de estas interfaces.

CUADRO 7. Síntesis de percepciones, nudos críticos y propuestas

FACTORES RELEVANTES	ASPECTOS VALORADOS	TENSIONES Y DIFICULTADES	PROPUESTAS
Diseño original del Plan	Población destinataria. Integralidad del abordaje. Ejes estratégicos y programáticos.	Estructura central no pensada para el nivel de crecimiento alcanzado.	Redefinir la visión de mediano y largo plazo. Relectura de los lineamientos estratégicos y ejes programáticos del Plan en la situación presente.
Población alcanzada/ Focalización	Crecimiento muy significativo. Población alcanzada forma parte de la población objetivo. Ha posibilitado cierto grado de diversidad que favorece la integración social.	Dificultades para llegar a las familias más pobres. Dificultades para sostener la asistencia regular de las familias más vulnerables Demanda insatisfecha planteada desde las comunidades: niños en lista de espera, solicitud de ampliación de horarios, falta de servicios para niños menores de un año.	Avanzar hacia la universalización del servicio priorizando a quienes más lo necesitan. Establecer metas y condiciones para hacerlas viables. Proyectar incremento de cobertura, recursos necesarios y planificar el crecimiento. Adecuar progresivamente los servicios a las necesidades de la población, en el marco de un sistema nacional de políticas dirigidas a la primera infancia.

FACTORES RELEVANTES	ASPECTOS VALORADOS	TENSIONES Y DIFICULTADES	PROPUESTAS
Inserción institucional	A partir de la inserción en el INAME, consolidación, mayor estabilidad, presencia en todo el país.	<p>Tensiones no resueltas en la integración con el resto de la estructura institucional.</p> <p>Percepción social no asocia centros con INAU.</p> <p>Algunos reclaman más autonomía; otros, mayor inserción, en el proceso de transformación institucional.</p> <p>Dificultades para asegurar la interinstitucionalidad en el nivel al que se aspira.</p> <p>¿Adecuación de estructura actual y recursos para el crecimiento proyectado?</p>	<p>Adecuar la inserción y la estructura institucional a los requerimientos de la nueva etapa.</p> <p>Para algunos esto debe hacerse dentro del mismo marco institucional actual.</p> <p>Otros entienden que podrían considerarse también otras alternativas.</p>
Papel de las osc	<p>Pilar para la permanencia y el desarrollo del Plan.</p> <p>Factor clave para mantener la diversidad y el dinamismo.</p> <p>Favorece el arraigo en la comunidad y el compromiso con el Plan.</p>	<p>Heterogeneidad de osc (fortaleza y debilidad).</p> <p>Requerimientos de capacitación.</p> <p>No disponibilidad de osc en localizaciones prioritarias.</p> <p>Limitaciones para el crecimiento de algunas modalidades de osc.</p> <p>Procesos de recambio de liderazgos en las asociaciones civiles.</p>	<p>Diversificar el tipo de asociaciones civiles y las modalidades de acuerdo con el Plan.</p> <p>Ofrecer capacitación para dirigentes de asociaciones civiles a través de modalidades adecuadas.</p>
Relación Estado-sociedad civil	<p>Potencial para la gobernanza y la construcción de ciudadanía.</p> <p>Sumatoria de recursos y posibilidades en beneficio de la población.</p> <p>Favorece la atención personalizada.</p> <p>A pesar de dificultades y tensiones, funciona desde hace 25 años.</p>	<p>Diversas visiones sobre cómo debe encararse esta relación.</p> <p>Tensiones no resueltas: valoración del aporte de las osc; flexibilidad/rigidez; factores de motivación y de desmotivación.</p> <p>Algunos consideran que los centros deberían tener mayor autonomía.</p> <p>Otros entienden que se deberían realizar controles más efectivos, no limitados solamente al número de niños que asisten y el porcentaje de gasto por rubro; mirar también los resultados y procesos generados.</p>	<p>Definir con mayor claridad y acordar las bases de esta alianza, actualizándola.</p> <p>Lograr la adecuación de modelos de gestión para que aseguren calidad y control de uso de recursos, sin desmedro de la personalización de los servicios y la innovación.</p> <p>Mejorar canales de comunicación entre osc y conducción del Plan y de los organismos que lo integran.</p> <p>Fortalecer la comunicación hacia la sociedad sobre la labor del Plan y sus formas de funcionamiento.</p>

FACTORES RELEVANTES	ASPECTOS VALORADOS	TENSIONES Y DIFICULTADES	PROPUESTAS
Equipo multidisciplinario	<p>Visualizado como la base para asegurar integralidad efectiva de la intervención.</p> <p>Avances logrados a nivel de los centros en el desarrollo de una mirada a partir de situaciones y problemas, antes que desde las disciplinas.</p> <p>Motivación y compromiso en muchos casos ayuda a superar obstáculos.</p>	<p>Dificultades para reclutar algunos técnicos.</p> <p>Rotación.</p> <p>Baja carga horaria en algunos casos.</p> <p>Persisten dificultades para lograr sostener el trabajo en equipo y acumular a partir del conocimiento que este genera.</p>	<p>Mejorar condiciones para el reclutamiento y la permanencia de los técnicos.</p> <p>Sostener espacios para el intercambio, la planificación y la evaluación de los equipos.</p>
Calidad de las prestaciones/ Adecuación a diversas situaciones y requerimientos de la población	<p>Foco en el desarrollo integral de los niños.</p> <p>Ajustes introducidos en las propuestas de trabajo en muy diversos niveles, buscando mantener y mejorar la calidad.</p> <p>Modelos de estructura y de gestión también para asegurar prestaciones con niveles de calidad establecidos.</p> <p>Aporte de las evaluaciones para identificar oportunidades de mejora.</p> <p>Innovación en modalidades, en programas.</p>	<p>Innovaciones no siempre resultaron exitosas. En general, hubo capacidad de modificar y corregir.</p> <p>Desde la visión sobre todo de las osc, las estructuras definidas y los modelos de gestión facilitan el trabajo, pero también generan rigideces que atentan contra mejoras que sería posible introducir para responder más adecuadamente a las necesidades específicas.</p>	<p>No disminuir la calidad en aras de la ampliación de cobertura.</p> <p>Fortalecer el componente educativo, no escolarizante.</p> <p>Flexibilizar modelos para no perder creatividad, capacidad de innovar.</p> <p>Generar compromisos en función de resultados.</p>
Acercamiento a las familias	<p>La familia ocupa en los CAIF un lugar diferente a la que tiene en general en los centros educativos. Es parte activa, si bien esto no se logra por igual en todos los centros.</p> <p>Integración desde etapas tempranas a través del Programa de Estimulación Oportuna.</p> <p>En algunas zonas, buena articulación con los centros de salud.</p>	<p>Núcleos de familias a los que sigue siendo difícil llegar.</p> <p>Necesidad de adoptar nuevas formas para combinar el trabajo en el centro, en el hogar, en la comunidad.</p> <p>Esto está previsto pero no siempre resulta viable con la disponibilidad de personal existente.</p>	<p>Tender a un número de niños por centro que asegure mantener educación personalizada (preferentemente modelos 1 y 2).</p> <p>Viabilizar la combinación de atención en diversos escenarios para facilitar el acceso y la permanencia de los niños en los servicios.</p>

FACTORES RELEVANTES	ASPECTOS VALORADOS	TENSIONES Y DIFICULTADES	PROPUESTAS
Inserción comunitaria	<p>Alta valoración de los CAIF por parte de la comunidad en que se inserta, en la mayor parte de los casos.</p> <p>Participación de los CAIF en redes de articulación territorial.</p>	<p>Diversos niveles de involucramiento y apoyo. Incidencia del tipo y la trayectoria de las osc que gestionan los centros en el mayor o menor grado de involucramiento de la comunidad.</p> <p>Superposición de redes territoriales. No siempre se aprovechan en forma eficiente los recursos existentes.</p> <p>Dificultades para dar respuestas efectivas y continuidad al trabajo con las familias.</p>	<p>Mobilizar recursos comunitarios para atender a nuevas problemáticas complejas que afectan a las familias de la zona.</p> <p>Fortalecer el rol articulador de los CAIF.</p> <p>Optimizar el uso de los recursos existentes en el territorio para brindar respuestas efectivas.</p> <p>Fortalecer los ámbitos de articulación que funcionan y evitar superposición de estructuras y recursos.</p>
Recursos humanos: disponibilidad, retención y formación	<p>Avances en criterios de selección, definición de funciones. Algunas mejoras en las retribuciones en el último período.</p> <p>Oportunidades de capacitación más intensas en algunos períodos y menos en otros.</p> <p>Capacitación sistemática para los educadores en varias etapas del Plan.</p>	<p>Dificultades de captación en algunas disciplinas.</p> <p>Niveles de retribución menores que en otros programas del mismo Estado. Se capacitan las personas y se van.</p> <p>Se sigue necesitando mayor capacitación para educadores.</p> <p>Han disminuido las oportunidades de formación para las asociaciones civiles.</p>	<p>Revisar la carga horaria y los niveles de retribución en función de servicios tipo y calidad de los servicios esperados, en los <i>modelos</i> en que resulte necesario.</p> <p>Abrir nuevas alternativas de formación de recursos humanos con formación específica para la atención de la primera infancia (proceso iniciado en el ámbito del CCEPI).</p> <p>Fortalecer la capacitación brindada al personal de los centros y a los integrantes de las asociaciones civiles.</p>

FACTORES RELEVANTES	ASPECTOS VALORADOS	TENSIONES Y DIFICULTADES	PROPUESTAS
<p>Sistema de monitoreo, supervisión y evaluación</p>	<p>La supervisión es en general percibida como una función necesaria, como una fortaleza del Plan. Hay diversas visiones respecto a la adecuación de los perfiles y estilos a las necesidades.</p> <p>Las evaluaciones externas que periódicamente se han realizado permitieron contar con información valiosa para orientar acciones en las etapas siguientes.</p>	<p>Heterogeneidad en modalidades de ejercicio del rol de supervisión y en los perfiles de quienes lo ocupan.</p> <p>Algunos miembros de osc y de equipos de los centros entienden que los cambios frecuentes requieren procesos de adaptación que suelen ser costosos.</p> <p>Tensión entre un saludable y necesario control y la aplicación de normativas que rigidizan y burocratizan el funcionamiento.</p> <p>Puede terminar atentando contra la adecuación de los servicios.</p> <p>No existe un sistema de información sistemático y articulado que posibilite a la conducción del Plan contar con indicadores y series de datos confiables sobre las diversas dimensiones del funcionamiento y los resultados alcanzados.</p>	<p>Mejorar el diseño de los sistemas de supervisión y monitoreo, y la adecuación de los procesos de selección y formación del personal destinado a cumplir estas funciones.</p> <p>Avanzar hacia una función orientadora, capacitadora, contenedora, a cargo de los supervisores, sin perjuicio de la realización de los debidos controles.</p> <p>Generar un sistema de información sobre procesos y resultados logrados en los centros y por el Plan en su conjunto.</p> <p>Incorporar dimensiones que permitan visualizar la diversidad del trabajo que se realiza.</p>
<p>Articulación interinstitucional</p>	<p>Algunos organismos han sostenido su compromiso con el Plan a lo largo de toda su trayectoria; en general, con diversos grados de involucramiento, según los casos, los períodos y los interlocutores a cargo.</p>	<p>La centralidad del INAU en la conducción del Plan en las últimas etapas y el surgimiento de nuevos organismos y programas relacionados con la primera infancia ha generado un escenario diferente para lograr la interinstitucionalidad.</p> <p>Varios perciben que se ha debilitado.</p> <p>El funcionamiento del Comité Nacional y sobre todo de los comités departamentales no cubre las expectativas de muchos de los entrevistados en el momento actual.</p>	<p>Redefinir y acordar los ámbitos de articulación que resultarán apropiados para la próxima etapa.</p> <p>En ese marco ubicar y fortalecer el Comité Nacional y los comités departamentales del Plan.</p>

VI. El futuro del Plan. Algunas consideraciones y propuestas

Para la elaboración de este último capítulo tomamos en cuenta la información recopilada y el análisis realizado en los ítems anteriores, elementos planteados en los paneles que tuvieron lugar en la celebración de los 25 años del Plan, en setiembre del 2013, y aportes de las entrevistas efectuadas en la etapa final de este trabajo a miembros del Directorio del INAU.

1. Un nuevo contexto y una nueva etapa

En los últimos 25 años continuaron profundizándose tendencias de cambio presentes desde décadas atrás, que incidieron en el replanteo de las políticas relacionadas con la primera infancia. Nos referimos, entre otras, a las transformaciones en las familias, en su integración, estabilidad y funciones, a la creciente incorporación de la mujer al sistema educativo y al mercado laboral, al incremento de las mujeres jefas de hogar, a la disminución de la tasa de natalidad —levemente por debajo de la tasa de reemplazo generacional desde el 2004, si bien estabilizada—.

La especial incidencia de la pobreza entre los niños, factor clave en el surgimiento del Plan, continúa siendo una realidad, aunque en el marco de una situación muy distinta. Los niveles de pobreza han descendido sostenidamente desde el 2006. Los últimos estudios (INE, 2014) indican que en el 2013 el porcentaje de hogares en situación de pobreza representaba un 7,8 % del total, y las personas pobres constituían un 11,5 % de la población. Esto significa una disminución de 30,5 y 34,7 puntos porcentuales respectivamente desde 1986.

A esa fecha, más del 60 % de los niños menores de seis años eran pobres. Hoy día, aun en el marco de la muy significativa mejora registrada, el 22,6 % de los niños menores de seis años son pobres. Esto indica que, a pesar de los avances, no hemos podido superar la inequidad generacional, que nos vuelve a plantear un desafío sin duda impostergable.

Los estudios científicos en estas décadas han demostrado en forma irrefutable la decisiva importancia no solo de los factores genéticos sino también de la estimulación, el contexto y el ambiente seguro en el desarrollo de los niños, y que las condiciones vividas en esta etapa tienen consecuencias para el resto de la vida.

Sabemos también que hay un sector de hogares —similar en proporción al de los que se encuentran en situación de pobreza— muy cerca del

límite y, por tanto, vulnerables a volver a ser pobres si se ven enfrentados a riesgos o situaciones desfavorables.

La concentración de los nacimientos en los hogares más vulnerables y el deseo entre sectores medios de tener un mayor número de hijos condicionado por las dificultades para hacerse cargo de su crianza —conocido como el fenómeno de la *doble insatisfacción*— reafirman la importancia de que la sociedad uruguaya encuentre caminos para brindar apoyo para la atención y el cuidado de los hijos durante las primeras etapas de la vida.

En el marco de un proceso de crecimiento económico y mejora de los indicadores sociales, el país está apostando a modificar su matriz de política social. Se enfrenta a transformar un conjunto de políticas sociales universalistas para que generen mayor equidad y a integrar en ellas a las políticas focalizadas, de modo de apostar a la integración social y no solo a la inclusión. No se trata de tener dos tipos de políticas, unas para los pobres y otras para el resto de la población, sino de articularlas de forma tal que viabilicen una trayectoria sostenida de desarrollo de capacidades y recursos desde el punto de partida en que cada uno se encuentre, de modo de asegurar el acceso a los derechos esenciales para todos.

Con relación a las políticas dirigidas a la infancia, se concretó en el 2008 —como fruto de un proceso iniciado en 2005 apostando a generar las bases de un amplio acuerdo— la explicitación de una Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Este resultado alentó las expectativas de contar con un sustento para encarar acciones planificadas y articuladas tendientes a responder a la situación de inequidad con nuestras nuevas generaciones. Sin duda constituyó un paso significativo hacia esa meta, pero se requiere dar continuidad a acciones sistemáticas y concertadas para generar mayores avances.

2. Un amplio acuerdo para revertir las carencias en el inicio de la vida

Las carencias de las familias para apoyar el desarrollo de los niños desde su gestación y en sus primeros años de vida no se resuelven actuando de modo sectorial, ya que responden a un conjunto de factores que operan interactuando entre sí, como ha sido ampliamente estudiado.

Por tanto, una intervención efectiva implica articular acciones de diversa naturaleza. Así se asumió al elaborar los planes para implementar los acuerdos definidos en la ENIA para el período 2010-2015, integrando

acciones en el campo de la salud, la nutrición, el cuidado, la socialización, la educación, la recreación, la orientación y apoyo a las familias para la inserción laboral, el acceso a vivienda, la atención a situaciones de especial vulnerabilidad, etcétera.

En los últimos años se han implementado programas de transferencia de recursos, programas tendientes a una atención focalizada a las madres, familias y niños con mayor vulnerabilidad. Se aprobó una ley que extendió la duración de las licencias parentales para atender a los recién nacidos. Se generaron estudios y propuestas tendientes a viabilizar la definición de un Sistema Nacional de Cuidados que contemple, entre otros sectores de población vulnerable, a la primera infancia. En ese marco se han manejado diversas alternativas de apoyo a las familias que se entiende deberían combinarse, tales como atención a domicilio por personal capacitado, expansión de los centros de atención a la primera infancia, licencias parentales, etcétera.

Parece existir consenso en la relevancia de revertir las carencias en las primeras etapas de la vida para hacer posibles mejores resultados en el recorrido educativo, así como en la conveniencia de invertir recursos en esa etapa, a fin de disminuir los costos de atender los problemas cuando ya están consolidados y es más difícil y oneroso resolverlos o al menos atenuarlos.

No se ha definido con claridad, sin embargo, cuál es la estructura institucional adecuada para orientar estas políticas, asegurar su implementación y articulación intersectorial y el camino para comprometer los recursos que las hagan viables. Definir esta estructura y dotarla de las condiciones necesarias para operar en forma efectiva constituye un paso necesario aún no adecuadamente resuelto.

Para proyectar metas, se cuenta con estudios ya realizados a partir de los cuales podrían actualizarse estimaciones respecto a población a alcanzar, tipo de prestaciones, costos, en función de diversas alternativas y estrategias de respuesta.

Un aspecto especialmente destacado por varios de los entrevistados en el marco de este estudio es la relevancia de articular con las políticas educativas, de modo de construir trayectorias de socialización y educación con una perspectiva integral.

Para dar sostenibilidad a este proceso es clave retomar el camino de construcción de un amplio consenso político y social y fortalecer las condiciones para que este se plasme en políticas y acciones concretas.

3. El Plan CAIF en el marco de políticas nacionales de primera infancia

Los elementos recogidos en este estudio evidencian que existe un importante nivel de acuerdo respecto a que el Plan CAIF es una política hoy institucionalizada que ha superado ampliamente el carácter experimental con que surgió, y forma indiscutiblemente parte del sistema de prestaciones a la primera infancia. Desde muy diversas tiendas se percibe como una de las experiencias más innovadoras en el campo de las políticas sociales orientadas a este sector, que ha evidenciado capacidad de evolucionar, de autoevaluarse, de incorporar mejoras, de integrar esfuerzos de diversos actores y sectores.

Hacia el futuro se trata entonces de capitalizar, mejorar y potenciar lo logrado, en el marco de los desafíos que plantea avanzar hacia la universalización en la perspectiva de una nueva matriz de protección social.

En los próximos años se pondrá a prueba la capacidad de posibilitar que el Plan llegue a la madurez, superando algunas barreras y fortaleciendo sus aportes más relevantes. Aun cuando puedan variar los escenarios, seguirá constituyendo un efector central, junto con otros, públicos y privados. La cuestión es: ¿cómo continuar amalgamando esfuerzos del Estado y la sociedad civil, las acciones en el campo de la salud, la nutrición, la educación —con la impronta específica que la acción educativa debe tener en esta etapa de la vida—, el fortalecimiento del papel de las familias, la participación de la comunidad y al mismo tiempo ampliar su efectividad en estos diversos frentes en los que hay que impactar si se pretende una intervención integral?

Dar continuidad y profundizar este enfoque que ha demostrado su potencial implica sostener una gestión local encuadrada en una estructura nacional, establecer criterios de evaluación —claros y comunes— y actuar para eliminar o al menos atenuar las debilidades y carencias identificadas en la implementación realizada hasta la fecha.

Los diversos actores consultados confluyen en sostener que existe una fuerte demanda de ampliación del número de centros y de la población atendida, de extensión de horarios, de incorporar en mayor medida posibilidades de atención a niños menores de un año, combinando modalidades. También respecto a la importancia de trabajar para incidir en la superación de las barreras que impiden el acceso a las prestaciones dirigidas a la primera infancia, ya sea por extrema vulnerabilidad económica

y social —que plantea la necesidad de salir al encuentro y no esperar un acercamiento espontáneo— o de tipo cultural. Estas últimas, presentes en diversos sectores sociales, se vinculan a la prevalencia de creencias que llevan a no valorar la incidencia de los procesos educativos en la etapa inicial, y a considerar que alcanza con brindar a los niños pequeños cuidado, sustento y en todo caso espacios de socialización.

¿Cuál es la ingeniería institucional más adecuada para encarar la nueva etapa?

¿El modelo actual del Plan es viable a otra escala?

Estas interrogantes están planteadas de una u otra forma en todos los actores involucrados en el Plan. Las respuestas no son uniformes, algunos transmiten apertura a considerar posibilidades y escenarios variados, otros tienen opiniones definidas sobre el camino a seguir, no siempre coincidentes. Esquematisando y a riesgo de simplificar en exceso, resumimos a continuación las principales visiones relevadas.

Un punto de vista parte de considerar que la estructura actual del Plan no ha logrado superar totalmente la precariedad con la que nació, y que debería repensarse para encarar una etapa de expansión, asumiendo que ha dejado de ser un experimento y es y será un componente central de las políticas de primera infancia. Se percibe además que en el Uruguay se ha ido avanzando en diversas áreas de las políticas públicas (economía, salud) hacia la creación de organismos descentralizados o personas de derecho público no estatal para asumir la ejecución de las políticas más relevantes. Desde esta perspectiva, la priorización de la primera infancia como destinataria de políticas públicas en el país se vería fortalecida por la constitución de un organismo de esta naturaleza como responsable de la implementación, manteniendo ámbitos de definición, rectoría y evaluación de las políticas de carácter intersectorial.

Otra visión se basa en la reafirmación de las funciones del INAU como rector de las políticas de infancia y adolescencia, y en esa medida entiende que el Plan CAIF debe continuar inserto en su estructura, tal como lo está ahora o de forma muy similar. Considera que el INAU está transitando un proceso de cambio de identidad que aún no es suficientemente visualizado por otros organismos ni por la sociedad en su conjunto. Este proceso va en la línea de dejar de ser un organismo vinculado al desamparo, a los pobres, a las personas en extrema vulnerabilidad, a los que están al margen de las normas, para fortalecer su papel como ámbito de propuesta de políticas, de orientación, de defensa y promoción de los ni-

ños y los adolescentes. Maneja como premisa que la primera infancia es y será en mayor medida el foco central para el Instituto. No se percibe incompatibilidad entre roles de rectoría y de implementación de políticas —aspecto que sí aparece como un obstáculo en la visión anteriormente reseñada—, ya que se entiende viable generar oposición de intereses entre sectores de una misma institución y, más aún, que la separación debilitaría y generaría desacumulación en lugar de fortalezas.

Existen matices en este sentido, por cuanto hay quienes, compartiendo esta visión, verían posible y conveniente buscar alternativas que brindaran mayor autonomía de funcionamiento al Plan dentro de la estructura del INAU. Se considera que el proceso recorrido para la creación del SIRPA ha generado muchos aprendizajes que podrían contribuir a facilitar la construcción de una alternativa similar para la primera infancia en menor tiempo.

Por su parte, algunos miembros de asociaciones civiles llegan a conclusiones similares por razonamientos distintos, podríamos decir que más pragmáticos. Principalmente quienes expresan esta posición destacan que, si bien muchos aspectos deben mejorar, hay un camino recorrido, no hay organismos públicos que tengan mayor experiencia que el INAU en trabajar en forma conjunta con la sociedad civil y hoy no se visualizan otros ámbitos que ofrezcan mejores condiciones para que pueda darse continuidad e impulsar nuevos desarrollos en la trayectoria del Plan.

4. Desafíos para viabilizar el cumplimiento de las metas en una nueva etapa

Sea cual sea la institucionalidad que se defina para encarar la próxima fase, deberá abordar una serie de desafíos que quedan planteados a partir del análisis de las fortalezas y debilidades identificadas en el camino recorrido. Reseñamos a continuación los más relevantes.

4.1. Estructura que clarifique roles y genere condiciones para la efectividad, tanto en el ámbito de la definición y evaluación de políticas como en el de su implementación

En el marco que en definitiva se adopte es esencial que estos dos niveles estén claramente asignados, que quienes estén a cargo puedan destinar la

energía y la dedicación que ambas funciones merecen sin que una limite el desempeño de la otra, y que exista efectivamente cierta oposición de intereses que posibilite un correcto funcionamiento.

Quienes sostienen la conveniencia de que ambas funciones se mantengan en el INAU consideran que se dio un primer paso al crear el cargo de Coordinación General de las Políticas de Primera Infancia y sus Familias en la órbita del INAU, que sustituyó a la Secretaría Ejecutiva. (Son varios los entrevistados que mencionaron, sin embargo, que se han generado algunas ambigüedades con respecto a las funciones de gestión del Plan con respecto a la etapa en que estaba a cargo de la Secretaría Ejecutiva.) Entienden que se está dando un nuevo e importante paso con la reestructura recientemente aprobada para la institución, que subdivide la Dirección General dependiente del Directorio en una Dirección General Administrativa y una Dirección General Técnica, y a su vez esta última en una Dirección Nacional Programática y una Dirección Nacional de Gestión, las cuales tendrán a su cargo los núcleos sustantivos (por edades y por tipo de temática) que tiene bajo su responsabilidad la institución. En el marco de esta reestructura se ha propuesto además la creación de un Observatorio de Infancia y Adolescencia, instrumento que algunos destacaron como clave para fortalecer el rol de rectoría.

En cualquier escenario, entonces, lo central parece ser superar las ambigüedades, incertidumbres y tensiones que subsisten en la inserción institucional del Plan, y generar las condiciones políticas y operativas para hacer posible un funcionamiento eficaz y eficiente.

Ante un desafío de expansión que compatibilice aumento de cobertura y mejora de la calidad, se necesitará un equipo de conducción con liderazgo claro, con capacidad para planificar, escuchar, orientar, motivar y conjugar esfuerzos de diversos sectores. Esto va de la mano con la capacidad de decisión y con la disponibilidad de recursos técnicos y económicos acordes, más allá de que sea acompañado o no por la asignación de una mayor autonomía institucional en la estructura organizacional.

Una mayor —o más precisa— institucionalización no debería ir en desmedro de la capacidad de innovación, de adecuar las respuestas a las necesidades de los destinatarios, que ha sido una característica destacada como especialmente valiosa en la trayectoria del Plan.

En toda implementación de política pública resulta necesario articular la lógica política, la lógica técnica y la lógica burocrática. Los resultados dependerán en buena medida del grado en que se alcancen los

equilibrios o predominios adecuados a las diversas circunstancias y entre las diversas dimensiones involucradas en la concreción de las estrategias definidas, privilegiando ante todo las oportunidades brindadas y los impactos logrados en la población destinataria.

4.2. Estado y sociedad civil. Actualizar las bases de la alianza

Veinticinco años después, las bases de la alianza que dio sustento al Plan CAIF deberían ser actualizadas buscando revitalizar una modalidad que presenta por un lado ciertos síntomas de desgaste y agotamiento, pero por otro sigue constituyendo uno de los pilares de su fortaleza, originalidad y potencial.

Como se ha mencionado, la alianza con la sociedad civil ha incidido en el arraigo local, la capacidad de diversificación de respuestas acordes a las necesidades de los destinatarios, el aprovechamiento de recursos locales y de un importante caudal de trabajo voluntario, el mantenimiento de la continuidad en períodos de impasse en la designación de autoridades del Plan, redefinición de lineamientos programáticos e inclusive de retrasos en la transferencia de recursos.

Al mismo tiempo se constatan las dificultades crecientes para identificar osc capaces de hacerse cargo de la gestión de nuevos centros, el debilitamiento de algunas asociaciones y el retiro de otras, dificultades para la renovación generacional, debilitamiento del tejido asociativo y de la disposición para el trabajo voluntario.

Los cuestionamientos y tensiones respecto a la forma de relación también afectan las perspectivas de complementación. Desde las osc se percibe que su rol no siempre es adecuadamente valorado y que se va limitando al de meros ejecutores, y desde el Estado se marcan limitaciones en la capacidad de respuesta o en el manejo apropiado de la gestión.

Una nueva alianza requiere reelaborar una visión sobre la necesidad de complementación entre la acción del Estado y la sociedad organizada que permita fortalecer la construcción de ciudadanía y gobernanza como bases de un Estado eficiente y democrático; establecer acuerdos sobre mecanismos de participación en las decisiones y sobre mecanismos de control que aseguren transparencia y confiabilidad. Sin duda, para lograr nuevos avances se requieren transformaciones en ambas partes, el Estado y las osc.

La realidad de hoy plantea la conveniencia de diversificar las modalidades de OSC con las cuales generar convenios, incorporando —como ya se ha comenzado a hacer— a cooperativas, empresas, sindicatos y otros tipos de OSC, sumándolas a las de las asociaciones de vecinos, ONG, fundaciones o iglesias, que han predominado hasta la fecha. También se han realizado experiencias de acuerdos con intendencias para incorporar al Plan servicios municipales y de convenios con organizaciones relacionadas con la Policía o el Ejército.

Algunos estudios recientemente realizados sobre el voluntariado en el Uruguay (Pereira, Bettoni y Licandro, 2012) identifican nuevos espacios para el trabajo voluntario, como el desarrollado por los empleados y obreros de empresas en el marco de programas de responsabilidad social corporativa, por técnicos y estudiantes como los agrupados en redes de apoyo al Plan Ceibal, grupos de jubilados que vuelcan su formación y experiencia en apoyo a programas sociales, etcétera. La consideración de las múltiples experiencias analizadas en ese libro deja planteada la interrogante sobre su valor para todas las partes involucradas, como forjadoras de puentes en una sociedad fracturada, afectada por niveles de fragmentación no conocidos décadas atrás.

Tal vez puedan imaginarse alternativas de generación de sinergias y complementaciones: diversificación de convenios; apoyo de voluntarios a comisiones existentes, en aspectos concretos para facilitar su trabajo; posibles *padrinazgos*.

Las OSC con mayor trayectoria, experiencia y capacidad demostrada dentro del Plan podrían cumplir roles de tutoría y apoyo a nuevas asociaciones que se conformen para asumir la gestión de centros en localizaciones donde existe la necesidad del servicio pero el tejido social es débil. Podrían estructurarse estas tutorías como parte del plan de desarrollo de recursos humanos y constituir adicionalmente una forma de reconocimiento al compromiso y al conocimiento acumulado por muchas personas al cabo de largos años de servicio al Plan.

Un mayor grado de flexibilidad en la aplicación de los modelos de gestión podría favorecer una mayor motivación para el desempeño de sus funciones entre quienes asumen las responsabilidades de gestionar los centros, y una evaluación basada en resultados generar mayores estímulos para idear alternativas de mejora. Por tanto, compatibilizar mecanismos que posibiliten controles adecuados y criterios para asegurar la calidad con un mayor margen para la adopción de decisiones constituye un importante desafío.

Los modelos de gestión, instrumento sin duda valioso para apoyar una gestión eficiente de los centros, podrían operar como guía y ser manejados como base a partir de la cual generar acuerdos complementarios para hacer posible la prestación de servicios adicionales o con ajustes en función de las necesidades de la población específica.

También las dedicaciones, retribuciones y roles necesarios podrían definirse con algún margen de flexibilidad (+ -) para posibilitar la adopción de decisiones que permitan mejorar la prestación de los servicios al optimizar la relación entre los recursos disponibles y los requerimientos a satisfacer.

4.3. Revitalizar la interinstitucionalidad

El modelo de inserción institucional por el que se opte para la próxima etapa tendrá incidencia en las formas y los niveles en que se podrá concretar la interinstitucionalidad, definida como un componente clave para el cumplimiento de los objetivos del Plan desde sus inicios.

Existe una visión bastante generalizada respecto a que en los últimos tiempos el nivel y los ámbitos de articulación entre los organismos que integran el Plan más bien se han ido debilitando. Posiblemente la falta de claridad en las políticas, derivada en buena medida de la superposición de ámbitos de definición de políticas y de coordinación interinstitucional, ha contribuido a este debilitamiento.

Al definir lo que mencionábamos como *ingeniería institucional* para la próxima fase, debería asegurarse la interinstitucionalidad en el ámbito de definición, seguimiento y evaluación de las políticas de primera infancia.

Con este sustento, el Plan debería mantener el Comité Nacional para traducir esas políticas en objetivos y metas específicas a lograr a través del Plan, y definir lineamientos tendientes a articular las acciones de los diversos organismos para alcanzarlas.

Los comités departamentales han funcionado en forma muy dispar según los departamentos, pero, salvo excepciones, han mostrado poco dinamismo en los últimos tiempos. Constituyen sin embargo una pieza clave para que la articulación de acciones se concrete efectivamente en el territorio, para aportar información al Comité Nacional, para generar apoyo mutuo entre los centros, para apoyar su expansión y su cobertura en cada departamento en las mejores condiciones y en las zonas en que resulte prioritario hacerlo.

4.4. Optimización de recursos comunitarios a escala local

Por sus fines, su inserción en el territorio, la participación de la sociedad civil, el tipo de programas que desarrolla y el conjunto de organismos que forman parte constitutiva (con mayor o menor nivel de involucramiento), el Plan CAIF es uno de los programas mejor posicionados para contribuir a la sinergia entre los diversos recursos existentes en el ámbito local.

Si bien se trata de una dimensión y una línea de trabajo que está presente en todos los centros y ha habido realizaciones en este sentido, especialmente en algunos casos o zonas, en general se considera que hay mucho por hacer en este campo y que no siempre ha sido posible destinar tiempo y recursos a fortalecer acciones al respecto.

También en el nivel local la proliferación de redes, mesas y ámbitos de coordinación ha tenido un efecto en alguna medida positivo, pero cuando se generan superposiciones evidentes y sobrecarga de demandas de participación con relación a las posibilidades se transforma en un factor de desgaste y resta efectividad.

En este sentido, el desafío está planteado no solo a los centros CAIF, sino al conjunto de las políticas y programas sociales con inserción territorial, para lograr simplificación, racionalización y optimización de los recursos utilizados.

Algunos ejemplos, mencionados en el marco de este estudio, de sinergias logradas entre centros CAIF y escuelas (compartiendo infraestructura y recursos técnicos), entre CAIF, clubes de niños, centros juveniles y escuelas (viabilizando atención en horarios extendidos y complementarios), llevan a pensar que existe un amplio campo para pensar en el incremento de sinergias si se logran superar las barreras de organismos y programas y se analiza la situación poniendo el foco en las necesidades de los niños y las familias destinatarias.

4.5. Capacitación y desarrollo de los recursos humanos

La expansión del Plan en los niveles requeridos para cubrir a la población objetivo y avanzar hacia la universalización, como fue planteado, no solo requiere de recursos económicos, sino que es impensable sin la formación de recursos humanos con las competencias necesarias en todos los niveles.

La necesidad de formación de educadores para el nivel inicial ha sido identificada desde hace varios años. Se han implementado diversas propuestas que viabilizaron mejoras progresivas en los resultados, y el proceso está actualmente culminando con la creación de una carrera de nivel terciario para la formación de maestros para la educación inicial.⁴³ Esto generará recursos con las competencias necesarias a mediano plazo, pero mientras tanto los programas en curso deberán seguir operando.

Las proyecciones de crecimiento y los ritmos que se establezcan tendrán que tomar en cuenta las expectativas de reclutamiento y de desarrollo de capacidades del personal necesario para un adecuado funcionamiento de los nuevos centros.

También deben preverse recursos para realizar instancias formativas y de intercambio para todos los profesionales que trabajan en el Plan, de modo de asegurar su adecuada inducción para la tarea específica en una primera etapa y luego el perfeccionamiento progresivo para intervenir en realidades complejas y alcanzar mejores resultados.

La importancia de la formación de otros miembros del personal, como cocineras y auxiliares de servicio, por su contacto directo con los niños y su incidencia en los procesos de generación de hábitos y de socialización, ha quedado demostrada, por lo que también deberían incluirse actividades formativas destinadas a ellas en los programas de capacitación.

Por último, pero no por eso menos importante, la capacitación de los miembros de las OSC que gestionan los centros es un requerimiento clave para hacer viable el adecuado funcionamiento del Plan, como fue planteado por los entrevistados, como se desprende de los procesos vividos y de las evaluaciones realizadas en las diversas etapas del Plan.

La innovación en los formatos y modalidades para el desarrollo de esta capacitación continua constituye otro desafío especialmente importante. No se trata necesariamente de reeditar experiencias que fueron exitosas en otros momentos y aún se recuerdan como valiosas. La escala se ha ido ampliando y se ampliará aún más, la diversidad de características y niveles de formación probablemente también; por tanto, los programas formativos deberán adecuarse a esta nueva realidad.

El financiamiento de estas actividades tampoco está claramente resuelto. Su mayor o menor desarrollo ha estado ligado en el pasado a la

43. Actualmente, quienes cursan los dos primeros años reciben el título de Asistente Técnico en Primera Infancia. Completada la formación se otorgará el título de Maestro en Educación Inicial.

disponibilidad de recursos adicionales para cubrir sus costos. Las proyecciones para la próxima etapa deberían contemplar qué alternativas pueden resultar a la vez efectivas, tener costos razonables y establecer cómo se financiarán. Pensar en regionalizar estas propuestas podría ser un camino acertado, como lo mencionaron varios de los entrevistados.

4.6. El sistema de información, seguimiento y evaluación

Por último, será necesario rever y mejorar el sistema de información, seguimiento y evaluación con que cuenta el Plan.

Parece conveniente encarar un esfuerzo por sistematizar y dar mayor coherencia a las fuentes de información, a fin de generar bases de datos más confiables y que sean manejadas por todos los involucrados para permitir que utilicen información común.

Las evaluaciones periódicas han cumplido una importante función, como se ha planteado, pero resulta necesario avanzar hacia un seguimiento sistemático de la población, desde el nacimiento hasta el egreso del sistema educativo. Esto permitiría realizar evaluaciones de impacto, cosa que no ha sido posible hasta la fecha más que a través de metodologías aproximativas.

Debería avanzarse hacia el registro de datos sobre los niños que ingresen en diversos centros de atención sanitaria y educativa, a lo largo de su infancia y adolescencia, en sistemas informáticos que puedan interconectarse. Esta posibilidad que parecía utópica décadas atrás hoy no parece tan lejana. En las escuelas se están ingresando datos sobre asistencia y rendimiento educativo de los alumnos; en los CAIF se relevan anualmente datos sobre estado nutricional y desarrollo psicomotor de los niños que asisten. Los costos que hoy insumen las tareas de relevamiento podrían desplazarse a la mejora del diseño de los sistemas e instrumentos, al entrenamiento del personal de las instituciones para efectuar el levantamiento y el registro de los datos, y a mejorar las formas de procesamiento y análisis.

Los avances que puedan realizarse en este sentido constituirán un apoyo invaluable para conocer el impacto de las políticas y programas y encarar acciones de mejora.

Los sistemas de supervisión —como fue destacado tanto por quienes la ejercen como por quienes la reciben— son un componente central para el aseguramiento de la calidad y el adecuado funcionamiento del Plan.

Llama la atención la frecuencia con que se ha planteado a lo largo de la vida del Plan la necesidad de realizar programas, consultorías, asistencias técnicas, etcétera, para diseñar e implementar lineamientos y protocolos orientadores del desempeño de estas funciones de forma satisfactoria para todas las partes. Hoy se sigue planteando la necesidad de adecuarlas y revisarlas y se están poniendo a prueba nuevos instrumentos.

Continúa representando un desafío, por tanto, lograr modalidades de evaluación que articulen adecuadamente funciones de control y seguimiento con roles de orientación, apoyo, contención y estímulo a los equipos técnicos y a las asociaciones civiles para el cumplimiento de sus tareas específicas. La conveniencia o inconveniencia de sumar todas estas funciones en una misma persona o asignarlas a un equipo, la dedicación necesaria, la frecuencia con que debería generarse el contacto directo entre quien supervisa y los centros, el número de centros que un mismo supervisor puede atender, el tipo de actividades a contemplar en las visitas, la forma de registrar información sobre sus observaciones acerca del estado de situación, los procesos, los resultados, los acuerdos generados, los aspectos críticos en cada caso... son todos aspectos que deberían estar claramente resueltos y acordados. Aun así, siempre será necesario un margen de flexibilidad y de criterio del supervisor para definir cómo aplicarlos en cada situación.

Por tanto, el perfil del supervisor y los criterios de selección, los medios para asegurar la motivación, capacitación y apoyo para el desempeño adecuado de su función también son cuestiones a profundizar atendiendo a los requerimientos que se mantendrán e incrementarán al enfrentar nuevas etapas de expansión y desarrollo del Plan.

Los sistemas de información, los procesos de evaluación sistemática, la labor desarrollada por los supervisores constituyen —y constituirán en mayor medida si se logra mejorarlos— una fuente valiosísima de generación de aprendizajes. Parece fundamental prever mecanismos para que estos aprendizajes puedan ser sistematizados, compartidos y realimenten el funcionamiento del Plan. De este modo podrá lograrse que el conocimiento no quede fragmentado en las personas que participan durante determinado período, sino que se genere un aprendizaje organizacional que permita reorientar y mejorar los servicios y hacer un uso eficiente y responsable de los recursos destinados al cumplimiento de objetivos de particular relevancia para la calidad de vida de nuestros niños, sus familias y para el futuro del país.

5. El camino a recorrer

Son muchos los desafíos por encarar y los aspectos que mejorar, pero el Plan CAIF cuenta con una serie de puntos de apoyo, de activos, que no son fáciles de generar, que acumuló a través de años de trabajo y gracias al compromiso de muchos que creyeron en esta propuesta.

Como esperamos haber contribuido a demostrar con este trabajo, el Plan tiene una larga trayectoria de mejora progresiva. Logró superar momentos difíciles y no perder del rumbo marcado por los principios y objetivos que le dieron origen, una buena imagen en la comunidad y alta valoración de los usuarios, un conjunto de personas en todos los niveles (entre las autoridades, los técnicos, el personal de los centros y miembros de osc) identificadas y comprometidas con su tarea. Suscita un respaldo político que atraviesa partidos y sectores.

Se trata de capitalizar estos logros y encarar en forma decidida la superación de barreras y déficits para avanzar en una nueva etapa.

Los períodos de transición entre administraciones han sido históricamente momentos de incertidumbre y disminución de los ritmos de avance hasta que se conforma nuevamente una conducción y se marca una orientación.

Hoy, el grado de consenso sobre la importancia de avanzar en la definición e implementación de políticas efectivas para la atención a la primera infancia es probablemente más elevado que en etapas anteriores. Las divergencias están centradas más bien en las estructuras y los mecanismos para llevarlas adelante. En esa medida tal vez se abre una ventana de oportunidad para aprovechar este período de transición en la formulación más precisa de las alternativas, el análisis de su potencial y la construcción de consensos que alcancen no solo a las orientaciones más generales, sino también a los caminos para implementarlas, de modo de facilitar una transición menos costosa y evitar pérdidas de tiempo.

Perder tiempo significa continuar permitiendo que una parte no menor de los niños uruguayos llegue a la edad adulta sin haber podido superar carencias que comprometerán seriamente su calidad de vida y el ejercicio de sus derechos durante el resto de su existencia.

Los uruguayos ya hemos demorado demasiado en cerrar las brechas de inequidad entre generaciones que continúan reproduciendo situaciones de pobreza. Es hora de dejar de lado diferencias e intereses menores y de acelerar el ritmo.

Anexos

ANEXO 1. Evaluaciones externas identificadas

	AÑO	NOMBRE	AUTOR/ES
1	1989	Evaluación del Plan CAIF. Agosto	C. Zaffaroni y P. Martínez
2	1991	Evaluación de la Cooperación de UNICEF, 1981-1990	C. Zaffaroni y P. Martínez
3	1991	Impacto del Plan CAIF sobre la situación alimentario-nutricional de los niños	INDA, I. Bove y F. Cerutti
4	1991	Evaluación de resultados en el desarrollo del niño/a en el Plan CAIF	CLAEH, A. Cerutti y otros
5	1992	Evaluación del Programa de Asesoramiento a los Centros CAIF. Marzo	UCU, Servicio de Extensión
6	1993	Evaluación Final CAIF. UNICEF Chile. Agosto	Jani Brouwer
7	1996	Seguimiento y evaluación del Plan CAIF. Perfiles y características de la oferta	CIPP, Carlos Cavasín y otros
8	1997	Diagnóstico social de 14 centros CAIF. Julio	FCS Udelar, Dpto. de Trabajo Social
9	1997	Evaluación del Proyecto Institucional CAIF, 1.ª parte. Agosto	CLAEH
10	1999	Evaluación del Proyecto Institucional CAIF, 2.ª parte. Setiembre	CLAEH
11	1999	Evaluación del Programa Estimulación Oportuna. Setiembre	GIEP
12	2001	Evaluación integral del Plan CAIF	CLAEH e IPES
13	2002	Evaluación costo-beneficio de los programas dirigidos a infancia y adolescencia del INAU. Mayo	R. Díez de Medina
14	2003	Los efectos de la contribución del PNUD a la generación de políticas sociales integrales en el campo de la reducción de la pobreza en Uruguay. Febrero	A. Canzani y C. Midaglia
15	2005	Evaluación de nuevas modalidades integrales del Plan CAIF	A. Canzani, C. Midaglia y Z. Ferreira
16	2006	Modelo de atención de niños menores de 4 años y sus familias. Resultados 2005	Infamilia, MIDES
17	2007	Primera evaluación intermedia. Modelo integral para niños de 4 años y sus familias	CLAEH
18	2008-2009	Evaluación del estado nutricional de niños y niñas del Plan CAIF	INDA
19	2010	Evaluación final de Infamilia (subcomponente 1)	CIESU, J. Fernández
	2010	Fortalezas y vulnerabilidades de las OSC para la gestión de los centros CAIF a nivel local, departamental y nacional	M. Lorenzelli y F. Bastarrica
20	2010-2011	Evaluación de resultados e impactos del Plan CAIF	Equipos Mori

ANEXO 2. Documentos consultados

Planificación, evaluación y monitoreo desde el Plan.
Documentos institucionales

1	Plan Nacional CAIF. Informe de avance. Comité Técnico Ejecutivo	Feb. 1989
2	Proyecto: Fortalecimiento Institucional del Plan CAIF, URU/96/2012. INAME/ PNUD	Convenio ene. 1997
3	Proyecto: Fortalecimiento Institucional del Plan CAIF URU/96/2012. INAME y PNUD. Informe de avance	Abr. 1999-dic. 2000
4	Monitoreo de resultados del Plan CAIF 2000	2001
5	Proyecto BID. Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social. Componentes. Marco lógico	Mar. 2004
6	Documento de proyecto PNUD URU/06/020, Desarrollo del Plan CAIF	Set. 2006
7	Memoria anual Plan CAIF	2008
8	Memoria anual Plan CAIF	2009
9	Documento de transición. Propuesta para la mejora de la calidad del Plan CAIF 2010-2015. Secretaría Ejecutiva	2009
10	Informe de avance. Convenio MSP ASSE MIDES INAU / Plan CAIF	Feb. 2010
11	Plan CAIF. Antecedentes, situación actual y proyección 2010-2015 Secretaría Ejecutiva. A. Cerutti (AI MIDES)	Mar. 2010
12	Plan CAIF en cifras	2010
13	Memoria anual Plan CAIF	2010
14	Memoria anual Plan CAIF	2011
15	Términos de referencia. Coordinador general de las política de primera infancia y sus familias en la órbita del INAU	2012
16	POA, Plan CAIF	2012
17	Memoria anual Plan CAIF	2012

Documentos de trabajo, boletines, publicaciones internas

1	El proyecto institucional (insumos)	1996
2	Propuesta de Educación Inicial para el Plan CAIF. Taller sobre Currícula Educativa del Plan	Set. 1996-Dic. 1996
3	Propuesta División Social para el Plan CAIF	Nov. 1966
4	Taller de Planificación Estratégica. Parque Hotel	Abr. 1997
5	Taller preparatorio a la apertura de un Centro CAIF	Abr. 1997
6	Taller Integración Estado-Sociedad Civil Organizada. Hotel Horacio Quiroga	Jul. 1997
7	Prediseño Evaluación Proyecto Adecuación Programa Padres e Hijos. CIDE	Nov. 1997
8	Taller Departamental de Montevideo. Taller Departamental de Canelones	Abr. 1998-Mar. 1998
9	Llamado a asesores de las asociaciones civiles	1998
10	Primer taller con asesores de asociaciones civiles	Jul. 1998
11	10 años del Plan CAIF. Apertura y paneles. Foro	Set. 1998
12	Plan CAIF. Misión, objetivos y estrategias	1998
13	Estructura y organización del Plan CAIF	1998
14	El proyecto institucional	1998

15	Encuentro de asistentes sociales Tejiendo redes	1998
16	Bases para la incorporación al Plan CAIF. Convenios	1998
17	Proyecto de comunicación del Plan CAIF. 1998	1998
18	Segundo Encuentro de Equipos Asesores de las Asociaciones Civiles	Oct. 1998
19	III Encuentro Nacional de Asociaciones Civiles	Nov.1998
20	Jornada de Planificación, Equipo Técnico	1999
21	Comité Departamental de Canelones. Funcionamiento y objetivos para 1999	1999
22	Tercer Encuentro de Asesores de Asociaciones Civiles	Mayo 1999
23	Aspectos a priorizar en la supervisión en 1999	1999
24	Encuentro de Delegados de las Asociaciones Civiles Integradas al Plan CAIF. Reglamento elección de delegados departamentales	Oct. 1999-Dic. 1999
25	Encuentro de Asesores de las Asociaciones Civiles	Nov. 1999
26	Encuentros con Jefes Departamentales (sistema de información)	Set 1999-Nov. 1999
27	Taller para Supervisores. Sistema de Supervisión. División Plan CAIF	Set. 1999
28	Convenio Marco. Convenios con organismos. Documentos varios	1999-2000
29	Módulos de fortalecimiento técnico (A. Cerutti)	1999
30	Encuentro Nacional de Coordinación Plan CAIF-ANEP	1999
31	Plan CAIF. Modelo integral de intervención. Documentos base de discusión. Aportes de equipos técnicos y comités departamentales	2002-2003
32	Taller de definición de bases para preparar el proyecto de monitoreo y seguimiento del Plan CAIF	Mar. 2003
33	Modalidad integral de intervención. Documentos síntesis de la propuestas	2003-2004
34	Propuesta de universalización de la formación básica para los educadores y educadoras del Plan CAIF	Mar. 2006
35	Fortalecimiento de osc a través de contratación de consultoría externa. Documento de trabajo. Nota informativa sobre procedimiento a seguir	2008
36	Rol del trabajador social en los centros CAIF	Nov. 2009

Consultorías, estudios

1	Criterios para la ubicación de los centros CAIF. CEPAL, Oficina de Montevideo	1988
2	Informes de Consultoría. J. P. Núñez, UNICEF	1989
3	Bases para la definición de una tipología de centros CAIF. M. Lorenzelli	1999
4	Aportes para la elaboración de un modelo de intervención para la expansión del Plan CAIF. M. González y C. Zaffaroni	2002
5	Informe de consultoría: Proyecto de capacitación de los recursos técnicos y ampliación de cobertura CAIF. Sistema de seguimiento. D. Vaillant	2003
6	Proyecto de monitoreo y evaluación de la calidad de las nuevas modalidades de intervención del Plan CAIF. Análisis del sistema en funcionamiento y propuestas. C. Zaffaroni	2004
7	Informe de evaluación del sistema de supervisión. M. Pérez y E. Carbonell Segundo informe Informe final	Jul. 2006 Ago. 2006 Set. 2006

Proyecciones en el marco de la ENIA

1	Equidad de oportunidades desde el inicio de la vida. Plan de Acción al 2015. P. Martínez	Mar. 2008
2	ENIA. Plan de Acción 2010-2015	Oct. 2009
3	Dimensionamiento económico de propuestas incluidas en el Plan de Acción. M. Perera y C. Llambí	Feb. 2010

Documentos elaborados por osc

1	Perspectivas de las ONG de atención directa a la infancia en relación a las políticas sociales. (Propuestas de políticas. Agenda diálogo osc/ Estado)	Set. 1994
2	Revista Semillas. Comisión Honoraria de Centros CAIF	Oct.-nov. 1999
3	Propuestas de la AUDEC, Departamento de Educación No Formal, al Programa Integral de Infancia, Familia y Riesgo, de Presidencia de la República.	May. 2002
4	Análisis de la rendición de cuentas desde la perspectiva de las instituciones en convenio con el INAME. AUDEC, Educación No Formal	Set. 2002
5	Notas a parlamentarios sobre entregas del INDA. AUDEC. Educación No Formal	Ago. 2002 Nov. 2002
6	Conformación del Colectivo Infancia	Mar. 2004
7	Evaluación de nuevas modalidades de atención integral del Plan CAIF. Material trabajado en Taller de AUDEC	Nov. 2004
8	Documento borrador para reformulación de las nuevas modalidades del Plan CAIF. Trabajo con niños y niñas de 0 a 2 meses y sus referentes	Abr. 2005
9	Un presupuesto más justo para la infancia en situación de riesgo social. Colectivo Infancia.	Set. 2005
10	Plan CAIF, atención diaria y semanal. Evaluación y propuestas de las osc Documento para el diálogo con actores gubernamentales del Plan CAIF	Nov. 2005
11	Rol del coordinador (o director) de un Centro CAIF. AUDEC	Oct. 2013

ANEXO 3. Publicaciones del Plan CAIF

1	Antología literaria. UNICEF, PNUD, INAME y CAIF	
2	Manual para la promoción de prácticas saludables de alimentación en la población uruguaya. MSP, OPS, Programa Nacional de Nutrición	2005
3	Bienvenido bebé. Guía completa para el cuidado del recién nacido. UNICEF	2005
4	Guía metodológica. Programa de Estimulación Oportuna "Un lugar para crecer y aprender jugando". PNUD e INAU-CAIF	2006
5	Abordaje comunitario de los centros CAIF y participación comunitaria. A. Rodríguez. PNUD, INAU-CAIF	2006
6	Abordaje en el hogar. E. Sanguinetti. PNUD e INAU-CAIF	2006
7	Construyendo ciudadanía desde las redes. A. Tejera. PNUD e INAU-CAIF	2006

8	Desafíos para la integración de la perspectiva de género e involucramiento de los varones en los CAIF. C. Guida. PNUD e INAU-CAIF	2006
9	Guía metodológica. Programa de Educación Inicial. C. Doldán y G. Martínez. PNUD e INAU-CAIF	2007
10	Compartiendo experiencias. Encuentro Nacional. Primera Infancia. PNUD e INAU-CAIF	2007
11	Cuidado y autocuidado de los Equipos. G. Etchebehere. PNUD e INAU-CAIF	2007
12	Intervención en primera infancia. Aportes desde el Trabajo Social. Krisman y Solari. PNUD e INAU-CAIF	2007
13	20 Años del Plan CAIF, 1988-2008	2008
14	Seminario El centro y el hogar. Desafíos y nuevas realidades. PNUD e INAU-CAIF	2009
15	El rol del psicólogo en los centros CAIF. Historia, quehacer y propuestas. Pérez Castells y Rodríguez. PNUD e INAU-CAIF	2009
16	Del centro al hogar, tendiendo puentes. Experiencias oportunas de los niños de 0 a 3 años. Guía para el trabajo en el hogar. A. Pozzi. PNUD e INAU-CAIF	2009
17	Desarrollo infantil y fragmentación social en el Uruguay actual. GIEP, PNUD e INAU-CAIF	2009
18	Manual básico sobre aspectos jurídicos para OSC que gestionan centros CAIF. Rodríguez Evia. PNUD e INAU-CAIF	2009
19	Perfiles del equipo de trabajo requerido para los centros CAIF. PNUD e INAU-CAIF	2009
20	Rol del trabajador social en los centros CAIF. Bruzzone y Hauser. PNUD e INAU-CAIF	2009
21	Aportes para la propuesta educativa de los centros CAIF. PNUD e INAU-CAIF	2010
22	En el escenario del hogar. Otros avances para los equipos de los centros CAIF. PNUD e INAU-CAIF	2010
23	El Plan CAIF en cifras. PNUD e INAU-CAIF	2010
24	Planificaciones operativas. Proyecto institucional de los centros CAIF. PNUD e INAU-CAIF	2010
25	Planificaciones operativas. Segunda parte. Proyecto institucional de los centros CAIF. Instructivo. PNUD e INAU-CAIF	2010
26	Ciempíes Viajero. INAU-CAIF e IMPO	2010
27	Manual para operadores de la guía. ¿Mucho, poquito o nada? Prato y Saravia. UNICEF	2011

ANEXO 4. Entrevistas realizadas

1	Susana Mara	Coordinadora general de Políticas de Primera Infancia y sus familias. Entrevista preliminar
2	Pablo Martínez	Consultor, ex PNUD
3	Alejandro Bonasso	Expresidente del INAME
4	Isabel Bove	Exsecretaria ejecutiva del Plan CAIF.
5	Andrea Tejera	Equipo Subdirección General Técnica del INAU. Secretaria ejecutiva en algunos períodos. Exdirectora de la División Plan CAIF
6	Ana Cerutti	Exsecretaria ejecutiva del Plan CAIF
7	Víctor Giorgi	Expresidente del INAU

8	Victorina Hamilton	División Plan CAIF
9	Natalia Ureta	Directora de la División Promoción y Desarrollo del Plan CAIF
10	Dorely Pérez	Directora de Programas de Monitoreo y Evaluación
11	Adriana Braidot	Directora del Programa Identificación y Optimización de la Demanda
12	Patricia Hauser y Mercedes Pérez	Equipo Técnico de Apoyo
13	Cristina Doldán	Equipo Técnico de Apoyo
14	Alejandra García	Secretaría Administrativa del Plan
15	Julio Bango	Diputado. Exdirector de Infamilia
16	Marcelo Fontona	Presidente de AUDEC
17	Emilio Vittete	Exdelegado departamental de asociación civil de San José
18	Alejandro Manzoni	Representante de asociación civil. Iglesia Anglicana
19	Cecilia Giacosa	Representante de asociación civil. Comité Departamental de Canelones
20	Gustavo Fernández	Representante de asociación civil. Padres Palotinos
21	Nelly Fagúndez	Representante de asociación civil. PLEMUU
22	Gladys Saravia	Representante asociación civil. Delegada departamental por Cerro Largo
23	Gloria Garay	Representante asociación civil. Comité Departamental de Tacuarembó
24	Susana Mara	Segunda entrevista
25	Alicia Gil	Directora adjunta
26	Dardo Rodríguez	Integrante del Directorio del INAU
27	Jorge Ferrando	Integrante del Directorio del INAU
28	Javier Salsamendi	Presidente del Directorio del INAU

También se tomó en cuenta la información relevada a través de las entrevistas realizadas por Anahí Alarcón al exsecretario ejecutivo del Plan CAIF Carlos Cavasín, a su excoordinador general Jorge Girasol, al exsubsecretario del MSP Miguel Fernández Galeano y a Sergio Turra, de la División Planificación Nutricional del INDA.

ANEXO 5. Centros CAIF visitados

Centro	Localización	Asociación civil
CAIF Luz de Luna T.3*	Las Piedras, Canelones. Barrio La Pilarica	Comisión de Fomento Barrio Obelisco
CAIF Rincón Infantil T.5	Delta del Tigre, San José	Comisión de Ayuda al Menor
CAIF Barros Blancos T.2	Barros Blancos, Canelones	Vida y Educación
CAIF Montserrat T.1	Tres Ombúes, Montevideo	Hermanas Teresianas
CAIF Los Pitufos T.3	Ciudad Vieja, Montevideo	Cooperativa
CAIF Olof Palme T.4	Juan Lacaze, Colonia	Centro de Unión de Obreros papeleros y de celulosa

* Categoría a la que pertenecen según la tipología de centros definida en función del volumen de población atendida.

ANEXO 6. Pautas de entrevista utilizadas

Entrevista a autoridades del plan de etapas anteriores y a dirigentes de asociaciones civiles

1. ¿Cuál ha sido su vinculación con el Plan caif? (Función. Período)
2. ¿Qué aspectos destacaría como principales aportes y principales fortalezas del Plan?
3. ¿Cuáles cree que son sus principales debilidades, los aspectos críticos en su funcionamiento?
4. ¿Cuáles fueron las principales prioridades que se planteó durante su gestión?
5. ¿En qué medida cree que logró avanzar en relación con ellas? ¿Cuáles fueron sus principales apoyos? ¿Y los principales obstáculos?

Y a lo largo de los 25 años de vida del Plan,

6. ¿Qué factores contribuyeron a consolidarlo y fortalecerlo?
7. ¿Qué factores lo debilitaron e impidieron mayores logros?
8. ¿Qué grandes etapas visualiza en la vida del Plan?
9. ¿Qué evaluaciones realizadas recuerda?
10. ¿En qué medida las conclusiones de esas evaluaciones fueron útiles para el mejoramiento del Plan? ¿Recuerda algunas modificaciones en el funcionamiento que se hayan realizado a partir de las recomendaciones de estos estudios?
11. ¿Cómo evalúa lo logrado en términos de los principios originalmente definidos como orientadores del Plan?
 - Integralidad
 - Intersectorialidad
 - Focalización
 - Descentralización
 - Articulación Estado-sociedad civil
 - Participación Comunitaria
 - Movilización social
12. ¿Cree que ha constituido una Política de Estado? ¿Cree que hoy es una Política de Estado? ¿Por qué?
13. ¿Cuáles cree que son los principales desafíos que enfrenta el Plan de aquí en adelante?

14. ¿Cuáles cree que deberían ser las principales orientaciones y lineamientos a seguir en la próxima etapa?

Sugerencias sobre personas/instituciones que sería pertinente entrevistar en el marco de este estudio.

Sugerencias sobre documentos a consultar.

Pauta de entrevista a integrantes de equipos técnicos

1. ¿Cuál es su vinculación con el Plan caif? (Función. Período)
2. ¿Qué aspectos destacaría como principales aportes y principales fortalezas del Plan?
3. ¿Cuáles cree que son sus principales debilidades, los aspectos críticos en su funcionamiento?
4. ¿Qué grandes etapas visualiza en la vida del Plan?
5. ¿Qué grandes hitos destacaría?
6. ¿Visualiza momentos de cambios especialmente relevantes?
7. ¿Cómo ha jugado en el Plan la tensión continuidad/cambios?
8. ¿Qué incidencia cree que han tenido las evaluaciones externas? ¿En qué se visualiza?
9. ¿En qué líneas programáticas cree que se han logrado mayores resultados?
10. ¿En qué líneas se ha logrado menor desarrollo?
11. ¿Qué factores han incidido para ello?
12. Principales logros obtenidos y dificultades encontradas en su área específica de intervención.
13. ¿Cuáles son los principales desafíos que se presentan al Plan hacia el futuro?
14. ¿Qué transformaciones sería necesario introducir para responder a ellos?
15. ¿Con qué puntos de apoyo se podría contar para encararlas? ¿Cuáles serían las principales dificultades u obstáculos?

Otros aspectos sobre los que quisiera aportar información u opinión.

Opiniones sobre la incidencia de la institucionalidad

Pauta de entrevista en Centros CAIF

Antigüedad

Servicios que presta

Tipo de asociación civil

1. Con relación a los objetivos definidos para el Centro:
 - ¿En qué aspectos creen que han obtenido mayores logros?
 - ¿Cuáles son las principales dificultades que encuentran?
2. Pensando en el Plan como política de atención a la primera infancia:
 - ¿Cuáles creen que son sus principales fortalezas?
 - ¿Y sus principales debilidades?
3. Rol de los equipos técnicos:
 - avances,
 - desafíos.
4. Rol de las asociaciones civiles:
 - logros,
 - desafíos.
5. Papel asignado a los gestores. Valoración de su rol.
6. Relación del Centro con las familias, con la comunidad. Articulación con otras instituciones de la zona.
7. Mirando hacia el futuro:
 - ¿Cuáles creen que son los principales desafíos que debe enfrentar el Plan?
 - ¿Qué debería cambiar?
 - Propuestas, sugerencias.

SEGUNDA PARTE

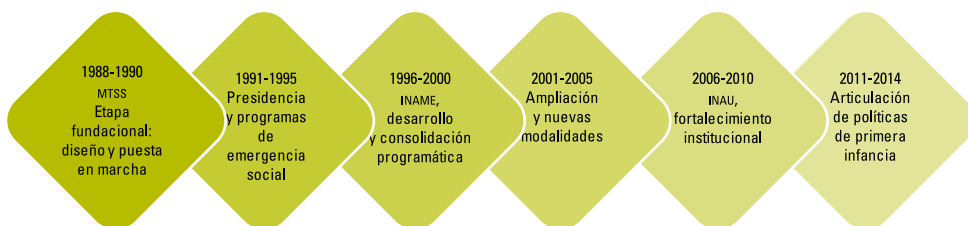
25 años del Plan CAIF

~ Trayectoria de la política y desafíos próximos en la visión de las instituciones ~

Anahí Alarcón

I. Origen y trayectoria de la política

Esta sección revisará la trayectoria del Plan CAIF, distinguiendo etapas con base en criterios como inserción institucional, orientaciones programáticas, alcance de la política, cambios en el contexto sociopolítico, así como otros elementos que marcaron su origen y desarrollo a lo largo de los 25 años.



Etapa 1. Fundación: diseño y puesta en marcha del Plan (1998-1989)

En los orígenes del Plan, encontramos un contexto en el que comenzaba a generarse una preocupación particular por el tema de la infancia. Una investigación llevada a cabo por Juan Pablo Terra y colaboradores en el CLAEH (Terra y Hopenhaym, 1986), diagnosticaba la situación de la primera infancia, que en ese momento evidenciaba altos niveles de pobreza y desnutrición, dificultades para el desarrollo integral y vacíos o deficiencias en la respuesta del Estado. Esto marcaba la necesidad de promover un abordaje específico de las políticas públicas.

Los uruguayos teníamos como la fantasía de que los niños nacían cuando iban a la escuela, marcada por la universalización de primaria. Esto entonces era una apuesta por visibilizar la primera infancia en el país. Había un supuesto de que las necesidades antes de la escuela estaban resueltas a nivel familiar.¹

Junto con las señales de alerta que brindaban los estudios de la época, el trabajo incipiente de algunas organizaciones de sociedad civil con

1. Las citas que no indican la fuente corresponden a testimonios tomados de entrevistas institucionales.

familias e infancia vulnerable, especialmente desde los primeros años de la recuperación democrática, ponían de relieve la necesidad de impulsar una sólida respuesta a la situación, al tiempo que ello permitía visualizar el germen de una posible relación Estado-sociedad civil en la construcción de un abordaje.

Por otra parte, dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,² en el área de Políticas Sociales, existía un equipo que tenía preocupación e interés por la temática y una estrecha relación con el organismo rector de las políticas de infancia de la época. Asesores de esa área y un equipo de consultores del PNUD contribuyeron entonces a elaborar el proyecto original, que logró el apoyo de UNICEF. Surgió así el Plan CAIF, con el objetivo de mejorar la cobertura de 4 y 5 años y la calidad de atención de los programas sociales que se ocupaban de la población en condiciones de pobreza crítica, mediante el desarrollo de estrategias y metodologías innovadoras de atención al niño, a la mujer y a la familia.

En 1988 un decreto presidencial creó la Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia, integrada por representantes de los ministros de Relaciones Exteriores, Educación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública, el director de la OPP, el presidente del Consejo del Niño (actual INAU) y el director del INDA. Esta comisión tenía como cometidos estudiar las posibilidades de la asistencia técnica ofrecida por distintos organismos sobre la materia, asesorar al Poder Ejecutivo sobre esos puntos y realizar el seguimiento y evaluación de un Plan Nacional de Atención Integral al Menor, la Mujer y la Familia, así como de futuros programas de acción interinstitucional en esos temas. La Comisión Nacional conformó a su vez el Comité Técnico Asesor, en el marco del cual se establecieron los criterios generales, ajustes del modelo y procedimientos operativos, con la coordinación general de un secretario ejecutivo y comisiones departamentales (Plan CAIF, 2010).

En general los actores coinciden en señalar las fortalezas del diseño, con la generación de una plataforma consistente que permitió volver periódicamente sobre las bases y ajustarla.

Al finalizar 1989 se habían puesto en funcionamiento 39 centros CAIF (casi el 80 % en el interior del país), que atendían alrededor de 2200 niños. Cerca de la mitad de estos centros constituían iniciativas de atención a la infancia que funcionaban antes de incorporarse al Plan.

2. Conducido en ese período por Dr. Hugo Fernández Faingold.

Con relación a la focalización del programa, en esta primera etapa se observaron algunas dificultades, con diferencias al respecto en las evaluaciones de la época y los actores vinculados a la coordinación del Plan. En este sentido, ciertas evaluaciones (Martínez y Zaffaroni, 1991) y algunos actores de entonces indican que la localización de los centros respondió en gran medida a la demanda de la población y las autoridades locales de los departamentos, a lo que se sumaron factores como la diversa colaboración de las intendencias departamentales, la disponibilidad de locales adecuados y la existencia o posibilidad de conformación de asociaciones civiles. Los actores institucionales del Plan, en tanto, señalan los diagnósticos e instrumentos como principal criterio para estas definiciones.

Sobre la base de los datos del Censo se hicieron tentativas de ubicación de CAIF. En aquel momento las NBI eran el criterio de focalización. [...] Luego se identificaron locales y las posibilidades de la sociedad civil para hacerse cargo de la gestión allí.

En este primer momento, los actores consultados identifican que uno de los temas que generaron mayores desafíos para la puesta en marcha fue la debilidad de las organizaciones de la sociedad civil, en cuanto a su capacidad de gestión, principalmente porque hasta ese momento no se contaba con experiencia, lo cual requirió un importante esfuerzo de acompañamiento. Un desafío similar planteó la debilidad del Estado para una gestión de este tipo, ya que tampoco contaba con experiencia ni capacidades para ese despliegue, ni con el soporte correspondiente a las organizaciones.

Se convocó a las organizaciones existentes y a otras se las apoyó en la constitución legal y organizacional.

En la etapa fundacional había muchos años de estatismo previo. No había fortalecimiento de asociaciones civiles, eran débiles: no podían responder al nivel de las exigencias del modelo. Tenían problemas de orden administrativo, fallas en la rendición de cuentas, falta de capacitación para evaluar resultados, y había ciertas dificultades para liberarlas de la contaminación política.

En Uruguay la confianza era superior hacia el Estado que hacia la sociedad civil organizada, que era débil, tanto en Montevideo como en el interior.

En relación con la puesta en marcha, se señala también que se buscó que esta fuera ágil, por lo que se abordaron conjuntamente el tema de la gestión con la sociedad civil y lo necesario para el funcionamiento de los centros. Al mismo tiempo se organizaba lo más práctico, como la elaboración de una guía curricular que diseñaron maestras de educación inicial, mediante la cual se capacitó a las maestras de los centros.

Respecto al respaldo de las instituciones durante esta etapa, la coordinación del Plan del momento plantea que en general se contó con un alto compromiso de los actores de los organismos implicados y niveles sistemáticos de coordinación.

Las reuniones del Consejo se hacían regularmente, cada quince días, e iban actores de peso; los ministros decidían quién iba. Eran representantes directos. Esto en un momento en que no era fácil juntar gente para coordinar; cada organismo hacía sus cosas por separado.

No obstante, los documentos y evaluaciones relativos a la etapa dan cuenta de una coordinación interinstitucional dispar con los organismos y orientada a cubrir servicios o prestaciones puntuales requeridos por la implementación —como el caso de los alimentos con el INDA—, más que a la generación de una estrategia programática común. De otro lado, en ANEP, por ejemplo, se considera que fue un período con escasa vinculación y coordinación entre este organismo y el Plan.

En términos globales el balance al finalizar esta etapa da cuenta de logros en la instalación del Plan en términos de cantidad de centros y cobertura, que superaron incluso la meta inicial, además de un trabajo de la mano de la sociedad civil suficientemente ajustado para la implementación de los servicios. Sin embargo, se señalan debilidades, fundamentalmente concentradas en la coordinación intersectorial, la descentralización, el desarrollo de capacidad planificadora y ejecutiva a escala local y la organización y movilización de la comunidad (Martínez y Zaffaroni, 1989).

Finalmente, cabe mencionar que la instalación de la política implicó esfuerzos de difusión para convocar a la población. Ello incluyó entrevistas y notas en prensa, radio y televisión (se gestionaron espacios que

el BPS tenía asignados en televisión para transmitir cortos publicitarios). Los entrevistados sostienen que la sociedad civil respondió con interés por implementar centros, al tiempo que crecía la demanda de las familias por atención en ellos.

Etapa 2. Inserción en Presidencia y en programas de emergencia social (1990-1995)

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), en la órbita de Presidencia. Esto se dio en un contexto marcado por el impulso del gobierno a políticas de carácter paliativo. En 1992 el Plan salió del FISE y pasó a depender directamente de la Presidencia de la República, con un nuevo secretario ejecutivo.

El cambio de inserción institucional y los movimientos en esta dimensión en el período implicaron cierto enlentecimiento en el ritmo de crecimiento del Plan, traducido en la evolución de las aperturas y la ejecución del gasto.

En noviembre de 1994 la Secretaría Ejecutiva, dependiente de la Presidencia de la República, dejó de operar y el Plan quedó desprovisto de autoridades formales durante todo 1995. Las OSC crearon una Comisión Honoraria del Plan CAIF para hacerse cargo de la totalidad de la gestión, lo que se mantuvo hasta inicios de 1996, cuando el Plan pasó al INAME. Este fue uno de los momentos de especial involucramiento de la sociedad civil vinculada al Plan, como se verá más adelante.

Sobre el final de este período, una evaluación solicitada por el propio Plan con el apoyo de UNICEF señalaba al respecto:

[...] durante el transcurso del año 1995 el Plan CAIF ha carecido de autoridades formales, lo que ha motivado desconcierto e inquietud entre el conjunto de asociaciones civiles integradas en la prestación. La Secretaría Ejecutiva de Plan CAIF, órgano de dirección del mismo, careció hasta el presente de mecanismos formales y de una adecuada capacidad de mando frente a las instituciones coordinadas por el Plan. (CIPP, 1996)

Una de las amenazas que se identificaban con el asiento institucional en la órbita de Presidencia era el riesgo de politización del programa. A juicio

de los actores consultados, esa posibilidad no se concretó y, desde el punto de vista del modelo de política, el Plan más bien tuvo continuidad. Las autoridades del programa en ese período afirman que los centros se creaban teniendo en cuenta las necesidades que les trasladaban desde el territorio y las intendencias en función del diagnóstico local, no a propuesta del nivel central o de la Secretaría del Plan. Al mismo tiempo, sostienen que, en un escenario de escasez de recursos, el hecho de ubicarse en la órbita de Presidencia favoreció que el presidente acercara mayor presupuesto al Plan para conseguir la construcción de nuevos centros.

De otro lado, se destaca la significativa participación de la sociedad civil que se constataba en torno a los centros en cada localidad:

Había mucho compromiso de la sociedad civil y los barrios con la apertura de CAIF. Desde el primer día se le daba mucha participación a la Comisión y al barrio (mejoras de local, etcétera). Lo sentían como propio. Había empoderamiento.³

Los actores vinculados a la dirección del Plan en el período plantean que uno de los desafíos de la etapa fue el cumplimiento de las metas de apertura de centros con recursos escasos, lo cual implicó revisión y ajustes en las compras de equipamiento.

Según lo que se indica en la evaluación del Plan encargada por el Ministerio de Trabajo y UNICEF, al terminar el período había 120 centros funcionando, con una cobertura de alrededor de 7000 niños. Las principales debilidades de la implementación delineadas se relacionaban con la limitada participación de la comunidad en decisiones de los centros, un regular cumplimiento de los requisitos de funcionamiento por parte de asociaciones civiles, insuficientes niveles de capacitación para la gestión de integrantes de comisiones directivas, falta de maestras especializadas para cubrir demandas de los servicios y brindar orientaciones técnico-pedagógicas, escasa participación del sistema educativo formal a través de ANEP, carencia de sistema de monitoreo y evaluación periódico y diferencias significativas entre el funcionamiento de servicios localizados en la capital y los del interior del país.

Entre las fortalezas se subraya la adecuada focalización, el esfuerzo de construcción de locales y el aprovechamiento de infraestructura ociosa

3. CIPP, 1996.

en el territorio para el desarrollo de centros, la alta valoración social del servicio, la acumulación de evidencia —especialmente mediante estudios del estado nutricional de los niños—, la facilitación del diálogo con organismos intervinientes por parte de técnicos del INAME en el caso de Montevideo y de las intendencias municipales en el interior.

Etapa 3. Inserción en el INAME, desarrollo y consolidación programática (1996-2000)

A principios de 1996, a través de la ley 16736, el Parlamento uruguayo asignó al INAME (actual INAU) la coordinación general del Plan CAIF y lo incluyó en el presupuesto nacional.⁴ Se realizó un llamado abierto para la Secretaría Ejecutiva, responsable de la coordinación interinstitucional y la gestión del Plan.

Se requirió parar para seguir andando, para armar un proyecto en el INAME.

Durante este período tuvo lugar la Reforma de la Educación Pública, de 1995, que entre sus principales cometidos se planteó expandir la enseñanza preescolar desde los cuatro años de edad. Ello hizo que el Plan redefiniera su grupo etario objetivo, concentrándose más en dos y tres años.

En 1996 la División de Servicio Social del INAME comenzó a trabajar en torno a los abordajes de familia y en planificación estratégica para desarrollarlos.

Respecto de la interinstitucionalidad en esta etapa, uno de los elementos destacables guarda relación con el trabajo con ANEP. En 1996 se inició un proceso conjunto con equipos técnicos de ambas instituciones que derivó en la elaboración de un documento base para la propuesta educativa dirigida a los CAIF. Esta construcción se desarrolló de manera participativa y fue discutida ampliamente en talleres con docentes de CAIF todo el país, a los efectos de recoger sus aportes.

Al mismo tiempo, se impulsaron instancias de consulta y trabajo con las asociaciones civiles, en las cuales se abordaron aspectos de propuesta y funcionamiento del Plan, formas de coordinación y rol y participación de la sociedad civil en todo ello. Este proceso se completó en 1997 en una

4. Esta ley asigna 20% del Fondo de Desarrollo de Modalidades de Juego a gastos de funcionamiento del Plan.

jornada de planificación estratégica con las organizaciones y los organismos públicos que integraban el Plan, incluidos los distintos niveles de INAME.

En este período tuvo lugar también la puesta en marcha del Comité Nacional Plan CAIF, que sesionó por primera vez en mayo de 1997, integrado por INAU, ANEP, MEC, MSP, intendencias departamentales, INDA y cuatro delegados nacionales en representación de las organizaciones que gestionaban los centros.

Simultáneamente se creó la División Plan CAIF, cuyas funciones se concentraron en el apoyo a la implementación, la supervisión, el seguimiento y el monitoreo del funcionamiento y la atención en los centros.

El PNUD, en tanto, estableció un convenio con el Plan, lo que entre otras se tradujo en la contratación de recursos humanos (diez consultores) para integrar el equipo de la Secretaría Ejecutiva, en el marco de un proyecto de fortalecimiento institucional.⁵

Junto con ello, según actores consultados, comenzó a evidenciarse un progresivo involucramiento de los gobiernos departamentales en la política.

Respecto de la orientación estratégica del Plan, una evaluación impulsada en el período señala que, para los centros, hasta ese momento la conducción central no aparecía como una presencia suficiente en materia de orientación, asesoramiento, supervisión, definición de lineamientos generales y oferta de capacitación (CLAEH, 1997).

Por otra parte, si bien la cobertura continuó creciendo en esta etapa y se evaluó positivamente desde el punto de vista del uso de los recursos asignados, la demanda excedía ampliamente la capacidad de atención del Plan.

Cerca del cierre de esta etapa tuvo lugar la celebración de los 10 años de CAIF, para lo cual se convocó a todos los actores involucrados en él, incluidos organismos públicos socios, asociaciones civiles y organismos internacionales.

Esta etapa se cerró con una nueva evaluación del Plan, solicitada por el PNUD, que arrojó resultados alentadores. El informe evidenciaba el nivel de instalación de la política y constataba avances en distintos planos, entre ellos:

5. "Fortalecimiento institucional del Plan CAIF", INAME-PNUD. Proyecto URU/96/012.

[...] una mejora sustancial en el nivel de desarrollo psicomotor de los niños, un importante cambio en el papel de las Asociaciones Civiles, una mejora notoria en la calificación del equipo docente encargado de los Centros, una ampliación en la cobertura técnica, un desarrollo intenso de las propuestas de capacitación tanto para las Asociaciones Civiles como para el personal del Centro, un incremento importante en el vínculo con las familias de los niños que asisten a los Centros, hasta una mejora también significativa en las situaciones de riesgo social de las madres y la mantención de un elevado índice de focalización junto al crecimiento significativo de la cobertura.

Etapa 4. Respuesta a la crisis e incorporación de nuevas modalidades (2001-2005)

Esta etapa está marcada por el contexto de crisis económica que afectó al país, especialmente acentuada entre los años 2001 y 2003, que dejó enormes secuelas en la población más vulnerable. La infancia fue uno de los grupos más afectados, debido a su vulnerabilidad estructural como grupo y a las condiciones que se venían constatando desde fines de la década de los noventa.⁶ Los posteriores años de crisis agudizaron esta situación.

En el año 2002 el 46 % de los niños menores de seis años vivían bajo la línea de pobreza y dos años después la proporción llegaba al 57,6 %. A su vez, la brecha intergeneracional alcanzaba en 2001 su nivel máximo desde 1986: por cada adulto mayor en situación de pobreza Uruguay tenía 9,8 menores de seis años en esa condición (UNICEF, 2009).

El escenario de crisis económica marcó la necesidad de aumentar la cobertura para atender a esta población y de llegar a los sectores más vulnerables. La propia situación de crisis generaba algunas dificultades en la implementación —entre ellas, retrasos en entregas de insumos y víveres a los centros—. Esto además se problematizó y erigió como preocupación de la sociedad civil, que constataba en los centros las necesidades creciente de la población y demandaba respuestas, que se canalizaron formalmente a través del Colectivo Infancia.⁷

6. Así, mientras que en 1986 había 1,9 menores de 6 años en situación de pobreza por cada mayor de 65 años en 1999 esa relación llegaba ya a 8,5, y Uruguay era el país de América Latina donde este sesgo era más notorio (Kaztman y Filgueira, 2001).

7. Colectivo Infancia se conformó en el año 2003, integrado por las redes ANONG, AUDEC, RIPAM, RIFEI y el Comité de Asociaciones Civiles del Plan CAIF Montevideo.

En agosto del 2002 se firmó un convenio marco que formalizó los compromisos entre los organismos públicos y el Plan, en el que participaron representantes del MEC, el MSP, el INDA, la ANEP, el Congreso Nacional de Intendentes y delegados nacionales de las asociaciones civiles. Además, se actualizaron y delimitaron claramente los aportes de las partes, a fin de otorgar cierto marco normativo a la coordinación interinstitucional, lo que Canzani y Midaglia (2003) en su análisis del caso CAIF entienden como un “indicador relevante de crecimiento, consolidación e institucionalización del Plan”.

Ese mismo año, el Gobierno uruguayo, con el apoyo del BID y el Banco Mundial, acordó desplegar un abordaje que sostuviera y fortaleciera los programas sociales de relevancia en áreas clave de la matriz de protección. Mediante un préstamo del primero, el Plan pasó a formar parte de un subcomponente del Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social (más tarde Programa Infamilia). Este se planteó como cometido aumentar la cobertura del Plan CAIF en 100 zonas priorizadas por su diagnóstico económico y social, a través de una nueva modalidad de intervención, que se conocería como *modalidad semanal*.

Ello permitió que el Plan creciera en cobertura y se concretara la apertura de 131 nuevos convenios, con atención una vez por semana en talleres de estimulación temprana con madres y niños. Cerca de la mitad eran ampliaciones de convenios con asociaciones civiles que ya venían implementando centros y los restantes fueron organizaciones que se incorporaron al Plan. Para el año 2003, el 40 % de los centros implementaba el Programa Estimulación Oportuna. La nueva modalidad implicó pasar de 20.000 niños atendidos en el 2003 a 36.000 en el 2005 (Infamilia, 2006).

La modalidad semanal (originalmente Programa Aprender Jugando) tenía también antecedentes en el modelo de atención rural que el programa venía ensayando para propiciar una propuesta adecuada a dicho contexto, con un fuerte componente de trabajo en los hogares, pero también en la comunidad y en los propios centros.⁸ Asimismo se tomaron aprendizajes e insumos de la experiencia piloto de aplicación de nuevas modalidades en cuatro centros de Montevideo y Canelones.

La ampliación de cobertura por esta vía conllevó algunas tensiones o discusiones. Si bien se reconocía la necesidad y existía el compromiso de

8. Este será abordado con mayor detalle más adelante en este documento.

crecer en capacidad de atención, se vislumbraban algunos riesgos dados por la capacidad de implementación, tanto en materia de gestión de las organizaciones de la sociedad civil como en términos locativos, materiales y de recursos humanos requeridos. En este contexto se produjo la renuncia de la secretaria del Plan.

Como se señala en el estudio de Diez de Medina (2002: 10) respecto de las organizaciones en convenio, “en su 70 % son asociaciones que parten de núcleos muy poco organizados y sin recursos ni capacitación”. Por lo general están constituidas por “vecinos o comisiones vecinales que conforman la asociación para contar con un centro que apoye el nivel local”.

Respecto a la organización interna, se reestructuró la División Plan CAIF y el equipo técnico se robusteció en general: se reforzaron los técnicos para la División desde el INAU y se incorporaron supervisores y técnicos para la Secretaría desde el PNUD. Los actores perciben este período como caracterizado por aprendizajes y fortalecimientos, por un lado, y por una gestión compleja, con conflictos y fragmentaciones dentro del INAU, por otro.

La División quedó organizada en la Dirección y tres programas: Identificación y Optimización de la Demanda, División de Auditoría Interna de Gestión de INAU, y Fortalecimiento Programático y Curricular.

Sobre fines del 2004 se aprobó en Uruguay el Código de la Niñez y la Adolescencia, lo cual, además de renombrar al INAME como Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), estableció un nuevo marco regulatorio alineado con la Convención de los Derechos del Niño ratificada por Uruguay. El nuevo Código define al INAU como “órgano administrativo rector en materia de promoción, protección y atención de los niños y adolescentes del país y su vínculo familiar al que deberá promover, proteger y atender por todos los medios a su alcance” y mantiene su carácter de servicio descentralizado. Con la creación en 2005 del Ministerio de Desarrollo Social se establece que el INAU se relacionaría con el Ejecutivo a través de dicho organismo. Este cambio en la normativa no generó, sin embargo, cambios en la inserción o las competencias de la Secretaría del Plan.

En términos de la gestión del Plan, esta etapa culminó con la renuncia de la secretaria ejecutiva, María Isabel Bove, en marzo de 2005, a partir de lo cual se abrió un período de transición con una coordinación interina, mientras se definía la nueva conducción.

Etapa 5. Reconversión y fortalecimiento del modelo institucional (2006-2010)

A comienzos del 2006, un llamado público para la selección de la secretaria ejecutiva del Plan culminó con la designación en el cargo de la maestra y psicomotricista Ana Cerutti, quien había estado vinculada al Plan de distintas formas y había integrado el equipo en la etapa en que el Plan se insertó en el INAME, con especial participación en el desarrollo de la modalidad de estimulación temprana con madres y niños (Aprender Jugando).

Como señala una evaluación realizada en el 2005, “uno de los grandes logros del CAIF tradicional es haber crecido en cobertura sin disminuir la calidad de la atención” (Canzani, Midaglia y Ferreira, 2005).

La modalidad semanal aportó a la llegada de las familias que no estaban teniendo acceso y desplegó metodologías innovadoras. Como contracara, la expansión preocupaba por el riesgo de pérdida de calidad en la atención y sobre todo porque se consideraba que, en función de las necesidades de la población, la ampliación debía desarrollarse para asegurar la atención diaria. Comenzó entonces un proceso de reconversión.

El subcomponente de Infamilia finalizó en julio de 2008 y el Plan absorbió el 90 % de los convenios, que pasaron a sostenerse con fondos del presupuesto nacional asignados al INAU y se reconvirtieron a la modalidad diaria.

En el 2007 el Plan CAIF empezó a formar parte de un componente del Plan de Equidad, que se elaboró y acordó ese año como carta de navegación de las políticas sociales para el período de gobierno en curso. Sobre fin de año culminó la reconversión de la modalidad semanal a diaria.

Durante esta etapa también se rescindieron algunos convenios con OSC a partir de evaluaciones negativas y se revisaron las propuestas de atención y los roles de los técnicos (psicólogo y trabajador social). Asimismo, se fortaleció la estructura de la Secretaría Ejecutiva con la incorporación de seis técnicos de apoyo, mediante el aporte del PNUD. Se impulsó también la certificación de los educadores de los centros a través de un proyecto elaborado entre el Cenfores y la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. Se revisaron los modelos de gestión de los centros CAIF y se diseñó la estructura organizativa para los CAIF de modalidad urbana⁹ (aprobada por resolución en el 2007).

9. Entrevista a actores institucionales y Plan CAIF (2010).

En el 2007 había presencia fuerte de Infamilia y se apoyó el tema de investigación. Fue vital el trabajo de Ana Cerutti con las organizaciones de la sociedad civil. Se fortaleció y consolidó toda la red de atención y también lo edilicio: materiales, enfoque educativo, los equipos. Ahí creo que se termina de consolidar la política.

En diciembre del 2009 el Plan CAIF contaba con 328 centros (214 en zonas urbanas y 14 rurales), 32 % de los cuales se ubicaban en el departamento de Montevideo. La cobertura nacional alcanzaba a 42.610 niños y niñas, de los cuales 17.414 tenían un año o menos (41 %), 12.278 dos años, 11.380 tres años y 1.538 cuatro años (Plan CAIF, 2010).

En este período se trabajó también en torno al tema de la supervisión, para lo cual se encargó una consultoría que abordara específicamente el tema y permitiera extraer insumos que serían parcialmente recogidos en el modelo. En términos generales esta etapa fue fructífera en materia de producción de conocimiento y evaluación de algunos aspectos del Plan.

Etapa 6. Articulación de políticas de primera infancia en el INAU (2011-2014)

Esta etapa se inició en el 2011 y está marcada en primera instancia por la creación de la Coordinación General de Políticas de Primera Infancia en el INAU, bajo la cual se nuclearon centros diurnos y CAIF, con el propósito de avanzar en la unificación de las modalidades de atención de ambos. Para ello se nombra como coordinadora a Susana Mara. Según los actores consultados, esta tarea ha implicado grandes esfuerzos, en torno a los cuales se identifican importantes desafíos pendientes.

En la cultura institucional de INAU, el Plan CAIF es visto como externo, y particularmente desde los centros diurnos de modalidad oficial se plantean demandas de más personal y con mayor calificación. [...] Se propuso hacer un diagnóstico e incorporar técnicos CAIF a los mismos. [...] A todas las capacitaciones se invitó a centros diurnos. A veces fueron, otras no.

Durante el 2013 se desplegaron esfuerzos en esta línea, a través un trabajo conjunto con la Dirección de Tiempo Parcial (División Protección Integral en Contexto Familiar y Comunitario, INAU), a fin de acordar

ciertos criterios comunes para el funcionamiento de los centros.¹⁰ Asociado a ello, se trabajó con vistas a establecer criterios de supervisión comunes, lo cual se encuentra aún en proceso. Esto último también se ha trabajado en el marco del CCEPI, para avanzar en la unificación de criterios de supervisión que alcancen los distintos servicios de atención a la primera infancia.

En el 2010 hay una reafirmación de INAU como organismo responsable de gestionar la expansión de CAIF.

Esta etapa se ha caracterizado también por la apertura de centros y una importante expansión de la cobertura. Mediante un fuerte respaldo del Poder Ejecutivo y las metas marcadas por la ENIA relativas a cobertura para el período como horizonte, el Gobierno nacional aportó por primera vez recursos para la construcción de centros y la ampliación de cobertura, sobre todo en zonas rurales o con poca población. Se gestionan aperturas por distintas vías: algunos centros de la mano del PIAI, otros con instituciones privadas, intendencias, etcétera. No obstante, para llegar a la meta de 100 centros nuevos se advierten numerosos obstáculos. En Montevideo las nuevas aperturas encuentran dificultades en la menor capacidad para sumar terrenos y locales disponibles, así como en la insuficiencia de sociedad civil que asuma la ejecución.

En mayo de 2014 había en funcionamiento un total de 374 centros que atendían a 48.218 niños.

La mejora de la calidad de los servicios ha constituido otra de las líneas priorizadas en este período, para lo cual se ha trabajado en la revisión de los roles y disciplinas que integran los equipos; los motivos de inasistencia de los niños, con vistas a identificar causas y explorar acciones tendientes a disminuirla, y la implementación de una experiencia piloto de atención de niños de 12 a 24 meses en nueve centros (de Montevideo, Canelones, Rivera y Durazno), que se espera brinde insumos clave para pensar en extender la atención en esta franja en todo el país.

En esta etapa, además, y a partir de discusiones desarrolladas en el marco del proceso de debate hacia un Sistema Nacional de Cuidados,¹¹

10. A enero de 2014 había 34 centros diurnos en funcionamiento; 9 de ellos se ubicaban en Montevideo y 25 en el interior del país.

11. Durante el año 2012 se conformó un grupo de trabajo interinstitucional cuyo objetivo era discutir acciones para el desarrollo de un Sistema Nacional de Cuidados. En este marco se creó una Comisión de Primera Infancia que abordó distintas posibilidades para

han comenzado a explorarse y ensayarse nuevas alternativas de ampliación a otras poblaciones, mediante la generación de convenios para centros de primera infancia en empresas. Se impulsó un convenio marco entre el Plan y el MTSS, al cual se sumaron el PNUD y el MIDES. Se constituyó una mesa de trabajo con economistas de CAIF y el MIDES para estudiar la sustentabilidad de la propuesta. Se han promovido diálogos con tres sindicatos. No obstante, los esfuerzos se veían frenados y a fines de 2013 aún no se había logrado concretar la puesta en marcha de estas experiencias.

Por otra parte, durante este período adquirió presencia en la temática el CCEPI. Si bien este se había creado en una etapa anterior, como fruto de la Ley de Educación del año 2007, comenzó a funcionar con regularidad conducido por el MEC y se integró a CAIF con posterioridad.

En dicho marco el CEIP definió la incorporación de la atención a niños de tres años, lo cual probablemente implicará cambios en el horizonte del Plan para el futuro próximo.

No obstante, desde el INAU se advierte cierto debilitamiento de la interinstitucionalidad del Plan:

Se va debilitando la interinstitucionalidad en este período; baja el compromiso de otros actores. La marcada presencia de INAU ahí genera la contracara de que la interinstitucionalidad se resiente.

Cabe señalar como hito del Plan CAIF en esta etapa los festejos por el 25.º aniversario, que contaron con la participación de autoridades y expresidentes de la República y permitieron reunir en Montevideo a equipos de centros de todo el país, en un seminario llevado a cabo en setiembre de 2013, y en el interior habilitaron el desarrollo de actividades conjuntas entre centros y departamentos, lo que favoreció el acercamiento y el intercambio entre equipos de trabajo y la visibilidad del Plan en los distintos niveles.

Para el año 2014 se definieron como objetivos: a) fortalecer el sistema general de políticas de primera infancia y familia del INAU en el marco de la readecuación institucional; b) avanzar en la mejora de la calidad de

la atención de esta población, entre los cuales se definió al Plan CAIF como una propuesta programática central. No obstante, el Sistema no consiguió tener prioridad política y no se concretará en el actual período, aunque comienzan a ensayarse algunas de sus iniciativas y se intenta operativizar formas de implementación.

atención en los centros; c) ampliar la cobertura, y d) fortalecer la producción de conocimientos.

Algunas preocupaciones que atraviesan la trayectoria del Plan, involucraron acciones en distintas etapas y continúan marcando desafíos

- Capacitación de los recursos humanos para cubrir los procesos de expansión de los servicios en Montevideo y en el interior del país.
- Participación de la familia y la comunidad en la propuesta de los centros.
- Articulaciones interinstitucionales, particularmente con el sistema educativo formal a través de la ANEP.
- Capacidad de gestión de las asociaciones civiles para incorporar nuevas modalidades y aumentar la población atendida.
- Sistema de supervisión: recursos suficientes y adecuados para desplegar un acompañamiento que propicie mejor calidad de las propuestas, destrabe nudos de implementación y controle el buen uso de los recursos.
- Cobertura y tipo de atención a la población más vulnerable.

ESQUEMA SÍNTESIS.

Énfasis y prioridades por etapas del Plan



II. El Plan como política de Estado

Esta sección aborda la pregunta sobre cómo y en qué medida el Plan se ha construido como una política de Estado y qué modelo de política ha promovido en la atención a la primera infancia.

El momento o las condiciones para que una política adquiriera la categoría de política de Estado es un tema que suscita discusión. No obstante, existen algunas dimensiones o características que permiten aproximarse a ello, las cuales refieren a la continuidad y sustentabilidad, la generación de un soporte institucional y la asignación de recursos crecientes, entre otros aspectos.

Al revisar la trayectoria del Plan CAIF, los actores consultados muestran bastante acuerdo en percibirlo como una política de Estado. Destacan en primer lugar su capacidad para trascender administraciones de gobierno, incluso de distinta orientación política. Si bien la continuidad del Plan no necesariamente estuvo explícita en programas de gobierno o acuerdos políticos, su implementación se sostuvo en los sucesivos períodos sin interrupción, como la principal política de atención a la primera infancia, y aumentó siempre su cobertura de población y territorial.

La dimensión de política de Estado del Plan es la voluntad de mantenerlo. Pero, si bien hay un Plan, este ha sido cosas distintas en distintos períodos, desde un Plan descolgado autónomo hasta una política que creó una institucionalidad a partir del Plan.

En un contexto donde la tendencia más natural es que lo que hace el gobierno anterior está mal, el Plan CAIF continuó a lo largo de las distintas administraciones en estos 25 años, incluso manteniendo el nombre.

En ocasión de los 25 años del Plan CAIF, expresidentes de la República que estuvieron al frente del gobierno en el período coincidieron en señalar que Uruguay se ha caracterizado en democracia por tener gobiernos de vocación social, más allá de las improntas de cada uno, y destacaron al Plan como un ejemplo de política que manifiesta la voluntad de generar respuestas de Estado para la atención a la infancia.¹²

12. Inauguración del seminario 25 años Plan CAIF, Montevideo, 18 y 19 de setiembre de 2013.

La mayor parte de los actores consultados consideran la implementación del Plan como un hito que marcó un antes y después en las políticas de infancia del país. Tal como plantea Vecinday en su estudio sobre estas políticas:

[...] la emergencia del Plan CAIF en el escenario de la protección social en Uruguay supuso innovaciones a nivel institucional y tecnológico que se enmarcan y comprenden dentro de un contexto de transformaciones sociales que las contienen al tiempo que las trascienden. Su temprana aparición en el repertorio de programas sociales característicos de los 90, así como la particularidad de dirigirse a la primera infancia —sector históricamente dejado de lado en las políticas públicas educativas—, no permite su comparación con dispositivos de similar naturaleza. El “antes” del Plan CAIF han sido los centros de educación inicial privados y los escasos centros públicos existentes en aquel momento. (Vecinday, 2010: 11)

A la hora de esbozar factores que contribuyeron a esta continuidad, tanto en la revisión de documentos y evaluaciones del Plan como en la visión de los actores consultados se destaca la flexibilidad de la política como un elemento que coadyuvó a su sostenibilidad. Esto implicó sostener orientaciones y un modelo base de centro y servicio, al tiempo que transitar procesos de reflexión y revisión de las prácticas (como elemento presente en la cultura institucional del Plan) y generar ajustes y adaptaciones en atención a los requerimientos del contexto y las familias. Tal como señala Vecinday (2010):

El proceso de consolidación institucional ha estado marcado por el carácter versátil y flexible del dispositivo, que le ha permitido desarrollar una trayectoria que supera ya los 20 años modelándose en función de requerimientos cambiantes. (Vecinday, 2010)

Es importante señalar que esa continuidad presenta en el recorrido del Plan diferentes ritmos, puntos de inflexión y estancamientos, los cuales se sitúan, en general, al comienzo de cada administración, en el marco de redefiniciones de rumbos de los gobiernos y sus prioridades políticas y estilos de gestión.

Además de la evidencia directa de continuidad y crecimiento de cobertura de los centros CAIF, la sostenibilidad del programa también estu-

vo plasmada en instrumentos programáticos, como planes y estrategias relativos a la infancia. Esto de alguna manera otorgó el marco, o al menos otro elemento de compromiso con la continuidad de la política.

En referencia a este punto, el Plan de equidad señalaba:

El INAU/Plan CAIF pondrá en marcha un Plan de acción para el aumento de la cobertura y la mejora de la calidad que comprenderá: la modificación de los modelos de gestión y las estrategias de intervención de los Centros, lo que se traducirá entre otros aspectos en una cobertura, por centro, mayor en la franja etaria de 0 a 24 meses, que en 2 y 3 años, con mayor exigencia de formación de recursos humanos de los Centros; con la apertura de nuevos Centros, atendiendo a la priorización territorial antes expresada; la coordinación con ANEP/CEP para el crecimiento de la matrícula de 0 a 3 años; el fortalecimiento del sistema de supervisión; el apoyo de los equipos técnicos de los CAIF a los servicios de primer nivel del Sistema de Salud en la atención a embarazadas.¹³

Por su parte la ENIA 2010-2015 establece una referencia más amplia. Entre sus metas globales propone: a) universalización de la atención al embarazo y al buen desarrollo infantil en la primera infancia (0 a 36 meses), y b) educación inicial universal desde los tres años.

En cuanto a la inserción institucional, el Plan muestra cambios en su trayectoria, con una evolución desde arreglos institucionales en la órbita de un ministerio sectorial (MTSS) y la Presidencia de la República hasta incorporarse al organismo rector de infancia (INAU) con presupuesto anual propio y una estructura organizativa mínima de soporte para la gestión de la política. En su trayectoria dentro del INAU, el Plan ha experimentado algunas variaciones en materia de autonomía, que a juicio de los actores ha tenido matices o expresiones, entre otros aspectos, por su articulación con el Programa Infamilia en el período 2002-2008, por la mayor o menor presencia del directorio en el desarrollo de la política, así como por la promoción de la unificación con centros diurnos. Más allá de su recorrido, desde el punto de vista institucional, el Plan CAIF ha mostrado continuidad en términos de contar con un esquema base sostenido en una dirección, un equipo técnico y gestión de convenios con la sociedad civil, lo que le ha permitido desplegarse como respuesta para la infancia.

13. Plan de Equidad, p. 44.

Por otra parte, uno de los elementos que se destacan es la diversidad de actores y niveles que involucra la política. Se construye como una política interinstitucional, que integra distintos organismos y sectores, los que incluyen salud, alimentación, sistema educativo, intendencias departamentales y el Ministerio de Desarrollo Social. A su vez, la sociedad civil integra diversidad de organizaciones de carácter religioso o temático, organizaciones de base y comunitarias, cooperativas, etcétera. Este abanico de actores que confluyen en el desarrollo y la implementación de los centros CAIF en el país es valorado como una de las características que posicionan al Plan como una política de Estado.

Una característica del Plan es que había y hay detrás gente de todos los partidos políticos, sobre todo en interior. También de identidades religiosas, organizaciones barriales, otras más grandes. La diversidad es una característica que ha atravesado al Plan.

En el año 2010, la configuración de las OSC se presentaba como lo muestra el cuadro 4. Allí se ve la pluralidad de tipos de organizaciones, entre las cuales las asociaciones de vecinos representaban hasta el 2010 el porcentaje mayoritario, pero en coexistencia con fundaciones de distinto carácter, municipios, agrupaciones religiosas o policiales. Las cooperativas de trabajadores, si bien entonces representaban solo el 1 %, son una modalidad que ha tenido un gran crecimiento los últimos años. La fuerte presencia de organizaciones de vecinos, además, se destaca como una particularidad del Plan que suele favorecer el arraigo del servicio, particularmente en el interior.

Muchas de las organizaciones de CAIF se autoperciben como organizaciones de vecinos. Hay algo ahí que hace una diferencia respecto a otras OSC. En el interior del país se nota claramente la diferencia.

El Plan CAIF se erige como una política que opera en distintos niveles de la administración del Estado; a saber: a) nivel central o nacional, desde donde se coordina la política, se definen lineamientos, se transfieren recursos y se generan acuerdos interinstitucionales; b) nivel departamental, a través de los vínculos con las intendencias, tanto para la gestión de locales como para articulaciones propias de la implementa-

CUADRO 4. Tipo y distribución de osc participantes del Plan CAIF

TIPO DE INSTITUCIÓN/ORGANIZACIÓN	N.º DE CENTROS	%
Asociaciones de vecinos	195	59
Iglesias	56	17
Fundaciones/ONG	49	15
Intendencias/municipios	10	3
Vinculados a la policía	7	2
Vinculados a las Fuerzas Armadas	6	2
Cooperativas de trabajadores	5	1
Sindicatos	3	1
Total	331	100

FUENTE

Plan CAIF, 2010.

ción, y con las representaciones de las instituciones socias a partir de los comités departamentales; c) nivel local, en el espacio más micro, de los territorios donde se sitúan los centros y con las redes específicas que allí se tejen. Esta presencia en los distintos niveles y espacios también brinda aprendizajes respecto de la gestión de políticas de Estado.

Otra dimensión de la política y su sostenibilidad guarda relación con el *modelo de política* que propone el Plan CAIF, incluida la población a la cual se dirige. Si bien nació orientado a la atención de las familias más vulnerables, su desarrollo e inserción en las diversas zonas ha favorecido la incorporación de otros sectores y con ello cierta heterogeneidad, lo que propicia una integración social que en general es considerada un elemento positivo de la política.

El Plan estuvo originalmente pensado para hogares vulnerables y se logró una buena focalización; buena, pero no “fanática”, permitiendo cierta heterogeneidad.

Así, los actores vinculados al Plan consultados subrayan que el CAIF fue de los primeros espacios en que se empezó a pensar la universalización de algunas políticas, tanto en lo referente a población atendida como a los recursos humanos necesarios para ello.

Asimismo, a diferencia de gran parte de las políticas de escala nacional, el Plan es una propuesta cuya implementación se despliega desde el

interior hacia la zona metropolitana. Empezar por el interior genera una pronta apropiación de los centros por la comunidad, los cuales pasan a integrarse al mapa institucional de recursos locales. Ello también se considera un elemento que arroja lecciones para las políticas.

Por otra parte, el Plan introduce el *enfoque de integralidad* en la propuesta dirigida a la primera infancia y a la familia como aliado estratégico. Esto implica, desde las políticas, entender que las características y necesidades de la primera infancia requieren respuestas complejas que aborden simultáneamente múltiples dimensiones del desarrollo que se influyen mutuamente. Los diversos organismos institucionales convocados aportan a esta tarea desde sus diversas competencias (salud, alimentación, socialización). A su vez, las familias de los niños se consideran los principales aliados, por lo cual se promueve su participación y el fortalecimiento de sus capacidades de cuidado.

CAIF ha permitido generar un aprendizaje sobre el desarrollo integral en materia de primera infancia que el Uruguay no tenía; probablemente muy monopolizado por el saber médico y desde lo educativo.

El que se haya puesto foco en desarrollo (no solo en salud y nutrición) está en el ADN de la política. Se miró desde el principio en términos de desarrollo, de impacto en la población, no desde la oferta. Ese elemento nunca dejó de estar presente.

Como señala en un estudio de caso del Plan:

[...] tomando en cuenta diversos factores entre los que pueden considerarse el nivel de cobertura sobre la población objetivo, el número y tipo de instituciones involucradas, el monto de recursos invertidos y la permanencia de las prestaciones, el Plan CAIF puede considerarse, al menos, como un proto-ejemplo de política integral. (Canzani y Midaglia, 2003: 4)

Por otro lado, en opinión de los actores institucionales vinculados a la trayectoria del Plan consultados, se destaca que:

CAIF acompaña en los primeros años, que es cuando los padres más necesitan apoyo, y eso genera una confianza que queda.

El CAIF rompe con una tradición muy ortodoxa de la educación uruguaya, de una estructura pesada y compleja, seguramente con estabilidad, pero esto instala un modelo distinto.

No es una política de salud, cuidado o educación, no solo y todas a la vez, ahí está su riqueza y es necesario que así sea por la particularidad del tramo que atiende.

En relación con el enfoque integral, los centros CAIF se erigen en el territorio como una puerta de entrada a la red de apoyo de instituciones y servicios a las familias, las cuales se acercan a los centros en busca de orientación ante diversas preocupaciones. En su trayectoria, el CAIF incorporó el Servicio de Orientación y Consulta (SOC), cuyo objetivo era brindar a las familias un espacio donde atender sus demandas de información, orientación y apoyo profesional frente a diversos problemas, mejorar el vínculo de las familias con el centro y fortalecer las redes familiares y comunitarias del centro y su localidad. Si bien este servicio se discontinuó en el período 2005-2010, cuando se pusieron en operación los SOCAT bajo la conducción de Infamilia/MIDES, CAIF continúa siendo una referencia para las familias en el territorio y también para el trabajo de otros servicios e instituciones, lo que lo ha convertido en un nodo privilegiado para generar intervenciones integrales que impacten en las posibilidades de desarrollo de la población a la cual se dirigen.

El CAIF es como un modelo donde se pueden insertar muchas cosas. Puede funcionar como plataforma de políticas en el territorio y desde ahí incorporar planes y acciones en salud, en familia, etcétera.

Finalmente, la propuesta de desarrollo a partir de la *alianza Estado-sociedad civil* resulta pionera en la implementación de políticas en convenio con organizaciones, donde el Estado establece los lineamientos generales y transfiere recursos a las OSC para el despliegue de los servicios.

El Plan CAIF fue el primer programa en que el Estado le transfiere recursos a la sociedad civil para que administre, y la mala utilización de ello ha sido muy marginal.

Todos estos elementos en su conjunto posibilitan una mirada que tiende a concebir al Plan CAIF como una política de Estado que, si bien se ve sujeta a un escenario de relativa incertidumbre, continúa presentándose como la principal apuesta para la atención integral infantil entre los menores de cuatro años.

El Plan CAIF en el marco de las políticas sociales en Uruguay

El desarrollo del Plan CAIF ofrece lecciones para las políticas públicas de infancia respecto a la pertinencia, la oportunidad y la viabilidad de desplegar una respuesta que atienda a niños de todo el territorio nacional y se imprima con las particularidades e impronta de distintas zonas, que haga partícipes a diversas instituciones y sectores del Estado, así como a una pluralidad de actores de la sociedad civil y la comunidad, que aborde de manera integral las necesidades de la primera infancia.

El Plan nació como una política focalizada en un contexto de políticas compensatorias y fue creciendo hasta pensarse como política universal, tanto por el Estado, la sociedad civil y actores vinculados en las políticas como por la propia población que demanda el servicio.

La integralidad constituye uno de los elementos más significativos de la política, por cuanto implica abordar a los niños y sus familias en sus distintas dimensiones de desarrollo, ya no desde un eje o sector, lo que como correlato implica interinstitucionalidad.

Tal como señala Midaglia (2000), en una primera instancia es posible calificar esta iniciativa de *protección*, en términos de una política social de segunda generación, por cuanto quiebra el monopolio estatal en la definición y prestación de los servicios, incorporando agentes de la sociedad civil y transformándose así en una propuesta de carácter mixto. Además, trasciende la típica sectorialidad de los programas sociales, con una nueva modalidad de intervención que supone la interconexión de servicios (Midaglia, 2000: 63-64).

El Plan CAIF entiende a las familias como principal ámbito y agente para la protección integral de los niños, pero pone a jugar la corresponsabilidad del Estado, la sociedad civil y las familias en la tarea, como forma de atender los riesgos a los que estas están expuestas y potenciar sus activos. Constituye el ejercicio de pensar una política que se haga cargo, colectiva y mancomunadamente, del bienestar y desarrollo de la primera infancia. En general la política ha ido acompasando los cambios en

las familias, ajustando la propuesta a los diversos arreglos y necesidades de estas, aunque es preciso fortalecer modalidades de servicio que, por ejemplo, acompañen de mejor manera el cuidado de los hijos de madres trabajadoras jefas de hogar.

Por otro lado, CAIF se erige como un ámbito privilegiado para abordar la atención a la infancia y sus familias con énfasis en la prevención y la promoción, anticipándose a los riesgos y problemáticas, de manera de no actuar solo allí donde estas están instaladas. Representa una oportunidad para definir estrategias de trabajo con las familias de acuerdo a su composición y dinámica, e integrando también una perspectiva de género, generacional y de diversidad.

Asimismo, la propuesta adquiere valor y potencial desde el punto de vista de las políticas territoriales: se inserta en las comunidades que se apropian del servicio y fortalece la gestión de redes.

Finalmente, el Plan representa una política que se ha instalado con un rol central en el repertorio de respuestas de atención a la primera infancia y las familias, concertando el respaldo transversal, y cuya continuidad se ha plasmado también en instrumentos y marcos de planificación mayor, como la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA).



III. Modelo de gestión y financiamiento

Esta sección se enfocará en la estructura de gestión del Plan, incluyendo su mecanismo de financiamiento, la relación Estado-sociedad civil en convenio, los mecanismos de regulación que se establecen sobre su implementación y las lecciones y nudos que se presentan. Es importante mencionar que el Plan CAIF abarca la definición, la provisión y regulación y el seguimiento de la política, pese a que esta es en sí interinstitucional y multisectorial.

1. Financiamiento del Plan

La financiación del Plan ha tenido diversos mecanismos y fuentes en las distintas etapas de implementación.

En su origen, se puso en marcha con apoyo de UNICEF a través del Fondo Especial de Ajuste para América Latina y el Caribe, destinado a la formulación de políticas de fortalecimiento institucional. Ello se tradujo en un convenio de tres años de duración e implicó un crédito de us\$ 800.000. Como contrapartida, el Ejecutivo nacional aportó recursos por us\$ 26.000. Según determinación de la OPB, el programa no implicaría expansión presupuestal, salvo por el Consejo del Niño, que comprometió recursos para solventar gastos de funcionamiento. El INDA aportaría los víveres secos desde los rubros regulares y mediante la racionalización de otros programas alimentarios. Junto con ello se solicitaron donaciones menores en especie de otros ministerios, organismos y organizaciones privadas, como asociaciones industriales y comerciales. El PNUD, en tanto, aportó técnicos para el equipo de trabajo responsable del diseño y el desarrollo del Plan.¹⁴

Los recursos financieros de UNICEF en apoyo al Plan finalizaron en 1993, momento en que se solicitó continuidad de recursos al Poder Ejecutivo, el cual asignó us\$ 72.050 de rentas generales, adicionales a la contrapartida nacional, para absorber la ejecución total de CAIF. No se incluyeron en ello, sin embargo, recursos para el sostenimiento de la Secretaría Ejecutiva.

14. En ese momento UNICEF no contaba con oficina ni representación propia en el país, sino que operaba a través de la oficina regional en Santiago de Chile, y coordinaba con el Ejecutivo uruguayo a través de la oficina local del PNUD.

Siempre fue una lucha titánica el conseguir recursos para fortalecer la Secretaría.

Luego, a partir de la ley 16736, de 1996, se destinaron al Plan fondos específicos con destino a gastos de funcionamiento e inversiones, provenientes del 20 % del Fondo de Desarrollo de Modalidades de Juego.

En 1997 se suscribió un convenio con el PNUD para mejorar la integridad y la calidad de los servicios del Plan. Por este medio se incorporaron a la Secretaría Ejecutiva dos administrativos y diez técnicos en carácter de consultores. En adelante sería fundamentalmente este convenio el que sostendría la estructura de la Secretaría del Plan.

En los años 2001-2002, Rafael Diez de Medina¹⁵ llevó a cabo un estudio de costo-beneficio de políticas de infancia del INAME que incluyó al Plan CAIF y que entre otros aspectos señaló:

- El costo total del Plan CAIF se compone mayoritariamente (80 %) de los aportes efectuados por el INAME a las asociaciones civiles gestoras de los centros. Se estima en US\$ 12.180.600 anuales.
- El 4 % del total corresponde al financiamiento administrativo del Plan CAIF a nivel central.
- El resto son aportes en alimentación, asistencia técnica, materiales, exoneración de impuestos y otros conceptos por parte de las intendencias municipales y el INDA.
- No se han cuantificado los recursos técnicos aportados por el MSP, el MTSS, la ANEP y el MEC, aunque se estima que son muy bajos. Tampoco han podido cuantificarse los aportes en trabajo y especie que realizan las familias.
- Aunque son cifras muy bajas, se puede constatar que casi el 50 % de los centros cobran cierta cuota a las familias, sobre todo en el programa de educación inicial.
- Es de advertir el bajo costo administrativo con relación a la ejecución. Los centros CAIF tienen más funcionarios involucrados que otras políticas, aunque el peso de las remuneraciones por parte del INAME es mínimo, dada la utilización del régimen de convenios.

15. Evaluación costo-beneficio de los programas dirigidos a la infancia y la adolescencia del Instituto Nacional del Menor (iname) y el Instituto Nacional de la Juventud (INJU).

Respecto a la gestión presupuestaria del modelo, con la ejecución a cargo de las OSC, el estudio plantea:

La enorme variedad de asociaciones civiles y su heterogeneidad en términos de organización y cobertura dificultan en grado sumo la evaluación de la eficiencia con la cual el centro pueda estar cumpliendo sus objetivos vis à vis el presupuesto prefijado por el Plan CAIF. Lo que sí se puede afirmar es que el 90 % de los recursos manejados por estas organizaciones provienen del aporte del INAME y de otros organismos públicos como los Gobiernos departamentales y otras instituciones del Estado. Esto lleva a concluir sobre la alta dependencia que muestra la sociedad civil en relación a los recursos estatales. Si bien se constatan problemas como demoras en la asignación de las partidas o en pagos de reintegros o proveedores, las asociaciones han podido desarrollar formas de subsanar esta irregularidad y poseen ciertos recursos propios que les permiten tender puentes hasta obtener las partidas correspondientes.¹⁶

Finalmente, en términos globales, se concluye:

No existe evidencia empírica que avale la hipótesis de que los costos previstos en los Convenios son excesivos o ineficientes en relación a los fines perseguidos. Por el contrario, la relación válida de análisis —costo por niño o familia atendida— pone de manifiesto un costo promedio de US\$ 630 anuales, un costo que se puede juzgar bajo en relación al servicio que está cumpliendo en la comunidad.¹⁷

En diciembre de 2002, al pasar el Plan a formar parte del subcomponente del Programa Infancia y Adolescencia en Riesgo Social (luego denominado Infamilia), se sumaron recursos provenientes del préstamo que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concedió al Gobierno uruguayo.

En cuanto al manejo de los recursos, en su trayectoria el Plan ha mostrado preocupación por generar sistemas de control eficientes de lo que se transfiere a las organizaciones en convenio, así como de los gastos del Plan en general. Se han elaborado variadas propuestas de mejora del área contable y es posible advertir que este tema sigue en la agenda de la política.

16. Ídem, p. 15.

17. Ídem, p. 19.

Destaca en la gestión presupuestaria la notoria transparencia en cuanto a la definición clara y unívoca de cada concepto previsto en los modelos de gestión de centro CAIF.¹⁸

En el año 2005, a través de un informe dirigido al Parlamento, las OSC plantearon un panorama de las diferencias observadas en el monto transferido por niño en convenio para los centros CAIF y el costo real que estos significaban, y cómo esas diferencias en la práctica se terminaban trasladando a bajos salarios del equipo de trabajo de los centros, para poder cumplir con la atención.

Sin perjuicio de las dificultades en la planificación y/o asignación presupuestaria, también en la dimensión del financiamiento se han impulsado acciones que procuran sustentar la expansión del Plan en análisis de viabilidad. Tal es el caso del período 2008-2010, cuando, en el marco de la ENIA, se elaboró un estudio prospectivo relativo a los centros de atención a la infancia que brindó orientaciones respecto a los lugares donde avanzar en cobertura de los servicios. En él se estimó que el costo total de la inversión requerida para la extensión de cobertura proyectada ascendía a casi 54,9 millones de dólares en el modelo base de atención, y a 71,7 millones en el modelo que incluye la atención diaria a niños de un año. Ello implicaba un costo base de 246.000 dólares (incluido el terreno) para la construcción e implementación de cada nuevo centro.¹⁹

Pese a que se encontraron luego algunos desajustes en la proyección de cálculos, derivados de aumentos en los precios de la construcción, limitaciones en la disponibilidad de suelo y gastos de gestión, esa estimación fue la base de la planificación quinquenal del INAU para el presupuesto del Plan.

Se legitimó un presupuesto a través de INAU. Hoy nadie lo cuestiona.

A partir de la ENIA y para el período 2010-2015 se establecieron 100 millones de pesos por año para la creación de centros nuevos hasta el final del período. Para definirlos, la dirección del Plan plantea que se tomó en cuenta la proyección de la ENIA, la demanda del servicio en la zona y

18. Ídem, p. 15.

19. G. Perera y C. Llambí (2010), *Dimensionamiento económico de la extensión de la cobertura de los servicios de atención y educación a la primera infancia*, ENIA.

el hecho de tener terrenos disponibles.²⁰ Al finalizar el 2013 y teniendo en cuenta la escasez de recursos para el cumplimiento de las metas previstas, el tema se abordó en la Comisión de Presupuesto del Parlamento y con el Ministerio de Economía; como resultado se dispusieron 88 millones de pesos adicionales para la apertura de centros.

Los recursos son suficientes para hacer una buena gestión. Un porcentaje importante de centros tiene recursos en sus cuentas en el banco. La transferencia debería alcanzar.

El último periodo se inició con un presupuesto de \$ 786 millones en el 2010, que ascendió hasta \$ 2600 millones —proyección estimada en el 2014—. El presupuesto total del quinquenio 2010-2014 se estima en la cifra de \$ 7.435.517.449, donde las transferencias a las organizaciones de la sociedad civil alcanzan casi el 90 %, las inversiones en construcción un 6,5 % y los gastos de funcionamiento y sueldos un 3,5 % aproximadamente.²¹

La gestión presupuestaria es uno de los factores que inciden directamente en las posibilidades de ampliación de los servicios CAIF. En este sentido, una de las medidas que menciona la dirección actual del INAU, a los efectos de avanzar en el cumplimiento de las metas delineadas en este período, guarda relación con la decisión de transferir recursos de la cuenta de INAU del Plan a la CND (\$ 488 millones en total) para la construcción de nuevos centros.

En términos más puntuales, uno de los aspectos que se requiere seguir revisando refiere a la infraestructura de los locales, toda vez que el costo de construcción de los centros CAIF actualmente es elevado y parece oportuno explorar otras alternativas.

Junto con ello, se plantea que es necesario pensar el presupuesto del Plan en el marco del presupuesto nacional y de las políticas sociales en particular. De esta forma, se advierte que es preciso generar mecanismos

20. Una dificultad que se presentó en este proceso fue que los datos oficiales del Censo 2012 no coincidían con los datos de los niños que se relevaban en las distintas zonas, con los consiguientes problemas para focalizar los servicios. Respecto de los terrenos, en tanto, se señalan trabas o demoras burocráticas en el caso de terrenos cedidos por la Intendencia de Montevideo y del Fideicomiso de Construcciones Públicas gestionado por la CND. Como medida complementaria, CAIF impulsó en este período la identificación de locales de entes autónomos del interior que podían usarse como dato, sin utilizar fideicomiso.

21. Datos aportados por el área contabilidad Plan CAIF 2014.

para pensar de manera más integral las distintas prestaciones que el Estado hace confluír en una misma población —en el caso de la primera infancia y sus familias, haciendo dialogar Asignaciones Familiares, prestaciones del BPS y prestaciones del INAU—. En el mismo sentido, diversos organismos vinculados a la atención a la infancia deberían discutir y explorar mecanismos para definir presupuestos que trasciendan la estructura actual de rubros y unidades ejecutoras.

Se requiere una inversión planificada. En términos de presupuesto, tendríamos que ir cada vez más hacia áreas sistemáticas o presupuestos de políticas y no de institución. Este quinquenio se dio un primer paso con la definición de presupuesto nacional por área temática; hay que seguir avanzando en esa línea.

Finalmente, en términos de la gestión cotidiana, un estudio del 2010 referido a las OSC en el Plan señala:

[...] las OSC buscan generar fondos extra para atender situaciones especiales, mejorar el servicio o afrontar gastos que quedan fuera de lo que la partida estipula. Para ello algunos centros apelan a la colaboración de empresas y en algunos casos a la presentación de proyectos a fondos concursables y a la búsqueda de recursos en donantes del país y del exterior. En general los padres no realizan aportes económicos al Centro, si bien en algunos estos participan en la organización de beneficios. (Lorenzelli y Bastarrica, 2010)

2. Participación de la sociedad civil en la gestión

CAIF es también una forma de gestionar. [...] la experiencia de ser Estado y política pública sin ser necesariamente 100 % estatal.²²

Como se mencionó, uno de los temas característicos de la política que nos ocupa lo constituye el modelo de gestión del Plan en convenio con la sociedad civil, lo cual también ha mostrado fortalezas y debilidades.

El involucramiento de la sociedad civil en la gestión del Plan se puede abordar desde dos perspectivas: su lugar y rol en espacios formales de coordinación de la política y la gestión de los centros.

22. Presidente del INAU, en los 25 años del Plan CAIF.

Respecto a lo primero, como resultado de la revisión de la trayectoria del Plan en conjunto con los actores, se percibe que el nivel y las características de la participación de la sociedad civil en los espacios formales de discusión y coordinación del Plan han sido dispares. Esto parece transitar desde momentos de protagonismo y capacidad propositiva hasta otros en los que se destaca un rol de portador de demandas concentradas en condiciones laborales, presupuestarias y de gestión. Este tema será retomado más adelante, en el apartado referido al modelo de gobernanza.

En torno a la gestión de los servicios y la capacidad de contar con los recursos humanos suficientes para atender la demanda se generaron muchas de las tensiones en la relación del Plan con las organizaciones en convenio. No obstante, de lo recogido se extrae la existencia de un espacio para avanzar en la discusión y el acuerdo en torno a estas temáticas, en el marco del Comité Nacional en algunos períodos y en la relación bilateral entre las organizaciones y la Secretaría Ejecutiva. Este último espacio o canal se visualiza con menor claridad en el último período.

Una fortaleza de ello es que era todo muy transparente, cosa que no necesariamente pasa en otros sistemas de convenio. Más allá de las dificultades y preocupaciones, la sociedad civil sabía qué recursos había y para qué eran.²³

La sociedad civil funciona en el espacio del comité desde la perspectiva de portadores de demandas. En este sentido, asumen parcialmente su rol en ese espacio. Este es un tema que trasciende a CAIF y pasa con otros espacios coparticipados, como con los representantes de trabajadores en INEFOP o en JUNASA²⁴.

De otro lado, se señalan momentos en los cuales la participación de la sociedad civil en espacios de discusión del Plan tuvo un rol clave. Uno de ellos, a través de Comisión Honoraria del Plan, se dio en momentos en que la estructura de dirección del Plan estuvo más debilitada (etapa de Presidencia) y también cuando adquirieron presencia las organizaciones de segundo grado que aglutinaban parte de las OSC (como ANONG y AUDEC), que a juicio de algunos actores del Plan aportaron al análisis y las

23. Entrevista a autoridad del INAU.

24. Entrevista a actor institucional.

discusiones y ayudaban a generar identidad y pluralidad en el Plan. En el período actual, la percepción es de una participación más disminuida en este sentido y más volcada a la gestión y/o a la inserción en la comunidad de referencia.

En términos globales, el lugar de la sociedad civil en el Plan se visualiza en general como una fortaleza, aunque con aspectos por revisar. Las propias autoridades actuales del INAU expresan una valoración positiva de la cogestión del Estado con las OSC y entienden que esta es una experiencia a transmitir a otros espacios y políticas del Estado, como modalidad innovadora y forma de impulsar la participación de la sociedad organizada en el desarrollo de las políticas públicas.

Algunos momentos clave en el rol de la sociedad civil en el Plan

- 1995: Las organizaciones asumen la gestión a través de la Comisión Honoraria Plan caif.
- 1998: Llamado a propuestas de fortalecimiento de asociaciones civiles a cargo de centros caif (en el marco del proyecto de fortalecimiento de las Asociaciones Civiles, orientado a contribuir al “incremento de la capacidad de autogestión eficiente, participada y sostenible”). Asociaciones civiles y comités departamentales.
- 2002: Planteamiento de organizaciones de la sociedad civil en convenio a legisladores, en contexto de rendición de cuentas, a partir de los problemas generados por la crisis económica.
- 2005: A través del Colectivo Infancia —que reúne también a otras agrupaciones de segundo orden de la sociedad civil— o formando parte de él, el Comité de Asociaciones Civiles del Plan caif presenta una propuesta de presupuesto para niñez y adolescencia a la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Parlamento.²⁵ En esta se plantean los problemas del modelo de financiamiento, la población desatendida y los desafíos que se erigen en relación con ella, y se interpela al Estado para que dé más y mejores respuestas y con una mirada que contemple el largo plazo de las políticas.
- 2005: En el eje programático, las osc presentan una activa discusión de las modalidades de atención diaria y semanal, que en noviembre

25. Esta se plasma en el documento “Un presupuesto más justo para la infancia en situación de riesgo social. Garantizando y consolidando las políticas sociales de carácter estructural que realiza el Estado”.

derivan en la presentación de un documento de evaluación y propuestas. Se trata de un documento para el diálogo con los actores gubernamentales del Plan.

Uno de los cambios que plantea más recientemente el modelo en convenio con la sociedad civil es que muchas organizaciones tradicionales que han participado de la implementación del Plan durante los años de su trayectoria, principalmente ligadas a movimientos de iglesia y algunas vecinales, comienzan a retirarse, al tiempo que afloran las cooperativas de trabajadores. A su vez, las organizaciones con participación importante de voluntariado se reducen.

Hoy el voluntariado cambió. La gente no tiene tiempo y hay poco joven en este tema.

En relación con lo anterior, el perfil y perspectivas de la sociedad civil en el futuro del plan constituye una de las temáticas en torno a lo cual propiciar la discusión y explorar caminos conducentes a sostener un grado de diversidad saludable para la política al tiempo que reglas del juego y escenarios que fortalezcan la motivación a participar de la misma a las organizaciones.

3. Estructura de gestión del Plan

En términos globales, la estructura general del Plan en su implementación Estado-sociedad civil se puede señalar siguiendo a Diez de Medina (2002) en un esquema según el cual:

[...] el Estado se compromete a fijar las líneas de acción dentro del marco del Plan, definir técnicamente los modelos de intervención, capacitar, transferir los recursos para el financiamiento de los centros, controlar, supervisar y evaluar. Se brindan recursos financieros y técnicos, estos últimos referidos a gestión, supervisión, apoyo y monitoreo de los programas. La asociación civil administra los recursos y gestiona el centro CAIF, adecua las líneas generales a las características locales para alcanzar los tres objetivos básicos: educación inicial, trabajo con la familia y comunidad y velar por la salud y nutrición del niño. Para ello las aso-

ciaciones seleccionan el personal técnico en función del número de niños y las características de la población del centro específico.²⁶

Actualmente la gestión del Plan se sostiene en una estructura que implica una Coordinación de Primera Infancia, un equipo de técnicos de apoyo, una División Plan CAIF y casi 300 organizaciones de la sociedad civil que establecen convenios para la gestión de los centros.

Estructura central

Si bien el Plan ha transitado las distintas etapas de su trayectoria con una plataforma de gestión liviana y la evolución hacia la estructura actual se entiende como una fortaleza en el sentido de sumar recursos e ir hacia la unificación del sistema, también es percibido como un arreglo institucional que no termina de ensamblarse, en el sentido de que no resulta del todo claro —especialmente para algunos centros y organizaciones de la sociedad civil— el alcance de la nueva estructura y/o la delimitación entre lo que respecta a la División Plan y a la Secretaría Ejecutiva, hoy Coordinación de Políticas de Primera Infancia.

A veces hay cierta confusión con las cosas que resuelve el INAU, el Plan y el Comité CAIF. No es claro a veces en qué órbita se toman las decisiones o desde donde es el lineamiento.²⁷

Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF

La ley 16736, de 1996, en su artículo 598, establecía que la Secretaría Ejecutiva es un órgano permanente que está a cargo del INAU, el que designará a quien desempeñe la función de director ejecutivo. En ella se establecen como cometidos los siguientes:

- Proponer los lineamientos estratégicos, programas y proyectos que orienten las políticas de primera infancia definidas desde el

26. Díez de Medina (2002), p. 11.

27. Entrevista al equipo de una osc.

Directorio de INAU, apoyadas en la protección de los derechos de los niños y niñas.

- Coordinar la relación con los diversos organismos que integran el Plan y con organismos nacionales e internacionales.
- Mejorar la coordinación Estado-sociedad civil.
- Proponer los criterios para definir la apertura de nuevos centros al Comité Nacional, así como solicitar y recibir de los diversos organismos informes respecto a su creación.
- Solicitar y recibir de los diversos organismos informes respecto a la creación de nuevos centros.
- Apoyar a las asociaciones civiles en la etapa previa a la constitución de nuevos centros.
- Administrar los recursos asignados a la Secretaría.
- Generar información que permita realizar un seguimiento de las acciones y una evaluación de la gestión, resultados e impactos del Plan, y hacerla llegar a los centros participantes.
- Apoyar el funcionamiento del Comité Nacional y de los comités departamentales. Coordinar y convocar al Comité Nacional, así como promover y ejecutar sus lineamientos.
- Definir e implementar programas orientados al fortalecimiento de las asociaciones civiles.
- Promover la contratación de equipos técnicos asesores que apoyen la labor de las asociaciones civiles y efectuar el seguimiento del cumplimiento de sus funciones.
- Diseñar e implementar planes de capacitación de los recursos humanos en las diversas áreas.

En el año 2010, los términos de referencia de la Coordinación de Políticas de Primera Infancia encuadraron ese rol en el Programa de Apoyo a la ENIA. Se estableció como objetivo:

Coordinar y dirigir la implementación de la política nacional de INAU en Primera Infancia —niños de 0 a 3 años y sus familias— garantizando la protección de la primera infancia, la equidad y la calidad de los servicios brindados a través del Plan CAIF y de los Centros Diurnos del INAU.²⁸

28. Términos de referencia. Coordinador/a general de las políticas de primera infancia y sus familias en la órbita del INAU. Programa de Apoyo a la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA), INAU-MIDES, Infamilia-BID.

Más allá de que se conciba al Plan globalmente, se generan algunas confusiones en cuanto a las orientaciones a seguir y en ocasiones se plantea la sensación de incertidumbre respecto de la estrategia a desplegar por el Plan. Teniendo en cuenta la trayectoria del Plan y su consolidación como política exitosa, parece relevante que esta dimensión se aborde estratégicamente de cara a una próxima administración.

Entre los funcionarios de la Secretaría y de la División del Plan, más allá de las diferentes disciplinas, convive una diversidad de personas con distinta formación en niños de 0 a 3 años y en la construcción de políticas sociales articulando Estado-Sociedad Civil. Esto tiene que usarse provechosamente. Sumado a ello, a la interna de la estructura hay dos lógicas que coexisten: una tiene que ver con el empleo público y su inamovilidad, y la otra con los contratos privados a término, con la incertidumbre que estos generan.²⁹

En diciembre del 2011 se inició un proceso tendiente a la “readecuación institucional del INAU”. Se constituyó un grupo de trabajo con asesores de Directorio e integrantes de la Subdirección Técnica que elaboró una propuesta tendiente a adecuar el funcionamiento institucional a las transformaciones operadas en la situación a la que debe responder y a los nuevos desafíos que presentan las próximas etapas. Este proceso se concretó en el año 2014, cuando se puso en operación una nueva estructura organizacional que definió un área de descentralización y un área de programas, con lo cual estableció lo programático articulado por edades por un lado y la gestión por otro, a cargo de los ámbitos territoriales.

Al cerrar esta consultoría no había definiciones claras respecto a cómo se articula la gestión de CAIF en ese aspecto; sin embargo, se entiende que eventuales ajustes a la arquitectura de gestión del Plan deben resolverse en coherencia con ello. Esto incluye también la revisión de la estructura que acompaña la Dirección del Plan, por cuanto se sostiene sobre recursos humanos escasos y con fragilidad contractual, que desde los inicios han estado fuertemente apoyados por PNUD y que requieren por tanto proyectar una plataforma de gestión con capacidad de abordar un escenario de ampliación de la política y sus servicios y las metas que en dicha línea se tracen.

29. Entrevista al Plan CAIF.

Estructura departamental

En los departamentos del país, la referencia directa de los centros y sus equipos son, en primer lugar, el/la supervisor/a asignado/a, que depende de División Plan CAIF central, y luego los directores departamentales del INAU. Junto con ellos, pero en función de temáticas o procesos puntuales, están también los técnicos de apoyo a la Secretaría del Plan. Estas tres figuras, en conjunto, conforman la estructura de gestión del Plan en el territorio. Las direcciones departamentales del INAU tienen a su vez a cargo la parte financiera contable de los centros de dichas jurisdicciones, a excepción de Montevideo, donde, al igual que el SIPI, los registros financiero-contables se encuentran en la órbita del Programa de Consolidación y Evaluación. Algunos actores consultados, incluidos los equipos de los centros, visualizan esta configuración como una cierta dificultad, toda vez que involucra distintos canales de lineamiento u operativa, que no siempre se ensamblan o delimitan con claridad.

Pero en el interior no es así; es el funcionario que está ahí, que tiene el INAU, está en la oficina del INAU y responde a las reglas del jefe departamental. No responde a las normas, a las órdenes y a las directivas que le pueden llegar de la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF.

La agenda de INAU a nivel departamental, que tiene dentro de sí temáticas como adolescentes infractores u hogares de tiempo completo, suele demandar “urgencias” que pueden eventualmente postergar la prioridad de los CAIF.

Los libros se los llevan los centros a la Jefatura, pero también pueden mandar gente de la Jefatura a que controle la asistencia, o a ver cómo está la comida; está dentro de su órbita y de su competencia.

Por otra parte, se plantea como fortaleza que, si bien la estructura institucional de soporte del Plan se debilita en el ámbito departamental, la dinámica que adquieren los servicios favorece un control social de la política que trasciende, por ejemplo, el sistema de supervisión. Es decir, el nivel de apropiación de los centros por la comunidad (población usuaria, organizaciones e instituciones públicas en el territorio) propicia el buen funcionamiento. No obstante, esto no parece suficiente desde el punto de vista del diseño institucional, y sobre todo en un escenario de

ampliación de la política, en que se hace pertinente revisar las formas y los mecanismos de ensamblar esta estructura.

Como parte de la continua evaluación y ajustes al Plan en la perspectiva de fortalecer las capacidades de gestión, en el año 2011 se incorporó la figura del *coordinador administrativo* o *coordinador de gestión*. El objetivo fue disponer de un recurso para el apoyo a la gestión de las OSC, en respuesta a la solicitud de las propias organizaciones, de contar para estos fines con una figura rentada y externa a la directiva.

A partir de lo que esta consultoría pudo recoger, tanto en la revisión documental como en las entrevistas realizadas, la instalación de esta figura en la gestión de los centros no se percibe en forma coincidente. Algunos entienden que ha descomprimido a las OSC y los equipos de dichas tareas, lo que les permite abocarse a lo más programático. Otros consideran que era más efectivo seguir funcionando organizados internamente, pero que ese rubro podría volcarse a otras tareas o iniciativas del centro donde sí se requería apoyo. Es decir, en términos generales se valora el hecho de contar con el recurso gestor, pero contemplando una modalidad más flexible para la administración de las organizaciones, de manera de poder organizar más efectiva y pertinentemente los recursos, ajustándolos al desarrollo del proyecto.

Por otra parte, una de las apuestas en relación con este tema en la trayectoria del Plan fue definir la contratación de *asesores de gestión*, externos al Plan y a las organizaciones, cuyas principales funciones serían:

- Apoyar la adquisición de capacidades adecuadas para la gestión de las Asociaciones Civiles en el Plan.
- Prestar asistencia técnica cuando sea necesario y conveniente o brindar orientación respecto a dónde obtenerla.
- Elaborar un plan semestral de trabajo con los centros a su cargo, combinando instancias colectivas e individuales para los centros.³⁰

La idea era generar transferencia efectiva del poder de gestión a organizaciones.

Esto último no ha estado exento de algunas resistencias, particularmente desde una visión estatista de las políticas y desde una institución

30. Plan CAIF (1997), Programa de Fortalecimiento a las Asociaciones Civiles.

—el INAU— con fuerte tradición de la modalidad oficial (provisión pública) de implementación de servicios y prestaciones.

Los actores del Plan consultados plantean que la propuesta de los asesores externos buscaba distinguirse de la modalidad de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil por la vía de capacitaciones, potenciando a su vez los recursos locales, de manera de contribuir a generar y acumular capacidades de gestión descentralizadas y sobre el supuesto de un trabajo conjunto. No obstante, una de las dificultades o tensiones que se mencionan en relación con esa experiencia es que a veces en la práctica comenzaba a instalarse una relación directa entre el Plan y los asesores de las organizaciones, y estas últimas sentían que perdían o debilitaban su lugar. A partir de esto —entre otros factores— el sistema fue evolucionando a una modalidad más puntual, en forma de proyectos de asesoramiento que las organizaciones tienen la posibilidad de presentar, orientados a momentos acotados y específicos.³¹

Del proceso recogido emerge que, si bien se admite un porcentaje de la transferencia para que las organizaciones en forma individual o colectiva contraten técnicos para la formación y el fortalecimiento de sus equipos (a excepción de los centros tipo I con locales alquilados), se estima que como recurso no ha sido lo suficientemente impulsado desde el acompañamiento del Plan a los centros.

Más allá de las modificaciones y nuevas figuras y dispositivos que se incorporan de cara a apoyar la gestión (gestor, asesores de gestión), existe la percepción de que la estructura de gestión del Plan responde a un despliegue acotado de este, tanto en cobertura como en presencia territorial. Es decir, en general se estima que la estructura actual —sobre todo de recursos humanos— no tiene las condiciones óptimas para acompañar un crecimiento elevado de los centros.

Junto con ello, las posibilidades y los mecanismos de *apertura de centros y ampliación de la cobertura* del Plan en el país constituyen uno de los temas que generan mayor preocupación a la hora de hablar de gestión.

La estructura fue pensada para acompañar 30 centros, no el crecimiento que ha tenido.

31. Los términos de referencia o bases del llamado del sistema de asesores reformulado solicitaba a estos la presentación de una propuesta de trabajo que incluyera objetivos, diagnóstico, metodologías a aplicar y temas a trabajar en relación con el gerenciamiento social.

El Plan no logró hasta el 2009, en el marco de la ENIA y los estudios prospectivos, pensar su crecimiento de modo planificado.

Hay una tendencia a contener todos los recursos [humanos] que necesitan en cada centro CAIF y eso no resulta eficiente, sobre todo por la escasez de recursos técnicos que hay en el territorio.

El tema de la *ampliación de cobertura* constituye desde el punto de vista de los actores consultados uno de los nudos de la gestión, toda vez que las metas trazadas por el Gobierno y los compromisos interinstitucionales en los últimos años son ambiciosos e interpelan respecto de cuáles son las condiciones necesarias para alcanzarlas desde el punto de vista de la gestión.

Teníamos un desafío enorme de aumento de cobertura y centros por la meta inicial del período. Se reformuló esta meta en función de que la pobreza bajó y se cambió la georreferenciación en función de necesidades que se detectaron.

CAIF tiene problemas para la masificación. El límite son las capacidades de las organizaciones de absorberla y de contar con los recursos humanos formados suficientes; junto al aspecto económico de los centros, cuya construcción tiene un costo elevado.

Una de las estrategias que en el último período se desplegaron respecto a este tema a fin de avanzar rápidamente en la apertura es, como se mencionó, la asociación con la Corporación Nacional para el Desarrollo con el objetivo de agilizar la construcción de nuevos centros.

Finalmente, un tema que marcan con énfasis los centros y actores de la sociedad civil consultados, así como algunas evaluaciones, es el de las restricciones en el *manejo de recursos* que las organizaciones que llevan adelante el servicio tienen para la gestión cotidiana de los centros. Si bien la especificidad del sistema de control de gastos organizada en torno a rubros constituye una fortaleza, se considera que una mayor autonomía o margen de movimiento en el uso de ellos podría favorecer la oportunidad y pertinencia en la implementación de los proyectos, atendiendo a las necesidades emergentes y particulares de los territorios y familias con las cuales se trabaja. Por ejemplo, habilitaría la generación de convenios puntuales para el desarrollo de acciones que potencien

los recursos y brinden respuestas ajustadas a las características de la población.

Asimismo, los centros plantean como una cierta dificultad la modalidad de traspaso de fondos en convenio en función de niño atendido, puesto que invisibiliza y restringe el trabajo realizado con las familias.

[...] debería ser un control por resultados. No importa si sobran recursos y eso se utiliza, por ejemplo, para un reconocimiento o una propuesta innovativa. Este proceso lo están transitando con el perfil de centros juveniles. Es un conflicto no resuelto. El tema es ¿cómo le pagamos? Si le pagamos por niño que asiste, el control de asistencia es un problema.

Estoy convencido de que el modelo tiene que ser en el futuro más flexible desde el punto de vista del gasto.

En el año 2007 la dirección del Plan CAIF, tomando en cuenta los resultados de las evaluaciones y de planteos formulados desde los centros, tanto por las organizaciones civiles como por los equipos técnicos, inició un proceso de redefinición de los modelos de gestión. En diciembre de 2010 se firmó un nuevo convenio entre el INAU e Infamilia/MIDES que comprende, entre otras líneas, “El desarrollo de acciones tendientes al

Claves para una buena gestión de los centros CAIF

Comunidad
apropiada del servicio que aporte al control social de la política

Dirección Centros
Liderazgo inclusivo, clima amigable, reconocimiento a los equipos, conexión con la comunidad

Direcciones Departamentales INAU
Conectadas con los centros y con las políticas a nivel territorio

Supervisión
Trabajo de la mano de los equipos aportando al proyecto

fortalecimiento de la gestión del Plan CAIF, en el marco del rediseño organizacional a ser implementado ante la expansión de la cobertura proyectada”. (Infamilia, 2012).

El esquema “Claves para una buena gestión de los centros CAIF” sintetiza algunos elementos que actores vinculados al Plan identificaron como propios de una buena gestión de centros.

Modelo rural

Un tema que es también del orden de lo programático, pero atraviesa los temas de gestión, es el de las modalidades de atención, y en particular el modelo rural de implementación del Plan. Esto supone ajustar y adaptar los recursos a las necesidades y posibilidades del contexto rural y arroja lecciones respecto a cómo, a la hora de pensar en la universalización de la política, es importante pensar en las particularidades de los territorios. El modelo rural de centro CAIF se discutió y puso en funcionamiento en los años 2000-2001, orientado a facilitar el acceso a aquellas familias que por distancia geográfica tenían dificultades para asistir a la modalidad diaria o también en familias en situación de vulnerabilidad extrema.

En su origen, la propuesta incluía: a) talleres de estimulación oportuna para niños de 0 a 2 años y sus familias, de frecuencia quincenal; b) estimulación en domicilio; c) Programa de Educación Inicial (2 y 3 años) con asistencia de los niños dos veces por semana y actividades quincenales conjuntas con sus referentes familiares; d) concurrencia quincenal al Centro de niños y familias con mayores dificultades de acceso.

Tenía adaptaciones de sentido común, como presupuesto para gas, también énfasis en trabajo en las casas de las familias. Desde las policlínicas llegaron a la convicción de que había que trabajar desde educación inicial; se acercaba el servicio de salud a las casas. También se flexibilizaban los horarios. No atendían ocho horas por día, por el tema de la distancia y la luz del día; la propuesta se recostó en el modelo de funcionamiento de la escuela rural (de 10 a 15 horas), pensando en aspectos como que había hermanos que traían a sus hermanos pequeños al CAIF.

Algunos elementos clave que se recogen de la experiencia del modelo son:

- Foco en visitas a las familias.

Se planteaba la visita como herramienta para el trabajo con todos, desde una visión universal, promocional y no gatillada por inasistencia, sino desde la convicción de que el hogar es un ámbito privilegiado para identificar y trabajar ciertas cosas.

- Fuerte asociación con servicios de salud.

Cuando ello se logra, se potencia enormemente el trabajo con las familias, desde la captación hasta la atención diaria.

- Equipos móviles multidisciplinares que atiendan varios centros, resguardando la integralidad de la mirada.
- CAIF en el marco de políticas en otros ejes de atención a la familia. Es fundamental pensar las inserciones laborales de las familias y coordinar con quienes estén interviniendo en este tema.
- CAIF en clave de desarrollo local. Asociado a lo anterior, pero en el marco más amplio del desarrollo en el territorio, con lo cual resulta fundamental articular con los gobiernos locales. Se trata de generar sinergias en relación con el trabajo con las familias, tendientes a la integración social.
- Traslados. Cubrir de manera oportuna y suficiente los mecanismos de traslado de los equipos, que en contexto rural resultan determinantes de una buena intervención con las familias.
- Procesos de selección de recursos humanos apropiados y pertinentes.

Con respecto al interior hay una creencia de que es mejor para la atención quien pertenece al lugar y conoce a la comunidad. Ello no necesariamente es así. A veces puede ser positivo que no conozcan a las familias. De hecho, el uso de la información en contextos pequeños es un tema que hay que trabajar. Es importante desplegar rigurosos procesos de selección, que tomen en cuenta y valoren habilidades innatas que están presentes en lo comunitario.

4. Modelo de regulación y supervisión

En la actualidad Uruguay no cuenta con un sistema unificado y coordinado para la regulación de servicios de atención a la primera infancia, sino que en este campo opera una diversidad de instituciones, criterios y mecanismos para la habilitación, el seguimiento y el control de servicios. Intervienen en ello diversos actores, entre los cuales se incluyen el Ministerio de Educación, para el caso de los jardines infantiles privados; la ANEP, a través del Consejo de Educación Inicial, para las escuelas que tienen atención a esta franja; el INAU, con la supervisión de centros diurnos, y dentro de él la División Plan CAIF, para lo correspondiente a estos centros.

El modelo debe tener la capacidad de combinar la respuesta innovadora con un aspecto que hace a la generalización de algunos elementos reguladores, propios de la actuación del Estado en Uruguay.

Se entiende que la forma y los mecanismos de seguimiento y control sobre la implementación del Plan constituyen un aspecto que ha tenido positiva evolución y avances, a partir de los insumos derivados de evaluaciones y una preocupación sostenida de revisión y capacidad de ajuste del Plan.

Hasta el año 2004 la estructura de supervisión de la División Plan CAIF estaba conformada por una dirección y tres programas: Programa de Apertura y Consolidación, Programa de Supervisión y Programa de Gestión y Auditoría. Estos eran responsables del SIPI y el seguimiento de los libros contables de los centros de Montevideo. Posteriormente hubo modificaciones y se creó el Programa de Identificación y Optimización de la Demanda, mientras que la supervisión se distribuyó entre Consolidación y Evaluación de Montevideo (que reúne los centros de Montevideo y Canelones) y Consolidación y Evaluación del Interior (a cargo de los centros de los 17 departamentos restantes).

Una complejidad del modelo de regulación que tiene el Plan CAIF se vincula con el arreglo institucional en el que se inserta. La relación entre la estructura de gestión del Plan y la de INAU comporta algunos nudos o elementos que implican esfuerzos de coordinación, desde procedimientos administrativos puntuales hasta lineamientos mayores. La

supervisión del funcionamiento de los centros es uno de los aspectos centrales de la política y descansa en dos ámbitos: el Programa de Consolidación y Evaluación CAIF de la División (incluida la estructura Montevideo e interior) y los técnicos de apoyo, que también dan acompañamiento desde la Secretaría del Plan. A estas figuras se suman los jefes departamentales en el caso del interior del país.³² Esto requiere sostener mecanismos de articulación y trabajo conjunto que permitan unificar criterios en lo que refiere a la implementación y gestión de los centros y el acceso y la atención de los niños en ellos.

Acerca de las características de dicha supervisión, el Reglamento General de Convenios señala en su artículo 30:

Las evaluaciones se realizarán en forma periódica y sistemática. La evaluación tendrá en cuenta los indicadores cuantitativos y cualitativos previstos en los proyectos, así como la capacidad institucional de quien los ejecuta. De los resultados de cada visita de evaluación y/o intervención, deberá quedar constancia escrita, debiendo ser entregada una copia de la misma a la Institución que gestiona el proyecto.

La demanda de una supervisión que proporcione un acompañamiento a la realidad particular de los centros y una estructura y organización que sostenga dicha función ha sido una preocupación plasmada a lo largo de casi toda la trayectoria del Plan, que se recoge repetidamente tanto en evaluaciones como en documentos internos del Plan y en la voz de los actores.

Teniendo en cuenta la necesidad de que exista una supervisión más cercana a las realidades de los centros, a efectos de un monitoreo de los proyectos y un apoyo más oportuno, se propone la conformación de una estructura de supervisión conformada por un nivel local (Equipo Técnico Local) y un nivel central (Supervisor Regional). (Carbonell y Pérez, 2006)

Cuando surgieron las *nuevas modalidades*, en particular la semanal, los equipos supervisores percibían que estas presentaban mayores difi-

32. El Reglamento General de Convenios establece que son unidades competentes para la supervisión tanto la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF como la División Plan CAIF. En la supervisión de los convenios tienen a su vez competencia las jefaturas departamentales del interior del país en coordinación con la División Promoción y Desarrollo del Plan CAIF.

cultades para la supervisión que las de tipo tradicional. No obstante, en el período de implementación se sumaron al seguimiento otros actores, que incluyeron un coordinador del Área Técnica del Programa Infamilia y el Área de Seguimiento y Evaluación del Plan CAIF, quien analizaba la información del SIPI y evaluaba algunos aspectos relativos a las modalidades diarias y a las nuevas modalidades.

En la medida en que las nuevas modalidades de intervención se fueron instalando, se perdieron los puntos de referencia, que en la modalidad diaria estaban definidos. Se pasó de tener un estilo de supervisión definido a nivel de la División a una forma de intervención más improvisada y fragmentada, atendiendo a los rasgos característicos de cada supervisora y a su estilo personal.

No obstante, estos temas han sido trabajados en las distintas etapas del Plan. Particularmente en el período posterior a la integración de nuevas modalidades (2006-2010) se trabajó en la formación de los supervisores y se realizaron talleres para redefinir el sistema, con la preocupación de establecer un marco común y un sistema de información asociado. Son esfuerzos cuyos niveles de concreción e instalación continúan erigiéndose como un desafío para el Plan.

Uno de los principales instrumentos de los que se sirve la supervisión para el monitoreo de los centros es el *proyecto institucional*, cuya elaboración orienta el Plan en cada centro. Cuenta con guías y pautas para su formulación y posteriormente acompaña la implementación.³³

El **proyecto institucional** permite:

- a. Contar con una actualización del estado de situación de los centros que sirve de punto de referencia para evaluar a nivel local los resultados alcanzados año a año.
- b. Disponer de una información homogénea y comparable entre los distintos centros que integran el Plan, lo que posibilita construir síntesis que permitan evaluar resultados en los ámbitos departamental y nacional.
- c. Respetar las distintas situaciones, puntos de partida y perfiles institucionales al establecer prioridades y objetivos específicos.

33. Algunos documentos de referencia para ello son la *Guía para la formulación del proyecto institucional* y la *Pauta para la elaboración del proyecto institucional* (1998).

- d. Lograr una acción concertada y coherente al inscribir los objetivos específicos con relación a los objetivos generales acordados para el Plan.

La necesidad de tener indicadores para la evaluación del proyecto es un tema recurrente, así como la importancia de sistematizar la información que se obtiene de los centros. Esta constituye un foco de preocupación de la coordinación actual del Plan y se han programado acciones dirigidas a aunar, dotar de coherencia, evitar duplicidades y promover la integración de estos aspectos. Además se están impulsando evaluaciones por centro, con áreas de supervisión definidas y construcción de indicadores para esas dimensiones.

El control de las transferencias es un mecanismo mediante el cual se regula la implementación de la política. Se enfoca en asegurar el buen uso de los recursos públicos que se destinan a ella. Los controles se realizan cada dos meses a las organizaciones de la sociedad civil en convenio. No obstante, los funcionarios que llevan a cabo esta tarea no son exclusivos para el Plan CAIF, sino que comparten la función con el control de otros convenios, excepto en el departamento de Montevideo.

En materia de recursos humanos destinados a la supervisión, cada una de estas personas tiene un promedio de 15 centros a su cargo. El equipo de supervisores se conforma en un 75 % por psicólogos, lo que tiene como fortaleza un perfil más volcado a los aspectos vinculares de la atención del niño y las familias. Si bien la coordinación del Plan entiende que los temas financieros y de gestión resultan más dificultosos de seguir sistemáticamente por la supervisión, algunos de los centros consultados identifican los aspectos técnicos y estratégicos de la implementación del proyecto con los niños y sus familias como los que requieren fortalecerse en la supervisión.

Es clave el modelo de supervisión para asegurar la perspectiva de desarrollo integral infantil. Quien ejerce la función debe tener la capacidad de mirar lo administrativo, pero sobre todo el proyecto de desarrollo infantil. Tiene que impulsar que el centro se acerque a la familia. Si el centro tiene reticencias a salir y el supervisor no apoya eso, es difícil que se instale.

Sería bueno que la supervisión fuera más acompañamiento y haya mayor devolución al equipo. Son más bien catarsis. Se escriben recomendaciones, pero

no siempre se efectivizan. No hace una diferencia sustantiva si se hace o no la supervisión.³⁴

Por otra parte, como señalamos al comienzo de esta sección, la regulación y supervisión de los centros de primera infancia es una preocupación de la política que incluye pero excede a CAIF, y en torno a ello es importante avanzar en un modelo que genere criterios comunes a los distintos centros que atienden a esta población. En esta línea, desde la Coordinación de Políticas de Primera Infancia (CPPI-INAU), en conjunto con Infamilia, se impulsó en el 2012 la construcción de un perfil de competencias del supervisor de centros de primera infancia, y se solicitó una consultoría abocada a ello (Corbo, 2012) para trabajar el tema interinstitucionalmente. Luego, el Consejo Coordinador de Educación en Primera Infancia (CCEPI) retomó este tema en su agenda de trabajo y comenzaron a discutirse estos aspectos a los efectos de definir criterios para diferenciar competencias y evitar duplicidades entre instituciones y organismos. De este modo se estableció, por ejemplo, que los centros CAIF habilitados por el INAU directamente accedan a la autorización de la DGI y el BPS, que antes se proporcionaba a partir de la autorización del MEC.

Las **tendencias actuales en cuanto a los sistemas de supervisión** implican la focalización de las actividades, separando las competencias en tres áreas claramente definidas: asesoría, evaluación y enlace (que facilite la coordinación de los niveles local y central de la supervisión, la comunicación de informaciones y un seguimiento más cercano a los centros, fundamentalmente en el interior).

Se propone en este caso separar la función de **evaluación** (relacionada con el seguimiento, el monitoreo, la inspección y el control) de la función de **consolidación** (relacionada con el asesoramiento, el apoyo, el acompañamiento y la orientación). Esta última función podría ser incluida en el programa encargado de la apertura y la consolidación de los centros, que, además de seleccionar y apoyar a las OSC antes de la apertura, también tome a su cargo el proceso de consolidación de los centros (Carbonell y Pérez, 2006).

34. Equipo de un centro CAIF.

Por otra parte, en el trabajo desarrollado en el año 2012 (Corbo, 2012), se incluyeron las siguientes funciones del supervisor de centros de primera infancia:

1. **Controlar la gestión del centro**, teniendo en cuenta los aspectos documentales, de recursos humanos, organizativos, de infraestructura, equipamiento ambientación y alimentación.
2. **Optimizar la calidad del proyecto del centro**, según los lineamientos programáticos, las evaluaciones previas y eventuales emergentes.
3. **Evaluar la formulación e implementación del proyecto del centro** de acuerdo a indicadores de calidad de atención de primera infancia, para establecer un diagnóstico y la evolución del proceso.

Más allá de que este trabajo no se abocó a evaluar el sistema de supervisión, de lo recogido con los actores se puede desprender que los aspectos relacionados con el acompañamiento al proyecto del centro y las orientaciones de carácter estratégico relativas a ello continúan visualizándose como un tema que presenta debilidades en el despliegue de la supervisión de los centros CAIF.

Asimismo se han impulsado avances en la unificación de criterios para centros CAIF, centros diurnos del INAU, centros de educación inicial de la ANEP y jardines privados regulados por el MEC. Esto ha presentado algunas complejidades para protocolizarse y establecer indicadores comunes, especialmente en el caso de centros diurnos que plantean dificultades para garantizar algunos estándares, y para organizar institucionalmente la supervisión.³⁵

En lo referente a condiciones locativas y ratio adulto/niño se ha avanzado; en la implementación cuesta más para lo que ya viene funcionando, que es difícil llevarlo hasta ahí, pero se ha hecho un esfuerzo en el marco del CCEPI. [...] También hay una tensión entre reglamentación y criterios comunes y las diferencias. Es positivo que haya propuestas diversas, que la unificación no lleve a la homogenización y se promueva una cierta flexibilidad para esta etapa.

35. La supervisión de los centros diurnos está sujeta a la organización de la supervisión de centros oficiales del INAU. En Montevideo se establece por áreas y disciplinas y no por proyecto o centro, mientras que en el interior está sujeta a las jefaturas departamentales de la institución.

También para la familia, con los horarios, por ejemplo, cómo generar centros con mayor apertura a las necesidades e idiosincrasias de la comunidad y las familias.

Sistema de Información para la Infancia (SIPI)

El Sistema de Información para la Infancia (SIPI) lleva el registro de los niños atendidos por los centros CAIF. Estos datos se actualizan mensualmente, registrando ingresos y bajas. A partir de esta información se gestionan las transferencias por parte del INAU a las OSC. Más allá del uso administrativo y el registro y monitoreo de la población atendida, el sistema como plataforma permite contar con datos relevantes a la hora de planificar y definir ajustes a la propuesta, toda vez que capta cobertura, edad de los niños, zona geográfica.

No obstante, el proceso recorrido durante esta consultoría constató dificultades en la disponibilidad de información actualizada y unificada respecto a cantidad de centros, niños atendidos y otros datos. Ello plantea desafíos en esta dimensión, tanto respecto de los modos y mecanismos de registro como de su uso en el desarrollo de la política y en el retorno de la información hacia los propios centros y sus equipos, para que pueda ser utilizada, entre otras cosas, en la construcción de los proyectos institucionales y sus respectivas planificaciones operativas.

Algunas de las dificultades que se han señalado en el camino con relación al modelo de supervisión son:

- “No se da una coordinación sistematizada y periódica, sino que se atienden los casos más urgentes y en contactos puntuales.” En relación con ello, la cantidad adecuada de centros por supervisor/a asignado/a es uno de los puntos que han concitado discusión en distintas etapas del Plan.
- “[...] de una función integral de apoyo y seguimiento a los centros a una función más cercana a la de inspección, debido a la cantidad de centros que cada supervisor debía atender, así como las necesidades por parte del Estado de ejercer mayores controles.”
- “Los supervisores realizaban su tarea desde el paradigma de la modalidad diaria de atención o desde los aspectos legales y jurídi-

cos del INAU. Se debería formular el rol del supervisor en función de la identidad del proyecto que se quiere implementar.”

- “Falta integrar las distintas dimensiones: técnica (supervisora), financiero-contable y SIPI. Hay necesidades claras de descentralización y regionalización; es muy difícil en algunos departamentos coordinar con supervisoras que están en Montevideo y viajan al departamento.”
- “La coordinación de las supervisoras con las jefaturas departamentales es una variable que afecta directamente la calidad de la supervisión. Cuando el contacto es fluido y se coordinan las intervenciones, es posible integrar las tres dimensiones de la supervisión y detectar a tiempo los problemas que se presentan a nivel de los centros. En la medida en que dicha coordinación no se realice, las intervenciones de las supervisoras corren el riesgo de no cumplir con los objetivos del sistema de supervisión” (Carbonell y Pérez, 2006).
- No se cuenta actualmente en el modelo con una racionalidad interna que permita planificar estrategias de intervención sistemáticas y coordinadas por todo el sistema de supervisión.

IV. Dimensión política e interinstitucionalidad

Esta sección se centrará en los factores político-institucionales involucrados en el origen y el desarrollo del Plan, considerando el papel de los distintos actores, la dinámica institucional y los mecanismos de acuerdo y coordinación interinstitucional, y las fortalezas y nudos relacionados con ello.

En el impulso inicial del Plan CAIF confluieron el Ejecutivo, organismos internacionales y luego la sociedad civil que fue convocada. El Parlamento se visualiza como un ámbito que no operó significativamente en su impulso ni como freno:

Al inicio, parlamentarios de los distintos partidos recibieron al Ejecutivo con la propuesta del Plan, pero no operaron ni impulsándola ni bloqueándola.³⁶

El Ejecutivo, en cambio, y en particular el Ministerio de Trabajo, es visualizado como el promotor clave y su lugar en la administración como elemento que favoreció la priorización de la política:

El Plan era promovido por un ministro que tenía un enorme peso político, muy seguro, conocedor y con capacidad, por lo cual su propuesta era difícil de cuestionar. Era un actor con mucha vocación social y por eso también lo introdujo en la agenda. Además tenía buena relación con el presidente de la República.³⁷

Con el transcurrir de CAIF el respaldo político tuvo continuidad y el Plan recibió una nueva ratificación e impulso con la ENIA 2010-2030, que, como se mencionó, operó como compromiso programático de mirada estratégica respecto a las políticas de infancia.

Hay que seguir rescatando y valorizando el altísimo apoyo político que tiene esta política, incluso desde los partidos de oposición. En lo presupuestal siempre ha tenido unanimidad en el Parlamento. En las últimas dos administraciones también ha habido un respaldo prioritario y mejoras presupuestales importantes.

36. Presidencia del INAU.

37. Secretaría del Plan CAIF.

[...] tiene una inmensa ventaja que es un reconocimiento en el sistema político que es unánime.

1. Focalización de la política

Las definiciones respecto a la población objetivo o beneficiaria de una política o programa público involucran una fuerte dimensión técnica, que busca sustentarse en instrumentos que permitan identificar con cierta rigurosidad las características de la población de interés y su ubicación. No obstante, constituye una decisión que es también y ante todo política, por cuanto implica priorizar la orientación y el destino de las respuestas de política que se brindan.

Como se mencionó en el recorrido de los distintos períodos, respecto de la primera etapa se advierten algunos nudos y/o diferencias en la visión del tema.

Hubo problemas de focalización al principio. Los CAIF se hacían en el interior, había una sobrerrepresentación en el interior. La primera etapa era más a demanda. Y, por cierto, no es que no se precisaran, pero operaron factores políticos.³⁸

La opinión de quienes estuvieron a cargo del Plan en ese momento difiere de esta posición. Plantea que se abrían centros CAIF en lugares que reunían las condiciones y tenían necesidades mayores, identificados mediante instrumentos como el Censo.

Las evaluaciones enfatizaban la buena focalización del programa y eso ayudaba a la legitimidad política.³⁹

No obstante, documentos del período constatan que UNICEF señaló al Plan la preocupación por no encontrar suficiente correlación entre las zonas con mayores porcentajes de pobreza (medida en NBI) y la localización de los centros. A partir de esto se planteó la necesidad de ajustar los criterios de selección para la ubicación.

38. Entrevista a referente de instituciones socias.

39. Entrevista a referente del Programa.

En 1990, tras el cambio de gobierno, el Plan pasó a directamente a la órbita de Presidencia, ante lo cual se esbozó cierta preocupación por el riesgo de politización que ello podía implicar. Una evaluación de la época advierte sobre este tema señalando: “[...] el Plan perdió en algún grado su identidad, se aisló y se politizó gradualmente, tanto a nivel central como departamental” (Brouwer, 1993: 7).

No obstante, la focalización se consolidó gradualmente, lo cual se fue reflejando en las evaluaciones de los siguientes períodos. Entre ellas, el estudio de Díez de Medina señala que en el 2001 el 55,5 % de los hogares que asistían a un centro CAIF se podía caracterizar como NBI.

Cuando inaugurábamos un centro era el Plan, no eran los partidos.

Ha generado demanda de gente con capacidad de pago y ha generado escenarios muy dignos para gente vulnerable, y ese es otro gran aprendizaje. No es una política de pobres para pobres.

La familia no lo reconocía como servicio de INAU; decían que iban al CAIF y no al INAU.⁴⁰

CAIF es por definición ultrafocalizado y eso es un problema. Una de las grandes ventajas de la ampliación es esa de romper los guetos.

En este punto surge también el tema de la estructura de la oferta de atención a la primera infancia y en particular el lugar de los centros diurnos del INAU. La unificación de centros CAIF y centros diurnos bajo una política común en el INAU, que se ha promovido fundamentalmente durante el último período, muestra que uno de los aspectos a trabajar guarda relación con las condiciones de acceso y la población que atiende. Al respecto, se afirma que los centros oficiales asumen las situaciones complejas. Cabe mencionar que esta es una apreciación que trasciende a CAIF y se plantea en general, como un tema vinculado a la oferta en convenio con la sociedad civil y la oferta de ejecución propiamente estatal.

40. Si bien esta afirmación es subrayada por un entrevistado institucional en relación con períodos anteriores del Plan, algunos actores consideran que persiste hoy en día en muchos actores, personas y familias que no asocian el servicio a la institución INAU.

Antes había como un cierto elitismo del CAIF, fundado en dos cosas. La primera es que era muy buen servicio, entonces la gente lo quería para sus niños. Había CAIF mucho más valorados que la oferta privada; iban a la oferta privada cuando no los dejaban ingresar en el CAIF por cupo. Y la segunda es que las propias OSC no tomaban población complicada, sobre todo porque en general tenían deserción alta y con ello dejaban de percibir el pago por esos cupos. Para que admitieran niños en situación de calle había que garantizarles que les iban a pagar aunque faltaran.

En torno a la focalización hay diversas posiciones entre los actores involucrados en las políticas de infancia. No obstante, como síntesis puede afirmarse que se advierte cierto acuerdo en que el Plan CAIF debe continuar avanzando en la lógica de asegurar el acceso a la población más vulnerable que aún no está atendida por el servicio, mientras explora nuevas modalidades y alternativas que alcancen a poblaciones con necesidades específicas que forman parte de los desafíos del desarrollo del país, como hijos de madres trabajadoras del sector formal, estudiantes y otros. En definitiva, que defina claramente y transite escalones hacia la universalización.

2. Institucionalidad del Plan

La institucionalidad del Plan es probablemente uno de los temas que mayores cambios han experimentado a lo largo de la trayectoria de la política. Desde su inserción inicial en el Ministerio de Trabajo, pasando por Presidencia, hasta integrarse al INAU, el Plan ha ido en general creciendo en institucionalidad. No obstante, atendiendo a la evolución de dicha política, este tema vuelve a ponerse en discusión.

Ante cada cambio de gobierno se discute lo mismo: ¿tiene que seguir en el INAU?

La Secretaría creó una institucionalidad a partir del Plan. Esto puede verse como una virtud, pero también propició que el Plan CAIF se aislara en cierta medida del resto de INAU.

El nuevo estatus del Plan en la órbita del INAME le creó inconvenientes para la toma rápida de decisiones, en la medida que enmarcó sus acciones en procesos excesivamente burocráticos. (Canzani, Midaglia y Ferreira, 2005)

La figura de la Secretaría Ejecutiva en general se ha presentado como un ámbito de decisión potente para el desarrollo del Plan CAIF, especialmente en su trayectoria en el marco del INAU. Si bien su dirección es política, en tanto es el Directorio del organismo quien designa el cargo, este se considera de alta especialización dentro de la Administración Pública y requiere cierto nivel de formación técnica.

Tal como se esbozó en el recorrido inicial de las etapas, las Secretarías del Plan desempeñaron un papel central en la orientación estratégica de CAIF en los distintos períodos, marcaron énfasis diferenciados, afrontaron desafíos de crecimiento —como ampliación de cobertura y diversificación de modalidades— sosteniendo los criterios de calidad y desplegaron liderazgo en la relación con las organizaciones de la sociedad civil, la estructura interna del INAU y el conjunto de la institucionalidad pública y los actores vinculados al Plan.

Al crearse la Coordinación de Políticas de Primera Infancia, en el último período de administración, se le otorgó un carácter más global y con la pretensión de cumplir un papel en la coordinación interna de las propuestas dirigidas a esta población, al tiempo que con un fuerte énfasis y mandato orientado a la coordinación interinstitucional. Sin embargo, dicha transición demanda esfuerzos por delimitar y transmitir cuáles son las funciones y competencias que se sostienen de la Secretaría y cuál es el lugar de este ámbito en el Plan, en la institución que lo abriga y en el conjunto de las políticas.

No logramos configurar bien el rol de la coordinación. Las competencias de la Coordinación de Primera Infancia incluyen gestión, pero debería estar separada. Ahora tenemos más cargos que se tienen que poner de acuerdo; antes era más sencillo.

En algunos actores se entiende que con la nueva configuración se ha perdido autonomía, para sostener, profundizar y enriquecer la intersectorialidad. Es importante mencionar en este punto que, si bien la estructura se presenta así desde la dirección del INAU, en términos formales y administrativos no está resuelta la eliminación de la Secretaría y, por la vía de los hechos, la Coordinación de Primera Infancia ejerce las competencias y funciones de esta.⁴¹

41. Incluso la ley 16736 continúa estableciendo a la Secretaría Ejecutiva como receptora de fondos de lotería y quiniela (a través del PNUD).

Los actores vinculados a los organismos socios del Plan, en tanto, perciben cierta fragmentación entre la estructura de CAIF y la estructura del INAU. Los actores internos a la institución, en tanto, matizan esta percepción, pero entienden que resta avanzar en concebir al Plan como parte de un sistema INAU.

Como parte de los **objetivos 2014**, la coordinación de política define “fortalecer y articular el sistema general de políticas de primera infancia y familia de INAU (PPI) en el marco de la readecuación institucional. Esto incluye la formalización en la estructura del INAU, el fortalecimiento de la coejecución Estado-sociedad civil mediante la consolidación de las OSC y los comités nacionales y departamentales; profundizar en los niveles de articulación intra- e interinstitucional, promoviendo la intersectorialidad entre el sistema PPI y los actores de la política pública de primera infancia, y finalmente optimizar la relación con las organizaciones nacionales e internacionales”.

Por otra parte, una fortaleza que se suma al Plan en su integración al INAU en términos de institucionalidad guarda relación con la base departamental de la institución, es decir, las direcciones departamentales del INAU como plataforma para la política en el territorio, tanto para asuntos propios de la implementación como en relación con la capacidad de actuar en los niveles interinstitucionales de la red departamental.

Finalmente, a la hora de hablar de la dimensión política institucional del Plan CAIF es importante hacer mención al lugar de los *organismos internacionales* en su trayectoria. El apoyo y soporte al desarrollo del Plan que en particular ha brindado Naciones Unidas (y en especial UNICEF y PNUD) ha sido un elemento fundamental para su fortalecimiento, la ampliación de su alcance, la continuidad e instalación como política pública que ha trascendido distintas administraciones, así como para la facilitación del diálogo y el accionar conjunto o coordinado entre actores e instituciones involucrados en las políticas dirigidas a la infancia. En la reconstrucción del proceso, los actores consultados coinciden en señalar que las agencias internacionales han oficiado como impulsoras, puentes, potenciadoras y facilitadoras de reflexión y procesos de mejora con el desarrollo de CAIF en Uruguay.

3. Gobernanza y relación Estado-sociedad civil

Uno de los temas de primer orden a la hora de hablar de la dimensión político-institucional de Plan CAIF refiere a la relación Estado-sociedad civil. El Plan sienta un precedente único en lo que respecta a la coejecución de políticas en convenio con organizaciones del llamado *tercer sector*, instalando una práctica que muestra en su trayectoria la posibilidad de generar respuestas conjuntas y en corresponsabilidad en la atención a la población objetivo. Esto lo hace no solo por la vía de los convenios y la implementación, sino estableciendo espacios formales de participación de la sociedad civil en la política, a través de los comités departamentales y el Comité Nacional.

Uno de los valores del Plan es el tema de la participación, enorme potencialidad de gobernanza intersectorial. Es un ejemplo interesante. Intersectorial y con participación comunitaria.

No obstante, esta participación ha tenido distintos alcances, formas y contenidos según los momentos, con períodos de mayor debilidad y ausencia y otros donde la organización era más fuerte y activa, tal como se expuso en el apartado de gestión.

En ese momento las organizaciones no tenían una representación en el Comité Nacional. Los planteos provenientes de la sociedad civil eran más bien individuales, de una organización particular al Plan. Los temas de discusión estaban vinculados a la actividad diaria, volcados hacia el funcionamiento de los servicios.⁴²

El rol de la sociedad civil en territorio y particularmente a escala local, tanto en ámbitos de interlocución con el Estado como en las mesas de coordinación zonal, ha sido clave para impulsar la instalación de centros en respuesta a las necesidades de la zona. Las OSC se han involucrado activamente desde la propuesta en el trabajo con las familias e instituciones en el proceso de apertura y puesta en funcionamiento del proyecto.

La trayectoria del Plan contempla también la diversidad de orígenes de los centros, lo cual forma parte de la identidad de la política. Algunos

42. Referente del Plan CAIF.

centros surgen como una propuesta barrial para el cuidado de los niños y más tarde se transforman en CAIF, mientras que otros nacen por iniciativa del Plan y enmarcados en él. Los primeros reivindican su arraigo barrial y sus objetivos incluyen pero trascienden el servicio ofrecido, lo que los erige en enclaves comunitarios, con improntas propias.

El planteo original de los años noventa, de que el Estado debía asociarse con organizaciones para tener innovación, se puede haber agotado en otros ejemplos, pero en CAIF es una realidad.

Al reconstruir la trayectoria en conjunto con los actores, el lugar de la sociedad civil en la política es uno de los temas en torno a los cuales se entiende la necesidad de problematizar. Los ámbitos formales de participación que se han establecido en el marco del Plan, como el Comité Nacional y sus homólogos departamentales, se distinguen como instancias relevantes, espacios que implican una ganancia y arrojan lecciones para la construcción de mecanismos institucionalizados de participación de la sociedad civil. No obstante, se advierte un debilitamiento de estos y la necesidad de revisar el lugar de los delegados nacionales, así como su nivel de representatividad de las organizaciones involucradas en el Plan y la relación con las organizaciones de segundo nivel que las nuclean, como ANONG o, en períodos anteriores, el Colectivo Infancia.

Desde los gobiernos no ha habido un modelo de relacionamiento con la sociedad civil, que la vea como un actor relevante. Es un tema relacionado con la concepción, con visiones diversas que van desde lo estatista o basadas en desconfianza, hasta la creencia en un espacio para una relación constructiva. Una relación de corresponsabilidad que no es simetría, pero tiene que haber un lugar.

Los comités departamentales son una debilidad en términos organizacionales; tienen poca representación de los delegados, esto cruzado con las debilidades de la participación social en el país hoy.

Por último, uno de los temas que distintos actores reconocen como parte del Plan es que a lo largo de su trayectoria —en algunos períodos con especial énfasis— se apostó a la formación de las organizaciones de la sociedad civil, se invirtieron recursos y esfuerzos en ello y se contribu-

yó a generar instancias colectivas que facilitaron el encuentro entre estas y el sentirse parte de un proceso conjunto. Se reconoce, sin embargo, que en los últimos años este tipo de iniciativas se ha debilitado y los procesos de formación de la sociedad civil han tenido un lugar más relegado. Esta es una percepción tanto de los actores del Plan como de las organizaciones y los equipos de los centros.

4. Interinstitucionalidad

[...] una interinstitucionalidad que no implica solo coordinar, sino la capacidad de planificar en conjunto.⁴³

La construcción de interinstitucionalidad del Plan como propuesta de política es sin duda una de sus principales fortalezas. Ello supone, como hemos expuesto, una voluntad política inicial, en su concepción, pero sobre todo un proceso que se teje en la trayectoria, sostenido en el compromiso de instituciones y sus actores responsables y equipos.

El **Comité Nacional Plan CAIF** es el ámbito de conducción de la política que reúne al conjunto de los organismos participantes y define los lineamientos y acciones. Sesionó como tal por primera vez en mayo de 1997; antes existía un espacio menos institucionalizado y más discontinuo que reunía a referentes institucionales de los organismos socios.

El Comité Nacional estaba conformado por representantes de los organismos estatales que integran el Plan (INAU, ANEP, MEC, MSP, intendencias, INDA) más cuatro delegados nacionales que representan a las organizaciones que gestionan los centros. Comenzó a funcionar con un mínimo de cuatro encuentros anuales.

En agosto de 2002 se firmó un convenio marco entre los representantes de los organismos estatales y los delegados nacionales de las asociaciones civiles del Plan CAIF para actualizar el compromiso de la integralidad de las acciones del Plan, sustentado en la coordinación intersectorial.

Hay distintas funciones que estaría desarrollando el Comité Nacional, entre ellas la representación de las partes involucradas y particularmente de las osc, el intercambio, la consulta a los distintos actores del Plan, la generación de propuestas, el planteo de temas, problemas y demandas, la discusión y negociación

43. Presidente del INAU.

entre actores, el control y la rendición de cuentas sobre los distintos compromisos asumidos.

El hecho de incluir a los delegados departamentales al Comité Nacional se menciona como uno de los cambios relevantes en su trayectoria. El Comité pasó a tener entonces una mayoría de representantes de la sociedad civil, lo que según algunos actores propició que el espacio se concentrara más en la orientación programática y la resolución de cuestiones de gestión con las organizaciones. En términos globales, la ganancia del lado de representatividad de la sociedad civil derivó en cierta pérdida del lado de lo político-estratégico del ámbito.

Quedaba mezclado lo de coordinación política y de orientación programática. Eso no era efectivo. Los organismos empezaron a perder interés porque se perdió el foco de dirección más política del Plan. Eso debilitó al Comité.

El Comité Nacional se ve tomado por temas administrativos y de gestión. Eso se tiene que resolver de otra manera.

En el año 2008 se suscribió un convenio entre ASSE (MSP), el MIDES y el Plan CAIF: “Educación y salud en la primera infancia: Por la equidad de oportunidades desde el inicio de la vida”. Más tarde se integraron el INDA, la IM y UCC.

En el 2009 se firmó un nuevo convenio en el que participaron CEIP (ANEP), Infamilia (MIDES) y el Plan CAIF.

Algunos entrevistados coinciden en señalar que a partir de esta etapa el Comité adquirió jerarquía como ámbito de articulación de la política.

En la época de Cerutti el Comité tuvo una presencia importante; se pudo poner eje en temas conceptuales relevantes para la propuesta y que se centrara menos en temas operativos o de la cotidiana.

De la revisión de las actas del Comité Nacional CAIF surge que los principales temas abordados por este en los últimos años son:

- Definición y revisión de acuerdos interinstitucionales.
- Detección de vacíos y problemas de la implementación.
- Seguimiento del plan operativo.

- Política de salarios del Plan CAIF (consejo de salarios, reivindicaciones salariales de los delegados de las OSC).
- Presentación de experiencias de los centros.
- Información y coordinación relativa a actividades conjuntas.

Desde una lectura crítica actual, actores participantes del Comité perciben que las instituciones y sus representantes tienen distintos niveles de fortalezas, así como de poder decisional, lo cual limita en cierto grado la capacidad de establecer definiciones estratégicas mancomunadas para la política. En esta línea, algunos actores señalan que decisiones relevantes que a su juicio deberían formar parte de la agenda del Comité, como las aperturas de centros, no se definen, acuerdan ni comunican en ese ámbito.

Asimismo, se plantea que existe también un diferencial de recursos importante en lo que invierten o destinan las instituciones socias, y que en su mayoría estas no cuentan, por ejemplo, con recursos humanos designados específicamente para las tareas del Plan, con lo cual la agenda de los técnicos referentes muchas veces es copada por otros temas y se debilita el papel de los organismos asociados. No obstante, se entiende que esta problemática trasciende al Plan CAIF y es característica de la mayor parte de las políticas interinstitucionales que se impulsan.

El correlato del Comité Nacional en el territorio es la figura de los **comités departamentales del Plan CAIF**. Los actores consultados plantean que la dinámica de funcionamiento de estos es dispar, según la zona de que se trate. La propuesta desde el Plan es que se reúnan bimestralmente pero en muchos casos la frecuencia se reduce a una o dos veces al año. Los actores involucrados en el Plan consideran que una de las dificultades es la proliferación de espacios de coordinación interinstitucional que coexisten en el territorio y colman la agenda de los referentes institucionales, que deben distribuirse, y con ello la participación se debilita. Otros mencionan explicaciones vinculadas al tipo de actores que asisten, a los temas tratados y al alcance de las definiciones tomadas en el ámbito.

Los comités departamentales son más débiles porque no tienen perfil técnico. Muchas veces quedan atrapados en lógicas de gestión y eventos puntuales. No terminan de resolver lo operativo y se atrapan en la cotidianidad.

En términos globales, este ámbito constituye una instancia a revisar y redefinir estratégicamente de cara a un escenario de fortalecimiento de la política.

Por otro lado, respecto a la representación de CAIF en ámbitos interinstitucionales, que se asume en la figura de la coordinadora de Políticas de Primera Infancia, se participa en diversos ámbitos que incluyen el CCEPI,⁴⁴ la Mesa Interinstitucional de Uruguay Crece Contigo y otros espacios de articulación de políticas.

Es importante señalar que en el período actual se constata una dispersión y fragmentación en lo que a coordinación de políticas de infancia refiere, toda vez que se han multiplicado los espacios de articulación y los niveles en que operan uno y otro, así como las agendas y la coordinación entre ellos no resulta clara. Además del Comité Plan CAIF funcionan los ámbitos mencionados (CPPI, Mesa de UCC) y otras instancias que se convocan de modo más puntual, en función de preocupaciones coyunturales. Los distintos espacios son además liderados o coordinados por distintas instituciones, lo cual complica la coordinación y los avances.

Parece razonable que, sin perjuicio de la existencia de estos u otros ámbitos, se generen condiciones para trazar algunos objetivos estratégicos comunes y cierto nivel de orientación respecto a la forma de alcanzarlos, en una agenda para la primera infancia que asegure reales oportunidades de atención, cuidado y desarrollo para esta población en los próximos años.

La Ley de Educación mandata al INAU como responsable de 0 a 3 años. Sin embargo, en la misma ley está el CCEPI y el MEC como coordinador, y quienes definen la política son los mismos integrantes del Comité Nacional de CAIF, donde los roles están invertidos: en este último conduce INAU. Luego en este período se suma UCC desde Presidencia. Es un complejo escenario de ámbitos de coordinación.

Una de las modalidades de trabajo interinstitucional más relevante en la trayectoria de CAIF es el desarrollado con el **Programa Infamilia**,

44. Cabe mencionar que en este ámbito participa también por INAU, en representación de centros diurnos, la directora de la División Protección Integral en Contexto Familiar y Comunitario.

del MIDES, en el período entre 2005 y 2010.⁴⁵ Este incluyó el proceso de reconversión de la modalidad semanal en diaria, la implementación de salas de encuentro para el trabajo con embarazadas (en conjunto con ASSE), procesos de capacitación, entre otras acciones.

Respecto de dicha gestión coordinada, una evaluación desarrollada por Canzani, Midaglia y Ferreira (2005) señala ciertas dificultades en la coordinación entre Infamilia y el INAU, que el segundo atribuía a una distribución poco clara de responsabilidades entre estas entidades para la implementación de la modalidad semanal.

Por otro lado, con el INDA, del MTSS, existe una relación instalada de trabajo conjunto y articulado con el Plan que ha evidenciado continuidad en las distintas etapas. Este organismo es el responsable de transferir el dinero para la alimentación de los niños y niñas a las OSC, a partir de un convenio específico firmado en el 2004, aunque integra el Plan desde los orígenes. También es responsable de capacitar a las cocineras de los centros, supervisar el programa alimentario nutricional y evaluar el estado nutricional de los niños que participan en CAIF.

Además de lo relativo al componente de alimentación con el INDA, con el **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social** existió vinculación desde el origen del Plan, que nació en la órbita de este organismo, y en los últimos períodos se han desplegado algunas coordinaciones orientadas a explorar posibilidades de implementación de centros en empresas para la atención de las familias de los trabajadores y otras de la zona o comunidad de referencia, de la mano de los sindicatos.

En la misma línea se advierte una relación con el sector salud que ha logrado mejorar la articulación, en particular con ASSE, desde el marco del convenio interinstitucional del Plan. En conjunto con el Programa Aduana se llevan a cabo las salas de encuentro para el trabajo con embarazadas, la promoción del control de salud de los niños, y la orientación y coordinación de atención de problemas de salud que requieren intervenciones específicas. A esta coordinación se sumaron en el 2012 el INDA, la Intendencia de Montevideo y Uruguay Crece Contigo.

Con el **sistema educativo**, en tanto, la revisión de la trayectoria del Plan da cuenta de una relación institucional que comporta algunas ten-

45. Desde el 2002 el Programa Infamilia venía apoyando la implementación de CAIF, pero desde su inserción en Presidencia. En 2005 pasó a formar parte de MIDES, donde se fortaleció institucionalmente y construyó intervenciones interinstitucionales en la atención a la infancia y la familia con distintos organismos.

siones, en los últimos años con el eje en las competencias compartidas sobre la franja de los tres años. No obstante, hay coordinaciones con CEIP-ANEP, especialmente con el fin de asegurar la continuidad de atención de los niños que egresan de los centros CAIF para su ingreso a los jardines o escuelas públicas de la zona de referencia. Además, especialmente en el marco del CCEPI, se han generado articulaciones interesantes y acuerdos respecto de temáticas asociadas a la formación en primera infancia y otros puntos de la agenda educativa. Por último, en el 2014 se ha impulsado un convenio con el CES (ANEP) a fin de desarrollar una experiencia piloto en Maldonado y Montevideo para la finalización de la educación media superior de miembros de las familias de niños de CAIF, en el marco del Programa Uruguay Estudia.

Respecto del nivel territorial, la relación con las intendencias atraviesa toda la trayectoria del Plan y los distintos actores consultados la perciben en general como positiva.

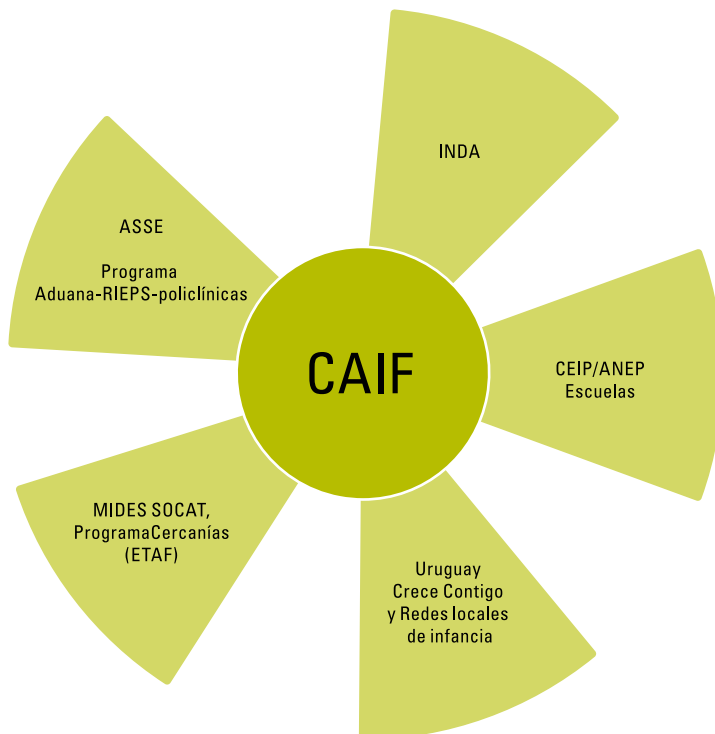
El Congreso de Intendentes tenía un rol muy instrumental en el Plan, pero permitió en un momento crítico como la crisis del 2002 generar un nodo de articulación de políticas, de repuesta a emergencia social.

Sin embargo, cabe reparar en este punto en la relación de CAIF con el **Programa Nuestros Niños de la Intendencia de Montevideo**, también orientado a la atención integral de la primera infancia y apoyado por UNICEF, que se puso en marcha en 1990. Esto implicó que en Montevideo tuviera lugar una situación particular, con centros CAIF y del Programa Nuestros Niños. Una de las consecuencias de esta situación fue que el gobierno departamental no proporcionara los víveres frescos para los centros CAIF como ocurría en el resto del país, con lo cual el financiamiento de estos dependía de INAME. Con el correr de la trayectoria en paralelo de estas propuestas, se fueron generando algunos acuerdos y acciones conjuntas.

Entre las articulaciones más recientes se destaca positivamente una experiencia en conjunto con la policlínica del Cilindro y CAIF. No obstante, del lado de los aspectos en que es preciso afinar la coordinación se identifican las definiciones de apertura de centros CAIF, que en ocasiones se realizan en zonas donde está presente la oferta de Nuestros Niños o de educación inicial de ANEP y la demanda no se distribuye racionalmente (algunos servicios quedan vacíos y otros sobrepoblados).

Cabe señalar que el Nuestros Niños se encuentra en un proceso de transición respecto a las definiciones sobre continuidad de la propuesta. El programa se ha ido limitando en atención al crecimiento de la oferta de ANEP y CAIF y cuenta con similar población desde 1997. Se plantea la interrogante respecto de la pertinencia y oportunidad de que este tipo de propuestas se desarrolle desde el nivel nacional con una *bajada* territorial, donde el rol de la intendencia esté más centrado en fortalecer los centros comunales y las estructuras propias de lo local. Es esta una discusión que incluye pero trasciende a los programas de infancia de la IM, alcanzando al conjunto de los programas sociales hoy en ejecución.

Asimismo, las **articulaciones a escala local con los organismos y servicios** se visualizan como fluidas y sistemáticas, dadas por una red instalada y densa en niveles más próximos de desarrollo de las familias. Incluyen policlínicas, policía, SOCAT y escuelas, entre otros.



Algunas fortalezas del Plan

- El haberse instalado como una política de Estado y sostenerse con capacidad de innovación y adaptación a los cambios del contexto.
- La virtuosa combinación entre una sólida identidad colectiva y flexibilidad y márgenes de acción para los centros y organizaciones, que permita el desarrollo de propuestas pertinentes a sus realidades particulares.
- Una política sustentada en la evidencia y conocimientos científicos que se han desarrollado en relación con la primera infancia y sus necesidades de atención.⁴⁶
- Continua preocupación y esfuerzos de revisión y mejoramiento del sistema de supervisión y acompañamiento a los centros.
- Profesionalización de los equipos, diseño de los modelos de gestión. Estos últimos fueron un punto de inflexión; ayudaron a regular y racionalizar la transferencia de recursos en relación con los resultados.
- Efectos en la comunidad: movilización de recursos, apropiación del servicio, lugar de referencia.

Algunos nudos generales identificados

Algunos temas que emergen como preocupaciones y que constituyen dimensiones o aspectos a trabajar son:

- Dispersión de los ámbitos de coordinación interinstitucional vinculados a la primera infancia.
- Funcionamiento de los comités departamentales.
- Sistema de supervisión de los centros.
- Fragmentación entre el Plan CAIF y el sistema INAU.
- Procedimientos institucionales: tiempos, necesidad de agilizarlos.
- Perfil de problemáticas emergentes y respuesta de la política (uso problemático de drogas, patologías psiquiátricas, violencia).

46. No obstante, cabe mencionar que, respecto de la dimensión política institucional y en particular de los arreglos institucionales específicos que el Plan transitó, las evaluaciones tuvieron menor impacto o influencia en los cambios que se produjeron en el Plan que en los elementos programáticos. Las decisiones en el primer plano respondieron más a imprints y directrices de las autoridades del Plan de las distintas etapas.

-
- Capacidad (institucional y de la sociedad civil) de gestionar la ampliación masiva de la cobertura.
 - Falta de una política clara de relación Estado-sociedad civil como marco.
 - Aspectos locativos: dificultad para la disponibilidad de espacios.

V. Desafíos y proyecciones

Esta sección recapitula y presenta algunas discusiones asociadas al escenario futuro del Plan y sus desafíos y proyecciones, a partir de la mirada de los distintos actores. Busca problematizar los objetivos trazados y las posibilidades y vías institucionales para efectivizarlos, en un compromiso conjunto de las instituciones.

El punto de partida del siguiente desarrollo está en el acuerdo de los actores institucionales, la sociedad civil, el compromiso programático de la administración de gobierno (plasmado en la ENIA) y la demanda de las propias familias, de caminar hacia la ampliación de la cobertura de los centros CAIF en todo el territorio, con el horizonte en el acceso universal a los servicios de atención de la primera infancia.

Esto implica definir qué tipo de población y servicios se incorporan y/o fortalecen en este proceso y cuáles son las condiciones y los mecanismos para lograr dicho crecimiento, que entre otras cosas implica la diversificación y el fortalecimiento de las organizaciones y formas de conveniar; una planificación proyectiva de los recursos humanos que incluya la formación necesaria y pertinente; la revisión y discusión conceptual respecto de enfoques y formas de asegurar la calidad de las prestaciones, y los soportes institucionales necesarios, viables y/o pertinentes para desplegar esta tarea. Estos puntos serán presentados a continuación.

1. Tipo de población a incluir o ampliar y modalidades de ejecución

A la hora de hablar de los desafíos para el Plan CAIF en los próximos años, los actores consultados coinciden en señalar la ampliación de cobertura como la principal tarea, aquella en torno a lo cual desplegar los mayores esfuerzos. Con el horizonte puesto en la universalización, se delinearán algunas poblaciones con las cuales ir escalonando el acceso a la política.

A CAIF le falta aumentar cobertura a edades más tempranas, por un lado. Por otro, no todos los que tienen que ir acceden; todavía hay un grupo al que no se llega.

[...] universalidad sí, en el sentido de que hay que asegurar el acceso, pero no obligatoriedad de la política y del servicio en este caso.

Hay como una suerte de miedo a que la ampliación de cobertura sacrifique calidad, pero no tiene por qué ser así. Para eso se está trabajando en criterios comunes para los distintos tipos de centros de atención a la primera infancia en el marco del CCEPI [...].

Niños y familias en situación de exclusión que no han accedido a los centros CAIF

Una de las primeras poblaciones en las cuales existe la necesidad de ampliar cobertura es aquella que es sujeto de la política de hecho, pero que no ha accedido por encontrarse en situaciones de vulnerabilidad que la mantienen lejos de la oferta de servicios. Resulta imperioso favorecer los mecanismos para la atención a dicha población, en consideración de sus necesidades y derechos. Ello requiere no solo ampliar la cobertura, sino también revisar las situaciones en las que, existiendo cobertura, no se genera una atención efectiva, y desplegar los ajustes necesarios para corregirlo. En el nivel de tres años la cobertura total de servicios en el país en el 2012 era de 46,5 % en el quintil más bajo y 91,6 % en el quintil mayor (MEC, 2012).

Población con vulnerabilidades específicas: discapacidad

Las familias y los niños que presentan vulnerabilidades específicas tienen dificultades para acceder a servicios de atención integrales como CAIF. En este período se ha avanzado en la implementación de experiencias piloto, de la mano del MIDES (Políticas Sociales, Pronadis, Inmujeres), para acompañar a los niños con discapacidad en CAIF inclusivos. Estas tuvieron por objetivo “promover la inclusión educativa de niños y niñas con discapacidad de 2 y 3 años de edad en los centros de atención a la primera infancia en el marco del Sistema Nacional de Cuidados, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Ley 18.651 y el Código de la Infancia y la Adolescencia de Uruguay” (Sistema Nacional de Cuidados, 2014).

Se capacitaron 52 asistentes personales para acompañar a los niños con discapacidad en una formación de 96 horas curriculares a cargo de la Dirección de Políticas Sociales del MIDES, Inmujeres y Cenfores. De estos se seleccionaron 20 asistentes que se integraron a la implementa-

ción de la experiencia en 12 centros (cuatro en Montevideo,⁴⁷ cuatro en Canelones, dos en Artigas y dos en Treinta y Tres), pertenecientes a zonas priorizadas por su vulnerabilidad. En total se atendió a 18 niños y la experiencia se encuentra en evaluación por el MIDES, para estudiar sus posibilidades y condiciones de extensión.

Niños menores de dos años

El conjunto de los actores y los datos evidencian la necesidad de avanzar en la cobertura de atención a niños menores de dos años. En el escenario de que el CEIP vaya absorbiendo progresivamente la atención en tres años, la demanda de cobertura de los más pequeños se centra en CAIF, tanto por parte de la población beneficiaria como de los distintos actores institucionales. Se entiende que avanzar en brindar garantías de acceso (no obligatoriedad) en alternativas de cuidado en servicios para la primera infancia es prioritario y CAIF tiene un papel fundamental en ello.⁴⁸

Respecto de la franja de los tres años, desde el Plan y algunos actores de instituciones vinculadas se plantea la preocupación por desplegar esfuerzos que eviten que la incorporación de esta población al sistema educativo formal escolarice la atención y que se resienta el trabajo con familias y redes territoriales que se despliega desde los centros CAIF. En este sentido, actualmente se está trabajando el tema en el marco del CCEPI y con apoyo de Uruguay Crece Contigo, a través de la discusión y el acuerdo interinstitucional del currículo de 0 a 6 años que asegure la continuidad y que el ingreso a jardines de escuelas no se viva como un corte y un cambio de enfoque en el abordaje con los niños, así como en aspectos locativos de las escuelas y otros elementos de preparación. Se trata de que dicho tránsito se produzca en condiciones apropiadas para la atención integral de los niños.

Población que no está en situación de pobreza

Cuando se plantea un camino hacia la universalización, existen algunas poblaciones específicas en torno a las cuales avanzar en cobertura de manera escalonada, lo que implica distintas modalidades de extensión,

47. Marconi, Cantera del Zorro, Chacarita de los Padres y Santa Teresa, y Barrio Ituzaingó.

48. Hasta el año 2010 la atención a niños de entre 12 y 24 meses se desarrollaba en solo el 3% de los centros CAIF.

ya sea mediante cupos en los centros, alternativas horarias o nuevas modalidades de convenio. Además del avance en cobertura de acceso que implica, al ampliar las garantías de derecho a la población favorece la heterogeneidad y la integración social, lo que lleva a trascender la lógica de servicio para población vulnerable y a posicionarse en la necesidad de atención y cuidado de todos los niños.

En este marco algunas de las alternativas que emergen son:

- Posibilidad de pensar en **modalidades de copago y otros aportes de familias que tengan capacidad de pago** y que, no estando en situación de vulnerabilidad importante, pertenezcan a la comunidad de referencia del centro y se interesen en ser usuarias del servicio. La oferta pública pasa a ser una alternativa elegida ante la oferta privada de jardines y ello a su vez coadyuva al mejoramiento de la calidad del servicio. Esta alternativa presenta algunas complejidades y resistencias, con lo cual es importante continuar debatiendo las ventajas y los mecanismos para su eventual implementación.
- **Instalación de centros CAIF en empresas y otros lugares de trabajo.** Esta modalidad implica la incorporación de la población que trabaja, resolviendo una significativa demanda para la cual sigue existiendo escasez de respuesta, especialmente en el caso de madres trabajadoras a cargo de sus hijos (que en el 2010 representaban el 31 % de las familias usuarias de CAIF). Algunos de los actores institucionales involucrados en esta iniciativa señalaron la importancia de que el Ministerio de Trabajo asuma un rol de liderazgo en el impulso y la conducción de estas propuestas.

De la consulta a actores involucrados en el proceso, tanto de CAIF como del MIDES y el MTSS, se recoge que parte de las complejidades que surgieron al impulsarse iniciativas piloto de la mano de algunos sindicatos —en torno a las cuales se visualiza la necesidad de seguir buscando alternativas— guardan relación con la restricción de franja etaria, puesto que los funcionarios planteaban la dificultad que implica el que hermanos mayores no accedieran al servicio. Además, los sindicatos se mostraron reticentes a la inclusión de familias de la zona que no fueran de funcionarios de la empresa. Con respecto al primer punto, en un trabajo conjunto del Plan con la División de Tiempo Parcial del INAU, durante el último año se comenzaron a discutir posibles alternativas que com-

binen la oferta de CAIF y club de niños, en una propuesta educativa posible de instalar en las empresas a contraturno de la escuela.

Trabajo de las mujeres y cuidados

Dentro del debate sobre las poblaciones y necesidades a seguir cubriendo, así como las modalidades de respuesta, la preocupación por brindar mayor oferta de atención a la primera infancia que habilite o favorezca la inserción laboral de las madres con niños pequeños es un desafío para las políticas, que requiere probablemente un abanico de acciones y servicios. Los centros CAIF —como uno de los ejes de atención a la primera infancia— constituyen una política que se ha visto y se ve convocada en este sentido. Distintas evaluaciones y aproximaciones desarrolladas en su trayectoria lo manifiestan.

En el 2002 se señalaba:

[...] la tasa de participación femenina de los grupos participantes aumentaría en relación a los hogares no asistentes a centros CAIF, generando mayores ingresos adicionales para ayudar al hogar a superar la línea de pobreza. Ello se podría deber a la mayor autoestima observada en las madres asistentes beneficiarias del Sistema de Orientación y Consulta y otros programas del Plan, así como por una mayor autonomía del niño en relación al rol de madre. Estos aspectos derivarían en un aumento de participación laboral femenina (no necesariamente acompañado de empleo, dadas las altas tasas de desempleo de personas de baja educación) y por ende la mejora en los ingresos familiares, para aquellos hogares que logran insertar laboralmente a las madres. De un estudio realizado en 58 centros CAIF en el último trimestre de 2001, para estudiar 1031 niños menores de 2 años asistentes principalmente al Programa de estimulación oportuna, el 40,2 % de las madres trabajan y casi el 60 % no lo hacen, una tasa de actividad muy por debajo de la media de actividad femenina en áreas urbanas del país. (Diez de Medina, 2002: 19)

En el 2010, en tanto, se identificaba que solo un tercio de las madres de los niños atendidos por CAIF tenía trabajo estable, y solo la mitad de ellas estaba satisfecha con él. A su vez, una de cada cuatro madres declaraba no trabajar y la misma proporción se catalogaba como desocupada. De esto se infería que el 50 % de las madres no tenía inserción laboral.⁴⁹

49. Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF (2010), *Antecedentes, situación actual y proyección 2010-2015*.

- **Instalación de centros CAIF en centros de estudio.** Esta propuesta estuvo en discusión en el grupo de trabajo hacia un Sistema Nacional de Cuidados y se plantearon iniciativas con UTU. La idea era abarcadora de educación secundaria y la Universidad de la República, de modo de favorecer la continuidad de los estudios de madres y padres con hijos. Pese a que no se han concretado avances significativos, esta se erige como una de las alternativas a revisar de cara a la ampliación de la política y en sintonía con el modelo de desarrollo y sustentabilidad del país.

Si no se piensa en conjunto nuevas formas y alternativas o complementaciones, pasa que las políticas se atan a los distintos instrumentos que hay y no se responde a las necesidades.

2. Articulación con políticas sectoriales

En el contexto de CAIF como política integral, se presenta el desafío de continuar avanzando en la articulación de la política con el resto de la matriz de protección y en particular con las políticas sectoriales. Esto implica que, más allá de la focalización del propio Plan y los pasos que continúe dando hacia la ampliación de la cobertura, es preciso un ensamblaje con las políticas universales, por un lado, y con otras focalizadas o especializadas, allí donde se requiera y corresponda, pero que en definitiva tejan en conjunto una malla de protección en torno a la población atendida.

En este sentido cabe recordar lo establecido como orientación en la ENIA, en cuanto carta estratégica que reunió un amplio acuerdo del conjunto de actores vinculados a la temática de infancia, en la cual se defiende el recurso a la focalización de las prestaciones siempre que se articulen con las políticas y los servicios de corte universal, dejen capacidades instaladas en los organismos rectores de la política social y se articulen territorialmente.⁵⁰

Este punto, además, está vinculado a la discusión respecto del tipo y el alcance de las prestaciones que deberían tener los servicios CAIF en los próximos años, dado que estas definiciones deben contemplarse y discutirse con el conjunto de las políticas, de modo de construir los escenarios para brindar garantías al acceso de los niños atendidos en CAIF en el resto

50. Comité de Coordinación Estratégica, Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2006-2010).

de la oferta dirigida a primera infancia, más que sumar prestaciones al Plan. Esto resulta especialmente importante en el caso de la salud y en el marco de la evolución del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). Asimismo, las decisiones en este plano están consecuentemente asociadas también a la planificación en términos de recursos humanos necesarios para desplegar las políticas a la primera infancia en los próximos años, procurando una lógica de complementariedad y sustentabilidad que permita dar respuesta a las necesidades del país.

3. Diversificación y fortalecimiento de la sociedad civil

Tal como se ha expuesto, la implementación de la política de la mano de las organizaciones de la sociedad civil, aun con elementos a problematizar, es visualizada por los actores como una de las grandes fortalezas del Plan. Surge en este sentido la preocupación por sus capacidades de expansión en el escenario de ampliación del Plan y la necesidad de fortalecerlas para dicha tarea y explorar formas de diversificarlas.⁵¹

La manera del Estado de relacionarse con la sociedad civil ha cambiado, y también el lugar de la sociedad civil. Se han ido especializando, formando. La dependencia con el Plan se ha ido desdibujando, se han ido empoderando. Muchos de ellos forman incluso cooperativas y cuando se corre la organización de la gestión de centros, se hacen cargo ellos. Sienten muchas veces que se los ha dejado de lado. En Montevideo en el comité departamental participan unas 50 personas, pero el 80 % son trabajadores, no representan a la OSC. Hay casos del interior que sí reivindican. Hay que replantearse el lugar que ocupan estas organizaciones.

Cuando se genera la interrogante respecto de las capacidades de la sociedad civil para absorber la demanda futura de ampliación, algunos

51. En el año 2010 por encargo del Plan se llevó a cabo una evaluación de las OSC desde el punto de vista de la gestión. En el informe se señaló: “[...] hay un campo interesante para explorar a partir de las OSC vinculadas a corporaciones (sindicatos, policías, militares) ya presentes en el Plan y con probada capacidad de gestión. Las cooperativas sociales compuestas por los mismos técnicos y personal del Centro constituyen una alternativa que se ha explotado poco. Algunas dificultades vinculadas a la institucionalidad del país puede que estén limitando esta opción, pero más allá de esto debería implementarse una línea de trabajo destinada a estudiar el tema en profundidad, lo cual incluiría una evaluación de los incentivos para que este tipo de OSC se vinculen más decididamente en el Plan CAIF. Finalmente las incipientes experiencias con las Intendencias, en particular Paysandú, también constituyen un nicho interesante para el desarrollo futuro del Plan” (Lorenzelli y Bastarrica, 2010). Si bien algunas de estas modalidades continuaron creciendo en su participación en la ejecución de CAIF, continúa representando un desafío el impulso y el acompañamiento a la diversificación de estas.

actores señalan que de la mano de ello se debe discutir el modelo de atención, en el sentido de preguntarse cuántos recursos profesionales y de qué tipo son necesarios para dicho fin. En esta línea, uno de los planteamientos que emergen es la oportunidad de revisar la conformación de equipos específicos para cada centro y explorar la posibilidad de —al menos en ciertas zonas del país— contar con equipos móviles y/o formas de integración que puedan atender varios centros.

[...] generar equipos territoriales que asistan a distintos centros y cubran esas necesidades. Así se achica la estructura y se resuelve en cierta medida el problema de insuficiencia de capital humano que tenemos.

No hay suficiente oferta de organizaciones de sociedad civil con capacidad de gestión para encarar una ampliación importante.

Hay que innovar, ampliar el abanico de posibilidades a conveniar para poder generar efectivamente el crecimiento de la cobertura.

Sin perjuicio de lo señalado, es importante mencionar que existe una fuerte demanda y disposición de las organizaciones en convenio para la ampliación (actualmente se registran más de 50 solicitudes de ampliación), lo que hace importante generar una planificación proyectiva que se sustente en un diagnóstico consistente de la situación de la sociedad civil.

Más allá de las distintas modalidades que se exploren o fortalezcan en la gestión con la sociedad civil, un tema que emerge en el proceso como elemento a problematizar y en torno al cual discutir de cara a los próximos años del Plan es el de las reglas del juego, los márgenes y las posibilidades de innovar de las organizaciones en convenio a la hora de construir y desarrollar los proyectos de centro, en atención a las particularidades de cada territorio. Algunos actores, tanto de las propias organizaciones como vinculados a la trayectoria de la política, entienden que este constituye un nudo en términos de los incentivos de la sociedad civil para la participación en la cogestión de la política.

A partir de lo recogido en este proceso, entre las posibles formas organizativas a potenciar se identifican:

Organizaciones tradicionales y de base territorial

Estas han jugado históricamente un rol de gran relevancia para el Plan. Si bien en los últimos años se advierte un debilitamiento —lo cual constituye una tendencia de la sociedad civil que trasciende al Plan—, continúan representando el porcentaje mayoritario de organizaciones en convenio con el Estado. No obstante, resulta clave generar espacios de discusión con estas organizaciones para que puedan revisar y problematizar su lugar y rol en el Plan, buscar mecanismos de incentivo y la generación de propuestas integrales, pertinentes e innovadoras de trabajo conjunto y con la población atendida.

El Estado ocupando más espacio resintió la participación social. Más políticas públicas a veces desincentiva o se sienten instrumentalizados y bajan la motivación. CAIF igualmente sigue siendo un espacio motivante para la participación.

A pesar de que la participación puede haber disminuido, también hay motivaciones nuevas para participar, como quienes fueron usuarias de centros CAIF y hoy traen a sus hijos, por ejemplo.

En el caso de este tipo de organizaciones hay una preocupación compartida por distintos actores respecto a la necesidad de fortalecer su motivación para continuar en el Plan. En este sentido, desde el Plan se plantea, que como parte de las estrategias a desplegar, debería revisarse la posibilidad de que organizaciones con trayectoria en la implementación de centros puedan transferir su experiencia a organizaciones más nuevas o que se incorporan, generar desde allí un reconocimiento y que se puedan volcar sus aprendizajes para fortalecer la política.

Intendencias

La modalidad de convenio con intendencias departamentales aparece en principio como una alternativa a seguir impulsando, de cara a la generación de sinergias y respuestas en el territorio. En ese marco se crearon en el último período ocho nuevos centros con la Intendencia de Paysandú y también con la Intendencia de Cerro Largo, así como acuerdos específicos para la cesión de locales en el caso de las intendencias de Treinta

y Tres y Soriano. Se plantea que el Programa Nuestros Niños de la Intendencia de Montevideo debería transitar hacia este sistema y pensar también en que los municipios puedan gestionar centros de atención a la primera infancia.

Estamos en un momento razonable para hacerlo, buscando convergencia de propuestas, aplicando orientaciones de CAIF. Podrá llamarse o no CAIF.

Cooperativas profesionales

Esta modalidad constituye una forma que ha evidenciado un crecimiento sostenido en los últimos tiempos. Actualmente participan del Plan 16 cooperativas profesionales.

En la experiencia transitada con esta modalidad, entre las fortalezas se señala la capacidad organizativa, de gestión y técnica de las cooperativas, el conocimiento de la temática de infancia y en general el compromiso y la motivación para trabajar con ella. Como riesgos o debilidades se menciona que se resigna el arraigo comunitario de las organizaciones vecinales o tradicionales y se generan algunas complejidades asociadas al doble rol: ser la organización que convenia y el equipo de trabajo de atención del centro. Una de las dificultades que se señalan desde el Plan es que, cuando un técnico no ha tenido un buen desempeño, ha sido difícil que la osc lo desvincule del servicio, dada su pertenencia a la organización.

En términos de balance general, la experiencia hace pensar que, de la mano de un buen sistema de supervisión, acompañamiento y acciones de fortalecimiento, la modalidad de coejecución con cooperativas profesionales constituye una opción viable y con potencialidades para aportar a la ampliación de cobertura del Plan.

Organizaciones sindicales

La modalidad de trabajo con sindicatos es una alternativa que se discutió y planteó de forma incipiente en este período, en el marco de las propuestas de impulso a la instalación de centros CAIF en empresas. En línea con esta población y sector a incluir —el de los trabajadores formales dependientes—, se visualiza como un camino que puede fortalecer y beneficiar a los distintos actores (familias, sindicatos, empresas) y sobre todo seguir garantizando derechos y atención a los niños.

En términos globales, la relación Estado-sociedad civil en la implementación de las políticas demanda reactualizar la discusión, con base en nuevos escenarios, nuevas configuraciones familiares y sociales, nuevas formas de asociarse y estructura de riesgos y oportunidades, identificando cuál es el rol que las organizaciones tendrán en los próximos años en la agenda de desarrollo del país y, en ese marco, su lugar en las políticas de atención a la infancia y la familia.

4. Ampliar y fortalecer la oferta pública de servicios de ejecución estatal

La ampliación de servicios por la vía de ejecución estatal es uno de los desafíos planteados por los actores, si bien ello no representa una posición mayoritaria y se ve sujeto a cierto debate. En algunos casos se esboza no como alternativa al fortalecimiento de la sociedad civil, sino como complemento, mediante centros de atención a la infancia que aporten a la ampliación de cobertura trazada. Las instituciones vinculadas al sistema educativo formal entienden que este debería ir asumiendo progresivamente la atención a las franjas de menos edad y que dicha tarea es viable si se generan los acuerdos de política y la inversión de recursos necesarios para ello.

Tiene un techo también pensar en que solo crezca el Plan en base a sociedad civil.

5. Formación de recursos humanos

Uno de los principales desafíos que enfrentan la política de primera infancia y el Plan CAIF en particular es la formación de recursos humanos para la atención a esta población. En el escenario de ampliación, no bastaría con diversificar las modalidades de convenio e implementación, sino que sería preciso resolver también global y estratégicamente los recursos con los que contará el país para esta tarea.

El país tiene un problema en general con el capital humano formado. El modelo de aportación de recursos desde la asociación civil también está en crisis. No hay suficiente oferta adecuada para la demanda de atención.

En el entendido de la relevancia y oportunidad de impulsar estrategias consistentes en esta área, el tema se ha incluido en la agenda de trabajo interinstitucional del CCEPI, impulsando algunos acuerdos entre los cuales se define una oferta de formación que en principio comprenderá:

- a. Magisterio en primera infancia, de 0 a 6 años (CEIP).
- b. Tecnicatura en primera infancia, de 0 a 3 años (Ceinfores).
- c. Ayudante técnico en primera infancia (CFD).

De este modo se espera avanzar progresivamente en la cobertura de atención proyectada. No obstante, es fundamental profundizar los esfuerzos en esta área, buscando generar las condiciones que permitan contar con técnicos capacitados para el abordaje integral de la primera infancia y el desarrollo temprano. Además, cabe mencionar que en el último año se abrieron cursos de 500 horas, en acuerdo con el MEC, destinados a personal de jardines privados, que tuvieron gran demanda en el interior del país.

Por otro lado, se plantea que el Estado debe garantizar también posibilidades de cuidado de los niños más pequeños en el hogar, para las familias que opten por ello, para lo cual es preciso contar con recursos formados. Es decir, la planeación de la atención a la primera infancia y de la formación y capacitación de recursos humanos que el país necesita para ello debe abarcar tanto las alternativas institucionales, plasmadas en CAIF y otros servicios, como los cuidados en el hogar para hijos de madres y padres trabajadores.

Hay que favorecer también que, en términos de política, la atención en el hogar en el primer año de vida sea priorizada. En el grupo de trabajo de Sistema de Cuidados planteamos la formación y formalización de quienes trabajan en domicilio, para dar garantías para quienes contratan el servicio. Es una de las líneas a fortalecer. Ahí se tiene armada una formación básica de 80 horas entre CAIF y Cenfores.

Finalmente, una sólida política de recursos humanos debe contemplar la mejora en la escala de remuneraciones de las distintas piezas de la cadena de atención involucrada en los servicios, de manera no solo de asegurar los recursos técnicos necesarios para cubrir la demanda, sino también que el desempeño en esta área resulte una oferta atractiva

para los profesionales y operadores calificados y/o que deseen formarse y cuenten con capacidades para la atención en los centros.

6. Coherencia, continuidad, integralidad y calidad

Los desafíos en esta dimensión refieren a la continuidad de la política con calidad. Es importante seguir aumentando la calidad de los servicios brindados, lo cual implica sostener y fortalecer la integralidad del abordaje como clave de la política de atención a primera infancia. Esto constituye un desafío de *doble faz*: por un lado, en lo que hace al trabajo del Plan desde su estructura de coordinación y en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil y equipos de centros que llevan adelante la atención; por otro, en la discusión y generación de acuerdos de trabajo con el conjunto de la institucionalidad y los organismos responsables de políticas y programas dirigidos a esta población. Se trata de propiciar una intervención articulada que se ensamble en una cadena mayor de políticas de primera infancia. Este punto da lugar al siguiente, asociado a la institucionalidad del Plan y su lugar en un marco mayor de políticas, pensadas en la lógica de sistema de protección.

Resta avanzar en acuerdos en la continuidad curricular de 0 a 6 años, criterios comunes y unificados de supervisión de centros de atención a primera infancia, ampliación de oferta de atención.

Hay que tener un nuevo pacto para reformular el perfil; hoy es urgente hacerlo.

Es importante seguir evaluando y tener noción de qué pasa con los niños que pasan por CAIF en la escuela, seguir las trayectorias, para ver los impactos de la intervención. [...] Se requiere tener un observatorio de políticas de primera infancia, que hoy no existe.

CAIF no debería ser la única política; están también los centros diurnos, Familia Amiga, hogares, adopción, etcétera, pero sigue siendo un problema el que se termine de entender que la política de primera infancia no es educación, no es salud, no es cuidado; es integral. Y en CAIF se da efectivamente la integralidad.

Existen además algunas discusiones desde el punto de vista concep-

tual y de enfoques y abordajes que es preciso profundizar en el campo de la atención a la primera infancia. En torno a ellas CAIF tiene un importante camino recorrido y desde allí también el desafío de impulsar mejoras y ajustes en la política. Las siguientes citas ilustran algunos de estos debates conceptuales.

¿Lo que se hace en CAIF es educación o cuidado? Sigue siendo una discusión, no está saldado.

Asociados a las dimensiones de calidad e integralidad de la política, se presentan los desafíos ya esbozados en el apartado de la supervisión, donde desde los centros hasta las instituciones socias, pasando por el INAU, se plantea la necesidad de continuar impulsando mejoras del modelo y su implementación. En relación con ello se sugiere la pertinencia de establecer un esquema escalonado, en el que se definan mínimos a cubrir por los centros en etapas progresivas, desde la infraestructura hasta las prácticas. Si bien los aspectos vinculados a los temas locativos denotan una mejora continua en la trayectoria del Plan, continúan presentándose como preocupación en el escenario de ampliación de la política y el funcionamiento actual de algunos centros. Del lado de los abordajes, una lectura integrada de las evaluaciones de los últimos años, así como de la consulta a actores institucionales de la política de primera infancia, daría cuenta de la necesidad de seguir clarificando y fortaleciendo el trabajo que los centros realizan con las familias en contexto, es decir, en su hogar y/o comunidad.

Por último, entre sus desafíos en este plano, el Plan tiene también el de fortalecerse como política integral de atención a la primera infancia y propiciar procesos y espacios de canalización de aprendizajes con otros modelos, como centros diurnos, jardines CEIP y privados, de manera de ir intercambiando buenas prácticas, enfoques y lecciones aprendidas y propiciar acuerdos sobre algunos criterios y orientaciones comunes de atención.

En la misma línea se hace relevante seguir desplegando esfuerzos por la difusión de la política en la opinión pública y sobre todo en la sensibilización de esta respecto de la importancia de la atención a la primera infancia en el desarrollo de los niños y del país.

Algunos desafíos que se plantean desde los equipos de centros:

- a. Adaptación de horarios y temporadas con enfoque territorial.

- b. Profesionales que trabajen con los equipos de centro en la resolución de conflictos, clima, organización y otros aspectos.
- c. Autonomía de gestión que permita adaptar los recursos al proyecto y las necesidades de la población.
- d. Confusión de roles entre maestro referente y correferente, sin orientaciones claras desde CAIF. Falta de una orientación pedagógica más global.

7. Soporte institucional

Cuando se habla de institucionalidad emergen dos niveles de discusión: uno, más macro, referido a la política de primera infancia y la necesidad o no de abordarla como un sistema; el otro, relativo al Plan CAIF, su lugar en dichas políticas y los posibles arreglos institucionales que permitan su fortalecimiento. La discusión de la institucionalidad para un eventual sistema de protección excede los alcances de este estudio; no obstante, sí es importante identificar cuáles son las condiciones para el crecimiento y la consolidación de CAIF en su camino hacia la ampliación.

Las instituciones y los actores consultados entienden en su mayoría que el país debe avanzar hacia una **política integral de protección a la primera infancia**, desplegada en varios niveles, que permita dar respuesta consistente, oportuna, pertinente y diversificada a las necesidades de los niños y sus familias.

Se entiende que esta política debe establecer claramente las responsabilidades y competencias de cada institución, compromiso y metas comunes y un presupuesto propio.

Las siguientes citas ilustran algunas de las posiciones esbozadas por los actores consultados respecto a la política de primera infancia

Hay que tener clara una estrategia; luego la propia gestión va poniendo en cuestión las estructuras. La discusión de institucionalidad puede empantanar la de la política de primera infancia.

Hay que integrar la política y no la institucionalidad. No hay que crear la institucionalidad primero para ver qué políticas hago, sino al revés.

Yo me imagino una política mucho más integral. Proyecto conjunto que unifique, incluso planifique desde lo económico.

Hoy por hoy es importante que haya una dirección que abarque todo, aunque no da garantías de gobernabilidad.

Uruguay debe tener una política integral para la primera infancia. Un sistema que no debería tener como centro los servicios, ni efectores, sino en torno a cometidos, metas a cumplir. Hay que mirar al revés: desde los problemas del núcleo familiar y no desde el servicio, desde los requerimientos y no desde los instrumentos.

Una política de infancia tiene que resolver los problemas de trabajo, de formación laboral de los padres de esos niños, el problema del cuidado de los niños, de la salud, de su desarrollo. No es solo atender a los niños; hay que tener una política dirigida a las familias de esos niños.

La respuesta de primera infancia es más amplia que CAIF, y necesariamente el sustento de un sistema tiene que estar en la interinstitucionalidad.

La idea que siempre se tuvo desde el Directorio del INAU es unificar una política de primera infancia que abarque como mínimo CAIF, centros diurnos, acogimiento familiar, sistema residencial de 24 horas y adopciones, como política global. En eso queremos avanzar para generar un cruzamiento entre edad y especificidad de la política de que se trate, pero a su vez una estrategia programática. La estrategia general es fortalecer el rol de la capacidad de cuidado de quienes estén a cargo de la atención a la primera infancia en todas sus modalidades.

Respecto de la institucionalidad adecuada para acoger y articular un eventual sistema de protección a la infancia, las posiciones son diversas tanto en el actual esquema de estructuras y competencias institucionales como ante la posibilidad de construir nuevas formas y entidades que aborden específicamente el tema. No se constata una posición mayoritaria o con tendencia al consenso, y en general se percibe que las posiciones están asociadas a los lugares institucionales de los consultados y su nivel de involucramiento con la temática de primera infancia, las políticas sectoriales dirigidas a ella y/o los debates en curso relativos al tema desarrollados durante los últimos años.

Sin embargo, más allá de las características institucionales que adquiera un eventual sistema, se reconoce la experiencia acumulada en esta área a partir del Plan CAIF y en general se visualiza a este como

el principal efector de centros de atención a la primera infancia y plataforma privilegiada en el territorio para hacer confluir el conjunto de dispositivos orientados a esta población, en estrecha conexión con la red ampliada de servicios y prestaciones a las familias, potenciando sus oportunidades de desarrollo.

En el marco de la discusión del sistema de cuidados, entendimos que CAIF sería el eje central de cuidados en primera infancia, con vocación universalista. En el interior eso ya se da, en cierto sentido. El discurso CAIF tiene incorporada la lógica universalista.⁵²

El horizonte trazado requiere un soporte institucional robusto que permita al Plan CAIF encarar los desafíos enunciados, articulado a una matriz de protección social que favorezca el desarrollo pleno de la primera infancia.

En relación con el **arreglo institucional específico del Plan**, surgen algunas interrogantes, como: ¿Son el esquema y la estructura actual propicios para desplegar una ampliación de cobertura de alcance universal? ¿Cuáles serían las condiciones, las competencias y los recursos necesarios para ello en los próximos períodos? ¿Deben confluir las funciones de definición de lineamientos del Plan, regulación y provisión en el mismo organismo?

Es importante que la estructura institucional del Plan combine transparencia, control de gestión, capacidad de iniciativa y propuesta.

Debe contemplarse en el diseño institucional el enfoque territorial. Tiene que haber una centralidad estratégica y una descentralización.

La rectoría y la provisión deberían estar separadas. Quizás sí se puede pensar conjuntamente diseño-definición programática y regulación, pero la ejecución por separado.

52. El documento base del sistema nacional de cuidado establece: "El Sistema de Cuidados se diseñará conjugando las estrategias de creación de servicios así como la posibilidad de transferencias monetarias. Si bien ambas estrategias deben estar presentes en el diseño, principalmente en primera infancia, se considera fundamental fomentar la oferta de servicios. Esto se debe al impacto potencial que el Sistema pueda tener en términos de género y de la calidad del servicio prestado, lo que está altamente relacionado con los resultados que se puedan lograr en términos de bienestar" (CNPS, 2012).

No veo dificultad en que estén las orientaciones estratégicas y la gestión de los centros juntos y bajo la órbita de la misma institución. Estos años de implementación demuestran que se puede. El tener la gestión aporta a pensar las respuestas desde cerca.

La gestión del Plan CAIF y la coordinación de primera infancia deberían estar separadas.

El desafío es avanzar en un marco institucional que reconozca la complejidad de la gestión y el mapa de actores, pero la integre.

La ley de educación le da a INAU la responsabilidad por la primera infancia. El papel ahí debería ser de 0 a 2. Tener abanico de ofertas allí: cuidados en domicilio, propuesta institucionalizada y oferta de apoyo articulada (apoyos a la familia y la crianza).

Tal como se ilustra en las citas, entre los actores consultados existen posiciones diversas respecto a las funciones de rectoría, lineamientos de política y coordinación de la atención a la primera infancia y la gestión del Plan. Sobre ello no existe un consenso e incluso dentro del mismo INAU es posible encontrar matices.

Al poner en diálogo las posibles alternativas de desarrollo institucional del Plan CAIF existen diferentes posiciones, pero en lo esencial se pueden reducir a dos esquemas:

- a. **Fortalecer la estructura institucional actual.** Promover una inyección de recursos y revisar los soportes, mecanismos y dinámicas necesarios para propiciar una estructura que permita crecer con horizonte de universalización, pero sosteniendo la inserción actual en el INAU y la coordinación de primera infancia asumiendo funciones de secretaría ejecutiva del Plan CAIF. Esta alternativa caracteriza sobre todo a los actores vinculados al INAU, así como a algunos asociados a su trayectoria desde otras instituciones. Esta opción se argumenta en la conveniencia de fortalecer al INAU en las políticas de primera infancia, con un rol promotor y de vigilancia de derechos. Autoridades del organismo señalan:

Se está transitando un cambio de identidad en INAU, desde un organismo más vinculado al desamparo a un ámbito más dinámico, propositivo, de defensa, promoción y vigilancia de qué ocurre en servicios de salud, en el sistema educativo, etcétera, en relación a los derechos de los niños. La primera infancia es lo más importante para el INAU en términos de cantidad de población, recursos humanos, posicionamiento estratégico en prevención y promoción, y también en enfoque de política universalista.

La gestión de CAIF debería seguir en INAU. El SIRPA justifica la salida por el nivel de especificidad y complejidad, pero esto no. Más aún pensando en la universalización, y en que está recostado en otras instituciones también. [...] Debilita el separar la teoría de la práctica. El marcar orientaciones y gestionar tiene esa fortaleza, de que nutre.

No obstante, algunos actores ven con preocupación la capacidad —y sobre todo la oportunidad— de generar en el INAU las transformaciones y el fortalecimiento necesarios para liderar un sistema de protección a la primera infancia y una expansión significativa de CAIF, de lo cual emerge la segunda posición o alternativa.

- b. **Favorecer una estructura institucional del Plan con mayor autonomía y competencias.** En este eje, se esbozan figuras como la de ente autónomo, persona pública no estatal u otras similares,⁵³ que proporcionen las condiciones y el escenario para la ampliación de la política con un importante margen de operación. Desde esta postura se concibe que la continuidad de la inserción del Plan en el INAU —tal como está planteada actualmente— limita las posibilidades óptimas de desarrollo de la política.

Esta opción representa una alternativa a la cual diversos actores se sienten próximos, o consideran que ella amerita una discusión y revisión que contemple las distintas aristas para valorar su pertinencia, oportunidad y viabilidad. Dicha tendencia no excluye la posibilidad de que una estructura propia del Plan forme parte de una estructura o marco mayor, en caso de que se establezca un sistema nacional de cuidado o un sistema de protección integral

53. El esquema INVOTMA y Agencia Nacional de Vivienda se cita como un ejemplo para pensar esquemas similares a la relación INAU-Plan CAIF. Asimismo, un camino similar al SIRPA también se menciona como una alternativa a revisar.

a la primera infancia. Dentro de las posiciones vinculadas a esta línea se plantea la pertinencia de distinguir institucionalmente las competencias de rectoría y regulación de las de ejecución de la política.

[...] que el mismo organismo rector sea ejecutor es un problema.

Quizás la alternativa es generar una experiencia de modificación institucional que se parezca a lo que transitamos con el SIRPA. Una fuerte dosis de cambio institucional que requiere liderazgo y romper muros internos. [...] Transferir las competencias a un consejo interinstitucional que rija el sistema de primera infancia, en el marco de INAU, pero con importante autonomía.

Más allá del esquema institucional que se defina en los próximos años, uno de los temas que interesa contemplar y fortalecer desde el INAU es el avance en procesos de descentralización de la política. Ello implicaría que los niveles departamentales se involucren más en el desarrollo de esta y en el seguimiento cercano de la implementación.

Además, los esquemas institucionales que den soporte al Plan CAIF deben contemplar, discutir y resolver la dimensión de la relación Estado-sociedad civil y el tipo de participación que tendrán las osc. Es decir, se debe discutir y definir cuál es el **modelo de gobernanza** que se impulsará para el Plan en los próximos años. En este sentido, uno de los desafíos que algunos actores plantean es favorecer la descentralización de la gestión a las organizaciones. No obstante, se enfatiza también la necesidad de que el Estado avance en el ordenamiento y fortalecimiento de los mecanismos de regulación de estas políticas.

La descentralización implica transferencia efectiva de poder de gestión del Estado a la sociedad organizada, además de lo territorial.

CAIF es el mejor escenario que tiene el Estado para ensayar con fuerza modelos de relacionamiento con sociedad civil.

Para construir una alternativa donde la sociedad civil no solo gestione los recursos cotidianos para los centros sino que tenga un rol fortalecido, no solo tienen que cambiar el Estado y el Ejecutivo; también tiene que cambiar la representación de las organizaciones.

Si hubiera un ámbito específico orientado a la coordinación del Plan, ¿de qué manera incluiría a las organizaciones? ¿Debería continuarse con el mecanismo actual que opera en el Comité Nacional y sus correlativos departamentales? La mayor parte de los actores consultados en el marco de este proceso se mostraron convencidos de que la sociedad civil debe tener mecanismos claros de participación. Los matices estuvieron dados por los alcances o niveles de incidencia y sobre todo de decisión. Actores vinculados a los organismos públicos (actualmente o en la trayectoria del Plan) hicieron énfasis en trabajar en un esquema donde el Estado conserve ciertas prerrogativas.

Estoy convencido de que armar ámbitos de cogobierno es imprescindible. Eso no quiere decir que los actores estatales no tengan mayoría y sus espacios propios y acuerdos de política y ejercerla. El Ejecutivo debe tener mayorías.

Respecto de la coparticipación, creo que se podría crear ámbitos más políticos, de lineamientos y trabajo más volcado a la interinstitucionalidad con los actores estatales, y otro ámbito de diálogo o asesor con la sociedad civil ahí, con rendición de cuentas incluida.

En esta línea, el modo de integración y los cometidos del Comité Nacional constituyen un tema en torno al cual se delinear algunos debates: ¿Debe favorecer una mayor representatividad de la sociedad civil o fortalecerse como espacio de negociación interinstitucional? ¿Se apuesta a él enfatizando el modelo de gobernanza o como ámbito privilegiado para la conducción estratégica del Ejecutivo? En el primer caso, ¿qué otros planos complementan el espacio? ¿Los acuerdos entre organismos se dirimen en un plano bilateral? A su vez, el esquema de coordinación interinstitucional del Plan debe discutirse a la luz de las definiciones sobre institucionalidad específica y del contexto mayor de políticas en el que se inserte.

Estamos transitando un momento de mucha interinstitucionalidad y muchos espacios de coordinación, que a veces se superponen y que deben discutirse más estratégicamente y tender a decantarse y acotarse.

La interinstitucionalidad se debilita con múltiples espacios.

Hay mucha fragmentación y se dan coordinaciones en un nivel (territorio o nacional) que no se reflejan en el otro.

Comité Plan CAIF es una base para coordinar la política. Habría que cambiar a un Comité de Primera Infancia enmarcado en el sistema de cuidado.

Ahora se está tratando de revitalizar el Comité de Coordinación Estratégica a partir de la revisión de las metas de la ENIA, pero la idea no sería que siguiera siendo el mismo, sino que debería tener el Consejo de Políticas Sociales (CNPS) un ámbito así de infancia-adolescencia. Eso no anula que tenga niveles más técnicos u operativos.

A partir de una evaluación del Plan desarrollada en el año 2006 (Carbonell y Pérez Castells, 2006) se planteaba:

Sería importante que existiera una función de consultoría [en la Secretaría Ejecutiva] que se orientara más específicamente hacia el asesoramiento a la Dirección de la Secretaría sobre aspectos estratégicos de políticas “macro” a nivel del Plan: Políticas de Primera Infancia, relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y aspectos macroeconómicos relacionados con el Plan. La función de asesorar y capacitar a los Centros en terreno correspondería a un equipo multidisciplinario de profesionales, que podrían ser denominados “Técnicos de Apoyo”, quienes integrarían el propuesto “Programa de Apertura y Consolidación”.

Si bien la dirección del Plan se ha fortalecido en los aspectos estratégicos, en lo esencial esta recomendación parecería continuar vigente, toda vez que el fortalecimiento de la institucionalidad y la conducción del Plan debe comportar una función estratégica respecto a los aspectos globales de la política de primera infancia, de relación con los organismos sectoriales y con el modelo de gobernanza con la sociedad civil.

Síntesis de los principales ejes de desafíos para el Plan

- **Redefinir y ampliar la población objetivo y asegurar el acceso**, en el marco de la renovación de la matriz, los criterios de acceso y las pautas de focalización, con un horizonte de universalización (incorporar a sectores medio-bajos, madres trabajadoras, embarazo adolescente y franja etaria de cero a dos años, entre otros).

- **Articular con políticas sectoriales**, sobre todo educativas —buscando un consenso político que obligue a articular y empezar a construir trayectorias de socialización y educación— y de salud —integrando sus distintos componentes y servicios—. En definitiva, integrar a las políticas en rutas de protección a la primera infancia.
- **Redefinir el modelo de gestión con la sociedad civil**. Revisar y analizar las posibilidades de ampliar las modalidades de convenio con organizaciones y las condiciones necesarias para ello desde la estructura de gestión del Plan (Secretaría y División).
- **Revisar el modelo de relación con la comunidad y su inserción en políticas de desarrollo local**. Revisar e integrar la discusión de modelos de trabajo con las familias y la participación de la comunidad en la política, en el marco de miradas más complejas que incorporen el enfoque territorial.
- **Política de captación y formación de recursos humanos calificados**. Promover procesos de captación y formación de profesionales y operadores y favorecer mejoras en sus condiciones laborales y políticas de remuneración.
- **Redefinir la institucionalidad**. “El CAIF forma parte de un eslabón estratégico de protección a la primera infancia.” Las redefiniciones ponen en juego competencias y espacios de poder institucional y requieren discusión. Los actores inicialmente coinciden en que el arreglo institucional de CAIF debe estar enmarcado en una política global (sistema de protección a la primera infancia) y articulado con los organismos sectoriales. Se genera la interrogante de si la gestión debe estar separada de las definiciones estratégicas y la regulación de la política y/o si el Plan debe transitar a una figura institucional con mayor autonomía respecto del INAU.

Anexos

Encuadre metodológico

La estrategia metodológica que orientó este trabajo se erigió fundamentalmente en torno a dos ejes y técnicas: la revisión documental de material elaborado por el Programa y evaluaciones de sus distintas etapas de desarrollo, y entrevistas a actores vinculados a la trayectoria del Plan y de las políticas de infancia en el país. La aproximación al Plan se efectuó en un doble movimiento: la reconstrucción de la trayectoria y la mirada prospectiva, a fin de identificar desafíos para los próximos años.

A continuación se da cuenta de las actividades de recolección y producción de información llevadas a cabo.

- a. **Revisión documental.** Se revisó material secundario vinculado al programa y la instalación de la política; documentos programáticos y de origen y trayectoria de esta; evaluaciones, memorias, actas y documentos relativos a los ámbitos de coordinación, convenios interinstitucionales, marcos normativos, etcétera. (Vé. cuadro 1)
- b. **Visitas a centros.** Se visitó el Centro Montserrat (Tres Ombúes, Montevideo), el Centro Los Fueguitos (Piedras Blancas) y el Centro AUPI (Maldonado). Estas visitas no pretendieron representatividad, sino acercarnos a conocer el quehacer de algunos centros y recoger la visión de algunos equipos sobre el funcionamiento actual del Plan. Se combinó la aproximación a una asociación civil vinculada a una iglesia, con fuerte arraigo territorial, con otra de corte temático y una cooperativa profesional de trayectoria más reciente.
- c. **Entrevistas.** Incluyeron a actores institucionales vinculados a la trayectoria del Plan, actores político-institucionales y de la sociedad civil. Tanto los actores escogidos como la propuesta de entrevista buscaban reconstruir, por un lado, el desarrollo del programa en sus distintas etapas y, por otro, la visión respecto a perspectivas futuras, desafíos y escenarios a transitar. (Vé. cuadro 2)

CUADRO 1. Documentos revisados

AÑO	DOCUMENTO	AUTORES
1989	Evaluación Plan CAIF (Agosto)	Zaffaroni / Martínez
1991	Evaluación Cooperación UNICEF 1981-1990.	Zaffaroni / Martínez
1992	Evaluación del Programa de Asesoramiento a los Centros CAIF. Marzo	UCUDAL Servicio de Extensión
1996	Seguimiento y Evaluación Plan CAIF. Perfiles y características de la Oferta. CIPP.	Cavasín y otros
1997	Evaluación Proyecto Institucional CAIF 1ª. P.	CLAEH (agosto)
2000	Alternativas de Protección a la Infancia	Midaglia
2005	Evaluación nuevas modalidades integrales Plan CAIF.	Canzani/Midaglia/ Ferreira
2006	Modelo de atención niños menores de 4 años y sus familias. Resultados 2005	Mides / Infamilia
2006	Documento Proyecto-Desarrollo Plan CAIF	PNUD
2008/9	Evaluación estado nutricional niños y niñas del Plan CAIF	INDA
2008	20 años del Plan CAIF	Cerutti
2009	Memoria Plan CAIF	Plan CAIF
2010	Evaluación Final de Infamilia (Cap. CAIF)	CIESU (J. Fernández)
2010	Fortalezas y vulnerabilidades de las OSC para la gestión de los Centros CAIF a nivel local, departamental y nacional	Lorenzelli
2010/2011	Evaluación de resultados e impactos del Plan CAIF	Equipos Mori
2005-2013	Actas Comité Nacional Plan CAIF	Plan CAIF
	Convenios Interinstitucionales	Plan CAIF
	Planificaciones operativas Plan	Plan CAIF

CUADRO 2. Lista de entrevistados

ÁMBITO	ACTORES
Directorios INAU	Alejandro Bonasso
	Víctor Giorgi
	Javier Salsamendi
	Jorge Ferrando
	Dardo Rodríguez
Direcciones Secretaría del Plan	Carlos Cavasín
	Jorge Girasoles
	Isabel Bove ¹
	Ana Cerutti
	Susana Mara
Plan CAIF	Natalia Ureta (directora División Plan CAIF-INAU)
	Patricia Hauser (técnica de apoyo Secretaría)
	Alicia Gil (adjunta a la Dirección)
Representantes de OSC	Nelly Fagúndez (PLEMUU)
	Gladys Risso
	Gladys Saravia (delegada por Cerro Largo)
	Gloria Garay
INDA	Sergio Turra
	Triana Asambuya
CEIP-ANEP	Alicia Millán (CEIP)
	Blanca Lima (inspectora nacional de Educación Inicial)
MEC	Luis Garibaldi (director de Educación)
Mides	Andrés Scagliola (director de Política Social)
	Julio Bango (ex Infamilia)
	Pablo Massini (ex Infamilia)
MSP	Anabella Santoro (Programa Salud de la Niñez)
	Gustavo Giachetto (ex Programa Salud de la Niñez)
ASSE	Dionne Carrasco (Programa Niñez y Adolescencia)
Uruguay Crece Contigo	Cristina Lustemberg (directora)
MTSS	Ivonne Pandiani (subdirectora de Seguridad Social, delegada al sistema de cuidados)
IMM, Programa Nuestros Niños	Lala Mangado
Parlamento	Julio Bango (diputado por el Frente Amplio)
Otros actores vinculados a la trayectoria de CAIF y políticas	Pablo Martínez (consultor del PNUD)
	Miguel Fernández Galeano (exsubsecretario del MSP y representante del Congreso Intendentes)
	Clara Fasler
	Socorro García (Red de Género y Familia)

Referencias bibliográficas de ambos documentos

- AGUIRRE, R., y F. FERRARI (2014), *La construcción del Sistema de Cuidados en el Uruguay. En busca de consensos para una protección social más igualitaria*, Santiago de Chile: CEPAL, serie Políticas Sociales 192.
- AUDEC (2002), *Análisis de la Rendición de Cuentas desde la perspectiva de las instituciones en convenio con el INAME. Algunos datos para cuantificar el daño*, Montevideo: AUDEC.
- BOVE, M. I. (2002), *Fortalecimiento de la familia como desafío. Plan CAIF*, Montevideo: INAME. Secretaría Ejecutiva, Plan CAIF.
- (2003), “Fortalezas, debilidades, logros e impactos del Plan CAIF, Uruguay”, en *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*, Santiago de Chile: SUR y CLAEH.
- BOVE, I., y F. CERUTTI (2011), *Encuesta Nacional sobre Estado Nutricional, Prácticas de Alimentación y Anemia en Niños Menores de Dos Años Usuarios de Servicios de Salud de los Subsectores Público y Privado del Uruguay*, Montevideo: MSP, MIDES, RUANDI y UNICEF.
- BROUWER, J. (1993), “Evaluación final. Plan Nacional de Atención Integral al Menor, la Mujer y la Familia en Situación de Pobreza”, Santiago de Chile, documento inédito.
- CANZANI, A., y C. MIDAGLIA (2003), *Los efectos de la contribución del PNUD a la generación de políticas sociales integrales en el campo de la reducción de la pobreza en Uruguay. El caso Plan CAIF*, Montevideo: PNUD y Plan CAIF.
- CANZANI, A., C. MIDAGLIA y Z. FERREIRA (2005), *Evaluación de las nuevas modalidades integrales*, Montevideo: PNUD y Plan CAIF.
- CAPOZZOLO, S. (2002), “Contribuciones al desarrollo de recursos personales de madres y padres en los centros CAIF. Marco conceptual referencial y operativo”, documento de trabajo.
- CARBONELL, E., y M. PÉREZ CASTELLS (2006), “Sistema de supervisión del Plan CAIF”, informe de consultoría.
- CAVASÍN, C., J. GIRASOL y otros (1996), *Seguimiento y evaluación del Plan CAIF*, Montevideo: CIPP.
- CEPAL (1988), *Criterios para la ubicación de los Centros de Asistencia a la Infancia y la Familia*, Montevideo: CEPAL.
- CERUTTI, A. (2002), “Síntesis para la reflexión: Intervención para los nin@s desde el nacimiento a los dos años y sus familias”, documento de trabajo.
- (2008), *20 años del Plan CAIF*, Montevideo: Plan CAIF.
- (2009), *Propuesta para la mejora de la calidad del Plan CAIF 2010-2015*, Montevideo: Plan CAIF, Secretaría Ejecutiva.
- (2010), *Plan CAIF. Antecedentes, situación actual y proyección 2010-2015*, Montevideo: Plan CAIF.
- CERUTTI, A., G. BIANCO y Á. HARETCHE (1991), *El desarrollo psicomotor de los niños que asisten a los CAIF*, Montevideo: CLAEH.

- CHIARA, M., y M. DI VIRGILIO (2009), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires: Universidad General Sarmiento.
- CIDE (1997), Proyecto “Adecuación e implementación del Programa Padres e Hijos del CIDE de Chile por redes de organizaciones uruguayas que trabajan con la Infancia”, Santiago de Chile: CIDE.
- CIEP (1996), Seguimiento y evaluación del Plan CAIF. Perfiles característicos de la oferta. Montevideo: MTSS-UNICEF.
- CIESU (2010), *Evaluación Final de Infamilia*, Montevideo: CIESU.
- CLAEH (1997), *Evaluación del Proyecto de Desarrollo Institucional del Plan CAIF. Primera parte*, Montevideo: CLAEH.
- (1999), *Evaluación del Proyecto de Desarrollo Institucional del Plan CAIF. Segunda parte*, Montevideo: CLAEH.
- (2007), *Primera evaluación intermedia. Modelo integral para niños de 4 años y sus familias*, Montevideo: CLAEH.
- CNPS (2008), *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación*, Montevideo: Consejo Nacional de Políticas Sociales.
- (2012), Documento de lineamientos, aportes conceptuales y plan de trabajo para el diseño de un sistema nacional integrado de cuidados. Montevideo: CNPS.
- COLECTIVO INFANCIA (2005), “Un presupuesto más justo para la infancia en situación de riesgo social. Garantizando y consolidando las políticas sociales de carácter estructural que realiza el Estado”, documento inédito.
- COLECTIVO INFANCIA (2005b), Documento borrador para la reformulación de las Nuevas Modalidades del Plan CAIF, Montevideo: Colectivo Infancia.
- CORBO, G. (2012) *Consultoría para el fortalecimiento de sistema de supervisión de centros de primera infancia. Informe Final*. INAU- CAIF- MEC- Infamilia/MIDES.
- “Desarrollo del Plan CAIF”, documento de Proyecto URU/06/020, inédito.
- DIEZ DE MEDINA, R. (2002), *Evaluación costo-beneficio de los programas dirigidos a la infancia y la adolescencia del Instituto Nacional Del Menor (INAME) y el Instituto Nacional de la Juventud (INJU)*, Montevideo: Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social.
- ENIA (2009), *Plan de Acción 2010-2015*, Montevideo: Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, ENIA 2010-2030.
- EQUIPOS MORI (2011), *Evaluación de resultados e impactos del Plan CAIF. Informe final*, Montevideo: Equipos Mori.
- Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión. De o a siempre* (2013), Bogotá: BM, BID, OPS, OEA y OEI.
- Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación* (2008). Montevideo: Consejo Nacional de Políticas Sociales y Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay.

- FERNÁNDEZ, J. (2010), *Evaluación final de Infamilia*, Montevideo: CIESU.
- FERNÁNDEZ, J., y H. DE LOS CAMPOS (2004), *Análisis de las políticas y programas sociales en Uruguay. La acción pública para prevenir y combatir el trabajo de niños, niñas y adolescentes*, Lima: OIT (Oficina Regional para las Américas), CIESU e IPEC Sudamérica.
- FILGUEIRA, C., y M. LOMBARDI (1995), “Propuestas para una agenda de discusión de las políticas sociales”, en *Políticas sociales. Ideas y propuestas para orientar un debate incipiente*, Montevideo: CLAEH, CIESU e ICP.
- GARCÍA, S. (2008), *Protección especial en el campo de la infancia y la adolescencia. Cambios y continuidades en las políticas de infancia en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay*, Montevideo: ENIA, serie Cuadernos de la ENIA.
- GARCÍA, S., A. MOREIRA y M. CARBONE (1996), “Proyecto de División Servicio Social para el Plan CAIF”, documento de trabajo.
- GIEP (1996), *Cuidando el potencial del futuro. El desarrollo de niños preescolares en familias pobres del Uruguay*, Montevideo: CSIC Udelar, CLAP, IIN y UNICEF.
- (1999), “Estudio evaluativo del programa Un Lugar para Crecer y Aprender Jugando”, A. Canetti y otros, inédito.
- GONZÁLEZ TORNARÍA, M. del L., y C. ZAFFARONI (2002), “Aportes para el marco conceptual”, documento de trabajo.
- HAUSER, P., y S. MISOL (2010), *Informe de avance del convenio MSP-ASSE-MIDES-INAU/Plan CAIF*.
- HAUSER, P., y M. PÉREZ (2008), “Fortalecimiento de OSC a través de contratación de consultoría externa”, documento de trabajo.
- IGLESIAS, E., y D. SOLARI (1996), “Una propuesta de intervención social en el Plan CAIF”, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social.
- IIN (2012), *Lineamientos para la implementación y gestión de políticas públicas de protección integral dirigidas a la primera infancia*, Montevideo: IIN.
- (2013), *Lineamientos sobre promoción de capacidades de cuidado y crianza en la familia*, Montevideo: IIN, IIN-ICBF1 CD/doc. 9/13.
- INAME y ANEP (1996), “Hacia una propuesta educativa del Plan CAIF”, Montevideo: Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, documento de trabajo.
- INAU-Plan CAIF (2007), “Estructura organizativa de los centros CAIF (en base a los fondos transferidos por el INAU, Modalidad Urbana)”, resolución del directorio, diciembre de 2007.
- INAME-PNUD, “Fortalecimiento institucional del Plan CAIF”, Proyecto URU/ 96/012.
- INDA (1991), *Impacto del Plan CAIF. Sobre la situación alimentario-nutricional de los niños*, Montevideo: FISE-UNICEF.
- (2002), “Propuesta alimentario-nutricional para las modalidades innovadoras de intervención en el Plan CAIF”, documento de trabajo.

- (2009), *Evaluación del estado nutricional de los niños y niñas participantes del Plan CAIF*, Montevideo: INDA.
- INDA, FISE y UNICEF (1991), *Impacto del Plan CAIF sobre la situación alimentario-nutricional de los niños*, Montevideo: INDA, FISE y UNICEF.
- INE (2002), *Evolución de la pobreza por el método del ingreso 1986-2001*, Montevideo: INE.
- (2014), *Estimaciones de pobreza por el método del ingreso al 2013*, Montevideo: INE.
- INFAMILIA (2006), *Modelo de atención a niños menores de 4 años y sus familias. Informe de difusión pública de resultados al año 2005*, Montevideo: MIDES.
- KAZTMAN, R., y F. FILGUEIRA (2001), *Panorama de la Infancia y la Familia en Uruguay*, Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, IPES.
- LINDBLOM, Ch. (2010), “La ciencia de “salir del paso” en los clásicos”, *Encrucijada* (revista del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México), enero-abril.
- LORENZELLI, M., y F. BASTARRICA (2010), *Fortalezas y vulnerabilidades de las OSC para la gestión de los Centros CAIF a nivel local, departamental y nacional*. Montevideo: Plan CAIF.
- MARSIGLIA, Javier (2002), “Desarrollo y participación comunitaria”, documento de trabajo.
- MARTÍNEZ, G. (2002), “Hacia una modalidad innovadora de intervención con niñ@s de 2 y 3 años y sus familias”, documento de trabajo.
- MARTÍNEZ, P. (2008), “Equidad de oportunidades desde el inicio de la vida. Plan de Acción al 2015”, informe de consultoría.
- MARTÍNEZ P., y C. ZAFFARONI (1989), *Evaluación Plan Nacional de Atención Integral al Menor, la Mujer y la Familia en situación de Pobreza. CAIF-UNICEF. 1.º año de ejecución*. Montevideo: Plan CAIF.
- (1991), *Evaluación de la Cooperación de UNICEF en el Uruguay. Período 1981-1990*. Montevideo: UNICEF-MEC (2013), *Anuario Estadístico de Educación 2012*. Montevideo.
- MATUS, C. (2007), “Las ciencias y la política”, *Salud Colectiva*, vol. 3, n.º 1.
- MIDAGLIA, C. (2000), *Alternativas de protección a la infancia carente. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*, Buenos Aires: CLACSO.
- (2012), “Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado”, *Nueva Sociedad*, n.º 239.
- MIDAGLIA, C., F. MONESTIER y M. CASTILLO (2010), “Red temática Desarrollo, Desigualdad y Protección Social en el Uruguay: estado de situación y demandas de investigación”, en M. SERNA (comp.), *Pobreza y (des)igualdad en el Uruguay: una relación en debate*, Montevideo: CLACSO, FCS, Udelar.
- MIDAGLIA, C., M. SERNA y S. RIVERO (2010), “El Estado visto desde la sociedad civil organizada”, en M. SERNA (comp.), *Pobreza y (des)igualdad en el Uruguay: una relación en debate*, Montevideo: CLACSO, FCS, Udelar.
- MIDAGLIA, C., y P. ROBERT (2001), “Uruguay: Un caso de estrategias mixtas de protección

- para sectores vulnerables”, en *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- NÚÑEZ, J. P. (1989), “*Situación del Programa a principios de mayo de 1989. Aspectos institucionales*”, informe de consultoría.
- OPP y BANCO MUNDIAL (2003), “Uruguay. Documento base para la discusión de políticas sociales”, documento inédito elaborado por D. Sureda.
- PEREIRA, J., A. BETTONI y O. LICANDRO (coords.), *Presente y futuro del voluntariado en el Uruguay*, Montevideo: UCU, Mesa Nacional de Diálogo sobre Voluntariado y Compromiso Social.
- PERERA, G. y C. LLAMBÍ (2010), *Dimensionamiento económico de la extensión de la cobertura de los servicios de atención y educación a la primera infancia*. Montevideo: ENIA.
- PÉREZ M., y E. CARBONELL (2006), “Informe de evaluación del Sistema de Supervisión del Plan CAIF. Primer informe, Segundo informe e Informe final”, julio, agosto y setiembre, informe de consultoría.
- PLAN CAIF (1998), *Celebración de los 10 años del Plan CAIF. Ponencias presentadas en las mesas y paneles*, Montevideo, Edificio Libertad, setiembre.
- (2002a), “Informe de avance. Datos aportados por los Equipos Piloto sobre la evaluación de proceso en la aplicación de las nuevas modalidades de intervención”, documento de trabajo.
 - (2002b), “Marco conceptual Proyecto BID”, documento de trabajo.
 - (2003), “Modalidades integrales de Intervención. Modelo organizacional”, documento de trabajo.
- PLAN CAIF e Infamilia (2004), Proyecto “Modalidad integral de intervención Plan CAIF”, Montevideo (documentos de formulación del proyecto y de cada uno de sus componentes).
- PLAN CAIF, SECRETARÍA EJECUTIVA (2010), *Antecedentes, situación actual y proyección 2010-2015*. Montevideo: Plan CAIF.
- “Plan Nacional de Atención Integral al Menor, la Mujer y la Familia en situación de pobreza en Uruguay (1988-1991)”, documento original del proyecto, Montevideo: Ministerio de Relaciones Exteriores, OPP, MEC, MTSS, MSP y UNICEF.
- PROGRAMA DE APOYO A LA ESTRATEGIA NACIONAL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA (ENIA) (2011), “Términos de referencia. Coordinador/a general de las políticas de primera infancia y sus familias en la órbita del INAU”, Montevideo: INAU, MIDES Infamilia y BID.
- SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS (2014), *Informe de avance n.º 2*, abril, disponible en <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/25818/1/informe_de_avance_2.pdf#2>.
- TERRA, J. P., y M. HOPENHAYM (1986), *La infancia en el Uruguay 1973-1984*, Montevideo: CLAEH, UNICEF y Ediciones de la Banda Oriental.

- TERRA, J. P., y cols. (1989), *Creciendo en condiciones de riesgo. Niños pobres en el Uruguay*, Santiago de Chile: CLAEH y UNICEF.
- UNICEF (2009), *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2009*. Montevideo.
- UCU (1991), *Diagnóstico de situación de los centros CAIF localizados en Montevideo*, Montevideo: UCU, Servicio de Extensión.
- (1992), *Evaluación del Programa de Asesoramiento a los Centros CAIF*, Montevideo: UCU.
- (2010), *Los roles de la sociedad civil en las políticas de infancia y adolescencia en el Uruguay: orientaciones para el período 2010-2015*, Montevideo: UCU, Programa Estudios sobre Sociedad Civil.
- VECINDAY, M. L. (2010), *Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. El caso del Plan de centros de Atención a la Infancia y la Familia en el Uruguay*, tesis doctoral, FLACSO.

