

El Plan CAIF como política pública de primera infancia



PALABRAS CLAVES: POLÍTICAS PÚBLICAS - PRIMERA INFANCIA - INTERINSTITUCIONALIDAD - INTERSECTORIALIDAD

KEYWORDS: PUBLIC POLICIES - EARLY CHILDHOOD - INTERINSTITUTIONALITY - INTERSECTORIALITY

ARTÍCULO ORIGINAL: RECIBIDO 25/11/2014 - ACEPTADO 10/12/2014

* Licenciada en Trabajo Social. Directora adjunta de la Coordinación general de políticas de primera infancia y familias de INAU. Docente Universidad Católica. aliciagilinau@gmail.com

** Magister en Psicología y Educación, Consultora de la Coordinación general de políticas de primera infancia y familias de INAU. Docente en Facultad de Psicología de la Universidad de la República (UdelaR). vcambon@gmail.com

El Plan CAIF como política pública de primera infancia

El presente trabajo se desarrolla desde la Coordinación General de Políticas de Primera Infancia y Familia de INAU – Plan CAIF

El Plan constituye la principal política pública que ofrece el estado uruguayo para responder a la temática de la Atención y Educación en la Primera infancia. Es una política de derechos y oportunidades, dirigida a niños/as de cero a tres años; embarazadas y a sus familias. Las intervenciones que desde el Plan se realizan buscan contribuir a la superación de las desigualdades e inequidades desde el origen de la vida.

El Plan CAIF por definición es interinstitucional e intersectorial, su existencia y legitimidad están arraigadas en ello, lo cual hace a su sustentabilidad. La integralidad, interdisciplinariedad, y participación de niños/as, familias y comunidades son sus rasgos distintivos. El sostén de esta política está en la correlación que existe entre Estado, Familia y Sociedad.

El artículo desarrolla el componente de articulación intersectorial y su significación desde las diversas lógicas institucionales así como también da cuenta de los desafíos y niveles de complejidad en la articulación intrainstitucional del propio INAU.

Finalmente plantea nudos de tensión en torno a la calidad y sustentabilidad delineando propuestas hacia la construcción de rutas de protección.

The CAIF Plan as public policy of early childhood

This paper develops from the General Policy Coordination Early Childhood and Family Institute for Children and adolescents of Uruguay - INAU - Care Centers for Children and Families.

This Plan is the main public policy offered by the Uruguayan state to respond to the theme of Care and Early Childhood Education. It is a policy of rights and opportunities for children from 0 to 3 years old; pregnant women and their families. Interventions that are made from the Plan seek to contribute to overcoming inequalities and inequities from the origin of life.

The CAIF Plan by definition means work between institutions and different sectors, their existence and legitimacy are rooted in it, which makes it sustainable. The comprehensiveness, interdisciplinary, and participation of children, families and communities are its hallmarks. The support of this policy is the correlation between the State, Family and Society.

This paper develops the component of intersectoral linkages and their significance from the different institutional logics as well as shows the challenges and levels of complexity in the intra-institutional articulation in the own INAU.

Finally, this work raises tension knots around the quality and sustainability outlining proposals to the construction of "protection paths."

Caracterización de la Política Pública desde una perspectiva de derechos

Una política es un conjunto de acciones capaces de regular el funcionamiento social, a través de normas y procedimientos tendientes a garantizar el bienestar de los sujetos y la calidad de vida. Si bien no siempre las políticas sociales son estatales, regulan las relaciones Estado-sociedad. Otro rasgo esencial de las políticas públicas consiste en su permanencia en el tiempo. El carácter de política pública está dado por ser una construcción colectiva y participa-

tiva, en donde existen relaciones de poder (OEA/IIN, 2014). Toda política social responde a determinada cosmovisión, es histórica, producto de atravesamientos sociales, culturales, que le otorgan identidad; ubicando determinados márgenes de acción del Estado ante problemáticas sociales, con una mayor o menor participación Estatal. A su vez, otro factor relevante se relaciona con el lugar que ocupan los actores sociales, en tal sentido las políticas sociales pueden beneficiar a todos, siendo de carácter universal, o a un sector de la población, respondiendo a políticas focalizadas.

En tal sentido, la creación de las políticas en materia de Niñez y Adolescencia en nuestro medio tienen larga data, desde la creación del INAME, actual INAU ha habido procesos de transformaciones sustanciales. El INAU, a través de la Coordinación de Políticas de Primera Infancia (PPI) tiene por función garantizar el velar por el cumplimiento de derechos de los niños y niñas, lo que implica la protección a la primera infancia a través de la implementación de una política nacional dirigida a los niños de 0 a 3 años y sus familias, que garantice la atención de calidad a través del Plan CAIF y los centros de gestión directa de INAU.

El PLAN CAIF se constituye en la principal política pública que ofrece el estado uruguayo para responder a la temática de Primera infancia, en tanto es una política de derechos y oportunidades, dirigida a niños/as de cero a tres años; las embarazadas y a sus familias. Las intervenciones que desde el Plan se realizan son con el fin de contribuir a la superación de las desigualdades e inequidades en pro de una sociedad más justa. Actualmente el Plan CAIF es una política que se orienta paulatinamente hacia la universalidad de la población infantil desde la gestación hasta los 3 años, promoviendo el desarrollo integral del niño/a y su familia, que habitan en las zonas con altos índices de vulnerabilidad social, a través de modalidades urbanas y rurales. La tensión universalidad-focalización está presente en el Plan, en tanto presupuestalmente no han estado dadas las condiciones como para garantizar el acceso a todos los niños y niñas, el Plan ha buscado llegar en principio a las poblaciones más vulnerables

La autoridad en las políticas públicas radica en el Estado, en tanto toma decisiones que afectan a la vida social, con acciones que implican la construcción de política, la gestión de las mismas y el garantizar su sustentabilidad. Las políticas pueden caracterizarse en función de su coacción horizontal (extensión y alcance de la política), de

su coacción vertical (intensidad y fuerza) y de su nivel de aplicación (ya sea individual o colectiva). (OEA/IIN, 2014)

En tal sentido, la horizontalidad caracteriza al Plan a través de la intersectorialidad e interinstitucionalidad; a la vez que la verticalidad estaría dada por la rectoría del INAU en materia de garante en el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

El Paradigma de la Protección Integral surge por oposición al Paradigma de la situación irregular, y parte de la base de considerar al niño como sujeto de derecho, definiéndose a nivel estatal tanto la construcción de políticas como los organismos encargados de ser efectores de las mismas.

En las políticas de Protección integral la interinstitucionalidad e intersectorialidad son claves. El involucramiento de la población en el desarrollo de las mismas es central, siendo la permanencia en el tiempo un factor fundamental

El Plan CAIF es una política pública, intersectorial, de alianza entre el estado y las Organizaciones Sociales. Las OSC gestionan los centros, recibiendo transferencias monetarias a través de un convenio firmado con INAU (que asegura la sustentabilidad del Centro, financiando el local, los recursos humanos, materiales) e INDA (que asegura la alimentación de calidad de los centros). Desde el Plan se trabaja en forma articulada con otros efectores, en particular con el sector salud, a través del convenio por la equidad de la vida desde la gestación.

El Plan CAIF es por definición interinstitucional e intersectorial, su existencia y legitimidad están arraigadas en ello, lo cual hace a su sustentabilidad. La integralidad y la interdisciplina, así como la participación de los niños/as, las familias y las comunidades son sus rasgos distintivos. El sostén de esta política está en la correlación que existe entre Estado, Familia y Sociedad.

El Plan CAIF como política pública de primera infancia

Las fases del ciclo de las políticas públicas parten del reconocimiento de la realidad en la percepción, interpretación y construcción de un problema, lo cual es construido desde un intercambio de saberes, en donde la toma de decisiones se basa en acuerdos, desde una agenda dialogada y no impuesta, que implica una movilización social. Desde una perspectiva de derechos el enfoque es integral y universal, si bien puede atender a poblaciones vulnerables.

Un aspecto de la política dirigida a la primera infancia que es de injerencia de PPI-INAU remite al aumento de cobertura. Aquí podemos observar que existen a través de la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA, 2014), y del Sistema Nacional de Cuidados (SNC, 2012) lineamientos país que impulsan a la baja en la edad de atención a los niños por parte de los centros, dando cuenta de la legitimidad del problema el cual constituye una demanda social; aspecto este que es clave en la definición de una Política Pública. Este tema está puesto en la agenda, en donde adquiere relevancia las coordinaciones a nivel del Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia (CCEPI, que encabezado por el MEC incluye a INAU –CAIF y Centros oficiales-, ANEP, ASSE, representantes de los educadores-representantes de los Centros).

Desde aquí se establecen lineamientos, posibles escenarios, negociaciones y acuerdos. En la medida que otros organismos avanzan en la atención de niños/as de 3 años, el CAIF podrá tender a garantizar el acceso a los niños y niñas de 2 años para todas las familias que así lo requieran, quitando de este modo el carácter focalizado que actualmente tiene la atención que se brinda en la medida que ha privilegiado la atención a niños/as y familias en condiciones de vulnerabilidad social. En tal sentido nos enfrenta al desafío de pensar cómo se distribuyen los recursos estatales y cómo se llega a la sustentabilidad de la propuesta. (INAU/PPI, 2014)

Las Políticas Públicas Universales (por contraposición a las Especiales) son promotoras de derechos, es decir que tienen a garantizar que se cumplan los derechos de niños y niñas, y no se limitan a la protección ante violación de derechos; correspondiendo estas a las políticas públicas de primer nivel, en tanto la protección es de carácter general. (OEA/IIN, 2014)

En este nivel es que se enmarcan el Plan CAIF y los lineamientos de políticas que parten de la coordinación de PPI, presentando como escenario y desafío el estar centradas en los derechos de los niños y niñas y no meramente en la satisfacción de necesidades, teniendo como ejes centrales la atención y educación en la primera infancia y sus familias; el responder a demandas sociales siendo promotor de poner en la agenda pública los derechos de niños, niñas y sus familias en primera infancia.

En materia de Políticas de Atención a la Primera Infancia y Familia, el Plan cuenta con un sistema de evaluación y monitoreo de cada centro relativo a la gestión y desarrollo del proyecto institucional y un equipo de apoyo técnico encargado de la formación permanente de los recursos humanos y apoyo disciplinar a los equipos de trabajo.

Los Centros CAIF dirigen sus acciones a la promoción de la educación, apoyo a la estimulación temprana y pautas de crianza fortaleciendo los vínculos y las capacidades parentales, brindando atención y oportunidades de aprendizaje en los primeros años de vida. Se promueve el bienestar y desarrollo integral, propiciando la participación del niño/a, las familias y la comunidad. Así mismo se brinda una alimentación adecuada, promoviendo hábitos saludables en los niños, las familias y la comunidad.

Las Políticas de Protección Integral son participativas, involucrando a los distintos actores para garantizar el cumplimiento de los Derechos de los niños/as, siendo funda-

mentales las siguientes cuatro áreas de derechos: de salud y supervivencia, de educación y desarrollo, de protección y de participación.

Los cuatro ejes antes mencionados confluyen en el Plan CAIF en la medida que tiende a garantizar el desarrollo integral del niño/a. Ello implica todas las dimensiones, que hacen a garantizar la protección de la primera infancia (con relación a la ciudadanía y a una cultura del buen trato), a garantizar la educación y el desarrollo integral con propuestas de calidad, a garantizar la salud y supervivencia (a través del abordaje de pautas de crianza, espacios de estimulación oportuna, y el componente nutricional), así como la participación de adultos y niños/as.

Acerca de la articulación intersectorial

El Plan es una política con un fuerte componente de articulación intersectorial, a través de acuerdos y convenios firmados con diversos organismos: MSP/ASSE/MIDES/INAU/CAIF/INDA/UCC/IM, en donde se han logrado fortalecer los compromisos de cada uno en fuertes estrategias de articulación interinstitucional. Esto ha significado transitar hacia un nuevo modelo de gestión que ha implicado cambios culturales importantes en romper las lógicas tradicionales. El CAIF como política intersectorial de atención integral fortalece la malla de protección social a la infancia por medio de intervenciones que jerarquizan los procesos de articulación territorial a través el trabajo en redes. El desafío de la construcción de la intersectorialidad radica en trascender las rectorías de los organismos estatales y favorecer la articulación.

Las estrategias se definen en territorio, las intervenciones conjuntas con efectores de salud garantes de derechos, los trabajos en sala de espera con embarazadas, la creación de "espacios de encuentro", los talleres en los centros CAIF, la articulación de

estrategias con diversos actores para mejorar condiciones de vida y nutricionales, la conexión con el programa de Experiencias Oportunas, entre otras. Es así que, a través de los servicios de salud especializados en temas de infancia y familia, con sus equipos de trabajo vinculados a CAIF, coordinan sus acciones con los equipos de los Centros. Cuando se detectan signos de alarma en lo vincular y en el desarrollo, se realizan intervenciones interdisciplinarias para superar obstáculos que dificulten el apego y promover el desarrollo saludable. Se fomenta con las familias el intercambio y la reflexión sobre prácticas de crianza, y en caso de ser necesario se efectúa derivaciones y se realizan seguimientos. Por ejemplo, junto al Programa Aduana, se realiza acompañamiento a los niños desde su nacimiento, visitas domiciliarias conjuntas, inclusión al Programa de Experiencias Oportunas, elaboración de estrategias específicas. En particular el CAIF colabora en el seguimiento de los controles de salud a través de la presentación del carné pediátrico (Guía de vigilancia del desarrollo, del MSP) y la realización de jornadas de vacunación en los Centros. A su vez, desde los Centros, se han difundido las Guías de salud materno-infantil, "Mucho poquito y nada" y el recetario de INDA - INAU.

El Plan CAIF ha conveniado a su vez con programas de cercanías tales como UCC, Jóvenes en Red, ETAF, para dar prioridad de ingreso a las familias con niños de 0 a 3 años identificados en situación de mayor vulnerabilidad social, garantizando cupos en los centros a crear en el marco de la expansión de cobertura. Otro convenio entre INAU-CAIF-MIDES/PRONADIS/DINEM ha permitido desarrollar el Proyecto Piloto de Inclusión de Niños con Discapacidad bajo el cuidado y atención de un asistente personal, el cual se está implementando en 20 centros. El propósito ha sido avanzar en el cumplimiento de la Convención de derechos de las personas con discapacidad Ley N.º 18 876.

El Plan CAIF como política pública de primera infancia

Con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, INAU y CAIF se ha suscripto un convenio con la finalidad de articular capacidades técnicas y recursos para implementar centros de cuidado infantil que permitan la incorporación de más mujeres al mercado laboral, y garantizar la atención de calidad en centros a los niños/as de madres trabajadoras, de modo que la mujer logre compatibilizar la vida pública y privada. La creación de dichos centros concomitantemente aporta a la autonomía de las mujeres, elemento central para avanzar hacia la equidad entre géneros (Etchebehere et. al. 2011).

La Red Género y Familia, con el apoyo de UNFPA, realizó en años anteriores una mesa de Diálogo con los principales actores estatales que intervienen en el convenio con la finalidad de aunar criterios para implementar la propuesta. Una vez acordada ésta hemos considerado oportuno realizar una mesa de diálogo entre los actores estatales y los representantes de los trabajadores/as para debatir la(s) propuesta(s) y encontrar conjuntamente caminos de implementación.

El convenio con CEP Uruguay Estudia, pretende a través de un sistema de tutoría que las familias de los niños y otros integrantes de la comunidad puedan participar de espacios de estudio que les permita acreditar la enseñanza media. En tal sentido, se potenciará las capacidades de las familias mejorando el clima socio educativo y cultural del hogar lo que redundaría en mayores expectativas en la continuidad del sistema educativo de sus hijos. Así mismo la autovaloración de las propias familias, la mejora en la autoestima, podrá impactar en la confianza de sí mismos pudiendo incidir en la elaboración de nuevos proyectos de vida.

Otro aspecto a destacar es la forma organizativa del Plan que le da su propia identidad en lo que refiere a los criterios de de-

mocracia y calidad. Desde esta modalidad, con la implementación de los Comité Departamentales y Nacionales, se promueve la participación favoreciendo la construcción de ciudadanía. Para ello tiene en su estructura la organización de 19 comités departamentales, donde se reúnen los delegados de las OSCs con los representantes de los diversos organismos estatales que forman parte del plan. En dichos ámbitos se toman decisiones intersectoriales. La política intersectorial favorece el sistema de redes y la malla de protección social, como una importante alternativa de inclusión.

Algunos desafíos: los nudos en la articulación intersectorial

Es en el ámbito local, comunitario, donde pueden producirse sinergias entre las prestaciones de las diversas políticas sectoriales como educación, salud, vivienda y trabajo, en donde cada una de éstas aporte hacia la atención de los niños y familias.

Las estructuras y las lógicas de funcionamiento propias de las instituciones, generan tensiones entre lo local y lo nacional, y el relacionamiento entre los diversos actores institucionales aún tienen “herencias de las antiguas políticas sectoriales y fragmentadas” (Olesker, D., 2013).

En tal sentido hemos constatado que el nivel de articulación en territorio no es homogéneo, menos aún en capitales departamentales y en medios rurales o semiurbanos donde no existen o existen escasos recursos institucionales.

La articulación por niveles de complejidad

Para poder dar cuenta de los niveles de complejidad existentes en la estructura del INAU se propone un análisis representado a través de una pirámide, del modelo de gestión del INAU organizándolo en tres niveles. Dicho modelo¹ se inspira en el reali-

¹ Tomado de la propuestas presentada a Directorio INAU por Direcciones Regionales, Montevideo 2011 (A. Gil, G. Machado y E. Antelo).

Alicia Gil* - Verónica Cambón**

zado por SENAME Servicio Nacional de Menores de Chile, organismo gubernamental encargado de la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, además de regular y controlar la adopción en Chile. (Chile 2006)

En el primer nivel, se inscribe la política seleccionada. Allí se encuentran los centros de protección en los que participan los niños/as, adolescentes y familias que viven en condiciones de mayor vulnerabilidad por las condiciones sociales, culturales y económicas de sus familias y comunidad. En este nivel se atienden las urgencias y al contexto comunitario en situación de vulnerabilidad social. Los Centros de Primera Infancia, complementan y articulan sus acciones de promoción y participación con los otras instituciones y actores comunitarios, salud, educación, recreación etc. La intervención pensada desde un modelo comunitario facilita la articulación interinstitucional y con actores locales, evitando la insti-

tucionalización de las situaciones familiares de alta complejidad, que en algunas oportunidades hacen necesaria la separación del entorno familiar, constituyéndose así un primer nivel que actúa desde la prevención y promoción de derechos.

El segundo nivel, supone intervenciones familiares de protección y prevención más especializadas, como ser: calle, adicciones, maltrato y abuso, explotación sexual, trata, violencia, discapacidad, etc. La articulación entre este nivel y el primero es fundamental ya que la intervención de los técnicos se ve potenciada por los servicios más especializados del Instituto y a su vez se complementa con la malla de protección social desarrollada por los otros organismos estatales, como ser MSP, ASSE, ANEP.

En un tercer nivel, se atienden las situaciones graves o crónicas altamente complejas donde los derechos vulnerados hacen necesaria la separación del entorno familiar.

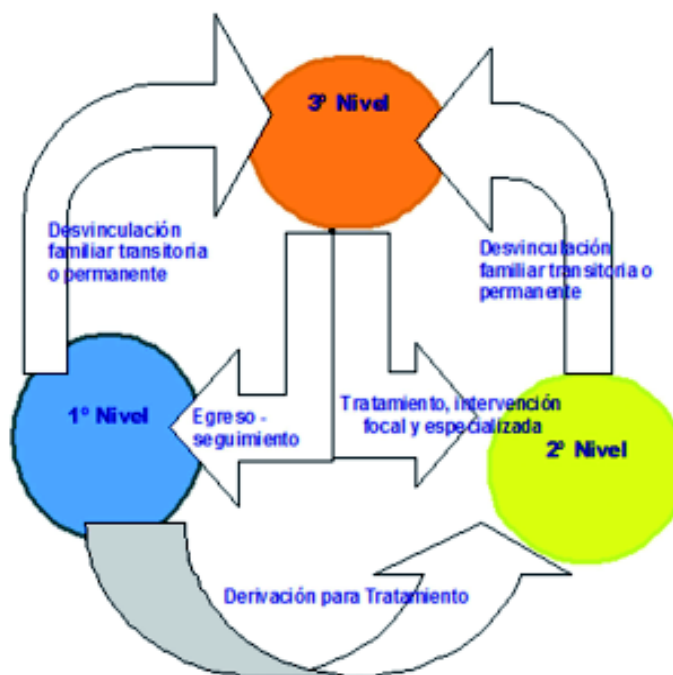


Cuadro 1: Niveles de complejidad en la estructura de INAU. Gil, A. Machado, G. y Antelo, E. (2011)

El Plan CAIF como política pública de primera infancia

La atención establecida desde este modelo representado en los 3 niveles hace necesaria la permanente articulación entre ellos, desde una circularidad que hace posible retornar de los niveles 2^{do} y 3^{ro} hacia el 1er nivel, realizando caminos inversos que per-

mitan evitar una mayor institucionalización de las situaciones. Los tránsitos por el sistema hacen necesario diseñar mapas de rutas y procedimientos acordados y ágiles, con competencias claras de cada sub-sistema.



Cuadro 2: Articulación de niveles en la estructura de INAU. Gil, A. Machado, G. y Antelo, E. (2011)

Algunos desafíos en la articulación de niveles

Para que este sistema funcione y sea realmente un modelo de atención en la promoción y protección de derechos, es indispensable y condición necesaria, la articulación interinstitucional con base lógica político-técnica que integre las lógicas programáticas y territoriales de los actores locales, mejorando la participación de todos los organismos estatales, salud, vivienda educación, organizaciones de la sociedad civil.

La atención establecida desde los diferentes Programas de INAU, con un modelo

comunitario, facilitará la articulación interinstitucional y con actores locales, evitando una mayor institucionalización de las situaciones atendidas. Las propuestas gestionadas desde los Centros de Primera Infancia, ya sean CAIF o de gestión directa, constituyen ámbitos privilegiados de intervención en los sistemas familiares evitando el tránsito por los otros niveles descritos Dptos. De Apoyo del sistema: SIPIAV, DASE, Espectáculos Públicos, Orientación Laboral, Proyectos Educativos, Salud, PROPIA, etc.

En la actualidad constituye un desafío el acceder a esos niveles de articulación tanto

desde lo interinstitucional como desde la propia estructura de INAU, dado que existen niños en un 1^{er} nivel de atención en INAU, en donde los referentes familiares necesitarían acceder a un 2^{do} o 3^{er} nivel de atención que no siempre es posible acceder, por múltiples razones (falta de cupos, dificultades en la coordinación, escasa disposición personal/profesional, intereses disímiles, entre otras).

Hacia la construcción de rutas de "protección"

El Plan en sus propios modelos de gestión, diseña sus componentes de atención y protección a la Primera Infancia con un enfoque de ciclos de vida de 0 a 3 años. Esto supone el desarrollo de estrategias diferenciadas para los primeros 12 meses, un año, dos años y tres años de edad, realizando una fuerte coordinación con ANEP para preparar el egreso a los niveles de 4 y 5 años, asegurando la continuidad de trayectorias educativas, alimentarias, sanitarias, etc.

Se establece en este proceso una malla de protección que atiende al niño y su fa-

milia, que contribuye a promover el desarrollo del niño desde acciones conjuntas con diversos organismos (MIDES, Cercanías, Jóvenes en red, UCC, MSP, ASSE, ANEP, etc.).

El trabajo desde el embarazo permite una continuidad en las tareas de atención, prevención y promoción del desarrollo del niño/a y su familia. Las familias, desde los primeros meses del niño, participan con otras familias en el programa de Experiencias Oportunas a cargo del equipo interdisciplinario: psicomotricista, educadora, psicóloga y trabajadora social.² En estos espacios, cuando se detectan signos de alarma en lo vincular y en el desarrollo infantil, se realizan intervenciones inter o multidisciplinares que contribuyan a un desarrollo saludable. Se fomenta el intercambio y reflexión sobre prácticas de crianza y en caso necesario se realizan derivaciones con el seguimiento correspondiente. Estos niños pasan luego a la modalidad de atención diaria en Educación Inicial (en los niveles de 2 y 3 años).

A continuación se grafica la ruta que los niños/as y sus familias desarrollan en el Plan CAIF, desde el modelo institucional que el Plan propone.

MODELO INSTITUCIONAL DEL PLAN CAIF



Cuadro 3: Modelo institucional del Plan CAIF. Gil, 2014.

El Plan CAIF como política pública de primera infancia

Algunos desafíos en la construcción de rutas de protección.

Pensando en la estructura de los Centros CAIF, nos encontramos en la actualidad con dos nudos de tensión:

1) Por un lado, desde el Plan CAIF, el no poder garantizar la continuidad de trayectorias educativas de los niños en el Centro de una franja etaria a otra en función de los cupos disponibles para cada nivel. Es así que no todos los niños que participan en Experiencias Oportunas (0 a 2 años) pueden en los años posteriores continuar en los grupos de Educación Inicial del CAIF (2 y 3 años). Desde la Coordinación se está elaborando una propuesta de reestructura de los Centros³ que permita garantizar la ruta de protección al asegurar la continuidad de trayectorias educativas de los niños/as en el CAIF evitando que se genere un “embudo” en el pasaje de niños de Experiencias Oportunas hacia los niños de Educación Inicial.

2) Por otro lado, la articulación entre los subsistemas ANEP-CAIF constituye otro núcleo de tensión y un desafío, en donde los modelos de atención son diferentes en cuanto a la presencia de equipo interdisciplinario, la ratio adulto-niño, y las dinámicas institucionales que promueven el relacionamiento con las familias.

Acerca de los desafíos de la calidad

La atención de calidad supone, entre otros aspectos, el construir políticas de carácter universal, en tanto la excesiva focalización conlleva riesgos. La calidad se ve favorecida por la universalidad en tanto incorpora sectores con alta capacidad de expresión pública de sus demandas. (OEA/IIN, 2014 b).

La focalización actual del CAIF hace que la población sea muy homogénea siendo excepcionales aquellos Centros en los que asisten otras familias de nivel socioeducativo más alto. Atendiendo a lo antes planteado, es de cuidado permanente que los centros generen ambientes educativos que favorezcan la circulación sociocultural.

En primera infancia, a su vez, es fundamental considerar los estándares de calidad en el cuidado y atención a los niños/as y sus familias en los centros. Existen investigaciones que presentan evidencias en torno a las consecuencias que producen a los niños una atención de baja calidad, dando cuenta que los niños menores de 3 años que pasan más tiempo en servicios de baja calidad tiene menos competencias sociales, más problemas de conducta y más bajos resultados educativos que aquellos que asisten a centros de mejor calidad (NICHD, 2003 y 2005). Dicha conclusión tiene validez para contextos y sectores sociales diversos (Shonkoff y Phillips, 2000, Howes, 2003). (Corbo, G. 2010)

Por ello desde el Plan se considera fundamental atender a los aspectos estructurales de los centros, infraestructura, dimensiones de las salas, ambientación, condiciones de higiene, tamaño de los grupos, ratio adulto/niño, formación del personal, así como al proyecto institucional del Centro, las concepciones implícitas y las prácticas educativas que se desarrollan en el mismo.

Atender a los estándares de calidad exige el contar con mecanismos que permitan garantizarlo. En tal sentido el Plan CAIF cuenta por un lado con la Unidad de evaluación y monitoreo, en la cual los supervisores orientan a los Centros tanto en lo re-

² El uso del femenino remite a su frecuencia.

³ Rubio, I. y V. Cambón (2014) Estructura organizativa de Centros CAIF. Documento para la discusión, junio 2014. Documento interno de la Coordinación de Políticas de Primera Infancia - Plan CAIF.



ferente a la gestión como en el velar por garantizar en el marco de sus posibilidades el cumplimiento de los derechos de los niños/as y las familias.

Por su parte, la presencia de técnicos de apoyo de diversas disciplinas (psicología, psicomotricidad, trabajo social y magisterio), adscriptos al Plan permiten fortalecer el eje de capacitaciones disciplinares y el apoyo ante situaciones complejas.

Nudos de tensión en torno a la calidad

Un gran desafío lo constituye atender a la tensión entre focalización y universalidad. En la coyuntura actual, en el marco del sistema nacional de cuidados, se plantea la necesidad de brindar cobertura total en las edades de 0 a 2 años, ya sea en contexto de hogar como institucionalizado. En tal sentido, si bien desde el Plan CAIF la pretensión ha sido la universalidad, el mismo se ha caracterizado por su focalización en los grupos más vulnerables. Actualmente, la demanda social impulsa al Plan a su universalización lo cual exige una readecuación

presupuestal y el poder diseñar propuestas alternativas atendiendo a las particularidades, entre las que podría figurar el copago.

La formación de recursos humanos constituye otro nudo de tensión, principalmente en la coyuntura actual en donde el aumento de Centros, la ampliación de cobertura y la rotación de personal exigen ir generando nuevas modalidades de capacitación de los recursos humanos (en entornos virtuales,

mediante plataforma), dado que se torna necesario un mayor acompañamiento a los centros por parte de los técnicos de apoyo adscriptos al Plan. A su vez, la atención a edades más tempranas del desarrollo exigirá la contratación de personal, existiendo una sobredemanda de técnicos en relación a los profesionales formados en primera infancia.

La evaluación y el monitoreo constituye otro punto de tensión, razón por la cual en el presente año se ha diseñado un protocolo de evaluación y monitoreo de los Centros CAIF, que permita unificar criterios en la supervisión y realizar un análisis de indicadores de modo de evaluar la calidad de atención brindada.

El desafío de la sustentabilidad

La Primera infancia es considerada clave para el desarrollo sustentable del estado, en tanto la Inversión oportuna en la primera infancia favorece el desarrollo social para del país.

El Plan CAIF como política pública de primera infancia

En el documento Presupuestal del quinquenio del INAU (2010) se expresa: “Ir dejando progresivamente de ser una «estrategia marginal» para «los otros niños» e ir concretando su carácter de rector en perspectiva de universalidad”. Es responsabilidad de los gobiernos, contribuir a la implementación de políticas de Estado orientadas a garantizar la inclusión social de todos los ciudadanos/as en igualdad de oportunidades. Por tanto, el avanzar hacia la universalización de la atención a la primera infancia en CAIF configura un desafío en torno a la disponibilidad presupuestal y decisiones políticas al respecto.

Cabe considerar que el Plan para brindar una propuesta de calidad que siga los estándares nacionales e internacionales que hemos mencionado tiene un costo muy alto, por lo cual exige una toma de decisiones

sobre la base de un proyecto sustentable, no ligado a las vicisitudes de las coyunturas político partidarias. A su vez, es necesario replantear algunos puntos que pueden llegar a ser discutibles, porque en cierto modo van en contra de uno de los pilares de la educación en nuestro país como es la gratuidad de la enseñanza. Con ello hacemos referencia al sistema de copago, a través del cual algunos grupos familiares accederían a la propuesta de CAIF a través de una remuneración que permitiría tornar sustentable la universalidad del servicio, quitándole al Plan el carácter de focalizado que hasta el momento tiene. Tema polémico por cierto, pero que requiere ser puesto en escena para problematizarlo y tomar decisiones al respecto.

Trabajo Social

Bibliografía

Consejo de trabajo Interinstitucional. Consejo Nacional de Políticas Sociales. Gabinete Social. (2012) Hacia un modelo solidario de cuidados. Propuesta para la construcción de un Sistema de Cuidados. Tradinco, Montevideo

Consejo Nacional de Políticas Sociales (2008) Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 Bases para su implementación. Montevideo

Corbo, G. (Coord.) (2010) Servicios de Cuidado infantil: condiciones de calidad y resultados. Montevideo: Cooperación Italiana-PNUD-Proyecto Desarrolla.

ENIA. (2014). Hacia una agenda de discusión sobre infancia y adolescencia 2015-2020. Uruguay Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Etchebehere, G. et al (2011) Documento Base para el Debate. Infancia. Mides. Disponible en: http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/13381/1/documento_de_infancia_-_sistema_de_cuidados.pdf

Lori G. Irwin, A. Siddiqi, C. Hertzman. (2007) Un Potente Ecuilizador. Informe Final para la Comisión sobre los Determinantes Sociales de la Salud de la Organización Mundial de la Salud. (Consultado 2011) Disponible http://www.who.int/social_determinants/publications/early_child_dev_ecdkn_es.pdf

Olesker Daniel. (2013). Seminario internacional Políticas Públicas para la Igualdad: Hacia sistemas de protección social universal. Torre Ejecutiva de la Presidencia de la República, Montevideo, Uruguay: Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay 4 y 5 de diciembre de 2013. Disponible en http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/24880/1/olesker_el_sistema_de_proteccion_social_en_uruguay.pdf Consultado: 11/2014.

OEA/IIN (2014) Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia. Curso, Introducción a las Políticas Públicas de Primera Infancia desde la Perspectiva de Derechos, módulo 2.

OEA/IIN (2014) Políticas de Primera de Infancia y sus desafíos. Curso, Introducción a las Políticas Públicas de Primera Infancia desde la Perspectiva de Derechos, módulo 7.

PPI/INAU (2014) PROPUESTA AL DIRECTORIO RESOLUCIÓN N° 2406/014, Grupo de trabajo primera infancia, setiembre.

SENAME (2006) (consultado 11/2014). Disponible en <http://es.slideshare.net/opdiqq/presentacin-linea-de-accion-sename-2006-20010-abril-2007-418287>