

**Colección Becas de Investigación CLACSO - Asdi**

---

**Alternativas de protección  
a la infancia carenciada**

**Carmen Midaglia**

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

## Colección Becas de Investigación CLACSO - Asdi

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

#### Directorde la Colección

Dr. Atilio A. Boron  
Secretario Ejecutivo de CLACSO

#### Area Académica de CLACSO

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

#### Area de Difusión de CLACSO

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

#### Impresión

Gráficas y Servicios S.R.L.

#### Primera edición

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



Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Agencia Sueca de  
Desarrollo Internacional

#### Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales / CLACSO

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

ISBN 950-9231-59-2

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

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

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

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

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

**Carmen Midaglia**

## **Agradecimientos**

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

# Índice

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

## Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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