

Relación Sociedad Civil- Estado para la gestión de Políticas Sociales: ¿un campo ocupacional consolidado para Trabajo Social?

Relationship Between the Civil Society and the State for the Management of Social Policies: A Consolidated Occupational Field for Social Work?

Silvia Rivero¹

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar el campo ocupacional de Trabajo Social generado a partir de la transferencia de recursos públicos a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para la implementación de Políticas Sociales, el cual implica una modalidad de gestión conjunta donde el empleador es la OSC, pero el financiador es el Estado.

El trabajo parte de una pregunta inicial sobre si este es un campo consolidado para el ejercicio profesional, acotando el análisis a un tipo de transferencia específico dado la complejidad y diversidad de esta modalidad de gestión de políticas sociales.

Inicialmente se plantea el contexto de surgimiento que permite la construcción del actor social que será quien actúe directamente en el mercado laboral como empleador para posteriormente focalizar el análisis del espacio ocupacional de Trabajo Social en el Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia).

Concluimos en que algunos aspectos del desarrollo del Plan muestran un espacio ocupacional en desarrollo y con cierta consolidación, pero a su vez, la baja dedicación horaria da cuenta de un campo ocupacional precarizado, con dificultades para la acumulación de quienes trabajan en campo, lo cual no contribuye al logro de una especialización en el área de trabajo.

Palabras clave: políticas sociales, trabajo social, ocupación profesional.

Abstract

The aim or goal of this article is to analyze the occupational field of Social Work generated from the transfer of public resources to Civil Society Organizations (CSOs) for the implementation of Social

1 Doctora en Ciencias Sociales (opción Trabajo Social). Facultad de Ciencias Sociales (FCS). Universidad de la República (UDELAR). Magister en Servicio Social. UDELAR - Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ). Asistente Social. UDELAR, Docente del Departamento de Trabajo Social (DTS) de la FCS de la UDELAR. Correo electrónico: silviariv@gmail.com

Policies, which implies a joint management modality where the employer is the CSO although the funds are provided by the State.

The paper starts from an initial question about whether this is a consolidated field to professional practice, confining the analysis to a specific type of transfer given the complexity and diversity of this modality of social policies management.

Initially is presented the context of appearance that allows the construction of the social actor who will act directly in the labour market as an employer to later focus the analysis of the occupational space of Social Work in the CAIF Plan.

We conclude that some aspects of the development of the Plan show an occupational space in development and with some consolidation, but in turn, the low time dedication accounts for a precarious occupational field, with difficulties for the accumulation of those working in the field, which does not contribute to the achievement of a specialization in the area of work.

Keywords: Social Policies, Social Work, Professional Occupation.

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo discutir el proceso de construcción de un campo ocupacional para Trabajo Social que surge a partir de la modalidad de implementación de Políticas Sociales que supone la transferencia de recursos públicos a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para su gestión. Este es un campo amplio y que presenta diferencias importantes, por tanto, el foco estará puesto en una modalidad concreta de este tipo de política que es la gestión de un Servicio Social en el marco del Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia).

Este Plan es uno de los primeros que se implementa en el Uruguay bajo esta modalidad de Política Social, abarca todo el territorio nacional y ha tenido un continuo desarrollo durante casi 30 años. Por tanto, presenta condiciones que nos permiten realizar el análisis propuesto.

La exposición se realiza tomando dos momentos en la construcción de este campo ocupacional. En el primer punto se trabaja el proceso de incorporación de las OSC a esta forma de implementación de Políticas Sociales, en el segundo punto se analizan las condiciones de las OSC como empleadoras en tanto dependientes de la financiación del Estado, centrándose en el Plan CAIF para presentar las características ocupacionales de Trabajo Social.

En lo que hace a los aspectos metodológicos, para este análisis se trabajó sobre la base de investigaciones anteriores de la autora, así como documentos elaborados por el Plan y se entrevistó al secretario ejecutivo de primera infancia del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

1. La entrada en escena de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Las diferentes formas de organización que adquiere la sociedad civil están relacionadas a las necesidades históricas de cada sociedad. Estas necesidades delimitan las características de los actores sociales generados en los diversos contextos de acuerdo a las posibilidades de dar respuesta a las mismas. En este sentido, más allá de las similitudes conceptuales, es importante analizar el contexto de surgimiento y desarrollo de las organizaciones sociales en Uruguay para comprender la modalidad que adquiere su participación en los procesos de intervención social en la actual coyuntura de gestión conjunta sociedad civil – Estado y la forma como se construye su inclusión en el campo ocupacional del Trabajo Social. Según el índice CIVICUS (2009), aunque las primeras organizaciones de la sociedad civil en Uruguay se remontan a los inicios de la nación (organizaciones de beneficencia, comisiones de

hospitales, organizaciones de la Iglesia), es a principios del siglo XX que se registran las primeras cooperativas y sindicatos que vinieron de la mano de la modernización e incipiente industrialización. Las organizaciones no gubernamentales son una expresión más reciente de la historia uruguaya, remontándose a mediados del siglo XX, pero su consolidación como fenómeno social se ubica en el primer tramo de la década de los 80. Al igual que en muchos países de América Latina, Uruguay transitó por un período de autoritarismo político y de instauración de un régimen militar que implicó severas privaciones de las libertades humanas y exclusión social de sectores amplios de la población. Durante este período se proscribieron y se prohibieron las formas tradicionales de asociación, los partidos políticos, los gremios y los sindicatos. Esto trajo como consecuencia, que otros actores individuales y colectivos comenzaran a actuar en el campo político, la mayoría de los cuales jugaron un papel importante y tuvieron una incidencia fundamental en el proceso de transición a la democracia y en la reconstrucción de la democracia.

En este trabajo, a modo de presentación de lo anteriormente planteado, se toma un lapso acotado del proceso uruguayo, dividido en tres períodos, abordados sintéticamente a modo de referencia para que nos permitan ubicar el surgimiento de diferentes actores sociales que dan el perfil al campo ocupacional que nos ocupa.

En el contexto latinoamericano podemos ubicar el surgimiento de las organizaciones de la Sociedad Civil, en la década de los años 60 aproximadamente. En esta década se combinan una serie de factores: los progresos materiales (los deseos de desarrollo tomando como ejemplo el primer mundo) y la generosidad romántica y voluntarista de la época. Esta mezcla sueños, deseos y fantasías se contraponen con la opinión pública mundial que considera a ésta una década perdida para la economía, donde se producen las mayores devastaciones ecológicas, se inicia el tráfico de drogas, aparecen graves problemáticas sociales especialmente los niños en la calle y donde se hace público el fenómeno de la corrupción.

Esta combinación de factores compuso la imagen estereotipada de América Latina, sentando las bases para la conformación de los diferentes actores de la sociedad civil. Este proceso histórico de formación de la organización de la sociedad civil puede sintetizarse de la siguiente manera:

Década de los 70: en Uruguay como en gran parte de América Latina se producen golpes de estado dando lugar a dictaduras militares o cívico – militares. Algunas se inician anteriormente en la década de los 60 y se continúan durante la década siguiente, construyéndose un mapa político del continente marcado por la presencia mayoritaria de estas dictaduras que se continuaron hasta la década de los 80. En este período los modos de organización de la sociedad civil fueron a partir del trabajo en comunidades (comisiones barriales o de base) y también la generación de Movimientos Sociales. Ante el corte abrupto de las organizaciones tradicionales de la Sociedad Civil (sindicatos, gremios y partidos políticos) se pierden los lazos de unión entre actores sociales y entre estos y el Estado. Los movimientos sociales cumplen una importante función en tanto vinculantes de organizaciones de base respecto a temáticas específicas y como forma de expresión colectiva en la construcción de la agenda pública.

Década de los 80: en esta década en la mayoría de los países latinoamericanos se inician los procesos de democratización, en los cuales las organizaciones de la Sociedad Civil tuvieron un papel importante en la problematización de diferentes derechos humanos. En este período se comienzan a definir a los actores de la sociedad civil asociados a la construcción de ciudadanía. Podemos afirmar que es en esta década donde adquieren relevancia las Organizaciones no gubernamentales (ONG) como generadores de agenda pública en función de los problemas existentes en la sociedad. A su vez, cumplieron un papel relevante en cuanto a su relación con la cooperación internacional, generando un vínculo entre las necesidades locales y las problematizaciones que se presentaban en otros países, ayudando a la profundización en la reflexión de varias temáticas.

Década de los 90: si bien ya habían aparecido en la dictadura algunos rasgos, fue desde 1990 en adelante que el neoliberalismo (aunque generalmente descrito por sus partidarios como *modernización o reforma*) se transformó en la ideología dominante en referencia a la cual la política económica fue elogiada o condenada (Finch, 2005). En la restauración democrática la población buscó continuidad con el pasado y el restablecimiento del proceso político normal basado en el consenso, más que en el ajuste de cuentas o la presión de las demandas privadas. Aunque la experiencia institucional del régimen militar fue totalmente rechazada, la actitud hacia su política económica y su filosofía era mucho más mezclada. Esto era en parte porque la política en sí misma contenía elementos contradictorios de liberalismo e intervencionismo (Finch, 2005). Es por eso que, 1990, podría ser visto como el año en que el nuevo modelo económico llegó a Uruguay.

Al final del siglo XX Uruguay continuaba disfrutando su tradicional reputación de ser una de las sociedades más igualitarias de América Latina, pero (en común con el resto de la región) había evidencia de una creciente desigualdad. Una serie de estudios coincidían ampliamente en que el coeficiente Gini de distribución de ingresos estaba por debajo de 0.41 a fines de la década de los 80, pero que se deterioró hasta 1992. La mejora subsiguiente no se sostuvo, y hacia 1997 el índice de desigualdad había aumentado a 0.43 (Finch, 2005). En la década del 2000, Uruguay, así como otros países de la región, se encuentra ante un nuevo escenario en un contexto de agravamiento de la crisis social y económica la cual comienza a superar a partir del 2005 con el ascenso al gobierno de izquierda (Frente Amplio – Encuentro Progresista).

El papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil se ha ido modificando luego de más de 30 años de la recuperación democrática en Uruguay. Estas organizaciones han ido acompañando la realidad y las diversas coyunturas. Según la CEPAL (2005) los perfiles de las organizaciones, sus áreas de trabajo, el abordaje de los temas, sus relaciones y su impacto han cambiado notoria-

mente. Es un universo creciente y de gran dinamismo, que se caracteriza por su diversidad. Si bien en Uruguay no se cuenta con datos cuantitativos que puedan ilustrar la dimensión de todo el sector de la sociedad civil, estudios parciales dan cuenta de un crecimiento sostenido en las últimas décadas (CEPAL, 2005, citado en CIVICUS, 2010).

Resulta importante señalar la vitalidad que ha demostrado la sociedad civil al crear una multiplicidad de respuestas ante la crisis del Estado. La diversidad de las formas asociativas de la Sociedad Civil agrega nuevas estrategias de cambio social a los tipos preexistentes de orientación de las formas de asistencia tanto en lo que refiere a la articulación política, como a la organización de la base social y la producción de bienes públicos. Bresser y Cunill (en Morales, 1998: 84) distinguen tres tipos de formas asociativas:

- a) Las organizaciones de autoayuda, son organizaciones comunitarias, basadas en el trabajo voluntario, de acción directa sobre las demandas y carencias populares.
- b) Las organizaciones no gubernamentales (ONG) que presentan un grado de organización más permanente y elaborado, desarrollando funciones de interlocución y de organización política de la población, además de la prestación de servicios sociales.
- c) Las fundaciones de servicio público, las cuales tienen su origen en donaciones privadas o en fondos estatales.

Según Rodrigo Villar (2003) las organizaciones han participado de diversas maneras en las políticas públicas, han abierto nuevas expectativas y oportunidades, también han generado retos, preguntas y cuestionamientos en torno a su papel. Sin embargo, el autor se pregunta (Villar, 2003): ¿cuáles son las fuentes de legitimidad para realizar estas tareas de incidencia en las políticas públicas?; ¿a nombre de quien hablan estas organizaciones cuando tratan de influir en la deliberación pública y la orientación de los programas gubernamentales?; ¿cómo rinden cuentas a las bases sociales que buscan defender?; ¿Son tan eficaces en la tarea de gestión como suele creerse?

¿Cuál sería entonces, la fuente de legitimidad de las organizaciones para realizar esta tarea pública? Según Brown (citado en Villar, 2003) serían cuatro posibles fuentes de legitimidad para la incidencia pública de las OSC:

Legitimidad moral - basada en valores que pueden tener la suficiente aceptación y fuerza para legitimar la acción de las OSC. Procesos de incidencia y campañas contra el hambre, la violación de derechos humanos, el maltrato infantil, la violencia doméstica, suelen acudir a este tipo de legitimidad. El reto en este caso es que los diferentes involucrados y afectados acepten los términos valorativos en los que se basa la acción política.

Legitimidad técnica - se deriva del conocimiento, experiencia, competencia o información que tienen las organizaciones involucradas en las tareas de incidencia. Es utilizada por aquellas organizaciones cuya autoridad se basa en la calidad de sus investigaciones, en su capacidad para el desarrollo de programas, en su experiencia en el manejo de información o su competencia en áreas específicas del conocimiento.

Legitimidad política —derivada de la representatividad democrática, la transparencia y el proceso de rendición de cuenta a las “bases” o a los constituyentes por los cuales hablan y actúan. Esta legitimidad involucra el proceso de toma de decisiones y la forma en que participan los miembros de la organización en la orientación y seguimiento de las actividades. En este caso, puede haber procesos de democracia interna de los miembros de las organizaciones involucradas, como de democracia externa con el conjunto de los contribuyentes, los aliados y los miembros de la coalición. Este tipo de legitimidad se erosiona cuando hay poca o nula participación de aquellos por los cuales se está hablando o cuando estos critican la acción de sus supuestos representantes.

Legitimidad legal —basada en el cumplimiento de los estándares y expectativas legales, tanto internos (existencia de juntas directivas responsables, de informes al público, de manejos transparentes de cuentas), como externos, basados en

exigencias de cumplimientos de la ley o de las políticas trazadas por las instituciones sobre las cuales se orientan los procesos de incidencia.

Villar (2003) parte de un supuesto básico: el reconocimiento de la heterogeneidad de las OSC tanto en los campos de acción, niveles de capacidad y tipo de funciones que desarrollan, así como la diversidad de valores que promueven. Una de las implicaciones de esto es que solo puede pensarse la relación en términos sectoriales, porque lo que está en juego no es una relación general y uniforme entre los sectores gubernamental y no gubernamental, sino entre intereses estratégicos y preferencias políticas heterogéneas. La variedad de metas y de medios que orientan la acción de las OSC y la de los gobiernos crea diversos patrones de relaciones estratégicas, los cuales a su vez determinan las estrategias y el tipo de acciones utilizadas por las OSC para incidir en la política pública. Por tanto, la implementación de políticas sociales no aparece como una propuesta uniforme.

Según señala Sorj (2005: 7-8) la sociedad civil organizada se construye como un concepto maleable, el cual puede recabar el apoyo tanto de la derecha como de la izquierda, esto permitió generar un consenso en torno a la valoración de la sociedad civil como un actor social capaz mejorar la acción de las instituciones estatales², situación que la hizo atractiva para los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Sistema de Naciones Unidas.

En el sentido anteriormente planteado, en el discurso sobre el papel de la Sociedad Civil confluyen diversas críticas sobre el Estado. Rabotnikof (2001) plantea que desde los años 70 surge una crítica de sectores de izquierda al Estado de bienestar, la cual planteaba la discusión sobre la idea de una democratización desde abajo, como una alternativa, una tercera vía, entre la estrategia neoliberal y el estatismo social. En estas posiciones el lugar de la sociedad civil aparece como un

² Recordemos que en las valoraciones negativas acerca de los Estados de Bienestar tuvo un fuerte peso las concepciones acerca de: la corrupción, la ineficiencia (planteada como burocracia), el clientelismo político, la centralización, etc.

espacio de experimentación social para el desarrollo de nuevas formas de vida, de solidaridad y de cooperación. A su vez, algunas de estas críticas fueron retomadas por sectores conservadores, especialmente en el análisis económico de los fracasos del Estado de bienestar.

Según Rabotnikof (2001) la sociedad civil aparece, entonces, en ambas posturas como un espacio del lugar de confianza para la generación de integración social y desarrollo de la democracia. Sin embargo, en la versión conservadora, la sociedad civil aparece como despolitizada e integrada culturalmente. Para las posturas críticas es todo lo contrario ya que se afirmaba como una instancia que debía ser repolitizada, como una nueva forma de hacer política. A su vez, en una versión conservadora aparece una vuelta a lógicas tradicionales y la aparición del voluntariado que, de alguna manera, pretenden contribuir a la sustitución de las lógicas redistributivas del Estado de bienestar.

Podemos identificar una tercera línea en cuanto al análisis de un espacio público social, no exclusivamente estatal. En el discurso genéricamente llamado socialdemócrata se plantea retomar el sentido de las primeras movilizaciones contra las dictaduras y canalizarlo hacia la conformación de un espacio público entendido como lugar de mediación entre sociedad y Estado (Rabotnikof, 2012).

Visto con la distancia de los años, en la relocalización de lo público exclusivamente en la sociedad civil convergieron dos aspiraciones ligadas al antiestatismo del siglo XIX: por un lado, la idea cara a la izquierda de una sociedad repolitizada que se emancipa de la tutela estatal, es decir de un poder ajeno y hostil a la vida social; por otro lado, la idea de corte liberal que percibe en toda acción estatal una interferencia indebida en el libre juego de las fuerzas sociales. Pero cabe aclarar que, en los primeros momentos de las transiciones, la homologación entre Estado y autoritarismo no era producto de una confusión conceptual. Las confusiones y los problemas se plantearán con toda crudeza después, tanto en la difícil colocación de las fuerzas progresistas ante el empuje neoliberal, como más adelante, en el posicionamiento frente

a los distintos proyectos que recuperaron la iniciativa estatal en los diferentes planos (Rabotnikof, 2012: 62).

A su vez, en las conceptualizaciones planteadas se observa que se produce una homologación entre sociedad civil y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Se considera OSC tanto las Organizaciones no gubernamentales (ONG) como las asociaciones voluntarias de todo tipo, también, en otras versiones, se la identifica con el llamado tercer sector. En el análisis de la Sociedad Civil parece que ya no se visibilizan otro tipo de organizaciones (tradicionalmente consideradas como Sociedad Civil) como son: partidos políticos, sindicatos, gremios.

Esta asimilación de los conceptos, Sociedad civil con OSC, podría explicarse por dos fenómenos: por un lado, la existencia de una larga tradición anglosajona que subraya exclusivamente el Asociacionismo como actor fundamental de la sociedad civil; y por otro lado, un creciente aumento del número de OSC que desarrollan una gama variadas de actividades, con gran impacto en la arena internacional.

La sociedad civil es pensada como un espacio de participación de actores en contraposición y con pretensiones de superación de los formatos tradicionales de participación ciudadana y social que se habían conocido como dominantes hasta entonces (partidos políticos, gremios y sindicatos); pero por otro lado, Camou (2004) plantea que es posible percibir un nivel de negatividad menos visible: pensar a los movimientos sociales y a la sociedad civil en su conjunto como entidades diversas, plurales y hasta heterogéneas, que ya no podrían ser pensadas desde la clásica axiomática del marxismo sesentista, es decir, pensado desde la oposición capital – trabajo. Esta situación dificulta las posibilidades de conceptualizar a esta diversidad de formatos organizacionales como un actor social, con características comunes y una función social específica.

Entendemos, entonces, a la sociedad civil como un espacio conflictivo donde están presentes diversos intereses. Especialmente en regímenes democráticos no es una arena pacífica, muy por el

contrario, aparece como un conjunto de actores de la esfera pública, auto-concebidos como parte de la sociedad civil. Por lo tanto, compartiendo la posición de Sorj (2005), no es posible una definición a priori fuera de la lucha política y cultural, para identificar quien debe ser incluido como parte de la sociedad civil y quien debe ser excluido.

La definición de la sociedad civil constituye en sí misma una parte de la confrontación política, de la apropiación e imposición de un significado propio del concepto. El único actor que puede ser plausiblemente excluido de la definición operacional de la sociedad civil es el Estado, pues él dirige los recursos y el poder legal delegado por los ciudadanos, lo que le permite retirarse del debate público e imponer sus decisiones a la sociedad como un todo. Cualquier ciudadano individual o cualquier grupo formal o informal comprometido con la esfera pública (desde la organización de la iglesia y clubes deportivos, hasta los sindicatos) es un actor potencial de la sociedad civil (Sorj, 2005: 13-14).

Por lo tanto, más allá de versiones ingenuas o interesadas sobre la sociedad civil, el concepto hoy alude a una realidad muy compleja, desigual y heterogénea, donde existen diferentes poderes, intereses e identidades. A pesar de esta heterogeneidad, Sorj (2010) plantea que en la literatura se encuentran varias clasificaciones que parecen agrupar desde grupos de autoayuda hasta fondos de caridad, grupos de investigación, iglesias, grupos de presión y asociaciones profesionales. A veces se distingue entre Organizaciones de la Sociedad Civil operativas (*operational*) y de cabildo (*advocacy*) para diferenciar a aquellas centradas en el diseño y ejecución de proyectos de las orientadas a defender o promover una determinada causa. Otras veces se distingue entre las Organizaciones de servicios capaces de competir con el sector privado y público en el suministro de servicios o en la ejecución de contratos, de las participativas, tendientes a fortalecer la organización y las destrezas de los destinatarios de los proyectos.

2. La sociedad civil organizada como campo ocupacional

La transferencia de responsabilidad del Estado hacia la Sociedad Civil ante la cuestión pública exige la conformación de organizaciones de la sociedad civil con determinadas características legales, las cuales implican la formación de un actor político muchas veces débil como organización y, posiblemente, sin el manejo técnico requerido para la implementación de políticas. Esta modalidad de gestión de Políticas Sociales pone a las OSC en el lugar de un actor político pero cuya función principal pasa a ser instrumentar y gestionar.

Según Sorj (2005) la dependencia de financiación externa para el desarrollo de sus actividades torna a las OSC dependientes, en general suele ser casi exclusivamente con el Estado. Paradójicamente aquellas organizaciones que se suponía eran una alternativa a la acción estatal, tanto desde una perspectiva de izquierda como de derecha, terminan encontrando la financiación de sus acciones en el propio Estado.

Esta dependencia del Estado tiene diferentes expresiones y consecuencias. Una de las más importantes es la problemática que viven las OSC respecto de sus equipos técnicos. A la exigencia, cada vez mayor, de equipos especializados se contraponen la imposibilidad para consolidar, mantener equipos y pagar salarios competitivos. Esta situación se da generalmente cuando las transferencias son a través de proyectos de corta duración, situación que no permite consolidar equipos estables, ya que los contratos se realizan en función del proyecto financiado. A su vez, en general, los salarios son definidos por el proyecto o programa, por lo tanto, no existe la posibilidad de competir a través de la oferta salarial para contratar al personal con mayor capacitación y experiencia (Sorj, 2005).

Otra situación diferente se da cuando se establecen convenios de larga duración, en general para la gestión de Servicios Sociales, como es el caso del Plan CAIF. Rivero (2006), en lo que respecta a la gestión del plan CAIF, plantea algunos de los problemas para las OSC de acuerdo al tipo de organización que realiza el convenio.

En cuanto a las organizaciones comunitarias o de base que se apoyan fundamentalmente en la solidaridad y la autoayuda como forma de funcionamiento (en el pasado generalmente su relación con el Estado era fortuita) establecer una relación permanente de base contractual con el Estado desfigura sus características identitarias, tendiendo a su debilitamiento como actor local ya que va perdiendo su capacidad contestataria frente a los problemas de su territorio.

Por otro lado, para las ONG aparece como desafío importante mantener su misión ante los requerimientos de producción continua de servicios públicos ya que su agenda comienza a ser generada por los imperativos del convenio. A su vez, les resulta difícil preservar su flexibilidad (tanto en la organización como en la toma de decisiones) frente a las presiones de rigidización presentes en la lógica burocrática estatal.

Esta situación contextual define el campo ocupación que nos interesa analizar en este trabajo, centrándonos en los puestos de trabajo generados a partir de la implementación de políticas sociales de gestión conjunta entre sociedad civil y Estado. Entendiendo que este campo se ha ido construyendo desde fines de la década de los 80 y principios de los 90 del siglo pasado, ha crecido y se ha consolidado, constituyendo hoy el segundo espacio ocupacional más importante para Trabajo Social³ como se señala en el Primer Censo de egresados de Trabajo Social (Claramunt, A; García, A; García, M, 2015) realizado en el año 2011. En el mismo se señala que

a los organismos públicos le siguen las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) que se instauran como el segundo sector con mayor demanda de trabajadores sociales, siendo que un 19% de los egresados se desempeña en este tipo de entidad como su trabajo principal” [...] “Al analizar las respuestas obtenidas sobre el sector de inserción del segundo trabajo, se produce un cambio de orden pasando a ser las ONG las que nuclea la mayoría de los egresados (Claramunt et al: 2015: 34 y 37).

3 El primer espacio ocupacional continúa siendo el Estado (Nacional y Departamental).

Como dijimos anteriormente, existen diferentes modalidades en cuanto a la transferencia de recursos para la implementación de políticas sociales. Para profundizar en las características de Trabajo Social vamos a focalizar el análisis en uno de los programas que nos permite ver el proceso de consolidación del campo ocupacional en lo relacionado a la gestión de servicios sociales, nos referimos al Plan CAIF.

2.1. El Plan CAIF

Este Plan se inicia en el año 1988⁴ a partir de un convenio entre UNICEF y el Estado uruguayo. Desde su inicio el Plan se propuso la creación de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en todo el país, los cuales tendrían como objetivo la atención integral de la problemática de los niños en edad preescolar, de sectores carenciados, mediante una colaboración efectiva entre la órbita pública y la social.

Sociedad Civil debía organizarse en Asociaciones Civiles las cuales serían las encargadas de auto-gestionar en forma eficiente los centros de atención. El apoyo de la cooperación internacional (UNICEF) cesa en 1992 donde el Plan comienza a financiarse con recursos nacionales.

En función de esas competencias se han establecido objetivos generales y específicos, que se expresaron en el documento constitutivo del Plan (setiembre 1988) del modo siguiente:

Objetivo General: “Impulsar acciones integradas de organismos públicos, gobiernos departamentales y comisiones vecinales para atender las necesidades de las familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza” (Plan CAIF, 1988).

Objetivo específico: “Mejorar la cobertura y la calidad de atención de los programas sociales que atienden a la población en condiciones de pobreza, mediante el desarrollo de estrategias, modalidades y metodologías innovadoras para la atención del niño, la mujer y la familia” (Plan CAIF, 1988).

4 La información planteada en este punto proviene del documento “10 años del Plan CAIF: muchos motivos para celebrar”.

Según lo expuesto en diversos documentos del Plan, estos objetivos y las acciones implementadas para su cumplimiento dieron el punto de partida para el desarrollo del Plan CAIF. En el transcurso del tiempo, estos, se han ido reformulando para adecuarlos a los niveles alcanzados y a las diversas necesidades y exigencias que la realidad le ha ido planteando.

En 1998, coincidiendo con los 10 años del Plan CAIF, se realizó una adecuación de esos objetivos y se delinearón estrategias tendientes tanto a incrementar la capacidad de gestión de las Asociaciones Civiles, como también, a mejorar los niveles de salud, nutrición, desarrollo intelectual y psicomotriz de los niños que asisten a los CAIF. Paralelamente se trabaja para aumentar la cobertura del Plan CAIF y para constituir en forma efectiva a los Centros como referentes comunitarios en sus respectivas localidades.

Según se señala en el documento elaborado a los 20 años del Plan CAIF (Cerutti, 2008), es en 1998 donde se inicia un crecimiento y consolidación de la propuesta sustantiva del Plan, incorporando una serie de programas para la atención de los niños, la familia y la comunidad.

Hasta ese momento el equipo sugerido para el centro era: una maestra coordinadora, una auxiliar educadora (para 30 niños), una cocinera y una aseo.

La incorporación de programas que incluyen otras dimensiones de abordaje como por ejemplo el Servicio de Orientación y Consulta (entre otros), a partir de 1998, hace necesario incorporar a profesionales de Trabajo Social.

Algunos programas se han modificado, otros se han dejado de implementar, también se han incorporado nuevas propuestas, pero se ha mantenido (desde 1998) la propuesta de equipo de cada centro, el cual está integrado por varias disciplinas: maestro especializado en educación inicial, psicomotricista, psicólogo, trabajador social, auxiliar de limpieza y cocinera.

Según datos aportados por el secretario ejecutivo de primera infancia del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Jorge Ferrando, a junio de 2017 hay 408 convenios de gestión

conjunta de Centros de atención a la infancia y a la familia. Se estima que son aproximadamente 320 organizaciones las que convenían con el Estado para la gestión de estos Servicios. Dentro de este universo existen diferencias en cuanto a la cantidad de centro que gestionan las OSC. En general, de la información manejada surge que la mayoría (75%) tienen un solo convenio, el 20% tiene dos, y el 5% tres o más. El crecimiento de este Plan ha sido sostenido en el tiempo, según el entrevistado, se abren entre 15 y 20 CAIF por año.

2.2. Trabajo Social en el Plan CAIF

Como vimos anteriormente el equipo incluye a un/a profesional de Trabajo Social, cuya dedicación horaria varía de acuerdo a la cantidad de niños atendidos. Según datos aportados por el entrevistado hay situaciones diversas según el tipo de CAIF y las posibilidades reales de contratación. En promedio la dedicación horaria está entre las 12 y las 16 hs semanales. Para la modalidad tipo C⁵ (que se está construyendo ahora) que incluye un total de 108 niñas y niños, y tiene atención diaria en uno y dos años (no atiende tres años) se hace una estimación de dedicación de Trabajo Social de 16 hs semanales.

Las horas semanales por la que se contrata a lo/as profesiones de Trabajo Social es menos de un tercio de la jornada laboral, lo cual explica que sea la segunda ocupación, como se plantea anteriormente.

En cuanto a los salarios que se perciben, según el entrevistado, de acuerdo al Consejo de Salarios, los sueldos vigentes para Técnicos desde el 1º de julio de 2017 son de \$ 21.335⁶ nominales para 12 horas y de \$ 28.446 nominales para 16 horas. Para 20 horas son \$ 35.555 nominales. Esto vale para todos los convenios.

En cuanto el perfil del cargo uno de los requisitos que se ha mantenido es la exigencia de tí-

5 Se refiere al tipo de modelo de gestión del Plan, la categorización depende del número de niños atendidos según el convenio, siendo el modelo A el que tiene el número menor.

6 Cotización dólar interbancario \$ 28, 59 (2/7/2017)

tulo⁷. Sin embargo, según datos presentados en Bruzzone y Hauser (2009), un 12,5 %⁸ aún no se han titulado, en general les resta la realización de la Monografía final. En el mismo documento se aclara que los contratos a estudiantes se realizan en forma excepcional ante un llamado donde no se presentan profesionales, situación que es más frecuente en el interior del país.

En relación a la selección del personal Ana Cerutti (2008) plantea que, a fines del 2007, a partir de la revisión de los perfiles técnicos de los equipos de trabajo de los Centros se retoma una decisión (definida en el año 1998) donde se exige llamado público para la provisión de los cargos. La comisión asesora para el análisis de las postulaciones se integra de la siguiente forma: 1 representante de los organismos públicos que integran el Plan (MSP, MEC, ANEP, Intendencias); 1 representante de la secretaria técnica del Plan CAIF; 1 representante de la Comisiones Directivas de las Asociaciones Civiles. Además, de la entrega de los antecedentes de formación y laborales, se realiza una entrevista donde, según nos plantea el secretario ejecutivo de primera infancia del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) "... se evalúa si tiene experiencia en primera infancia, en trabajo con familias y, sobre todo, la disponibilidad horaria, ya que hay dificultades para conseguir gente por el multi-empleo."

En cuanto al perfil socio demográfico del relevamiento realizado por Bruzzone y Hauser (2009) surge que lo/as Trabajadores Sociales que se desempeñan en los Centros CAIF tienen una distribución por sexo que muestra una mayor feminización respecto al conjunto de egresados. En el Plan se relevan 96% de mujeres y un 4% de hombres. En Claramunt et al (2015), en el censo realizado en el 2011, se plantea que en los egresados habría un 92% de mujeres y un 8% de hombres.

En relación al perfil etario se presenta la siguiente situación:

Cuadro 1: perfil etario

Tramo etario	Porcentajes
Menores de 30 años	41
Entre 31 y 40 años	36
Entre 41 y 50 años	15
51 años y mas	8
Total	100

Fuente: Rol del Trabajador Social en los Centros CAIF

La edad de los/as profesionales junto a la referencia del año de egreso (aproximadamente un 62% de egresados entre 1996 y 2009), nos permite plantear que este campo ocupacional es una opción para los profesionales en el inicio de su carrera.

En relación las competencias exigidas para el desempeño del cargo, en términos generales, se espera del o la Trabajadora Social que tenga capacidad y disposición para trabajar en equipo y capacidad para trabajar a nivel familiar y comunitario. Bruzzone y Hauser (2009) analizan las funciones definidas para Trabajo Social y entienden que hay funciones que son similares a todo el equipo técnico y otras que son específicas para Trabajo Social.

En cuanto a las comunes las podemos sintetizar de la siguiente manera: a) elaboración, seguimiento y evaluación del proyecto institucional (se autorizan 8 hrs. mensuales para esta tarea); b) elaborar la situación diagnóstica del Centro, las familias y los niños.

Según Billourou e Iannino (2017) para desarrollar estas funciones se entiende que el equipo técnico debe tener las siguientes competencias: a) contribuir desde su especialidad al fortalecimiento del rol de las OSC; b) trabajar con las familias; c) desarrollar relaciones de cooperación con actores y organizaciones de la comunidad y del entorno; d) promover y trabajar en equipos interdisciplinarios; e) desarrollar su propia profesionalidad.

En relación a las funciones específicas Bruzzone y Hauser (2009) plantean: a) conocimiento de la

7 Se reconocen como validos los títulos emitidos por la Universidad de la República y por la Universidad Católica.

8 Entre diciembre 2008 y abril 2009, se realiza una encuesta a Trabajadore/as Sociales, se reciben 108 formularios completos de un total de 303 centros consultados.

comunidad, b) conocimiento de los hogares con niños de 0 a 4 años en el área de influencia del Centro; c) selección, inscripción e ingreso de las familias; d) intervención en situaciones que involucran a niños y familias cuando corresponda o se considere oportuno.

En documento posterior, Billourou e Iannino (2017), se plantean las siguientes competencias para desarrollar las funciones específicas de Trabajo Social: a) promover el desarrollo integral del niño/a y la restitución de derechos y obligaciones mediante el trabajo con padre/madre o referente de crianza; b) promover la integración y participación de la familia en la propuesta del Plan CAIF; c) desarrollar relaciones de cooperación con actores y organizaciones de la comunidad y el entorno; d) contribuir al fortalecimiento del rol de los educadores; e) contribuir al fortalecimiento de la OSC gestionante; f) ejecutar en el territorio la Política de Primera Infancia definida; g) aportar con una mirada integradora al Proyecto de Centro (Proyecto Institucional) como orientador del trabajo del equipo; h) contribuir a la toma de decisiones colectivas ante situaciones críticas, dentro del ámbito de responsabilidad del equipo de centro.

Entendemos que en el proceso de desarrollo de la propuesta de intervención de los Centros CAIF se ha pasado de una lógica centrada en lo educativo (como centro preescolar) a una lógica donde se prioriza lo social. Esto se ve reflejado en las modificaciones respecto a la integración del personal, recuérdese que recién a fines de los años 90 es donde se incorporan Trabajadores Sociales, Psicólogos y Psicomotricistas. A su vez, en lo que refiere a las funciones de Trabajo Social, se evidencia un desplazamiento de funciones inicialmente focalizadas en el Centro hacia objetivos más amplios que incluyen a la comunidad de referencia en la zona donde se ubica el Servicio.

Consideraciones finales

Iniciamos este artículo planteando una pregunta: ¿este un campo ocupacional consolidado para Trabajo Social? La respuesta no es sencilla, quizás en un principio podemos responderla afirmati-

vamente ya que este tipo de implementación de Políticas Sociales se viene desarrollando desde casi 30 años. Pero el tiempo es un factor necesario pero no es suficiente para la consolidación de un espacio ocupacional.

En el caso específico en el cual centramos este análisis, la incorporación de Trabajo Social como integrante del equipo básico se da unos diez años después de iniciado el Plan CAIF. Seguramente la complejidad de las situaciones sociales de la población donde se focaliza el Plan, unido a una acumulación de experiencias tanto de la secretaría del Plan como de las OSC, permitieron visualizar la necesidad de implementar otro tipo de propuesta de intervención trascendiendo el abordaje con pretensión educativa (aunque en la mayoría de los centros era una guardería), a un abordaje enfocado en la comunidad y en la familia.

Este tipo de propuesta donde la articulación Sociedad Civil – Estado se realiza para la gestión de un Servicio Social que se instala en un territorio y se mantienen en el tiempo⁹ parece ser de mayor estabilidad laboral que cuando se convenia por proyectos específicos de corta duración ya que, en ese caso, la continuidad depende de su renovación, o de competir nuevamente en licitaciones públicas.

Sin embargo, en ese contexto de estabilidad del convenio, existe movilidad de profesionales sobre todo en los centros de Montevideo. Seguramente esta situación se deba a las pocas horas de trabajo establecidas, por tanto, y también, al escaso salario percibido. Esta baja dedicación horaria hace que el puesto de trabajo ofrecido por los Centros CAIF se constituya en la segunda ocupación y por tanto con mayores probabilidades de cambio.

Por otro lado, el control del Estado frente a los convenios genera una serie de derechos y de igualaciones entre los técnicos. Por ejemplo: la existencia de Consejos de Salarios con una cate-

⁹ Son muy pocos los Centros CAIF que se cierran, incluso cuando alguna OSC no puede continuar asumiendo esa responsabilidad se traspaasa el convenio a otra y, en general, se mantiene el personal.

goría específica para este tipo de ocupación aportó mejores condiciones de trabajo; la definición de salarios que deben ser cumplidos por todas las OSC convenientes que hacen que al mismo trabajo, misma remuneración igualan las condiciones para todos los profesionales; la definición de criterios para la selección de lo/as aspirantes a nuevos cargos y para la constitución de quienes asesoren sobre las postulaciones, dan garantías y previenen de prácticas clientelares.

Esta situación genera igualdad y aporta a la estabilidad del trabajador/a, sin embargo, debilita a las OSC ya que les restringe la toma de decisiones a tareas meramente operativas.

Por tanto, volviendo a la pregunta inicial, algunos aspectos muestran un espacio ocupacional en desarrollo y con cierta consolidación. Sin embargo, creemos que la baja dedicación muestra otra cara, da cuenta de un campo ocupacional precarizado, que es una opción principalmente para los recién egresados y también para estudiantes avanzados, fundamentalmente, en el Interior del país. Se muestra, entonces, como una situación donde parece difícil la acumulación por parte de los que trabajan en campo, lo cual no contribuye al logro de una especialización en el área de trabajo.

Bibliografía

- Billorou, N., Iannino, X. (2017). *Aportes a la Gestión Humana por competencias para los equipos de trabajo de los Centros de atención a la primera infancia*. Segundo informe. UNICEF, PNUD. Montevideo.
- Bruzzone, C., Hauser, P. (2009). *Rol del Trabajador Social en los Centros CAIF*. PNUD, Plan CAIF, INAU. Montevideo.
- Camou, A. (2004). Estado, mercado y sociedad civil en la Argentina actual. Una mirada desde la Universidad y algunas tesis para la discusión. En: Inés González Bombal (comp.) *Fortalecimiento la relación Estado – Sociedad Civil para el Desarrollo local*. CENOC, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación. Buenos Aires. pp. 69-86.
- Cerutti, A. (2008). *20 años del Plan CAIF*. Disponible en: [file:///C:/Users/uSER/Downloads/125615516220A%C3%B1osplanCAIF%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/uSER/Downloads/125615516220A%C3%B1osplanCAIF%20(1).pdf)
- Claramunt, A., García, A. y García, M. (2015). *Primer censo de egresados de Trabajo Social*. Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay. Montevideo.
- Finch, H. (2005). *La economía política del Uruguay contemporáneo 1870 – 2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Índice CIVICUS de la Sociedad Civil en Uruguay 2009. Informe analítico de país. Montevideo, 28 de febrero de 2010.
- Morales, C.A. (1998). Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales. En: Bresser y Cunill (eds.) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD-PAIDOS. pp. 59-94.
- Rabotnikot, N. (2001). La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo. *Revista Nueva Sociedad*, 171. Disponible en: www.nuso.org
- Rabotnikof, N. y Aibar, J. (2012). El lugar de lo público en lo nacional – popular. ¿Una nueva experimentación democrática? *Revista Nueva Sociedad*, 240. Disponible en: www.nuso.org.
- Rivero, S. (2006). Políticas sociales neoliberales desde la Sociedad Civil organizada. *Revista Sociedade em debate*, 13. pp. 23-32.
- Sorj, B. (2005). *Sociedad Civil y Relaciones Norte – Sur: ONGs y Dependencia*. Río de Janeiro: Centro Edelstein de Investigaciones Sociales. Disponible en: www.centroedelstein.org.br/espanol
- Sorj, B. (2010). Introducción: (de) construyendo la Sociedad Civil en América Latina. En: Sorj, Bernardo (comp.) *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno. pp. 5-16.
- Villar, R. (2003). Introducción. De la participación a la incidencia de la OSC en políticas públicas. En: González Bombay, I. y Villar, R. (comps.) *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros el Zorzal. pp. 13-30.