

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**La relación sociedad civil - estado en la implementación
de políticas sociales:
Plan CAIF**

Lucía Costa

Tutor: Silvia Rivero Rodríguez

2009

INDICE

Introducción.....	2	
CAPÍTULO 1: El nuevo escenario en el que se desarrollan las Políticas Sociales.		
▪ Las transformaciones sociales , económicas y políticas a partir de los años 70. El nuevo trato a la cuestión social en el contexto de la reestructuración del capital.....	4	
▪ La nueva orientación de las Políticas Sociales estatales		
▪ La privatización	6	
▪ La focalización.....	7	
▪ La descentralización.....	9	
CAPÍTULO 2: Tercer Sector.		
▪ Noción hegemónica sobre el Tercer Sector: Procedencia del concepto y sus debilidades.....	13	
▪ Los presupuestos en el debate sobre el Tercer Sector.....	17	
▪ Las promesas del Tercer Sector.....	23	
▪ Marco legal del Tercer Sector.....	28	
CAPÍTULO 3: El Plan CAIF		
▪ Orígenes del Plan CAIF	33	
▪ Las instituciones que componen el Plan CAIF.....	33	
▪ Los objetivos del Plan CAIF.....	38	
▪ Las principales estrategias de acción a nivel nacional, departamental y local.....	38	
CAPÍTULO 4: Análisis de la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, desde el Plan CAIF.....		42
CAPÍTULO 5: Algunos desafíos para el Trabajo Social.....		49
Consideraciones finales.....	53	
Bibliografía.....	57	

Introducción

Este trabajo se presenta como Monografía final de la Licenciatura de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Pretende lograr una aproximación al análisis de una Política Social de Primera Infancia como es el Plan CAIF¹, tratando de comprender la relación entre el Estado y la Sociedad Civil para la implementación de la misma.

Se intentó problematizar con profundidad, teniendo presente bibliografía de referencia, datos secundarios y nuestra experiencia de trabajo (en la Modalidad Semanal) en el Plan CAIF desde agosto del 2004 hasta la fecha.

El Plan CAIF comienza a desarrollarse en setiembre de 1989 y surge como respuesta a la presencia de elevados índices de pobreza constatados en ciertos grupos de población y a la ineficiencia relativa del gasto social asignado a los programas destinados a enfrentarla.

El mismo está compuesto por las siguientes instituciones públicas: INAME², que realiza el seguimiento global del Plan, las Intendencias Municipales que suministran locales, víveres frescos, el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) que se encarga de apoyar nutricionalmente a los Centros con la llamada asistencia alimentario- nutricional, educación nutricional y vigilancia nutricional. También participa el Ministerio de Salud Pública (MSP) en lo que refiere a la promoción de salud, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) con el apoyo en la selección de los docentes y en la capacitación y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Por parte de la sociedad civil intervienen las Asociaciones Civiles que tienen la responsabilidad legal sobre la administración y gestión de los Centros CAIF y son quienes organizan, dirigen, controlan y evalúan las acciones para el cumplimiento de las políticas y objetivos del Plan CAIF.

En agosto de 2004 nos incorporamos a trabajar como parte del Equipo Técnico³ de una de las Asociaciones Civiles que firmaron Convenio con el Plan CAIF, desarrollando tareas en el Centro ubicado en la zona de Puntas de Manga en la calle Av. José Belloni

¹ La sigla CAIF significa: Centro de Atención a la Infancia y la Familia.

² Actualmente Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU)

³ En el cargo de facilitadora.

y Benito Bergés y actualmente funcionando en Camino Los Tangerinos y Av. José Belloni

A partir de esta experiencia es que comenzamos a plantearnos algunas interrogantes, presentándose algunas inquietudes vinculadas a la relación entre el Estado y la Sociedad Civil.

Desde ese comienzo hasta el momento continúan surgiendo más interrogantes: algunas trataremos de desarrollar y profundizar en esta monografía, otras quedarán para próximas instancias y espacios.

En un primer capítulo desarrollaremos el escenario en el que se desenvuelven las políticas sociales a partir de fines de los años 70 y principios de los 80 y el abordaje de la cuestión social en el contexto de la reestructuración productiva.

En un segundo capítulo intentaremos profundizar sobre el concepto de Tercer Sector así como también plantearemos algunos presupuestos y promesas que surgen en el debate dominante de éste concepto.

En el capítulo tres presentaremos los orígenes, objetivos y estrategias de acción del Plan CAIF.

En un cuarto capítulo trataremos de analizar algunas interrogantes e inquietudes que se nos presentan al tratar de aproximarnos a la relación entre el Estado y la Sociedad Civil para la implementación del Plan CAIF.

En un quinto capítulo, expondremos algunos desafíos para el Trabajo Social.

Y finalmente plantearemos algunas consideraciones finales.

CAPÍTULO 1: EL NUEVO ESCENARIO EN EL QUE SE DESARROLLAN LAS POLÍTICAS SOCIALES.

Las transformaciones sociales , económicas y políticas a partir de los años 70. El nuevo trato a la “cuestión social” en el contexto de la reestructuración del capital.

Desde fines de los años 70 y principios de los 80, se percibe la modificación del modelo de desarrollo afianzado a partir de la Segunda Guerra Mundial, el cual consistía en la articulación de la condición salarial junto al desarrollo del Estado de Bienestar.

Baraibar (2003:1) señala que en este marco, políticas de corte keynesiano/ beverdigiano están siendo modificadas a favor de políticas neoliberales. Sintéticamente, en el campo de las políticas sociales, estas transformaciones se traducen en el pasaje de políticas centralizadas a descentralizadas; de carácter sectorial a políticas integrales; con pretensión de universalidad a otras focalizadas y por último de políticas administradas por el Estado a la delegación de funciones al sector privado.

Siguiendo a Montaña (2002) por un lado, la crisis y la supuesta escasez de recursos sirven de pretexto, para justificar la retirada del Estado de su responsabilidad social y la expansión de los servicios comerciales o desarrollados en un supuesto tercer sector. Por otro lado, la recurrente afirmación de que hoy existiría una “nueva cuestión social” tiene, en el fondo, el claro objetivo de justificar un nuevo trato a la “cuestión social” ; así si hay una nueva “cuestión social”, sería justo pensar en la necesidad de una nueva forma de intervención en ella, supuestamente mas adecuada a las cuestiones actuales. En verdad, la “cuestión social”- que expresa la contradicción capital- trabajo, las luchas de clase, la desigual participación en la distribución de la riqueza social-continua inalterada; lo que hay son nuevas manifestaciones de la vieja “cuestión social.” Así, Netto sostiene que en el contexto del Welfare State, al ubicarse la “cuestión social” como alba de las políticas sociales, teniendo ella una respuesta política y no apenas represiva, aquella es internalizada en el orden económico- político, en cambio, en el contexto actual la respuesta social a la supuestamente “nueva cuestión social” tiende a ser nuevamente externalizada de ese orden y transferida para el ámbito inmediato e individual (1992:26).

Las políticas sociales universales, no –contractualistas y constitutivas de derecho de ciudadanía son acusadas por los neoliberales de propiciar el vaciamiento de fondos públicos, “mal gastados” en actividades burocráticas, sin retorno y que extienden la cobertura a toda la población indiscriminadamente.

Así, como solución parcial de la crisis capitalista, el neoliberalismo visualiza la reconstitución del mercado, reduciendo o hasta eliminando la intervención social del Estado en diversas áreas y actividades. De esta forma, la no reglamentación y flexibilización de las relaciones de los trabajadores y la reestructuración productiva van de la mano de la reforma del Estado, particularmente en su desresponsabilidad de la intervención en la respuesta a las secuelas de la “cuestión social”. Ahora el mercado será la instancia, por excelencia, de regulación y legitimación social. El “igualitarismo” promovido por el Estado intervencionista, debe ser, en la óptica neoliberal, combatido; en su lugar, la desigualdad y la competencia son concebidas como motores de estímulo y desarrollo social. Según Laurell, “la crítica neoliberal al Estado de Bienestar se centra en oposición a aquellos elementos de la política social que implican desmercantilización, solidaridad social y colectivismo.”(1995:163) además del carácter universal y de derecho de las políticas sociales típicas del régimen fordista/keynesiano.

Siguiendo a Montaña, se observa por lo tanto, como consecuencia de las nuevas necesidades del capital y de la actual situación de las luchas de clases, una nueva estrategia hegemónica (neoliberal) del gran capital, de reestructuración productiva, de reforma del Estado, de globalización de la producción y de los mercados, de financiación de la inversión del capital, de cara a la actual crisis de superproducción y superacumulación que envuelve entre varios aspectos, un nuevo trato a la cuestión social. De esta manera, el proyecto neoliberal, que elabora esa nueva modalidad de respuesta a la “cuestión social”, quiere terminar con la condición de derecho de las políticas sociales y asistenciales, con su carácter universal, con la igualdad de acceso, con la base de la solidaridad y responsabilidad social y diferencial (todos contribuyen con el financiamiento y a partir de las capacidades económicas de cada uno). Así, tales respuestas no constituirían derecho, y si una actividad filantrópica /voluntaria o un servicio comercializable; también la calidad de los servicios responde al poder de compra de las personas, la universalización cede lugar a la focalización y descentralización, la “solidaridad social” pasa a ser localizada, puntual, identificada a la auto-ayuda y ayuda mutua. (2002:188-189).

Como observa este autor, esta nueva estrategia de legitimación de la “lógica del capital”, dentro de la órbita de la sociedad civil, y de enfrentamiento de la actual crisis de superacumulación no implica el total alejamiento del Estado. Él apenas se desvincula de las “áreas económicas”(pasadas para la esfera privada del mercado) en cuanto mantiene (aunque marginalmente, en los países periféricos y dependientes) cierto nivel de respuesta a la “cuestión social” y , obviamente, la política formal.

Como señala Laurell, “las estrategias concretas idealizadas por los gobiernos neoliberales para reducir la acción estatal en el terreno del bienestar social son: la privatización del financiamiento y de la producción de servicios, cortes de gastos sociales, eliminándose programas y reduciéndose beneficios; canalización (focalización) de los gastos para los grupos carenciados; y la descentralización a nivel local”(1995:163)⁴. Es así que en lo que concierne al nuevo trato de la “cuestión social”,la orientación de las políticas sociales estatales es alterada de manera significativa.

La nueva orientación de las políticas sociales estatales.

a) La privatización: Por un lado, ellas son retiradas paulatinamente de la órbita del Estado siendo privatizadas: transferidas para el mercado y/o alojadas en la sociedad civil.⁵Con esto, conforme señala Laurell. “en el campo específico del bienestar social, los neoliberales sostienen que él pertenece al ámbito privado, y que sus fuentes “naturales” son la familia, la comunidad y los servicios privados.”(1995:163). Para Soares también se registra con esto un claro retroceso histórico, ya que se da un retorno a la familia y a los órganos de la sociedad civil sin fines lucrativos, como instancia del bienestar (además de la esfera del mercado) (2000:79).

En esta clara transferencia de las responsabilidades estatales (y, por lo tanto del conjunto de la sociedad) se le atribuye al propio sujeto portador de necesidades la responsabilidad por la satisfacción de sus carencias, a veces vinculándose a la auto ayuda y la ayuda mutua, a veces adquiriendo los servicios como mercaderías. Aquí, lo que era llamado por Olivera de “anti mercaderías” por no poseer valor de cambio (los servicios sociales y asistencia social) (1988:15), pasa ahora a constituir a veces una

⁴ En Mota tenemos como principales metas de las reforma: “reducción de gastos públicos; ampliación de la participación del sector privado lucrativo y no lucrativo; reducción de las contribuciones sociales de las empresas; desenvolvimiento de políticas focalizadas en la pobreza, desarrollo de actividades voluntarias complementarias a los servicios públicos” (1995:120).

responsabilidad por la satisfacción de sus carencias, a veces vinculándose a la autoayuda y la ayuda mutua, a veces adquiriendo los servicios como mercaderías. Aquí, lo que era llamado por Olivera de “anti mercaderías” por no poseer valor de cambio (los servicios sociales y asistencia social) (1988:15), pasa ahora a constituir a veces una función filantrópica, a veces una actividad comercial, mercantil, en ambos casos perdiendo la condición de derecho de ciudadanía. Es aquí, como bien señala Soares, el problema no se encuentra en el supuesto carácter de actividad complementaria a la actividad estatal, y si en su real carácter sustitutivo (2000:80). En verdad, lo que queda en el Estado, lo que pasa para el tercer sector y lo que es privatizado y pasa a ser comercializado como mercadería, responde a un proceso selectivo; como afirma Laurell, la privatización de las políticas sociales solo interesa en la medida en que puedan ser convertidas en proceso económico rentable (1995:167); aquellas actividades y servicios sociales o funciones asistenciales que no representen un lucro interesante para la “iniciativa privada” serán mantenidas en el Estado, serán transferidas para el tercer sector o directamente eliminadas. Ese proceso selectivo de privatización para Soares depende principalmente de las siguientes condiciones: que exista o se cree una demanda para los servicios privados- lo que solo ocurre cuando los servicios estatales son insuficientes o precarios- y que esa demanda provenga de segmentos de renta suficiente, que existan incentivos fiscales o transferencias de fondos públicos para las empresas “ciudadanas” que asumen actividades sociales, o hasta que el Estado subcontrate (de forma tercerizada) los servicios privados (2001:45).

b) La focalización: A su vez, esas políticas sociales estatales son focalizadas, esto es, dirigidas exclusivamente a los sectores portadores de carencias puntuales, con necesidades básicas insatisfechas. Así, en oposición al principio universalista de las políticas sociales, y desgastando su condición de derecho de ciudadanía, ellas se destinan hoy apenas a un segmento de la población carente de determinado servicio puntual. Eso redundará tanto en una caída de calidad para el grupo de personas que dependen del apoyo estatal, como en una dualidad en la calidad de los servicios y de acceso a ellos.

Es que, justificada en la crisis financiera, en la imposibilidad de financiar un sistema universalista de seguridad social, y en su responsabilización por aquella crisis, se afirma como conveniente y necesario “focalizar”, en la población carenciada, los magros recursos estatales, no “malgastándolos “con sectores en condiciones de

adquirirlos en el mercado. Hasta aquí, todo parece razonable, si no fuese el resultado de esto a saber: la realización de, por un lado, un servicio social privado, dirigido a los segmentos poseedores de renta, y de calidad adecuada a su poder adquisitivo y, por otro, políticas sociales estatales o de entidades filantrópicas, de calidad dudosa, sin garantía de derecho y con imagen de donación⁶; por lo tanto, la creándose un sistema diferenciado de atención a las necesidades individuales según el poder adquisitivo,

Se procesa, así, una sustantiva alteración en la responsabilidad por la respuesta a la “cuestión social”. En ese sentido, si en el contexto del Estado de Bienestar Social esta es de responsabilidad del conjunto de la sociedad por vía del Estado, ahora es fundamentalmente el propio trabajador que se debe encargar de responder a sus necesidades y reproducirse como fuerza de trabajo liberando al capital de esta carga. Con esto se promueve una demanda por servicios sociales, respondida a veces por la auto actividad de los propios sujetos portadores de carencias, a veces por la acción filantrópica de entidades sociales, a veces por la prestación de servicios privados (lucrativos), para la gran mayoría de la población no cubierta y /o satisfecha por los Estados (por fuera del criterio de focalización) ni por la acción filantrópica.

Por su parte, Lo Vuolo (1994:143) y Filgueira,(1998; 76, 103)⁷ señalan que desde las agencias internacionales y las corrientes liberales se critica duramente el modelo anterior y se evidencia un fuerte apoyo a la identificación de los grupos más vulnerables y la focalización del gasto social exclusivamente en los mismos, señalando tres argumentos centrales. En primer lugar, ayudaría a resolver la crisis fiscal que se atribuye en gran medida al gasto desproporcionado en políticas sociales. Se argumenta que esta estrategia plantea costos fiscales notoriamente menores a las políticas universales. En segundo lugar, estas políticas focalizadas permitirían llegar más eficientemente a los sectores más pobres y necesitados de protección social (quienes generalmente se encuentran al margen de los programas sociales) corrigiendo inequidades distributivas y favoreciendo una mayor eficacia en la asignación y prestación de recursos. En tercer lugar, permitiría dar cuenta de la heterogeneidad de la pobreza. Para la CEPAL (1997: 186-190) focalizar es identificar, con la mayor precisión posible, a la población objetivo y diseñar el programa teniendo en cuenta tales

⁶ Soares también afirma que: “el resultado ha sido, al evitar la inclusión (en el sistema estatal de atendimento) de los “no pobres”, la exclusión (de un sistema adecuado de respuesta a sus necesidades) de los propios pobres” (2000:79). Esta focalización va muchas veces lado a lado de la auto ayuda y de la ayuda mutua.

⁷ Citados por Baraibar en “Las paradojas de la focalización” pág. 6.

características, con lo que se concentran los recursos en un número limitado de personas buscando elevar el impacto per cápita. Así se procura superar la oferta de servicios homogénea, es decir, una oferta igual para toda la población que no considera adecuadamente las diferencias existentes. Cuanto más exacta sea la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo), más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución.

Por otra parte, Baraibar plantea, que los problemas fundamentales de las políticas focalizadas no están referidos a las cuestiones técnico- operativas, de implementación de las políticas sociales, sino a aspectos políticos que tienen que ver con la forma en que se concibe la protección social.

Más allá de lo acabado de mencionar, incluso como solución exclusivamente técnica, sostiene que la focalización presenta problemas, que paradójicamente ponen en cuestión los propios argumentos a su favor, identificándose diferentes situaciones problemáticas: el “estímulo” a la pobreza; las dificultades y los costos de precisión; la participación como filtro y por último transitoriedad del recurso/ transitoriedad de la solución. Y como problemas políticos de la focalización plantea: la construcción de poblaciones crecientemente homogéneas –crecientemente diversas; individualización de la pobreza /estigmatización de los beneficiarios; subjetividad agradecida /subjetividad dependiente/ subjetividad disciplinada. (2003: 6).

c) La descentralización: Finalmente, Montaña sostiene que ellas son también descentralizadas administrativamente, lo que implica apenas una desconcentración financiera y ejecutiva, manteniendo una centralización normativa y política. O sea, la dicha “desconcentración” de la actividad social del Estado, ha sido realizada apenas en el nivel del gerenciamiento, y no de su gestión. Así, mientras la “gestión” se refiere a procesos tanto administrativos como de decisiones (políticas) de la actividad, la racionalidad liberal reduce ese concepto al de “gerencia”, apenas vinculado a la administración de los fondos y de la ejecución. Esto es, lo que se transfiere para la esfera local /municipal son apenas los procesos administrativos, gerenciales, no los políticos y decisivos.

Así la descentralización se refiere tanto al proceso de municipalización o descentralización administrativa. – transferencia de responsabilidades de los órganos centrales hacia instancias municipales- cuanto a lo que Bresser Pereira, llama (engañosamente) de publicización. – o sea, transferencia de responsabilidades y

funciones para las organizaciones del llamado “tercer sector”, esto es una verdadera privatización. (2002: 192).

Si el Estado está, como nos pretenden hacer creer los neoliberales, desfinanciado y sin posibilidades de obtener recursos de otras vías , entonces no podrá (ni deberá, según los neoliberales) destinar importante volumen de financiamiento a las políticas sociales y servicios asistenciales. Apenas desviará magros recursos para suplir algunas carencias puntuales sin cobertura en el ámbito de la filantropía o destinados (focalizados) a quien no tiene condiciones de contraerlos privadamente.

Con esa retirada del Estado de su responsabilidad social, dejando amplios segmentos de la población precariamente atendidos o literalmente desasistidos por el poder público, se produce lo que Soares llama un “Estado de Mal Estar”(2000:72 y 2001:344) El proceso de retirada del Estado del trato universal/no contractualista de la “cuestión social”, la precarización /focalización/ descentralización de la actividad estatal y la paralela ampliación de la actividad social privada (filantrópica o mercantil) termina por profundizar y ampliar las desigualdades sociales.

Como plantea Soares (2001:43) las limitaciones que existían en el padrón anterior de respuesta a “la cuestión social” no apenas no son resueltas por la reestructuración, sino que en muchos casos son agravadas; así: la mala distribución y baja cobertura de los programas sociales; el carácter predominantemente contractualista (excluyendo los no contribuyentes); la estratificación de los beneficios, reproduciendo las desigualdades; la inexistencia de un enfoque redistributivo de la política social; la ausencia de protección económica para los desempleados; un padrón financiero perverso, insuficiente y regresivo. Para la autora, estas limitaciones en el nuevo padrón neoliberal de política social estatal se caracteriza por la primacía de programas asistenciales de carácter apenas suplementario y de emergencia, dirigidos apenas para los pobres (idem).

Por lo tanto, continúa, “poco o nada se puede esperar de tales soluciones de tipo ‘alternativas’ propuestas por tales políticas neoliberales. Su carácter puntual y pasajero, que apela a la “solidaridad de la comunidad”, no podrá dar cuenta de los problemas sociales (...) cuya magnitud y complejidad son enormes (2001:13). Este trato pasajero y de emergencia de las manifestaciones de la cuestión social no apenas no resuelve los problemas, sino, que por no actuar en los fundamentos de la cuestión y por no dar respuestas mas estables y abarcativas, confirma y perpetua la dependencia de los sectores carenciados por este tipo de respuesta, consolida las desigualdades sociales pre

existentes, elimina la política social como derecho del ciudadano y hasta fomenta el clientelismo.

De esta manera, los servicios estatales para pobres son, en verdad, pobres servicios estatales. Aquellos que tuvieron condiciones de contratarlos en la órbita privada tendrán servicios de buena calidad; quienes no puedan hacerlo, por lo tanto, tendrán que recurrir a las prestaciones de servicios estatales, recibiendo un tratamiento de mala calidad, despersonalizado. Y esa precarización y disminución de los servicios estatales ocurre justamente en un contexto de crisis en donde se desencadena un aumento real de las necesidades, carencias y demandas sociales.

Así, por un lado, la privatización de las políticas sociales lleva a que las mismas sufran un proceso de multifragmentación: no apenas la fragmentación ocasionada por la sectorialización de las políticas sociales (de salud, de trabajo etc), ya típicas desde la génesis de estos instrumentos estatales, como ahora también la actual fragmentación originada a partir de su implementación en la esfera privada, en general destinadas a pequeñas parcelas de población y de forma descoordinada.

Por todo lo mencionado anteriormente, el nuevo trato a la “cuestión social” debe ser, en la moldura neoliberal, dual: Por un lado tiene que atender con servicios de calidad a la población con capacidad de obtener los servicios en el mercado, según sus posibilidades económicas, en una actividad claramente lucrativa. Por otro, debe intervenir, por medio del Estado o de entidades filantrópicas, en las demandas puntuales de la población carenciada, con precarios servicios momentáneos. Se altera la dimensión de seguridad social como derecho del ciudadano, la universalidad de la prestación del servicio, de calidad homogénea para toda la población, el carácter no contractualista de las políticas sociales y asistenciales. Así, conforme Pereira, se produce un pasaje de una visión no contractualista e incondicional de protección social (sin contrato, contrapartida o mercaderizada), propia de la pos- guerra- integrada, universalizada, preventiva (1998:63 y 69)- para la actual visión contractualista- abandonando el compromiso con el pleno empleo, disminución relativa de los gastos sociales públicos, transformación de los servicios sociales universales en atención pública selectiva y focalizada en las personas carenciadas, privilegiando la lógica del contrato y del seguro, retracción de la participación del Estado, énfasis en la responsabilidad individual.

De esa forma, para cubrir los vacíos que en los servicios sociales y asistenciales, deja ese nuevo Estado “minimizado” en el área social, parte importante de la respuesta a

la “cuestión social” son privatizadas y transferidas para el mercado (cuando lucrativas) y para la “sociedad civil” o “tercer sector” (cuando deficitarias), que vende o fortalece “gratuitamente” los servicios sociales. En fin, en contraposición a la incondicionalidad, unicidad y universalidad de la respuesta estatal típica del contexto keynesiano, el nuevo trato a la “cuestión social”, contenido en el proyecto neoliberal, significa la coexistencia de tres tipos de respuesta:

Por un lado, la precarización de las políticas sociales y asistencia estatal. Significa su mantenimiento, fortalecido “gratuitamente” por el Estado, en un nivel marginal. Este tipo de respuesta, en el contexto de la estrategia neoliberal, exige un doble proceso complementario de focalización y descentralización, de las políticas sociales estatales. Esto configura el tipo de respuesta del Estado a la “cuestión social” fundamentalmente dirigida a las poblaciones más carenciadas, el ciudadano-usuario.

Por otro lado, la privatización de la seguridad y de las políticas sociales y asistenciales, siguiendo dos caminos:

a) la remercantilización de los servicios sociales: Estos en cuanto lucrativos, son remercantilizados, transformados en “servicios mercantiles”, en mercadería, siendo trasladados para el mercado y vendidos al consumidor, como una nueva forma de apropiación de la plus valía del trabajador. Esto conforma el tipo de fortalecimiento empresarial de servicios sociales, dirigidos a los ciudadanos plenamente “integrados”, el “ciudadano cliente”.

b) la refilantropización de las respuestas a la “cuestión social”. En la medida que amplios sectores de la población quedaran descubiertos por la asistencia estatal (precaria, focalizada y descentralizada, o sea ausente en ciertos lugares y sin cobertura para significativos grupos poblacionales) y tampoco no tendrán condiciones de acceso a servicios a los servicios privados (caros), se transfiere para la órbita de la sociedad civil la iniciativa de asistirlos mediante prácticas voluntarias, filantrópicas y caritativas, de ayuda mutua o auto ayuda. Es en ese espacio que surgirá lo que es llamado de tercer sector, atendiendo a población “excluida” o parcialmente “integrada”, un casi “no – ciudadano”

CAPÍTULO 2. TERCER SECTOR

Noción hegemónica sobre el “tercer Sector”: Procedencia del concepto y sus debilidades.

Según Montaña la perspectiva de análisis hegemónica, de clara inspiración pluralista, estructuralista o neopositivista, aísla los supuestos “sectores” uno de los otros y se concentra en estudiar (de forma desarticulada de la totalidad social) lo que entiende que constituye el llamado tercer sector: se estudian las ONGs, las fundaciones, las asociaciones comunitarias, los movimientos sociales etc, por lo tanto se desconsideran procesos tales como la reestructuración productiva, la reforma del Estado, en fin, se descartan las transformaciones del capital promovidas según los postulados neoliberales (2002: 51).

Dicho autor, contrariamente, comparte la perspectiva que tiene como punto de partida la totalidad social: parte del análisis, no de un fenómeno aislado, sino de la crisis y reestructuración del capital en el último cuarto del siglo XX, conectada a la ofensiva neoliberal- ella sintetizada en la ofensiva contra el trabajo, en la reforma del Estado y en la reestructuración productiva, siguiendo en los países latinoamericanos, los dictámenes del Consenso de Washington. El autor asume como motor de la historia, no las voluntades “sectorialmente” aisladas de individuos (la autoayuda, la ayuda mutua, la solidaridad individual y local) o organizaciones (la supuesta sensibilidad del empresariado, la organización ciudadana etc.) sino las luchas de clases, latentes o manifiestas, y determinadas a partir de los intereses, claramente contrapuestos, entre el gran capital y el trabajo.

Una cosa es el “concepto hegemónico” del tercer sector y otra, muy diferente, es el “fenómeno real” en cuestión, encubierto por esa denominación. El primero expresa una construcción ideológica, que manifiesta la apariencia, pero escamotea y encubre la esencia del fenómeno. Por eso, el autor intenta, a partir del análisis histórico, reproducir teóricamente el movimiento real de ese fenómeno, inserto en el movimiento general de la realidad, develando así la esencia del objeto en cuestión.

En este sentido, trata inicialmente del concepto ideológico dominante de tercer sector, su origen y evolución.

Como Landin⁸ plantea, el tercer sector no es un término neutro, él “tiene nacionalidad clara. Es de procedencia norte americana, contexto donde el asociativismo y voluntariado hacen parte de una cultura política y cívica basada en el individualismo liberal”. Por lo tanto, no tiene apenas nacionalidad, si no, y fundamentalmente, procedencia (y funcionalidad con los intereses) de clase. El concepto tercer sector fue elaborado por intelectuales orgánicos del capital, y eso señala la clara vinculación con los intereses de clase, en las transformaciones necesarias a la alta burguesía.

Así el término construido a partir de un recorte de lo social en esferas: el Estado (“primer sector”), el mercado (“segundo sector”) y la “sociedad civil” (“tercer sector”)⁹, como se mencionó, aísla y autonomiza la dinámica de cada uno de ellos, y, por lo tanto, deshistoriza la realidad social. Como si lo “político” perteneciera a la esfera estatal, lo “económico” al ámbito del mercado y lo “social” se refiriera apenas a la sociedad civil, en un concepto reduccionista.

Tal falta de rigor teórico puede ser observada en las debilidades conceptuales que serán mencionadas a continuación , presentes en la bibliografía hegemónica del tema.

La primera debilidad teórica del término: ¿tercer o primer sector?

Supuestamente, el tercer sector habría llegado para resolver un problema de dicotomía entre público y privado. Lo público identificado con el Estado y lo privado considerado como el mercado. Si el Estado está en crisis y el mercado tiene una lógica lucrativa, ni uno ni el otro podrían dar respuesta a las demandas sociales. El tercer sector sería la articulación /intersección entre ambos sectores: “lo público por lo tanto privado”, la actividad pública desarrollada por el sector privado.(Fernández,1994), y/o la supuesta superación de la equiparación entre lo público y el Estado: lo “público no-estatal” (B.Pereira 1998 y B.Pereira y Grau,1999), y sería también el “espacio natural” para esta actividad social. En este sentido, el concepto tercer sector se expande recientemente, en las décadas del 80 y 90, a partir supuestamente de la necesidad de superación de la dualidad público/privado y de la equiparación público/estatal.

Por lo tanto, al identificar al Estado, mercado y sociedad civil, respectivamente como primer, segundo y tercer sector, algunos autores¹⁰ observan que el tercer sector en

⁸ Citado por Montaña 2002: 53.

⁹ Para Bresser Pereira existen cuatro “formas de propiedad”: “la propiedad privada, volcada para la realización de lucro (empresas) o de consumo privado familiar (familias); la propiedad pública estatal; la propiedad pública no- estatal; y la propiedad corporativa” (1998:236).

¹⁰ Rifkin en Ioschpe 1997:21 citado por Montaña 2002: 54.

realidad es el primer sector. Claro, si este es identificado con la sociedad civil y si, históricamente, es la sociedad que produce sus instituciones, el Estado, el mercado etc, hay una clara primacía histórica de la sociedad civil sobre las demás esferas; el tercer sector sería en verdad el primero.

Para Montaña ya tenemos aquí, una primer gran debilidad conceptual. Cuando los teóricos del tercer sector entienden este concepto como superador de la dicotomía público/privado, este es verdaderamente el tercer sector, después del Estado y el mercado, primer y segundo respectivamente: el desarrollo de un nuevo sector que vendría a dar respuestas que supuestamente el Estado ya no puede dar y que el mercado no procura dar. Por lo tanto, al considerar al tercer sector como la sociedad civil, históricamente él debería aparecer como el primer sector. (2002: 54).

La segunda debilidad teórica: ¿ qué entidades lo componen?. Para algunos teóricos e investigadores, apenas se incluyen las organizaciones formales¹¹ ; para otros, cuentan hasta las actividades informales, individuales, ad hoc (Fernandes, 1994:26 y 109); para algunos otros, las fundaciones empresariales serían excluidas¹²; en otros casos, los sindicatos, los movimientos políticos insurgentes, las sectas etc, a veces son consideradas pertenecientes, a veces son excluidas del concepto.

Un pasaje de Fernandes muestra claramente que el llamado tercer sector se compone, para él, apenas de manifestaciones pacíficas, y no de organizaciones de lucha de mayor impacto en el enfrentamiento. (1994: 133)

Queda, entonces, la duda conceptual, de mayor relevancia, y parece no haber consenso sobre su respuesta.

La tercera debilidad: un concepto que antes confunde de lo que esclarece.

Según los autores, algunas de estas categorías integrarían el tercer sector: las organizaciones no gubernamentales (ONGs), las organizaciones sin fines lucrativos (OSFL), las organizaciones de la sociedad civil (OSC), las instituciones filantrópicas, las asociaciones comunitarias, las asociaciones de profesionales o categoriales, los clubes, las instituciones culturales, las instituciones religiosas, entre tantos otros ejemplos. De esta forma, el concepto parece reunir tanto a la Green Peace (de defensa al medio ambiente, con tácticas radicales) como las Madres Plaza de Mayo (de lucha política por el esclarecimiento y justicia sobre los detenidos/ desaparecidos en la

¹¹ Salomón citado en Fernandes, 1994:19

¹² Flacso, apud Acotto y Manzur ,2000 citado en Montaña 2002: 55.

dictadura Argentina) como el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (de lucha político- económica por la reforma agraria).

¿Que concepto es ese que reúne, en el mismo espacio, organizaciones formales y actividades informales, voluntarias y/o individuales; entidades de interés político, económico y singulares; colectivos de la clase trabajadora y de las clases capitalistas; ciudadanos comunes y políticos vinculados al poder estatal ?

Este concepto, mas que una “categoría” ontológicamente constatable en la realidad, representa un constructo ideal que, antes de esclarecer sobre un “sector” de la sociedad, mezcla diversos sujetos con aparentes igualdades en las actividades, por lo tanto con intereses, espacios y significados sociales diversos y hasta contradictorios (Montaño 2002:56)

La cuarta debilidad del término: el carácter “no gubernamental “

Las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONGs), cuando hoy pasan a ser financiadas por entidades, muchas de estas de carácter gubernamental, a través de la transferencia, o cuando son contratadas por el Estado, para desempeñar de forma terciarizada, las funciones a él atribuidas, no parecen tan fieles a su dicho carácter “no-gubernamental” y a su condición de “autogobernada”. Efectivamente, el Estado, al asociarse con determinada ONG y no con otra, al financiar una, y no otra, o al destinar recursos a un proyecto, y no a otro, está seguramente desarrollando una tarea selectiva, dentro y a partir de la política gubernamental, lo que lleva tendencialmente a la presencia y permanencia de ciertas ONGs y no otras, determinados proyectos y no otros- aquellos seleccionados por el gobierno. La dicha “no gubernamental” y la “autogubernamentalidad” de esas organizaciones oculta el hecho de estar integradas tendencialmente a la política de gobierno.

Queriendo o no (y sabiendo o no) están fuertemente condicionadas – su sobrevivencia, sus proyectos, sus recursos, su cobertura y hasta sus prioridades- por la política gubernamental. No tiene la autonomía que pretenden- ni práctica, ni ideológica y mucho menos financiera- de los gobiernos.

Otro caso es el carácter de “no lucrativo” de esas entidades. En la organizaciones sin fines lucrativos (OSFL) son caracterizados diversos tipos organizacionales. Algunas fundaciones, brazos asistenciales de empresas, no pueden esconder su claro interés económico a través de la liberación de impuestos, o de la mejora de imagen de sus productos (aumentando la venta o el precio) o hasta en la función propagandística que estas actividades ejercen. Tiene, por lo tanto, claro fin lucrativo, aunque indirecto. Por

su turno, para el caso de las ONGs, investigaciones muestran como gran parte de los recursos transferidos del Estado para algunas organizaciones (por medio de la *parcería*)¹³ - o sea, parte de las ganancias recogida por el Estado en forma de impuestos, y supuestamente dirigida a actividades asistenciales-, no llega a sus destinatarios finales, quedando para costear los gastos operacionales de estas organizaciones.

Así, el término tercer sector no reúne un mínimo consenso sobre su origen ni sobre su composición o sus características. Tal disenso es clara expresión de un concepto ideológico que no surge de la realidad social, pero tiene como punto de partida elementos formales y una aprehensión de la realidad apenas en el nivel fenoménico. Sin la realidad como interlocutora, como referencia, se acaba por tener diversos conceptos diferentes. (idem58)

Los presupuestos en el debate sobre el tercer sector.

Este debate, aunque sea heterogéneo, presenta, algunos presupuestos y promesas relativamente consensuadas entre quienes entienden que la salida de la crisis está en el refuerzo de este sector.

Algunas de las características que constituyen el debate dominante sobre el tercer sector:

La confusión entre público y privado

Mientras en el pensamiento liberal hay dos sectores: el estatal y el mercado (como lo no-estatal, por lo tanto, identificado /incluyendo la sociedad civil), para los autores del tercer sector existirían tres sectores, y no dos, sectores, diferenciando aquí la “sociedad civil” del mercado. Si esa diferencia es significativa, no es suficiente para superar la segmentación operada en la totalidad social, y la desarticulación entre público y privado en los ámbitos estatal y mercantil, supuestamente apenas articulados en el tercer sector.

¹³ *Parcería* en portugués significa: intereses comunes, ayuda legal, fiscal y financiera del Estado.

En verdad, la discusión generada en el debate del tercer sector es ciertamente reduccionista y mistificadora. Se ecualizan todas las organizaciones de este sector como teniendo origen privado y finalidad pública. En esta homogenización se pierde la diferenciación (una vez más) entre las entidades del llamado tercer sector y no se consigue distinguir entre el carácter público o privado del origen, de la actividad y de la finalidad.

De los movimientos contra el Estado para las “parcerías” con el Estado.

Otro presupuesto en este debate se refiere a la mudanza de carácter de las organizaciones y movimientos sociales, de los años 60-80 para los años 90. Se entiende, así, que los movimientos sociales, y las ONGs a ellas articuladas¹⁴, desarrollan hasta finales de los años 80 una estrategia de enfrentamiento/ negociación o de demanda/ presión contra o dirigida al Estado; mientras, en el contexto de los años 90, ellos pasan a incorporar un comportamiento de “parcería” de articulación con el Estado (Gohn,1998:11-5). En este nuevo contexto, los movimientos sociales típicos de las décadas 60-80 – de reivindicaciones por derechos democráticos y políticos, por derechos civiles, económicos y sociales, de enfrentamiento al Estado- dejan lugar a un tercer sector, que desenvuelve una participación en parcería con el Estado. La cual no es otra cosa sino el traspaso de fondos públicos en el ámbito del Estado para instancias privadas, sustituyendo el movimiento social por la ONG. Y esa verdadera transferencia de recursos públicos para sectores privados no ocurre sin una clara utilidad política gubernamental. El Estado es, por lo tanto, a través de la legislación y traspaso de fondos, un verdadero subsidiario y promotor de estas organizaciones y acciones del llamado “tercer sector” y de la ilusión de su servicio (idem).

Por lo tanto, negociación y entendimiento “civilizado” en lugar de luchas, parcería en lugar de enfrentamiento, armonía y compromiso en lugar de los intereses antagónicos.

¹⁴ Montaña plantea que en muchos casos se percibe, la caracterización de las ONGs como siendo un tipo particular de movimiento social. (2002:146).

Un proyecto (resignado) dentro del orden (naturalizado y perpetuado) del capital: la ideología del posibilismo.

Siguiendo a Petras al considerarse como naturales e inmodificables la globalización y las transformaciones neoliberales- las privatizaciones, la tercerización y la flexibilización del contrato de trabajo, las reformas administrativas-, al considerarse como insuperable el orden capitalista, se busca en su interior, la mejora posible, el cambio posible, la participación posible. Se instaura la cultura del posibilismo. (1999:36).

Se descarta el socialismo como horizonte, se desconsidera una fuerte intervención del Estado (visto como ineficiente, corrupto y en crisis), se acepta la realidad actual (capitalista bajo la “globalización” y bajo los principios neoliberales).

En el proyecto del tercer sector, no se lucha por el poder estatal y/o del mercado, pues el sería inalcanzable ; lo que se quiere es el poder que está al alcance del subalterno, del ciudadano común, el “micropoder” foucaultiano, creado en las asociaciones y organizaciones comunitarias. Por lo tanto, se lucha dentro del (y reforzando el) orden capitalista. (Montaño 2002: 141).

En el actual contexto bajo el régimen de acumulación flexible, la racionalidad de la omnipotente “globalización”y de las reformas (neoliberales) modernizadoras, ahora se induce a pensar que el capitalismo no puede ser alterado/ superado (pues el sería la única y última forma posible de desenvolvimiento social, moderno y “globalizado”). En la primera fase del monopolismo, en el siglo XX, la estrategia hegemónica del capital apunta en el sentido de disminuir las resistencias obreras mediante la incorporación sistemática de demandas trabajadoras, mostrando un sistema (y un Estado) capaz de generar “bienestar social” para todos. En la segunda (y actual) fase, la estrategia apuesta en la desmovilización mediante la resignación frente a fenómenos supuestamente naturales, irreversibles, inalterables.

El proyecto: un nuevo “contrato social”

La perspectiva del tercer sector, “no clasista”, “no política”, sino de armonía, de la negociación entre sectores heterogéneos, en una esfera fuera del cruel mercado y fuera del Estado de Leviatán, expresa un proyecto explícito o no, de construcción de un nuevo “contrato social”. (Montaño 2002:143).

Para los autores del tercer sector, el artificio teórico del “contrato social” es aquí reificado. Parece existir una creencia en la posibilidad real del establecimiento de un contrato social, de un pacto entre clases (o supraclasista), en verdad una alianza armónica entre ciudadanos con independencia de sus procedencias e intereses de clases.

Ahora, un “nuevo contrato social”, sabiendo que este se “construye” como resultado de luchas y manifestaciones de fuerza de los sectores que presentan necesidades e intereses contrarios, en las actuales condiciones- aumento del desempleo y precarización de las relaciones de trabajo, pulverización de los trabajadores y sus organizaciones, disminución del impacto de las luchas de clases, promoción de una cultura anti trabajadora y /o anti sindicalistas – pone claramente al trabajador en las peores situaciones de defensa (ampliación y hasta mantenimiento) de sus intereses y derechos. En este cuadro de clara fragilidad e inestabilidad de las clases trabajadoras, el resultado de un “nuevo contrato social”, acompañando de las pérdidas de los derechos conquistados en el contexto keynesiano, será de: a) exclusión de los desempleados, subempleados, empleados en condiciones de precariedad de los “beneficios” del “nuevo contrato”; b) pérdida general de derechos y conquistas históricas de los trabajadores, a no ser para una pequeña minoría de trabajadores estables y altamente calificados; c) retirada del Estado como mecanismo de control y regulación social, librando todo al mercado y a la relación directa e individualizada entre patrón y empleado. Así, el dicho “nuevo contrato social” solo puede ser un buen negocio para el capital, pésimo para el trabajador (idem:144).

Las tesis de la sociedad de la escasez y de la crisis fiscal del Estado.

El debate sobre el tercer sector generalmente envuelve la aceptación, como premisa, implícita o explícita, tanto de la sociedad de la escasez como de la crisis fiscal del Estado.

Primeramente, se verifica una aceptación no crítica sobre la existencia de la escasez (Gohn, 1998:11). Existiendo escasez de recursos, el Estado no puede castigar el mercado (particularmente las empresas, en un contexto de competencia global) y la sociedad civil con elevados impuestos. Así, poca recaudación, pocos recursos estatales. El resultado: déficit financiero para sustentar políticas y servicios sociales y asistenciales. Se justifica, por esta vía, la precarización de las políticas sociales estatales, su desconcentración y su focalización, bien como su pasaje a veces para la “iniciativa privada”, a veces para el “tercer sector”.

Se produce, así, una lógica opuesta a los postulados de “abundancia” de las tesis del capitalismo monopolista. Si en la sociedad de la abundancia “la cuestión central para el capitalismo monopolista era el estímulo de la búsqueda” de plus valía pasando el Estado (Keynesiano) a intervenir en el fomento de la demanda efectiva, en la circulación de las mercaderías, en el consumo estatal; contrariamente, en la sociedad de la escasez, la cuestión refiere al corte de “gastos superfluos”, así como entre otros cortes, la retirada paulatina del Estado de la intervención social.

Si esto es aceptado sin cuestionamiento, con esta (“natural” y “necesaria”) retirada del Estado, el tercer sector pasaría a absorber lo que el Estado deja. Por lo tanto la crisis del Estado, para los defensores del tercer sector, no se restringe a la cuestión financiera. Ella envuelve la “parálisis” de la burocracia estatal.

Por otro lado, “la empresa ciudadana” actúa en los espacios del mercado y del Estado, proponiéndose colaborar con este en lo que se refiere a la implementación de políticas y programas sociales. Reconoce la incapacidad actual del Estado en enfrentar solo los problemas sociales, pero entiende que la responsabilidad por la Gestión de Políticas y Programas de erradicación de la pobreza es, sin duda, su competencia (del Estado)” (Rico, 1998:28). Este dilema es resuelto por Rico de la siguiente forma:”esa ‘dificultad’ de inversión en programas sociales que efectivamente enfrentan la miseria y la exclusión social, ‘obliga’ al Estado a establecer parcerías con la sociedad civil. La escasez de recursos hace parte de un escenario que prácticamente coloca la

responsabilidad civil del ciudadano y del empresario como indispensables al enfrentamiento de la cuestión social”(idem:31).

Las promesas del tercer sector.

Con tales presupuestos, el debate sobre el “tercer sector” desarrolla ciertas manifestaciones que se colocan como promesas de una vida mejor.

El tercer sector reforzaría la sociedad civil.

La actual afirmación de “reforzar a la sociedad civil” para los autores del tercer sector y diversos segmentos “progresistas”de la sociedad, se constituye hoy a partir de la oposición a la estrategia (considerada por los autores del tercer sector como fallida) de la “toma del Estado”.

En este pensamiento pueden perfectamente esconderse los gérmenes de una perspectiva conciliadora.

Es preciso recordar que es en la sociedad civil que el capital se asienta. Allí se desenvuelven las relaciones de producción, de explotación; allí se producen las mercaderías cuyo valor excedente es apropiado por los dueños de los medios de producción; allí el rico, el poseedor de bienes, ejerce su soberbia de clase, en cuanto a aquel que nada posee además de su fuerza de trabajo (cada vez mas desvalorizado) se somete y acepta (pasivamente o no) su situación como natural/divina o como incomprensible e inalterable, allí los valores, ideologías e intereses de la clase hegemónica son naturalizados y sacralizados y socializados, siendo fetichizados y trasmutados en valores, ideologías e intereses de todos. Mota sostiene, que en el actual contexto, esto se procesa mediante la formación de una cultura política de la crisis, marcada por el pensamiento privatista y por la constitución del ciudadano consumidor; pasando los trabajadores, a privilegiar las prácticas sobre las necesidades inmediatas (e individuales) en detrimento del ataque en torno a los proyectos societales (1995:191).

Es por lo tanto, también en la sociedad civil donde son reproducidas, sin interferencia de la “limitadora” lógica democrática, las relaciones sociales y el statu quo. La sociedad civil está saturada de concurrencia, donde quien más posee, y no quien reúne mayor número de voluntades, es el dueño de la palabra.

El tercer sector disminuiría el poder estatal.

Para los autores del tercer sector, las “nuevas” formas de solidaridad y asociativismo estarían en contraposición a las formas clásicas de “paternalismo” del Estado de Bienestar.

Se entiende, en esta afirmación, que el Estado, “paternalista”, “todo poderoso” (el leviatán), constituye, según los neoliberales y los defensores del tercer sector una organización nociva para la libertad de la población. Se pueden encontrar, en esta afirmación, dos justificativas:

La primera entiende el Estado como instrumento de clase para el mantenimiento de la hegemonía del status quo – argumento de sectores progresistas, tanto “radicales” cuanto de la “nueva izquierda”; Aquí no se considera la real ampliación que el Estado ha sufrido en sus funciones y en su composición, incorporando respuestas a demandas populares, verdaderas conquistas históricas de las clases trabajadoras¹⁵

La segunda justificativa es que la ingerencia de una organización tan fuerte, regulando las relaciones sociales, atenta contra la libertad de las personas. Este es claramente el argumento de Tocqueville al considerar la democracia como la “tiranía de la mayoría”, este es el argumento de Hayek al tachar al Estado de “Bienestar Social” de un “camino a la servidumbre”; este es, por lo tanto, el argumento de la minimización del Estado, de las privatizaciones, de los incentivos a la dimensión voluntaria, del vaciamiento de recursos de las políticas sociales.

No podemos olvidar que el proyecto político del liberalismo clásico era el combate al poder monárquico, minimizando el Estado absolutista. En cuanto eso, mismo coincidiendo en los medios, el proyecto político del neoliberalismo es abismalmente diferente; aquí se procura minimizar no el Estado absolutista, sino el Estado ampliado, democrático, donde el pueblo tiene (y puede aumentar) sus representantes, la organización que garante tanto la propiedad privada cuanto las leyes de los trabajadores, el Estado que responde a algunas demandas populares, en fin, se pretende minimizar la esfera que obtiene legitimidad mediante aquella “amenazadora” (para el capital) “lógica democrática”.

¹⁵ Coutinho 1987 citado en Montaña 2002: 155

El tercer sector crearía un espacio alternativo de producción /consumo de bienes y servicios.

No es, alternativo al sistema, debido a que el tercer sector se coloca como diferente del Estado y de la empresa privada, pero dentro (y sin cuestionar los fundamentos) del sistema capitalista.

En síntesis, el llamado tercer sector, mismo que de forma encubierta e indirectamente no está al margen de la lógica del capital y del lucro privado (y hasta del poder estatal). Él es funcional a la nueva estrategia hegemónica del capital y, por lo tanto, no es alternativo, y si integrado al sistema.

El tercer sector propiciaría el desarrollo democrático.

Según Montaña una de las mayores promesas de los autores del tercer sector consiste en que este propiciaría el desenvolvimiento de la democracia. Así, la participación en las organizaciones de este sector llevaría a una “democratización de la sociedad civil”. Procuraremos demostrar como este camino ni es mecánico o “natural”, ni se puede desenvolver aisladamente del proceso de democratización general.(2002: 158)

Primero, debemos aclarar al lector la distinción entre el llamado tercer sector y la categoría de sociedad civil y particularmente, las organizaciones de cada una. Si este concepto sectorialista autonomiza esta esfera de la sociedad como un todo, la categoría de la sociedad civil es integrante de la totalidad social. Si las organizaciones que se incluyen en el llamado tercer sector se refieren apenas a instancias de ayuda al prójimo y auto ayuda, el conjunto de las organizaciones de la sociedad civil abarca también a las actividades clasistas y de lucha político- económica y hasta insurreccional y revolucionarias. Así, si la palabra llave en el primer caso es, casi exclusivamente, la parcería, en el segundo, incluye la confrontación, la lucha. Esto es, en otros términos: el camino para la supuesta “democratización” en el debate del tercer sector es el de la negociación, del acuerdo, de la parcería (entre clases), muy diferente del camino histórico, que es el de las luchas, de la confrontación, de la conquista (de las clases explotadas y oprimidas). En consecuencia, el primer camino, en verdad, lleva a un impaz en la lucha por el desenvolvimiento democrático y, como veremos, en la lucha

por la superación del orden del capital, en el tránsito para una sociedad sin oprimidos ni explotados.

En segundo lugar, tratar de la democracia y su articulación con los procesos de cambio y transformación social exige algunas precisiones iniciales.

Por un lado, no hay necesariamente, como afirma Petras, una dicotomía entre autoritarismo y democracia formal. Es posible, y la historia ha dado claros ejemplos de eso, la convivencia de regímenes formalmente democráticos y autoritarios- es lo que el autor denomina de neo- autoritarismo (2000:73 ss)

Por otro lado, no hay, necesariamente, incompatibilidad entre democracia y sistema capitalista. El orden capitalista ha producido regímenes políticos diversos, compatibles con su dinámica y con la estrategia de clase hegemónica a partir de las necesidades económicas y de las luchas de clases de los diferentes períodos.

El debate desarrollado en el contexto del tercer sector ni trata de la cuestión de la hegemonía, ni cuestiona la propiedad privada, ni considera la democracia como un producto de las luchas de clases. Su concepto de democratización social no tiene por finalidad la abolición de la propiedad privada (de los medios de producción y comercialización), por lo tanto, no se propone eliminar la explotación de la fuerza de trabajo. No tiene como horizonte en el desenvolvimiento de la democracia la hegemonía social de la clase trabajadora: esto es, en términos gramscianos, la dirección con consenso por parte de los trabajadores no es un objetivo perseguido por los autores del tercer sector; por lo tanto, no visualiza o no puede erradicar las diversas formas de sumisión, alineación y explotación. No piensa en la lucha de clases como mecanismo de construcción del proceso democrático, sino que lo concibe como producto apenas de un supuesto consenso, de diálogo, parceria, colaboración, interacción o negociación; por lo tanto, el proyecto resulta impotente en sus aspiraciones de emancipación o se propone apenas una democracia compatible con los intereses del capital.

Así, mientras, en esa concepción “tercer- sectorista” de democracia, se dejan las grandes decisiones sistémicas y macroeconómicas para las corporaciones multinacionales y los representantes nacionales del gran capital, las decisiones locales singulares y de microeconomía, quedan en el ámbito de las organizaciones del “tercer sector”- ONGs, fundaciones empresariales, instituciones filantrópicas-, tampoco electas ni representativas de los intereses de la población

En lugar de desarrollar la democracia, lo que este proyecto realiza es un verdadero vaciamiento del poder democrático históricamente construido por arduas

luchas de clases. La disculpa es que estamos en un mundo globalizado y, en estas condiciones (irreversibles), no son posibles decisiones macroeconómicas ni descentralizadas y ni en ámbito nacional. Por lo tanto, mientras la democracia se expande por casi todo el planeta, paradójicamente ella se va vaciando, perdiendo densidad. Es, por lo tanto, un proyecto que apunta a extender (generalizar), no intensificar (profundizar) la democracia. Extiende, pero vacía la democracia. Amplía su extensión, pero paradójicamente, la torna más débil, más superficial.

Una real y consecuente lucha por la democratización de las relaciones sociales, de las decisiones macro y locales, exige por lo tanto, una lucha, definida, mismo que no exclusivamente, por proyectos de clase, y articulada con la totalidad de las luchas sociales, visualizando la superación de las estructuras opresoras, de la explotación, de la propiedad privada, sustentadoras de la hegemonía y del status quo. Así en la distinción que Netto recupera de Cerroni entre “democracia método” y “democracia- condición social”, hay una llave para entender los objetivos y formas de lucha en el corto plazo (Netto, 1990:84 ss): la primera siendo el conjunto de mecanismos institucionales que permiten la libertad ciudadana; la segunda, ampliando para además de las instituciones formales, la democracia como un ordenamiento societario que consolida la igualdad en la intervención efectiva en las decisiones.

Efectivamente, la existencia de instituciones garantizadoras de los derechos ciudadanos, fundamentalmente consolidados en el ámbito estatal, es pre condición para la superación del orden del capital, y, en él para la superación del Estado.

Parecería que los autores de “intención progresista” del “tercer sector” coinciden con eso. Parece, a primera vista, pero no es así. Es que esos autores parecerían defender una “democracia condición social” sin considerar la “democracia método”; como si en un contexto capitalista, fuese posible que, con independencia de instituciones garantizadoras de democracia y derechos de ciudadanía formales, la población pudiera efectivamente tomar partido de las decisiones centrales que afectan sus vidas. Estos autores piensan en la democracia en el ámbito de la “sociedad civil”, olvidando la lucha por el mantenimiento y ampliación de la democracia (tanto “método”, cuanto “condición social”) en el ámbito estatal. Suprimir o “minimizar” las garantías estatales de una democracia formal y apostar, dentro del orden del capital, en una democracia desarrollada en el ámbito de la sociedad civil, resulta segmentador de un proceso que necesariamente debe ser unitario. Y lo que ocurre hoy, con la hegemonía del proyecto neoliberal, es un claro vaciamiento de los derechos ciudadanos de la democracia formal,

en el ámbito estatal, por lo tanto vaciándose la democracia como institución general. No hay una democracia en la sociedad civil, otra en el Estado, otra en el mercado- el proceso es único, desarrollado diferenciada pero articuladamente en diversos espacios. No hay posibilidad de “democracia- condición social” sin antes tener garantizado la “democracia- método” No es posible suprimir el Estado sin estas pre condiciones, sin que eso no signifique, en verdad, un refuerzo de la hegemonía actual. Y es eso lo que el debate del “tercer sector” hace (idem 164).

El tercer sector estimularía los lazos de solidaridad local y voluntaria.

Algunos autores¹⁶ afirman, que con la disminución de las respuestas estatales a las necesidades sociales, crecen los lazos de solidaridad local entre los particulares, creándose espacios de participación social.

Cabe mencionar que lo que se esconde por detrás de este desarrollo de los lazos de solidaridad particulares, categoriales, es el rechazo al principio de solidaridad universal.

Lo que se oculta, por lo tanto, en este fenómeno de auto responsabilización de los usuarios particulares es un verdadero proceso de desresponsabilización estatal (y del capital) con la respuesta a las secuelas de la “cuestión social”. Donde el mercado no puede actuar porque no hay demanda efectiva y las organizaciones filantrópicas, bajo el libre control de los de los individuos sustituyen la acción del Estado” (Mota, 1995:119). Según Pereira, se pone hoy el “énfasis en la responsabilidad individual en contraposición a la responsabilidad del colectivo social junto al bienestar del individuo” (1998:65)

Todavía, en el pasaje de las políticas estatales (espacio democrático y de luchas de clases) para el tercer sector (supuestamente supraclasista), se desenvuelve un verdadero proceso de vaciamiento de la dimensión de “conquista” y de “derecho” de las políticas sociales, cubriendo a éstas con el “manto sagrado” de la concesión. Se procesa también una anulación de la identidades de clase subsumidas a identidades particulares.

Es claro que debe haber una creciente y activa participación de la sociedad civil, por lo tanto sin que esto signifique una sustitución de la responsabilidad estatal (y del capital) con la “cuestión social”, bajo los principios de universalización, distribución e

¹⁶ Como Rosanvallon y Fernandes entre otros.

incondicionalidad de las políticas sociales, consideradas como derechos de ciudadanía, lo que configura la preservación de verdaderas conquistas históricas obtenidas por la clase trabajadora.

Marco legal del Tercer Sector.

Con independencia de la falta de rigor en la definición de las entidades que constituyen el llamado tercer sector, se ha desarrollado una legislación, fundamentalmente en los últimos años, que ha ayudado a la creación y operación de ciertas entidades privadas con “interés público”, “no gubernamentales” y “sin fines lucrativos”, como corolario y justificativo para el proceso neoliberal de desresponsabilización del Estado. Los aspectos legales que sustentan al proceso real de ese conjunto de organizaciones son los siguientes para Montaña.

A partir de esas normas que legislan sobre el tipo de organizaciones que componen el llamado tercer sector y sobre la relación de cooperación Estado/ sociedad, es de fundamental importancia la participación estatal en el financiamiento, directo o indirecto, a esas entidades. Tal vez muchos de esos incentivos fiscales o apoyos financieros contribuyan para explicar el tan comentado “cambio de mentalidad” del empresariado, ahora supuestamente más preocupado con lo social, y el tan festejado crecimiento de las organizaciones del tercer sector.

Para viabilizar tales incentivos a las organizaciones del tercer sector, el Estado desarrolla diversas modalidades de cooperación y financiamiento: a) auxilios y contribuciones, b) subvenciones sociales, c) convenios, acuerdos o ajustes, d) contratos de gestión, e) términos de parcería. El Estado transfiere recursos públicos para la entidad “parcería”. Esto cuando es hecho de forma de sustituir (no de complementar) la responsabilidad estatal con la respuesta a las demandas sociales, es otra forma de privatización de funciones del Estado y f) exoneración de impuestos. (2002:204)

En la mayor parte de los casos, ellas no generan recetas suficientes para mantenerse en operación; así, esas organizaciones tienen extrema necesidad de captar recursos fuera de su actividad fundante. Esa actividad y su característica de “gratuita” llevan a una falta de auto- sustentabilidad tal que la captación de recursos, o fundraising se torna no apenas una actividad esencial de la organización, sino que todavía puede pasar a orientar la filosofía y a condicionar su misión.

La captación de recursos (fundraising) como actividad esencial del “tercer sector”

Por un lado, la captación de recursos es tan fundamental que, además de la obviedad de necesitar fondos que no son autogenerados para desarrollar sus actividades, en determinados países con mayor desarrollo del tercer sector estas actividades, de fundraising, ha movilizado importantes volúmenes de recursos.

Por otro lado, la actividad de “captación de recursos”, en el tercer sector, puede llevar a una pérdida de identidad, pérdida de rumbo, descaracterización de la “misión” de la organización. Coincidiendo con esto, para Petras “uno de los efectos del flujo de recursos internacionales fue la pérdida frecuente de varias características de las ONGs latinoamericanas (con su carácter participativo, agilidad burocrática etc)”; no en tanto, el “otro efecto fue la proliferación de ONGs, que pasaron a ser creadas con el único propósito de absorber parte del flujo de dinero internacional debido a la persistente escasez en la oferta de empleos en otros sectores.” (1999:79).

Primeramente, nos dicen, “la propuesta”, quiere decir, el proyecto de acción organizacional, aquel que materializa su “misión”, debe estar de acuerdo, no con la filosofía, valores, principios, objetivos de la organización o de su público- objetivo, pero con “el perfil, los intereses y las exigencias del donador potencial”. Esto es, si el “perfil e intereses “ del donador potencial estuvieran en desacuerdo con la filosofía y valores de la organización requeriente, en la mejor de las hipótesis esta última renuncia a esa fuente de recurso; pero en la hipótesis mas realista (hasta por la relación cuantitativa donador/ requeriente y por la necesidad imperiosa de esta última obtener recursos externos), la organización adapta su “misión” al “perfil” del donador, o torna su filosofía tan laxa, flexible, vacía, que le permite “negociar” con prácticamente cualquier “donador potencia”.¹⁷

Por otro lado, nos dicen, se deben demostrar los “beneficios de la donación”. ¿Cuáles beneficios? ¿Para la población beneficiaria? No, los beneficios para la institución donadora. Quiere decir, si la “donación” no rindiera dividendos no es de

¹⁷ En una reunión entre miembros de algunas ONGs más “progresistas” (en noviembre de 2000), uno de los participantes mencionaba la mayor facilidad que se da actualmente para captar recursos a través de las parcerías y la mejor receptividad que los gobiernos hoy tienen para con las ONGs. “Antes ni nos recibían, hoy nos reciben como empresarios”, decía. Tal vez el cambio de la funcionalidad de muchas de esas organizaciones, tal vez su instrumentalidad para con el proyecto de las elites, tal vez el cambio de su “misión”, el cambio de “parceiros”(antes los movimientos sociales, de trabajadores, revolucionarios, hoy los gobiernos, las fundaciones empresariales etc), tal vez sea esto lo que explique la “facilidad” y receptividad” de hoy. (Montaño 2002: 209. cita 31)

interés del “donador”, no habrá “donación”. Esto evidencia el fetiche de la donación. En primer lugar, una actividad verdaderamente rentable¹⁸ trasmutada en aparente “donación”. En segundo lugar, una “donación” proveniente supuestamente de una institución (empresarial) y de una clase (la burguesía), que, en el fondo, proviene de la sociedad (de los trabajadores) y /o del Estado- directamente de la sociedad, cuando tal “donación” redundaría en mayores ventas y precios, por lo tanto mayores lucros para la empresa “donadora”(que compensan y amplían la “donación”); del Estado (e indirectamente de la población pagadora de impuestos), por medio de subvenciones, exoneraciones de impuestos (renuncia fiscal) etc. Así, lo que parece ser “donación” del capital no es redistribución de la plus valía, sino, en verdad, actividad lucrativa.

En tercer lugar, las “recetas” sugieren presentar la propuesta en la “época oportuna”. ¿Cuál es esta época? La mejor época definida por la población- objetivo, por las necesidades sociales?. No, aquella conveniente a la entidad “donadora”. Se sugiere ser “realista en el establecimiento de objetivos”. ¿Qué es “ser realista”? ¿Quién establece el padrón de “realidad”?

Con eso la pérdida de rumbo, la descaracterización de la “misión” organizacional, la sumisión de sus valores y filosofía a los intereses de la agencia “donadora” representa una fuerte tendencia.

Fuente y volúmenes de recursos para el “tercer sector”

Con esas características, una actividad – la captación de recursos- que debería ser funcional se torna esencial, y, todavía mas, se torna el fundamento de la “misión” organizacional. Así, las organizaciones del tercer sector, se vuelcan a la captación de recursos. Lo que debería ser actividad auxiliar se torna actividad central.

Primeramente, la actividad de financiar organizaciones del “tercer sector”, se inserta en un conjunto de cambios culturales, valorativos e institucionales. Cambios culturales y valorativos en la población, referidos tanto a la excesiva desconfianza en el Estado (visualizado como ineficiente, burocrático, lento, caro, corrupto etc.) como la exagerada confianza en la sociedad civil como instancia supuestamente mas próxima del pueblo, del excluido, mas flexible, democrática, mas eficiente. Cambios culturales y valorativos empresariales, definidos, por los autores del tercer sector, como “mayor

¹⁸ Directamente, por medio de la deducción de impuestos, subsidios etc., o indirectamente, por medio del marketing, mejor imagen de la empresa, productos etc. (idem: cita 32).

sensibilidad social” del empresariado, como el “despertar del empresariado para su responsabilidad social”- en verdad, cambios de estrategia de marketing y reducción de costos y tributos. Cambios institucionales, en el pasaje de una función social, la respuesta a las demandas sociales, del ámbito de responsabilidad fundamentalmente estatal (y por medio de él, de la sociedad como un todo), típica del Welfare State- donde tal respuesta es de carácter universal, constituye derecho de ciudadanía y se funda en la “solidaridad social”-, para el ámbito particular de las organizaciones del tercer sector, propio o funcional al proyecto neoliberal- donde la respuesta es focalizada, no constituye derecho y se funda en la llamada “solidaridad local”, en la auto- ayuda y en la ayuda mutua.

Esos cambios culturales, valorativos e institucionales llevan al ciudadano, a la empresa, a la ONG, a desconsiderar o minimizar el papel del Estado como responsable por la respuesta a las secuelas de la “cuestión social”, y a atacar en las organizaciones y actividades del llamado tercer sector. En lugar de financiar esa función social y esas actividades mediante impuestos obligatorios, se financian a través de “donaciones” espontáneas y voluntarias. Se deja a la buena voluntad y sensibilidad de cada uno el financiamiento (y, por lo tanto, la posibilidad) de la función de respuesta a las necesidades y demandas sociales.

Así, las nuevas fuentes potenciales de recursos son variadas. Según Bailey¹⁹, los recursos pueden provenir de: simpatizantes, miembros afiliados a la organización y público en general; empresas “donadoras” o fundaciones de filantropía empresarial actividades comerciales, ventas de servicios; instituciones extranjeras; recursos gubernamentales.

Otra forma de contribuciones, en ese ítem se refiere a las donaciones de particulares. Así como otra forma de contribución de particulares, es el trabajo voluntario ofrecido por individuos como aprovechamiento del llamado “tiempo libre”.

Se sustituye la actividad profesional/ asalariada, garantizadora de calidad y permanencia, por las tareas voluntarias, fugaces y de calidad dudosa que, a su vez, son generadoras de todavía mas desempleo.

¹⁹ Citado en Abong 2000: 90

CAPÍTULO 3: EL PLAN CAIF

¿ A qué apunta el Plan CAIF?

Orígenes del Plan CAIF

El Plan CAIF fue diseñado e inició sus actividades mediante una importante cooperación internacional a través de un Convenio suscrito entre UNICEF y la República Oriental del Uruguay en 1988.

Surge como “respuesta a la presencia de elevados índices de pobreza constatados en ciertos grupos de población y a la ineficiencia relativa del gasto social, asignado a los programas destinados a enfrentarla”.²⁰

Hasta marzo de 1990 su implementación estuvo a cargo de la Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia, integrada con representantes de distintos Ministerios y organismos públicos participantes en el Plan. Por resolución del Poder Ejecutivo del 21/6/90 se transfirió la responsabilidad de la ejecución del Plan a la Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), pasando luego a depender directamente de la Presidencia de la República.

Posteriormente se trasladó la función de articular esfuerzos para el desarrollo del Plan a las Intendencias Municipales, pero al faltar la explicitación de una estructura operativa, las carencias en materia de coordinación restaron eficacia a las acciones.

El Parlamento Nacional a través de la ley 16. 736, del 5 de enero de 1996, dispuso asignar al Instituto Nacional del Menor la responsabilidad de la coordinación general del Plan CAIF integrando a su estructura a la Secretaria Ejecutiva, sin desmedro de los cometidos específicos que competen a este organismo como ejecutor de algunos de los componentes del Plan.

El principal producto que el Plan se propone generar es la creación de Centros de Atención a la Infancia y a la Familia en todo el país.

Las instituciones que componen el Plan CAIF son:

²⁰ Dichos resultados se desprenden de una investigación, coordinada por el arquitecto Juan Pablo Terra, en el marco institucional del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), en 1986.

El **Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay** le da al Plan CAIF un lugar prioritario dentro de sus políticas. Es el responsable de poner en funcionamiento a cada Centro CAIF. Para ello le transfiere dinero a las Asociaciones Civiles para que seleccionen y contraten al personal necesario, previa firma de un convenio de partes.

La Secretaría Ejecutiva tiene como cometidos:

- Proponer los lineamientos estratégicos, programas y proyectos que orientan la implantación del Plan.
- Administrar los recursos asignados al Plan.
- Definir e implementar el sistema de seguimiento y evaluación de la gestión de los resultados obtenidos.
- Proponer los criterios para definir aperturas de nuevos Centros al Comité Nacional Coordinador.
- Coordinar el relacionamiento con los diversos organismos que integran el Plan.
- Definir e implementar programas orientados al fortalecimiento de las Asociaciones Civiles.
- Apoyar a las Asociaciones Civiles en la etapa previa a la constitución de nuevos Centros.
- Diseñar e implementar planes de capacitación de los recursos humanos en las diversas áreas.
- Coordinar los proyectos llevados adelante por INDA, ANEP, Intendencias Municipales, MSP, MEC y otros organismos nacionales e internacionales.
- Apoyar el equipamiento de los Centros.

La División Plan CAIF tiene a su cargo las tareas de:

- Colaborar en la implementación y seguimiento de los programas y proyectos definidos a nivel de los Centros.
- Controlar el uso de los recursos transferidos a los Centros y brindar asistencia para viabilizar un uso adecuado en los casos en que resulte necesario.
- Monitorear la implementación de proyectos y el cumplimiento de objetivos en las áreas de estimulación oportuna, educación inicial, desarrollo psicomotriz y del lenguaje, la familia y la comunidad.

- Elaborar informes técnicos como insumo para la adopción de decisiones sobre nuevas apertura a solicitud de la Secretaria Ejecutiva.
- Definir y ajustar los Convenios entre el INAU y las Asociaciones Civiles.
- Coordinar el relacionamiento con los Jefes Departamentales del INAU.
- Para el cumplimiento de estas funciones la División Plan CAIF operará a través de tres Departamentos, el Departamento de Supervisión y Seguimiento, el Departamento de Gestión y Auditoria y el Departamento de Aperturas y Consolidación de Centros.

Las Intendencias Municipales apuntan a:

- Apoyar a los Centros CAIF en el proceso de integración a la sociedad local.
- Establecer una modalidad de apoyo, que le permita brindar recursos adecuados a la realidad de cada Centro como forma de optimizar resultados.
- Participar en el Comité Departamental de coordinación.
- Apoyar el proceso de apertura de nuevos Centros.
- Asegurar el suministro de víveres frescos para una alimentación balanceada de acuerdo a las pautas establecidas por el INDA.
- Firmar convenios con los CAIF, de acuerdo a pautas.
- Exonerar a los Centros del pago de la Contribución Inmobiliaria.

Ministerio de Educación y Cultura. MEC

- Detectar guarderías ubicadas en zonas desfavorecidas y que atiendan población potencialmente beneficiaria del Plan CAIF para que puedan ser incorporadas al Plan a efectos de brindar estabilidad, sustentabilidad y posibilitar un enfoque integral de su atención.
- Incorporar al personal del Plan CAIF a los cursos de capacitación y reciclaje que brinda el MEC.
- Establecer mecanismos de apoyo al proceso de conformación y consolidación de Asociaciones Civiles.

La **ANEP** apoya al INAU en las políticas referidas a la Educación Inicial. Brinda conocimientos, capacitación y materiales a los Centros CAIF. Apoya al Plan en la focalización de los servicios de modo de complementarse y no superponerse.

Instituto Nacional de Alimentación.

El INDA, cumpliendo con su objetivo de apoyar nutricionalmente a aquellos grupos que por su vulnerabilidad, así lo requieren, participa en el Plan CAIF desde sus inicios, mediante el desarrollo de actividades educativas y de un sistema permanente de vigilancia nutricional, asegurando la adecuada cobertura alimentaria de los grupos pre-escolares allí atendidos.

La implementación y seguimiento del Programa CAIF en INDA es responsabilidad de la División Planificación y Desarrollo de Programas Alimentario- Nutricionales (PEYDEPAN) a través de sus tres departamentos.

- Asistencia Alimentario- Nutricional.
- Educación Nutricional.
- Vigilancia Nutricional

Ministerio de Salud Pública.

En el nivel central participa la División de Promoción de Salud, en el departamental las tareas están a cargo de los Directores Departamentales de Salud o técnicos de ASSE delegados por estos

- Identificar referentes locales de salud como agentes en acciones de promoción y prevención.
- Capacitar a los multiplicadores locales en técnicas educativas y comunicación con contenidos específicos de salud.
- Promover encuentros de capacitación en salud para el personal del CAIF.
- Estimular el desarrollo de modalidades no tradicionales de promoción de la salud materno- infantil.
- Reforzar las acciones de promoción y educación para la salud.

- Aportar contenidos técnicos para la elaboración de guías metodológicas en salud materno –infantil.
- Elaborar material educativo promocional de apoyo para la educación comunitaria.
- Aportar contenidos de educación para la salud tendientes a ser incorporados en la curricula CAIF.

Ministerio de Desarrollo Social.

- Coordina acciones con el Plan y lo fortalece a través del Programa Infamilia, Uruguay Integra y el Instituto de las Mujeres.

Las Asociaciones Civiles

Son los actores sociales emergentes de la sociedad local con responsabilidad legal sobre la administración y gestión de los Centros CAIF. Las Asociaciones Civiles deben dirigir los Centros administrando los recursos humanos, materiales y financieros en cursos de acción planificados tendientes a obtener impactos positivos en las áreas de incidencia del Plan CAIF.

Para ello le corresponden las funciones de organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar las acciones para el cumplimiento de las políticas y objetivos del Plan CAIF, con adecuación a las condiciones y características particulares de cada Centro.

Las metas trazadas por cada Centro deberán permitir, en el mediano plazo, equilibrar y alcanzar niveles de homogeneidad entre los servicios prestados por los distintos Centros, de modo de asegurar equidad social.

Es de destacar la existencia de un proyecto de fortalecimiento de la capacidad de gestión de las ONGs participantes en el Plan. Desde 1998, se destinan fondos para financiar una asesoría permanente a cada Comisión Directiva de los Centros CAIF. Estos asesores forman parte de ONGs que no gestionan Centros, y la relación contractual que regula la intervención se realiza con cada Centro y no con el INAU.

En el marco del Plan, se crearon los Centros de Atención a la Infancia y la Familia, encargados de tratar la problemática de niños en edad preescolar mediante la colaboración efectiva entre la órbita pública y la social. Esta última estaría organizada

en Asociaciones Civiles encargadas de autogestionarlos en forma eficiente, participativa y sostenible.

Los Centros CAIF son las unidades operativas del Plan, y cubren las necesidades sociales de los niños menores de 4 años en las áreas de Estimulación Oportuna, Educación Inicial, Salud y Nutrición, desarrollan además programas de orientación y capacitación de los padres, procurando la vinculación con la familia. Se localizan en áreas sociales que presentan elevados índices de pobreza y su población objetivo está constituida por los niños en edad preescolar, entre 0 y 4 años que pertenecen a hogares en situación de pobreza y carencias críticas. El horario de atención es de 4 a 8 horas diarias, (según la evaluación de cada situación) e incluye desayuno, almuerzo y merienda. Finalmente respecto a los Equipos de Trabajo, los Centros cuentan con un grupo de profesionales y semi profesionales, contando con un maestra referente, auxiliares educativos, psicólogos, asistentes sociales, psicomotricistas, cocineras y auxiliares de servicio.

Los objetivos del Plan

¿ A qué apunta el Plan CAIF?

El **objetivo general** del Plan CAIF es: “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.”²¹

Entre sus **objetivos específicos** se encuentran:

- 1) Mejorar el desarrollo integral de los niños y niñas, sus familias y la comunidad de referencia.
- 2) Contribuir al mejoramiento de las pautas de crianza de las familias y de la integración de éstas al Centro.

En 1998, coincidiendo con los 10 años del Plan CAIF, se realizó una adecuación de esos objetivos y se delinearón estrategias tendientes a: incrementar la capacidad de gestión de las Asociaciones Civiles, mejorar los niveles de salud, nutrición y desarrollo intelectual y psicomotriz de los niños que asisten a los CAIF. Paralelamente se trabaja

²¹ Extraído del documento PLAN CAIF, 1998. “Misión, Objetivos y Estrategias del Plan CAIF”. INAME/ Secretaria Ejecutiva del Plan CAIF- UNICEF-PNUD

para aumentar la cobertura del Plan y constituir en forma efectiva a los Centros como referentes comunitarios en sus respectivas localidades.

En procura de alcanzar los objetivos mencionados, las principales **estrategias de acción** tanto a nivel nacional, departamental y local consisten en:

1) Articulación del Estado y la Sociedad Civil.

La propuesta está basada en un trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil organizada, a través de actores sociales constituidos como Asociaciones Civiles con personería jurídica reconocida.

El Estado y la Asociación Civil acuerdan expresamente un convenio formal que establece finalidades específicas de acción. En contribución a ellas, el Estado transfiere recursos. La Asociación Civil se responsabiliza de la administración de los mismos aplicados a la gestión de los Centros.

La Asociación Civil expresa orgánicamente la presencia de una comunidad o sociedad local, con protagonismo de acción social, dirigida a la familia, a los niños y al propio grupo social a través de la implementación de un Centro CAIF.

La interrelación entre las instituciones estatales integradas al Plan CAIF y las comunidades se procesa por medio de la Asociación Civil. El Estado apoya una iniciativa local, en el marco de un Plan central, descentralizando la gestión de los Centros. La comunidad se transforma en un sector activo, responsable, participante en la organización, planificación y gestión de un Centro.

2) Interinstitucionalidad.

Intervienen en el Plan CAIF, por parte del Estado, instituciones públicas de nivel nacional y departamental. En el ámbito nacional: el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Administración Nacional de Salud Pública (ANEP), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), y representantes del Congreso Nacional de Intendentes.

En el ámbito departamental tienen participación la Intendencia Municipal y las representaciones departamentales del INAU, ANEP y MSP. Pueden integrarse delegados del Ministerio del Interior, Instituto Nacional de la Juventud, Ministerio de

Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, empresas locales, organizaciones no gubernamentales especializadas en la infancia y la familia, organizaciones filantrópicas, etc.

La sociedad civil organizada está presente en el ámbito nacional por tres delegados nacionales electos por las Asociaciones Civiles integrantes del Plan. En el ámbito departamental, por la presencia de delegados de todas y cada una de las Asociaciones Civiles radicadas en el Departamento.

La coordinación de la ingeniería institucional del Plan CAIF está a cargo de la Secretaria Ejecutiva.

3) Descentralización

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

Se procura sistemáticamente la mejor adecuación a las necesidades específicas de cada zona de radicación, atendiendo a sus características particulares. Las decisiones descentralizadas serán capaces de seleccionar respuestas eficaces y eficientes a requerimientos singulares.

Las Asociaciones Civiles, apoyadas con un proyecto descentralizado de capacitación y asesoramiento a cargo de técnicos departamentales, asumen responsabilidades, identifican y movilizan recursos locales que se suman a los aportes centrales del Plan CAIF.

4) Participación comunitaria.

El Plan CAIF procura brindar un amplio apoyo a los espacios para la participación comunitaria, a nivel de personas, grupos y organizaciones sociales locales que se pretenden articulen acciones protagónicas responsables y solidarias.

La acción movilizadora de las Asociaciones Civiles, la acción de promoción e impulso desde las organizaciones públicas y privadas buscan transformar una concepción pasiva, de simple receptor de servicios estatales, en actores con objetivos contribuyentes al desarrollo de la propia comunidad, de las familias integrantes de ella y en especial de los niños.

Estas acciones apuntan a crear un tejido social de interacciones entre los distintos actores locales que sirva de apoyo y sostén de proyectos sociales que involucren como beneficiarios a los niños, a las familias residentes, a la población directamente vinculada, en la cobertura integral de sus necesidades en las áreas de estimulación oportuna, educación inicial, atención y prevención a la salud, alimentación, nutrición, integración familiar y desarrollo social.

5) Movilización Social:

Como medio para alcanzar la legitimación social del Plan, posibilitando acciones sociales contribuyentes a sus metas, se facilita el conocimiento público de sus políticas, estrategias, objetivos y logros a través de acciones de información , promoción y comunicación en los niveles nacional, departamental y local.

CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL, DESDE EL PLAN CAIF.

Según Midaglia en materia de infancia en Uruguay, en los últimos diez años se han procesado una serie de cambios, fundamentalmente en las políticas de protección a cargo del organismo rector en este campo, el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay. Más allá del extenso espectro de modificaciones que se introdujeron, relativas a la aprobación de programas alternativos, a la redefinición de las tradicionales líneas de intervención pública, interesa centrar la atención en las variaciones en la forma de instrumentar las clásicas y nuevas prestaciones en esta área. Entre ellas se ubica la tercerización de una serie de servicios, que se traduce en la incorporación activa de las organizaciones no gubernamentales en administración y gerenciamiento de una amplia gama de programas específicos dirigidos, fundamentalmente a niños carenciados.(2000:160).

Con relación a los programas sectoriales, una²² de las de políticas sociales puesta en marcha en el área infancia es el Plan CAIF, primera experiencia de intervención focalizada en la franja de 0 a 3 años, que aborda integralmente al niño en el contexto familiar.

Siguiendo con Midaglia, (2000:160 ss) en el proceso de instrumentación de esta iniciativa se visualizan distintos comportamientos de los agentes involucrados, que expresan un peso diferencial en la orientación y gerenciamiento de la misma. De manera global se evidencia por una parte, una fuerte injerencia estatal en la programación de esta propuesta y por otra, una cierta debilidad de las Asociaciones Civiles en tanto participantes activos de las decisiones estratégicas del Plan.

Tal vez parte de la explicación de la fuerte presencia del Estado se encuentre vinculada con el actual encuadre institucional del Plan. Como ya se mencionó en el capítulo anterior el Plan CAIF pasó por diversas inserciones en la órbita pública hasta ubicarse en el I.NAU. Dicha localización no fue simplemente formal, sino que generó cambios en su dinámica de instrumentación, ya que por una parte significó, la creación de una unidad pública específica encargada de monitorear esta iniciativa (Secretaria

²² La otra experiencia puesta en marcha de políticas sociales en el área de educación fue la Reforma Educativa, destacando en especial los proyectos de Escuelas de Tiempo Completo y de Universalización de la Educación Inicial.

Ejecutiva del Plan CAIF), y por otro, el fomento de una serie de propuestas que apuntaban a mejorar la calidad de las prestaciones. Algunas de ellas son: la redefinición de los programas de educación inicial, la promoción de iniciativas de capacitación del personal de los Centros y proyectos orientados a la participación del núcleo familiar de los niños.

Estas innovaciones programáticas generaron un doble impacto: el primero de ellos consistió en cierta uniformización en el tipo de servicio ofrecido, en la medida que la totalidad de los Centros comenzó a disponer de programas comunes de Educación Inicial y Estimulación Oportuna, y por lo tanto de criterios análogos de evaluación. Además, dichas propuestas guardan relación con las utilizadas a nivel preescolar por la reforma de la enseñanza pública, de manera de lograr cierta correspondencia con las pautas predominantes de formación y de socialización del sistema educativo.

En cuanto a lo acabado de mencionar, si bien consideramos que desde el Plan CAIF se apunta a una cierta uniformización en el tipo de servicio que se presta en cada Centro, existe una gran heterogeneidad del universo asociativo involucrado en estos procesos de tercerización de los servicios sociales, ya que se percibe una gran diversidad en las Asociaciones Civiles sin fines de lucro, en términos de origen, (instituciones religiosas, Comisiones de Vecinos, grupo de trabajadores) trayectorias, marcos institucionales de referencia, capacidades organizacionales para prestar ayuda y cobertura, A su vez, si bien esta diversidad es considerada teórica e instrumentalmente como un elemento positivo que se adecua a la pluralidad social de necesidades, de concepciones operativas e ideológicas, también genera dificultades políticas. Se vuelve complejo distinguir heterogeneidad de desigualdad al interior de un universo donde las programaciones de estrategias de ayuda social supusieron respaldos institucionales y financieros específicos que dieron lugar a acumulaciones y experiencias diferenciales. Por lo tanto, si bien es posible tomar estas referencias apenas como un dato histórico de una distribución particular de poder y oportunidades, el mismo se vuelve relevante cuando se traspasan recursos y ciertas responsabilidades públicas. (2000: 219).

En un escenario de heterogeneidad organizacional, la transferencia de servicios puede privilegiar a las Asociaciones con mayor fortaleza técnica e institucional, con el fin de asegurar mínimos de calidad de las prestaciones brindadas. Una situación de estas características impulsaría la emergencia de un “micro corporativismo societal” que

dejaría relativamente marginadas a las entidades civiles más débiles, pese a los nexos que éstas mantienen con grupos sociales específicos.

Pero a su vez, debemos señalar que la uniformización de las propuestas de ayuda no sólo inhiben la expresión de heterogeneidad de iniciativas, sino que fue uno de los focos críticos de las clásicas prestaciones públicas, justamente por su falta de adaptación a las necesidades de contextos sociales y regionales.

Como señala Midaglia (2000) sin tener una respuesta definitiva sobre este aspecto, es importante señalar que la diversidad organizacional no es una cualidad en sí misma, y que más allá de expresar trayectorias y experiencias particulares, significativas en su singularidad, no se traduce necesariamente en un dispositivo de mejoramiento del área social. Asimismo, la uniformización de las intervenciones que el Estado propicia no se traduce necesariamente en un factor negativo, ya que es posible que favorezca la participación real de los actores civiles más débiles. El segundo impacto, señala el afianzamiento del peso del Estado en detrimento de la influencia que pudieran tener las Asociaciones Civiles. Este resultado en buena medida se debe a que las modificaciones centrales en estos servicios, por su complejidad pedagógica y por la búsqueda de articulación con el sistema más amplio de enseñanza, reforzaron el protagonismo del Estado y de alguna manera relegaron la participación de los Centros en las instancias de cambio. Estos han sido en la mayoría receptores, aunque a veces críticos, de ese conjunto de iniciativas que a la vez que limitaba su papel activo en la formulación de “policies”, le ofrecía oportunidades de mejorar su forma de intervención, más allá de las posibilidades que tenía al alcance cada Asociación Civil.

Por otro lado, a lo largo de estos 4 años, hemos visualizado que en algunos espacios de capacitación en los que hemos participado, los distintos Centros plantean un conjunto de problemas en la relación que mantienen con el Estado. Entre los más importantes figuran: la lógica de los Convenios, el monto de los recursos que se traspasa por los servicios y la modalidad de regulación que tendrá lugar entre ambas partes.

En cuanto a los Convenios con el Estado, los mismos se pueden vincular con los beneficios económicos que esos vínculos le reportan para la ampliación o mejora de los servicios que brindan, y la posibilidad de reproducirlos en el futuro.

Resulta evidente que para estas Asociaciones Civiles el Estado comienza a transformarse en un referente con cierta importancia, ya que el apoyo de parte de fuentes internacionales, sólo ocurre en forma aislada en una proporción minoritaria de Centros.

Por otra parte, como señala Rivero²³, también podemos visualizar otros problemas en la relación entre el Estado y la Sociedad Civil a la hora de convenir, como por ejemplo: evitar la apropiación de recursos públicos por parte de privados, con esto queremos decir evitar que los recursos se orienten en beneficio de grupos de intereses o en beneficio de la propia organización.

Vinculado a esto último, Cerutti plantea: “El Centro CAIF al constituir un lugar de poder en el barrio donde se instalaba, llevó en muchas ocasiones, a que su apertura estuviera ligada a otros intereses, por ejemplo al de generar réditos en términos político-partidarios”. (12:2007).²⁴

Por otro lado, en relación al monto de los recursos que se traspasa por los servicios, una de las dificultades centrales reside en que los organismos públicos realizan contratos específicos tomando en cuenta principalmente el tipo de servicio a brindar, sin contemplar las complejidades de situaciones que se presentan en la población beneficiaria. En este sentido, los recursos que se le transfieren a las Asociaciones Civiles se orientan sólo por el número de niños atendidos. Este tipo de cálculo que define la magnitud del apoyo que los Centros reciben obstaculiza el desarrollo de un trabajo más diversificado que atienda la multiplicidad de necesidades que presentan los niños en riesgo social.

Además de los desajustes económicos que reciben estas Asociaciones en su relación con el Estado, se visualizan otros problemas adicionales, vinculados a la forma de regulación y control público sobre los servicios tercerizados.

En este sentido, los espacios de supervisión son evaluados como rígidos en la medida que generalmente contemplan la permanencia o asistencia al Centro de los niños según la prestación conveniada.

En un orden menor de dificultades, señalamos las exigencias estatales impuestas relativas a las rendiciones de cuenta que los Centros deben realizar sistemáticamente por los gastos efectuados.

Por otra parte, otra debilidad que visualizamos se vincula a carencias de índole estructural y económico, ya que tratar problemáticas complejas con recursos humanos y

²³ Extraído del artículo: “Los desafíos de la Sociedad Civil organizada ante la realización de convenios con el Estado para la implementación de Políticas Sociales”. Pág. Web: www.corredordelasideas.org/docs/sesiones/comunicaciones5/silvia_rivero.doc-.

²⁴ Citado en Fasler Clara, 2007: 12.

financieros limitados es una dificultad bastante presente cotidianamente, a los que se agregan serios déficit de infraestructura para brindar el servicio.

Pero las preocupaciones no se agotan en las limitaciones de recursos, sino que se agregan otras referidas a la capacidad de gestionar el servicio y a los impactos que éste pueda tener en los beneficiarios.

Como ya se mencionó anteriormente, y como plantea Rivero²⁵, la transferencia de responsabilidad del Estado a la Sociedad Civil frente a la cuestión pública exige la composición de Asociaciones Civiles o Fundaciones las cuales en muchos casos, este actor político se caracteriza por ser débil y sin el manejo técnico requerido para la implementación de políticas. Gran parte de estas Asociaciones Civiles están integradas por personas de bajos ingresos, o que no poseen ingreso fijo o simplemente están desocupadas.

Esta situación coloca a las Asociaciones Civiles en el lugar de un actor político donde la principal función pasa a ser instrumentar y gestionar. Por lo tanto, la Asociación Civil tiene que comenzar a contratar un Equipo de Trabajo (compuesto por profesionales y no profesionales) para llevar a cabo la tarea, debido a que la capacidad técnica no es una condición exigida por el Estado para firmar el Convenio.

Tradicionalmente, cuando las Asociaciones de Vecinos o Asociaciones de Voluntarios contrataban al personal técnico, la función de los mismos consistía en el trabajo con la propia Asociación (formación, asesoramiento, etc). Sin embargo, en este nuevo contexto la relación cambia notoriamente, ya no se contrata a los profesionales como asesores de las Asociaciones Civiles para trabajarse a sí mismas y organizarse como actores sociales, sino que se contrata un Equipo de Trabajo como personal dependiente para implementar en este caso un Centro CAIF.

Por lo tanto, consideramos que la función de las Asociaciones Civiles, como actor social es fundamentalmente la decisión política, la cual aparentemente queda subsumida a un espacio de toma de decisión poco claro, debido a que los Equipos de Trabajo son los que toman decisiones técnicas pertinentes a sus especialidades.

Siguiendo a Rivero²⁶ si analizamos detenidamente las relación entre el Estado y la Sociedad Civil a la hora de implementar las políticas, visualizamos que: el ámbito político de la sociedad civil (Asociación Civil) es el que convenia con el Estado; por

²⁵ Idem cita 24.

²⁶ Idem cita 24.



otro lado, el Estado supervisa técnicamente los Equipos de Trabajo contratados por la Asociación Civil para la implementación del Centro CAIF.

Por otro lado, estos mismos técnicos (Supervisores) del Estado supervisan la actuación de la Asociación Civil conveniente. El espacio de supervisión hacia las mismas se centra fundamentalmente en: implementación general del Proyecto Institucional, el control de los ingresos y egresos, rubros en los que se realiza el gasto, en el funcionamiento de la Asociación Civil, etc.

La relación de control que establece el Estado genera algunas situaciones confusas fundamentalmente desde los ámbitos técnicos y políticos interactuando, debido a que existen dos ámbitos de toma de decisiones. Sin embargo, el ámbito técnico del Estado supervisa el ámbito político de la sociedad civil organizada. A su vez, también supervisan a los técnicos (no empleados públicos) que contrata el organismo privado, situación que podría generar confusión respecto a la línea de mando.

A su vez también visualizamos que, cuando las Asociaciones Civiles son débiles como actor, se vuelve más complejo el relacionamiento interno especialmente con los técnicos. Esto se genera debido a que comienza a haber un traslado de funciones al ámbito técnico, ya que en algunas situaciones el Equipo Técnico (fundamentalmente la Maestra, Psicomotricista, Psicólogo y Asistente Social) define líneas de acción y estrategias de intervención, donde la Asociación Civil percibe que pierde poder ya que el único poder que tiene es el de gestión y no puede gestionar técnicamente ni abarcar las complejidades que requieren dichas tareas.

Al mismo tiempo, los técnicos asumen decisiones ocupando los espacios organizacionales pocos construidos y poco normatizados y es a través de estos espacios donde el técnico puede ir transformando las reglas de funcionamiento de acuerdo a sus necesidades.

Por otro lado, en algunas oportunidades ocurre que al personal técnico se le exige por un lado, que restrinja su actuación en el área técnica, y por otro lado, también se le pide una adhesión a los valores de la Asociación Civil que trascienda el área de actuación profesional. Por lo general, la Asociación Civil involucra a voluntarios orientados por una vocación social, por tanto se transmite esa condición de compromiso y motivación al técnico quien también tendría que contar con la misma. Esto significa, que este tipo de actividad es más que un trabajo exclusivamente, ya que exige compromiso y solidaridad social.

Con respecto a lo que acabamos de mencionar, debemos recordar que por ley se exige que las tareas de la Comisión Directiva de la Asociación Civil deben realizarse sin remuneración y que llevar adelante la implementación de servicios sociales que requieren de regularidad y continuidad en el tiempo dificulta los problemas propios de la actividad del voluntariado social, con esto queremos decir, que por un lado, surgen problemas para poder llevar a cabo el trabajo voluntario junto con las ocupaciones laborales y personales; así como dificultades para manejar la parte burocrática, financiera y administrativa y por otro lado, se constata cada vez más la disminución de la participación de los voluntarios en general.

En relación a ésta situación, el Estado exige (cada vez más) a las Comisiones Directivas que se especialicen, esta formación específica es dada tanto por actividades de capacitación (generalmente financiada por el propio Estado) y por la experiencia de trabajo.

A su vez, el reglamento de funcionamiento de las Asociaciones Civiles exige la rotación de los miembros de la Comisión Directiva. Por lo tanto, cuando las personas – voluntarias- logran especializarse en la gestión e implementación del servicio, seguramente deberán dejar la Comisión Directiva por haber terminado el plazo de su mandato.

CAPÍTULO 5: ALGUNOS DESAFÍOS PARA EL TRABAJO SOCIAL.

Múltiples son los desafíos que se le presentan al pensamiento social contemporáneo y al Servicio Social como profesión en este contexto: identificación de nuevas demandas, adecuación de su instrumental técnico - operativo, pero especialmente la profundización de las capacidades para lograr una aproximación al conocimiento de la realidad en su totalidad y concreción.

El Servicio Social, como profesión se ha caracterizado en diferentes momentos del devenir de su historia por la intervención en procesos y realidades "microsociales"²⁷. Uno de los puntos a señalar, no sólo desde el análisis de discurso sino también desde la práctica, es que esos procesos "microsociales" no están aislados sino que están integrados en un contexto mayor el cual tienen necesariamente que ser retomado para encontrar una explicación certera.

Diferentes procesos de separación o fragmentación, "lo micro de lo macro", "el presente de lo histórico", "lo social de lo económico, político o cultural", están haciendo referencia a la forma en cómo son abordados los diferentes objetos de estudio. Hacen referencia a la utilización de la racionalidad analítica que se visualiza en el análisis de la realidad como una realidad fragmentada.

Dicha fragmentación se expresa también, cuando se disocia teoría y práctica, y se privilegia una sobre la otra. La superación de la fragmentación de la realidad se reactualiza como un desafío para el pensamiento social y el Servicio Social; por ello, mantiene total vigencia la necesidad de apropiarse de una racionalidad dialéctica, en la cual se implica mutuamente el hacer y el pensar.

La institucionalización del Servicio Social como profesión a partir de la implementación del Estado de Política Sociales no ha constituido un tema menor de análisis, existe, principalmente en el debate sobre el tema en Brasil, una acumulación importante de producción teórica, pero las transformaciones de este actor y el desarrollo de nuevas modalidades de ejecución de políticas sociales en el abordaje de la cuestión social, replantean la necesidad de investigación en dicha área. Principalmente, porque aumenta el nivel de complejidad del tema, incorporando nuevas dimensiones y determinaciones.

En cuanto a si el Tercer Sector compensaría las políticas abandonadas por el Estado, Montaña sostiene que las políticas sociales promovidas en el tercer sector

²⁷ A nuestro entender lo micro y lo macro se basan en una falsa fragmentación.

tienden a la multifragmentación del trato a la “cuestión social”, pues además de su sectorialización, ellas son ahora fragmentadas, dada la pequeña área de cobertura de las organizaciones de este sector en microespacios. El llamado “tercer sector” mal podría compensar, en cantidad, calidad, variedad y abarcar, las políticas sociales y asistenciales abandonadas por el Estado. (1997:118)

Por otro lado, este proceso es caracterizado por analistas como una tendencia a la refileantropización del Servicio Social, señalando el retorno al carácter voluntarista, fragmentario, “micro” de la asistencia y servicios sociales.

Lo que se procesa, en verdad, es una pérdida del espacio profesional – ocupacional de los asistentes sociales, que deja lugar a – por lo tanto no evoluciona en – un aumento de las prácticas filantrópicas.

No es el caso del Servicio Social evolucionar (o no “evolucionar”) en filantropía, y si del espacio práctico ocupacional del Servicio Social ser sustituido por el aumento de la filantropía. No es una actividad práctica (el Servicio Social) que se transforma (de profesional /estatal para voluntarista/particular), y si una actividad práctica (el Servicio Social) que es paulatinamente sustituida por otra diferente (la acción filantrópica).

Para Laurell, con estos procesos “serían abarcados tres de los objetivos neoliberales: re mercantilizar los bienes sociales, reducir el gasto social público y suprimir la noción de derechos sociales (1995:169).

En relación a lo anterior, el mercado de trabajo abierto en el tercer sector no compensa, sobre ningún aspecto, la retracción del mercado en la órbita estatal para el Servicio Social. No compensa en relación a cantidad de los puestos de trabajo para los asistentes sociales creados en la sociedad civil. No compensa en cuanto al tipo de vínculo de empleador: inestable, flexible, sujeto a financiamiento externo de proyectos puntuales. No compensa cuanto al tipo de práctica demandada, volcada generalmente, para una práctica voluntaria/ asistencialista.

El tercer sector se constituiría en fuente de empleo alternativo.

La literatura dominante sobre nuestro tema, a partir de la constatación fría del aumento del desempleo, tiene “prometido” un tercer sector en expansión como nueva fuente de trabajo. Efectivamente, conforme esas promesas, las ONGs tendrían la gran utilidad de dar empleo a importante parte a la población expulsada o no aceptada en el mercado formal de trabajo. Así, las organizaciones del llamado tercer sector servirían

como contra tendencia al desempleo y subempleo generado a partir de la reestructuración productiva. Ellas aparecerían, ahora, como constituyendo un movimiento social que visualiza responder al problema del empleo. Una solución “no capitalista” para un problema capitalista, una solución en la “sociedad civil” para un problema del mercado y de la producción.

Solo las luchas de clases, con los trabajadores presionando por la reducción de la jornada de trabajo y por mejores condiciones de trabajo puede llevar a la disminución del desempleo, y con eso a una mejor situación del trabajador en la relación capital/trabajo.

El debate del tercer sector realiza esas promesas sin siquiera problematizar estas cuestiones. Ignora y /o esconde el real proceso de desempleo.

Las tesis del pasaje y de la compensación

Este proceso de verdadero “recorte” de los recursos que financian programas estatales en el área social han sido visto como un fenómeno natural y /o necesario (de modernización estatal), dada la dicha crisis fiscal y la ineficiencia del Estado, pero que ha sido acompañado de un crecimiento de la intervención de la sociedad civil en esa área. Ha sido visto, por lo tanto, como un proceso de “pasaje” de la intervención estatal para la intervención comunitaria en el área social.

Se justifica, entonces: la disminución de la intervención estatal en las secuelas de la “cuestión social” habrá sido “compensada” por el crecimiento de la intervención de la sociedad civil.

El abordaje del Trabajo Social en los Centros CAIF.

Según Dos Santos y Remedi (2003: 39ss), la creación de los Centros CAIF generó un fuerte impacto en todo el país, lo que ha generado nuevas oportunidades laborales y una mayor presencia de los profesionales en el medio social, y una salida del ámbito público donde se encontraban confinados

Este campo que aparece como nuevo y donde está involucrada gran cantidad de profesionales, no ha generado ni propuestas ni análisis del Trabajo Social, lo que provoca un reto a nuestra profesión.

El campo educativo es relativamente nuevo en nuestro país, lo que determina un esfuerzo de análisis y elaboración para la creación de propuestas de intervención en estas áreas.

Las nuevas políticas sociales del Estado para la infancia, por intermedio de las Asociaciones Civiles, quienes contratan a los Trabajadores Sociales, estuvieron previstas desde el inicio, pero marcadas por una indefinición del perfil del profesional del Trabajo Social que era designado como técnico del área social sin hacer referencia específica a la profesión, lo que ha sido corregido en los nuevos perfiles técnicos del año 2000.

Esta nueva inserción laboral de los Trabajadores Sociales, ha tenido múltiples dificultades tanto desde el punto de vista de las relaciones laborales, como ser la contratación, el pago de salarios, la definición de roles y múltiples conflictos por situaciones irregulares.

Muchas veces las Asociaciones Civiles, quienes contratan a los profesionales del Trabajo Social, están integradas por personas que no tienen claros los objetivos del Plan CAIF, o intentan mediante el poder concedido, en el manejo de ciertos recursos y en la actitud de sentirse dueños del Centro, actuar como patrones que contratan a profesionales, les dan órdenes y les exigen acciones que no están acordes con su perfil.

Por otra parte, los miembros de estas Asociaciones pertenecen a sectores de población usuaria de los servicios que brindan los profesionales del Trabajo Social, realizándoles demandas de atención y servicios como el resto de la población atendida en el Centro, lo que lleva a una confusión de roles y de intereses, transformándose en una fuente de conflictos.

Dentro de esta perspectiva educativo social, el Plan CAIF intenta dar respuesta de educación y atención social a los sectores sociales más carenciados económicamente, y a la infancia en los primeros años de vida, logrando la atención pedagógica, pero no así la atención social, ya que sus objetivos no están claramente definidos y existen múltiples dificultades para su ejecución. Esto lo percibimos en las intervenciones que se le exigen al Trabajador Social, donde va acotada su intervención al cumplimiento de acciones burocráticas y administrativas, (llenado de fichas, inscripciones en el SIPI etc) y a la realización de talleres muchas veces preestablecidos que no parten de la realidad con la que trabajamos.

Desde otro punto de vista, los proyectos institucionales que se elaboran en los Centros se transforman en meros instrumentos programáticos, donde los sujetos de las

acciones no tienen ni conocimiento ni participación en los mismos, ya que son elaborados de forma burocrática por los técnicos y las Asociaciones Civiles.

Dentro de los programas implementados en el Centro, el rol del Trabajador Social en el programa de Estimulación Oportuna, se centra principalmente en seleccionar a las familias y niños quedando como mero espectador del proceso, restándole la responsabilidad de conseguir llenar el cupo requerido de niños para el armado del padrón.

Este proyecto en sus objetivos es ambicioso, pero incongruente en la aplicación práctica, ya que se pretende llegar a los sectores más vulnerados y a las familias con mayores dificultades pero difícilmente esta población acepte un proyecto de estas características, no pudiendo integrarlo a sus vidas cuando tienen necesidades básicas insatisfechas, lo que no les permite permanecer y entender sus objetivos.

Los otros proyectos como por ejemplo, “Para Amar y Cuidar la Vida “ y “Padre e Hijos”, son proyectos dirigidos a la implementación de talleres, con modelos de otras realidades que muchas veces no se adecuan a las situaciones ni parten de las necesidades e intereses de la población objetivo, lo que dificulta su aplicación y desarrollo.

Por todo esto se hace necesario repensar y reestructurar estos programas en su implementación y operatividad, con una mayor participación de los profesionales que lo llevan a cabo, como forma de alcanzar los objetivos.

Consideraciones finales.

Hacia finales de los años 70 e inicios de los 80, políticas de corte keynesiano/beverdigiano fueron modificadas a favor de políticas neoliberales. Resumidamente en el campo de las políticas sociales, se da un cambio sustantivo en la forma de concebirlas, dicho cambio se visualiza, en el pasaje de políticas centralizadas a descentralizadas, de carácter sectorial a políticas integrales; con pretensión de universalidad a otras focalizadas y por último de políticas administradas por el Estado a la delegación de funciones en el sector privado .

En el Uruguay conviven hoy políticas sociales que se inscriben en ambas concepciones. El Plan CAIF es un claro ejemplo de las llamadas “políticas sociales de segunda generación”, las cuales se caracterizan por ser políticas sociales: tercerizadas, focalizadas y descentralizadas.

Por un lado, ellas son retiradas paulatinamente de la órbita del Estado siendo privatizadas: transferidas para el mercado o alojadas en la sociedad civil. En el caso del Plan CAIF, el mismo es un compromiso del Estado y la Sociedad Civil organizada en Asociaciones Civiles.

A su vez, el Plan CAIF es una política social focalizada, ya que se dirige exclusivamente a los sectores (niños menores de cinco años y sus familias) portadores de carencias puntuales, con necesidades básicas insatisfechas.

Así, en oposición al principio universalista de las políticas sociales, y desgastando su condición de derecho de ciudadanía, las políticas focalizadas se destinan hoy apenas a un segmento de la población carente de determinado servicio puntual, lo que provoca por un lado, un servicio social privado, dirigido a los segmentos poseedores de renta y de calidad adecuada a su poder adquisitivo y, por otro, políticas sociales estatales o depositadas en la sociedad civil, de calidad dudosa, sin garantía de derecho y con imagen de donación, por lo tanto, creándose un sistema diferenciado de atención a las necesidades individuales según el poder adquisitivo.

Finalmente consideramos que el Plan CAIF es una política descentralizada administrativamente, debido a que fundamentalmente se da una desconcentración financiera y ejecutiva, manteniendo una centralización normativa y política. El Estado le transfiere a las Asociaciones Civiles los procesos administrativos y de ejecución y no los políticos y decisivos.

En cuanto a las debilidades conceptuales, presupuestos y promesas planteadas en el debate dominante sobre el tercer sector, consideramos con Montañó que tanto la segunda y tercera debilidad conceptual planteada, se reflejan en la composición de las Asociaciones Civiles que gestionan los Centros CAIF ya que, la mayoría²⁸ están integradas por vecinos, clubes deportivos, círculos policiales y sindicatos, así como también se han firmado convenios con las Iglesias: Católica, Anglicana, Evangélica Valdense, Metodista, Bautista y con dos Intendencias Municipales (la de Paysandú y la de Cerro Largo).

A su vez, las Asociaciones Civiles al conveniar con el Plan CAIF y ser financiadas por el INAU, se integran tendencialmente a la política de gobierno, lo que no permite visualizar de forma clara su carácter de “no gubernamental” y de “autogubernamentalidad”. Con esto nos referimos, a que están fuertemente condicionadas – su sobrevivencia, sus proyectos, sus recursos, su cobertura y hasta sus prioridades- por la política gubernamental.

Por lo tanto, el término tercer sector no reúne un mínimo consenso sobre su composición. Esto ocurre principalmente debido a que es un concepto ideológico que tiene como punto de partida elementos formales y una aprehensión de la realidad apenas en el nivel fenoménico.

Uno de los presupuestos que consideramos como fundamentales en el debate dominante sobre el tercer sector, es el referido, al cambio ocurrido en las organizaciones y movimientos sociales de los años 60-80 hacia los años 90. En este nuevo contexto, los movimientos sociales típicos de las décadas de los 60-80- de reivindicaciones por los derechos democráticos y políticos, por derechos civiles, económicos y sociales, de enfrentamiento al Estado- dejan lugar a un tercer sector, que desenvuelve una participación en conjunto con el Estado. La cual no es otra cosa que el traspaso de fondos públicos en el ámbito del Estado para instancias privadas, sustituyendo el movimiento social por la ONG. Y esa transferencia de recursos públicos hacia sectores privados no ocurre sin una clara utilidad política gubernamental. El Estado es, por lo tanto, a través de la legislación y traspaso de fondos, un verdadero subsidiario y promotor de estas organizaciones y acciones del llamado tercer sector y de la ilusión de su servicio.

²⁸ Extraído del documento: 20 años PLAN CAIF. 1998-2008. “ Para crecer, desarrollarse y aprender jugando”.

En el pasaje de las políticas estatales (espacio democrático y de lucha de clases) para el tercer sector, se desarrolla un verdadero proceso de vaciamiento de la dimensión conquista y de derecho de las políticas sociales, cubriendo a estas con el manto sagrado de la concesión.

Es claro que debe haber una creciente y activa participación de la sociedad civil, por lo tanto sin que esto signifique una sustitución de la responsabilidad estatal (y del capital) con la cuestión social, bajo los principios de universalización, distribución e incondicionalidad de las políticas sociales, consideradas como derechos de ciudadanía, lo que configura la preservación de verdaderas conquistas históricas obtenidas por la clase trabajadora.

En el proceso de instrumentación de esta iniciativa (Plan CAIF) se visualizan distintos comportamientos de los agentes involucrados, que expresan un peso diferencial en la orientación y gerenciamiento de la misma. De manera global se evidencia por una parte, una fuerte injerencia estatal en la programación de esta propuesta y por otra, una cierta debilidad de las Asociaciones Civiles en tanto participantes activos de las decisiones estratégicas del Plan.

Por otro lado, en esta relación entre el Estado y las Asociaciones Civiles, las principales dificultades que se presentan son las siguientes: la lógica de los Convenios, el monto de los recursos que se traspasa por los servicios y la modalidad de regulación que tendrá lugar entre ambas partes.

Por último, Por último, en cuanto a si el tercer sector compensaría las políticas abandonadas por el Estado, Montañó sostiene que las políticas sociales promovidas en el tercer sector tienden a la multifragmentación del trato a la "cuestión social", pues además de su sectorialización, ellas son ahora fragmentadas, dada la pequeña área de cobertura de las organizaciones de este sector en microespacios. El llamado tercer sector mal podría compensar, en cantidad, calidad, variedad y abarcar, las políticas sociales y asistenciales abandonadas por el Estado. (1997:118).

Por otro lado, este proceso es caracterizado por analistas como una tendencia a la refilantropización del Servicio Social, señalando el retorno al carácter voluntarista, fragmentario, "micro" de la asistencia y servicios sociales.

En cuanto al abordaje del Trabajo Social en los Centros CAIF, esta nueva inserción laboral de los Trabajadores Sociales, ha tenido múltiples dificultades tanto desde

el punto de vista de las relaciones laborales, como ser la contratación, el pago de salarios, la definición de roles y múltiples conflictos por situaciones irregulares

Bibliografía

- ABONG. “ONGs. Identidade e desafios atuais”. Cadernos Abong, nº27. Sao Paulo, Ed. Autores Associados, maio de 2000.
- BARAIBAR, Ximena. “Las paradojas de la focalización”. En Revista Ser Social Nº 12, Universidad de Brasilia, Brasilia 2003.
- BRESER PEREIRA, Carlos- CUNILL GRAU, Nuria. “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”. En Lo Público no estatal en la reforma del Estado. Editorial Paidós, Argentina, 1998.
- DOS SANTOS, Roberto – REMEDI, Maria Silvana. “El abordaje del Trabajo Social en los Centros Caif.” En Seminario Taller. “Los debates actuales en Trabajo Social y su impacto a nivel Regional”. 2001, nov.30-dic. 1º: Salto, Uruguay.
- FASSLER, Clara (coord.) “Mesa de diálogo: Políticas de inclusión social. Análisis y propuestas”. 2007, Ediciones Trilce.
- FERNANDES, Rubem César . “Privado porém público. O terceiro setor na América Latina”. Río de Janeiro, Relume / Dumará ,1994.
- GOHN, Ma da Glória. “O novo associativismo e o terceiro setor”. Serviço Social e Sociedade , nº58 . Sao Paulo Cortez, 1998.
- LANDIM, Leilah “Notas em torno do terceiro setor e outras expressões estratégicas”. O social em Questao, nº4. “Enfrentamentos da questao social. Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, PUC, 1999.
- LAURELL, Ana Cristina (org).”Estado e políticas sociais no neoliberalismo”. Sao Paulo, Cortez/Cedec, 1995

- MIDAGLIA, Carmen. “Alternativas de protección a la infancia carenciada La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay “. Editorial Clacso, Buenos Aires, Diciembre de 2000.
- _____”Los Dilemas de la colaboración público- privada en la provisión de servicios sociales” En Calame P. y Talmant A. Con el Estado en el corazón. Ed. Trilce, Montevideo, 2001.
- MONTAÑO, Carlos. “Das “lógicas do Estado” ás “lógicas da sociedade civil”: Estado e “tercer sector” em questao.” En Revista Serviço Social e Sociedade Nº59. Año XX Marzo 1999. Espaço Público, Cidadanía, Terceiro Setor.
- _____ “Terceiro sector e questao social. Critica ao padrao emergente de intervençao social”. Cortez, San Pablo 2002.
- MOTA, Ana Elizabete. “Cultura da crise e seguridade social. Um estudo sobre ás tendencias da previdencia e da asistencia social brasileira nos anos 80 e 90.” Sao Paulo. Cortez, 1995.
- _____, (org).”A nova fábrica de consensos”. Sao Paulo, Cortez, 1998.
- NETTO, José Paulo “Capitalismo monopolista e servico social”. Sao Paulo, Cortez ,1992.
- OLIVEIRA, Francisco de. “O surgimento do antivalor”. Novos estudos Cebrap, nº22. Sao Paulo, outubro de 1998.
- PEREIRA, Potyara A. “A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da asistencia social”. Serviço Social e Sociedade , nº 56. Sao Paulo. Cortez, 1998.