

**Grupo de Trabajo 14. Políticas sociales en Argentina contemporánea: rupturas, tensiones y continuidades.**

**Tercerización en la gestión de Políticas Sociales: diferentes actores y  
¿una sola forma de intervención?**

Dra. Silvia Rivero  
[silviariv@gmail.com](mailto:silviariv@gmail.com)  
DTS- FCS  
Universidad de la República

**Presentación:**

Este trabajo surge de la investigación realizada para la tesis de doctorado en Ciencias Sociales (opción Trabajo Social) “De la acción política a la gestión: sociedad civil en movimiento”. En la misma se analiza la relación Sociedad Civil – Estado en la ejecución de Políticas Sociales, desde las perspectivas de las organizaciones sociales y tomando como caso de estudio el Plan CAIF (centros de atención a la infancia y a la familia). Este Plan generado en 1989, desde su inicio transfirió la gestión de los Centros CAIF a organizaciones sociales. Hoy es una Política Social que abarca más de 300 convenios y se desarrolla en todo el país.

**Intervención social: una perspectiva de análisis:**

Para S. Cazzaniga (2005) la noción de intervención social está asociada a las acciones que determinado sector social o institucional desarrolla con el fin de dar respuestas a problemas sociales, o en todo caso para reparar las fisuras que se generan en el tejido social; de esta manera existe un vínculo directo entre intervención social y cuestión social. Sánchez Vidal (citado en Cazzaniga, op cit), agrega un elemento interesante para comprender la complejidad de este abordaje, el autor plantea que la intervención social es una interferencia intencionada para cambiar una situación social que desde algún tipo de criterio (necesidad, peligro, riesgo de conflicto, daño inminente, incompatibilidad con los valores y normas tenidas como básicos, etc.) se juzgue como insoportable, por lo que se precisa un cambio o corrección en una determinada dirección.

Podemos señalar algunas características generales a modo de síntesis:

**La intervención social es intencionada:** persigue siempre algún tipo de modificación y por lo tanto está permeada de valores, ¿para qué se interviene?, ¿quién define cuál es la modificación requerida? Se espera que las diferentes estrategias de intervención den respuestas diversas a estas preguntas. Decir que los diferentes actores que intervienen a nivel social tengan objetivos acordes a sus definiciones sobre el escenario futuro esperado.

Se interviene cuando existe problemas sociales que son asumidos como intolerables por la sociedad en su conjunto. Las modalidades de intervención darán diferentes explicaciones acerca de porque surgen los problemas y cuales son las formas de abordarlos.

Los procedimientos de intervención social tienen una carga de significado opuestos: se interviene para apoyar - cooperar, y se interviene para controlar - disciplinar. Ambos aspectos estarán presente, con mayor o menor fuerza, en las diferentes estrategias de intervención.

La intervención no es neutra, supone un sistema de ideas (y en ciertos casos casi una teoría) que intenta explicar: a) las causas de la cuestión social que intenta abordar; b) las características de los destinatarios; c) los procedimientos que corresponde llevar a cabo; d) las personas competentes para realizar dicha intervención; y e) los objetivos que se persiguen.

Cada modalidad de intervención estará impregnada por el modo en que se configura lo social en cada momento histórico.

Para analizar la forma de intervención de los diversos actores integrantes del Plan CAIF se plantean las siguientes dimensiones que nos permiten identificar las estrategias de intervención, formuladas de la siguiente forma:

**Objetivos Institucionales:** se analiza de acuerdo a la información relevada en la base de datos, tomamos los objetivos formulados en el momento de su formalización legal y en el autoadministrado que nos permite ver su formulación actual.

Como define el o los **problemas sociales objeto** de su intervención. En este punto, la información relevada en el autoadministrado permite que identifiquemos como se posicionan las organizaciones frente a la problemática social que abordan. Aquí se puede observar tanto el enfoque desde donde se percibe la realidad social, sino también que amplitud o restricción tienen esta problemática respecto al objeto de abordaje definido por el Plan.

Como define a la **población objetivo**. En este sentido, la forma en que se clasifica a la población y como se definen los criterios que la identifican como población objetivo, nos permite analizar las diversas posiciones respecto al lugar del otro, del sujeto – población objetivo de la intervención.

**Objetivos específicos** de trabajo con la población.

El **posicionamiento de la Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) respecto a:** i) relación de la OSC con el Centro CAIF; ii) relación que se establece con el Plan CAIF ; iii) relación entre OSC integrantes del Plan, y iv) relación Sociedad Civil - Estado.

**Las acciones y formas de intervención específicas** no se toman en cuenta en el autoadministrado ya que los programas que se aplican en los Centros son definidos por el Plan CAIF y se instrumentan en forma similar en todos.

En función de la información analizada y de acuerdo a las dimensiones planteadas se pueden realizar las siguientes consideraciones:

En relación a los objetivos institucionales se observa una tendencia de acercamiento de los objetivos institucionales a los objetivos del Plan. Se parte de una formulación amplia de objetivos, los cuales trascienden el Plan CAIF, pero se muestra un progresivo proceso de debilitamiento de los objetivos institucionales y de acercamiento hacia los objetivos del Plan. Las Organizaciones de base temática (organizaciones creadas por interés en la niñez o por los aspectos educativos), se orientan claramente en este sentido, planteando objetivos institucionales más cercanos a los objetivos planteados por el Plan CAIF. Esta situación parece ser ajustada a las propias características del actor en cuanto los integrantes de este tipo de organización tiene como motivación central el interés en el tema de la infancia. Por otra parte, llama la atención el alto porcentaje de OSC de base territorial (comisiones barriales) que plantean objetivos restringidos, cuasi asimilados a los objetivos del Plan CAIF. Esta situación no parece ser lo esperable a un actor de este tipo, por lo tanto aquí se puede identificar una posible transformación de algún sector de este tipo de agrupamiento.

En general, la mayoría de las OSC definen su problemática asociada a un tipo de población, asimilando esta definición a la problemática atendida por el CAIF. Es decir que, si bien algunas continúan con objetivos más generales, su centralidad en la intervención, básicamente, se define por el trabajo realizado en el Centro CAIF. Desde el Plan CAIF las definiciones acerca de la problemática que atiende se delinean por dos aspectos centrales: **Niños de 0 a 3 años** y su familia que estén en situación de **riesgo social**.

Las OSC definen la población que atienden, en términos generales, a partir de la problemática social, es decir parece estar asociada la percepción de población objetivo y problemática que se atiende. Nuevamente, se plantea una perspectiva focalizada en situaciones de vulnerabilidad, riesgo social y pobreza. Esta definición encuadra a las OSC en la Política Social, ya que la misma es focalizada a los sectores de mayor pobreza y vulnerabilidad social. Entonces, podemos afirmar, que este punto encontramos coincidencias en cuanto a la definición de población atendida, mas allá de las diversas formas de expresarlo.

En cuanto a los objetivos específicos de trabajo con la población, en las opiniones vertidas por los diferentes actores se observa como aspecto central unificador los objetivos planteados para el Plan. Las OSC tienen pleno conocimiento de lo que se espera con el trabajo. Sin embargo, resulta interesante cuando se observa la forma en la que se expresan estos objetivos, es ahí donde aparecen las diferencias. En algunos casos se expresa en un lenguaje técnico en función de metas concretas, medibles. En otros, el lenguaje se orienta más hacia valores sociales: desarrollo de potencialidades,

fortalecimiento, dignidad. De esta forma las OSC mantienen su percepción política respecto a su trabajo. Estas formas de expresar están dispersas en los diferentes agrupamientos, la excepción son los agrupamientos de base religiosos, quienes en general suman acciones que se orientan, básicamente, a la asistencia, dando especial énfasis al tema de la alimentación.

Los aspectos anteriormente señalados, junto a la forma instrumental de llevar adelante la intervención, son centrales para analizar las estrategias. En este sentido observamos una similitud no solo en la propuesta instrumental sino también en los aspectos de orientación de valores (definición de objetivos) y posicionamiento ideológico (definición de problema social y de población objetivo). Por tanto, en principio, parece existir una sola estrategia de intervención, la cual es definida por el propio Plan CAIF, con poca incidencia de las OSC que lo integran.

Se pueden identificar algunas diferencias cuando analizamos las formas de vinculación con el Centro CAIF, con el Pan CAIF, entre las OSC y con el Estado:

- La forma de relacionamiento entre la OSC y el Centro CAIF, parece responder a las diferentes fortalezas de los actores y a las posibilidades de independencia financiera para buscar alternativas más allá del traspaso de dinero realizado desde el INAU. En este sentido, aparece claramente la forma de relación que establecen las organizaciones pequeñas de base territorial y de base temática, donde los directivos se relacionan con el Centro. Esta es su fortaleza, pero también puede ser su debilidad, ya que la actividad voluntaria y la dimensión que tiene la gestión de un servicio, lleva a un debilitamiento de la participación en este tipo de organizaciones, las cuales no cuentan con posibilidades financieras para traspasar responsabilidades a un coordinador o director rentado. Esta posibilidad se ve claramente en las organizaciones de base religiosa y de base técnica, donde la relación se establece a través de un rol específico en la estructura. En estos dos tipos de agrupamiento (aunque en mayor medida en las de base religioso) es donde se observa la existencia de equipos o coordinadores centrales que gerencian varios Centros y o proyectos de la organización.
- En cuanto a la relación con el Plan CAIF, en general, las OSC tienden a percibir una buena relación pero con poca discusión y poca ingerencia en las propuestas realizadas por el Plan. Este supuesto se ve reforzado si consideramos las otras dos alternativas posibles, las cuales fueron elegidas en un porcentaje significativo (más del 40%), en ambas respuestas se muestra una situación de dependencia, una con énfasis en la dependencia técnica y la otra en la financiera. Casi la mitad de las OSC consultadas opina que el objetivo de la relación con el Plan es mantener el convenio, por lo tanto se

intenta llegar a acuerdos donde, seguramente, este tenga mayor fuerza en la negociación ya que maneja el tema financiero, ya que si no se cumple con las pautas establecidas puede correr riesgo el propio convenio. Cuando nos detenemos por tipo de agrupamiento vemos que los de base territorial perciben la relación con el Plan como buena, con diálogo y cooperación, a la vez que entiende que el Plan define el trabajo y ellos implementan. Los agrupamientos de base temática presentan también dos grandes líneas de percepción aunque, a diferencia del agrupamiento anterior, estas no son complementarias sino que muestran posiciones distintas en cuanto al relacionamiento con el Plan. Por un lado, algunas se colocan en un plano de mayor igualdad y con posibilidad de incidir en las decisiones, otras se ubican en un plano de dependencia y subordinación para poder mantener el convenio. Los agrupamientos de base religiosa muestran un comportamiento más disperso, aunque se percibe una tendencia a percibir una buena relación con el Plan. Los agrupamientos de base técnica, se ubican en un plano de igualdad donde perciben que pueden trabajar en una buena relación y tienen posibilidad de incidir en las decisiones.

- En general, las OSC se perciben como un colectivo con buena colaboración y apoyo, entendiendo que solo juntas pueden tener algún tipo de ingerencia en las decisiones. Es muy probable que esta percepción sea generada por la propia organización que se ha dado el Plan. La modalidad de funcionamiento en Comités departamentales y el requisito de nombrar delegados departamentales y nacionales hacen que sea necesario un relacionamiento entre las organizaciones que les permita llegar a acuerdos para generar candidatos, por lo tanto es importante generar mecanismos de negociación entre ellas. Esta situación posibilita un terreno fértil de interacción donde las organizaciones pueden construirse como colectivo y debatir acerca de los temas que le son propios en cuanto integrante de este Plan. Según la información relevada, existe gran diversidad de situaciones, donde la capacidad de negociación e ingerencia de las OSC varía enormemente. Se explicita claramente la existencia de OSC creadas para gestionar el Centro CAIF, es decir se construye el actor social exclusivamente para conveniar con el Estado y llevar adelante esta Política, incluso uno de los entrevistado plantea “cualquiera arma una empresita, una asociación civil” (E: 4), asimilando los dos conceptos. Si observamos el comportamiento según el tipo de agrupamiento, surge claramente que los agrupamientos de base religiosa son los que tienen una mayor percepción acerca de la importancia de funcionar en forma conjunta y la fortaleza que podrían tener como colectivo. En el otro extremo, quizás,

podamos ubicar a los agrupamientos de base técnica quienes presentan un índice de respuesta muy bajo a esta pregunta, es decir que es posible que no tengan posición al respecto. Los agrupamientos de base territorial se ubican en una lógica de tipo competitivo, es decir, ven a las otras como posibles competidoras a la hora de buscar recursos. Finalmente, los agrupamientos de base temática presentan claramente dos opciones: por un lado, una lógica de funcionamiento en base a intereses individuales, pero también la posibilidad de colaborar y apoyarse. No surge claramente, en este actor, una lógica de funcionamiento colectivo.

- En cuanto al vínculo con el Estado, en su mayoría, las OSC consideran que esta basado en la dependencia financiera por una parte y que, además, son socios en la implementación de políticas sociales. Con menor frecuencia de respuesta, pero con un porcentaje significativo, aparece también la opción de percibirse en el medio, entre la gente y el propio Estado.

## Bibliografía

Camou, Antonio (2004). "Estado, mercado y sociedad civil en la Argentina actual. Una mirada desde la Universidad y algunas tesis para su discusión" en Inés González Bombay (compiladora) Fortalecimiento de la relación Estado – Sociedad Civil para el Desarrollo Local. CENOC, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación, Argentina.

Cazzaniga, Susana y equipo (2005) Cátedra: histografía de la intervención.- UNER FTS - fichas docentes.

Morales, Carlos A.- *Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales*, en **Lo público no estatal en la reforma del Estado**. Bresser y Cunill (editores). CLAD PAIDOS, Buenos Aires, 1998.

Rivero, Silvia (2008). Políticas sociales neoliberales desde la Sociedad Civil organizada. *Sociedade em debate*, vol. 13. Brasil. ISSN/ ISBN: 1444 - 9869

Rivero, Silvia (2013). Organizaciones de la Sociedad Civil en gestión de Políticas Sociales, en *Realidades*, año 3 Num. 1 ISSN 2007-3100. Revista de la Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano. Universidad Autónoma de Nuevo León. México

Sorj, Bernardo, comp ( 2010) Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina. S.XXI, Argentina

Sorj, Bernardo. (2005) "Sociedad Civil y Relaciones Norte – Sur: ONGs y Dependencia". Centro Edelstein de Investigaciones Sociales. Rio de Janeiro [www.centroedelstein.org.br/espanol](http://www.centroedelstein.org.br/espanol)

Villar, Rodrigo. (2003) Introducción. De la participación a la incidencia de la OSC en políticas públicas, en González Bombay, Inés y Villar, Rodrigo (compiladores) "Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas". Libros el Zorzal, Argentina.