

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

**¿Hacia donde van las ONG's en Uruguay?:  
un análisis de la relación que establecen las ONG's con el  
Estado en las coyunturas actuales del país (ilustrando con  
algunos ejemplos del departamento de Durazno)**

**Norma Giselle Miguez Michelena**

**Tutor: Gerardo Sarachu**

## SUMARIO

|                                                                                                     |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>SUMARIO</b>                                                                                      | <b>1</b>  |
| DEDICATORIA:                                                                                        | 2         |
| <b>AGRADECIMIENTOS.</b>                                                                             | <b>3</b>  |
| <b>RESUMEN.</b>                                                                                     | <b>4</b>  |
| <b>INTRODUCCION</b>                                                                                 | <b>6</b>  |
| <b>CAPITULO 1: EL ESPACIO DE LAS ONG'S EN URUGUAY.</b>                                              | <b>10</b> |
| 1.1)ONG's DE INVESTIGACIÓN.                                                                         | 12        |
| 1.2) ONG'S DE PROMOCION.                                                                            | 13        |
| 1.3) UBICACIÓN GEOGRAFICA DE LAS ONG'S.                                                             | 14        |
| 1.4) COYUNTURAS IMPORTANTES DEL PAIS Y EL ROL DE LAS ONG's.                                         | 15        |
| 1.5) PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS ONG's                                             | 18        |
| <b>CAPÍTULO 2: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS ONG'S Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO.</b>                    | <b>23</b> |
| 2.1) A MODO DE SÍNTESIS.                                                                            | 29        |
| <b>CAPÍTULO 3: BREVE DESCRIPCIÓN SOBRE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DEL DEPARTAMENTO DE DURAZNO.</b> | <b>31</b> |
| <b>CAPÍTULO 4: LAS ONG'S EN DURAZNO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO.</b>                                | <b>40</b> |
| <b>CONSIDERACIONES FINALES</b>                                                                      | <b>44</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.</b>                                                                                | <b>49</b> |

### ***Dedicatoria:***

Al hijo que esperamos para fines de mayo quien me dio las últimas fuerzas para finalizar este trabajo y la posibilidad de transitar juntos un nuevo ciclo en nuestras vidas y a mis padres quienes me han acompañado en los momentos más importantes de mi vida.

## **AGRADECIMIENTOS.**

Este espacio tiene como finalidad agradecer a todos aquellos que de alguna manera u otra me apoyaron y ayudaron en la elaboración y finalización de la tesina.

En primer lugar a Gerardo, quien con su aporte en la búsqueda de materiales, en la supervisión de la tesina y por su calidez como persona ha sido de un invaluable apoyo para mí, en el desarrollo de este trabajo.

A mi familia por su apoyo y cariño, a Diego por ayudarme con la computadora, a mis compañeros de trabajo por la paciencia que me han tenido en esta etapa, a mis amigas y amigos en general por el empuje que me han brindado en la concreción de este trabajo y a Cacho un gran amigo, por su tenacidad.

Al personal administrativo de la Escuela de Trabajo Social por preocuparse en brindarme la información necesaria, al personal de biblioteca por su apoyo en la búsqueda de material bibliográfico.

A todos aquellos a quienes quiero y aprecio como personas.



## **RESUMEN.**

Al introducirnos en el tema de las ONG's nos hemos encontrado que estas organizaciones operan en diferentes áreas temáticas, infancia, juventud, medio ambiente, cooperativismo, educación, empleo, investigaciones sociales y otros. Estas áreas de intervención de las ONG's se van incluyendo en una agenda básica de desarrollo en diferentes coyunturas y escenarios políticos del País.

En los últimos años organizaciones no gubernamentales ha incrementado la búsqueda de establecer convenios con organismos del Estado, Intendencia Municipal de Montevideo, Intendencias del interior como ser Durazno, Salto, Tacuarembó, Rivera, Río Negro, Flores y Rocha, con INAME, Instituto Nacional de la Juventud, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, Ministerio de Salud Pública, Cooperación para el Desarrollo, Instituto de la Mujer, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Administración Nacional de Educación Pública, Universidad del Trabajo, INDA, Dirección de Pequeñas y Medianas Empresas, Banco Hipotecario del Uruguay y MEVIR. ( Guía Organizaciones no Gubernamentales Orientadas al Desarrollo del Uruguay. ANONG – PNUD, 1997, Montevideo).

De acuerdo al escenario político - social del País la modalidad de relación de las ONG's con el Estado ha sido diferente, las ONG's en este proceso de relacionamiento intentan no perder su autonomía y metodología de trabajo, en algunas coyunturas (militarismo) han

actuado como contestatarias al régimen de Gobierno establecido, en otras circunstancias de la realidad del País han sido mediadoras entre el Estado y la sociedad civil con la finalidad de resolver alguna problemática social.

Actualmente se comienza a hablar de una relación ONG's – Estado más horizontal y complementaria, como se desarrolla en el trabajo monográfico en este proceso también se incluyen las políticas de los organismos internacionales como ser el BID (Banco Interamericano para el Desarrollo).

En el interior del País podríamos decir que se encuentran ONG's conocedoras y divulgadoras de la realidad local, apoyando, incentivando y aportando al fortalecimiento de la sociedad civil, creando un ámbito real de intercambio entre el Estado o Municipio y las Organizaciones no Gubernamentales.

## **INTRODUCCION**

El presente trabajo es la Monografía final de la Licenciatura de Trabajo Social, el tema seleccionado es la relación que establecen las ONG's y el estado en las coyunturas actuales en Uruguay.

Los objetivos de las misma, señalados en el anteproyecto son los siguientes:

### **OBJETIVO GENERAL.**

- Contribuir a la problematización de unos de los espacios de actuación profesional del Trabajo Social como es el ámbito de las ONG's y su relación con el ámbito Estatal en la coyuntura actual del país.

### **OBJETIVOS ESPECIFICOS.**

- Realizar una breve aproximación histórica sobre el surgimiento de las ONG's en Uruguay, señalando la relación que han mantenido con el Estado.
- Elaborar una síntesis de cuales han sido las principales fuentes de financiamiento de las ONG's en Uruguay.
- Comprender la relación ONG's – Estado ejemplificando con la ilustración de algunos convenios realizados entre ONG's y organismos estatales en el Departamento de Durazno.

Estamos en conocimiento de la existencia de un gran número de ONG's que realizan actividades en distintas áreas temáticas de la realidad social como ser infancia, juventud, mujer, vivienda, empleo y otras.

Estas organizaciones están distribuidas geográficamente en todo el país, el mayor porcentaje se concentra en la ciudad de Montevideo, algunas ONG's actualmente están nucleadas en ANONG ( Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo.)

Consideramos importantes analizar el tema de la relación que establecen las ONG's con el Estado, en primer lugar por el aporte que estas organizaciones no gubernamentales realizan en el tratamiento de la realidad social, en segundo lugar porque las ONG's en los últimos años han comenzado a establecer convenios con organismos estatales nacionales y locales, ya sea para programar y/o ejecutar proyectos o para conseguir financiamiento del sector público, la firma de algunos de los convenios forma parte de la iniciativa Estatal, mientras que otros se firman sobre la base de las propuestas que las ONG's realizan y negocian con el Estado.

Nos proponemos estudiar las diferentes formas de relacionamiento que actualmente establecen las ONG's y el Estado prestando especial atención a los convenios de gestión conjunta y a los procesos de transferencia de recursos públicos mediante la modalidad de convenios Estado – Sociedad Civil para la gestión de programas sociales, ejemplarizando el análisis con algunas experiencias de la realidad del Departamento de Durazno.



Para comenzar a trabajar sobre la relación que se establece entre las ONG's y los organismos que pertenecen a la esfera estatal nos ubicamos en tres coyunturas que a nuestro entender han marcado momentos trascendentales en el relacionamiento de la sociedad civil con el Estado, década del 70 instauración de regímenes militares, década del 80 advenimiento de la democracia y década de los 90 nuevos escenarios políticos, sociales e institucionales en el País.

El origen de varias ONG's en Uruguay se registra en la década del 50, en esta época el Estado aparecía como la máxima expresión de políticas sociales de corte universalista (leyes laborales, seguridad social, protección a la niñez, derechos dela mujer y otros), el Estado se hacia cargo de las necesidades humanas, convirtiéndose en un “Estado Paternalista”.

Tras la crisis del Estado de Bienestar y con el surgimiento de algunos movimientos sociales en la década de los 60, se vivenció un proceso de cuestionamiento de la legitimidad del Estado, produciéndose una serie de cambios a nivel Estatal que culminan en la década del 70 con la instauración en Uruguay del militarismo; A raíz de esta situación se prohibieron las expresiones de participación popular como ser el movimiento de los partidos políticos y de algunas organizaciones sociales que trabajaban en post de los intereses de la sociedad, en este contexto las ONG's fueron algunas de las organizaciones que opusieron cierta resistencia contra el régimen de gobierno imperante en esta década. Partidos políticos y sindicatos trasladaron a algunas ONG's el ámbito de participación y de relacionamiento con la sociedad civil.

En la década del 80 comienza el proceso de recuperación democrática en Uruguay, los nuevos temas en discusión entre el Estado y la sociedad civil se basan en la intervención de las organizaciones de base, de instituciones de segundo grado en la solución de los problemas sociales, ya no se habla de políticas universales sino que la tendencia apunta a un estilo de políticas sociales focalizadas, selectivas y tercerizadas, intentando reducir la esfera Estatal y traspasar al sector privado algunas de las funciones que se centralizaban en el Estado, en este ámbito de participación de la sociedad civil en la solución de los problemas sociales, se produce un crecimiento de las ONG's.

En la década de los 90 y fines de siglo se presentan nuevos escenarios en el ámbito político de la región, la mayoría de los países Latinoamericanos comenzaron un proceso de reforma en tres niveles, estabilización, ajuste estructural y privatización, presentándose de esta manera nuevos desafíos para las organizaciones no gubernamentales, comienzan a negociar con el Estado para el desarrollo de actividades tendientes a aliviar diferentes problemas sociales.

La discusión de la monografía se va a centrar en conocer la relación que establecen las ONG's con el Estado, ya sea si actúan como mediadoras entre la sociedad civil y el Estado, muchas de ellas participan en la ejecución de las políticas sociales como ser las dirigidas a la infancia, pero sin llegar a ser un elemento funcional a las reformas que implementa el Estado, sino que apostando a un ámbito de negociación por ser las ONG's las que trabajan directamente con la comunidad, elaborando diagnósticos acertados sobre su realidad, así como también ideando estrategias para superar la situación de exclusión de algunos grupos de la sociedad civil.

## **Capítulo 1: EL ESPACIO DE LAS ONG'S EN URUGUAY.**

Cuando comenzamos a estudiar el tema de las ONG's nos hemos encontrado con una serie de ambigüedades, la denominación como organismo no gubernamental fue una designación que data desde la década del 40 por intermedio de un documento que redactaron las Naciones Unidas.

Se hace difícil extraer generalidades de un universo tan amplio como es el de las ONG's, si bien no es posible presentar un concepto que pueda englobar a este tipo de organizaciones, si se pueden considerar algunas características generales; Son entidades sin fines de lucro, su finalidad no es la de obtener ganancias sino la de promover el desarrollo de los sectores populares.

Los destinatarios de sus acciones son generalmente aquellos grupos excluidos y los que sufren las consecuencias de las crisis, el objetivo de estas organizaciones es el de resolver de manera parcial las necesidades básicas de los sectores mencionados y la metodología de trabajo se basa fundamentalmente en criterios de organización, participación, auto – ayuda y auto – gestión.

A modo de presentar una clasificación de ONG's distinguimos aquellas de carácter asistencial o de beneficencia, de aquellas ONG's de promoción y desarrollo social; estas



últimas utilizan la participación comunitaria como instrumento para influir en las variables que determinan las condiciones de vida de los sectores populares. En esta segunda categoría encontramos ONG's que fueron creadas para mantener las estructuras sociales vigentes y aquellas que nacen como respuesta contestaría a la realidad social dominante, ofreciendo alternativas metodológicas, pedagógicas, institucionales, investigativos y sociales para superar la crisis.

Otra clasificación posible de las ONG's se relaciona con la trayectoria institucional de las mismas denominándose "tradicionales" a aquellas que hace varias décadas que trabajan a nivel Nacional o Local, y han vivido el proceso de cambios en la estructura social del País, y "nuevas ONG's" ha aquellas que han surgido en la década de los 90, iniciando muchas de ellas su trabajo a través de convenios con el Estado.

Otra clasificación es la utilizada por Midaglia (1993) en la que se distingue: ONG's de investigación por un lado y de promoción por otro, teniendo en cuenta las transformaciones del sector público en los que se refiere a procesos de diagnóstico y definición de políticas sociales, en los que se insertan un número importante de estas organizaciones.



### **1.1) ONG's DE INVESTIGACIÓN.**

La participación de las ONG's de investigación en el proceso de cambio del Estado respecto al tema de las políticas sociales se presenta a través de proyectos de corto plazo ya sea Municipales y/o Nacionales, donde se intentan detectar las necesidades de poblaciones objetivos claramente definidas, para luego desarrollar líneas de intervención tendientes a revertir esas situaciones.

Las contrataciones de estas organizaciones se realiza para la realización de proyectos concretos ya que son estas las que a través de la especialización de su personal técnico y no técnico trabajan sobre metodologías que implica el diagnóstico de la situación y sus consecuentes evaluaciones de acuerdo a la etapa en la que se encuentre el proyecto.

A decir de Midaglia (1993) las actividades más concretas de estas ONG's de investigación tienen relación con:

- Formulación y evaluación de proyectos sociales.
- Asesoramiento para reconversión de ONG's.
- Asesoramiento en gestión e imagen de ONG's.
- Asesoramiento para la gestión.

## **1.2) ONG'S DE PROMOCION.**

Las acciones de las ONG's de promoción están básicamente orientadas a sectores poblacionales, mujer, niñez, vivienda, empleo, o de carácter comunitario, con comisiones vecinales, policlínicas, comedores, etc.

Una de sus finalidades es la de autopromoción y autogestión de los sectores con los que trabajan, por lo que es su discurso mencionan la participación activa de la población objetivo en la identificación de sus problemas y en la búsqueda de sus soluciones.

En el Departamento de Durazno una de las ONG's que trabajan en el medio ( NUEVO SIGLO) se caracteriza por ser pequeña y su objetivo se sustenta en la autogestión de la comunidad, en el trabajo directo con Complejos Habitacionales en convenio con el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Actualmente estas organizaciones no gubernamentales de promoción se encuentran en una etapa de cambio en sus formas de trabajo, intentando participar en la formulación de políticas sociales, aportando el insumo que les genera la experiencia directa con la comunidad.

Los proyectos de estas ONG's son financiados en su mayoría por organismos internacionales, implementándose convenios con organismos públicos, como ser Instituto Nacional del Menor ( INAME), Instituto de la Juventud ( INJU), Ministerios y otros.

A lo que Midaglia denomina ONG's de promoción, otros autores (Guarino, 1995, Bombarolo & Stein, 1993) las llaman de Desarrollo, el objetivo de estas es el de organizar a la gente con el propósito de que alcancen sus propias metas, utilizando los recursos de la comunidad, creando nuevos servicios y de esta forma promover la equidad y aliviarla pobreza. El hombre dentro de estos nuevos marcos institucionales es el actor social fundamental del desarrollo.

### **1.3) UBICACIÓN GEOGRAFICA DE LAS ONG'S.**

De acuerdo a la ubicación geográfica las ONG's se pueden clasificar en Internacionales, Nacionales y Locales.

Las internacionales son aquellas que conforman una federación de organizaciones nacionales o es una organización de base Nacional que definen su área de trabajo incluyendo otros países.

Las Nacionales se las puede definir como organizaciones que ejecutan sus programas en gran parte del territorio Nacional, por ejemplo Foro Juvenil desarrolla programas en áreas rurales del País como ser Villa Carmen del Departamento de Durazno, instalación de un

espacio para los jóvenes en Durazno y en Cerro Largo y diversos cursos orientados a la capacitación laboral de jóvenes en Maldonado.

Las Locales son organizaciones de base que surgen de las comunidades locales y están dedicadas a lograr un impacto positivo en el desarrollo de la temática que tratan.

#### **1.4) COYUNTURAS IMPORTANTES DEL PAIS Y EL ROL DE LAS ONG's.**

Dentro de las coyunturas que marcaron puntos de inflexión importantes en el rol de las ONG's, se encuentra el régimen militar, este período implicó el cierre de algunos espacios públicos y privados (sindicatos, gremios, asociaciones tradicionales), las demandas sociales las canalizaban instituciones privadas, bajo el principio de mantener un gesto defensivo de los intereses de la sociedad civil, dentro de estas asociaciones podríamos ubicar a las ONG's que fueron incrementándose y se constituyeron en un ámbito fundamental de participación de los grupos sociales con el objetivo de mantener el diálogo con la sociedad.

Con la reinstalación de la democracia formal en el País se registró un nuevo incremento de las ONG's y diversificaron su acción realizando una reformulación de sus estrategias y de su relación con el entorno social, político e institucional.



Los nuevos escenarios en la década de los 90 se fueron definiendo en el proceso de Integración Regional y acuerdos comerciales de Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay; Se conjugan dos conceptos que expresan los desafíos de la sociedad civil, Integración y Concertación.

En este contexto las ONG's sufren una crisis de identidad, que se venía dando desde la década de los 80 debido los cambios estructurales del País, de esta forma comenzaron a generar espacios de intercambio y/o coordinación entre organismos no gubernamentales, donde intentaban socializar los aspectos más importante de cada una de las partes (ONG's – Estado), este proceso tiene su punto de llegada en la conformación de una Asociación de ONG's con el objetivo prever la retirada de los fondos internacionales de cooperación y crear mecanismos de negociación que permitan establecer convenios con el Estado y otros organismos internacionales que comienzan a colaborar a través con el Gobierno.

Para citar un ejemplo de la cooperación internacional utilizando como intermediario al Estado, podríamos mencionar las Políticas que implementa el Banco Mundial para el 2000 y 2001 que plantean como finalidad promover un diálogo más amplio entre el Gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado a nivel Nacional y Local con la fundamentación de que los proyectos más eficaces son aquellos que se elaboran en los ámbitos locales, con aquellas organizaciones que están en contacto con la realidad social.

Una de las acciones que se han procesado en Uruguay es por ejemplo, la transferencia de seguimiento de las Políticas Sociales, que permiten una solución habitacional a personas o



grupos familiares de bajos ingresos que realiza el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a ONG's, mediante el acuerdo de un convenio por cinco años para que estas administren los Complejos Habitacionales con tareas que incluyen el cobro de la cuota de la vivienda, el asesoramiento en el área arquitectónica y la elaboración de proyectos en forma conjunta para elevar la calidad de vida de la población beneficiaria.

Otro ejemplo es la transferencia de una partida en UR ( Unidad Reajutable) que INAME (Instituto Nacional del Menor) realiza a organizaciones de la sociedad civil ( Asociaciones Civiles sin fines de lucro) para administrar los Centros CAIF ( Centro de Atención a la Infancia.

A nivel del Departamento de Durazno (nivel local) el Estado interviene aportando a los Centros Caif una partida en dinero para la compra de víveres frescos, también realiza convenios con ONG's como ser Foro Juvenil aportando la infraestructura para el funcionamiento del centro juvenil.

Los cambios se producen a nivel Estatal como una necesidad de reproducir y renovar sus mecanismos de control y legitimación social frente a la agudización de las manifestaciones de la crisis de la cuestión social

### **1.5) PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS ONG's**

Una de las principales fuentes de financiamiento de las Organizaciones no Gubernamentales ha sido desde su comienzo la Cooperación Internacional, en los años 60 cuando comienza a tratarse el tema de los países subdesarrollados los actores de la cooperación internacional y los organismos multilaterales realizan donaciones con el objetivo de “erradicar la pobreza”.

Estos recursos aumentaron en la década de los 80 pero más adelante comenzaron a restringir los aportes y no todos los países subdesarrollados recibían donaciones para llevar adelante proyectos de desarrollo a cargo de las ONG's.

Esta situación marca un punto de inflexión en la relación Estado – ONG's estas últimas para poder sobrevivir a la crisis tiene que iniciar nuevos mecanismos de financiamiento de sus proyectos, para ello comienzan a implementar mecanismos para establecer convenios con el Estado con la finalidad de superar los problemas sociales o realizar el tratamiento de aquellas temáticas que el Estado no incluía en las agendas de políticas sociales.

Se presenta un contexto en que “ las ONG's han comenzado a desarrollar estrategias diferentes sin prescindir totalmente de los aportes de la Cooperación Internacional,... se inicia así la venta de servicios, la recuperación de costos, el

intento de recaudar algunos recursos en el sector privado y en la relación con el Estado” ( Murias, 1996)

Específicamente en Uruguay existe una trama de organizaciones sociales, cooperativas, ONG's de promoción, investigación, ambientalistas, de gran trayectoria que han sido objeto de la canalización de los recursos de la Cooperación Internacional, algunas de ellas han obtenido actualmente financiamiento a través de convenios con el Estado.

A modo de describir la situación podríamos decir que durante 1973 a 1988 un 6% de los proyectos financiados por el Banco Mundial involucraban a las ONG's de los países Latinoamericanos, en 1996 el 48% de estos proyectos estaban destinados a ONG's de la región y en 1997 las estimaciones eran que un 73% de los fondos, los obtenían las ONG's Nacionales de base comunitaria y un 15% las ONG's Internacionales. Lema & Espasandín (2000)

El Banco Interamericano de Desarrollo y Estados Unidos a través del fondo para las América en un supuesto canje por el pago de la deuda externa, tiende a promover el fortalecimiento de la sociedad civil mediante la financiación de Programas de corte Público Estatal, que deben incluir para su desarrollo la intervención de ONG's ya sea en su implementación o ejecución.

Actualmente en Uruguay existen aproximadamente unas 1000 ONG's, la mayoría de ellas poseen un estatuto formal denominado “Personería Jurídica”, otorgada por el Ministerio de Educación y Cultura del País, se definen así mismas como organizaciones sin fines de lucro

rentando a más de 3000 personas, contando con un número de voluntarios que realizan las tareas de dirección y gerenciamiento, (por ejemplo las Comisiones Directivas de los Centro de Atención a la Infancia, CAIF).

El presupuesto anual de financiamiento de las ONG's varía entre U\$S 1.500.000 y U\$S 1.500 por año. (Guía de Organizaciones no Gubernamentales Orientadas al Desarrollo del Uruguay – ANONG – PNUD, 1997)

A partir de los años 90 la financiación proviene en un mayor porcentaje de fondos Internacionales que utilizan al Estado como intermediario.

Por otra parte algunas ONG's se asociaron en una asociación de segundo grado ANONG, agrupando en 1997 un total de 52 organizaciones con un presupuesto entre todas que oscilaba sobre los U\$S 11.000.000, trabajando un total de 1106 personas rentadas permanentes, 506 en proyectos puntuales y a término y 1100 personas en forma voluntaria. (Casas, Alejandro 1999)

El 57,5% de los fondos de las organizaciones asociadas a ANONG provienen de la cooperación internacional, un 17,4% son fondos destinados por el Estado y un 25,1% son fondos propios de las ONG's. (Casas, Alejandro 1999)

De los fondos que provienen del Estado un 50% es brindado por INAME, siguiéndole las Intendencias Municipales, Instituto de la Juventud, Universidad de la República, Ministerio



de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (Casas, Alejandro 1999)

De acuerdo a Pablo Guarino (1995), las ONG's en los últimos años han comenzado a plantear alternativas de financiamiento dada la situación interna de los países Latinoamericano y el retiro de las agencias de la cooperación internacional, las mismas constaban de las siguientes opciones:

- a) recuperación de costos, a cobrar a los grupos atendidos
- b) financiamiento por parte del Estado, en la medida que las ONGD (ong's de desarrollo) son operadoras de servicios sociales o dan asesoramiento a gobiernos locales
- c) competir en el medio como consultoras
- d) lograr un nuevo tipo de relación con la cooperación internacional, con proyectos más simples y realistas
- e) lograr el financiamiento de la empresa privada a programas específicos
- f) lograr alguna reforma fiscal que permita la exoneración de impuestos a aquellas empresas o particulares que apoyen a programas de desarrollo con sectores de bajos ingresos
- g) efectuar ahorro de costos a través de programas comunes entre ONG o de compartir costos centrales. ( Guarino, Pablo 1995)

Con esta propuesta dos temas centrales preocupan a las ONG's, la pérdida de la autonomía con respecto a los convenios con el Estado, y la de no generar mecanismos de trabajo similares a los de las consultorías que pueda distorsionar el objetivo central de estas organizaciones, el trabajo con grupos carenciados.

“ Cualquiera sea la solución al problema de financiamiento será necesario guardar celosamente la autonomía, la capacidad crítica y de innovación de las ONG's”  
( Guarino, Pablo 1995)

## **Capítulo 2: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS ONG'S Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO.**

El surgimiento de las ONG's data desde la década del 50 como iniciativas de grupos que venían realizando actividades de filantropía como es el caso de la Iglesia o grupos de profesionales que tenían marcada militancia en al ámbito político – social.

El trabajo de estos grupos estaba dirigido a poblaciones marginadas, contando como ya se mencionó anteriormente con el apoyo financiero de la cooperación internacional.

En la década de los 70 con la instauración del Militarismo dentro de las medidas tomadas, se procedió a la ilegalización de los partidos políticos y de algunos movimientos sociales, en este contexto algunas ONG's juegan un rol importante en la resistencia contra ese régimen de Gobierno; es así como Partidos y Sindicatos trasladaron al ámbito de las ONG's las instancias de participación y de relacionamiento con la sociedad civil.

Un ejemplo claro de esta situación la vivió FUCVAM en la década de los 70, “ debiendo soportar una importante represión y persecución, se convierte en un actor relevante en la lucha contra la política habitacional de la dictadura con relación al movimiento cooperativo y en la lucha contra la recuperación democrática” (Casas, Alejandro, 1999, Pág.-240)

En el transcurso del régimen Militar, las ONG's tradicionales fueron creando espacios de consolidación y su relación con el Estado era prácticamente inexistente, la ausencia de los partidos políticos en su función de mediadores entre la sociedad civil y el Estado favorece el surgimiento y fortalecimiento de estas organizaciones, pero no logran establecer una relación de intercambio con el Estado, sino que las ONG's mantenían una relación contestataria a las medidas tomadas por el Gobierno autoritario.

En la década de los 80 en un País que se encuentra en la etapa de recuperación de la democracia, con una deuda externa en aumento y bajo la consolidación del modelo neoliberal para superar la crisis, se produce un crecimiento importante de ONG's.

En este contexto comenzaron a diversificar sus roles, teniendo un mayor impacto en la sociedad, a consecuencia de la reducción del gasto público en Políticas Sociales, que dejaba a varios sectores de la sociedad sin atención adecuada de sus necesidades básicas, es así como las ONG's perfilan sus proyectos y programas sociales a estos grupos carenciados.

Los roles fundamentales que han ejercido las ONG's en los diferentes contextos han sido los siguientes:

- a) apoyo en el proceso de democratización
- b) apoyo en la reinserción laboral y social de los exiliados
- c) elaboración de programas y proyectos dirigidos a los sectores más carenciados
- d) se han ubicado como una de las principales mediadoras entre la sociedad civil y el Estado.



Con el retorno de la democracia los partidos y los sindicatos retomaron su lugar de origen y las ONG's comenzaron a perfilar un nuevo rol y relacionamiento con el Estado, a través de acuerdos con instituciones gubernamentales para lograr el financiamiento de sus proyectos.

En la década del 90 la mayoría de los países Latinoamericanos comenzaron a llevar un proceso de reforma en tres niveles fundamentales, estabilización, ajuste estructural y privatización.

La estabilización es el proceso por el cual el estado intenta bajar la inflación, reducir el déficit de la balanza de pagos y equilibrar el presupuesto público, con el ajuste estructural apuntan a crear una economía más competitiva, la privatización implica el traspaso de algunas empresas públicas al sector privado.

En esta lógica del traspaso de algunas funciones desde el Estado a instituciones del ámbito privado en Uruguay se crea el PRIS (Programa de Inversión Social) con el objetivo de impulsar la reforma del sector público social, constituyéndose el mismo como un organismo que asesora al Gobierno en la realización una serie de programas sociales a cargo del Estado.

La asesoría de este organismo se basó en cuatro objetivos fundamentales:

- 1) Favorecer la coordinación del área social, entre los sectores públicos y las organizaciones de la sociedad civil.
- 2) Desarrollar procesos de focalización de las Políticas Sociales.

- 3) Reorientar el gasto social del Estado a los grupos más carenciados de la sociedad.
- 4) Diseñar programas sociales de rápida ejecución y susceptibles de ser evaluados en sus resultados.

La financiación de este organismo provenía de los fondos del BID ( Banco Interamericano para el Desarrollo)

El PRIS en base a un estudio sobre la realidad del país focalizó sus líneas de acción en las áreas de salud, educación y alimentación (Por Ej. En el Departamento de Durazno se realizó la construcción del centro Barrial COBUSU).

Paralelamente a los movimientos que realiza el Estado, en la sociedad civil se visualizan algunos cambios relacionados con el crecimiento de las iniciativas del sector privado, como ser surgimientos de ONG's de Asistencia y de Promoción, nuevos movimientos sociales, creación de comisiones vecinales y otros.

Los cambios en el ámbito ideológico, económico y social a nivel nacional y la pérdida de gran parte del financiamiento proveniente del exterior, las ONG's comienzan un proceso de reformulación de sus objetivos y roles.

Unos de los desafíos de las ONG's es la adecuación de sus estructuras a las oportunidades que el Estado demanda, el nuevo cliente de estas organizaciones tiene características diferentes a las organizaciones de la cooperación internacional que va desde la elaboración de los proyectos, hasta los sistemas de control y evaluaciones.

Dentro de las propuestas que realizan las ONG's al Estado se destaca, la participación de las mismas en la implementación de políticas sociales, considerándose un actor fundamental en la sociedad civil, con la justificación de que son las que tienen mayor contacto con la realidad social.

Otro cambio importante en el rol de las ONG's en relación con los convenios que se establecen con el Estado es la forma de contratación, los llamados son generalmente para brindar un servicio en forma puntual y por un tiempo determinado, una de las consecuencias claras de esta modalidad es la transformación del sistema financiero y la incertidumbre en cuanto a los ingresos futuros de la organización no gubernamental.

En el proceso de negociación entre las ONG's y el Estado, las primeras intentan institucionalizar el rol de las mismas, así como también evitar la pérdida de sus objetivos y autonomía que han sido unas de las características generales que representan al conjunto de ONG's.

Entre las ONG's y el Estado se comienza a perfilar un relacionamiento de coordinación y complementación, una de las representantes en esta etapa ha sido la ANONG (Asociación Nacional de ONG), sensibilizando a autoridades nacionales y departamentales sobre las formas de contratación y el reconocimiento de la trayectoria de las ONG's en Uruguay.

La ANONG a través de un memorandun que envió a las autoridades públicas solicita a los efectos de mejorar el relacionamiento con el nivel estatal, la formación de una comisión de

Enlace que regule todos los procedimientos de la relación de las ONG's y el Estado, desde el llamado a presentación de proyectos, hasta los criterios de adjudicación de los mismos, otras de las coordinaciones que ha realizado ANONG es en el “ Programa de seguridad ciudadana” con INAME, integra el concejo del “Fondo de las Américas”, participa de seminario y eventos en representación de las ONG's.

Así como se avanza en las negociaciones, actualmente se esta en conocimiento de la resistencia a “ considerar a las ONG's como organizaciones de la sociedad civil capaces de aportar en el diseño y la ejecución de Políticas de Estado” (Murias, Luis – 1996, Pág. 6.

Unas de las razones por las cuales se produce dicha resistencia es la vinculación que algunos agentes políticos e integrantes del Gobierno que pueda llegar ha establecerse con los partidos de izquierda.

Una de las estrategias para superar esta situación es la implementación de mecanismos de información que permita conocer al estado la trayectoria de las ONG's y su experiencia de trabajo a nivel de base con integrantes de la sociedad civil, lo que les permite sistematizar realidades puntuales y elaborar programas adecuados a esa situación, sin perder la autonomía y los objetivos que las caracterizan, el trabajo con sectores carenciados y excluidos de la sociedad Uruguaya.



## **2.1) A MODO DE SÍNTESIS.**

Algunas de las reflexiones que surgen de esta parte del trabajo se basan en el relacionamiento que las ONG's establecen con el Estado en nuestro País.

Las ONG's de acuerdo a lo analizado podríamos decir que se ubican en un rol de mediadoras entre la sociedad civil y el Estado, por un lado intentan mantener el objetivo o la finalidad para las cuales fueron creadas “ la atención a aquellos grupos en desventaja social” y por otra parte la autonomía en su metodología de trabajo.

A pesar de algunas resistencias que parten del ámbito público algunas de las ONG's han tenido incidencia en la ejecución de Políticas Sociales sin llegar a ser un elemento funcional de las reformas que el Estado implementa, sino que apostando a un ámbito de negociación bajo a premisa de las ONG's son las que trabajan directamente con la comunidad, elaborando diagnósticos acertados sobre su realidad, así como también las estrategias para superar la situación de exclusión en la que se encuentran.

Unos de los elementos fundamentales a tener en cuenta es la trayectoria que muchas ONG's de desarrollo tienen en nuestro País, trabajando en temas como el cooperativismo, ayuda mutua en la construcción de la vivienda, en el área de la mujer y desarrollo local.

No nos podemos olvidar de la incidencia que las ONG's han tenido en el proceso de transición democrática en Uruguay, en la instauración de nuevos escenarios políticos y sociales.

Otro tema en el que se ha mantenido una gran trayectoria es en el tratamiento de los Derechos Humanos, ya sea individuales, sociales, culturales y económicos.

En el contexto señalado las ONG's, el Estado y el mercado se encuentran en una etapa de negociación para el desarrollo de actividades tendientes al alivio de los problemas sociales como la pobreza, la marginación, infancia, educación, medio ambiente, sin dejar de lado los intereses de cada uno.

### **Capítulo 3: BREVE DESCRIPCIÓN SOBRE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DEL DEPARTAMENTO DE DURAZNO.**

Uno de los objetivos de la monografía se refiere a la relación que se establece entre las ONG's del Departamento de Durazno y el Estado, para ello consideramos importantes situarnos en la realidad del Departamento.

Durazno de acuerdo al censo realizado en 1996 cuenta con un total de 55.715 habitantes, siendo su desarrollo básicamente agropecuario.

A nivel de desarrollo de políticas sociales, el municipio ha comenzado a desarrollar el rol de "Municipio promotor del Desarrollo", en una lógica de articular las acciones del gobierno Departamental con las necesidades de la sociedad a través de las organizaciones ya sean vecinales, productores, empresas privadas, comerciantes y otros.

Referente a las políticas de desarrollo de base local con la intervención de organizaciones de la sociedad civil, se obtuvieron datos de un censo realizado por técnicos del Departamento de Bienestar Social de la Intendencia Municipal de Durazno en diciembre de

1998, de esta manera podremos realizar una aproximación analítica sobre el tema de las ONG's y su relación con el Estado en el medio local.

En el trabajo mencionado se considera una organización social a “ la unión de varias personas para llevar a cabo una actividad de interés común, la que podría ser transitoria o permanente...” ( Relevamiento de organizaciones sociales del Departamento de Durazno, IMD, 1998)

Se distinguen dos grandes grupos de organizaciones sociales formales e informales, las segundas tienen intereses comunes, el agrupamiento no es permanente, los líderes son aceptados por consenso, no existe una reglamentación interna, se rigen por la costumbre, a la interna exciten vínculos de parentesco y de territorialidad, no se rigen por una reglamentación estatal, no poseen personería jurídica, “ la organización informal es una energía social discontinúa pero potencialmente presente, alimentada por la sociedad y muy poco por el Estado” ( Relevamiento de organizaciones sociales del Departamento de Durazno, IMD, 1998)

Las organizaciones formales tienden a realizar actividades permanentes, se rigen por una reglamentación interna, con una clara distribución y especialización de tareas, existe en las mismas una reglamentación estatal o Personería Jurídica a partir de la cual la organización actúa con el amparo de la ley y por lo general se agrupan territorialmente.

La información que a continuación presentaremos nos permite visualizar la realidad del Departamento de Durazno con respecto a las organizaciones sociales y ONG's.



**CUADRO N° 1. Organizaciones sociales del Departamento de Durazno según**

**Respaldo legal.**

|          | Nº | %   |
|----------|----|-----|
| INFORMAL | 14 | 18  |
| FORMAL   | 64 | 82  |
| TOTAL    | 77 | 100 |

Fuente: Relevamiento de Organizaciones Sociales del Departamento de Durazno – IMD (1998)

De acuerdo al cuadro presentado sobre la realidad del Departamento de Durazno, nos encontramos que la sociedad civil se organiza de manera informal e informal.

Predomina la organización formal, o sea la que tiene reglamentación a través de lo que se denomina “ Personería Jurídica” que esta compuesta por un conjunto de artículos y estatutos creados por el Estado para que estas organizaciones puedan acceder a algún convenio por ejemplo con INAME.

**CUADRO N° 2. Organizaciones sociales del Departamento de Durazno según**

**Actividad.**

|               | Nº |
|---------------|----|
| Empresarial   | 1  |
| Profesional.  | 2  |
| Gremial.      | 7  |
| Cooperativas. | 11 |
| Religiosa.    | 14 |
| Deportiva.    | 27 |
| Ayuda Social. | 33 |
| Cultural.     | 45 |
| Social.       | 48 |

Fuente. Relevamiento de organizaciones sociales del Departamento de Durazno – IMD (1998)

Las actividades que desarrollan estas organizaciones son heterogéneas, básicamente predominan las orientadas a un desarrollo socio – cultural y de ayuda social (merenderos, comisiones barriales, comedores.

**CUADRO N° 3. Organizaciones sociales del Departamento de Durazno según**

**Fecha de constitución por años.**

| AÑOS. | Cantidad de Organizaciones. | %    |
|-------|-----------------------------|------|
| 1820  | 1                           | 1,3  |
| 1879  | 1                           | 1,3  |
| 1910  | 3                           | 3,9  |
| 1920  | 2                           | 2,6  |
| 1930  | 6                           | 7,8  |
| 1940  | 10                          | 12,9 |
| 1950  | 3                           | 13,9 |
| 1960  | 9                           | 12,2 |
| 1970  | 5                           | 6,5  |
| 1980  | 16                          | 20,8 |
| 1990  | 21                          | 27,3 |
| Total | 77                          | 100  |

Fuente: Relevamiento de organizaciones sociales del Departamento de Durazno – IMD (1998)

Como puede observarse en el cuadro N° 3 referente a la constitución de la organización, es en la década de los 80 y 90 donde surge una proliferación notoria de las organizaciones de la sociedad civil, esta realidad puede corresponderse a las nuevas coyunturas del País en estos años, recuperación de la democracia, surgimiento de ONG's y organizaciones de la

sociedad civil, en esta época los partidos políticos y los sindicatos retomaron sus actividades.

**CUADRO N° 4. Organizaciones sociales del Departamento de Durazno por área de influencia.**

| Área de influencia. | Cantidad de organizaciones | %    |
|---------------------|----------------------------|------|
| Nacional.           | 1                          | 1,3  |
| Región centro País. | 3                          | 4    |
| Zonal.              | 8                          | 10,4 |
| Ciudad Capital.     | 20                         | 25,9 |
| Barrial.            | 20                         | 25,9 |
| Departamental.      | 25                         | 32,5 |
| TOTAL               | 77                         | 100  |

Fuente: Relevamiento de organizaciones sociales del Departamento de Durazno – IMD (1998)

Con respecto al área de influencia un 32,5% de las organizaciones relevadas tienen un alcance a nivel departamental, un 25% a nivel barrial, dando cuenta que sus actividades se desarrollan principalmente en el barrio o son sectorializadas.

El porcentaje de organizaciones barriales es interesante resaltarlo ya que permite visualizar el crecimiento en el medio local de las organizaciones de base, que tienen de alguna manera correlación con el modelo de desarrollo que viene implementando en el último año el Municipio, establecer redes de acción según las necesidades de la población en general.



### **CUADRO Nº 5. Organizaciones sociales del Departamento de Durazno según**

#### **Población destinataria.**

| Población destinataria.                      | Cantidad de org. | %    |
|----------------------------------------------|------------------|------|
| Niños y adolescentes.                        | 2                | 2,5  |
| Adulto Mayor.                                | 3                | 3,9  |
| Socios.                                      | 11               | 14,3 |
| Población en general.                        | 18               | 23,4 |
| Población comprendida en zona de influencia. | 24               | 31,2 |
| Persona > de 18 años.                        | 1                | 1,3  |
| Otra clasificación.                          | 18               | 23,4 |
| TOTAL.                                       | 77               | 100  |

Fuente: Relevamiento de organizaciones sociales del Departamento de Durazno – IMD  
(1998)

En otra clasificación se encuentran:

- Descendientes inmigrantes Italianos.
- Libaneses, Sirios y descendientes, Uruguay.
- Pensionistas y retirados policiales.
- Personas impedidas del Departamento.
- Ex. Alumnos del Colegio Maristas.
- Jugadores de fútbol a partir de los 15 años de edad.
- Jugadores de fútbol entre 5 y 14 años de edad.
- Personal general de la Policía Caminera.
- Gremios: Trabajadores de AFE.

Trabajadores de OSE.

Trabajadores de AEBU.

El cuadro N° 5 nos muestra los grupos objetivos que tienen las organizaciones sociales de Durazno, el mayor porcentaje se centra en la población comprendida en la zona de influencia de la institución, a lo que podríamos agregar que se trata entonces de organizaciones de base como por ejemplo una policlínica barrial o comisión vecinal.

**CUADRO N° 6.** Organizaciones sociales del Departamento de Durazno según Niveles de relacionamiento con el sector público.

| Niveles              | Cant. De org | %    |
|----------------------|--------------|------|
| Nacional.            | 3            | 4    |
| Local. Nac. Interior | 10           | 12,9 |
| Local.               | 20           | 26   |
| Local – Nac.         | 44           | 57,1 |
| TOTAL.               | 77           | 100  |

Fuente: Relevamiento de organizaciones sociales del Departamento de Durazno – IMD (1998)

Con respecto al nivel de relacionamiento con el sector público ( entendiéndose el mismo como aquellas organizaciones que pertenecen al Estado), más de la mitad de las organizaciones relevadas se relacionan en el ámbito local y nacional, por ejemplo los Centros de Atención a la Infancia y a la Familia ( CAIF) administrados por Asociaciones Civiles sin fines de lucro realizan convenios con la Municipalidad para la obtención en primer lugar del local donde funcionaria el centro y luego convenios por víveres frescos

para la alimentación de los niños, otras organizaciones realizan coordinaciones con Jefatura de Policía, con Instituto de Enseñanza, con medios de prensa, con la Junta Departamental, con oficinas delegadas de los Ministerios. A nivel Internacional, Local y Nacional las organizaciones se relacionan con la UNESCO, UNICEF, APYMED ( Brasil, Argentina, Paraguay y Chile), Gobierno VASCO, Integración Iberoamericana de adulto mayor, Asociación Española de Cooperación Internacional, Embajada de Líbano, National Co – of State Garden club, el apoyo de las organizaciones internacionales se logra a través de presentación de proyectos vinculados a la temática correspondiente.

## **Capítulo 4: LAS ONG'S EN DURAZNO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO.**

Como se mencionó anteriormente en el Departamento de Durazno existen una serie de organizaciones sociales que tienen su origen en la sociedad civil con diferentes orientaciones, áreas temáticas y grupos objetivos.

En el transcurso del trabajo caracterizamos a las ONG's como organismos no gubernamentales sin fines de lucro, su finalidad es la de promover el desarrollo de los sectores más carenciados y la metodología de trabajo se basa en criterios de organización, participación, autoayuda y autogestión.

A modo de analizar la relación que establecen las ONG's con el Estado realizaremos la ilustración de dos casos, NUEVO SIGLO ONG Departamental y FORO JUVENIL ONG Nacional.

Las dos ONG's realizan tareas de promoción, capacitación y asesoramiento a la población objetivo, FORO JUVENIL trabaja con grupos entre 12 y 24 años de edad con alguna desventaja social, funciona en Durazno desde 1999 y NUEVO SIGLO con el programa de Post Obra de Núcleos Básicos Evolutivos del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y en el proyecto de Asesoramiento y Capacitación a las Asociaciones Civiles del Plan Caif, fue creada en 1995.



La fundación de estas dos organizaciones se presenta en coyunturas diferentes FORO JUVENIL fue creada en 1985 en Montevideo en la etapa de recuperación democrática del País y NUEVO SIGLO en 1995 en el proceso de consolidación de la democracia, momento en el cual comienzan a surgir “las nuevas ONG’s”.

La diferencia entre estas dos organizaciones no gubernamentales es la trayectoria que ha tenido FORO JUVENIL, prácticamente ha recorrido el proceso señalado anteriormente con relación al financiamiento de proyectos dirigidos a la juventud, en primera instancia los fondos se obtenían del exterior, por dar un ejemplo Junta de Extremadura de España, actualmente los convenios vigentes son en su mayoría con el Estado a través de INAME por centros juveniles y por el centro el Faro, que atiende a jóvenes en situación de violencia, con el INJU para la realización de cursos de capacitación laboral para jóvenes.

NUEVO SIGLO se inserta en el medio local a partir de convenios con el Estado, específicamente con el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y con el Plan Caif de INAME.

La primera podría clasificarse también como una ONG tradicional debido a su trayectoria en la temática juvenil y a la segunda como “las nuevas ONG’s” que se crean y comienzan su accionar estableciendo convenios con el Estado.

Si pensamos en la relación que se establece entre esta ONG y los organismos Estatales, podríamos decir que lo que el Estado realiza es una tercerización de servicios a través de la transferencia de fondos a la sociedad civil, marcándole pautas para que esta logre

administrar esos recursos con eficiencia y eficacia, para ello se contrata a la ONG, la cual interviene por un lado realizando el trabajo de post obra de los Núcleos Básicos Evolutivos, y en el asesoramiento y capacitación en gerenciamiento social a las asociaciones civiles del Plan Caif.

La tendencia actual de las ONG's al ir desapareciendo la cooperación del exterior es la de involucrar a las empresas en las obras sociales que se realizan, con el objetivo de eliminar las situaciones de discriminación en la población joven o en la niñez, se asocian a grandes cadenas de supermercados para realizar campañas de recolección de fondos, por ejemplo UNICEF, Aldeas Infantiles, EL Plan Caif, otra experiencia es la utilización de la línea telefónica 0900 como lo está implementando en los últimos tiempos FORO JUVENIL en el proyecto la hora de los jóvenes.

Por otra parte nos encontramos con la realidad de que las ONG's no cuentan con todas las exigencias que se le solicitan, o les falta trayectoria para poder acceder a estos fondos nacionales e internacionales y poder financiar programas sociales.

En las experiencias señaladas a través de convenios con organismos gubernamentales, el Estado asume un rol de regulador y modelador de los convenios establecidos. Controla, supervisa y evalúa el cumplimiento de los objetivos de los programas implementados por el Estado y ejecutados por organizaciones de la sociedad civil.

En caso del no cumplimiento de los objetivos por ejemplo INAME queda facultado por convenio a suspender la transferencia de recursos en forma transitoria o dar por rescindido el contrato.

El Ministerio de Vivienda Ordenamiento territorial y Medio Ambiente en la firma de convenio con las ONG's queda facultado a realizar las evaluaciones correspondientes y proceder a dar por finalizado el contrato o continuar trabajando en forma conjunta con la ONG.

## CONSIDERACIONES FINALES

Las ONG's en Uruguay han tenido una importante trayectoria como se ha señalado en los puntos anteriores han intervenido en temas de interés social fuertes como el cooperativismo, construcción de vivienda por ayuda mutua, en el área de la mujer, desarrollo local y en el período de recuperación democrática en el País.

Las ONG's en las últimas décadas han firmado y ejecutado convenios con diferentes organismos estatales por ejemplo con INAME, con el objetivo de brindar atención a la infancia con subsidios del Estado y otros convenios con el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con el INJU en programas de capacitación empresarial para jóvenes, implicando una transferencia de recursos públicos al sector privado.

Cuando nos referimos al término privado consideramos que este se relaciona con las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones barriales, pequeñas empresas, cooperativas, ONG's, movimientos sociales, sindicatos y otros.

A partir de las últimas décadas con el nuevo tratamiento de la cuestión social y por ende de la transformación de las políticas sociales se comienza a realizar una revisión de lo público y privado, lo público ya no responde a una lógica meramente Estatal, sino que responde a una lógica de interés público con la intervención de organizaciones del sector privado, se crean nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil, en esta línea



podríamos ubicar a las ONG's que actualmente se encuentran en una etapa de negociación e intercambio con el Estado a través de la instauración de convenios por diferentes proyectos de acción social.

Si se habla de una relación ONG's - Estado más horizontal y complementaria, entendemos que actualmente tienden a desaparecer las dicotomías entre lo público y lo privado, la discusión plantea que lo público no es aquello que pertenece específicamente a la esfera estatal porque existen organizaciones que se las ubica en el sector privado pero que tratan temas de interés público, como por ejemplo las políticas dirigidas a la infancia en Uruguay en las que el Estado transfiere determinada partida en dinero a Asociaciones Civiles para la administración de centros de atención a la infancia o para la instalación de centros juveniles.

En este contexto de discusión sobre los límites entre lo público y privado, la situación de las ONG's hoy en día es dificultosa, la continuidad de los programas que llevan adelante depende del financiamiento del Estado, y en algunos casos de poder mantener los financiamientos provenientes del exterior.

Para lograr sobrevivir a los planteamientos mencionados anteriormente y no insertarse en un ámbito funcional a los cambios implementados por el Estado, la finalidad que algunas ONG's se plantean es no perder su autonomía, ni los objetivos para las que fueron creadas, para ello como línea de acción alternativa, intentan involucrar al sector comercial para la recaudación de fondos a través de campañas de sensibilización a la población en general, de

esta manera inician un nuevo proceso espiralado entre el Estado, las ONG's y sociedad civil, tratando de buscar un relacionamiento de coordinación, intercambio y reflexión contemplando los intereses de todas las partes, favoreciendo la representatividad de las ONG's como interlocutoras frente al Estado y en su participación en la elaboración de políticas públicas.

Existen varias diferencias entre las ONG's de la capital del País (Montevideo) y las ONG's de las ciudades del interior, una de ellas es que las de Montevideo muchas de ellas están nucleadas en la asociación de ONG's (ANONG), lo que le permite acceder con otras herramientas y posibilidades a fondos Estatales o del exterior.

Otra de las diferencias es el crecimiento institucional de las ONG's de Montevideo con relación al ejemplo que manejamos de la ONG de Durazno, podríamos caracterizarla a esta como de promoción y de la generación de “las nuevas ONG's”, por las actividades que desarrolla de asesoramiento y capacitación a integrantes de la sociedad civil organizados. No realiza actividades de investigación, y los recursos que maneja no le permite acceder a una equipo técnico más amplio. Por otra parte inicia sus actividades estableciendo convenios con el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en un relacionamiento “funcional” a las nuevas tendencias de políticas que implementa el Estado.

Lo mismo sucede con los convenios que se establecen con INAME ya sea Centro Caif, club de Niños, Centro Juvenil, es una política social “innovadora” en la que se presenta una articulación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, la ONG realiza las

actividades de campo, administrando recursos financieros, materiales y humanos, bajo la supervisión, control y evaluación del Estado.

De las características comunes podríamos señalar que son organizaciones sin fines de lucro, conformadas por una asociación civil con reglamentación vigente ( personería jurídica), que es uno de los requisitos fundamentales que solicita el Estado para la firma de convenios, funcionan con una comisión directiva integrada por Presidente, Secretario y Tesorero, que pasan a ser las personas con representación legal para establecer los convenios.

Otro de los planteamientos que surge de esta síntesis sobre la relación de las ONG's con el Estado, es la diferencia entre las primeras y las denominadas organizaciones de base ya sea una comisión directiva de una policlínica o una comisión barrial de un Complejo habitacional o de un barrio del interior del País, todas cumplen con uno de los requisitos que el Estado solicita a la hora de firmar un convenio ( personería jurídica), pero las ONG's son grupos organizados que no necesariamente representan un grupo específico, sino que se autopromocionan para capacitar, investigar o desarrollar actividades de promoción y desarrollo con grupos vulnerables y con la comunidad, según sea su área de intervención.

Por otra parte las ONG's constituyen un espacio de inserción laboral para el Trabajo Social presentando nuevos desafíos para la profesión desde el punto de vista académico e investigativo. Este ámbito laboral tiene características particulares para el Trabajo Social pues padece de las mismas incertidumbres que las ONG's tiene en los convenios y contratos que establece con el Estado y con Organismos Internacionales.



Las formas de contratación asume diferentes modalidades que podrían ser becas de trabajo, contratos por proyectos, contratos a término, se contrata al profesional como empresa unipersonal, de esta manera la organización no asume las cargas sociales; la interrogante que se nos plantea como un posible tema de análisis, es si esta relación laboral no estaría implicando una precarización laboral para los Trabajadores Sociales y para aquellos profesionales y no profesionales vinculados a las organizaciones no gubernamentales.

¿Hacia donde van las ONG's en Uruguay?, con la trayectoria que han tenido en nuestro País y los roles que han asumido en los diferentes contextos políticos– sociales, actualmente uno de sus objetivos es lograr el reconocimiento como organizaciones capaces de elaborar propuestas sobre las áreas temática de su competencia, convirtiéndose en posibles gerentes y operadores de programas a gran escala, en el ámbito Nacional y/o Local, generando espacios de investigación, promoción, capacitación y desarrollo social.



## BIBLIOGRAFÍA.

- Bobbio Norberto, (1989) “Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política”, 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bombarolo Félix, Stein Alfredo, (1993) “ Las ONG’s su rol en la política Habitacional y en el desarrollo social de América Latina”. En: Material para las mesas redondas, curso Internacional de Administración Municipal y Regional, Universidad de Haifa.
- Casas Alejandro, (1999), Una mirada crítica sobre el “Tercer Sector”. En: Revista de Trabajo Social N° 15.
- Casas Alejandro, (1999), Tesis de Maestría “ Sociedad Civil, Movimientos Sociales y Redes de ONGs: Estudios en el Uruguay Contemporáneo, Montevideo.
- Cernea Michael, (1993),” Organizaciones no gubernamentales y desarrollo local” En: Material de estudio para las mesas redondas, Curso Internacional de Administración Municipal y Regional, Universidad de Haifa.
- Cruz Anabel, Barreiro Fernando, (1997),” Sociedad Civil en el Cono Sur de América Latina”. En: Análisis y Debates, N° 3, México.
- Guarino Pablo, (1995) “ Los dilemas de las ONG’s en América Latina”. En: Costruindo la nossa agenda común, 1er Encontro Latino – Americano de Associacoes Nacionais de ONG’s, Sao Paulo.
- Hegstenberg Peter, (1999) Sociedad Civil en América Latina, representación de intereses y gobernalidad, Art. Actores de la sociedad civil en el proceso de transición, las organizaciones no gubernamentales en Uruguay, Editorial NUEVA SOCIEDAD, 1º edición.
- Kirchner Alicia, (1997) “La gestión de los saberes sociales. Algo más que gerencia social”. Editorial ESPACIO, 1º edición, Argentina.
- Lema Silvia, Espasandín Nancy (2000), “ Las Políticas de Empleo: Rol y funciones de las ONGs en la última década, Apotes para el debate”, Simposio Nacional de Trabajo Social, Montevideo.
- Marsiglia Javier, (1995) “Sociedad civil y Estado, relaciones en tránsito. (Un aporte para el análisis de la intervención social. En: cuadernos del CLAEH, N° 71, mayo, Montevideo.
- Midaglia Carmen, (1997), “ Reforma del Estado en el campo social: elementos para una discusión. En: Fronteras N° 2, FCU.
- Midaglia Carmen, (1993) Políticas Sociales en el Uruguay, Recursos Institucionales y Propuestas para la Orientación de Políticas, CIESU, Montevideo.
- Montaña, Carlos, (1999) “Das Lógicas do Estado as lógicas da sociedade civil. Estado e Tercer sector en questao”. En: Revista de Servicio Social e Sociedade N° 59. Editorial CORTEG, Sao Paulo.

- Murias, Luis (1996) Seminario “ Niños y adolescentes es situación de calle. Aporte para la reflexión en el marco de las actuales reformas”. Avances y desafíos del relacionamiento Estado – ONG’s.
- Oszlak Oscar, O’donell Guillermo. (1976) “Estado y Políticas Estatales en América Latina – Hacia una estrategia de investigación”, Bs. As.
- Pastorini Alejandra, (1999), La Articulación entre Público y Privado. En: Revista de Trabajo Social N° 15.
- Relevamiento de Organizaciones Sociales del Departamento de Durazno, (1998), IMD, Durazno.
- Rodríguez Cristina, (1992), “Participación Social y las Políticas Sociales”. En: Cuaderno del CLAEH N° 62.