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

Las ONGs en la coyuntura actual

Flavia Doti Tori

Tutor: Gerardo Sarachu

Lo que si puede ser una "seudo certeza" es que, en la medida en que no se altere el rumbo de las políticas económicas actuales, generadoras de situaciones de pobreza y desigualdad, en la medida en que los Estados sigan a pie juntillas los mandatos de los organismos multilaterales y de los países del norte sin tener en cuenta las penurias de las poblaciones, ahí, en esos escenarios seguirán surgiendo ONGs, Iglesias, Fundaciones, que a modo de goteo distribuyan unos pocos recursos que alcanzarán a cubrir unas pocas necesidades de la población

Maria Isabel Bertolotto/ "Escenario de principio de siglo. Tercer Sector y ONGs"

ÍNDICE

Introducción	1
Capitulo 1 - Sociedad civil y sus transformaciones	5
Capitulo 2 - Orígenes, surgimiento y desarrollo del fenómeno ONGs	. 18
2.1 ¿Qué son las ONGs?	. 18
2.2 Haciendo un poco de historia	. 23
2.2.1-Surgimiento	. 23
2.2.2- Las ONGs en los 60	
2.2.3- Los convulsionados años 70.	. 26
2.2.4- Los 80: años de expansión	. 29
2.2.5- Las transformaciones de los 90 hacia la actualidad	. 31
Capítulo 3 – Formas de relacionamiento de las ONGs con el Estado	. 37
Consideraciones finales	. 46
Bibliografía	. 49
Anexos	

INTRODUCCIÓN

Este trabajo es la Monografía Final para obtener el grado de licenciada en Trabajo Social de la Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.

Se tratará de problematizar sobre el denominado "Tercer Sector" y la ubicación de las ONGs en el marco de las transformaciones del Estado y la sociedad civil, para posteriormente visualizar los distintos enfoques que ante un mismo fenómeno pueden dar lugar a posiciones diversas.

El interés por la temática surge de las distintas opciones realizadas a lo largo de la carrera:

En primer lugar, la práctica preprofesional desarrollada en una escuela, donde la situación familiar con la que se trabajó fue derivada por una ONG. Allí se comenzó a estudiar sobre el tema.

Posteriormente, el seminario "El Trabajo Social frente a la Cuestión Social" donde el documento final se denominó "Problematizando entorno al concepto de "Tercer Sector".

A partir de estas elecciones, se inició un proceso de estudio y reflexión sobre el tema y particularmente sobre una de las expresiones organizacionales de la sociedad civil, la forma ONG en la actualidad, que se pretende plasmar en este documento.

Desde el punto de vista académico se considera que el tema elegido es relevante ya que el llamado "Tercer Sector" es visto como un instrumento de política social intentando atender y colaborar en el tratamiento de la cuestión social. Apareciendo por lo tanto, como fuente alternativa de ocupación profesional.

Se tratará de abordar el debate actual acerca del denominado "Tercer Sector", expresión que pretende agrupar el conjunto de actividades y organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro. El interés no es discutir el nombre que se le da a un conjunto de fenómenos de la realidad, sino aproximarnos (sin intenciones de agotar estas cuestiones) a lo que sucede intentando trascender el nominalismo.

Mencionar la existencia de un "Tercer Sector", que se ubicaría entre las fronteras del Estado y del mercado, significa entrar en un terreno de debates y de incertidumbres. Por un lado porque se trata de una temática relativamente reciente, y por el otro, porque se parte generalmente en los análisis del tema de una visión idealizada de dicho sector, que dificulta la posibilidad de trascender el fenómeno en sí, y llegar a niveles más profundos de crítica y de comprensión entorno al tema.

Este documento aspira a aportar a la reflexión sobre el llamado "Tercer Sector", impulsando un mayor análisis de nuestras prácticas profesionales y un repensar de nuestra forma de interpretar la realidad.

En este sentido se problematizará entorno a las contradicciones y complejidades que existen en el marco del denominado "Tercer Sector". Y particularmente se reflexionará sobre una de las expresiones organizacionales de la sociedad civil, la forma ONG, analizando a su vez la significación social de las mismas en la actualidad.

Se analizará, mediante entrevistas realizadas a ONGs, la funcionalidad de éstas al sistema y su condición de no gubernamental y de no lucrativas.

Para esto, se propone una periodización histórica de las ONGs, para de esa forma poder pensar su significación y ubicación social en la coyuntura actual.

De esta manera, el abordaje de esta temática pretende constituir un insumo para la reflexión de los Trabajadores Sociales y de todos los profesionales de las Ciencias Sociales en general, todos aquellos que trabajamos con las Políticas Sociales.

Las grandes interrogantes que guiarán el análisis son: ¿En qué contexto emerge el llamado "Tercer Sector"?, ¿las organizaciones que lo componen, son realmente autónomas y sin fines de lucro?, ¿cuál es el papel y significación social de las ONGs en la actualidad?, ¿por qué se extiende el fenómeno de las ONGs y su participación en las políticas sociales?, ¿cuál es el rol que el Estado juega en estas transformaciones?

El desafío es incorporar la reflexión obtenida a partir de estas interrogantes a nuestras prácticas en los diferentes espacios de la sociedad civil y motivar las reflexiones colectivas.

Con relación a la manera en que se desarrollará el trabajo y la perspectiva desde la cual se abordarán los temas, cabe destacar que permanentemente se intentará identificar las contradicciones y las interconexiones entre los distintos enfoques que existen ante un mismo fenómeno, tratando de comprender siempre los hechos particulares en el marco de la sociedad, del momento histórico. Esto, en forma similar al proceder propio de la Razón Dialéctica (Hegel, 1968), aquella capaz de captar el movimiento, de encontrar las interconexiones entre las diferentes determinaciones de las cosas, aquella capaz de crear lo universal y en él comprender lo particular.

Se seleccionarán fundamentalmente autores que proceden de esta manera en su análisis, por ejemplo autores que intentan comprender las transformaciones ocurridas en el Estado y la sociedad civil, en el marco de transformaciones globales. Creemos que sólo de esta manera podemos captar las múltiples determinaciones que intervienen en el tema a estudiar, apostando a una comprensión global y no fragmentada de la temática.

En lo que se refiere a la estructura del documento, se expondrán tres grandes capítulos:

El primero apuntará a problematizar sobre la sociedad civil y sus transformaciones, donde el llamado "Tercer Sector" aparece como una expresión reducida de la complejidad existente entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. Allí se expondrán algunos ensayos de distintos autores que intentan explicar la emergencia del sector.

Se intentará presentar el contexto histórico y social en el que se producen estas transformaciones, teniendo como resultado la emergencia de una expresión ideológica y poco cuestionada como la de "Tercer Sector".

También se introducirán algunas apreciaciones que serán imprescindibles para el desarrollo de la tesis. Se problematizará sobre dicho fenómeno y se plantearán algunas de las interrogantes que guiarán la reflexión.

En el segundo se analizará sobre una de las expresiones organizacionales de la sociedad civil, la forma ONG en la actualidad. Se intentarán visualizar las transformaciones ocurridas en la identidad originaria de las mismas. Para ello se realizará un breve recorrido en la historia en lo que tiene que ver con su surgimiento, desarrollo y transformación, y se irá articulando con la información recogida en las entrevistas. Cabe destacar que para el desarrollo de este capítulo serán fundamentales las apreciaciones realizadas en el capítulo anterior.

Por último, en el tercero principalmente se problematizará sobre las formas de relacionamiento de las ONGs con el Estado. Para ello se plantearon las siguientes interrogantes: ¿cómo se auto perciben las ONGs?, ¿cómo las percibe el Estado?, ¿cuál es el sentido de la acción de cada uno?, ¿cuál es el rol que juegan?

Finalmente las consideraciones finales se presentarán con el interés de sintetizar lo estudiado y retomar las principales interrogantes. Es importante tener presente que en ningún momento se pretenderá cerrar un diálogo que permanece abierto. Por el contrario, este trabajo pretende ser simplemente un primer paso en el camino de la reflexión en torno a nuestras prácticas en los diferentes espacios de la sociedad civil.

CAPITULO 1 - SOCIEDAD CIVIL Y SUS TRANSFORMACIONES

En palabras de Juan José Sarachu y Gerardo Sarachu (2004), es real que vivimos un proceso de profundas transformaciones del Estado y la Sociedad Civil, así como las múltiples formas y contenidos que adoptan sus relacionamientos.

De acuerdo con Gerardo Sarachu (2004), consideramos que "...avanzar en una problematización sobre las complejas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, exige estar atento a las transformaciones ocurridas en ambas esferas sin perder de vista al mismo tiempo, las transformaciones ocurridas en las formas que han adoptado en la actualidad sus relacionamientos" (2004:69)

Muchas veces se le adjudica al término "sociedad civil" un carácter intrínsicamente progresivo, tolerante, homogéneo y orientado al bien común; caracterizado por ser alternativo al Estado, cuando en realidad, desde la perspectiva adoptada en este trabajo, ambas esferas Estado-sociedad civil están profundamente vinculadas.

Las manifestaciones de la sociedad civil son múltiples y heterogéneas, logrando identificar ONGs, organizaciones sociales, clubes deportivos, comisiones vecinales, organizaciones religiosas. Es decir que poseen diferentes intereses, diferentes grados de organización y de compromiso con la población.

Klauss Meschkat (1999) manifiesta que hoy en día la palabra "sociedad civil" aparece en todos los discursos ya sea en los políticos, en los medios de comunicación, en la presentación poco elaborada de cualquier ONG.

Cabe preguntarse: ¿qué se entiende por "sociedad civil" y a qué nos referimos cuando hablamos de este término?

El mismo autor, realiza una crítica a lo que llama "la ideología de la sociedad civil", manifestando que la categoría se ha emancipado de sus orígenes, de las luchas sociales, de la existencia de clases sociales. Apareciendo otros actores que parecen tener igualdad de derechos y oportunidades para participar en el juego político,

teniendo este concepto su personificación privilegiada en las ONGs, obviando las diferencias entre ellas, las que están más comprometidas con las organizaciones populares de las que responden a los interesas del capital. En definitiva en palabras de Meschkat, en la actualidad el empleo común y corriente del término "sociedad civil" tiene una fuerte tendencia a fortalecer la ideología dominante. De esta forma, la relación establecida entre sociedad civil y Estado que valora todo lo que no sea estatal, responde a los intereses del proyecto neoliberal que busca la transferencia de las responsabilidades públicas al ámbito privado.

No obstante, para poder referirnos a las transformaciones ocurridas en la sociedad civil, es preciso hablar de los cambios acontecidos en el modelo de acumulación, el mundo del trabajo y la reforma del Estado; ya que desde una perspectiva gramsciana consideramos a la sociedad civil como integrante del Estado, en sentido ampliado, ejerciendo funciones de hegemonía y consenso junto a la sociedad política que desarrolla funciones de dominación y coerción.

En el marco de un nuevo modelo de acumulación capitalista, de una reestructuración productiva que ya no exige un "Estado fuerte", interventor y proveedor de bienes y servicios, las políticas sociales redefinen sus funciones.

Para David Harvey (1994), asistimos al pasaje de un régimen de acumulación y regulación fordista-keynesiano a un régimen de acumulación flexible. Dicho pasaje ha traído consigo un desarrollo de tecnologías economizadoras de mano de obra que tiene múltiples efectos sobre el mundo del trabajo. Como el toyotismo se basa en tecnologías intensivas y economizadoras de mano de obra, los efectos sobre la fuerza de trabajo han sido desbaratadores, caracterizando un proceso de heterogeneización, fragmentación y complejización de la clase trabajadora (Antunes, 2000). Tomando a Behring (2000), podemos decir que se observan fenómenos como el aumento del desempleo estructural, la rápida destrucción de habilidades, la pérdida salarial y el retroceso del poder sindical.

En palabras de David Harvey (1994) existe una radical reestructuración del mercado laboral, en el sentido del régimen y contrato de trabajo más flexibles y de la reducción del empleo regular, dando lugar al trabajo de tiempo parcial, temporario o subcontratado.

El exponencial crecimiento de la tasa del lucro sin necesidad de socializar los costos de la reproducción de la fuerza de trabajo, permite al capital invadir más terrenos y aumentar sus ganancias, con un Estado interviniendo a su favor.

Tomando a Alejandra Pastorini (1995), cabe destacar que el capitalismo atraviesa en el presente por visibles modificaciones; desde una óptica neoliberal y monetarista el Estado de Bienestar, modelo que se extendió con éxito hasta inicios de la década del 70, comienza a ser cuestionado y responsabilizado por la creciente inflación, por el aumento del gasto público y por la ineficacia de las acciones estatales. Nuevos cambios se evidencia por ejemplo, al interior de la dimensión económico-productiva, en procesos de privatización de empresas públicas, reducción del sector público, fuerte regulación físcal y, a nivel más general, en procesos de globalízación económica y financiera. De esta forma los diferentes Estados sufren importantes transformaciones al intentar reacomodarse a las exigencias de este nuevo padrón de organización y crecimiento. En la legitimación del orden la democracia da lugar al mercado; y los estados-nación son invadidos por los organismos internacionales, quienes marcan las directrices de muchas de las políticas internas.

Por otro lado es importante considerar que en el ámbito de las políticas sociales también se observan modificaciones, sobre todo si éstas son comparadas con las de períodos precedentes. Como expresa Elaine Behring, "en este escenario, la política social entra como patemalismo, como generadora de desequilibrio, como algo a lo que se debe acceder por la vía del mercado y no como derecho social. De ahí derivan las tendencias de desresponsabilización y desfinanciamiento de la protección social

por el Estado, que poco a poco va configurando un Estado mínimo para los trabajadores y un Estado máximo para el capital" (Behring, E.R, 2000: 198).

Desde otras concepciones, tomando a Carlos Filgueira y a Fernando Filgueira (1994), podemos decir que específicamente en el caso de nuestro país, Uruguay contó con una temprana implementación de políticas sociales dado que el Estado Batllista (durante las presidencias de José Batlle y Ordóñez: 1903 - 1907 y 1911-1915) asumió desde temprano, en parte también por las conquistas realizadas por el movimiento trabajador, las problemáticas sociales y laborales de la época; para darles respuesta a través de la formulación de políticas sociales relacionadas a la educación, la salud, la alimentación, la asistencia pública, de sus ciudadanos. Estas políticas sociales, que tuvieron su auge en el Estado de Bienestar, comienzan a ser criticadas desde la postura neoliberal que plantea la necesidad de redefinir la intervención estatal, y consecuentemente sus políticas sociales. Esto implica, entre otras cosas, que los recursos destinados para solucionar "problemas sociales" sean también transformados; lo que a su vez es acompañado por criterios de selectividad y focalización de los destinatarios de las políticas sociales.

En la misma línea de pensamiento, Carmen Midaglia (1997) señala que, bajo esta lógica se promocionaron un conjunto de políticas sociales focalizadas dirigidas a la población de menores recursos. Estas políticas, tienen como característica básica la búsqueda de soluciones a problemas sociales concretos. En muchos casos operan como una "entidad semi-publica" bajo el supuesto de que esta modalidad "flexible" de funcionamiento permite una mayor eficacia de acciones al incorporar principios de acción tales como focalización y descentralización. Pero el resultado de este tipo de estrategias sociales es controvertido desde el punto de vista social y político en casi todos los países de latinoamérica donde fueron aplicadas.

Aún con resultados cuestionables, la política social en el modelo neo-liberal es encarada como una serie de medidas que apuntan a compensar los efectos negativos de los ajustes macroeconómicos realizados. En este contexto las funciones

de las políticas sociales encuentran severas limitaciones, y específicamente, en lo que respecta a las políticas sociales y la sociedad civil, se perfila una articulación ya que ante la crisis del Estado de Bienestar y el recorte a los diferentes programas sociales, la solución propuesta seria la responsabilidad e iniciativa de la sociedad civil para cubrir los diferentes servicios colectivos o sociales. De esta forma Carmen Midaglia expresa: "los procesos de reforma social promueven la idea del resurgimiento de una sociedad civil "naturalmente" solidaria e inhibida en el pasado de expresarse por causa de la presencia distorcionante del Estado en el campo social". (Midaglia. C, 2000:39)

Por otra parte, a tres años de la izquierda en el gobierno y en medio de la "era progresista" que parece vivirse en nuestro país, se produjeron algunos cambios en las políticas sociales. En el año 2005 el Ministerio de Desarrollo social (MIDES) intenta "poner orden" en este marco de asistencia. Sin embargo si observamos las características generales de estos programas podemos decir que continúan siendo focalizados (ahora a la extrema pobreza). Encarnan una orientación liberal igual que los anteriores y encierran cierta ambigüedad en términos de combinar la impronta liberal y asegurar la intervención. Transfieren directamente renta sin intermediarios, focalizando su acción en los sectores pobres, generalizando las contrapartidas y aparentando un aumento en la intervención del Estado, cuando en realidad no suponen altos costos financieros (o, 35 % del PBI)¹. En realidad estas políticas han sido simples reformulaciones en materia de protección, repitiéndose formas neoliberales amortiguadas por discursos progresistas.

En efecto, la "nueva izquierda" ¿efectivamente ha dado continuidad de la tendencia hacia la des-responsabilización del Estado?, promoviendo procesos de tercerizaciones y el surgimiento de nuevos espacios públicos-privados de inserción profesional, que en realidad no son ni públicos, ni privados (porque dependen del

_

¹ Información extraída de la conferencia "Uruguay en el Siglo XXI: ¿Innovaciones o simple reformulación en materia de protección social?" Carmen Midaglia. Xº Congreso Nacional de Trabajo Social. Mayo, 2008. Montevideo, Uruguay.

Estado casi en su totalidad). Generando políticas de imposición laboral a cualquier precio y condición, cuando un derecho de ciudadanía de carácter universal, no tiene por qué tener contrapartidas.

De acuerdo con Carlos Montaño estos procesos de reforma del Estado y cambios en el modelo de acumulación están vinculados a las necesidades del capital, produciéndose un pasaje de las "lógicas do Estado" a las "lógicas da sociedade civil", en el marco de una nueva estrategia del sistema capitalista. Los liberales promueven un "Estado mínimo" asegurando la libertad del mercado, no legitimándose ya a través de la democracia sino a través de la libre competencia en el mercado donde el fracaso de unos deriva en el triunfo de otros.

El Estado en su contradictoria función de coerción y consenso, no sólo participa de la "lógica del capital", la cual está al servicio de la sociedad capitalista; sino que también incorpora, para poder sustentarse, la "lógica de la democracia" como estrategia de legitimación y mantenimiento del orden, amortiguando conflictos y generando consensos para no poner en peligro la ampliación del capital.

Asimismo el desarrollo de los derechos de los trabajadores y la ampliación de la ciudadanía y la democracia, ponen en peligro la ampliación del capital, tanto desde el punto de vista económico (porque genera costos), como político (porque se atribuyen poderes a las masas populares). Es decir, el capitalismo es un sistema básicamente contradictorio con la vigencia de la democracia, el principio fundante del mismo es la desigualdad y su lógica radica en la búsqueda del lucro y la ganancia. Por otra parte, el principio fundante de la democracia es la igualdad. Se presenta aquí una gran contradicción.

Por lo tanto la forma de eliminar el riesgo para el capital es trasladando las "lógicas del Estado" para las "lógicas de la sociedad civil". En palabras de Montaño: "(...) o Estado, contendo esta dualidade de lógicas, a "do capital" e a "da democracia", sustenta uma contradição que o corrói por dentro. A ampliação sem limite da democracia e da cidadania (dentro da "lógica democratica") pode ter um

imponderable efeito negativo sobre a "lógica capitalista" (1999:53). Ante esta contradicción que puede poner en peligro la ampliación del capital, la ofensiva neoliberal desarrolla una nueva estrategia de legitimación, realizando un pasaje de las lógicas del Estado a las lógicas de la sociedad civil. En este sentido, para los liberales la sociedad civil es asimilada al mercado y opuesta al Estado; por lo tanto se aprecia claramente el por qué de este cambio estratégico. La sociedad civil (asimilada al mercado) donde los individuos triunfaran o fracasarán en función de lo que poseen (riqueza, poder, saber), no rigiéndose ya por el principio de igualdad sino por el de desigualdad y la "lógica de la competencia".

Sustentándonos en Montaño y Sarachu, podemos decir que la argumentación de este cambio estratégico promovido por los liberales parece simple y se basa en lo siguiente: "... se trataría de devolverle a la sociedad civil las acciones que fueron usurpadas por el Estado todopoderoso y centralizador, a la vez que reconocer que el mercado no puede dar respuesta a los problemas de la equidad social". (Sarachu, G. 2004: 72)

De acuerdo con el mismo autor, estas argumentaciones "desconocen o subestiman el lugar de la lucha y el conflicto social en la constitución de un determinado orden público estatal. Dicho desconocimiento queda evidenciado en el énfasis que se le otorga a las denominadas alianzas público-privadas, las llamadas redes sociales de concentración y los famosos convenios de colaboración mutua". (Sarachu, G. 2004:72)

En este marco de des-responzabilización del Estado y de transferencia de los recursos públicos para el sector privado, aparece una sociedad civil despolitizada, preocupada sólo por continuar abarcando convenios con el Estado. Como señala Sarachu, es "una sociedad civil fabricada a medida por el gobierno de tumo" que "está más preocupada por la renovación de los "convenios" que permiten su sobrevivencia que por cuestionar el sentido de su acción y su funcionalidad con el orden existente. (Sarachu. G, 2004:74)

Diferentes autores analizan que en aquellos relacionamientos entre el Estado y la Sociedad Civil, emergen diversas iniciativas que estarían configurando lo que hoy se denomina como un Tercer Sector entre el Estado y el mercado.

Dicho sector se ubicaría entre las fronteras del Estado y del mercado, siendo "no gubernamental" y "no lucrativo" y que desarrollaría funciones públicas en el ámbito privado.

Este "Tercer Sector", estaría compuesto por un conjunto muy amplio y variado de instituciones e iniciativas, con una importante participación del voluntariado, abarcando desde fundaciones, organizaciones no gubernamentales, asociaciones vecinales, movimientos sociales, instituciones religiosas, asociaciones de filantropía y caridad. Su lógica de acción sería autónoma de la racionalidad con la que se movería el Estado ("Primer Sector"), a la vez que sería también diferente de la racionalidad propia del mercado ("Segundo Sector"). Las características comunes del "Tercer Sector" se basan en iniciativas de instituciones privadas, pero que tendrían objetivos y fines públicos.

Tomando a Alejandro Casas (1999), cabe señalar que en los abordajes sobre "Tercer Sector" se hace referencia a la importancia contemporánea de la participación voluntaria y comunitaria, que se genera en parte como una respuesta a la intervención desmedida del Estado en la sociedad como parte de las políticas de regulación económica y de bienestar social impulsadas por los llamados Estados de Bienestar, para garantizar la vigencia de los derechos sociales y el funcionamiento del capitalismo.

Pero, en palabras del mismo autor, podemos decir que, más que debido a un supuesto resurgimiento de la acción colectiva a nivel mundial, éstos fenómenos se están produciendo en un contexto de "des-responsabilización" del Estado de la llamada "cuestión social", en el marco del auge de las políticas neoliberales que acompañan el proceso de globalización capitalista a nivel mundial.

En nuestro país este tipo de "Estado protector ha tenido muchos limites y debilidades, no pudiéndose hablar propiamente de un "Estado de bienestar", relacionado con las variaciones en el proceso de acumulación capitalista y con el papel subordinado que tuvo nuestra región en relación a las economías del capitalismo central. Por otro lado los procesos de globalización del capitalismo han puesto arriba de la mesa la vulnerabilidad de las economías abiertas, desprotegidas, dejadas libradas al impulso "regulador" del mercado y "des-regulador" del Estado" (Casas. A, 1999: 152).

En materia de políticas sociales, estas nuevas estrategias responden más bien a obtener efectos de tipo paliativo y compensatorio, buscando evitar niveles crecientes de conflictividad social. Las políticas sociales en el marco de la concepción neoliberal son pensadas más bien en términos residuales, como un mínimo de bienestar social al que los ciudadanos tienen acceso, pero sin afectar las reglas de libre competencia que rigen al mercado.

A su vez, cabe destacar que las premisas del neoliberalismo para la reestructuración de los programas sociales, estarían dadas por tres estrategias: descentralización, focalización y privatización.

En realidad, no ha habido una crisis del estado asistencial ni un abandono de sus postulados en materia de protección social, no produciéndose una ruptura sino una transformación del mismo, ya que se ha generando una participación del "Tercer Sector" en la provisión de servicios sociales, en estrecha relación con el Estado, lo que en cierto modo no habría disminuido sino garantizado la cobertura del mismo en materia de asegurar el bienestar social. En este caso el "Tercer Sector" es visto como un instrumento de política social. Es así que el "Tercer Sector" aparece estimulado en su surgimiento y desarrollo, con el aporte de dinero e iniciativas públicas mediante el establecimiento de convenios para la implementación de políticas sociales y no se puede explicar su "auge" por un movimiento propio, autogenerado, sino que en gran parte se explica por la reforma del Estado en materia de provisión de servicios sociales. (Montagut, 1994).

En palabras de Alejandro Casas, también podemos decir que en este contexto, "el recurso a la figura del "Tercer Sector" o a la "participación de la sociedad civil organizada", presenta un carácter ideológico, en el sentido de ocultamiento de la realidad, en cuanto a que no presenta un valor en si mismo, sino que se le "exige" al "Tercer Sector" resolver cuestiones fundamentales que el capitalismo globalizado en su versión neoliberal no puede ni quiere resolver. En un contexto de desmonte y reestructuración del Estado se "le pide" al "Tercer Sector" que se ocupe de resolver sus "propios" problemas y de atender y colaborar con el tratamiento de la "cuestión social". (Casas. A, 1999: 155).

Asimismo, Montaño (2002), expresa que el llamado "Tercer Sector" representa una denominación equivocada para designar un fenómeno de la realidad. Por esta razón, lleva a pensar este fenómeno como siendo las organizaciones de la Sociedad Civil y, por lo tanto, conduce a una desarticulación de lo real que propicia mayor aceptación del fenómeno en cuestión: en lugar de las organizaciones del Estado (burocrático e ineficiente) o del mercado (lucrativo) para responder las demandas sociales, las organizaciones de la Sociedad Civil asumen esa tarea.

En realidad, el término "Tercer Sector" debe ser interpretado como acciones que expresan funciones a partir de valores. Es decir, acciones desarrolladas por organizaciones de la Sociedad Civil, que asumen las funciones de respuesta a las demandas sociales, a partir de valores de solidaridad y auto-ayuda.

En este sentido Lester Salamon (1997) manifiesta que lo que singulariza el "Tercer Sector" es el hecho de encarnar ciertos valores como altruismo, compasión, solidaridad, sensibilidad para con los necesitados y compromiso con el derecho de libre expresión. Dicho autor expresa que las organizaciones que componen este sector encarnan los valores de la solidaridad y de la iniciativa individual en pro del bien público, y que es allí en el "Tercer Sector" donde alcanzan su plenitud.

Sin embargo no hay nada que indique que las organizaciones que se incluyen en el llamado "Tercer Sector", posean una moral o ética especialmente diferente a la de los

otros supuestos sectores (Estado y mercado). Ni las organizaciones ni sus miembros son necesariamente más solidarios, bondadosos, altruistas, eficientes, ni todo lo contrario, que las organizaciones estatales o comerciales. Si bien es posible detectar algunos vicios o lógicas culturales y administrativas distintivas en la burocracia estatal o en la empresa privada, muchas de ellas existen también en las organizaciones sociales. Virtudes y defectos, miserias y bondades se distribuyen por igual, y son así apreciados según quién, desde dónde y cuándo las observe. (Bombarolo, F. 2001). De acuerdo con Montaño el término "Tercer Sector" en la medida que promueve la iniciativa individual, responde y es funcional a la lógica neoliberal. En palabras del autor, "lo que se oculta en este fenómeno de autorresponzabilización de los usuarios particulares es un verdadero proceso de desrresponzabilización estatal respecto a las secuelas de la cuestión social" (Montaño, C. 2005:216). Es necesario que la sociedad se organice, a partir de la libre competencia en el mercado, estimulando de esta forma el desarrollo social.

Desde una perspectiva crítica y de totalidad, la expresión de "Tercer Sector" resulta ideológica e inadecuada a la realidad; al fragmentar la misma en sectores, termina separando la sociedad civil de la totalidad social despolitizándola y negándola como espacio de confrontación y lucha de clases.

De esta forma el llamado "Tercer Sector" refiere a un fenómeno real, inserto y producto de la reestructuración del capital, funcional a los principios neoliberales, siguiendo los valores de la solidaridad, la auto-ayuda y la ayuda mutua.

Como ilustra Montaño, "el crecimiento del llamado "Tercer Sector" no constituye un fenómeno aislado, ni es compensación del alejamiento estatal de las respuestas a las secuelas de la cuestión social. Es un fenómeno integrado, complementario, forma parte del mismo proyecto neoliberal que, por un lado, reduce el papel del Estado en la intervención social" y "por otro lado, crea una demanda lucrativa para los servicios privados y que, finalmente, estimula la acción voluntaria y filantrópica de un "Tercer

Sector" dócil y supuestamente sustitutivo de la acción estatal". (Montaño. C, 2005:253).

En síntesis, creemos que el llamado "Tercer Sector" aparece como una expresión reducida de la complejidad existente entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. Es visto como instrumento de política social, atendiendo y colaborando con el tratamiento de la cuestión social.

Es decir, la idea de un "Tercer Sector" no surge como un movimiento propio y autogenerado de la sociedad civil, sino que aparece estimulado con el aporte de dinero e iniciativas públicas para la implementación de políticas sociales.

El llamado "Tercer Sector", no está al margen de la lógica del capital y del lucro privado. El es funcional a la misma y por tanto, no es alternativo al sistema, sino que está integrado.

Sin embargo cabe preguntarse, ¿cómo sería esa funcionalidad?, ¿cómo funcionan las ONGs y qué forman adoptan?, en este sistema, ¿qué no es funcional a la lógica del capital? El reconocimiento de las ONGs por parte del Estado a través del Ministerio de Educación y Cultura, ¿no es al mismo tiempo, condicionamiento? Las ONGs siempre estuvieron reguladas como Asociaciones Civiles, pero por otro lado, si no existieran, ¿habría algo diferente?, ¿dentro de la sociedad civil, es todo es pasivo?, si pensamos en el movimiento cooperativista, el movimiento de los "Sem Terra" en Brasil, el movimiento "Abuelas Plaza de Mayo", se visualiza que no todo es lo mismo. Será que los Movimientos Sociales tienden a desaparecer y a ser sustituidos por ONGs? Cabe preguntarse, el llamado "Tercer Sector", ¿estaría contribuyendo para el desarrollo de nuevas formas de asociativismo?, o por el contrario ¿nuevas formas de clientelismo?

En un intento de caracterizar al llamado "Tercer Sector", podemos decir que es muy amplio el conjunto de organizaciones que involucra: grupos comunitarios, asociaciones civiles, fundaciones, organizaciones comunitarias, organizaciones no

gubernamentales, asociaciones gremiales, mutuales, grupos de empresarios, asociaciones de fomento, clubes, centros de jubilados, uniones vecinales, etc.

En este trabajo se particularizará en la forma ONG. Para ello, en el siguiente capítulo, desde la perspectiva socio-histórica se propone una periodización de las organizaciones no gubernamentales, para de esa forma poder ir analizando el sentido de las transformaciones.

CAPITULO 2 - ORÍGENES, SURGIMIENTO Y DESARROLLO DEL FENÓMENO ONGS

2.1 ¿ Qué son las ONGs?

En este capítulo se intentará de alguna manera ir dando respuesta a algunas de las interrogantes planteadas que guían este trabajo, tales como: ¿las organizaciones que componen el llamado "tercer sector", son realmente autónomas y sin fines de lucro?, ¿cuál es el papel y significación social de las ONGs en la actualidad?, ¿por qué se extiende el fenómeno de las ONGs y su participación en las políticas sociales?, ¿cuál es el rol que el Estado juega en estas transformaciones?

Dentro de la órbita no gubernamental en Uruguay se pueden distinguir por lo menos cuatro vertientes sociales. De esta forma Barreiro y Cruz (1988) realizan una caracterización a efectos de ubicar y delimitar el universo específico de las ONGs. En este sentido, distinguen una primera vertiente conformada por asociaciones de carácter privado, que desarrollan actividades genéricas de orden cultural, social o deportivo, destinadas a la recreación y financiadas con el aporte de sus propios miembros. Una segunda las asociaciones cooperativas, aunque su objetivo principal es el de insertarse en la vida económica sobre bases de equidad, promueven al mismo tiempo formas alternativas de relación y participación social. Una tercera vertiente aparece integrada por un creciente número de organizaciones de base, que realizan su trabajo en directa relación con la población destinataria, impulsan estrategias de sobrevivencia y reivindicaciones sociales básicas y tienen comúnmente localización barrial. Y una cuarta, donde se identifican organizaciones fuertemente institucionalizadas, que aparecen nucleadas entorno a un cuerpo de técnicos y profesionales que utilizan mayoritariamente recursos procedentes del exterior y que operan según una concepción integral de desarrollo.

Para estos autores la cuarta vertiente estaría integrada por Organizaciones No Gubernamentales las cuales se diferencian sustantivamente de las otras formas de

asociación. Las ONGs aparecen como organizaciones fuertemente institucionalizadas, conformadas por técnicos y profesionales rentados, que utilizan recursos generalmente aportados por las agencias de cooperación internacional y que manifiestan, a través de su discurso y de su práctica, una permanente elaboración sobre los temas de la democracia y el desarrollo.

Sin embargo consideramos que cualquier intento por clasificar o agrupar estas organizaciones bajo una denominación común difícilmente pueda llegar a dar cuenta de una realidad tan variada y diversa como la que ella representa.

Muchas de estas organizaciones dicen no tener fines de lucro, por lo que en algunos casos se habla de sector "sin fines de lucro", sin embargo muchas entran a jugar en el campo de la promoción de créditos, asistencia técnica a microempresas y otras actividades de tipo económico, e incluso a participar del mercado de servicios de consultoría. Otras tienden a auto definirse como "no gubernamentales", por no depender de la administración del Estado, cuando en realidad este aspecto también es cuestionable, ya que en la actualidad la mayoría de ellas depende en gran parte del financiamiento estatal. (Balbis. J. 2001).

No sólo existen dificultades a la hora de definir a las ONGs, también resulta muy difícil hablar de las ONGs latinoamericanas como un todo homogéneo, ya que como expresa Valderrama León (1998), el número de ONGs está notoriamente inflado integrando todo tipo imaginable de instituciones: obras filantrópicas y entidades asistenciales, asociaciones culturales, deportivas, e incluso empresas o consultoras disfrazadas de ONGs.

Según el autor el origen de la confusión está en la forma en que se las ha definido por negación (no gubernamental) antes que como afirmación de su quehacer en términos positivos.

Cabe preguntarse, ¿qué hacen efectivamente las ONGs? y ¿qué forman adoptan en la actualidad?

Existen múltiples definiciones, formuladas por varios autores, sobre las ONGs. Por ejemplo Bombarolo, Coscio y Stein (1992) las definen como: "entidades sin fines de lucro, conformadas básicamente por profesionales y técnicos, no administradas por gobiernos, cuyos beneficiarios son los sectores pobres y/o excluidos de la población y, en especial, cuya misión institucional pretende no sólo brindar satisfacción a las necesidades puntuales de salud, educación, hábitat, etc., sino también promover valores y actitudes entre los destinatarios de su trabajo y entre otros actores sociales (Estados, organismos internacionales, medios de comunicación, etc.) basados en criterios de justicia social, equidad, democracia real, participación y solidaridad". (Bombarolo, Coscio y Stein, 1992:32)

Sin embargo dicha definición puede ser muy cuestionable si comparamos algunos de estos aspectos mencionados con la realidad actual, por ejemplo el carácter de "no gubernamental", cuando hoy por hoy las ONGs son en su mayoría financiadas por el Estado, así como también la denominación de "sin fines de lucro", que aparece en el discurso de algunas ONGs y sin embargo lo que se esconde detrás del mismo y que se constata en la práctica concreta es que algunas si tienen fines de lucro².

Sin ser la intención aquí realizar generalizaciones, creemos necesario tener en cuenta además que el terreno de las ONGs es diverso, complejo y heterogéneo y en él pueden encontrarse organizaciones muy serias y transparentes así como también otras con altos grados de opacidad.

En este sentido Lúcia Pontes y Silvio Caccia Bava (1996) expresan que existe una polémica entorno al papel de las ONGs que cuestiona el origen de los recursos, el trabajo que realizan, la autonomía y la importancia que tienen las mismas.

² Se constató en una experiencia desarrollada en una ONG que conveniaba con INAU, que el local donde estaba instalada la misma era la casa de la directora y los gastos de luz y de agua eran financiados por INAU.

También en otra experiencia desarrollada en otra ONG, se pudo constatar que los que menos importancia tenían eran los sujetos, cuando la organización en su desesperación por seguir abarcando convenios con el Estado, en un pensamiento muy estrechamente vinculado a solucionar la fuente de trabajo y no pensar realmente en los sujetos, desatendía varios aspectos del programa.

En otra ONG que convenia con INAU, se observó que las partidas que este organismo otorga son mucho mayores a lo que realmente la ONG gasta. ¿A dónde va el excedente?

Dichos autores señalan que los ataques a las ONGs se fundamentan en los siguientes argumentos: "las ONGs brasileiras são uma criação de agências de financiamento estrangeiras que pretendem, por intermédio dessas entidades, interferir nas questões nacionais brasileiras; as ONGs solicitam recursos para trabalhos sociais mas gastam estes recursos em proveito próprio, garantindo a remuneração de seus técnicos sem um resultado efetivo do ponto de vista de seus objetivos sociais declarados". (Pontes. L, Caccia Bava. S, 1996:133).

Sin embargo estos autores manifiestan también que existen concepciones equivocadas sobre lo que es una ONG, ya que dentro de esa denominación se incluyen todas las entidades sin fines de lucro. En este sentido el presidente del Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) expresaba:

"...creo que a veces hay un mal entendido...hay de todo, yo no voy a defender a todas las ONGs, porque hay algunas ONGs que son un curro es cierto, y hay otras que son más o menos y dentro de todas podemos tener de todo". (Entrevista al Presidente del CCU).

Continuando con los autores mencionados, el problema radicaría en incluir todas las entidades sin fines de lucro a lo que es una ONG, es decir, es necesario hablar con precisión ya que existen muchas entidades sin fines lucrativos y sin embargo no son precisamente ONGs. Por ejemplo estos autores señalan que dentro de ese conjunto de entidades se incluyen desde empresas como hospitales privados caros, universidades privadas, hasta un conjunto de entidades filantrópicas creadas por parlamentarios que se benefician de presupuestos especiales para la asistencia social y que utilizan de esos recursos para garantizar sus votos mediante políticas de clientela. (Pontes. L, Caccia Bava. S, 1996). En este sentido el presidente del CCU manifestaba:

"...el Ministerio de Educación y Cultura está formulando una nueva ley de Asociaciones Civiles, donde se reconoce el estatuto ONG objetivamente, el cual no es menor desde el punto de vista jurídico porque en realidad hoy las ONGs en el Uruguay somos Asociaciones Civiles como los clubes de fútbol, estamos dentro del mismo grupo, o sea que en realidad somos exactamente igual. Entonces dentro de lo que es Asociación Civil hay un panorama jurídico enorme que está reflejando cosas muy distintas. Entonces el hecho de poder tener una figura jurídica ONG me parece que es un gran avance, en el sentido de reconocer la especificidad jurídica que tiene este tipo de institución. (Entrevista al presidente del CCU).

Según los autores antes mencionados, esta polémica se origina en el momento en que el gobierno dispuso trabajar en convenio con las ONGs. En la misma línea la presidenta de la Asociación Nacional de ONGs (ANONG) manifestaba:

"En el pasado las organizaciones quizás, por ejemplo a la salida de la dictadura, por la labor que desarrollaban, ya se legitimaban simplemente por la labor que desarrollaban. Pero hoy en día las organizaciones están desarrollando una cantidad de servicios que en parte tiene que ver con servicios de políticas sociales, entonces utilizan fondos públicos, entonces cada vez más las organizaciones tienen que legitimarse, ser confiables y demostrar que lo que están haciendo lo están haciendo bien y están usando bien los fondos". (Entrevista a la presidenta de ANONG).

Cabe destacar que las ONGs han venido ganando trascendencia en el escenario público nacional e internacional ya hace algún tiempo. Por ello es preciso realizar un recorrido en la historia para de esta forma poder analizar las transformaciones que se han ido sucediendo en el devenir de las mismas.

2.2 Haciendo un poco de historia...

2.2.1-Surgimiento

Como señalan Fernando Barreiro y Anabel Cruz (1988), desde el origen el concepto de ONG conlleva un alto grado de ambigüedad, por lo cual es posible que dentro de ese concepto exista una amplitud de grupos de diferente naturaleza.

En cuanto a la identificación de las organizaciones que integraban el escenario no gubernamental, dichos autores manifiestan que la sociedad uruguaya se caracterizó por una amplia heterogeneidad y dinamismo de las iniciativas privadas, lo que dio cuenta de la presencia de un movimiento asociativo caracterizado por el pluralismo, la diversidad, la intervención social y la apertura de posibilidades de expresión.

Maria Da Glória Ghon (1997) señala que algunos autores hablan del surgimiento de las ONGs desde la época de la colonia. Sin embargo dichos autores se refieren al trabajo de grupos de religiosos caritativos, de difícil comparación con las ONGs actuales porque la Iglesia y el Estado no eran separados por ley. La autora expresa que las modernas ONGs son producto del siglo XX, cuando el Estado pasa a tener el papel central en la vida de las naciones.

Haciendo un poco de historia, se puede señalar que el origen de la expresión ONG, aparece utilizada por primera vez a fines de la década de los años 40, en documentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y se refiere a un universo amplio de instituciones cuyo único elemento en común es simplemente su no pertenencia a ámbitos gubernamentales. (Padrón, 1982).

Como señala Maria Da Glória Gohn, "o recorte da definição da ONU é dado pela estrutura jurídica: ser ou não ser governo. As ONGs se localizavam na esfera do privado. Para várias ONGs contemporâneas, a conceituação das entidades não passa mais pelo recorte público-privado, pois teria ocorrido a emergência de um outro setor na esfera da organização peral da sociedade que seria o público-comunitário-

não-estatal, vindo a se constituir no "terceiro setor" da economia, no plano informal". (Gohn. M, 54: 1997).

Teniendo en cuenta que el terreno de las ONGs es ampliamente complejo, heterogéneo y por momentos contradictorio, realizaremos un recorrido en la historia, en lo que tiene que ver con el desarrollo de las ONGs, para de esta forma poder ir analizando algunas de las cuestiones antes mencionadas.

Como expresa Pablo Guarino (1995), a fines de la década de los 50 surgen las primeras ONGs en América Latina, por iniciativa de grupos de profesionales y técnicos con alto contenido de militancia social, o de grupos de pastorales de la Iglesia Católica. Estos agrupamientos realizaban trabajos de promoción de grupos de base con sectores marginados y tenían posibilidad de relacionamiento con agencias de cooperación internacional que financiaban sus actividades.

Recorriendo la historia, es en la entrevista realizada al presidente del CCU que expresaba:

"...la primera como tal debe de haber sido el CLAEH, el Centro Latinoamericano de Economía Humana...del 57, que empezó justamente a partir de un trabajo que fue muy emblemático en su momento que fue el trabajo de Uruguay Rural,...después seguramente la segunda es el propio Centro Cooperativista Uruguayo que fue fundada en 1961 y hay como una llamada de ONGs" (Entrevista al presidente del CCU).

La situación de crisis por la que transitaba el continente, la polarización social y la agenda política de la época, marcaron el discurso y la práctica de estos nuevos actores. En esta época las ONGs eran pocas numéricamente, y se financiaban en general con recursos de origen externo, siendo escasa su relación con el Estado. Siguiendo a Guarino podemos decir que muchas ONGs nacen con la ilusión de un cambio posible en América Latina, una transformación de la sociedad a partir de los sectores populares. Así el autor expresa: "nacen con un objetivo de transformación

social: apoyar a los movimientos sociales en su esfuerzo de construir sociedades más productivas, democráticas y equitativas". (Guarino, P. 1995: 125)

2.2.2- Las ONGs en los 60.

En la década de los 60 la revolución cubana marcó los procesos sociales del continente, desencadenando algunos procesos tales como, una fuerte toma de conciencia sobre los problemas sociales latinoamericanos, la aparición y fortalecimiento de movimientos sociales radicales estimulados por el éxito de la revolución y la reacción internacional (principalmente de Estados Unidos) para tratar de impedir la expansión revolucionaria hacia otros países de la región.

Como señalan Bombarolo, Coscio y Stein (1992), en 1961, el presidente Kennedy instaura la Alianza para el Progreso, cuyo objetivo era apaciguar la progresiva tensión social en el continente y hacer viable políticamente el modelo de desarrollo capitalista. De esta forma se financiaron acciones dentro de las denominadas "políticas alternativas".

Es así que se crea el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para administrar los fondos de la Alianza para el Progreso (ALPRO).

Durante los años 1962-1965 existió un ambiente progresista en la iglesia católica, teniendo ésta un discurso con mayor contenido social. De esta forma los orígenes de muchas ONGs de esta década se encuentran en la iglesia; así como también se encuentran aquellas más vinculadas a los movimientos reivindicativos y otras más ligadas a concepciones asistencialistas y desarrollistas, en la línea de la Alianza para el Progreso. (Bombarolo, Coscio y Stein, 1992).

¿Continúa la vinculación de las ONGs con lo religioso? En la actualidad muchas de las organizaciones que convenían con el Estado están vinculadas a lo religioso³. En un Estado que dice ser laico, pero que sin embargo al mismo tiempo quienes llevan

-

³ Por ejempto: TACURÚ, la Iglesia Anglicana, CARITAS, CIPFE, entre otras.

adelante sus políticas son, en parte, ONGs religiosas. Cabe preguntarse, ¿las políticas públicas son realmente laicas?, ¿los beneficiarios pueden y tienen capacidad de elegir?⁴

2.2.3- Los convulsionados años 70.

En América Latina (así como en Uruguay) la crisis del modelo de desarrollo social en la década del 70 con la irrupción de regimenes autoritarios, condujo a la emergencia de diversos agrupamientos de iniciativa privada.

A partir de ésta década la efervescencia de los movimientos sociales que promovían un cambio social alcanzó su máximo esplendor en el continente. Sin embargo en varios países latinoamericanos se produjo un corte abrupto de los movimientos reivindicativos. Los golpes de estado en distintos países de la región, marcaron el inicio de una nueva etapa, apareciendo la guerrilla urbana como un fenómeno social de gran trascendencia.

¿Se mantienen actualmente estos movimientos?, ¿las ONGs, son nuevas formas de movimientos sociales?

El surgimiento de las ONGs uruguayas como fenómeno social significativo, puede asemejarse, con leves diferencias, al surgimiento de las ONGs en otros países latinoamericanos, donde los cambios políticos que se produjeron a mediados de la década del 70 y los procesos posteriores de democratización y prolongada crisis económica, coincidieron con el auge de estas organizaciones.

En un contexto donde varios países vivieron procesos de dictaduras militares y cierre de los espacios públicos, contribuyó a politizar las manifestaciones sociales. De esta forma nuevos actores colectivos tuvieron presencia activa en la esfera de lo político.

Durante estos años de conflicto, las ONGs acompañaron los procesos sociales revolucionarios, con un alto grado de militancia política. En este sentido el presidente del CCU expresaba:

⁴ En la entrevista realizada a la presidenta del sindicato de trabajadores de ONGs, ésta manifestó que en una ONG de corte religioso donde ella trabaja se le pide a los niños que antes de merendar recen.

"Luego vienen un conjunto de ONGs muy importantes que nacen básicamente a partir del período de la dictadura militar, nutrido por la propia gente de la Universidad de la República y otros intelectuales...en aquellos momentos se desarrollaban esos espacios y después con el concepto de las proscripciones y las categorías "C", que la gente no podía trabajar más en empleos públicos y algunos se fueron del país, continuar digamos sus proyectos, sus corrientes de pensamientos, sus trabajos a través de eso" (Entrevista al Presidente del CCU).

Es así que una vez instalados los gobiernos autoritarios, las ONGs buscaron convertirse en organismos reconstructores del movimiento popular. Durante este período confrontaron duramente con los nuevos gobiernos y refugiaron a profesionales y técnicos despedidos del ámbito estatal.

En este contexto, las ONGs se caracterizaban por ser resistentes al Estado, surgiendo así nuevos roles más relacionados con lo político. Como expresa Guarino al estar proscriptos los partidos y los sindicatos, se visualizó en las ONGs un ámbito de participación y relacionamiento con los grupos sociales y de mantenimiento técnico y político.

En este sentido el autor manifiesta, "las ONGs y los grupos sociales organizados, asistidos por las mismas, se transformaron en ámbitos privilegiados de discusión y vinculación, logrando de esta forma jugar un rol importante desde el punto de vista del mantenimiento de prácticas democráticas en la sociedad". (Guarino. P, 126:1995). Ante esta situación de represión y de limitación de libertades, varias agencias de cooperación internacional y movimientos de defensa de los derechos humanos dieron su apoyo, brindando financiamiento y otras formas de cooperación; encontrando en las ONGs un ámbito fructífero de relacionamiento, debido a que las mismas estaban integradas por intelectuales, militantes sociales y técnicos progresistas.

En esta época de consolidación de las ONGs tradicionales, el financiamiento del exterior es muy importante y fue creciendo durante la década.

Tomando a Guarino (1995) podemos decir que el relacionamiento con el Estado en esta época es casi inexistente, y la ausencia de los partidos políticos tradicionales con su papel de mediación entre la sociedad civil y el Estado, favorece el fortalecimiento de las ONGs.

En la actualidad, ¿las ONGs propician espacios para la reflexión política?

En aquel entonces, el cierre de los espacios públicos de expresión de las demandas durante el período autoritario, así como la puesta en práctica de políticas de ajuste, promovió y dio origen a la formación de diversas vertientes organizativas en la órbita no gubernamental. (Barreiro. F, Cruz. A, 1988). En este sentido la presidenta de ANONG intentando identificar a las ONGs en Uruguay realiza una diferenciación con otras formas de organización que a su juicio no serían ONGs, visualizando dos momentos. Es así que expresaba:

"Hay organizaciones que tienen 50 años de trabajo, hay organizaciones que surgen en los años 70, hay organizaciones que surgen en los años 80, pero hay un período importante de un crecimiento después de la dictadura...", "...también en las épocas de crisis, a partir del 2002, por ejemplo, con la crisis que hubo en Uruguay surgieron otro tipo de organizaciones, surgieron más merenderos, más comedores, más refugios, más ese tipo de organizaciones para brindar solución a las necesidades urgentes. No con soluciones más a largo plazo como proponen las ONGs que significa más un proceso, un desarrollo, sino soluciones, era urgente que la gente comiera, que la gente tuviera un techo, y de ahí surgen una cantidad de organizaciones en ese momento, pero más de emergencia" (...) "son distintas". (Entrevista a la presidenta de ANONG)

Entonces si tomamos la diferenciación realizada por la presidenta de ANONG, y lo antes mencionado, podemos decir que las ONGs como fenómeno social consistente en la sociedad uruguaya surgen en el primer tramo de la década del 80, en un

contexto caracterizado por el autoritarismo político, la privación de libertades y la exclusión social. Así un importante movimiento opositor contribuyó a iniciar la transición hacia la democracia. Es en este escenario que las ONGs uruguayas comenzaron a crecer en términos cuantitativos, con identidad propia y con cierta capacidad de incidencia; logrando unificar y gestionar demandas de los distintos grupos sociales.

2.2.4- Los 80: años de expansión.

Durante la década del 80 se asiste en América Latina a un crecimiento importante en términos cuantitativos de las ONGs. Como expresan Barreiro y Cruz, "fue principalmente entre 1984 y 1987, período en que tuvo lugar la apertura política, la transición hacia el régimen democrático y la primera etapa del mismo, que las ONGs uruguayas tuvieron un crecimiento explosivo". (Barreiro. F, Cruz. A, 1991:21). En este sentido, el surgimiento y desarrollo de las ONGs en Uruguay no fue un fenómeno menor. Su aparición explosiva y presencia en profundidad se extendió de inmediato en la sociedad, incidió en la formulación de diagnósticos de la realidad, dio identidad a actores postergados en la construcción de la sociedad, contribuyó a cuestionar algunas pautas del comportamiento político y encauzó una mayor presencia internacional. (Barreiro. F, Cruz. A, 1990)

En un contexto de paulatino proceso de democratización, en medio de una gran crisis económica, con una gran deuda externa y con la consolidación del modelo neoliberal iniciado en la década anterior. En relación a esto la directora del programa Faro expresaba:

"Fundamentalmente los movimientos más fuertes surgen a la salida de la dictadura, fines de la dictadura y principios de la democracia, es cuando empieza digamos la eclosión de las ONGs, empiezan a surgir en su gran mayoría todas las organizaciones que hoy están trabajando" (Entrevista a la directora del programa Faro de la ONG Foro Juvenil).

Este panorama trae consigo nuevos desafíos para las ONGs, ya que aumentan las necesidades de los sectores populares debido a las políticas económicas de ajuste que se llevaban acabo en los países del continente, la reducción del gasto público en políticas sociales y el aumento del financiamiento externo proveniente de la cooperación internacional.

En efecto y como expresa Pablo Guarino (1995) esta etapa es la más explosiva en lo que tiene que ver con el nacimiento de las ONGs y el impacto que logran en el medio. En general las ONGs, actuaban según grados importantes de autonomía respecto de otros actores sociales, estableciendo relaciones de diverso grado con partidos políticos, empresas privadas, Universidad, agencias del Estado y medios de comunicación para la difusión más amplia de su actividad, en un esfuerzo por obtener visibilidad en el ámbito público.

Al mismo tiempo, sostenían productivas vinculaciones de carácter regional e internacional con instituciones similares de otros países y agencias de cooperación al desarrollo. Registrándose una importante dependencia de los recursos externos, los cuales no sólo financiaban proyectos, sino que también contribuían al desarrollo de actividades administrativas o institucionales, así como a la realización de proyectos innovadores. En este sentido el presidente del CCU expresaba:

"los proyectos con cooperación externa te daban posibilidades sobre todo de invertir en innovación organizativa" (Entrevista al presidente del CCU). También en esta línea la directora del programa Faro manifestaba: "La cooperación internacional era muy importante porque te brindaba fondos para fortalecer a tu organización en sí misma" (Entrevista a la directora del programa Faro de la ONG Foro Juvenil).

En efecto, la importancia de la asistencia externa proveniente de agencias de cooperación internacional, constituye un rasgo distintivo de este tipo de organizaciones. Son numerosas las agencias de cooperación de Europa y Estados

Unidos que durante un largo período apoyaron la formación y desarrollo de ONGs, grupos de base y centros cooperativos en Uruguay. En este sentido los apoyos financieros de las agencias de cooperación contribuyeron al soporte de las actividades de las ONGs nacionales, dando andamiento a la realización de programas y proyectos de desarrollo.

Como se puede apreciar, muchas ONGs latinoamericanas han surgido en contextos autoritarios, de gobiernos dictatoriales y represión, constituyéndose en instituciones de carácter crítico y en cierta manera en polos de confrontación con el Estado.

Hoy en día, ¿se mantiene esta característica?, ¿cuál es el papel y significación social de las ONGs en la actualidad?, ¿inciden en la formulación de las políticas sociales ó son un simple brazo ejecutor del Estado?

Luego de lo desarrollado anteriormente y comparando con la realidad actual podemos visualizar que si bien en un principio las ONGs se caracterizaban por ser críticas y confrontar con el Estado, en la actualidad se observa que ese aspecto se ha ido transformando en lo que tiene que ver con su identidad originaria que las caracterizaba en un momento.

2.2.5- Las transformaciones de los 90 hacia la actualidad.

Sin embargo durante el período de democratización comenzaron a retirarse los apoyos de las agencias de cooperación internacional, sosteniendo que Uruguay ya no tenía la prioridad de dicha ayuda, porque dentro de sus índices nacionales (consumo, alimentación y educación) en comparación con otros países latinoamericanos, africanos, asiáticos, tenía un nivel más alto. (Mercader, 1985).

Ante este escenario las ONGs tuvieron que comenzar a tender vinculaciones con el Estado, con el ámbito universitario, con los equipos técnicos de los partidos políticos y con las empresas privadas.

A partir de la reinstitucionalización democrática y su afianzamiento posterior, el escenario no gubernamental entró en crisis, ya que nuevamente el Estado, los

partidos políticos y los movimientos gremiales abarcaron el espacio público, generándose procesos de desmovilización y desestructuración, produciéndose una crisis y pérdida de identidad de las organizaciones no gubernamentales. Esto llevó a una reformulación dentro del ámbito de las ONGs uruguayas en el período democrático. La búsqueda de una nueva identidad, los cambios a nivel del relacionamiento con el Estado, los partidos políticos, los sectores productivos y la cooperación internacional, les permitió analizar (en ese entonces) límites y potencialidades de su accionar, así como la importancia y el condicionamiento de su rol en la sociedad.

En este sentido y tomando a Maria Da Glória Gohn (1997), en los años 90 las ONGs ganaron autonomía constituyendo un universo propio en el escenario organizativo. Sin embargo las ONGs que ganaron espacio en los años 90 no son las mismas de los años 70-80. Estas últimas eran politizadas y articuladas a partidos, sindicatos y a las de la Iglesia progresista. Las ONGs de los años 90 que se han expandido se constituyen como empresas, autodenominándose ciudadanas, por presentarse como siendo sin fines lucrativos y actuando en áreas de problemas sociales trascendentales. Algunas nacieron por iniciativas de empresarios privados, y muchas de ellas se presentan jurídicamente como Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) o más genéricamente "tercer sector".

Sin embargo, durante esta década, el escenario de las ONGs latinoamericanas se altera completamente. Como señalamos anteriormente, el apoyo financiero de las agencias internacionales se fue retirando y volcándose para los procesos de redemocratización del este europeo. Así las ONGs pasaron a vivir una gran crisis económica. Los cambios en la forma de financiamiento trastorna la actuación de las ONGs. El retiro de las agencias de cooperación internacional llevó a la necesidad de tener que generar recursos propios y luchar por el acceso de fondos públicos.

Es así que como señala Maria Da Glória Gohn "As ONGs tiveram que realizar reengenharias internas e externas para sobreviver. E alteraram seus procedimentos.

Passaram a buscar a auto-suficiência financiera. Tiveram que encontrar/construir ou incrementar caminhos no setor de produção. A economia informal — então florescente e estimulada pelo novo modelo de globalização — passou a ser uma das principias saídas, pois a crise gerada pelo desemprego crescente transferiu para a economia informal o grande peso de demandas antes localizado no setor formal. Com isto, o plano, as pressões sociais e as atividades de militância passaram para segundo lugar, e as atividades produtivas ganharam centralidade no dia-a-dia das ONGs. (Gohn. M Da Glória, 1998:14).

Luego de este recorrido por décadas pasadas y tomando a Andrés Thompson (1997) podemos visualizar entonces, que las ONGs habían surgido con mucha fuerza en las décadas del 60 y 70, representando formas de acción política que se oponían al autoritarismo, que buscaban favorecer la participación de los excluidos, con una fuerte identificación de los sectores populares y, también presentando una fuerte autonomía del Estado y del poder político. Asimismo Carlos Montaño señala que existe un cambio de carácter de las organizaciones desde los años 60-80 a los años 90. En este sentido el autor manifiesta, "las organizaciones no gubernamentales desarrollaban hasta el final de los 80 (en un contexto de lucha contra las dictaduras latinoamericanas y proceso de institucionalización democrática) una estrategia de enfrentamiento/negación o de demanda/presión contra o dirigida al Estado; entre tanto, en el contexto de los años 90 pasan a incorporar un comportamiento de "colaboración", de articulación con el Estado". (Montaño. C, 2003:187).

Las ONGs pasan a tener una relación diferente con el Estado; mientras que en las décadas del 60-80, como vimos anteriormente, éstas desarrollaban una estrategia de enfrentamiento al sistema, a través de demandas al Estado, de organizaciones de manifestaciones populares; en los años 90 las ONGs en general pasan a relacionarse con el Estado, como colaboradoras. Como expresa Carlos Montaño (2003) ésta relación es dócil, despolitizada y funcional al proyecto neoliberal. Además de esta relación despolitizada con el Estado, James Petras expresa que: "las ONGs

despolitizaron a sectores de la población e ignoraron sus compromisos hacia actividades del sector público, convirtiéndose en el "rostro comunitario" del neoliberalismo y contribuyendo en su labor destructiva". (Petras, 1997. Artículo publicado en "Monthly Review". Fuente: Internet).

Ante el cese del financiamiento internacional, y ante un marco de ajuste y reestructuración del Estado, las ONGs pasan a ser financiadas por entidades mayoritariamente de carácter gubernamental por medio de convenios o cuando son contratadas por el Estado para desempeñar de forma tercerizada las funciones a él atribuidas. En este sentido el presidente del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), Víctor Giorgi expresaba en el semanario "Búsqueda":

"las ONGs comenzaron su relación con el Estado cuando éste inició un proceso de "achique" en la administración y decidió "tercerizar" los servicios. Esa política no fue de participación en la elaboración de estrategias de parte de la sociedad civil, sino de utilizar ese recurso como una manera de ejecutar con menores costos para el Estado". (Búsqueda, 2 de agosto de 2007: 5).

En realidad el Estado con su estrategia de tercerización lo único que está haciendo es aplicar claramente la política neoliberal, corriéndose de sus responsabilidades y depositando en las ONGs la solución de los problemas que genera la pobreza; aprovechando así los recursos de la comunidad y en especial los recursos humanos, ya que en el desarrollo de los proyectos existe mucho voluntariado (a raíz de un discurso que promueve la solidaridad y la responsabilidad social, pero lo que se esconde detrás del mismo es una clara transferencia de responsabilidades del Estado hacia las sociedad civil) lo que ahorra los recursos por parte del Estado y de los organismos financiadores. (Bertolotto, 2003).

Actualmente, entonces, se observa en las ONGs que dicho carácter de no gubernamental y su condición de autogobernadas, parece haber desaparecido

(Montaño 2003). En efecto, en la actualidad podríamos estar hablando de organizaciones neo gubernamentales en lugar de no gubernamentales, como ironizaba el presidente brasilero Fernando Henrique Cardoso, ya que actualmente estas organizaciones parecen ser una extensión del Estado ó su brazo ejecutor. En palabras de James Petras, "en realidad, las ONGs no son no gubernamentales. Reciben donativos de gobiernos extranjeros o funcionan como agencias subcontratadas por gobiernos locales". (Petras. J, 1997, Artículo publicado en "Monthly Review" Fuente: Internet).

Es así que hoy por hoy se observa que las ONGs desarrollan una lógica funcional al Estado a diferencia de aquella postura crítica que las caracterizaba en su génesis. En este sentido, luego de lo anteriormente desarrollado, podríamos marcar claramente un punto de inflexión en el devenir de las ONGs como lo es el cese del financiamiento internacional. Al no contar ya con el apoyo externo o contar pero en menores proporciones, estas organizaciones comienzan a buscar apoyo a nivel estatal, mediante convenios. Esto lleva a que pierdan autonomía, independencia y su carácter de no gubernamentales y de autogobernadas.

Ante este escenario de transformación de la identidad originaria de las ONGs y con el cese del financiamiento internacional, cabe preguntarse: ¿qué otra alternativa tienen las ONGs si no que aceptar todas las condiciones que coloca el Estado, quien posibilita su existencia?

De este modo la colaboración o convenio con el Estado no es otra cosa que el traspaso de recursos y fondos públicos desde el ámbito del Estado hacia las ONGs, transfiriendo así la responsabilidad estatal al llamado "Tercer Sector" (Montaño, 2003).

Sucede, que muchas ONGs no tienen capacidad de autofinanciar sus actividades de forma estable, cuando el financiamiento de las agencias de apoyo internacional se ha retirado. Es así que ingresan en el escenario los llamados convenios entre el Estado y las ONGs. En palabras de Montaño, "en realidad, la función de los "convenios" entre

el Estado y las ONGs no es la de "compensar", sino la de encubrir y generar aceptación de la población a un proceso que tiene clara participación en la estrategia actual de reestructuración del Estado". (Montaño. C, 2003:290).

Evidentemente, si las ONGs tuvieron en América Latina un primer momento en los años 60-80, de crecimiento cuantitativo mediante el financiamiento de agencias internacionales, en los años 90, la enorme expansión de las ONGs se debió al campo vacío que deja paulatinamente el Estado, y al estímulo y financiamiento estatal de estas organizaciones, mediante convenios.

En este sentido el autor expresa: "si en los años 80 las ONGs crecieron como hongos, en los años 90 éstas crecen como una burbuja. Efectivamente en la década de los '90, se procesa un efecto de aumento de ONGs, producto de los "convenios" con el Estado. (Montaño. C, 2003:291).

De esta manera, para poder analizar la compleja relación que existe entre las ONGs y el Estado, es que en el capítulo siguiente expondremos sobre las formas de relacionamiento entre estos dos actores en la actualidad.

CAPÍTULO 3 – FORMAS DE RELACIONAMIENTO DE LAS ONGS CON EL ESTADO.

En este contexto de transformaciones, las ONGs han mantenido la relación con el Estado, la que parece ser tensa y compleja. De esta manera intentaremos ir dando respuesta a las interrogantes inicialmente planteadas: ¿cómo se auto perciben las ONGs?, ¿cómo las percibe el Estado?, ¿cómo se perciben mutuamente?, ¿cuál es el sentido de la acción de cada uno?, ¿quién hace qué?, ¿cuál es el rol que juegan?

Así, en un intento de problematizar esta relación tomaremos diferentes autores que muestran la visión que tienen las ONGs hacia el Estado y viceversa. En este sentido Casabuenas manifiesta: "la experiencia ha hecho que en general las ONGs sostengan una postura crítica en relación a los objetivos y metodologías aplicadas en las políticas de acción social tradicionalmente llevadas a cabo por los gobiernos". (Casasbuenas, 1989: 56)

Actualmente esta característica es diferente, el cese del financiamiento internacional obligó a las ONGs a salir a buscar recursos en la órbita estatal. Por esta razón en la actualidad estas organizaciones dependen en su mayoría y en su mayor parte del financiamiento público, esto lleva a que exista mayor dependencia y aceptación ante determinados programas del Estado. En este sentido la directora del programa Faro expresaba:

"es un vinculo a veces perverso, porque el mismo Estado en el que tu estas intentando generar transformaciones e incidencias es el mismo Estado que te está pagando" (Entrevista a la directora del programa Faro de la ONG Foro Juvenil).

En la misma línea Carmen Midaglia manifiesta: "esto implica pasar de una operativa social relativamente independiente a otra que supone rendiciones de cuentas y negociaciones con sus contrapartes estatales. Además este pasaje,

independientemente de su propia complejidad, puede llegar a poner en peligro la autonomía de acción y el trabajo social creativo que este tipo de asociaciones encarna" (Midaglia. C, 2000:23).

Por otra parte con el triunfo del gobierno "EP.FA.NM" las ONGs tenían muchas expectativas en lo que tiene que ver con un mayor diálogo, ya que varios de los miembros del gobierno formaron parte de ONGs. Sin embargo en los últimos tiempos pareciera visualizarse intentos de parte del Estado de ocupar el lugar de algunas ONGs. En este sentido el presidente del CCU visualiza tres visiones de estas organizaciones y durante la entrevista manifestaba:

"hay gente que no viene del mundo de las ONGs y que tiene una visión bastante crítica de las ONGs, (...), después hay gente que dice: bueno en realidad las ONGs formaron parte del desmantelamiento del Estado, y entonces frente a esa postura de reivindicar el rol del Estado, dicen bueno esto ahora vuelve al Estado, las ONGs fueron. Otros visualizan como que las ONGs fuimos las defensoras de ciertas políticas, pero ahora llegamos nosotros, ahora volvió todo a la normalidad muchachos muchas gracias, pueden ir a su casa estuvieron bárbaro, mantuvieron el país, pero ahora le corresponde al Estado hacer lo que ustedes hacían. Y diría que hay un tercer grupo que son los que vienen del mundo de las ONGs que entienden que lo público no tiene que estar vinculado estrictamente a lo estatal" (Entrevista al presidente del CCU).

Con la reforma tributaria la relación entre el Estado y las ONGs volvió a ser el centro de atención, debido a que se intentó quitar a estas organizaciones las exoneraciones en el pago de aportes patronales. En un informe del semanario "Búsqueda" aparecía lo siguiente:

"si hay algo que sorprendió a más de un integrante de las ONGs fue que con la llegada del FA al gobierno, con quien siempre tuvieron mucha afinidad, la relación con el Poder Ejecutivo no se haya hecho más fluida. En los hechos, desde que comenzó el gobierno, representantes

de la izquierda mostraron sus dudas respecto al funcionamiento o directamente las criticaron" (Búsqueda, 2 de agosto de 2007: 6).

En relación a esto la directora del programa Faro expresaba:

"Pero también es un Estado que le cuesta mucho posicionarse con las organizaciones sociales, a veces se cree que hay cierta competencia, que bueno, que ahora el Estado si se va a hacer cargo y por lo tanto ya las organizaciones sociales no tendrlan demasiada razón de ser. Eso es hoy como una especie de discurso, en cierta medida excluyente de las organizaciones sociales, o también hay un discurso sospechoso, como también ellos vienen de este mundo conocen algunas de las dificultades reales de organizaciones que no son genuinas, legitimas, transparentes, entonces hay un discurso de sospecha, de que si las organizaciones sociales fueran corruptas o no, si fueron desarrollando muchos trabajos administrando bien esos recursos o en realidad es una buena manera de obtener dinero fácil y del Estado". (Entrevista a la directora del programa Faro de la ONG Foro Juvenil).

Sin embargo más allá de ese discurso "sospechoso" que pareciera existir por parte del Estado hacia las ONGs, paradojalmente el primero tiene más de 1.500 convenios con ONGs. De esta forma, el presidente del CCU expresaba:

"...a la larga iban a tener que de alguna forma, reconocer que o utilizar a las ONGs para algunas de las instrumentaciones de las políticas" (...) "inevitablemente, porque para desarrollar determinadas políticas, las ONGs tenemos desarrolladas capacidades y formas de gestionar y manejarnos que inevitablemente frente a escasos recursos como los que tiene el Estado, podemos resolver cosas porque estamos acostumbrados a hacer eso en ese régimen" (Entrevista al presidente del CCU).

Las ONGs actualmente ejecutan la mayoría de los programas sociales estatales con dinero transferido por el Estado. Generalmente las contrapartidas que se destinan para desarrollar determinados programas son escasas (al menos si se desea lograr

un impacto positivo en las poblaciones de menores recursos), teniendo en cuenta que lo que se destina para lo social es generalmente menor en comparación a lo que se destina para lo económico. La esfera económica prima sobre la esfera social, en un sistema capitalista donde lo que parece tener mayor importancia es todo aquello que genere réditos para el capital, viéndose la esfera social como generadora de gasto y no de inversión. Ocurre entonces que las ONGs gestionan grandes programas con pocos recursos, lo que da como resultado la precariedad en el desarrollo de los programas sociales. De esta forma el Presidente del CCU haciendo alusión a esto expresaba:

"...a veces el Estado tiene sus prioridades y sus urgencias de políticas que a veces no son acompasadas con los procesos y los trabajos y con los medios que destina para eso"..."el Estado tiene eso de decir bueno, con lo poco que yo te financio espero que logres muchísimas cosas, que no se pueden lograr" (Entrevista al Presidente del CCU).

En este sentido se genera una situación de tensión en la órbita de la relación EstadoSociedad Civil y en particular con la forma ONG. El Estado en la medida que
supervisa que las organizaciones realicen las tareas a las que se comprometen
cuando licitan con este, dicha tarea de supervisión genera varias tensiones y
contradicciones. Es decir, si bien el Estado debe supervisar a las ONGs por ser
ejecutoras de programas que se financian con fondos públicos, muchas veces las
exigencias y el volumen de tareas y responsabilidades que el Estado transfiere a ellas
parece por momentos desmedida si se tiene en cuenta los recursos que son
transferidos a éstas para la ejecución de los programas. Es cierto que cuando las
ONGs licitan se comprometen a ello, pero ¿qué otra alternativa tienen si no que
aceptar todas las condiciones que colocan quien posibilita su existencia? También a
veces se las acusa de tener poca iniciativa y capacidad de propuesta, pero quizás el

volumen de tareas operativos e instrumentales que ocupan su dinámica cotidiana, les resta espacio para otro tipo de producciones.

En la actualidad se observa que las ONGs son las que gestionan los programas sociales estatales casi en su totalidad, estando el Estado muchas veces ausente. En este sentido, el MIDES tiene alrededor de 1.500 convenios con organizaciones sociales. El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) tiene 650 de esos 1.500. La mayoría de los programas del Plan de Emergencia se realizaron a través de ONGs, mientras que todos los Centro de Atención a la Infancia y la Familia son atendidos por estas organizaciones. (Semanario "Búsqueda", 19 de julio de 2007: 5). Lo desarrollado anteriormente nos permite continuar problematizando esta compleja relación que existe entre el Estado y las ONGs. En este sentido cabe realizarnos algunas preguntas: ¿les queda otra alternativa a las ONGs sino la de aceptar las condiciones que coloca el Estado?, ¿cuál es el grado de libertad e independencia que tienen ante los requisitos que fija el Estado?, ¿verdaderamente tienen capacidad de incidir en las políticas sociales?

Por otra parte, Bombarolo, Stein y Coscio (1992) expresan: "a su vez desde el Estado se acusa a las ONGs de manipulación de las comunidades en beneficio propio, del armado de "proyectos fantasmas" cuya única finalidad es captar dinero, de realizar un manejo "poco claro" de los recursos financieros. (Bombarolo, Stein y Coscio, 1992:56).

En este sentido la Ministra de Desarrollo Social Marina Arismendi poco antes de asumir su cargo en 2005, afirmó:

"algunas organizaciones dicen que son sin fines de lucro pero sabemos que después son las que lucran" (Semanario "Búsqueda" № 1.295).

Sin embargo, poco después se pudo apreciar la cantidad de convenios que este Ministerio realizó con ONGs. En este sentido el presidente del CCU expresaba: "uno analiza el discurso de Marina al principio de su gestión y uno ve cómo ha sido la política en realidad, la concreta digamos del MIDES, y casi te diría que el MIDES es de los Ministerios que más ha implementado trabajos con el campo de las ONGs" (Entrevista al presidente del CCU).

También el senador Eleuterio Fernández Huidobro en marzo de 2006 en una entrevista con el semanario "Crónicas" manifestó:

"la Dirección General Impositiva (DGI) debería intervenir las ONGs y las fundaciones para ver con lupa cómo se financian y a dónde van los recursos", y agregó: "uno de los mejores negocios que hay en este país es fundar una ONG..." (Semanario "Búsqueda", 2 de agosto de 2007: 5)

Asimismo el Presidente del CCU cuando hacía referencia a esta compleja relación entre el Estado y las ONGs, manifestaba:

"...convive a veces una relación muy instrumental, es decir, yo te utilizo a vos para que vos ejecutes mi política, pero no discutas mi política, vos sos mi brazo ejecutor. Y eso significa que no reconoce que esa organización barrial, esa cooperativa, esa organización que venía de pequeños productores, viene trabajando y lidiando con este tema desde hace 20, 25, 30 años a veces. Entonces, yo puedo ir y decirte, bueno ahora vas a hacer esto y ta y tiene que ser así porque así es como son las condiciones sino no lo hagas. Obviamente que nadie te lo va a decir en el discurso pero en la práctica hay mucho de eso, de imponer determinadas formas". (Entrevista al Presidente del CCU).

Tomando a María Isabel Bertolotto (2003) podemos decir que cada vez más los organismos del Estado tercerizan acciones con ONGs y de esta forma el Estado evita el aumento de funcionarios públicos, con los consiguientes gastos laborales y a

su vez cuenta, a través de las ONGs, con personal técnico y profesional capacitado y formado para desarrollar las tareas requeridas.

Entonces, en esta compleja relación, el Estado claramente se beneficia; porque utilizando a las ONGs como forma de tercerización de prestación de servicios sociales ahorra recursos y principalmente recursos humanos. Y por otra parte dentro del terreno de las ONGs existe cierta indefinición y heterogeneidad, ya que aparecen ONGs de los más diversos tipos, tamaños y finalidades. Existiendo algunas serias y transparentes, así como también otras con altos grados de opacidad.

Asimismo, en el devenir de estas organizaciones se han ido sucediendo diferentes acontecimientos que han determinado su accionar y su existencia, llevando a la transformación de algunas y a la desaparición de otras.

En efecto cabe preguntarse: ¿en la actualidad las ONGs, como una de las expresiones organizacionales de la sociedad civil, están sustituyendo ó están representando al Estado? ¿Cuál es el rol del Estado? Teniendo en cuenta a Montaño cuando expresa que la estrategia neoliberal ha sido la de pasar las lógicas del Estado a las de la sociedad civil, visualizando una sociedad civil separada del Estado y asimilada al mercado encargada de atender y colaborar con el tratamiento de la cuestión social. Es en este contexto que nos cuestionamos: ¿qué Estado queremos? ¿Qué sociedad civil queremos?

Según Marco Aurélio Nogueira, de unos años para acá han aparecido evidencias de que algo está trepidando bajo la coraza de protección del neoliberalismo. Lo que antes era consenso ya no lo es más, y lo que antes era ignorado, como la exclusión, hoy es motivo de preocupación. Así el autor expresa: "de un énfasis exclusivo y casi religioso en los efectos positivos del ajuste neoliberal emprendido por distintos países, se pasó a admitir la existencia de efectos negativos, hasta entonces no reconocidos o subestimados" (Nogueira. M.A, 1999:1).

En este sentido, es preciso revisar el papel que el Consenso de Washington atribuía al Estado. El vicepresidente del Banco Mundial John Stiglitz, aboga por la necesidad

de trabajar por un "consenso post-Washington", donde se revise el papel que el Consenso atribuía al Estado. Su premisa básica la de que "los gobiernos son peores que los mercados" y que, por lo tanto el mejor Estado es el menor Estado, mostró ser totalmente equivocada. El Estado tiene un papel importante que desempeñar en el bienestar social. La discusión no debería referirse a si el Estado debe o no involucrarse, sino a cómo debe hacerlo.

Todo esto trae consigo un conjunto de interrogantes respecto al Estado y a la sociedad civil en el marco de este nuevo cuadro histórico que parece anunciarse. En este sentido: ¿cuál sería el papel del Estado?, ¿aquel que viabilice el mercado o un Estado que ofrezca parámetros a partir de los cuales sea posible una convivencia justa y digna? Y al mismo tiempo: ¿qué lugar debe ocupar la sociedad civil en la reorganización de las sociedades contemporáneas? y ¿a qué sociedad civil nos referimos? ¿A un espacio para la explicitación de subjetividades políticas o a un espacio para la afirmación de intereses corporativos? Por un lado luchamos por una sociedad más justa e igualitaria, pero por otro pareciera que las luchas corporativas o gremiales giran solamente entorno a los aumentos salariales. ¿Será que la implementación de la lógica capitalista tuvo éxito en el sentido de convencernos que el individualismo exacerbado es la forma de triunfar? ¿Nos estamos reduciendo a ser ciudadanos que operan como sujetos que sólo parecen confrontar necesidades económicas?

¿Queremos un Estado para proteger el mercado o, por el contrario, un Estado para dignificar la vida colectiva?, en palabras de Nogueira "un Estado para la sociedad civil".

De acuerdo con el autor, creemos que la crisis que vivenciamos y los resultados magros que se han obtenido producto de la aplicación religiosa de los lineamientos del Consenso de Washington, es una crisis esencialmente política. Es decir, no es el resultado pasivo de una globalización que transcurre como si fuera una fuerza de la naturaleza, sino que se trata de una crisis que tiene que ver con opciones políticas,

con proyectos de hegemonía y dominación, con políticas concretas de gobierno. (Nogueira, 1999).

La propuesta sería retomar la política, alcanzando una nueva idea de desarrollo, alejada del patrón depredatorio, mercantil y monetarista en que todavía nos encontramos. En palabras de Nogueira: "esto quiere decir que necesitamos adoptar una perspectiva que no sólo valorice la sociedad civil y celebre su creciente protagonismo, sino que también colabore para politizar la sociedad civil, liberándola de las amarras reduccionistas y represivas de los intereses particulares, aproximándola al universo más rico y generoso de los intereses generales, de la hegemonía, vale decir, del Estado".



CONSIDERACIONES FINALES

En el primer capítulo de la presente Monografía estudiamos sobre las transformaciones de la sociedad civil, donde visualizamos que el llamado "Tercer Sector" aparecía como una expresión reducida de la complejidad existente entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. De esta forma presentamos el contexto histórico y social en el que se produjeron esas transformaciones, teniendo como resultado la emergencia de una expresión ideológica y poco cuestionada como la de "Tercer Sector".

Abordamos el debate actual acerca del denominado "Tercer Sector", expresión que pretende agrupar el conjunto de actividades y organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro.

Durante el desarrollo del trabajo hemos problematizado entorno a la expresión ideológica y residual de "Tercer Sector", ya que en los análisis del tema se parte generalmente de una visión idealizada de dicho sector, que dificulta la posibilidad de trascender el fenómeno en sí, y llegar a niveles más profundos de crítica y de comprensión entorno al tema.

La expresión de "Tercer Sector" presupone la existencia de otros dos sectores, dividiendo la realidad social en tres partes y simplificando así la complejidad de la misma.

Luego de haber estudiado las transformaciones del capital, podemos visualizar la existencia del llamado "Tercer Sector" como parte de una estrategia de dicha reforma. Siendo un fenómeno residual, en el sentido de que allí se colocan un conjunto de expresiones que no son ni gobierno, ni son propiamente empresa capitalista. Este sector es visto como instrumento de política social, atendiendo y colaborando con el tratamiento de la cuestión social. Es decir que la idea de un "Tercer Sector" no surge como un movimiento propio y autogenerado de la sociedad civil, sino que aparece

estimulado con el aporte de dinero e iniciativas públicas para la implementación de políticas sociales.

Parecería que ante la crisis del Estado de Bienestar la solución propuesta sería que la sociedad civil sea la responsable de cubrir los servicios sociales, mediante el convencimiento, a través del discurso, de la importancia de la participación de la misma. En efecto, en la actualidad la sociedad civil se encuentra desarrollando tareas y resolviendo cuestiones que le eran inherentes al Estado y que en su versión neoliberal no atiende ni resuelve.

En este sentido trabajamos entorno a las contradicciones y complejidades que existen en el marco del denominado "Tercer Sector".

En el segundo capítulo estudiamos una de las expresiones organizacionales de la sociedad civil, la forma ONGs, analizando a su vez la significación social de las mismas en la actualidad. Estudiamos la funcionalidad de éstas al sistema y su condición de "no gubernamental" y de "no lucrativas". Visualizando las transformaciones ocurridas en la identidad originaria de las mismas.

Desde una perspectiva socio-histórica fue que realizamos una periodización de las ONGs, siendo éste nuestro punto de partida para pensar su significación y ubicación social en la coyuntura actual, articulando con la información recogida en las entrevistas.

Las grandes interrogantes que guiaron nuestro análisis fueron: ¿en qué contexto emerge el llamado "Tercer Sector"?, ¿las organizaciones que lo componen, son realmente autónomas y sin fines de lucro?, ¿cuál es el papel y significación social de las ONGs en la actualidad?, ¿por qué se extiende el fenómeno de las ONGs y su participación en las políticas sociales?, ¿cuál es el rol que el Estado juega en estas transformaciones? A lo largo del desarrollo intentamos aproximarnos a las respuestas a tales interrogantes.

Por último, en el tercero principalmente estudiamos las formas de relacionamiento de las ONGs con el Estado. Las preguntas que quiaron nuestro estudio fueron las

siguientes: ¿cómo se auto perciben las ONGs?, ¿cómo las percibe el Estado?, ¿cuál es el sentido de la acción de cada uno?, ¿cuál es el rol que juegan?

Luego del desarrollo de la investigación el desafío continúa siendo incorporar la reflexión obtenida a partir de estas interrogantes a nuestras prácticas en los diferentes espacios de la sociedad civil y motivar las reflexiones colectivas.

De esta manera, el abordaje de esta temática procuró constituir un insumo para la reflexión de los Trabajadores Sociales y de todos los profesionales de las Ciencias Sociales en general, todos aquellos que trabajamos con las Políticas Sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOTTO, Laura, MANZUR, Analía. <u>El Tercer Sector: ¿una nueva alternativa</u>
 <u>laboral?</u> Boletín Electrónico Surá # 47. Escuela de Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. Junio. 2000.
- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP).
 Sociedad civil y desarrollo: El pensamiento de Pablo Guarino. Ecuador, 2002.
- ANTUNES, Ricardo. "¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo". Editorial Antidota. Mayo, 2000.
- BALBIS, Jorge. <u>ONGs, Gobernancia y Desarrollo en América Latina y el</u>
 <u>Caribe</u>. MOST/UNESCO. Uruguay, 2001.
- BARREIRO, Fernando, CRUZ, Anabel. <u>Entre diversidades y desafíos.</u>
 <u>Organizaciones No Gubernamentales de Uruguay. Análisis y repertorio.</u> ICD.
 Montevideo, 1991.

Organizaciones No Gubernamentales en el Uruguay de hoy: el desafio de la democracia. FCU-ICD. Montevideo, 1988.

- BEHRING, Elaine. <u>La nueva condición de la política social</u>. En: Montaño y Borgianni (org.) La política social hoy. Ed. Cortez. São Paulo. 2000.
- BERTOLOTTO, María Isabel. <u>Escenario de principio de siglo. Tercer Sector y</u>
 ONGs. Boletín Electrónico Surá. Costa Rica, 2003.

- BOMBAROLO, Félix. Mitos, miserias y epopeyas de las organizaciones sociales...la construcción cultural y el conflicto social no saben de sectores.
 En Seminario: "Perspectivas Latinoamericanas sobre el Tercer Sector".
 Buenos Aires, 12-14 de setiembre de 2001.
- BOMBAROLO, Félix, PÉREZ COSCIO, Luis, STEIN, Alfredo. "El rol de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en América Latina y el Caribe". Ediciones FICONG. Buenos Aires, 1992.
- CASAS, Alejandro. Sociedad Civil, movimientos sociales y redes de ONGs: estudios en el Uruguay contemporáneo. Tesis de Maestría en Servicio Social de la UFRJ convenio UDELAR. Montevideo, diciembre, 1999.
- CASASBUENAS, C. <u>Las ONGs y los Movimientos Sociales en Colombia</u>. En Revista Foro, Bogotá, Colombia, 1989.
- CASTEL, Robert. "La metamorfosis de la cuestión social". Editorial Paidós,
 Buenos Aires, 1997.
- Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando. "El largo adiós al país modelo".
 Editorial Arca, Montevideo, 1994.
- GOHN, Maria da Glória. "Os Sem-Terra, ONGs e cidadania". Editorial Cortez.
 São Paulo, 1997.
 O novo associativismo e o Terceiro Setor. En:
 Revista Serviço Social & Sociedade. Nº 58. Ed. Cortez. São Paulo, 1998.

- GUARINO, Pablo. Los dilemas de las ONGs en América Latina. En:
 Construindo Nossa Agenda Comun. 1º Encontro Latino-Americano de Associações Nacionais de ONGs. São Paulo. Agosto, 1995.
- HARVEY, David. "Condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural". Ed. Loyola. São Paulo, 1994.
- HEGEL, G.W.F. "Ciencia de la lógica". Ediciones Solar S.A. Buenos Aires, 1968.
- IOSCHPE, E. B. (org.) "3º Setor. Desenvolvimento social sustentado". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1997. Incluyendo los siguientes artículos: Cardoso, R., "Fortalecimento da sociedade civil"; Rifkin, J., "Identidade e natureza do terceiro setor"; Fernandez, R. C., "¿O que é o terceiro setor?"; Thompson, A., "Do compromisso á eficiencia. Os caminhos do terceiro setor na América Latina"; Salamon, L., "Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor".
- MERCADER, Pedro: <u>Que podemos esperar de la comunidad internacional</u>, en Dinámica Cooperativa Nº 94, CCU, Montevideo, 1985.
- MESCHKAT, Klaus. <u>Una crítica a la ideología de la "sociedad civil"</u>. En:
 HENGSTENBERG, Peter; KOHUT, Karl y MAIHOLD, Günther (editores).
 Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad. Ed. Nueva Sociedad. Venezuela, 1999.

•	MIDAGLIA, Carmen. Reforma del Estado en el campo social: elementos para
	una discusión. En: Revista Fronteras Nº2, DTS-FCS-UDELAR. Editorial FCU
	Montevideo, marzo, 1997.
	peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay". CLACSO. Buenos
	Aires, 2000.
•	MONTAGUT, Teresa. Democràcia i Serveis Socials. Barcelona, 1994.
•	MONTAÑO, Carlos. "Tercer Sector y cuestión social: crítica al patrón
	emergente de intervención social". Editora Cortez, São Paulo, 2005.
	Das "lógicas do Estado" às "lógicas da sociedade civil":
	Estado e "terceiro setor" em questão. En: Revista Serviço Social & Sociedade.
	Nº 59. Ed. Cortez. São Paulo, 1999.
•	NOGUEIRA, Marco Aurelio. <u>Un Estado para la sociedad civil</u> . En: Revista del
	CLAD Reforma y Democracia Nº 14. Caracas, 1999.
•	PADRÓN, 1982. Mimeo.
•	PASTORINI, Alejandra. O teatro das politicas sociais. Autores, atores e

espectadores no cenário neoliberal. Dissertacao de Mestrado. Rio de Janeiro.

-----O círculo "maldito" da pobreza no Brasil. A

mistificação das "novas" políticas sociais. Tese de Doutorado. Universidade

Novembro 1995. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Maio, 2002.

- PÉREZ, Lucía, BETTONI, Analía. Rendición de cuentas y transparencia de las organizaciones de la sociedad civil en Iberoamérica. Informe Uruguay. ICD, 2007.
- PETRAS, James. <u>Las dos caras de las ONGs</u>. Artículo publicado en "Monthly Review" Fuente: Internet
- PONTES, Lúcia, CACCIA BAVA Silvio. <u>As ONGs e as políticas públicas na construção de Estado democrático.</u> En: Revista Serviço Social & Sociedade.
 Nº 50. Ed. Cortez. São Paulo, 1996.
- SARACHU, Gerardo. Fragmentaciones en el mundo del trabajo y sus impactos en los colectivos de trabajadores: experiencias en el sindicalismo uruguayo. UFRJ/ESS/Programa de pós-graduação. Río de Janeiro, Brasil. 1998.
 SARACHU, J. José y SARACHU, Gerardo (comps.) "Rumbos de la economía social. Entre mitos y realidades: reflexiones sobre el "tercer sector", hacia un diálogo abierto". Ed. Nordan Comunidad. Montevideo, 2004.
- VALDERRAMA LEÓN, 1998. Mimeo.
- VILLARREAL, Nelson, SANTANDREU, Alan. ONG y políticas públicas.
 Cuadernos de Marcha Nº 157. Uruguay, 1999.
 Ciudadanía y Estado. ONG y políticas públicas II. Cuadernos de Marcha Nº 158. Uruguay, 2000.

Fuentes documentales

- ✓ Entrevista realizada a ONG Centro Cooperativista Uruguayo (CCU). Montevideo, julio de 2007.
- ✓ Entrevista realizada a ONG Centro de Participación Popular (CPP). Montevideo, julio de 2007.
- ✓ Entrevista realizada a Iglesia Anglicana. Montevideo, julio de 2007.
- ✓ Entrevista realizada a ONG Foro Juvenil. Montevideo, julio de 2007.
- ✓ Entrevista realizada a la Asociación Nacional de ONGs (ANONG). Montevideo. Julio, 2007.
- ✓ Entrevista realizada al sindicato de trabajadores de ONGs (ATONG). Montevideo.
 Julio, 2007.
- ✓ El gobierno entiende que el Estado debe "fortalecer" la capacidad de dar prestaciones sociales y ocupar el lugar de algunas ONGs. Artículo publicado en semanario Búsqueda. 2 de agosto de 2007
- ✓ El gobierno procura no ceder ante los reclamos de futbolistas, sindicatos y
 gremiales, para no "agujerear" la reforma impositiva. Artículo publicado en
 semanario Búsqueda. 19 de julio de 2007.
- ✓ ONGs preocupadas por el decreto que establece exoneraciones al pago de aportes patronales. Artículo publicado en semanario Búsqueda. 26 de julio de 2007.