

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

**La sociedad civil en el actual contexto de las
políticas sociales en el Uruguay**

Nicolás Iglesias Schneider

Tutor: Alejandro Casas

2007

Índice

Introducción	3
1. Discusiones en torno al concepto de sociedad civil	6
1.1. Algunas aproximaciones: caracterizando al Estado y Sociedad Civil	
1.1.1. Hegel, Marx y Gramsci una discusión posible sobre sociedad civil	
1.2. La sociedad civil:	
Desde el enfoque de los movimientos sociales al del tercer sector	12
1.2.1. Movimientos sociales	13
1.2.2. Problematizando el concepto de tercer sector	15
1.2.3. La sociedad civil y su carácter político:	19
1.2.3.1. Representación y participación	18
1.2.3.2. Carácter político de la sociedad civil y del tercer sector	20
2. La sociedad civil en el actual contexto de políticas sociales	24
2.1. Profundización democrática o Estado mínimo	25
2.2. La sociedad civil: constructora de política, ejecutora de políticas	27
2.3. Espacio de dialogo entre ONGs y Estado	31
2.4. Búsqueda de una nueva hegemonía	35
3. Vínculo de las ONGs y el Estado en el nuevo contexto político.	39
3.1. Las ONGs en el Uruguay	
3.1.1. Un poco de historia	39
3.1.2. La actualidad	41
3.1.3. ¿Cuántas son y qué hacen?	43
3.1.4. ¿Cómo se financian?	44
3.2. Las Ongs desde la prestación social a la incidencia política	45

3.2.1 Las ONGs y prestación de servicios sociales	47
3.2.2 Las ONGs y la incidencia política	48
3.2.3 Las ONGs en una encrucijada entre la prestación y la incidencia	50
3.3. Las ONGs y el Estado, encuentros y desencuentros	51
3.4 Puntos de encuentro e incidencia: redes de ONGs	54
3.4.1 Asociación Nacional de ONGs orientadas al Desarrollo	56
3.4.2 Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas	58
3.4.3 Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual	60
Reflexiones finales	64
Bibliografía	68
Anexos	72

Introducción

“El abordaje del Servicio Social como trabajo supone aprehender la llamada práctica profesional profundamente condicionada por las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil”¹

En esta Tesis de Licenciatura en Trabajo Social procuraremos realizar un estudio de la categoría sociedad civil vinculada a la realidad más actual de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), analizando cómo estas últimas están participando en las políticas sociales y establecen diferentes tipos de relación con el Estado. Este trabajo buscará la articulación de aspectos teóricos, históricos y prácticos de la realidad uruguaya, que nos permitan un estudio de las ONGs, las redes de ONGs y las políticas sociales que el Estado lleva adelante en convenio con las mismas.

Aunque nuestro país posee una rica tradición de participación y presencia de los movimientos sociales y actualmente una fuerte presencia de las ONGs como un actor social, aun existen pocos esfuerzos y trabajos orientados a estudiar esta área específica de las ONGs y su rol en las políticas sociales, en relación a la relevancia actual que está teniendo la misma. Por lo que nos pareció relevante poder realizar un estudio en esta temática que pudiera tener un marco teórico que lo sustente, un breve recorrido histórico que lo ubique en el análisis del contexto actual, una investigación bibliográfica y entrevistas a alguno de los actores mas significativos de estos procesos para poder recoger una mirada lo mas abarcativa posible. Debido a la diversidad y complejidad de actores, relaciones y ámbitos que abarcara esta discusión somos concientes que los planteos y reflexiones recogidas son solo un recorte de la realidad. En este sentido esta tesis espera ser solo un aporte a la discusión y construcción sobre la temática.

Para nuestra profesión este es un debate significativo, *“...la política social, por constituir fuente de legitimación, instrumento de intervención y campo de ocupación del asistente social, pasa a ocupar un espacio preponderante en las reflexiones teóricas de estos profesionales.”²* Ya que nos permite evaluar los cambios que se vienen dando a nivel de la incidencia en el diseño de las políticas sociales. Tanto por una mayor inserción en el aparato estatal en niveles de alta jerarquía como por tener roles significativos en el

¹ Yamamoto, Marilda: “O serviço social na contemporaneidade: Trabalho e formação profissional” Ed. Cortez, Brasil 2000. (s/d)

² Montaña, Carlos. “La política social: espacio de inserción laboral y objeto de reflexión del Servicio Social”. La política social hoy” en (Montaña-Borgianni) Ed Cortez Brasil (2000). Pg 8

concierto de las ONGs y sus redes de articulación. Esto podría ser un paso significativo en el rol del trabajador social como articulador entre la realidad social y las políticas sociales. Podrá devenir en cambio mientras existan canales de comunicación e intercambio entre el ámbito público y privado y entre los profesionales insertos en la ejecución terminal de las políticas y estos otros (pocos) ubicados en lugares de diseño y planificación.

Al comienzo del trabajo realizaremos una breve introducción y recorrido por las diferentes conceptualizaciones de sociedad civil y estado en Hegel, Marx y por último en Gramsci la cual apor~~t~~o para la totalidad del análisis.

En este sentido planteamos los diferentes usos de la categoría sociedad civil, discutiendo las implicancias y posibles ambigüedades de conceptos asociados a la misma como Movimientos sociales, Tercer Sector y ONGs. Buscando dilucidar o discutir al menos posibles equiparaciones de los diferentes términos.

En el capítulo II vemos cómo desde hace unos años en nuestro país y en otras partes del mundo es creciente la presencia de las ONGs en las políticas sociales a diferentes niveles. Este hecho nos plantea varias discusiones que como profesionales insertos en las políticas sociales (en sus diferentes niveles de elaboración, ejecución y evaluación) todavía no hemos abordado con el ímpetu necesario.

De la misma manera notamos que desde las más diversas filas políticas se plantean críticas y alabanzas a la participación de la sociedad civil en la atención de la cuestión social. Dando una justificación del mismo por discursos de minimización del Estado y la responsabilidad social de los ciudadanos, hasta por discursos más progresistas que plantean la participación ciudadanía, la democratización, la cogestión de lo público, etc. Por esto debemos estar atentos a cuestionarnos si esto es parte de una estrategia de reforma del Estado neoliberal o son procesos de profundización democrática reales.

Por último analizaremos el rol de las ONGs en las políticas sociales en nuestro país, tratando de relevar diferentes vínculos entre estos actores, espacios de diálogo y articulación entre las ONGs y con el Estado. Para esto indagaremos en la actualidad de las ONGs en el Uruguay tratando de aproximarnos a algunas definiciones y perfiles de las mismas. En especial tendremos en cuenta para nuestro trabajo la dimensión de incidencia política y de trabajo en redes que estas desarrollan.

1. Discusiones en torno al concepto de sociedad civil

El principio de la sabiduría está en la definición de los términos.

Sócrates

1.1 Algunas aproximaciones: definiendo Estado y Sociedad Civil

Aunque podríamos comenzar nuestro recorrido con autores como Hobbes, Locke y Rousseau, haciendo referencia al pensamiento jusnaturalista³ y contractualista que surgió en los siglos XVII y XVIII, que hacían referencia a cierto concepto de la sociedad civil, por razones de extensión del trabajo pondremos nuestro foco en las formulaciones que tanto Hegel, Marx y Gramsci realizaron en el siglo XIX y XX interesándonos fundamentalmente por sus conceptualizaciones de la "sociedad civil" y "Estado".

Lo que buscaremos en este capítulo es poder ubicar cuáles han sido las diferentes concepciones teóricas que se han planteado tanto en Hegel, Marx y Gramsci en relación a los conceptos de sociedad civil y por ende también al de Estado. Considerando las vinculaciones necesarias que se dan entre los dos conceptos, las continuidades y quiebres que se dan entre los tres autores con los que trabajaremos.

Hegel, Marx y Gramsci una discusión posible sobre sociedad civil

Los conceptos de Estado y sociedad civil son fundamentales para el desarrollo del pensamiento marxista y gramsciano y también para nuestro trabajo ya que a partir de ellos elaboraremos nuestras hipótesis. Para este estudio retomaremos en parte a Norberto Bobbio, el cual realiza un análisis comparativo entre la sociedad civil hegeliana y la expresada por Marx. En primera instancia, podemos decir que para Hegel la sociedad civil es un espacio más amplio que en Marx, ya que para el primero ésta contiene no solamente la esfera de las relaciones económicas y las clases sociales

³ La doctrina jusnaturalista desarrollo en el ámbito de la doctrina política tradicional, un concepto de sociedad civil sinónimo de sociedad política, por la correspondencia entre "civitas" y "polis" y por lo tanto de "estado". Diccionario ...Pg 1570

sino que también incluye la administración de la justicia, el ordenamiento policial y corporativo.

Para Hegel *"Cuando se confunde el estado con la sociedad civil y es determinado en base a la seguridad y protección personal, el interés del individuo se ha transformado como tal en un fin último."* *"Lo que le falta a la sociedad civil, para ser estado es el carácter de la organicidad. El pasaje de la sociedad civil al estado se produce cuando cada parte separada de la sociedad (...) se unifica"*⁴. Aquí tenemos al Estado como la superación de la sociedad civil (*buurgerliche Gesellschaft*). Aunque deberíamos decir que la identificación hegeliana de sociedad civil con burguesa es más que una coincidencia del idioma alemán. La sociedad Civil es el ámbito de los intereses particulares donde prima el interés particular, la competencia y los conflictos; está movida por los fines de las personas particulares y por la mediación para llegar a la universalidad. Los individuos son personas privadas que tienen un fin, que es perseguir su propio interés que puede realizarse mediado por el universal. Así la Sociedad Civil se asienta en dos principios básicos: el individuo que busca el interés privado, y la interrelación de los intereses individuales, la satisfacción de uno depende de la del otro. Según Hegel entre estos intereses individuales y egoístas de los individuos en la sociedad civil y el universalismo del Estado encontramos la mediación de la representación política.

*"Hasta ahora la constitución política ha sido el ámbito religioso, la religión de la vida del pueblo, el cielo de su universalidad, en contraste con la existencia mundana concreta de su realidad actual."*⁵ Por lo dicho vemos que en Marx desde la sociedad civil y sus intereses particulares surge el Estado y no a la inversa como en Hegel. En el tiempo que Marx redactó esta idea aún creía en la realización de la "verdadera democracia" en donde a través de las instituciones de la democracia formal y herramientas como el sufragio universal, la sociedad civil lograría cumplir con su existencia esencial y universal. Según Giddens, en esta época Marx estaría adhiriendo a la línea de jacobinismo y a los ideales abstractos surgidos en la revolución francesa de 1789.

⁴ Diccionario de Política. Norberto Bobbio Ed. Siglo XXI (1976) Pg 1572

⁵ Marx citado por Giddens, A: *El capitalismo y la moderna teoría social*. Barcelona. Ed. Labor. (1977) pg.37

Por otro lado, para Marx la concepción de Estado vinculado a la razón y a una esfera universal de intereses es sólo una apariencia que trata de ocultar la dominación de la clase burguesa y sus intereses particulares. Marx rechaza estas ideas de Hegel en su *Critica de la filosofía del Estado de Hegel* basándose en que el Estado en la vida real, no se preocupa de los intereses generales, sino que defiende los intereses de la propiedad privada. Por esto la concepción marxista ubica al Estado como instrumento que la clase dominante (aquella que es poseedora de los medios de producción) utiliza para poder oprimir a la clase dominada (aquella que no es poseedora, sino que vende su fuerza de trabajo para poder subsistir). De estas relaciones materiales que se dan en la base económica, o sociedad civil, surge el estado moderno, que *“tiene como base natural la sociedad civil, el hombre de la sociedad civil, esto es, el hombre independiente, unido al otro hombre apenas por el vínculo del interés privado de la necesidad natural inconsciente”*⁶

Según esta concepción marxista lo que el Estado logra en el sistema capitalista es despolitizar la sociedad civil debido a que éste supuestamente asumiría la representación de los intereses universales de la sociedad y por ende apropiándose de forma monopolista de las decisiones. Pero podemos decir que *“el Estado es la forma en la cual los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes (...), de eso deriva que todas las instituciones comunes pasan a través de la mediación del Estado y reciben una forma política.”*⁷

*“Las mediaciones que intentaba establecer Hegel entre Estado y sociedad civil para articular la particularidad y la universalidad, son substituidas en este caso por nuevas mediaciones de clase, y donde el momento fundacional pasa a ser la propia sociedad civil y no el Estado, aunque éste termine por diversas vías, como señalábamos, garantizando y reproduciendo la propia sociedad de clases.”*⁸ Plantea el reconocimiento del explotado como tal, como clase, como ser particular, sólo ahí se podrá emancipar del Estado que lo está oprimiendo. Marx plantea esto en la *“cuestión judía”*, en donde nos dice que el hombre particular real debe recobrar en sí al ciudadano abstracto y así se convierte como

⁶ Marx y Engels cit. por Bobbio: *Estado, Gobierno, Sociedad. Para una teoría general da política*. Rio de Janeiro. Paz e Terra. (1986) Pg.33

⁷ Marx y Engels cit. Por Coutinho, C. N: *Marxismo e política. A dualidade de poderes e outros ensaios*. Sao Paulo. Ed. Cortez. (1994) Pg. 20

⁸ CASAS, Alejandro Tesis de Maestría: *Sociedad civil, movimientos sociales y redes de ongs: estudios en el Uruguay contemporáneo*. (1999) Pg. 32

hombre particular, en ser genérico, en su trabajo individual y en sus relaciones individuales. Cuando el hombre reconoce y organiza sus fuerzas como fuerzas sociales y cuando, por lo tanto, no desglosa ya de sí la fuerza social bajo la forma de la fuerza política, sólo entonces se lleva a cabo la emancipación humana.

Por esto en Marx según Coutinho, *"vemos que el Estado deja de parecerle simplemente como una encarnación formal y alienada de un interés universal abstracto, sino que el propio Estado asegura y reproduce la división de la sociedad en clases, o sea que "conserva" a la sociedad civil. De esta forma garantiza la dominación de los burgueses sobre los proletarios. Se trata de un Estado de clase, no ya la encarnación de la razón, sino una entidad particular que defiende los intereses de una clase también particular."*⁹ Como ya vimos el concepto marxista de Estado, explica la génesis del Estado en las contradicciones y divisiones de clases, las cuales son su función conservar y reproducir. En esta idea el estado sería monopolizador de los aparatos de represión. Pero Gramsci no entiende el Estado sólo como sociedad política (Estado en sentido estricto o estado de coerción), sino como un equilibrio entre sociedad civil y sociedad política. *"el concepto de "sociedad civil" es el medio privilegiado a través del cual Gramsci enriquece, con nuevas determinaciones, la teoría marxista del Estado."*¹⁰

El celebre pensador italiano que desarrollo su tarea principalmente en los años 20 y 30, elabora sus ideas y prácticas en un contexto socio político muy movilizado. Participó en la fundación del Partido Comunista Italiano (PCI) y estuvo muy vinculado tanto a los movimientos obreros como al ámbito intelectual.

Partiendo de este contexto Gramsci elabora una concepción del Estado, que no se reduce sólo al sentido estrecho de gobierno. Gramsci más bien lo divide entre la 'sociedad política' y la 'sociedad civil'. En donde la primera es el ámbito de fuerza y la segunda el de consentimiento. Sin embargo, Gramsci aclara que la división es meramente conceptual y que las dos pueden mezclarse en la práctica.

La anotación de Gramsci es *"Estado = Sociedad Civil + Sociedad Política"*¹¹. De esta forma debe interpretarse; a nuestro entender, no se trata de una suma aritmética sino de

⁹ Coutinho, C. N: *Marxismo e politica. A dualidade de poderes e outros ensaios*. Sao Paulo. Ed. Cortez. (1994) Pg.19.

¹⁰ Coutinho, Carlos Nelson. "Gramsci: Um estudo sobre seu pensamento político". Ed Civilizacao Brasileira Rio de Janeiro (1999) Pg. 122.

¹¹ Gramsci, Antonio. *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*, Editorial Nueva Visión, Buenos Aires.(s/f) Pg 158.

una relación dialéctica, donde es "*hegemonía revestida de coerción*."¹² No existe hegemonía sin coerción ni coerción sin consenso. Hace alusión a una totalidad compleja y dinámica. El Estado aquí es tratado como unidad de sociedad civil y sociedad política. Ningún Estado se reproduce puramente gracias al consenso ni a la coerción. Y toda coerción contiene elementos consensuales y viceversa. Que alguno de los dos elementos predomine sobre el otro no implica la ausencia de su contrario. Para comprenderlo es útil el ejemplo que Gramsci nos da refiriéndose al fascismo, donde se da una forma extrema de sociedad política, no se eliminaría por completo el momento consensual pero sí constituye un nuevo problema de hegemonía. La coerción extrema se establece para construir una nueva hegemonía o para reestablecer la anterior. Su presencia es muestra de una crisis de hegemonía que debe entenderse como un consenso que ya no responde de la misma manera a los mismos intereses, y no como desaparición de un momento dialéctico.

Es importante comprender que buena parte de la construcción de la categoría de sociedad civil para Gramsci proviene de lo elaborado por Hegel, en especial en lo referido a la agrupación de intereses particulares por necesidades, a través de instituciones sociales, y en lo referido a la infraestructura económica. Ubicamos también esta intención cuando se refiere a que la sociedad civil tiene "*el sentido de hegemonía política y cultural de un grupo social sobre toda la sociedad, como contenido ético del estado*"¹³ Por esto comprendemos que la sociedad civil vendría a abarcar el contenido ético del Estado, que en Gramsci será expresado en aquellas instituciones y organizaciones que no son el Estado en sentido estricto, sino que hace referencia a sindicatos, partidos políticos, medios de comunicación, Iglesias, etc. Todas éstas son formadoras y reproductoras de pensamientos e ideas; por esto Gramsci toma de Hegel esta idea de asociarse o de formar corporaciones, lo cual permite poder trascender "los intereses meramente económico-corporativos" y a orientarse en el sentido de la consciencia "ético-política" al decir de Coutinho.

Aunque para Gramsci es claro que la sociedad civil nunca logra un nivel de autonomía total de la esfera económica en cuanto fenómeno superestructural ni

¹² Idem

¹³ Gramsci, cit. en Bobbio, N: *Gramsci y la concepción de la sociedad civil* en AAVV. *Gramsci y las Ciencias Sociales*. México, Cuadernos de Pasado y Presente (1987).(s/d)

tampoco de lo político en sentido estricto, esto lo vemos en una categoría central que es la de bloque histórico. *“La estructura y las superestructuras forman un “bloque histórico”, o sea que el conjunto complejo, contradictorio y discordante de las superestructuras es el reflejo del conjunto de las relaciones sociales de producción”*¹⁴ Este sentido de sociedad civil compleja y contradictoria nos da luz para nuestro análisis, para comprender que las organizaciones son formadas por la asociación de individuos con intereses particulares, que aunque busquen representar el interés universal no escapan de reflejar las luchas y contradicciones internas de la sociedad; la cual entra en contraposición por los diferentes lugares que se ocupa en la producción.

Esta lucha ideológica, política y de valores que se da en la sociedad civil, es una guerra de posiciones, en la cual se intenta conquistar o mantener *la hegemonía*. Por esto buscamos una idea de sociedad civil en movimiento y no de posturas estáticas y homogéneas, lo cual no nos permite comprender el contexto en el que vivimos. *“La hegemonía se forja a través de los aparatos privados de hegemonía, lo que no quiere decir que ellos no tengan una dimensión pública o política, sino sólo que han adquirido autonomía material frente a la esfera propiamente estatal”*¹⁵. Este aporte de Gramsci incluye una visión de lo cultural-ideológico en un sentido amplio, que amplía y enriquece el esquema marxista clásico. Por esto concuerdo con Wood al decir que *“Gramsci se apropió del concepto de sociedad civil para delimitar el terreno de un nuevo tipo de lucha que llevaría la batalla contra el capitalismo no sólo a sus fundamentos económicos, sino a sus raíces culturales e ideológicas en la vida cotidiana.”*¹⁶

1.2 La sociedad civil: desde el enfoque de los movimientos sociales al del tercer sector

En este punto dejaremos planteado el pasaje de una conceptualización de la sociedad civil con el foco puesto en los movimientos sociales a una conceptualización diferente y posterior que trata de igual forma el concepto de sociedad civil al del tercer sector.

En este sentido haremos una ubicación histórica e ideológica de los diferentes

¹⁴ Gramsci, A. (s/d): *Problemas de Filosofía y de Historia en El materialismo histórico y la filosofía de B. Croce*. (En *Cuadernos de la Cárcel*). F. 570. EUSS. Pg 480

¹⁵ Casas, Alejandro Tesis de Maestría: *“Sociedad civil, movimientos sociales y redes de ongs: estudios en el Uruguay contemporáneo”* (1999)..Pg 47

¹⁶ Maiksins Wood, Ellen *“Democracia contra capitalismo,”*, México Siglo Veintiuno, (1995) (s/d)

conceptos, tratando de presentar algunas discusiones y críticas que se han levantado sobre los mismos. Tomaremos posturas y opciones sobre los mismos destacando la relevancia de algunas categorías para el análisis de la dimensión política en la sociedad civil. Para esto compartimos con Gerardo Sarachu *"...la siguiente reflexión: así como el instigante pensador italiano, Antonio Gramsci, observa claramente la necesidad de ampliar el concepto de Estado para dar cuenta de varios aspectos fundamentales, como son entre otros elementos: la combinación permanente de la coerción y el consenso; la relación existente entre sociedad política y sociedad civil; la necesidad de reconocer la importancia creciente de "organismos privados", que en relaciones siempre conflictivas con instituciones de gobierno constituyen las bases del funcionamiento estatal, en la actualidad, comprender a las ampliaciones existentes en la sociedad civil supone reconocer que esta se presenta paradójicamente: mas rica y compleja en su diversidad de expresiones y formas organizativas a la vez que mas "débil y gelatinosa" y fragmentada, en sus orientaciones de sentido."*¹⁷

Aunque la sociedad civil se presente cada vez mas diversa y compleja. La misma ha sido sin embargo minimizada por las teorías que buscan dar cuenta de la misma a través del concepto de "Tercer Sector". Estas teorías, desarrolladas especialmente por cientistas sociales norteamericanos, han enfatizado la función de servicios sobre las funciones sociopolíticas del sector y suelen acudir a explicaciones y variables económicas, desestimando los factores políticos e institucionales presentes en el origen y dinámica de las organizaciones de la sociedad civil.

1.21 Movimientos sociales

¿Porque nos interesa hablar de los movimientos sociales en este trabajo? Si queremos analizar la sociedad civil en nuestro continente y en especial revalorizar su dimensión política, si buscamos comprender el actual papel de las ONGs debemos en perspectiva histórica comprender el papel de los movimientos sociales en Latinoamérica.

*"Pero los movimientos, como la propia palabra lo sugiere, son inciertos, no tienen una "senda trazada" porque nada en la vida puede trazarse de antemano."*¹⁸ Por cierto que esta es una categoría controvertida y con larga historia, que tiene sus orígenes en el 1840 para

¹⁷ Gerardo Sarachu: Ausencias y olvidos en el debate sobre el "tercer sector" *Servicio Social & Sociedade*, 59, marzo/1999. Pg128.

¹⁸ Zibechi, Raul *"La mirada horizontal. Movimientos sociales y emancipación."* Ed. Nordan-Comunidad Montevideo (1999) Pg. 72

hablar del movimiento obrero europeo, posteriormente se utilizó en el ámbito del marxismo para referirse a la organización de la clase trabajadora en sindicatos y actualmente para referirse a los llamados “nuevos” movimientos sociales.

Nuestro continente posee una rica trayectoria de movimientos sociales y han habido diferentes intentos por construir teorías de los movimientos sociales propios a nuestra realidad, igualmente contamos con poca teorización propia sobre el tema. También debemos considerar el peso y la influencia de los enfoques de Europa como de Norteamérica en donde se han desarrollado diferentes escuelas.

Nosotros utilizaremos como simple punto de partida la definición que realiza Gohn, que tiene la virtud de articular distintas propuestas teórico-metodológicas y realidades geopolíticas. Logrando así una definición amplia pero precisa sobre los movimientos sociales, la cual muestra un amplio espectro y diversidad, pero sin que su pluralidad no le permita delimitar adecuadamente el objeto. *“Movimientos sociales son acciones sociopolíticas construidas por actores sociales colectivos pertenecientes a distintas clases y capas sociales, articuladas en ciertos escenarios de la coyuntura socioeconómica y política de un país, creando un campo político de fuerza social en la sociedad civil. Las acciones se estructuran a partir de repertorios creados sobre temas y problemas en conflictos, litigios y disputas vivenciados por el grupo en la sociedad.”*¹⁹ De todos modos con esta definición no pretendemos dejar acabada la amplia y compleja trama de relaciones y particularidades divergentes que se encuentran dentro de lo que se entiende por movimientos sociales. A su vez todavía no hay acuerdo entre los autores sobre el concepto de movimientos sociales, sino que hay diferentes abordajes para algunos toda acción colectiva con carácter reivindicativo o de protesta es movimiento social, independientemente del alcance o significado político o cultural de la lucha. Se sigue cayendo en categorías empiristas que reducen el concepto a cualquier manifestación colectiva.

Hasta inicio de los años 60, hablar de movimientos sociales significaba referirse a una supuesta virtualidad revolucionaria del proletariado donde se hacía referencia con este concepto a los sindicatos y los partidos de orientación socialista y comunista. Luego tenemos “ al final de los años 60, la desmitificación de los regímenes socialistas del Este y la sucesiva erosión de los esquemas teóricos marxistas acabaron por marcar la configuración de un

¹⁹ Gohn, M. da G. *Teorias dos Movimentos Sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. SP. Loyola. (1997) Pg 252

nuevo tiempo: el tiempo de los "nuevos movimientos sociales". Al final de los 70, (...) sociólogos como Alain Touraine en nombre de la sociedad post-industrial, reunió a los movimientos feministas, pacifistas, ecológicos y nacionalistas como representantes de los "nuevos" movimientos sociales. ²⁰

Por esto es pertinente retomar a Gohn para ubicar a los MS no de acuerdo a su contemporaneidad o tipo de reivindicación sino organizarlo a través de 5 categorías que ordenan una gran amplitud de manifestaciones:

- *MS contruidos a partir del origen social de la institución que apoya o abriga p. ej. la iglesia, el partido, el sindicato, la escuela y hasta la familia, dan lugar a MS como los religiosos, político-partidarios, sindicales, estudiantiles, de profesores, etc.*
- *MS contruidos a partir de las características de la "naturaleza humana": sexo, edad, raza y color: MS de mujeres, indios, negros, homosexuales, heterosexuales, transexuales, pasivos, jóvenes, niños abandonados, etc.*
- *MS contruidos a partir de determinados problemas sociales. En relación a los equipamientos colectivos de consumo dan lugar a MS por la salud, transporte, saneamiento, vivienda popular, etc.; y en relación a la preservación del medio ambiente geográfico, social, económico y cultural dan lugar a MS ecológicos, pacifistas, de preservación del patrimonio histórico, de defensa de los animales y plantas en general, etc.*
- *MS contruidos en función de cuestiones de la coyuntura de las políticas de una nación (socioeconómica, cultural, etc.): dan lugar a sublevaciones, insurrecciones, revueltas, motines, revoluciones, etc.*
- *MS contruidos a partir de ideologías: anarquismo, marxismo, cristianismo, etc., que construyen una utopía o ideal, y generan MS específicos.*²¹

En este sentido autores como Scherer-Warren nos ayudan a organizar la producción académica en relación a MS latinoamericanos. Podemos plantear cuatro momentos diferentes pero no estancos: 1) de mediados del siglo XX hasta la década de los 70, caracterizado por las "luchas de clase"; 2) la década de los 70, destacada por las "luchas nacional-populares; 3) en los 80, encontramos el auge de los "movimientos de base" o

²⁰ Doimo, Ana Maria "A vez e a Voz do popular" Ed. Relume Rio de Janeiro. (1995) Pg 40

²¹ Gohn, M. da G. Teorias dos Movimentos Sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo. Loyola. (1997). Pg 268-271

"grassroots", y 4) por último, para los años 90, correspondiente al de las "redes de movimientos" o *networks*".

En la actualidad podemos ubicar que la articulación de estos movimientos sociales es un fenómeno que aparece sobre finales de los 90 y se consolida a partir de la realización desde enero de 2001 en el Foro Social Mundial en Porto Alegre. El estudio de esta intersección es complejo porque es grande la diversidad de estos movimientos y porque es dudoso si esa diversidad se puede reconducir a un concepto o a una teoría sociológica únicas. Lo cierto es que esa diversidad también es un elemento aglutinante en la medida en que la diversificación de las consecuencias de las políticas neoliberales abarcó a diferentes colectivos. Por lo tanto, indígenas, ambientalistas, desocupados, feministas, homosexuales o campesinos, confrontan contra un mismo modelo mundializado.

Pero hay más en común, la consolidación, emergencia y extensión durante la segunda mitad de la década de los noventa de movimientos sociales coexiste con características organizativas, formas de lucha, inscripciones identitarias, conceptualizaciones de la acción colectiva, entendimientos en relación al poder, la política y el Estado que sin dudas presentan particularidades que los distinguen de los movimientos precedentes.

Para la comprensión de estos movimientos a nivel latinoamericano debemos rescatar un aspecto específico, vinculado a la dimensión ético-política la cual nos ayudara a comprender este trabajo, en este sentido Raúl Zibechi entiende que tres grandes corrientes político-sociales nacidas en latinoamérica, conforman el armazón ético y cultural de los grandes movimientos: *"las comunidades eclesiales de base vinculadas a la teología de la liberación, la insurgencia indígena portadora de una cosmovisión distinta de la occidental y el guevarismo inspirador de la militancia revolucionaria"*²². Estas corrientes de pensamiento y acción convergen, según el autor, dando lugar a un enriquecedor "mestizaje", que es una de las características distintivas de los movimientos latinoamericanos.

Por esto comparto con Alberto Melucci, cuando afirma en relación a los movimientos sociales que *"no ha desaparecido la acción colectiva, ni han desaparecido los*

²² Zibechi, Raul. *La mirada horizontal. Movimientos sociales y emancipación*. Editorial Nordan-Comunidad Montevideo (1999)

conflictos sociales. Pienso, al contrario, que aquí lo que está desapareciendo es una modalidad de constitución de actores colectivos característicos de la época moderna”²³ Con todo esto queremos decir que nuestra dificultad a veces se encuentra más bien en la utilización de las categorías, ya que en muchos casos como el concepto de “movimientos sociales” ya no nos brinda interpretaciones suficientes para nuevos fenómenos que queremos interpretar.

1.2.2 Problematicando el concepto de tercer sector

Es creciente la identificación entre sociedad civil, ONG y Tercer Sector, lo cual supone una reducción y una despolitización de su significado. Al decir de Landim en Montañaño *“el tercer sector no es un término neutro, sino que tiene nacionalidad clara. Y es de procedencia norteamericana, contexto donde el asociativismo y voluntarismo forman parte de una cultura política y cívica basada en el individualismo liberal.”*²⁴

Aunque a los movimientos sociales se los ve como contenciosos y disruptivos, hoy el Tercer Sector, por el contrario, aparece como un socio o colaborador de los gobiernos dentro de los marcos establecidos por las políticas neoliberales. Esa participación está claramente al servicio de objetivos instrumentales de reducción del gasto público. Generalmente es canalizada en las fases de implementación y no en las que se corresponden con el diseño y la formulación de los proyectos y programas sociales del Estado. Dentro de este esquema, su creciente presencia en el espacio público contrasta con la aparente desmovilización de los movimientos sociales más contestatarios. Por esto que el Tercer Sector sería un intento de domesticar al movimiento social, tratando de “oeneginizarlo” y volverlo socio colaborador del Estado, dándose una mayor presencia de las llamadas organizaciones de la sociedad civil.

Siguiendo a Sonia Álvarez este cambio se verificó en varias fases: primero hacia la idea de sociedad civil, —que ha sido crecientemente invocada desde mediados de la década de los años ochenta—. Luego hacia las ONG, que logró su cima en los inicios de los años noventa, hasta llegar finalmente al Tercer Sector, diseminado hacia finales de los años noventa. Para la autora, esto es más que un cambio semántico o algo natural e

²³ Melucci, Alberto. Entrevista en “Movimientos sociales en la contemporaneidad”. Núcleo de estudios e investigaciones sobre movimientos sociales. PUC San Pablo. Brasil (1997) Pg. 43

²⁴ Montañaño, Carlos “Tercero sector e questão social” Crítica ao padrão emergente de intervenção social. Ed. Cortez. Sao Paulo Brasil.(2002) pg. 53.

inevitable, más bien debe ser entendido —al menos parcialmente— como el resultado de una estrategia deliberada de gobiernos inmersos en políticas neoliberales y de actores transnacionales interesados en la consolidación de tales políticas. Es asimismo para ella, la expresión de un proceso de disputa sobre el significado, las formas y los roles que tiene la vida asociativa de los ciudadanos. Al respecto, afirma que es necesario rechazar las propuestas destinadas a *civilizar y tercerizar* a la sociedad civil que se encuentran implícitas en los discursos sobre el *Tercer Sector*.

En los años 90 en diferentes partes del mundo podemos ubicar un debate sobre el término “Tercer Sector” que continúa hasta nuestros tiempos. Es central para poder comprender el marco en que se desarrollan y piensan las políticas sociales y sus actores.

Desde principios del siglo XX investigadores principalmente norteamericanos han venido hablando de un tercer sector que encarnaría o representaría a la sociedad civil, el cual primeramente se definía por la negativa de no pertenecer al ámbito Estatal ni tampoco al del mercado. Luego algunos autores como Lester Salamon²⁵ tratan de establecer una definición del *sector* a partir de incluir, además de la característica de distribuir excedentes y la separación del ámbito gubernamental, otros tres atributos: estar organizadas, ser autogobernadas, independiente y ser de adhesión voluntaria.

Más allá de lo expuesto, cabe aclarar por qué preferimos no utilizar el término tercer sector. Hablar de *sector* significa cobijar bajo un mismo techo a organizaciones que no comparten ni objetivos, ni lógicas de funcionamiento comunes, ni prácticas sociales equiparables. Así también lo entiende Rodrigo Villar al señalar que: “*La diversidad propia de este universo suele desconocerse cuando se habla en singular del sector y cuando se le adjudican a estas organizaciones proyectos sociales compartidos y funciones similares, o cuando se le menciona como un sujeto político unitario y se asume que le son propios valores tales como la democracia, la equidad, el pluralismo, la transparencia, la solidaridad o el interés por lo público. Si bien estos valores y perspectivas son promovidas por un amplio número de las organizaciones [...] no son necesariamente compartidas por el conjunto. Las visiones que estas organizaciones promueven son productos histórico-políticos y no se derivan a priori de su estructura y forma de operación*”²⁶. Este término que reduce la función de las organizaciones de la sociedad civil sólo a funciones sociales, no nos permite el análisis

²⁵ Salamon, Lester y Helmut Anheier “In search of non-profit sector I: The question of definitions”. (1992)

²⁶ Villar, Rodrigo *El tercer sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencias*. Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales: Bogotá. (2011).(s/d)

de carácter político que queremos realizar.

Esta problematización sobre el concepto de tercer sector logra una buena síntesis en dos hipótesis de trabajo planteadas por Alejandro Casas en su tesis antes citada. “I) *La conceptualización sobre el Tercer Sector responde más bien a una visión funcionalista de la realidad social, esfumándose las dimensiones del conflicto y del carácter histórico-estructural de los procesos sociales, y no responde adecuadamente a las particularidades de la sociedad civil y de los movimientos sociales en América Latina.*”²⁷ Esta es una visión que pretende mostrar al sector como un todo homogéneo, no levanta las contradicciones de interés que están representados en la sociedad civil y sus organizaciones. Ésta es una visión armónica de la sociedad que oculta las contradicciones, orientaciones y valores que guían el accionar.

Por esto es más apropiado hablar de sociedad civil o de movimientos sociales, para no quedar en un concepto restringido que está vinculado más a las instituciones de corte tradicional y conservador; dejando afuera a los actores más reivindicativos como el movimiento sindical, movimiento popular en todas sus expresiones.

II) *Más que debido a una “revolución asociativa global”, emerge la idea del Tercer Sector en un contexto de reestructuración del capitalismo y de los mercados, asociado a un desmantelamiento y reestructuración de los “Estados de Bienestar”*²⁸.

Aunque los defensores del tercer sector como Salamon nos planteen que la “revolución asociativa global” se genera como respuesta a un excesivo intervencionismo estatal y éste genera un importante aporte económico y social, en empleos, recursos movilizados en voluntariado y donaciones.

Podemos ver que este fenómeno más que estar vinculado a un resurgimiento de la acción colectiva a nivel mundial, se debe a los procesos de desmantelamiento de los Estados de Bienestar y la desresponsabilización de los mismos sobre la cuestión social.

1.23 Sociedad civil: su carácter político.

Que entendemos por sociedad civil, según lo que hemos planteado podemos decir que es un espacio en el cual participan las asociaciones que proyectan su acción hacia la construcción de ciudadanía participativa y otros actores sociales individuales que se constituyen en referentes sociales o que conforman colectivos transitorios o

²⁷ Casas, Alejandro. Tesis de Maestría: “Sociedad civil, movimientos sociales y redes de ONGs: estudios en el Uruguay contemporáneo” (1999). Pg 139

²⁸ Idem Pg 142

permanentes, como movimientos sociales, coaliciones, foros, etc. En este espacio simbólico se construye poder y se hace política en diálogo o enfrentamiento con el poder político y el poder económico. Ni separado ni aislado de la esfera de lo político y lo económico, es el escenario del conflicto y del consenso social. Allí, no como lugar físico, se procesan y articulan opiniones, representaciones (en los dos sentidos: representación política y de lo social), así como acuerdos y enfrentamientos. En palabras de Coutinho *"Gramsci se refiere, a lo que más tarde él iría a llamar "sociedad civil", de "aparatos privados de hegemonía". O sea, los organismos de participación política a los cuales se adhiere voluntariamente (y por eso, son privados) e que no se caracterizan por el uso de la represión"*²⁹

Siguiendo a Marco Aurelio Nogueira podríamos decir que la sociedad civil está pasando por tres procesos, el primero de una creciente complejización, diferenciación y fragmentación societal que repercute de igual manera en la sociedad civil. El segundo está dado por la constitución de un mundo más interligado y integrado económicamente. Por esto y en tercer lugar igualmente el mundo no se torna más igual, sino que con un aumento sin precedentes de las desigualdades.

Sin el ánimo de finalizar la discusión sobre este tema, quisiera colocar el texto de Marco Aurelio Nogueira el cual logra sintetizar parte de las discusiones tenidas sobre sociedad civil: *"Con su firme y progresiva desimanación, tales movimientos y organizaciones congestionaron la sociedad civil, confundiendo con ella. De espacio dedicado a la articulación de los intereses de clase (de terreno para la afirmación de proyectos de hegemonía) la sociedad civil se redujo a un cúmulo de movimientos. Creció la tasa de organización de los intereses e incluso de movilización democrática, pero se perdió en términos de articulación política."*³⁰

1.2.3.1. Representación y participación

Podríamos decir que casi todos los países de Latinoamérica han pasado en estas últimas décadas por una crisis de representatividad política, debido a una falta de representatividad de los partidos y también por la mayor pluralidad y multiplicación de los actores que entrar en el juego de poder y representación de intereses. Por otro lado también hay una creciente desconfianza en la capacidad del Estado para la gestión

²⁹ Coutinho, Carlos Nelson "Gramsci: Um estudo sobre seu pensamento político". Ed. Civilização Brasileira Rio de Janeiro (1999) Pg.125

³⁰ Nogueira, Marco Aurelio Sociedad civil, Estado e politización.. Rio de Janeiro Ponencia preparada para mesa sobre "Sociedad civil y Estado en la era de la globalización" (2001) Pg 8

de la cosa pública³¹.

Estos dos factores dan un contexto favorable para que las diferentes organizaciones de la sociedad civil tomen un rol cada vez más protagónico. *“la reconfiguración de la sociedad civil tiene una dimensión fundamental, íntimamente ligada a la idea de participación y constitución de espacios públicos, que son representación y representatividad de la sociedad civil. La cuestión de la representatividad asume variadas facetas, es entendida de formas variadas por parte de diferente sectores de la sociedad civil.”*³² Para esto encontramos tantos ejemplos en las organizaciones en el sentido clásico como puede ser el Movimiento Sin Tierra (MST) o en el creciente papel de Redes y articulaciones de Ong’s a las cuales muchas veces se las titula como “representantes” de la sociedad civil, discusión esta que profundizaremos en el capítulo tres para el caso uruguayo.

A modo de síntesis sobre estos planteos sobre la representación política no partidaria de las organizaciones sociales, podemos hacer notar que los movimientos y organizaciones sociales no buscan tomar el poder en su sentido de gobierno, sino que al poder lo están ejerciendo con su movilización y organización política en el sentido amplio. De esta manera no están buscando la toma del poder sino que ejercen su cuota parte de poder.

Por otro lado un concepto muy vinculado al de representación es el de participación, los dos apuntarían hacia un proyecto de profundización democrática. Pero esta participación se enmarca en una misma idea de sociedad civil, donde se da el cada vez mas promocionado voluntariado social o *“participación solidaria”* muy vinculado al concepto de responsabilidad social el cual profundizaremos mas adelante. *“El principio básico que aparece aunque parece ser la adopción de una perspectiva privatista e individualista, capaz de sustituir y redefinir el significado colectivo de participación social.”*³³ Se busca la despolitización de la participación, dejando a esta solo asociada a ideas de solidaridad como práctica individual de la cuestión de la pobreza y la desigualdad.

³¹ Según Sonia Alvarez: Existen dos explicaciones complementarias acerca de la crisis del sistema de partidos en América Latina: una enfatiza la débil institucionalidad del sistema político latinoamericano, se centra en las causas de la crisis en las características de este así como en la desigual y asimétrica integración de las economías latinoamericanas en el sistema económico mundial y resalta la crisis de representatividad del sistema.

La otra combina la descripción del fenómeno de fragilidad del sistema con una visión negativa de sus resultados en términos de eficacia económica, aunque en función con sus propias características políticas y, por lo tanto, pone énfasis en una causa económica estructural y resalta la crisis de eficacia del Estado.

³² Dagnino, Evelina *“Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”*. Ponencia presentada en el Coloquio Internacional Políticas-Ciudadanía. Venezuela, (2003). Pg 101.

³³ Idem. Pg 103

La propia idea de solidaridad es una gran bandera de esta redefinición de la participación, pero esta es librada de su significado político y colectivo, pasando a apoyarse en el terreno privado de la moral. El significado político de la participación es potencialmente democratizante pero es substituido por formas estrictamente individualizadas de tratar de cuestiones tales como las desigualdades sociales y la pobreza. En este sentido encontramos un ejemplo muy claro y actual de esta práctica de tipo *voluntariado filantrópico* como “*Un techo para mi país*”. A pesar de eso, este principio tiene demostrado su efectividad en redefinir otro elemento crucial en el proyecto participativo, promoviendo la despolitización de la participación.

1.2.3.2 Carácter político de la sociedad civil y del tercer sector.

Según las discusiones que venimos planteando podemos ver como la difusión de esta terminología del “tercer sector”, es más que un cambio de etiqueta. Sino que es todo un cambio de proyecto económico global vinculado directamente al modelo neoliberal. Ya que el mismo responde a sus lógicas y exigencias.

Es parte de este mismo proyecto neoliberal la idea de querernos mostrar al tercer sector con una autonomía total y desvinculada de los intereses políticos o económicos. Procuran dar una imagen de organizaciones guiadas por la solidaridad y que cooperan con la sociedad. Podríamos decir que es ingenuo pensar que este “tercer sector” representa la sociedad civil y que la misma se ha vaciado de ideología u/o ha perdido su carácter político. No estaremos más bien frente a una repolitización de algunos actores de la sociedad civil o de toda ella en su conjunto.

Según lo que nos plantea Gramsci la sociedad civil tendría un papel central en la participación política y la profundización de la democracia; en donde los intereses de los gobernados se deberían ver reflejados directamente en los gobernantes y sus decisiones; los ciudadanos podrían hacerse parte activa en las decisiones, tomar su parte del poder ya que las decisiones y lo político esta en toda la sociedad. En tanto que “...la sociedad civil, formada precisamente por el conjunto de las organizaciones responsables por la elaboración y/o difusión de las ideologías, comprendiendo el sistema escolar, las Iglesias, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones profesionales, la organización material de la

cultura.”³⁴ En este sentido encontramos conflictos y articulaciones que se dan entre la “sociedad civil y sociedad política” las cuales entran en diálogo en el proceso democrático como espacio político y público. En el cual no podemos ubicar un único actor sino que entra en juego el Estado la sociedad civil y el mercado.

La sociedad civil va a expresar la diversidad y pluralidad de intereses donde se manifiesta la economía, la cultura, la ciencia, la religión, la vida personal y social en su multiplicidad de expresiones, es donde se crea y expone el interés de los individuos y de los procesos sociales, económicos y culturales. Por esto el aporte de Gramsci es central para la comprensión del papel importante que se le da a la cultura, y la sociedad civil como elaboradora y difusora de ella; a través de medios de comunicación, instituciones educativas, etc; por lo tanto son aparatos privados que transmiten ideología, forman opinión y tienen un carácter político en el sentido amplio.

*“Gramsci llama aparatos privados de hegemonía”, o sea, organismos sociales colectivos voluntarios y relativamente autónomos en relación a la sociedad política.”*³⁵ Según ese concepto, el poder de las clases dominantes sobre el proletariado y todas las clases sometidas en el modo de producción capitalista, no está dado simplemente por el control de los aparatos represivos del Estado, sino que el poder está dado fundamentalmente por la hegemonía cultural que las clases dominantes logran ejercer sobre las clases sometidas, a través del control del sistema educativo, de las instituciones religiosas y de los medios de comunicación. A través de estos medios, las clases dominantes “educan” a los dominados para que estos vivan su sometimiento y la supremacía de las primeras como algo natural y conveniente, inhibiendo así su potencialidad revolucionaria.

Por estas características antes planteadas la sociedad civil es parte del Estado en sentido amplio y tiene un rol muy importante en la sociedad política. *“Para Gramsci coincide con una realidad compleja, difícil de precisar; es el conjunto de las instituciones que comúnmente llamamos privadas; es la realidad social que se ubica entre la estructura económica y el Estado. Es allí donde los grupos sociales dominantes ejercen la función de dirección cultural, difundiendo una determinada manera de pensar, una concepción que incide sobre el*

³⁴ Coutinho, Carlos Nelson “Gramsci: Um estudo sobre seu pensamento político”. Ed Civilizaçao Brasileira Rio de Janeiro (1999) Pg 127.

³⁵ Idem. Pg. 129.

*comportamiento práctico de los hombres. Una concepción ética, Gramsci identifica la sociedad civil con la dimensión ética del Estado*³⁶.

Teniendo en cuenta el rol de la sociedad civil en la formación de ideologías, y también el contenido ideológico que contiene implícito el concepto de tercer sector, llegaríamos a la conclusión que nos encontramos frente a una “repolitización” de la sociedad civil más que frente a una neutralidad política de la misma.

Concuerdo con Casas que esta no esta libre de contradicciones sino mas bien que en esta conviven los diferentes conflictos por la hegemonía: *“La cuestión de la hegemonía (basada en la búsqueda del consenso) del grupo social dominante se manifiesta mas bien en la sociedad civil, mientras que el estado (concebido en sentido estricto) estaría más asociado a formas de coerción. Sin embargo la sociedad civil no es un terreno que este libre de conflictos, sino que es más bien en su seno que se enfrentan distintas prácticas sociales y concepciones del mundo en una lucha entre una hegemonía dominante y otra que pretende ser alternativa. Hegemonía que por otro lado tiene un doble carácter: por un lado una dimensión política ligada al “príncipe moderno” que él identifica como el partido político, y una dimensión de reforma intelectual y moral”, vinculada a otras instancias de la sociedad civil, al papel de los intelectuales, a una dimensión de carácter ético*”³⁷ Por esto es necesario sacar el manto de la supuesta neutralidad política y mostrar que a la interna de la sociedad civil, el conflicto se da de hecho; cuando encontramos en ella manifestaciones tan distantes y opuestas como los objetivos del Foro Social Mundial(FSM) y Fundaciones de Empresas trasnacionales, solo por dar un ejemplo. Sobre esto podemos decir que estos grupos están teniendo un papel político relevante ya que en ellos se encuentra buena cuota parte del poder *“...no es cierto que el único lugar del poder político sea controlando la maquinaria estado(...)no tienen acaso poder político las trasnacionales? Los elementos del verdadero poder político se encuentran esparcidos en muchos lugares” las maquinarias-estado representarían menos de la mitad de la concentración del verdadero poder de la economía mundo. El poder radica en controlar las instituciones económicas, en controlar las estructuras-deto que*

³⁶ José Luis Rebellato “Gramsci: transformación cultural y proyecto político” Rev. Trabajo Social Año1 No 3. Pg.55.

³⁷ Casas, “Problematicación del concepto y realidad del “tercer sector”. Alejandro Contexto y Educacao Jul/Sep. Nº 55 Ed. Unjui (1999). Pg.57.

tienen la facultad de desorganizar, en controlar las instituciones culturales. El poder radica en los movimientos por si mismos."³⁸

En este sentido podemos destacar como en la actualidad los movimientos antisistémicos como el FSM está logrando posicionar una postura política e ideológica que es muestra de las luchas y reflexiones de los movimientos sociales en el mundo. Sobre esto Wallerstein nos ilustra que: *"el creciente fortalecimiento de los movimientos antisistémicos no sólo ha puesto en peligro la racionalización de la maquinaria represiva, sino también al intento sistemático por desactivar estos movimientos mediante concesiones y cooptación."*³⁹ Aunque estos movimientos antisistémicos tampoco están libres de contradicciones o logran un lugar por fuera del sistema sino que son productos de las propias contradicciones del mismo.

³⁸ Wallerstein, Immanuel *Crisis: La economía Mundo, movimientos e ideologías. Pensar las ciencias sociales*" S XXI(1999). Pg

41

³⁹ Idem. Pg 38

2. La sociedad civil en el actual contexto de las políticas sociales

En este capítulo continuaremos el análisis sobre diferentes aspectos de la sociedad civil, pero buscaremos plantear algunas discusiones en torno a la participación de esta en las políticas sociales. Luego de haber desarrollado el concepto de sociedad civil en el capítulo anterior, debemos ahora entenderlo en relación al concepto de políticas sociales. Para esto se nos hace necesario brindar algún concepto guía sobre las políticas sociales que nos sirva solo como punto de partida, para nuestro trabajo. *"...la perspectiva marxista entenderá a las políticas sociales como mecanismos de articulación tanto de procesos políticos (que procuran el consenso social, la aceptación y legitimación del orden, la movilización/desmovilización de la población, la mantención de las relaciones sociales, la reducción de conflictos), como económicos (buscando la reducción de los costos de mantención y reproducción de la fuerza de trabajo, favoreciendo la acumulación valorización del capital)"⁴⁰*

Después de haber realizado este breve apunte, nos haremos como primera pregunta para la discusión, a qué apunta el desarrollo de la sociedad civil.

2.1 ¿Profundización democrática, anticapitalismo o Estado mínimo?

La expresión sociedad civil esta hoy en día en boca de todos, la emplean tanto desde la izquierda histórica y las nuevas izquierdas, tanto como el centro liberal y la ultra derechas. *"Se habla de sociedad civil para pensar la oposición al sistema capitalista y para delinear estrategias de convivencia con el mercado, para proponer programas democráticos radicales y para legitimar propuestas de reforma gerencial en el campo de las políticas públicas...Es en su nombre que se combate la globalización neoliberal y se busca delinear una estrategia a favor de otra globalización."*⁴¹. En todos estos grupos aunque muchas veces las ideas de Gramsci sobre la sociedad civil están en la argumentación no necesariamente están presente en realidad.

En esto vemos que hay una valorización positiva de la sociedad civil desde las filas políticas mas diversas y para Dagnino esta coincidencia entre proyectos políticos

⁴⁰ Pastorini, Alejandra. Quien mueve los hilos de las políticas sociales. Avances y límites en la categoría concesión-conquista" en la Política Social Hoy (Montaño-Borgianni). Ed. Cortez Brasil (2000) Pg 209

⁴¹ Negreira, Marco Aurelio. Sociedad civil, Estado e politización Río de Janeiro Ponencia preparada para mesa sobre "Sociedad civil y Estado en la era de la globalización" (2001) Pg. 10

opuestos es "perversa", ya que por un lado está vinculado al proceso de profundización democrática, en donde se busca la participación de la sociedad civil en los temas relacionados a las políticas públicas y por otro lado es parte del proyecto neoliberal de ajuste y achique a un Estado mínimo, que se ausenta de su papel de garante de derecho. *"La perversidad estaría colocada, desde luego, en el hecho que, apuntando para direcciones opuestas y hasta antagónicas, ambos proyectos requieren de una sociedad civil activa y propositiva. Pero esa identidad de propósitos en lo que se refiere a la participación de la sociedad civil es evidentemente aparente [...] La disputa política entre proyectos políticos distintos asume entonces el carácter de una disputa por los significados de referencias aparentemente comunes: participación, sociedad civil, ciudadanía y democracia [...] y reclama la necesidad de hacer un esfuerzo por explicitar los desplazamientos de sentido que [esas nociones] sufren"*⁴² En este sentido vemos cómo los discursos provenientes de diferentes sectores ideológicos utilizan la palabra sociedad civil haciendo referencia a conceptos distintos o pensando específicamente en alguno de los diversos actores diferentes que están involucrados en la misma.

De la misma manera autores como Ellen Wood plantean los riesgos del "culto a la sociedad civil" ya que según la autora un concepto que en Gramsci estaba presente para combatir el capitalismo hoy en día se usa para adaptarse a este. Esto se logra por *"...su intención de sensibilizar a la izquierda a las libertades civiles y los peligros de la opresión del estado. Pero el culto de la sociedad civil también tiende a reproducir las mistificaciones del liberalismo, ocultando las coerciones de la sociedad civil y confundiendo las maneras en que la propia opresión del estado está arraigada en las relaciones de explotación y coercitivas de la sociedad civil"*.⁴³ Es interesante este planteo en la medida que problematiza sobre lo que ocultan y revelan los diferentes usos del concepto sociedad civil, ya que también habla de los *"'impulsos contrarios' que motivan su defensa. Estos se podrían resumir así: "el nuevo concepto de "sociedad civil" indica que la izquierda ha aprendido las enseñanzas del liberalismo acerca de los peligros de la opresión del estado, pero parece que estamos olvidando las lecciones que alguna vez aprendimos de la tradición socialista respecto a las opresiones de la sociedad civil. Por un lado, los defensores de la sociedad civil están fortaleciendo nuestra defensa de las instituciones y relaciones no estatales contra el poder del estado; por otro, tienden a debilitar*

⁴² Dagnino, Evelina "Sociedade civil, participação e cidadania" Venezuela. (2003) Pg 143-147

⁴³ Maiksins Wood, Ellen "Democracia contra capitalismo.", México Siglo Veintiuno, (1995) (s/d)

nuestra resistencia a las coerciones del capitalismo."⁴⁴ Este planteo nos ayuda a comprender la evaluación positiva de la participación de la sociedad civil que se tienen desde algunos grupos de izquierda. La cual tiene su punto de apoyo en la valoración de la diversidad, el desarrollo de la autonomía, el pluralismo, la participación y la libertad como valores guías.

Mientras que por otro lado también encontramos ejemplos claros de esa "perversidad" del uso del concepto de sociedad civil que planteaba Dagnino y de los "impulsos contrarios" que plantea Wood. Ya que desde otras filas ideológicas el apoyo a la participación de la sociedad civil se realiza con fundamentos muy diferentes, como los que plantea el Banco Interamericano de Desarrollo. *"La modernización del Estado, que es una de las áreas prioritarias de la estrategia institucional del Banco, implica un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento de la sociedad civil.(...) En la medida que los procesos democráticos se han venido consolidando en los países de la región se ha ensanchado el ámbito de cooperación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil y, consecuentemente, la participación ciudadana en las actividades del Banco ha venido adquiriendo una mayor relevancia."*⁴⁵

Con estas reflexiones no creemos poder aun responder la pregunta inicial pero si dejar planteados algunos debates y en especial tratar de develar algunos de los discursos antagónicos que parecen confluir en el apoyo al desarrollo de la sociedad civil, los cuales pertenecen a diferentes escuelas de pensamiento pero igual logran confluir en el *"terreno de libertad (al menos potencial) fuera del estado, un espacio para la autonomía, la asociación voluntaria y la pluralidad o incluso el conflicto, garantizado por el tipo de "democracia formal" que se ha desarrollado en Occidente."*⁴⁶ (subrayados personales). Estos subrayados aparece como valores de la sociedad civil que "mas allá" de los modelos ideológicos contrapuestos parecen ser defendidos por todos, tanto anticapitalistas, neoliberales o demócratas.

2.2 La sociedad civil: constructora de política y ejecutora de políticas

En todo nuestro análisis venimos rescatando la dimensión política del accionar de la sociedad civil en un sentido amplio. En esta sección específicamente ahondaremos

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ www.iadb.org Documento del BID: "Estrategia para promover la participación ciudadana En las actividades del banco" 19/5/2004 p.5

⁴⁶ Markus Wood, Ellen "Democracia contra capitalismo", México Siglo Veintiuno, (1995) (s/d)

en las implicancias políticas de la participación de las ONGs en las políticas sociales y su rol en las mismas.

Para comprender de manera crítica el rol político actual de la sociedad civil debemos entender cuál es el papel que parte de ella está jugando en el marco de las políticas sociales del Estado. Las políticas sociales en estas últimas tres décadas en el contexto latinoamericano y uruguayo han sido *“políticas de corte keynesiano/beveridgiano, están siendo modificadas a favor de políticas neoliberales. Sintéticamente, en el campo de las políticas sociales, estas transformaciones se traducen en el pasaje de políticas centralizadas a descentralizadas, de carácter sectorial a políticas integrales; con pretensión de universalidad a otras focalizadas y finalmente de políticas administradas por el Estado a la delegación de funciones en el sector privado.”*⁴⁷

En este marco de descentralización, focalización y tercerización comienzan las ONGs a participar en la co-gestión de las políticas sociales con el Estado en casi la totalidad de los casos solo como ejecutoras terminales de las mismas. En el caso de las políticas que son financiadas por Organismos Internacionales de crédito⁴⁸, esto viene prefijado como un requisito en mucho de los proyectos. Como dice el Lic. Eduardo Aparicio coordinador del Centro de Formación en Educación Especializada (CFEE) *“hay un discurso distinto sobre otras bases y otros paradigmas, hay que ver después las realidades, comparar discursos con realidades. También en esos discursos ver la influencia y condicionamiento de los discursos de los organismos internacionales. Acá en Uruguay desde Lucalle la colaboración con la sociedad civil comenzó por el discurso del BID y luego lo retomó el Banco Mundial. Son los marcos conceptuales y teóricos de estos organismos que prevén la participación de la sociedad civil. Hace unos veinte años que se hace luego los gobiernos lo van adaptando, el progresismo no es ajeno a esto.”*⁴⁹

En estas nuevas estrategias del neoliberalismo en materia de políticas sociales debemos comprender que estas nunca apunta a las causa mas profunda de los problemas, porque sería atacar su propio corazón, sino que estas políticas se

⁴⁷ Baraibar Ximena, “Las paradojas de la Focalización” Artículo (2003) (s/d)

⁴⁸ En el caso del BID podemos citar a modo de ejemplo el siguiente documento: *“Las normas sobre participación de los interesados en los fondos de inversión social, así como numerosos proyectos a ser ejecutados con participación de los interesados y/o distintos tipos de organizaciones de la sociedad civil (OSC). A vez, el “análisis de interesados” es requerido en el marco lógico de todos los proyectos.”* En “Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del banco” 19/5/04

⁴⁹ Entrevista a Eduardo Aparicio realizada 3/9/07

caracterizan por obtener efectos de tipo paliativo y compensatorio, buscan disminuir la conflictividad social y permitir la reproducción de la fuerza de trabajo.

En gran parte de Latinoamérica se ha venido aplicando este modelo de políticas sociales residuales y de mínimo bienestar social. Actualmente hay nuevos gobiernos de izquierdas en varios países latinoamericanos lo cual nos hace evaluar si nos encontramos frente a un cambio en la concepción de políticas sociales o en un continuismo disfrazado de construcción de ciudadanía. Para esto podríamos preguntarnos si los elementos característicos de la estrategia neoliberal para las políticas sociales planteados por los diferentes autores están presentes: la descentralización, la focalización y la privatización.

Cuando comenzamos a analizar esto en el caso uruguayo según la opinión de algunos referentes de ONGs podemos ver que se comienzan a observar algunas señales. *"Hay cambios, no estamos en la focalización y encontramos algunos avances en la socialización. Los SOCAT y CAIF comienzan a dar algunos resultados, aunque se tienen los programas heredados. El gobierno no tuvo la fuerza para decidir y "marco los cortes". En esta administración hay un intento de universalización con el plan de equidad, nueva política de asignaciones familiares, la universalización de la educación inicial para niños de cuatro años va en camino, creo que hay una inflexión."*⁵⁰

El Asistente Social Christian Mirza, director de la División políticas sociales del MIDES nos plantea que el actual gobierno ha cambiado su concepción en un sentido profundo lo que está generando *"un proceso de transformación en las políticas sociales (...) apuntan a concebir los ciudadanos como sujetos de derecho y no como objetos de caridad pública o asistencia social o de los programas del Estado"*. En el mismo sentido nos plantea que el nuevo gobierno está implantando algunas políticas y está elaborando planes como el de Equidad que apuntan a un cambio de concepción de políticas sociales. *"Aunque comenzamos con el PANES para atender una gravedad inusitada, hoy el plan de Equidad es un plan de salto cualitativo del modelo de protección social en Uruguay, considera la focalización como subsidiario a la universalización. Eso quiere decir que la focalización debe permitir mejorar el grado de acceso de la población toda a todos los bienes y servicio. Esto cambia donde la focalización era el enfoque prevalente."*

⁵⁰ Idem.

Aunque algunos son más críticos y no visualizan grandes cortes sobre la política social del actual gobierno, dentro de los entrevistados son mayoría los que evalúan algunos cambios en la línea de universalización y principalmente en el incremento de los atendidos y la variedad de políticas. Pero en lo que refiere a la participación de las ONGs en la co-gestión y/o incidencia en la elaboración de las políticas sociales hay percepciones más críticas, las cuales seguiremos analizando.

Partiendo de este marco y retomando la discusión sobre la participación de las ONGs en las políticas sociales, hay una evaluación general de que la misma es cada vez mayor en términos de la ejecución de los proyectos concretos, pero que los espacios de co-gestión o co-construcción de políticas sociales o son inexistentes o son poco efectivos. En palabras de la presidenta de la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales (ANONG), Analia Bettoni *“el Estado está requiriendo cada vez mas la participación de la sociedad civil a través de acuerdos y convenios. Puede ser una amenaza para las organizaciones de que estas sean solo ejecutoras de las políticas sociales del Estado y no participen en la elaboración de esas políticas sociales. Este es un reclamo que las organizaciones venimos discutiendo hace años y no está saldado el tema aun, el tema de relacionamiento sociedad civil y Estado”*⁵¹

Primeramente podemos preguntarnos por qué deberían participar las ONGs en las políticas sociales tanto a nivel de su ejecución como elaboración, cuáles son aquellas ventajas y aporte. Desde la opinión del Lic. Gerardo Honty coordinador del Centro Estudios Uruguayos de Tecnologías Apropriadas (CEUTA) *“La sociedad civil tiene una percepción y una visión de la realidad que es totalmente distinta del Estado, por su posición, por su lugar de trabajo, por la dimensión u largo plazo que tiene, por su escala y por su tamaño. Hay una visión que la sociedad civil le puede dar al Estado que el Estado no puede tener por sí mismo. Hay una reflexión, una intencionalidad de la sociedad civil organizada que el Estado debería considerar para la elaboración de sus políticas. Pero también hay prácticas que las ONGs hacen que el Estado no puede hacer por falta de conocimiento, falta de inserción, por la estructura funcionaria”*⁵².

Desde el gobierno también encontramos argumentaciones importantes para fundamentar la participación de las ONGs o como se le prefiere llamar en el MIDES,

⁵¹ Entrevista a Analia Bettoni realizada 27/8/07

⁵² Entrevista a Gerardo Honty realizada 4/9/07.

Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC): *"reconocemos una amplísima experiencia acumulada de las centenas de organizaciones sociales que trabajan con sectores socio económicos vulnerables. Es por eso convenimos en realizar una tarea conjunta.(...) La mayor ventaja es tener una amplitud de metodologías de intervención y prácticas sociales, reconociendo la riqueza de sus intervenciones. Porque la intervención pública a veces está demasiado estandarizada, las ONG les dan esa riqueza de una paleta policromática."*⁵³

Sobre este mismo punto recojo la opinión de Fernando Rodríguez, ex presidente de ANONG y actual Defensor del vecino de Montevideo, que nos lleva al punto inicial de este capítulo que es el de la profundización democrática, lo cual nos parece central destacar porque está vinculado con un concepto guía en este trabajo que es el de la concepción de lo político en un sentido amplio: *"el fundamento para la participación de las ONGs en las políticas sociales, es un fundamento democrático, el sistema democrático que mucho tiempo fue fundamentalmente representativo exclusivamente, es débil,(...) Por eso la democracia representativa es la que indaga, sale a la búsqueda y en esa salida encuentra la sociedad civil organizada y transforma eso en actos de gobierno. Por eso la participación de la sociedad civil tiene que ver con el concepto mismo de desarrollar la democracia.(...) Fortalecer la democracia con la participación, partiendo de que el concepto de la cuestión pública no es solo lo público estatal sino también la vida cotidiana de la gente que es lo público."*⁵⁴

A modo de rápido resumen por un lado podemos ubicar básicamente dos posturas a favor y una contraria a la participación de los diferentes actores de la sociedad civil, entre ellos las ONGs; una primera postura que lo ve como un aporte a la construcción conjunta de la democracia y que apunta al ejercicio de una ciudadanía activa. Una segunda postura mas asociada a concepciones neoliberales que están a favor de la participación de la sociedad civil como forma de achique del Estado, disminución del gasto público y delegación de la responsabilidad de la atención a la cuestión social. Por último una tercer postura que ven en la participación de las ONGs la puesta en marcha de la estrategia neoliberal con un achique del Estado y la desresponsabilización de la atención de la cuestión social.

En relación a los retos presentes para las ONGs en el actual contexto de participación en las políticas sociales, podríamos a modo de síntesis plantear que hoy en

⁵³ Entrevista a Christian Mirza realizada 4/10/07

⁵⁴ Entrevista a Fernando Rodríguez realizada 28/9/07.

día se ven desafiadas a trabajar en dos sentidos vinculados a la construcción de lo político: uno que sigue vinculado a la co-gestión de las políticas sociales a nivel ejecutivo, el cual es un componente que se ha ido reforzando en estos últimos años. Por otro lado el elemento de incidencia política de construcción de la “cosa pública”, es un aspecto que está cobrando una mayor relevancia dentro de los objetivos de las ONGs y también siendo reconocido como necesario por parte del Estado.

2.3 Espacios de diálogo entre ONGs-Estado

En este punto nos pareció importante ubicar cuáles han sido los espacios de diálogo entre ONGs y Estado, cuál es su funcionamiento y nivel de incidencia real. También analizar los avances y retrocesos que se han dado con el actual gobierno en este aspecto.

Un primer punto a tener en cuenta es poder considerar la naturaleza y asimetría de los actores, como dice Eduardo Aparicio *“la construcción de una política de colaboración requiere el manejo de la reciprocidad entre desiguales, pero a la hora de colaborar hay un reciprocidad entre organizaciones distintas, basadas en garantías, donde el Estado es democrático con la participación de los actores”*.⁵⁵

A partir de lo dicho, deviene necesario plantear una aproximación general de cuáles son los espacios de diálogo entre ONGs y Estado que existen en la actualidad y cuál es su situación desde la perspectiva de los actores. Podríamos ubicar como principales actores del Estado en el diálogo actual con las ONGs al Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Debido a las limitaciones del trabajo hemos solo relevado aquellas discusiones que fueron surgiendo de los propios entrevistados, siendo concientes de los recortes realizados y de no poder abarcar el análisis la totalidad de los ámbitos de diálogo entre ONGs-Estado.

*“El INAU tiene un espacio de diálogo con el colectivo de infancia, que lo integra la ANONG, FIPEI, FIPAM, AUDEC y el comité departamental de CAIF a nivel técnico está funcionando bien y a nivel de directorio estaba empantanado y ahora se está relanzando.”*⁵⁶ Este

⁵⁵ Entrevista a Eduardo Aparicio realizada 3/9/07

⁵⁶ Idem

espacio tiene la fortaleza de tener mas de 5 años de funcionamiento y al tratarse de una temática relativamente restricta ha podido ser más efectiva aunque ha pasado por momentos de falta de voluntad política y entendimiento muy importantes.

En la temática ambiental las ONGs tienen sus espacios de incidencia tanto a nivel municipal como del gobierno central, esta participación se da principalmente a través de red de ONGs ambientalistas, *"la red tiene lugar en diferentes áreas gubernamentales o publicas que generan espacios multisectoriales como en la COTAMA (Comisión técnica asesora para Medio Ambiente) esta el comité MAB de las áreas del convenio Ramsar participa en el comité ambiental de Montevideo hay una decena de espacios de este tipo donde la red tiene participación, tratando de que las opiniones de los miembros de la red estén incidiendo en esos espacios"* ⁵⁷ Y en el contexto del nuevo gobierno esta relación no ha cambiado o mejorado según los referentes de las ONGs *"la incidencia es muy poca en el tema ambiental(...) no hay mucha capacidad de modificar las cosas que vienen prefijadas de antes. En este gobierno no hay nuevos espacios para poder incidir en las políticas ambientales, tampoco se han promocionado los que ya existen, más bien que se mantienen medio latentes. Honestamente creo que no hay voluntad real de que haya participación efectiva(...) se están priorizando otros aspectos en el proyecto de desarrollo de país, la ambiental es la menos considerada"* ⁵⁸ Este es un ejemplo de cómo la participación de las ONGs en mucho de los casos puede estar colocada solo para lograr mayor legitimidad frente a la sociedad o los actores sociales, diciendo que la "sociedad civil" participó en la elaboración de tal o cual planificación o política y se recogió la opinión de las organizaciones.

"A nivel del MIDES cuando se conformó el espacio de diálogo social, lo convoca el MIDES a organizaciones de segundo grado, la red de economía solidaria, PIT CNT FUCVAM; ANONG; Comisión de seguimiento de Beijín, Caritas y CUDECOP. Durante un año fue buena la participación era coordinado por Mariela Mazotti. En los papeles es un espacio de diálogo y articulación pero en los hechos no ha logrado resultados. Por ejemplo en el plan de equidad, se plantea algo que ya estaba definido de antes. También es parte de la sociedad civil, pasó un año y no se avanzó la sociedad civil mismo no propuso, no hay agenda. También es parte de la debilidad la gran diversidad de las organizaciones que participan y así conformar una agenda común" ⁵⁹.

⁵⁷ Lic. Gerardo Honty realizada 4/09/07

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Entrevista a Analia Betoni realizada 27/8/07

Dentro de los diferentes espacios de diálogo que existen a nivel de ONGs-Estado, elegí realizar una pequeña puntualización del Espacio de Diálogo Social del MIDES ya que el mismo se desprendió de las entrevistas como uno de los más nuevos y relevantes en la actualidad, no tanto por su nivel de incidencia concreta sino por su posible potencial y por las expectativas generadas en relación a sus capacidades. En este sentido podríamos decir que este espacio tiene por definición el ser: *“un espacio de diálogo, asesoramiento e intercambio de información y visiones sobre las Políticas Públicas Sociales entre el Ministerio de Desarrollo Social y Organizaciones de Segundo y Tercer Grado de la Sociedad Civil, en el marco de una necesaria contribución al diseño, implementación y evaluación de políticas sociales integrales, universales y transversales que promuevan ciudadanía sin discriminaciones de ningún tipo.”*⁶⁰ Estos objetivos que se planteó el Espacio de Diálogo Social están de acuerdo con las expectativas de las ONGs en relación a su participación en las políticas sociales, pero se desprende de las opiniones de algunos de los representantes de las ONGs que este ha quedado como un gran espacio muy diverso y poco operativo, que lo que busca es legitimar las propuestas que el Estado ya tiene diseñadas de antemano y que no se trata de una consulta real a las organizaciones de la Sociedad Civil.

Desde el MIDES se evalúa que *“El haberlo constituido con un nivel de continuidad y articulación es un logro, pero entre comillas estamos un poco retrasados en el impulso que le deberíamos dar. (...) muchas veces se nos ha reclamado una participación mas activa en la definición en parte hay una cuota de razón, pero la responsabilidad del Estado es intransferible por lo tanto el gobierno toma decisiones que tiene que tomar. No sus correlatos locales que son los consejos consultivos locales que están mas afianzados”*⁶¹

Por otro lado Rodríguez opina que *“El espacio de diálogo es el escenario potencialmente mas claro que yo veo en políticas sociales. Por ahora no tiene el nivel de construcción de lo público que todos aspiran, el MIDES trae información, las organizaciones aportan, se evalúa y se toman algunas cosas, pero todavía hay cierta pasividad de la sociedad civil en este espacio”*⁶²

También desde las ONGs hay visiones mas criticas sobre su posible efectividad: *“el Espacio de Diálogo Social, el año pasado tuvo un trabajo muy raudo (...) se creó una agenda.*

⁶⁰ Documento del MIDES. www.mides.gub.uy

⁶¹ Entrevista a Christian Mirza, realizada 1/10/07.

⁶² Entrevista a Fernando Rodriguez 28/09/07

Comenzó el año y el plan de equidad opacó todo las propuestas, hubo ciertas decepciones (...) el Estado presentó al espacio y estaba todo el pescado vendido. Generó cierta decepción porque no nos olvidemos que estas horas, nadie te las paga, son de militancia (...) no se reconoce el trabajo. Cuando te sentás del otro lado con actores del gobierno de hoy que son actores de las ONGs de ayer, es contradictorio. Uno esperaba que este gobierno fuese diferente (...) El nivel de relacionamiento empeoró porque uno tenía diferencias pero era otra cosa.”⁶³ (subraya los personales). En este sentido se pudo observar que hay cierta alineación de los discursos y hubo cierto corrimiento de personal de las ONGs a ámbitos de gobierno lo cual aparentemente no mejoró el diálogo sino que lo empeoró o confundió.

Sobre el Espacio de Diálogo Social del MIDES podemos destacar que de acuerdo a sus objetivos y por la diversidad de organizaciones que ha convocado, se puede perfilar como un importante órgano consultivo en relación a políticas sociales. Ya que apunta a reunir un importante número de organizaciones sociales y de alto grado de representatividad de la sociedad, pero sin duda se vuelve necesario tomar en cuenta los peligros que se tienen en relación a volverse poco operativo, demasiado abarcativo o mera herramienta de legitimidad para proyectos totalmente pre-elaborados por el gobierno.

En otra situación diferente se encuentran algunas organizaciones como SEI PAJ que también están evaluando su nuevo posicionamiento y vínculo con el Estado en el actual gobierno percibiendo que *“al principio hubo un cerramiento muy grande con las organizaciones de DDHH, una relación muy difícil con el Estado, a la defensiva, leyendo nuestro actuar desde la lógica partidaria”⁶⁴*. Aunque en la actualidad hay cierta apertura para algunas temáticas, nos decía.

En cualquiera de los ámbitos donde se establezca el diálogo se llega al acuerdo de que *“tiene que haber un vínculo de colaboración que no implique dependencia, donde pueda haber una sociedad que se pueda apoyar mutuamente no puede pasar que sean meros brazos ejecutores del Estado y tampoco las ONGs pueden funcionar de espaldas al Estado.(...)”⁶⁵*

A modo de síntesis sobre esta relación que se da entre las ONGs y el Estado, me parece pertinente el aporte de Villareal y Santandreu que ubican cinco exigencias básicas de las ONGs al Estado en la participación de políticas públicas las cuales

⁶³ Entrevista a Clide Lacasa, realizada 10/10/07

⁶⁴ Entrevista a Fernando Willat realizada 17/10/07.

⁶⁵ Entrevista a Gerardo Honny, realizada 4/09/07

comparto como necesarias para poder avanzar en esta línea de cogestión y construcción de lo público:

- a) Acordar un marco jurídico que contemple la cogestión efectiva entre organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil a los efectos que se logren los objetivos que llevan a desarrollar políticas públicas con diversidad de actores. Este marco debería estar aprobado en una política de fortalecimiento de la sociedad civil y las ONGs para el logro de políticas públicas participativas.*
- b) Cogestión efectiva de las propuestas que involucran activamente a ambas partes. Esto supone la creación de instrumentos consensuados en las formas de licitación, gestión, seguimiento, rendición de gastos y evaluación de las propuestas.*
- c) Planificación de un presupuesto por área que garantice no solo el apoyo financiero sino su flujo en tiempo y forma a los efectos que no se malogren las propuestas por falta de liquidez.*
- d) La necesaria coordinación trasversal de los servicios públicos con objetivos comunes podría beneficiar a los actores no estatales que participan como ejecutores de políticas públicas.*
- e) Coordinación de recursos económicos directos e indirectos que faciliten el desarrollo de las propuestas a los efectos que no se malogren por mala administración"⁶⁶*

24 La sociedad civil frente a los desafíos hegemónicos del proyecto neoliberal

La mayoría de los planteos que hemos ubicado hasta ahora no han problematizado la esencia o el fundamento de la participación de algunas ONGs en lo político y en las políticas sociales. Colocaremos ahora algunas de las críticas que se le realizan a este modelo. Por lo que retomaremos parte de los desafíos que venimos discutiendo en este contexto neoliberal para la sociedad civil y para el cual el trabajo de Lucia W. Neves nos plantea una visión crítica que enriquece las ideas que hasta ahora hemos trabajado. La autora parte de mismos marcos conceptuales que ya hemos presentado en términos generales, en donde el Estado en el proyecto capitalista no tiene el poder absoluto por lo que se le vuelve necesario la obtención de consenso, adecuado a los intereses privados del gran capital nacional e internacional. Por esto él toma un rol educador en un sentido amplio, como proceso formativo en el trabajo, la vida familiar, en las instituciones de investigación y enseñanza, en los movimientos sociales y en la sociedad civil en general.

⁶⁶ Villarreal N. y Santandreu A. "Las organizaciones no gubernamentales y las políticas públicas" *CLAES Temas Clave No 10*, noviembre de (1999), Pg.5

Continuando con la autora, la sociedad civil se ubicaría como un espacio central de interacción humana tanto en el trabajo y como en lo cotidiano; se vuelve un enclave de organización de la voluntad política. Se construyen sujetos políticos, aparatos privados de hegemonía. Lo que nos plantean estos nuevos aparatos privados de hegemonía es una repolitización de la sociedad civil, en la cual esta ya no se encuentra ligada estrictamente a las relaciones de trabajo, sino cada vez más a la defensa de derechos de grupos particulares. Con esto quiero decir que la lucha de las organizaciones cada vez más es mediada por afinidades temáticas de diferentes grupos y no se plantea con tanta fuerza por la tradicional división de lucha de clases; aunque esto no quiere decir que la misma no esté presente. Esto es un fenómeno que observamos a nivel internacional, de grandes ONGs ambientalistas, por los derechos de las mujeres, los niños/as o grupos indígenas, u otros intereses de grupos particulares. Todas estas organizaciones tienen sus expresiones equivalentes a nivel nacional y barrial, de las cuales podemos encontrar varias en nuestro país.

Podríamos afirmar que en términos generales este es un nuevo papel de las organizaciones de la sociedad civil en la sociedad. Luego de haber participado en funciones tradicionales de servicios de salud y educación; desde los años 60' han cobrado gran relevancia las organizaciones que trabajan en la defensa de derechos por grupos de interés, como infancia, mujer, ambiente, entre otros. Todos estos teniendo en común la defensa de derechos de tipo sociales y culturales de grupos particulares y aspectos de carácter extraeconómicos y que no entran en conflicto directo con el capitalismo.

Otra característica de este tipo de reivindicaciones y organizaciones es que luchan por derechos y temáticas cada vez más particulares, lo que genera movimientos cada vez más fragmentados. En muchos casos perdiéndose la dimensión global de la transformación y la vinculación de los derechos de los diversos grupos sociales y su defensa. Por lo que hemos dicho anteriormente, las mismas se pueden volver funcionales y estabilizadoras de la hegemonía burguesa, ya que no develan el corazón del problema.

En este sentido Lucia W. Neves, también nos plantea que el creciente papel de los Organismos Internacionales, los cuales están interesados y vinculados en esta repolitización de la sociedad civil. Como dice Poulantzas en Neves "*Esta expansión se*

*viene procesando, primordialmente, por intermedio de la privatización y la fragmentación de las políticas sociales. Tal proceso de privatización se constituye en un recurso estatal de contratendencia a la que da la tendencia de la tasa de lucro, de desvalorización de una parte de el capital constante, con la creación de una nueva fracción de la burguesía "la burguesía de servicios" constituyéndose en un ejemplo significativo"*⁶⁷

*Al decir de la autora "la privatización, la fragmentación y la focalización de las políticas sociales –materializadas en la creación del llamado sector público no estatal, denominado por la ideología dominante y dirigente de "tercer sector", tienen todavía una función de dialogar económica y políticamente con fracciones significativas de las camadas medias. Esas camadas, al mismo tiempo en que se mantienen incluidas en el mercado capitalista como consumidoras de bienes y servicios en época de importante mecanismo movilizador en una sociedad en que la caridad representa, desde a sus orígenes, un valor fundamental"*⁶⁸.

Neves ubica este modelo de políticas sociales, caracterizado por la focalización, privatización; esta dirigido a dialogar económica y políticamente con las clases medias y su sentido de caridad e inclusión. Dentro de esta estrategia de la clase dominante encontramos el buscar la responsabilidad social, basada en la idea de una sociedad civil en cuanto espacio de ayuda independiente del Estado; y en donde la participación social se reduce a un pacto social, en la cual capital y trabajo buscan humanizar las relaciones vigentes de explotación, expropiación y dominación. Esta idea se reafirma cuando Neves nos dice que: "El apelar a la responsabilidad social de cada individuo, grupo o comunidad, es un punto central de la ideología burguesa en el actual proceso de occidentalización, se constituye en una importante estrategia de minimización de los efectos de la superexplotación a la que esta sometida buena parte de la clase trabajadora mundial."⁶⁹

Sobre este mismo punto podemos ubicar un fenómeno creciente en nuestro contexto uruguayo que es el del desarrollo de la responsabilidad social de la empresa, el cual se enmarca dentro de esta estrategia neoliberal de atención de la cuestión social y que posee como fin la ganancia privada. "El ejercicio de la responsabilidad social en las organizaciones privadas con fines de lucro encuentra su justificación a priori en un principio de orden utilitario: se hace porque tiene consecuencias favorables para la organización."⁷⁰

⁶⁷ Wanderley Neves, Lucia Maria (Org) "A nova pedagogia da hegemonia" Rio de Janeiro (2005) pg 46

⁶⁸ Idem. Pg.31

⁶⁹ Idem. 49

⁷⁰ Schvarstein, L. *La inteligencia social de las organizaciones: desarrollando las competencias necesarias para el ejercicio efectivo de la responsabilidad social.* Paidós. Buenos Aires. (2003) (s/d)

Concuerdo con Schvarstein que plantea que la responsabilidad social empresaria esta de moda y la misma apunta a mejorar la imagen de la empresa. Siendo esta una *filantropía estratégica* que genera beneficios tanto por el mejor vinculo con los clientes y el mayor grado de pertenencia de los empleados. La empresa busca generar a través de la inversión social algún tipo de ganancia, las cuales son difíciles de medir pero son reales. El desarrollo de esta práctica es parte del proceso de refilantropización de la cuestión social en el cual estamos inmersos. También vinculado al desarrollo del voluntariado social en la empresa. Ejemplos concretos de este fenómeno en Uruguay son las fundaciones empresariales y el crecimiento del marketing social de las empresas más diversas.

Por otro lado ubicamos que el gobierno según Christian Mirza estaría partiendo de otras concepciones, ya que *“en la de cada de los 80 y sobre todo los 90, vemos como el Estado se apoyaba mucho en la sociedad civil pero con una posible vuelta a la refilantropización de la cuestión social. Como descansando demasiado en la sociedad civil y en las responsabilidades transferidas a ellas,(...) En la actualidad esto es un cambio importante porque para nosotros esto no es una sustitución de tareas funciones o responsabilidades del Estado, nunca una delegación o transferencia de responsabilidades a la sociedad civil.”*

De todo este análisis crítico del concepto de tercer sector, de las diferentes formas de responsabilidad social empresaria y la refilantropización de la cuestión social, partimos a la hora de afirmar que *“el concepto de “tercer sector” fue acuñado por los intelectuales orgánicos del capital y eso señala la clara vinculación con los intereses de clase, y en las transformaciones necesarias para la alta burguesía.”*⁷¹

⁷¹ Montañó Carlos “Tercero sector e questão social” Crítica ao padrão emergente de intervenção social. Ed. Cortez, Sao Paulo Brasil. (s/d)

3. Vínculo de las ONGs y el Estado en el nuevo contexto político.

“Entran a aparecer en escena a partir de la categoría ONG un montón de experiencias que antes no tenían tanta presencia e incidencia política.(...) se genero un fenómeno nuevo que en principio no se puede calificar con un solo signo. (...) a veces hay lógica de la autogestión y en otro lados totalmente empresas”⁷²

Antes que nada es necesario dejar en claro que cuando hacemos referencia a las ONGs⁷³ estamos hablando de una expresión de la sociedad civil y no estamos queriendo abordar un universo más amplio de organizaciones y expresiones. Por lo dicho en este capítulo abordaremos la temática de las ONGs en el Uruguay comprendiendo cual es su vínculo con el Estado. Buscaremos analizar cual es su génesis, desarrollo y actualidad, también desarrollaremos una discusión a través de la dimensión de prestación de servicios y/o incidencia política para lograr una comprensión mas amplia y compleja del tema.

Por último haremos un racconto de los diferentes espacios de articulación de las ONGs en el Uruguay. En el cual se dio prioridad a aquellas redes con mayor relevancia en la actualidad de acuerdo a la temática y su incidencia.

3.1 Las ONGs en el Uruguay

3.1.1 Un poco de historia

Nuestro país ha tenido una rica historia en cuanto a la expresión de movimientos sociales, desde la irrupción del movimiento obrero a principio del novecientos, hasta los aportes del movimiento estudiantil universitario, del movimiento de mujeres, ecologistas y organizaciones de las más diversas que conforman el actual espectro de organizaciones sociales. Siempre estas han tenido una fuerte presencia y una estructura de participación política muy vinculada a los partidos políticos o “partidocéntrica”, o sea que los partidos políticos han funcionado como los principales articuladores de

⁷² Entrevista a Fernando Willat realizada 17/10/07

⁷³ El término ONG surge por primera vez en 1945 en un documento de las Naciones Unidas, designando a un universo amplio de entidades que se auto reconocen como distintas del Estado y brindadas a los intereses de la sociedad en general.

demandas e intereses, aunque también con un papel relativamente importante del Estado en la vida económica y social del país.

Esta fuerte presencia de lo político en el Uruguay llevo a que en tiempos de crisis, violencia y cierre de los espacios tradicionales de representación política como partidos y sindicatos, en ese momento de regimenes dictatoriales de los años 70, surgieran o se reforzaran otras formas de participación y organización de la sociedad civil.

En este contexto político es que autores como Villareal, que han realizado numerosos estudios sobre las ONGs en nuestro país ubican el surgimiento de las mismas en *"la década de los '60, floreciendo a fines de los '70 y, sobre todo durante la década de los '80; sin embargo, su gran reformulación va ha estar dada en la década de los '90. Este hecho es el que nos interesa abordar dado el rol y grado de posicionamiento que adquieren en relación al Estado y el mercado en el contexto actual .Tres hechos fundamentales serán los que determinen su florecimiento en los '80. Por un lado reconquistar la democracia (participación política, Derechos Humanos), por otro movilizar a la sociedad a responder ante la retirada del estado en los servicios sociales (pobreza, infancia, juventud) y finalmente a incluir temáticas transversales (como el ambiente y la cuestión de género) que no eran reconocidas en la homogeneidad del pasado."*⁷⁴.

En este sentido podríamos decir que los temas aglutinadores durante los años 80 fueron los vinculados a educación popular y derechos humanos en los 90 surgieron la inserción laboral y el empleo, la preocupación ambiental y la lucha contra la exclusión social y la discriminación caracterizan los ejes fundamentales de la acción de la mayoría de estas organizaciones.

También concuerdo con Nelson Villareal que en estos últimos años las ONGs han vivido diversos cambios: *"a nivel ideológico, económico y social han llevado a que se comience a dar una mutación tanto en la institucionalidad como en los objetivos y los roles, que mantiene bajo la tipología de ONGs tanto a consultoras, empresas sociales, fundaciones y prestadoras de servicios sociales, como a instituciones de promoción y organizaciones de base. Asimismo la perdida de la financiación de fundaciones del exterior y la consolidación de acciones con distintas áreas del estado central y departamental mediante convenios y licitaciones, como la articulación con empresas, reformula su rol situándolas en la punta de lanza de las políticas de*

⁷⁴ Las organizaciones no gubernamentales y las políticas públicas Nelson Villareal y Alain Santandreu. *CLAES Temas Clave No 10, noviembre de (1999) Pg.4*

*integración social, gestión y ejecución de políticas sociales focalizadas y transversales, como la inclusión de la temática ambiental en el desarrollo*⁷⁵.

En este mismo sentido y refiriéndose mas a la aparición y evolución del termino, Fernando Rodríguez nos dice que *“a la salida de la dictadura nadie se cuestionaba el nombre de ONG, porque era una terminología que quedaba cómoda para diferenciarse del Estado y de volver a fortalecer y organizar la sociedad civil no contra el Estado pero si con identidad propia.”* (...) *“Con el pasar del tiempo se empezó a explicitar el componente organizaciones con un proyecto de transformación y eso le da mucho mas contenido, son organizaciones que tienen un proyecto de sociedad desde su trabajo, trabajan con infancia, genero o vivienda pero desde hay pretenden aportar a la transformación social.”*

3.1.2 La actualidad de las ONGs en el Uruguay

*“Es un fenómeno muy complejo, donde hay cosas buenas y malas, hay varias que tienen un perfil mas de base y otras mas de empresa social”*⁷⁶

Sobre esta afirmación hay un amplio acuerdo, de que el fenómeno de las ONGs es complejo y que en la actualidad *“La palabra ONG esta un poco desacreditada, por lo que nadie quiere decir que es ONG, por un lado no creo que ser una ONG merezca el maltrato que recibe.”*⁷⁷

Según el pequeño recorrido que hemos hecho sobre las modificaciones y contextos por los cuales han pasado las ONGs el poder delimitar con cierta claridad que es ONG y que no lo es no es una tarea fácil. Ya que es necesario establecer limites y los mismos son difusos, podríamos decir que en la actualidad las ONGs se encuentran dentro de un proceso de construcción y reconstrucción permanente desde: *“grupos barriales locales o sectoriales hasta instituciones de vasto alcance y experiencia; desde agrupamientos nucleados en torno a un único objeto de acción hasta organismos polivalentes que se realizan a través de una gestión múltiple de actividades; desde grupos que se sustentan con la contribución de sus propios miembros o la realización de actividades a propósito o diversas formas de mecenazgo o asistencia hasta organizaciones donde prevalece el apoyo proveniente de*

⁷⁵ Idem

⁷⁶ Entrevista a Fernando Willat realizada 17/10/07

⁷⁷ Idem

la cooperación internacional.”⁷⁸ Esta sería una definición de tipo amplia que nos sirve como punto de partida para nuestro análisis.

En esta misma línea podríamos ubicar algunos elementos que nos ayudan a delimitar que es una ONG desde los propios referentes de las organizaciones “Las ONG son un tipo de organización de la sociedad civil(...) Los elementos que tiene que tener una ONG son: no tener fin de lucro, tener una mínima estructura edilicia (local o sede), tener personal técnico, trabajar con proyectos, tener un financiamiento del Estado, de empresas o de cooperación internacional, tener cierta estabilidad en el tiempo.”⁷⁹

Otras opiniones: “Para mi es una organización de base colectiva por lo que tiene que tener una organización próxima a la democracia, debe tener una experticia técnica en determinadas temáticas. Esa experticia se va construyendo pero debe encontrarse desde sus inicios entre los miembros fundadores Por ejemplo una comisión de fomento, un merendero no es una ONG por eso no es mas o menos, pero no manejan un saber específico y/o técnico.”⁸⁰ Aun con esta definición mas acotada la situación de varias organizaciones es ambigua ya que ninguna organización responde a una tipología ideal: “la ONG tiene arraigo comunitario, un proyecto transformador, tiene un compromiso con lo particular pero también con lo general, como llamarle a una organización profesional con un proyecto político de transformación aun no se sabe como llamarlo, porque el término organizaciones de la sociedad civil es demasiado amplio”⁸¹

En especial estas cuatro definiciones encontramos varios elementos en común, los cuales se orientan a lo que es conocido como Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ONGOD) que son semejantes al tipo de ONG que conforman la ANONG.

A manera de síntesis estos elementos comunes son: arraigo comunitario y/o base colectiva, organización democrática, conocimientos técnicos, proyecto político, cierto nivel de financiamiento privado o estatal, no tener fin lucrativo, permanencia en el tiempo y poseer estructura para funcionamiento.

⁷⁸ La situación del Tercer Sector en el país. ICD Uruguay El Tercer Sector en Uruguay Analia Bettoni y Anabel Cruz. Montevideo-Uruguay (1999)(s/d)

⁷⁹ Entrevista a Analia Bettoni realizada 27/8/07

⁸⁰ Entrevista a Eduardo Aparicio realizada 3/9/07

⁸¹ Entrevista a Fernando Rodríguez realizada 28/9/07

3.1.3 ¿Cuántas son y que hacen?

Como ya hemos visto es difícil lograr definiciones claras sobre que es una ONG por ende es mas difícil aun poder determinar cuantas son. Esto varía según las fuentes que tomemos y que se considere como ONG y que no.

Se desprende de las entrevistas que según lo que se considera ONGs por parte de los propios actores, encontramos entre 150 y 300 ONGOD,(según los estudios realizados por ICD, CFEE, ANONG)

Algunas características y cifras aproximadas parten de las opiniones de los informantes calificados que hemos podido entrevistar, pero no datos científicos más certeros. Es decir que las temáticas fundamentales que se abordan son: infancia, juventud, mujer, Derechos Humanos, ecología, desarrollo local, vivienda, inserción laboral, desarrollo rural, participación ciudadana, discapacitados, consumo de drogas, salud comunitaria etc.

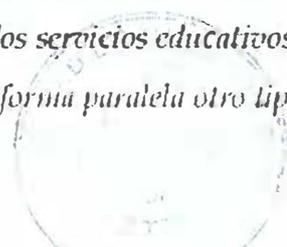
Este tipo de organizaciones en su mayoría (cerca de un 80%) se ubican en Montevideo y el área metropolitana; algunas desarrollan acciones en otros departamentos del país y las menos comienzan a abrirse a la región.

Otra característica de estas es que son dirigidas en su mayoría por los miembros fundadores y articulan a profesionales, técnicos y educadores especializados en forma rentada y cuentan con voluntarios sobre todo aquellas que desarrollan acciones de base y solidaridad.

Dentro de este grupo las organizaciones de infancia y adolescencia en situación de riesgo social son quienes mas personas rentadas tienen. Hecho que introduce elementos de problemáticas de relaciones laborales que complejiza la gestión, a la vez que devela la necesidad de contar con recursos estables y genuinos por parte del estado a los efectos de dar continuidad a los servicios que son de responsabilidad pública aunque estén gestionados por las ONGs.

Encontramos otros datos que en varios artículos de la prensa son equiparados a ONGs como el estudio de la CEPAL (2003), pero en el texto original se hace referencia a tercer sector, el cual sería una categoría diferente. Según el mismo se detecto "2.400 organizaciones, de las cuales 2.393 cumplen actividades en el campo de los servicios educativos, de salud y de alimentación, a la vez que buena parte de ellas desarrollu en forma paralela otro tipo

034223



*de actividades típicas del Tercer Sector como ser las culturales, religiosas, deportivas, de promoción social, etc.*⁸²

En esta misma conceptualización de Tercer Sector, en el año 1998 el Ministerio de Educación y Cultura registró más de 3000 asociaciones civiles sin fines de lucro, pero incluyéndose dentro de esa categoría a los clubes deportivos, organizaciones religiosas, culturales, etc. Como ya hemos explicitado este concepto más amplio de organizaciones de la sociedad civil no nos es pertinente al tipo de análisis que estamos abordando.

3.1.4 ¿Cómo se financian?

Las ONG movilizan recursos procedentes de distintas fuentes, tanto del sector público, como privado, a nivel nacional e internacional. Las fuentes han ido variando con el tiempo, durante los '80 era mayoritariamente de fundaciones del exterior, a partir de los '90 el Estado o los organismos internacionales, pero en general estos últimos a través del estado nacional o departamental. Hacia fines de los '90 también vemos un creciente acercamiento de las empresas a través de estrategias de marketing social y el concepto de responsabilidad social empresarial.

Actualmente son el Estado con el apoyo de los organismos internacionales quienes financian mayoritariamente a las ONGs que prestan servicios sociales, mientras aquellas más abocadas a las tareas de incidencia hay un mayor aporte de organizaciones y fundaciones internacionales teniendo cierta autonomía económica en relación al Estado. Aunque esto no garantice la autonomía de pensamiento y/o postura crítica en diferentes temas.

En este mismo sentido poder determinar cuanto el Estado aporta a las ONGs a través de convenios es una cifra difícil de establecer. Pero podemos tener idea conociendo que *"en el MIDES un 70% o más de las intervenciones de campo, se hacen con la lógica con convenio con las ONG o como decimos nosotros con OSC, esta claro que tanto como trabajo por Uruguay, mejoramiento del hábitat, como los POP, gestión de refugio nocturno, fondos de iniciativas locales, entre otros.(...) Solo la dirección de políticas sociales tenemos más 150 OSC, con más de un convenio por organización."*⁸³

⁸² CEPAL Caracterización del Tercer Sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay Pascual Gerstenfeld Alvaro Fuentes (2003) pg 12

⁸³ Entrevista a Christian Mirza, realizada 1/10/07

Como ya hemos dicho en la investigación detectamos la falta de datos certeros en todo lo relacionado a las ONGs, pero sin duda esta era una pregunta que despertaba el interés. Por lo que igualmente citaremos otro dato que nos aporta sobre esto que es el estudio de la CEPAL, *"el Tercer Sector actualmente canaliza el equivalente a más de la quinta parte (aproximadamente 22%) del gasto público social en las áreas del capital humano, que incluye entre otras, toda la salud pública y la educación pública, así como los programas en el ámbito de la alimentación y del empleo.(...) A su vez, el Estado resulta ser el principal actor que aporta fondos a estas organizaciones: unos 67 millones de dólares anuales, que representan el 42% del total de recursos captados por el sector. La segunda fuente en importancia es el trabajo voluntario, cuyo aporte valorado equivale aproximadamente a 32 millones de dólares anuales y representa un 20% de los recursos que moviliza el sector. Por su parte, el aporte de donaciones provenientes de actores privados nacionales en dinero y en especie alcanza a 15 millones de dólares anuales, significando el 9% del financiamiento"*⁸⁴ Aunque como ya hemos aclarado tercer sector es un concepto y sector mucho mas amplio que ONGs, pienso que esta cifra nos puede dar una idea de las proporciones de ingresos percibidas por las ONGs por parte del Estado y otros sectores. Aunque no tengamos datos reales sobre el porcentaje de ingresos que representa el aporte del Estado para las ONGs si tenemos percepciones que coinciden en que *"actualmente es mas la financiación del Estado que de la cooperación internacional, y de las organizaciones de la ANONG tienen la mayor parte del presupuesto por el Estado. Además es por que el numero muy importante trabajan en temas de infancia y juventud, y lo que trabajan temas laborales, convenios con el MIDES y el INAU, no hay prácticamente convenio con otras áreas, solo algunos convenios con la IMM."*⁸⁵

3.2 Las ONGs desde la prestación de servicios sociales a la incidencia política

En esta coyuntura actual de nuestro país donde las Ongs han cobrado tanta relevancia como actores sociales y políticos, teniendo en cuenta el análisis que hemos realizado de cómo esto se enmarca en el procesos de implementación de políticas sociales que han realizado diferentes gobiernos. También revalorizando y problematizando su peso como actor político, nos pareció importante atravesar el

⁸⁴ CEPAL Caracterización del Tercer Sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay Pascual Gerstenfeld Álvaro Fuentes (2003) Pg 16

⁸⁵ Entrevista a Analia Bettoni, realizada el 27/8/07

análisis sobre las ONGs con la dimensión de prestación de servicios sociales y con la de incidencia política profundizando sobre la tensión que se genera entre estos dos aspectos.

Donde encontramos dos grandes actores para nuestro trabajo, que son el Estado y las Ongs, encontramos una gran diversidad de posibles representantes de los mismos. Por el lado de las Ong recoger la voz de ONGs vinculadas mas a la prestación de servicios, otras a la incidencia y otras mixtas, también actores pertenecientes a las redes de ONGs y espacios de diálogo con el Estado.

Antes de introducirnos en el análisis, podemos decir que el recorte no es arbitrario sino que tiene la intencionalidad de distinguir formas de relacionamiento con el Estado y también de participación en lo político.

3.21 Las ONGs y la prestación de servicios sociales

Como ya hemos venido problematizando muchas ONGs desconociendo u queriendo omitir la dimensión política de su accionar se encuentran básicamente vinculados a la prestación de servicios. Para esto podríamos comenzar con una afirmación de Juan P. Monteverde que es categórica. *"No todas las ONGs tienen como intención y objetivo participar y cambiar algo, ser transformadores y participar en esa toma de decisiones. Hay muchas organizaciones que hacen muchas cosas pero que ni les va ni les viene las políticas públicas, no tienen una posición sobre ningún asunto y solo responden a demandas"*⁸⁶ Un grupo de las ONGs se encuentran en este tipo de relación con el Estado, donde ellas brindan un servicio social en convenio con el Estado.

Esta es solo una caracterización que representa un tipo ideal, por lo cual en la realidad existen pocas organizaciones que no realicen ningún tipo de acción de incidencia política, es mas en un sentido amplio todo accionar en el área de lo social posee una dimensión política. Pero podríamos referimos a ONGs prestadoras de servicios como aquellas ONGs que brindan servicios sociales en convenio con el Estado o privados, y donde su motivo central de existencia es la ejecución de ese o esos programa o brindar tal o cual prestación social. *"Han surgido otras organizaciones que su única finalidad es gestionar un convenio, esto en algunos casos fomentado por el Estado, lo vez*

⁸⁶ Juan P. Monteverde, Vida y Educación en Villarreal N. y Santandreu A. "Las organizaciones no gubernamentales y las políticas públicas"

en el plan CAIF la mayor operación sociedad civil- Estado, se da con muchas organizaciones donde el Estado las ve como funcionales a él, no podríamos decir que es una tercerización pero tiene mucho de tercerización, en los énfasis de determinados de los actores, lo ves en los requisitos, cuando no se realizan transferencias que no tienen en cuenta el desarrollo institucional, solo es para algunas finalidades y no tienen en cuenta varios aspectos, se transfieren recursos pero no competencias, se hace la ecuación de costos"⁸⁷. Cuando nos encontramos frente a la situación que la organización surge y se limita a la gestión de un convenio con el Estado nos surge nuevamente la pregunta si puede ser considerada una ONG, según los elementos que planteamos al comienzo no lo sería.

Otro aspecto que ya hemos planteado es el que las ONGs que limitan su accionar a la prestación de servicios, tienen una tendencia o una definición casi por existencia de ser totalmente funcionales al Estado, estando en una relación de alta dependencia. Sin duda que el poder apuntar a diferentes fuentes de financiamiento le podría dar cierta independencia. Aunque sabemos que la dependencia económica no es único factor que genera esta situación, sino que es necesario para la autonomía un cúmulo de reflexiones y prácticas propias que generen un independencia de tipo ideológica.

3.22 Las ONGs y la incidencia política

Para definir la tarea de incidencia que realizan un grupo de ONG, en un principio habíamos pensado en el termino advocacy que proviene de latin *advocare*, que significa *ayudar a alguien que esta en necesidad*, tiene una traducción al castellano que ha tomado dos significados, no siempre compatibles. Uno de tipo general en el que advocacy es respaldar activamente una posición, un punto de vista, o un curso de acción y por otro lado un significado mas vinculado a la función política de las ONGs la actividad que tiene como objetivo influir el proceso de políticas públicas.

Luego de realizadas las entrevistas a personas de las ONGs que están en esta tarea, preferimos trabajar sobre el término incidencia el cual es mas pertinente a este estudio. Como definen el término los propios actores: *"la incidencia, es levantar la mirada de lo micro y ver la realidad en un contexto mas global y a las políticas publicas. También el componente educacional de trabajo con la gente darle una dimensión política, como del cuidado*

⁸⁷ Entrevista a Eduardo Aparicio, realizada 3/9/07

de la polis. En el contexto de que la política pública es construida con todos los actores sociales”⁸⁸

Es significativo destacar que este tipo de ONGs y redes de las mismas, no desconociendo el carácter político de sus acciones, se organizan en torno a diferentes temáticas, como violencia, infancia, género, medio ambiente, entre otras; realizando acciones de *incidencia política*. Entendiendo por incidencia política “se trata de un conjunto de acciones políticas de la ciudadanía organizada, dirigidas a influir en aquellos que toman decisiones sobre políticas mediante la elaboración y presentación de propuestas que brinden soluciones efectivas a los problemas de la ciudadanía, con la finalidad de lograr cambios específicos en el ámbito público que beneficien a amplios sectores de la población o a sectores más específicos involucrados en el proceso”⁸⁹

En relación a la discusión de cómo se incorpora esta dimensión política de incidencia política en las ONGs de Uruguay, Fernando Rodríguez nos describe desde su opinión como esta práctica transcurrió por tres etapas:

Práctica de influencia: esta se da en el contexto anterior a la dictadura y en la salida a la democracia, cuando las organizaciones querían apoyar determinada ley, buscaban un interlocutor político partidario sensible a la temática para el apoyo.

Práctica de incidencia: parte de reconocer que la *práctica de influencia* dejaba una actitud muy pasiva de la sociedad civil y se quedaba atada a la sensibilidad de algún actor político. En este momento la sociedad civil comienza a valorar más algunos saberes y experiencias acumuladas y tratar de incidir en todo el espectro político.

Construcción de la cosa pública: la sociedad civil toma en cuenta sus responsabilidades y componentes diferentes al Estado, cada uno tiene su lugar pero los dos construyen la cosa pública y los dos hacen política, son actores que tienen que guardar su identidad pero son complementarios.

En la actualidad las ONGs en Uruguay están haciendo un poco de las tres cosas, pero se están caminando hacia la tercera.

Nos pareció importante este aspecto de la incidencia porque es hacer conciente la cuota parte de poder que se tiene, e influenciar a las autoridades sobre algún problema o preocupación de la sociedad. Considerando para el análisis de este aspecto de la sociedad civil el acceso diferenciado al poder. Sin pasar por alto esta diferenciación y ni

⁸⁸ Entrevista a Fernando Rodríguez, realizada 29/9/07

⁸⁹ Pérez, Rolando “LA INCIDENCIA PÚBLICO-POLÍTICA” IEC. Lima-Perú. Documento no publicado.

tratando a la sociedad civil como un todo indiferenciado desde el punto de vista de las preferencias políticas. Por esto según las organizaciones *“hacer incidencia es la voluntad de tener una abogacía, eso debería estar en las bases y la identidad de la organización. Estas organizaciones que están “despolitizadas” es porque renunciaron, o nunca se lo plantearon, o han llegado a esa opción a veces deliberada, explícitas o implícitas en sus acciones.”*⁹⁰

En este sentido percibimos que hay una creciente preocupación y conciencia por parte de las ONGs en desarrollar esta dimensión política de su accionar, lo cual se ve reflejado en que no solo las ONGs tradicionalmente dedicadas a esto como las de derechos humanos, medio ambiente y feministas, lo están practicando sino que aquellas dedicadas a la infancia, al empleo, juventud, entre otras también están buscando su lugar de incidencia. *“Queremos desarrollar tareas de incidencia, estando atento a la cuestión de las prácticas, promoviendo reflexión sobre buenas prácticas y tratando de promover la reflexión política del movimiento social de ONGs”*⁹¹. En la misma línea *“cada una de las áreas de CEUTA busca incidir en las políticas públicas y que vayan en el mismo sentido del que trabajamos que coayuden en la tarea, organizando mesas multisectoriales, seminarios, consultas, redactando documentos, participando en los ámbitos colectivos, del gobierno y de otras organizaciones. Se busca incidir en lo político en el sentido más amplio no tanto en el aparato político sino en lo político como cuestión pública.”*⁹²

También vemos como los espacios “macros” de incidencia como el Espacio de Diálogo social el cual ya analizamos se ven como menos efectivos mientras que *“es más fácil la incidencia de lo micro, que en esta cosa tan grande. Las organizaciones de mujeres, de medio ambiente, de derecho humanos, han logrado colocar de forma más efectiva en lo micro, las estructuras grandes a veces limitan”*⁹³. En este sentido me parece necesario destacar que la tarea de incidencia que realizan algunas ONGs no esta dada solo por aquello que puedan a portar a nivel de formulación de políticas públicas o en cuestiones macros de la sociedad, sino que desde hace muchos años un sustancial aporte se encuentra en el carácter educativo que está presente varias metodologías prácticas que se desarrollan y que buscan ejercitar una pedagogía política que fomente una acción participativa y ciudadana.

Por otro lado es importante decir que no todas tienen una visión positiva sobre el

⁹⁰ Entrevista a Eduardo Aparicio realizada 3/9/07

⁹¹ Idem.

⁹² Entrevista a Gerardo Monty. Realizada 4/9/07

⁹³ Entrevista a Analía Beltoni realizada 27/8/07

accionar político que llevan adelante las ONGs en ese sentido podemos ubicar perspectivas críticas como las de J. Petras las cuales están dirigidas a un sector específico de ONGs y no ha su totalidad pero igualmente no deja de ser pertinente su análisis. *"Hacen lincajié en los proyectos y en los movimientos sociopolíticos; movilizan las personas para producir en el marco de la sociedad capitalista, no para luchar por el control de los medios de producción básicos y de la riqueza; se centran en la asistencia financiera, técnica para proyectos concretos, no para las condiciones estructurales que moldean la vida cotidiana de la gente (...). La naturaleza de las ONGs y su postura apolítica y sus acciones destinadas a promover la autonomía son las causas de la despolitización de los pobres. Se evita la educación política sobre el imperialismo(...) las ONGs hablan de los problemas de los "desfavorecidos", la "pobreza extrema", "la discriminación sexual y racial", sin afrontarse al sistema social que produce estas situaciones."*⁹⁴.

3.2.3 Las ONGs en una encrucijada entre la prestación y la incidencia

La gran mayoría de las ONGs que participan de la ANONG se encuentran en este punto medio entre la prestación de servicios y la búsqueda de incidencia. Lo cual se percibe de diversas maneras por parte de las ONGs *"Me preocupan los aspectos ligados a la autonomía y a la independencia de la ONG, como un reservorio de la conciencia crítica. Ese es nuestro gran desafío frente a los condicionamientos que nos puede implicar el convenir con el Estado. Es una de nuestras señas de identidad, que me parece que hay que profundizar ya que nos permite diferenciarnos frente a otros actores con los que, en algunos casos, vamos a tener actitudes de complementación y en otros situaciones de competencia"*⁹⁵. Es necesario aclarar que aunque quede implícito en el discurso desde las ONGs que su tarea de incidencia tiene un carácter positivo y crítico, este accionar puede ser beneficioso o no a la sociedad.

Este es el caso de organizaciones que brindan tanto servicios sociales como realizan tareas de incidencia política. Las cuales a veces viven una tensión entre la incidencia política y la dependencia económica con el Estado con el cual convenían la mayoría de los proyectos. *"Tenes el caso de El abrojo que creo que un 90% de presupuesto del Estado e igual logra incidir en las políticas, o sea que tiene esa dependencia económica pero logra*

⁹⁴ Petras, J. "As ONGs e os movementos sociais", en *Reflexiónssobre o voluntariado dende Galicia* ., Comité Óscar Romero, Santiago de Compostela, 1997, p. 19

⁹⁵ Entrevista a Eduardo Aparicio realizada 3/09/07

incidir"⁹⁶.

En este sentido la autonomía de las organizaciones y la financiación son dos aspectos vinculados "*Cerradas las fuentes de financiamiento del exterior, la posibilidad de supervivencia de las ONG están planteadas en la nueva relación con el Estado. La posibilidad de aparecer como un actor político se ven coartadas porque nos estamos transformando en proveedores de servicios para poder seguir cumpliendo con algunos objetivos que nos constituyeron y nos dieron identidad*".⁹⁷ En este planteo se recoge la situación de varias ONGs que en el actualidad optan por los convenios con el Estado como una opción para la subsistencia ya que en mucho de los casos los financiamientos del exterior con los cuales comenzaron su tarea hoy en día esta mermados o extintos.

En acuerdo con lo dicho anteriormente acompaño el análisis de Aparicio de que "*Las ONGs viven una tensión entre la prestación de servicios y mantener su independencia y autonomía y una visión crítica. Es un proceso complejo, no podemos decir que se ha perdido en todas, pero los compromiso con el Estado genera una serie de limitaciones, por ejemplo cuando las organizaciones pasan a tener un staff y estas empiezan a ser empleadores aunque sean de un signo diferente (...)*".⁹⁸

La encrucijada de combinar la prestación y la incidencia se plantea en la medida en que los compromisos con el Estado generan en mayor o menor grado dependencia con este, y limitan de alguna manera el accionar de tipo político de las organizaciones. Aunque esto se ve mediado por el nivel de desarrollo que tiene la organización, en aspectos como la diversidad de fuentes de financiamiento, niveles de reflexión y sistematizaciones de las prácticas que tiendan a formar saber, capacitación y formación del personal técnico y no técnico, articulación con redes de organizaciones, entre otras practicas. Ya que buena parte de la incidencia política en el sentido amplio que pueden lograr realizar las ONGs esta en realizar estas prácticas, es necesario que estas se lleven a cabo en forma sistemática y con un sentido mentado.

⁹⁶ Entrevista a Analia Bettoni realizada 27/8/07

⁹⁷ Lilián Celiberti, Cotidiano Mujer en Villarreal N. y Santandreu A. "Las organizaciones no gubernamentales y las políticas públicas"

⁹⁸ Eduardo Aparicio, entrevista realizada 3/9/07

3.3 Las ONGs y el Estado, encuentros y desencuentros

Como ya hemos visto el Estado no es monolítico y homogéneo en sus posturas, tampoco lo son sus actores. Por lo cual no podemos de hablar de una postura del Estado frente a las ONGs, sino que hay tantas posturas como Ministerios, Intendencias, Institutos y hasta por momentos como funcionarios dentro de los ministerios. Debido a la diversidad de actores y ámbitos que abarcaría esta discusión somos conscientes que los planteos recogidos son solo un recorte de la realidad.

Una de las voces principales y mas polémicas fue al comienzo del actual gobierno la de la Ministra del MIDES con una postura muy crítica frente a las ONGs y que luego fue moderando. *“Encontramos asociaciones civiles que se fundan con el objetivo de vivir a costa del Estado”*⁹⁹. En este contexto también se hablo de estatizar todos los servicios que brindan las ONGs, lo cual según C. Mirza *“seria materialmente imposible no hay la cantidad de técnicos y locales, tampoco seria saludable”* En este sentido el mismo Mirza evalúa que el relacionamiento en la actualidad *“es muy bueno, complejo, tuvo sus puntos fuertes y débiles o sea un movimiento de vai-ven. Es una relación de entendimiento y franqueza, quiero destacar que han sido francas para realizar críticas y nosotros hemos sentido con la libertad a la crítica a su labor. Es una relación que va bien encuadrada, que debemos trabajar en algunos aspectos que plantean las ONGs si no cabe duda pero son desafíos conjuntos”*.¹⁰⁰

Por otro lado actores políticos destacados del gobierno han opinado que *“uno de los mejores negocios que hay en este país es fundar una ONG... La DGI o alguien parecido tendrá que intervenir las ONGs. ¿Quién las financia? ¿A dónde van los recursos? ¿Cómo es la contabilidad? Todo, todo... y bien clarito ¿eh? Es más, yo lo voy a reclamar. Que se controle con lupa a todas las ONGs y las fundaciones.”*¹⁰¹

Según los actores entrevistados y la bibliografía consultada, podemos afirmar que en estos últimos años las ONGs han crecido en su rol de prestación de servicios, pero algunos evalúan que se han vuelto apéndices del Estado, en el hecho de que su actividad se a reducido en algunos casos, solo a la ejecución terminal de políticas sociales; y han perdido aquellas virtudes que les daba la autonomía con relación del

⁹⁹ Informe de Radio el Espectador “El mundo de las ONG en Uruguay” entrevista a Marina Arismendi, Ministra de Desarrollo Social. 21/9/05

¹⁰⁰ Christian Mirza entrevista realizada el 4/19/07

¹⁰¹ Fernandez Hudibro. entrevista en Semanario Crónicas el 10/03/06

Estado. *"Esa transformación, nos ha llevado a hacer convenios con el Estado, pero no incidimos en cómo se hace la licitación y deberíamos poder hacerlo, porque sino corremos el riesgo de transformarnos en los empleados públicos baratos"*.¹⁰² En este rol que las ONGs asumen en relación con el Estado queda preguntarse cuales son los niveles de autonomía reales que permiten que estas no se vuelvan apéndices del Estado. Ese nivel de independencia necesario para que las organizaciones mantengan la capacidad propositiva y reflexiva, que permite generar un poder contra hegemónico realizando aportes críticos a las propuestas del Estado.

Las ONG son concientes de su diversidad y diferencias que poseen como colectivo, esto le genera fragilidad y posturas ambiguas. Lo cual en algunos momentos parece ser fomentada, o ser un efecto perverso de la forma de gestión de las políticas sociales en la actualidad *"En varias oportunidades se da el caso que llega el financiamiento desde el exterior, con una impronta de que sean ejecutados desde las ONG y los programas del Estado responsables de ejecutar esos convenios o prestamos, salieron a la búsqueda de estructuras de sociedades civiles. Y fue tanto el empuje para que aparecieran estructuras de ONG que hubo gente que armo una ONG sin experiencia anterior, ni una impronta de inserción social. Y eso provoco mucha debilidad. De hecho, este gobierno tuvo que cerrar algunos SOCAF."*¹⁰³

Siguiendo estas reflexiones podríamos decir que este proceso de cooptación que el Estado ha hecho sobre un sector de las ONGs ha generado una pérdida importante de su capacidad reivindicativa y su carácter más "combativo". A su vez en este nuevo contexto político nos encontramos con el hecho ya planteado de que muchos de los que hoy están del lado del gobierno antes se encontraban del otro lado, el de las organizaciones sociales. Con lo que se corre el riesgo de quedar alineado con mas facilidad, haciendo que en algunos momentos no se tenga la distancia necesaria o la capacidad de critica hacia el accionar del gobierno en temas que antes eran motivos de reivindicación y denuncia. Sobre este punto solo algunas organizaciones dicen *"que nunca hemos perdido nuestra independencia por este tipo de convenios(...). La mayoría de los compañeros de SERPAJ no están en estos convenios"*¹⁰⁴

En este momento la relación ONGs-Estado, atraviesa por una situación especial

¹⁰² Gustavo Várela. Prog. CARDIJN. ANONG; extraído de Villarreal Villarreal N. y Santandreu A. "Las organizaciones no gubernamentales y las políticas públicas"

¹⁰³ Informe de Radio el Espectador "El mundo de las ONG en Uruguay" entrevista a Fernando Rodríguez de ANONG. 21/9/05

¹⁰⁴ Entrevista a Fernando Willfat, SERPAJ 17/10/07

como la reforma tributaria, esto repercute claramente en la postura de los actores, "Cuando surge algún problema o situación conflictiva vuelven a emerger las rispidezes y las desconfianzas hacia las ONGs, por ejemplo con esto de las exoneraciones de los aportes patronales, volvió a surgir la desconfianza, el BPS, el Ministerio de Economía cubriendo todo con manto de desconfianza. Sin tener fundamento de lo que hablan, primero Huidobro fue el primero en decir, luego Murro y Astori "porque hay cosas que no son ONGs y están tupulus". Eso genera que la ciudadanía toda desconfíe, en este momento vuelven a saltar esas cosas no resueltas, me parece todavía que la relación sociedad civil estado no esta clara" ¹⁰⁵.

"Creo que estamos en el nivel ejecutivo, las Ongs no abandonan su pretensión de incidir en la formulación y diseño creo que ha habido pocas instancias de co diseñar. En esta última etapa hay una clara definición de que eso no es así, las ONG están colocadas a nivel de la ejecución. En el mejor de los casos puede haber consulta pero no una colaboración. En este gobierno hay intentos, como el Espacio de Dialogo pero no asociando a las ONGs al diseño de las políticas pero viendo a las OSC como implementadoras. Los niveles de implantación de políticas han crecido enormemente, el MIDES arranca con una visión negativa de las ONGs y luego las convierte en el gran vector de la ejecución de los programas.¹⁰⁶ En este sentido se refuerza la idea de que la participación de las ONGs está claramente al servicio de objetivos instrumentales de reducción del gasto público y generalmente es canalizada en las fases de implementación y no de las que se corresponden con el diseño y la formulación de los proyectos y programas sociales del Estado. "En el sistema político sigue habiendo un desprecio muy profundo a las ONGs. En el relacionamiento con el Estado, funciona como una tercerización beneficiosa porque es parte de la matriz común de reducir los costos en las políticas".¹⁰⁷

A modo de reflexión final apuntar que el Estado y las organizaciones de la sociedad civil sean ONGs o movimientos sociales no van a lograr una relación armónica y tampoco es posible que así sea mientras estas reivindiquen y tengan una postura crítica frente al accionar del Estado. También comprender que "que muchos de los políticos que están en el Estado no quieren que una sociedad civil fuerte (...), no quieren una sociedad civil que tenga capacidad de incidencia. Si quieren en los hechos que las organizaciones hagan los servicios que están pidiendo." Esto se debe a que en la medida que las organizaciones

¹⁰⁵ Entrevista a Analia Betoni realizada el 27/8/07

¹⁰⁶ Entrevista a Eduardo Aparicio realizada el 3/9/07

¹⁰⁷ Lilián Celiberti, Condiano Mujer en Villarreal N. y Santandreu A. "Las organizaciones no gubernamentales y las políticas públicas"

refuerzan su rol político y toman su cuota parte de poder, entran a “competir” en la arena de poder junto a otros actores políticos partidarios. Aunque teniendo en cuenta que para las organizaciones *“la critica muchas veces se identifica con la de oposición partidaria...no apuntamos al gobierno nuestra critica apunta a otra cosa.”*¹⁰⁸ Como ya planteamos en el anterior capitulo el accionar político de las organizaciones sociales tiene otra dimensión que no es la de gobierno en el sentido estricto.

3.4 Puntos de encuentro e incidencia: redes de ONGs.

En nuestro país existen diferentes experiencias de asociación, coordinación y encuentro entre las organizaciones sociales. Somos conscientes que *“en la última década los movimientos sociales y sus mediadores pasaron por transformaciones que van de la valorización de las organizaciones de base, para mas recientemente el reconocimiento de la importancia creciente de las articulaciones, intercambios y formación de redes, temáticas y de organizaciones”*¹⁰⁹ Sobre el trabajo en redes en el Uruguay podemos decir *“comienza entrada la década del 90(...) ha sido un proceso muy rápido de conceptualización y practica; hoy en día esta completamente implantado pero se a veces se pierden los conceptos originales”*¹¹⁰

El concepto de trabajo en redes tiene un significado amplio *“el concepto de redes no es una herramienta para resolver problemas,(...) es un valor, un tema de actitud de vida. Cuando quiero hacer algo convoco a otros y trabajo con otros, esto es valido para todos los ámbitos y temas de la vida. Partiendo de la base de que los seres humanos somos seres que nos desarrollamos en relaciones humanas que nos determinan”*¹¹¹

También encontramos que este concepto se aplica muy claramente al trabajo para las organizaciones y movimientos sociales, en este sentido podemos definir que *“las redes sociales son el conjunto de personas, comunidades, entes u organizaciones que producen, reciben e intercambian bienes o servicios sociales para su sostenimiento en un esquema de desarrollo y bienestar esperado, dicho bienestar es mediatizado por los avances en el campo de la ciencia y la tecnología producidos y ofrecidos en su valor social y mercantil a las personas o grupos de ellas, en un territorio y en unas condiciones económicas sociales determinadas. Dichos intercambios se dan a nivel local regional, nacional, internacional y global. Las redes sociales se*

¹⁰⁸ Entrevista a Fernando Willat realizada el 17/10/07

¹⁰⁹ Ilse Scherer-Warren “Redes de movimientos sociais” Ed Loyola. SP Brasil (1996) Pg. 10

¹¹⁰ Entrevista a Fernando Rodríguez realizada el 28/09/07

¹¹¹ Idem.

insertan en la concepción de la teoría de la acción colectiva que "delimita que el capital social formados por redes de reciprocidad, cooperación voluntaria y compromiso" son parte de la propia dinámica del sistema social.¹¹²

Porque las ONGs comienzan a organizarse en redes en torno a diversos temas, según un documento de la Red de ONGs ambientalistas *"creemos que los espacios de participación de la sociedad civil en la construcción de las políticas públicas, en nuestro caso referidas al medio ambiente, son una conquista de la humanidad en su largo y lento camino hacia sociedades cada vez más democráticas. Validamos el espacio de discusión, la transparencia, la participación y el mecanismo plural y democrático en el que se pretenden resolver las cosas. Pero estos espacios de participación y la oportunidad de contar con toda (o buena parte de) la información no ha sido un regalo del cielo ni de la burocracia sino que es el fruto de incontables años de trabajo y entrega de un montón de personas provenientes de las ONGs que a nivel internacional han luchado para que estos espacios y transparencia existan.*"¹¹³

El tema de redes sociales es muy amplio, algunas son de larga data y mas vinculadas a los movimientos sociales y otras más recientes como las que se han establecido entre las distintas ONGs. Debido al foco de nuestro trabajo ubicaremos en esta última sección a aquellas experiencias mas fuertemente vinculadas a las ONGs y que por las temáticas que abordan han logrado una mayor presencia en este último año.

Por esto las experiencias relevadas fueron:

"ANONG (Asociación Nacional de ONG´s orientadas al Desarrollo")

"Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas"

"Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual"

Es necesario aclarar que muchas de las organizaciones que participan de una de dichas redes también integran (o integraron) al mismo tiempo otras coordinaciones.

3.4.1 La "Asociación Nacional de ONGs orientadas al Desarrollo" (ANONG)

La Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) es una asociación civil sin fines de lucro - de segundo grado - que nuclea a más de 70 instituciones organizaciones no gubernamentales de todo el país,

¹¹² VARGAS, José, Teoría de la acción colectiva: Sociedad civil y movimientos sociales en las nuevas formas de gobernabilidad en Latinoamérica. Revista Nómadas. N° 7, (2003) (s/d)

¹¹³ Aprobado por la Comisión Directiva el 27 de marzo de 2007 Relación Ongs Ambientalistas --Estado

dedicadas a actividades vinculadas al desarrollo muy diversas dedicadas a las siguientes áreas: agro, ciencias sociales, comunicación, consumidores, cultura, derechos humanos, drogas, economía, educación, infancia, integración regional, juventud, medio ambiente, mujer, promoción social, Pymes, salud, sindicalismo, tercera edad, violencia, vivienda y voluntariado.

En cuanto a los *objetivos* de la ANONG¹¹¹, la misma se propone:

- Defender los derechos de las ONG consagrados en ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales y promover una normativa jurídica que reconozca la identidad de las ONG.
- Fortalecer la presencia y visibilidad de las ONG en el espacio público.
- Promover el intercambio de información y la coordinación de actividades de interés común.
- Ser un ámbito de reflexión y acción de los temas comunes que atañen a las ONG: relaciones con el Estado, cooperación internacional, gestión institucional, fortalecimiento organizacional.
- Fortalecer y potenciar el desarrollo institucional de las organizaciones miembro mediante acciones de capacitación o de otro tipo, en las áreas específicas de su competencia.
- Representar los intereses de las ONGs frente a distintos ámbitos.
- Establecer vínculos y coordinar actividades con asociaciones similares a nivel internacional. (Caminando: 1992)

Mantiene estrecha relación de cooperación y es consultado en forma permanente por los siguientes organismos: Presidencia de la República, Administración Nacional de Educación Pública, Banco de Previsión Social, Intendencia Municipal de Montevideo, Instituto Nacional de la Juventud, Instituto Nacional de Niño y del Adolescente del Uruguay, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Poder Legislativo, Poder Judicial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, UNICEF, entre otros.

“La ANONG que es una organización que funciona hace 15 años, apunta a un grupo específico de organizaciones orientadas al desarrollo, la idea no es nuclear a todas las

¹¹¹ http://www.anong.org.uy/que_2mision.html

organizaciones sino que son unas 90, que tienen personal técnico, que trabajan con cooperación internacional, del Estado y de las empresas. Son las organizaciones no gubernamentales más grandes, la ANONG ha logrado posicionarse como un actor como un referente, cuando se hay un espacio donde se precisa la representación de la sociedad civil es a la ANONG a la que se convoca. ANONG en si misma hoy es un referente para a los organismos internacionales, para el Estado, para las empresas y los medios; eso hace que seamos requeridos para participar en diversos ámbitos, como llamados, tribunales donde se requiera un representante de la sociedad civil. También en los espacios intersectoriales con organismos públicos o internacionales, cual es la incidencia real que tiene la sociedad civil en dichos espacios depende un poco de los espacios. La ANONG esta participando en 20 ámbitos de articulación Inter-institucional de los mas diversos ámbitos”¹¹⁵

Este creciente reconocimiento de la ANONG como un actor social representativo de las ONGs lo ha ubicado en un lugar de referencia, lo que le ha generado a las ONGs socias una gran demanda de tiempo y discusión. Esta oportunidad de participar en diversos ámbitos a la vez que se convierte en una fortaleza, se puede convertir en una debilidad en la medida de que “el espacio de las ONGs es muy amplio, esta lejos de ser homogéneo pero tiene como debilidad el no poder tomarse los tiempos como para discutir y poner en común las diferentes posturas (...) la falta del tiempo es una gran dificultad”¹¹⁶

Por otro lado también es importante preguntarse porque ha llegado “la ANONG a ser representante de la sociedad civil” y por quienes es convocada como tal, que nivel de legitimidad y representatividad tiene esta red. Ya que la misma aun no logra ni representar a todas las ONGs, menos aun podrá ser la representante de toda la sociedad civil. De este modo queremos problematizar el hecho de que se ubique a las ONGs como representantes de la sociedad civil y aun más el hecho de que una red pueda representar a un grupo de organizaciones tan diversa. En este sentido Maria Elena Martinez, ex presidenta de ANONG y actual directora de la secretaria de DDHH del MEC, planteaba que “Nosotros no representamos a nadie, nosotros somos una parte de la sociedad que estamos más cerca de toda esa diversidad que son los problemas de la sociedad civil, y creo que debemos estar no sólo en la ejecución como estamos hoy”¹¹⁷

¹¹⁵ Entrevista a Analia Bettoni, realizada el 27/8/07

¹¹⁶ Idem.

¹¹⁷ http://www.revistafuturos.info/futuros_7/coloquio_1.htm “Avances y retos de la ANONG(2004)

3.4.2 Red Uruguay de ONGs Ambientalistas ¹¹⁸

Creada en 1990, la Red Ambientalista es una asociación civil de segundo grado que agrupa a unas 62 organizaciones ambientalistas de todo el país y profesionales dedicadas a temas ambientales.

La Red busca promover la protección ambiental, la calidad de vida, la educación ambiental y el desarrollo sostenible, entre sus principales objetivos.

Objetivos de la Red, esta Institución tendrá los siguientes fines:

- a) Coordinar, promover, apoyar y difundir acciones tendientes a la preservación y conservación del ambiente y las que tengan por finalidad mejorar las expectativas de la calidad de vida de los habitantes del país, en armonía con su patrimonio natural y cultural; actuando como un ámbito de acción de los temas comunes que atañen a las organizaciones ambientalistas asociadas.
- b) Potenciar los esfuerzos del movimiento ambientalista uruguayo; propiciando la presencia y visibilidad de sus asociados en el espacio público; representando los intereses de sus miembros frente a distintos ámbitos, tanto nacionales como internacionales, ya sea estatales o privados, con las limitaciones previstas en el Art.26Inc.b; estableciendo vínculos y coordinando actividades con asociaciones similares a nivel internacional; y desarrollando cualquier otro tipo de actividad de relacionamiento, dispuesta por la Asamblea, dentro del marco legal nacional.
- c) Contribuir al fortalecimiento y desarrollo institucional de los asociados, mediante acciones de capacitación o de otro tipo, tanto en áreas de conocimiento ambiental como de gestión y organización; y promoviendo el intercambio de información y la coordinación de actividades de interés común.

Como ya planteamos la red trabaja en espacios de dialogo en el MVOTMA y con la IMM pero se percibe que *"en el tema ambiental hay muy poca preocupación real, no hay una disposición de encarar el tema como debería serlo, hay menos interés político, por ejemplo en comparación con el tema de infancia o genero" "no hay quien encarne en lo político la preocupación por el medio ambiente (...) te encontras solo no hay quien apoye lo que podrían ser políticas ambientales (...) es difícil encontrar socios políticos para llevar adelante la agenda ambiental"*¹¹⁹

¹¹⁸ <http://www.uruguayambiental.com/red/index.html>

¹¹⁹ Lic. Gerardo Honty: CEUTA, Directivo de la Red de Organizaciones Ambientalistas.

En este sentido nos interesa destacar para nuestro análisis, que esta red es un ejemplo de que para que las ONGs logren sus resultados de incidencia política no solo es necesario la conciencia y la voluntad de las mismas de llevar adelante acciones de incidencia. Sino que también estas deben tener la capacidad de encontrar un eco, o sensibilidad en los otros actores políticos mas vinculados a las estructuras partidarias. Por lo menos en nuestro país donde aun lo político, pasa en gran medida por lo partidario.

En relación al vinculo que estas mantienen con el Estado, hay tres grandes campos de acción en la relación entre las ONGs Ambientalistas y el Estado: 1) *la co-organización de actividades*; 2) *los convenios* y 3) *los espacios de articulación y/o decisión multisectoriales*.¹²⁰

En este sentido según la entrevista realizada sobre el vinculo con el Estado, para las ONGs ambientalistas las discusiones principales se centran en dos tipos de cuestiones: si trabajar bajo la forma de convenio es o no una manera de hacerse cargo de las tareas de las que debería hacerse cargo el estado y si no nos limita a la hora de tener que hacer críticas o tener posiciones enfrentadas a las que se sostiene desde el estado o incluso desde el propio organismo que financia el convenio con la ONG.

3.4.3 Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual

La Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual¹²¹, fundada en 1992, es un espacio de articulación de organizaciones y grupos de la sociedad civil, que trabajan la temática de la violencia doméstica y sexual desde una perspectiva de género. Su misión está centrada en la incidencia política.

Actualmente esta integrada por 18 asociaciones civiles, sin fines de lucro, conformando un colectivo multidisciplinario en sus abordajes, que abarca la niñez, adolescencia, mujeres y varones. Entre ellas encontramos a Amnistía Internacional, Arco-iris, Caminos Centro Interdisciplinario, Casa Abierta, Casa de la Mujer de la Unión, Casa de los niños, El Faro - Foro Juvenil, El Espacio de Desarrollo Personal, Plenuu: Plenario de Mujeres del Uruguay, Somos ONG, GAMMU - Colonia, Grupo Mujer - Canelones, Grupo Canelones, IACI - Infancia y Adolescencia Ciudadana,

¹²⁰ Comisión Directiva el 27 de marzo de 2007 Relación Ongs Ambientalistas – Estado

¹²¹ <http://www.violenciadomestica.org.uy/contenidoviolenia/quch.htm>

Instituto Mujer y Sociedad, Juventud para Cristo – Programa Claves, Mujer Ahora, DIMENSIÓN MUJER.

Como finalidad de su accionar se propone:

- Contribuir a un mejor conocimiento y comprensión por parte de la sociedad y sus operadores del fenómeno de la violencia doméstica y sus consecuencias en la sociedad.
- Presionar al Estado para que respete las convenciones y compromisos internacionales ratificados por el país en esta materia y que formule una política pública integral contra la Violencia Doméstica que implique prevención, diagnóstico y atención de las víctimas y sus familias.
- Incidir en las políticas públicas sobre el tratamiento del tema para que se aborde desde una perspectiva de género
- Promover transformaciones socioculturales a nivel de los sistemas de creencias de la sociedad que legitiman y perpetúan la violencia doméstica.

Como objetivos específicos se plantea:

- Articular las actividades de las diferentes organizaciones que trabajan en el tema, a nivel local y nacional.
- Promover la coordinación interinstitucional de acciones hacia el Estado en violencia doméstica y sexual.
- Coordinar acciones comunes de impacto social, tendientes a sensibilizar al medio para la prevención y erradicación del problema
- Generar espacios de reflexión sobre las causas y responsabilidades, implicancias y consecuencias de la Violencia Doméstica y Sexual.
- Analizar la aplicación de los mecanismos vigentes y eventualmente promover su adecuación.
- Vincularse con organizaciones internacionales con el fin de estrechar vínculos para fomentar acciones conjuntas.

Sobre la relación de esta Red y sus organizaciones con el Estado, hay una visión de tratar de *“no perder las instancias de dialogo y discusión con el Estado”*¹²², porque esta sería la forma mas adecuada de incidir y poder transformas las practicas en esta temática.

¹²² Entrevista a Clide Lacaza realizada 10/10/07

En este sentido la red tiene experiencias diferentes entre las ONGs de infancia y las ONGs de genero, *“en el tema de violencia domestica, aun prima la visión de las ONGs de mujeres porque las ONGs de infancia estamos con esa lucha de incluir la situación de los niños. Porque las mujeres han tenido mucha capacidad de incidencia. No se ha logrado que las instituciones de mujeres logren convenio como las de infancia(...) hay pocas posibilidades solo algunas ahora con el INAMU.”* En este planteo podemos ver como nuestra discusión sobre incidencia o prestación de servicios tiene vigencia y relevancia en la realidad concreta de las ONGs, donde en esta caso las ONGs vinculadas a la infancia han avanzado mas en la atención de la población y menos en la incidencia en las políticas mientras las ONGs feministas han logrado mayor incidencia política y menos en a nivel de convenios. Vemos como estos elementos se entrecruzan y tanto la incidencia política como la implementación de programas son parte de los vínculos establecidos con el Estado y formas de incidencia en lo político.

Esta Red posee una experiencia de dialogo e incidencia a nivel gubernamental muy amplio, en especial después de la ley de violencia domestica, *“en la ley de violencia está la creación del consejo Consultivo Nacional, que se replica en cada departamento. Donde esta el MSP, INAMU, MEC, poder judicial y las Organizaciones representadas por la RED uruguaya contra la violencia domestica.”*¹²³

¹²³ Idem.

Reflexiones finales

Comenzamos este trabajo discutiendo un concepto central como el de sociedad civil y lo concluimos habiendo atravesado por una serie de investigaciones y aprendizajes; nuevamente buscamos acercarnos a una definición que se vea enriquecida por todo el camino recorrido. Aproximándonos al concepto desde una visión gramsciana, diríamos que es un campo de tensión y construcción permanente donde entran en juego proyectos de sociedad encontrados. Tratando de superar abordajes que la presentan como mera pluralidad atomística de individuos, organizaciones, instituciones u ONGs. Rescatamos a la sociedad civil como ámbito de constitución de sujetos sociales que ejercen su cuota parte de poder y que como actores sociales actúan políticamente construyendo una hegemonía alternativa, la cual en tanto en tanto ámbito de generación de cultura vive en una contradicción y tensión constante. Esta concepción de sociedad civil como aparatos privados de hegemonía nos hizo develar la lucha de intereses diversos que entran en tensión en el juego del poder.

En este sentido pudimos discutir el creciente papel que están alcanzando en el contexto latinoamericano los movimientos sociales y las ONGs como parte de la expresión de la sociedad civil y como estos actores desde lógicas distintas entran en el juego de la representación y participación de tipo política. En el caso uruguayo y las ONGs analizamos ampliamente su trabajo en incidencia política y como este aun se encuentra en desarrollo y depende de la respuesta de los actores políticos más tradicionales. Igualmente desarrollan su tarea de incidencia a través de alianzas con otras organizaciones, trabajo en redes de articulación, lobby político, tareas de educación y concientización a través de talleres, seminarios, entre otros.

Otro de los puntos centrales de este trabajo estuvo planteado en el poder leer el complejo relacionamiento entre las ONGs y el Estado. Este es uno de los desafíos ya que nos encontramos en un momento de transición en lo que refiere a políticas sociales y frente a un incierto rol de las ONGs en este sentido. Para los más críticos ven que esta participación está claramente al servicio de objetivos instrumentales de reducción del gasto público y generalmente es canalizada en las fases de implementación y no de las que se corresponden con el diseño y la formulación de los proyectos y programas sociales del Estado. *"En el sistema político sigue habiendo un desprecio muy profundo a las*

ONGs. *En el relacionamiento con el Estado, funciona como una tercerización beneficiosa porque es parte de la matriz común de reducir los costos en las políticas*".¹²⁴

Otros actores tanto de la sociedad civil como del gobierno poseen una visión de **cogestión de la "cosa pública"** que aun parece no estar igualmente definido para los dos actores. En especial en lo que refiere a las expectativas de participación de uno y otros actores en la elaboración de las políticas sociales encontramos una brecha grande. En este sentido los espacios de diálogo existentes en términos generales no colman las expectativas de ninguna de las organizaciones sociales y estos se presentan en la mayoría de los casos como poco eficientes o con una visión restricta de lo que es la participación de la sociedad civil. Aunque para otros es necesario verlo con perspectiva histórica y valorar los significativos avances de los últimos años, aunque no especialmente de este último gobierno.

Una discusión que cobró relevancia en esta tesis fue el papel de las organizaciones sociales en la **profundización democrática** de nuestras sociedades, en un momento de crisis y replanteamiento del quehacer político, y de complementación de las formas de democracia representativa con la participativa. Parece ser que la incorporación de nuevas voces y actores, se vuelve así, un punto estratégico para la democratización social y la posibilidad del ejercicio activo del derecho ciudadano. Sin duda que este proceso de profundización democrática no se lograra solamente dando mayor participación social a las ONGs y organizaciones sociales en la toma de decisiones o realizando consultas o cabildos populares pero esto son pasos que coayudan con un proceso de cambio cultural. En donde la participación social es un proceso no lineal ni exento de conflictos y supone asumir una pedagogía democratizadora que coloca a la democratización del poder como eje de esa construcción. Para esto es necesaria la articulación entre democracia representativa y participativa, partiendo del reconocimiento e incentivo de las formas participativas para generar nuevas institucionalidades políticas.

Luego de haber realizado este análisis pudimos confirmar el nivel creciente de **implementación de políticas sociales del Estado** a través de las ONGs en Uruguay. Lo cual plantea desafíos y obstáculos tanto al Estado, a las organizaciones y a nosotros

¹²⁴ Lilián Celiberti, Cotidiano Mujer en Villarreal N. y Santandreu A. "Las organizaciones no gubernamentales y las políticas públicas"

como profesionales en el área social. El equilibrio estaría dado en que *"el estado debe conducir los procesos de políticas públicas, con dirección estratégica pero esto no significa ahogar lo que es la trama de la sociedad civil"*¹²⁵

Parte de los desafíos están dado por la disparidad en la calidad de la implementación que realizan las diferentes ONGs de acuerdo a sus capacidades técnicas, marcos éticos y niveles de inserción. Por eso se vuelve necesario crear formas de control hacia la ejecución de las ONGs que garanticen los derechos de los usuarios (lo mismo debería hacerse hacia la interna del Estado). Para esto se podría avanzar sobre requisitos como: a) un sistema de acreditación o categorización de las ONG que trabajan con el estado, b) un relacionamiento permanente de discusión y trabajo del Estado con las ONG. O sea, desde el ámbito oficial tiene que haber una fuerte capacitación y fortalecimiento de la articulación con las ONG, en el marco de respeto de su autonomía.

Con todos estos elementos podemos afirmar que nos encontramos en un momento de fuerte **reconceptualización y de transformaciones en torno al modelo de políticas públicas**. Es un momento donde hay pocas claridades donde parte de las incertidumbres que se tienen están generando oportunidades y hay diálogos abiertos. Es un escenario donde se esta discutiendo el modelo de políticas sociales y donde entra en juego varios de los puntos que hemos trabajado vinculados al rol de las ONGs en la co-gestión de las políticas sociales con el Estado. Este modelo en construcción tiene trazadas algunas líneas por parte de las ONGs y por parte del Estado que podrían ser resumidas en que *"la sociedad civil debe participar en la mayor posible cantidad de espacios, pero sin confundir que la toma de decisiones es responsabilidad del gobierno que es el que rinde cuenta, pero junto a esta toma de decisiones debe estar la sociedad civil aportando sus ideas"*¹²⁶ De la misma manera por parte del gobierno se planteo de que *"el estado debe dar un margen importante a la iniciativa del ámbito privado y publico no estatal, debe promover experiencias de asociativismo y experiencias de redes solidarias. Mientras que esto tenga un marco conocido, transparente y las reglas de juego sean conocidos para todos."*¹²⁷

Con todos estos desafíos planteados, cuestionamientos abiertos y contradicciones constantes en las que vive la sociedad civil que nos queda por pensar, hacer y crear:

¹²⁵ Entrevista a Christian Mirza, realizada el 4/10/07

¹²⁶ Entrevista a Fernando Rodríguez, realizada el 28/9/07

¹²⁷ Entrevista a Christian Mirza, realizada el 4/10/07

“A pesar de eso, en todos los rincones del planeta, aunque de forma minoritaria, aparatos privados de hegemonía proletaria, en los cuales se incluyen partidos, sindicatos, movimientos sociales y hasta algunas organizaciones no gubernamentales, continúan su tarea de persuadir el conjunto de la población de que otro mundo es posible.”¹²⁸

Lucia Maria Wanderley Neves

¹²⁸ Wanderley Neves, Lucia Maria (Org) “A nova pedagogia da hegemonia” Rio de Janeiro (2005) Pg.32

Bibliografía

- **Alvarez, Sonia** "Third Sector, Third Way, a Second Look: Contemporary Latin American(ist) Debates Revisited". Borrador preparado para el XXIII Congreso Internacional de Latin American Studies Association (LASA), Washington, D.C. (2001)
- **Alvarez, Sabogal, Julio** "Los partidos políticos en Latinoamérica: crisis y perspectivas".
- **Baraibar, Ximena.** "Las paradojas de la Focalización" Artículo (2003).
- **Bettoni, Analía y Cruz Anabel.** "El Tercer Sector en Uruguay". ICD Montevideo-Uruguay." (1999)
- **Bobbio, Norberto.** Estado, Governo, Sociedade. Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro. Paz e Terra. (1986)
- **Bobbio, Norberto.** Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI (1976)
- **Braidot, A.; Perez, D.; Treñer, H.** "El Trabajo Social y las nuevas políticas sociales. Articulación Estrado sociedad civil". Revista de Trabajo Social Nº 24. Montevideo. (2002)
- **Castel, Robert** "La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado". Capítulo: La nueva cuestión social. Paidós. Buenos Aires. (1997)
- **Casas, Alejandro.** Tesis de Maestría: "Sociedad civil, movimientos sociales y redes de ongs: estudios en el uruguay contemporáneo" (1999)
- **Casas,** "Problematización del concepto y realidad del "tercer sector". Alejandro. Contexto y Educacao Jul/Sep. Nº 55 Ed. Unjuí. (1999).
- **CEPAL** Caracterización del Tercer Sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay Pascual Gerstenfeld Álvaro Fuentes (1999).
- **Coutinho, Carlos Nelson.** Marxismo e política. A dualidade de poderes e outros ensaios. Ed. Cortez. Sao Paulo. (1999).
- **Coutinho, Carlos Nelson.** "Gramsci: Um estudo sobre seu pensamento político." Ed Civilização Brasileira. Rio de Janeiro (1999).
- **Dagnino, Evelina** "Sociedade civil, participação e cidadania: ¿de que estamos falando?". Ponencia presentada en el Coloquio Internacional Políticas-Ciudadanía. Venezuela. (2003)
- **Doimo Ana Maria** "A vez e a Voz do popular" Ed. Relume Rio de Janeiro. (1995)

- **Gohn, Maria da Gloria.** Teorias dos Movimentos Sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos. Loyola. São Paulo. (1997).
- **Gramsci, Antonio.** Cadernos do cárcere. Edição Carlos N. Coutinho. Editorial Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, Brasil. (2000).
- **Gramsci, Antonio.** Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno, Editorial Nueva Visión, Buenos Aires. (s/d)
- **Harvey, David,** "O novo imperialismo" Traducción Adail Sobral y Maria Stela Gonçalves. Ed. Loyola Sao Paulo. Brasil. (s/d)
- **Hengstenberg Peter** Estado y «sociedad civil» en América Latina En busca de un nuevo equilibrio, D+C Frankfurt, Alemania (2002)
- **Iamamoto, Marilda:** "O serviço social na contemporaneidade: Trabalho e formação profissional" Ed. Cortez. Brasil (2000).
- **Montaño, Carlos** "Terceiro sector e questão social" Crítica ao padrão emergente de intervenção social. Ed. Cortez. Sao Paulo Brasil.(2002)
- **Montaño, Carlos.** "La política social: espacio de inserción laboral y objeto de reflexión del Servicio Social". La política social hoy" en (Montaño-Borgianni) Ed Cortez. Brasil (2000).
- **Maixias Wood, Ellen** "Democracia contra capitalismo", Ed. Siglo Veintiuno. México (1995)
- **Melucci, Alberto.** Entrevista en "Movimientos sociales en la contemporaneidad". Núcleo de estudios e investigaciones sobre movimientos sociales. PUC San Pablo. Brasil (1997)
- **Neves Wanderley, Lucia Maria (Org).** "A nova pedagogia da hegemonia: Estratégias da Burguesia brasileira para educar o consenso na atualidade." Rio de Janeiro (2005).
- **Otero, Gerardo,** "Cuestión india y transición democrática en Latinoamérica: Clase, Estado y construcción de la identidad", en Revista Memoria, No. 184, junio de 2004 México.(2004)
- **Pastorini, Alejandra.** "Quien mueve los hilos de las políticas sociales. Avances y límites en la categoría concesión-conquista" en la Política Social Hoy. Montaño-Borgianni (org). Ed. Cortez. Brasil (2000)

- Pérez, Rolando "La incidencia publico-politica" IEC. Lima-Perú. Documento no publicado.
- Rebellato, Jose Luis "Gramsci: transformación cultural y proyecto politico" Rev. Trabajo Social Año1 No 3. (1986)
- Roitter Mario M. "El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil"(s/d).
- Salamon, Lester y Helmut Anheier "In search of non-profit sector I: The question of definitions". Revista Voluntas, 3 (2): 125-152. (Manchester University Press, Manchester). (1992)
- Sarachu, Gerardo: Ausencias y olvidos en el debate sobre el "tercer sector". *Serviço Social & Sociedade*, 59, marzo/1999.
- Scherer-Warren, Ilse "Redes de Movimientos Sociais" Ed Loyola. San Pablo Brasil (1993)
- Schvarstein, Leonardo. La inteligencia social de las organizaciones: desarrollando las competencias necesarias para el ejercicio efectivo de la responsabilidad social. Paidós. Buenos Aires.(2003)
- Vargas, José, Teoría de la acción colectiva: Sociedad civil y movimientos sociales en las nuevas formas de gobernabilidad en Latinoamérica. Revista Nómadas, N° 7, (2003).(s/d)
- Villarreal Duran, Nelson. "Ciudadanía y Estado" La sociedad civil, sus relaciones con el Estado y la democracia." Cuadernos de Marcha de Montevideo, febrero (2000)
- Villarreal Nelson y Santandreu Alain. "Las organizaciones no gubernamentales y las políticas públicas" CLAES Temas Clave No 10, noviembre de (1999).
- Villar, Rodrigo El tercer sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencias. Con-federación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales: Bogotá. (2001)
- Villar, Rodrigo y Bonamusa Margarita. Estructura de oportunidades políticas y advocacy: Elementos par aun modelo político del Tercer Sector.(s/f)
- Wallerstein, Immanuel Crisis: La economía Mundo, movimientos e ideologías. *Pensar las ciencias sociales*" Ed. S XXI. (1999)

- Zibechi, Raul. La mirada horizontal. Movimientos sociales y emancipación. Editorial Nordan-Comunidad Montevideo (1999)

Documentos, guías, folletos, artículos de prensa, webs, etc.

- Informe de Radio el Espectador 21.09.2005 “El mundo de las ONG en Uruguay” entrevista a Fernando Rodríguez (ANONG) y Marina Arismendi. (MIDES)
- Entrevista en Semanario Crónicas el 10 de marzo de 2006 al senador Fernandez Huidobro.
- <http://www.uruguayambiental.com/red/index.html>
- <http://www.violenciadomestica.org.uy/contenidoviolenca/queh.htm>
- http://www.anong.org.uy/que_2mision.html
- <http://www.lasociadacivil.org/>
- <http://www.mides.gub.uy>
- <http://www.espectador.com>
- http://www.revistafuturos.info/futuros_7/coloquio_1.htm
- www.iadb.org

Entrevistas realizadas para la Tesis.

- Lic. Analía Bettoni ICD Instituto de Comunicación y Desarrollo, actual presidenta de ANONG 27 de agosto del 2007.
- Lic. Eduardo Aparicio CEFÉ, 3 de Septiembre del 2007
- Psic. Social Fernando Rodríguez ex presidente de ANONG actual Defensor del Vecino de Montevideo 28 de septiembre del 2007
- Lic. Gerardo Honty coordinador de CEUTA 10 de septiembre del 2007.
- As Soc. Christian Mirza Director de políticas sociales del MIDES, 4 de octubre del 2007.
- Lic. Fernando Willat. SERPAJ 17 de octubre del 2007.
- Lic. Clide Lacaza Red Uruguay contra la Violencia Domestica. 10 de Octubre del 2007.

Anexos

Entrevistas realizadas para la tesis

Entrevista para las ONGs

¿En que año surge la ONG?

¿Cuál cree que fueron las causas coyunturales que favorecieron la formación?

¿Cual es el principal objetivo de la organización?

¿Cual es son los servicios que brinda? ¿Son en convenio con el Estado?

¿Que porcentaje de sus ingresos representa?

¿Realiza tareas de incidencia o advocacy? ¿Cree que su accionar tiene una dimensión política, hacia donde apunta esa participación?

¿Cual cree que es el rol o la función de la participación de las ONGs en las políticas sociales? ¿Cual es el fundamento por el cual deben participar?

¿Puede observar rupturas o continuidades en estos últimos años, con el cambio de gobierno en relación a las políticas sociales y la participación de las ONGs?

¿Su organización participa en redes o espacios de articulación con otras organizaciones? ¿Que objetivos tiene su participación y que resultados han logrado en estos espacios?

Sobre vinculo ONG-ESTADO

¿Porque deberían participar las ONGs en la elaboración o cogestión de las políticas sociales?

¿Cree que las Ong están participando en la co construcción de las políticas o son consultadas? ¿Como considera que son valoradas las ONGs por el Estado?

¿Por que piensa que el Estado involucra a las organizaciones de la sociedad civil en sus políticas, que los motiva?

¿Cuales son las tareas de incidencia y como son las estrategias para llevarla acabo?

Entrevista para el MIDES

¿Como podriamos caracterizar el tipo de políticas sociales que lleva a cabo el actual gobierno? ¿La descentralización, la focalización y/o la participación de las ONGs son características de las mismas?

¿Cuantos servicios tiene en convenio con organizaciones de la sociedad civil?

¿Que porcentaje de la población atendida representa?

¿Cual es la intención del Estado al involucra a las OSC en sus políticas?

¿A que niveles lo hace? Porque?

¿Como es el relacionamiento con las OSC, cuales son los espacios de diálogo?

¿Cual es son los medios de financiación que tienen los programas hoy en día? ¿Cuantos por Organismos internacionales de credito y cuanto por presupuesto nacional?

¿Cuales son las rupturas y/o continuidades en estos últimos años, con el cambio de gobierno en relación a las políticas sociales y la participación de las ONGs?

Que reflexión te merecen estas afirmaciones:

“el Estado delega la responsabilidad y no solo la tarea sobre la sociedad civil”

“habria que reestatizar los servicios que brindan las ONGs”

Otras afirmaciones...