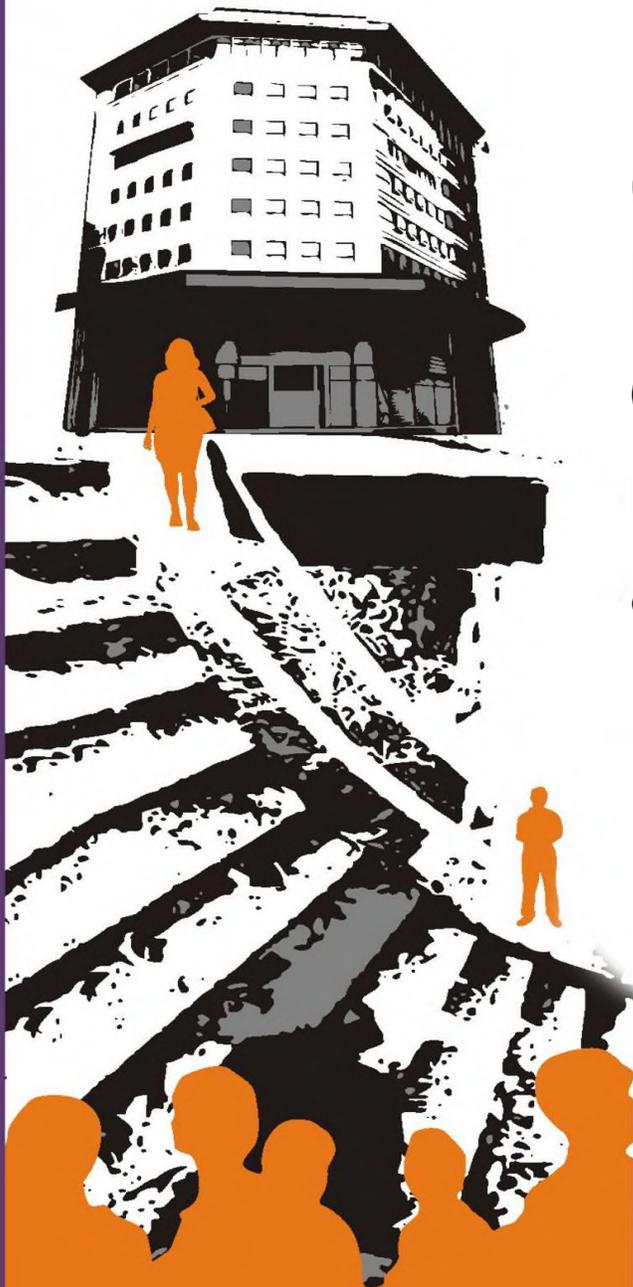


Facultad de Ciencias Sociales
VIII jornadas de investigación

“El Futuro del País en Debate”

8 y 9 de setiembre 2009



Caracterización de
las organizaciones
de la sociedad civil:
primera
aproximación

Silvia Rivero



Caracterización de las Organizaciones de la Sociedad Civil: Primera aproximación ¹

Silvia Rivero²

Introducción

En este trabajo intentamos aproximarnos a la caracterización de las organizaciones sociales que convenían con el Estado para la implementación de políticas sociales. Se estudia específicamente el caso del Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia).

Para ello, inicialmente, se analizan las formas de implementación de las Políticas Sociales en el marco del llamado Estado Liberal Social, especialmente en lo que refiere al papel de las organizaciones de la Sociedad Civil.

Posteriormente, intentamos una aproximación conceptual de estas organizaciones de la Sociedad Civil, para luego focalizarnos en aquellas que se incluyen en las propuestas de protección social a la infancia.

Este análisis nos permite contextualizar al Plan CAIF y a las organizaciones de la Sociedad Civil que lo integran. Es a partir de ese momento que estamos en condiciones de analizar los primeros datos sobre las características de las organizaciones de Montevideo.

1) La implementación de Políticas Sociales.

En el marco de llamado Estado Liberal Social la implementación de políticas sociales no aparece como una propuesta uniforme. Sin embargo, se pueden identificar diferentes líneas tendientes a la reasignación de recursos públicos para atender la situación de grupos sociales específicos en situación de pobreza o de exclusión social.

Según señala Bernardo Sorj (2005, 7 - 8) a medida que las reformas propuestas a partir del Consenso de Washington dejaron de producir los resultados esperados y comenzó a sentirse la falta de nuevas ideas para transformar las instituciones sociales, la sociedad civil vino a cubrir la necesidad de un concepto maleable, susceptible de recabar el apoyo tanto de la derecha como de la izquierda. Lo cual permitió generar un consenso en torno a la valoración de la sociedad civil como un actor social capaz de producir un corto circuito en las instituciones estatales³, lo cual la hizo atractiva para los organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID y el Sistema de Naciones Unidas. Estos, por ejemplo, comenzaron a ver a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como un aliado en la elaboración de una agenda transnacional, destinada a romper el monopolio de los Estado – nación.

¹ Este artículo está también publicado en el libro "Desarrollo y desigualdad en Uruguay: una relación en debate". Miguel Serna, organizador. Red interdisciplinaria: desarrollo, desigualdad y redes de protección social. Montevideo, 2009.

² Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la FCS - UDELAR

³ Recordemos que en las valoraciones negativas acerca de los Estados de Bienestar tuvo un fuerte peso las concepciones acerca de: la corrupción, la ineficiencia (planteada como burocracia), el clientelismo político, la centralización, etc.

Es así, entonces, que las organizaciones de la sociedad civil adquieren una nueva función pública, ya que comienzan a ser reconocidas y valoradas como actores sociales capaces de encargarse de la provisión de bienes sociales, especialmente los dirigidos a poblaciones pobres o excluidas del mercado. De esta manera, estas organizaciones se convierten tanto en interlocutores válidos de la esfera pública, como en intermediarias de las necesidades de los sectores carenciados.

Sin embargo, la sociedad civil en regímenes democráticos no es una arena pacífica, sino un conjunto de actores de la esfera pública, auto-concebidos como parte de la sociedad civil. Acordamos con Sorj (2005, 13 –14) cuando plantea que no hay definición a priori, fuera de la lucha política y cultural, sobre quien debe ser definido como parte de la sociedad civil y quien debe ser excluido. La definición de la sociedad civil constituye en sí misma una parte de la confrontación política, de la apropiación e imposición de un significado del propio concepto.

2) A que nos referimos cuando hablamos de organizaciones de la sociedad civil.

Según plantea Camou (2004, 70), desde las Ciencias Sociales existe cierto retraso en el estudio de la sociedad civil. La reflexión sobre la sociedad acompaña el pensamiento político y social desde sus orígenes en la Antigüedad clásica, pero la preocupación por eso que hemos llamado sociedad civil (y más allá de los orígenes hegelianos de la distinción respecto al Estado) es mucho más reciente. “Un primer foco se refiere a las luchas que a finales de la década de 1970 y a lo largo de la década de 1980 se emprendieron contra los autoritarismos tradicionales o militares en América latina y contra los totalitarismos comunistas en la Europa del Este. Un segundo foco, hay que buscarlo en el amplio espacio social que fue dejando al descubierto, y en muchos casos al descampado, la crisis del Estado de Bienestar, y algunas de las más agudas consecuencias de las reformas de corte “neoliberal”, que dejaron en manos de pequeñas organizaciones y comunidades, familias e individuos responsabilidades que antes eran asumidas desde el sector estatal.” (Camou,70) En ambos casos la sociedad civil aparece virtualmente definida por una contrafigura, es “lo que se opone” a los autoritarismos, “es lo que queda” después de retiro del Estado”. (Camou,70) Un tercer foco de irradiación –y que en principio posee características algo más positivas – es el que emerge hacia finales de la década de 1970 en el caso europeo, y desde principios de 1980 en América latina, asociado a la irrupción de los movimientos sociales y al reconocimiento de la “nueva pluralidad” de la sociedad. “ (Camou,70- 71)

Sin embargo, este sentido positivo no deja de ocultar cierta negatividad: por un lado la sociedad civil es pensada como un espacio de participación de actores en contraposición y con pretensiones de superación de los formatos tradicionales de participación ciudadana y social que habíamos conocido como dominantes hasta entonces (partidos políticos y sindicatos); por otro lado, Camou (2004) plantea que es posible percibir otro nivel de negatividad menos visible: pensar a los movimientos sociales y a la sociedad civil en su conjunto como entidades diversas, plurales y hasta heterogéneas, que ya no podrían ser pensadas desde la clásica axiomática del marxismo sesentista, es decir, pensado desde una contradicción fundamental, la oposición capital – trabajo.

A pesar de esta aparente heterogeneidad de la Sociedad Civil organizada, las definiciones tienden a resaltar las características comunes que las reúne como actor social. En este sentido trataremos de analizar estas características para luego señalar algunas diferencias de este actor social, lo cual nos permitirá acercarnos a una categorización de estas organizaciones.

Según Fernandes (1994,7), el tercer sector deriva de una alternativa lógica que puede ser idealmente concebida como una de tres posibles alternativas:

AGENTES	FINES	SECTOR
Privados	Privados	Mercado
Públicos	Públicos	Estado
Privados	Públicos	Tercer sector

Fernandes (1994,7) define el tercer sector como “un conjunto de organizaciones e iniciativas privadas destinadas a la producción de bienes y servicios públicos”. Estas organizaciones presentan similitudes y diferencias respecto al los otros dos sectores:

	DIFERENCIAS	SIMILITUDES
ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ No tienen poder coercitivo. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Cumplen una función colectiva.
MERCADO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ No genera lucro. ◆ Son iniciativas no lucrativas. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Independientes. ◆ Autogestionadas.

Esto refirma la posición de Camou (2004,71) quien señala que teórica y prácticamente la sociedad civil se nos manifiesta como una constante oposición a otro ya constituido (mercado, Estado, partidos, etc.) y del que se sabe, o se quiere diferente, aunque tenemos mas dificultades para definir en positivo lo que es.

En cuanto a la diferencia con el Estado, respecto a no poseer poder coercitivo, podemos afirmar que la condición de no lucrativa y no gubernamental no significa necesariamente estar mas allá de los esquemas de poder o indiferente a los condicionamientos sociales.

El poder de estas organizaciones no tiene las mismas características que el poder ejercido por el Estado, este se basa, fundamentalmente, en la coerción moral e ideológica. En cambio, estas organizaciones presentan elementos de su propio funcionamiento que genera diferentes espacios de poder, de los cuales podemos señalar: i) La dedicación voluntaria genera recursos y consecuentemente disputas por su distribución; ii) Forman un mercado de trabajo específico; y iii) Influyen en la legislación.

La característica “no gubernamental” implica la existencia de un aspecto en común: tanto estas organizaciones como el gobierno deben cumplir una función publica. De ahí que la condición de no- gubernamental marca la diferencia existente con lo gubernamental en el cumplimiento de la función publica.

Del mismo modo, al definir a estas organizaciones como no –lucrativas se plantea la diferencia con el mercado. Es decir, se enmarcan en la órbita privada por lo cual tienen la condición de independientes y autogestionadas, pero al no generar lucro se las separa del funcionamiento propio del mercado (Fernandes, 1994: 7 y ss).

Entonces, en estas formas organizativas de la sociedad civil podemos identificar elementos que generan su propia problemática de funcionamiento, en este sentido Fernandes (1994,11) plantea, **estas organizaciones absorben las problemáticas relativas al poder y al interés, pero constituyen una esfera institucional diferente cuyas características propias le son dadas justamente por la negación del lucro y del poder del Estado.** Esta situación genera en las organizaciones que convenian con el Estado, una particular condición que cuestiona su propia definición.

3) Las organizaciones de protección social en infancia

Según Villar (2003, 16 - 18) la variedad de metas y de medios que orientan la acción de las OSC y de los gobiernos crea diversos patrones de relaciones, los cuales a su vez determinan de manera importante las estrategias y el tipo de acciones utilizadas por la OSC para incidir en las políticas públicas. El análisis de las estrategias debería realizarse en forma sectorial, fundamentalmente, debido a la heterogeneidad de los actores en juego.

El autor aplica el modelo clasificatorio desarrollado por Adil Najam. Este modelo utiliza como criterio diferenciador la convergencia o divergencia entre metas y medios en las relaciones estratégicas entre OSC y gobiernos, produciéndose una matriz de cuatro posibilidades: Cooperación, Confrontación, Complementación y Cooptación.

METAS

MEDIOS	CONVERGENCIA	DIVERGENCIA
CONVERGENCIA	COOPERACION	COOPTACION
DIVERGENCIA	COMPLEMENTACION	CONFRONTACION

- **COOPERACIÓN:** metas y medios son similares. La deliberación pública por parte de las OSC no sería un elemento fuerte en el proceso de desarrollo de la política y mas bien se tendería a crear un tipo de relación instrumental centrado en la implementación de la política.
- **CONFRONTACIÓN:** metas y medios divergentes. Es mas probable que el papel que el papel de las OSC sea el bloquear, oponerse o cambiar las políticas propuestas por el gobierno a través de la protesta, las manifestaciones callejeras, el llamado a la deliberación pública etc, para llamar la atención sobre los impactos negativos de la política.
- **COMPLEMENTACION:** metas convergentes y metas divergentes. Suele requerirse la generación de consensos al menos en lo a los medios se refiere y por tanto, la persuasión, la presentación de opciones innovadoras de política se pueden convertir en parte esencial del proceso.
- **COOPTACION:** metas divergentes y medios similares. Ambas partes buscarán cambiar las preferencias políticas del otro para lograr metas compartidas.

Es importante subrayar que el modelo descrito supone que las relaciones entre las OSC y las agencias gubernamentales se establecen de acuerdo a las decisiones estratégicas de ambas partes y que estas no dependen solamente de uno de los actores. A pesar de que en algunos casos el gobierno puede ser el actor dominante en el juego político y las OSC suelen tener menores opciones en este juego, siempre están ambos actores participando en la relación, orientados por una decisión estratégica. El modelo también supone que el tipo de relaciones pueden variar en el proceso, las partes varían en sus intereses y posiciones estratégicas, ya sea en torno a los medios o a las metas de la política.

Según Midaglia (2000, 110), en este universo heterogéneo, es interesante reparar en el hecho de que la formación y el funcionamiento de las diferentes formas organizativas se vinculan a alguna institución mas o menos formalizada. En otras palabras, resulta prácticamente inexistente la formación de estas solo a partir de una movilización de tipo barrial, sin ayuda de instituciones mas o menos estructuradas.

Una primer lectura de este universo permite advertir que su creación responde a diversas causas, en función de este criterio, la autora realiza la siguiente clasificación:

- a) con orígenes religiosos (por decisiones institucionales, con cambios de orientación y a partir de acciones individuales);
- b) con vínculos externos;
- c) en términos de su relación con organizaciones más amplias.

Surge de la investigación realizada por Midaglia⁴ (2000, 111 - 112) que de acuerdo a los objetivos expresados por las propias organizaciones pueden realizarse ciertos agrupamientos, el carácter general o concreto de dichos objetivos y según pretendan incorporar a su propuesta a otros sujetos mas allá de la población beneficiaria.

De acuerdo a estos criterios diferenciadores la autora distingue tres tipos de objetivos:

- a) genéricos que apuntan a dimensiones de socialización moral o ciudadana;
- b) concretos que se orientan exclusivamente a la población infantil; y
- c) contextuales que incluyen el ámbito familiar del menor.

La definición de tipos de objetivos se presenta como un modo de ordenamiento de la heterogeneidad de metas del universo. Sin embargo, esto no significa que los distintos objetivos sean excluyentes. Dicho de otro modo, la autora ha constatado en la mayoría de los centros la presencia de múltiples objetivos.

Señalamos algunas conclusiones de la investigación realizada por Midaglia (2000), seleccionadas de acuerdo a su relevancia para este trabajo.

En principio, se puede afirmar que existe una fuerte presencia del Estado en las prestaciones a cargo de las entidades sociales, de acuerdo a las fuentes de información utilizadas, mantienen convenios con instituciones estatales el 85,5 % según la base estadística y la totalidad en la muestra cualitativa utilizada para este estudio.

Las principales entidades públicas con las cuales se vinculan estas organizaciones son las instituciones *rectoras* en materia de infancia y juventud, a las que se agregan programas específicos en esta área, como los de la IMM.

Las organizaciones civiles amplían su espectro de relaciones, aunque de manera minoritaria, al contactarse con otros organismos sectoriales tales como los dedicados a la salud (MSP) y a la educación terciaria (UDELAR).

El INDA es la excepción a esta modalidad generalizada de intercambio, en la medida que es el organismos que mas convenios suscribe con las organizaciones en forma particular y en conjunto con otras instituciones estatales. Esta peculiaridad plantea dos situaciones hipotéticas en torno al funcionamiento de este universo asociativo: una que supone que la alimentación constituye una parte del servicio mas amplio e integral, y la otra donde la prestación nutricional es el eje del servicio.

Por lo tanto, de lo anterior surge que estas organizaciones tienden a privilegiar, como estrategia de acción, el establecimiento de vínculos simultáneos con varias instituciones estatales. Considerando la magnitud que alcanzan los convenios con el Estado, vale la pena consignar, que la aparición de una organización realizando contratos en forma aislada con las reparticiones públicas es un hecho cuantitativa y analíticamente poco significativo.

⁴ Nos referimos a la investigación realizada por Carmen Midaglia "Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay". Becas de investigación CLACSO .

El universo estudiado de organizaciones de la sociedad civil muestra una amplia heterogeneidad en relación a diversos aspectos: orígenes, trayectoria, marcos institucionales de referencia y capacidades organizacionales para prestar ayuda. Esta variabilidad se manifiesta esencialmente en la orientación y en los tipos de servicios que brindan, ubicándose en un extremo de un continuo, prestaciones sectoriales estrictamente asistenciales y paternalistas, y en el otro, iniciativas de naturaleza integral y con grados significativos de profesionalización para abordar problemas sociales complejos.

A pesar de dicha diversidad es posible identificar algunas características que se reiteran con mayor frecuencia en este conjunto organizacional, tales como:

- i) una importante presencia de instituciones religiosas;
- ii) la recepción de ayuda internacional, fundamentalmente en el pasado;
- iii) la existencia de *dimensiones de sentido* asociadas a valores morales y políticos orientados a la construcción de ciudadanía; y
- iv) la preocupación por enfrentar situaciones de carencia de la población.

Uno de los principales hallazgos del estudio de referencia, señala que una abrumadora mayoría de las organizaciones instaaura una relación estable al menos con un organismo público, que le permite la obtención de múltiples recursos para asegurar la continuidad de sus prestaciones.

Aparentemente, la noción respecto a la existencia de un conjunto de asociaciones sin fines de lucro que actúan con independencia del Estado, no encuentra respaldo empírico cuando se analizan las estrategias de acción del universo en cuestión los centros establecen relaciones fundamentalmente con instituciones estatales y cuentan con contribuciones reducidas de la esfera privada.

4.- EL PLAN CAIF

Este Plan se inicia en el año 1988 ⁵ a partir de un convenio entre UNICEF y el Estado uruguayo. Desde su inicio el Plan se propuso la creación de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en todo el país, los cuales tendrían como objetivo la atención integral de la problemática de los niños en edad preescolar, de sectores carenciados, mediante una colaboración efectiva entre la órbita pública y la social.

Sociedad Civil debía organizarse en Asociaciones Civiles las cuales serían las encargadas de autogestionar en forma eficiente los centros de atención. El apoyo de la cooperación internacional (UNICEF) cesa en 1992 donde el Plan comienza a financiarse con recursos nacionales.

En función de esas competencias se han establecido objetivos generales y específicos, que se expresaron en el documento constitutivo del Plan (setiembre 1988) del modo siguiente:

Objetivo General: "Impulsar acciones integradas de organismos públicos, gobiernos departamentales y comisiones vecinales para atender las necesidades de las familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza".⁶

⁵ La información planteada en este punto proviene de l documento "10 años del Plan CAIF: muchos motivos para celebrar".

⁶ www.plancaif.gub.uy

Objetivo específico: "Mejorar la cobertura y la calidad de atención de los programas sociales que atienden a la población en condiciones de pobreza, mediante el desarrollo de estrategias, modalidades y metodologías innovadoras para la atención del niño, la mujer y la familia".⁷

Según lo expuesto en los documentos del Plan⁸, estos objetivos y las acciones implementadas para su cumplimiento dieron el punto de partida para el Plan CAIF. En el transcurso del tiempo se han ido reformulando, para adecuarlos a los niveles alcanzados y a las diversas necesidades y exigencias que la realidad ha ido planteando al Plan. En 1998, coincidiendo con los 10 años del Plan CAIF, se realizó una adecuación de esos objetivos y se delineó estrategias tendientes tanto a incrementar la capacidad de gestión de las Asociaciones Civiles, como a mejorar los niveles de salud, nutrición y desarrollo intelectual y psicomotriz de los niños que asisten a los CAIF. Paralelamente se trabaja para aumentar la cobertura del Plan CAIF y para constituir en forma efectiva a los Centros como referentes comunitarios en sus respectivas localidades.

Condiciones exigidas a las OSC para integrar el Plan CAIF⁹:

- ◆ "La Asociación Civil es una persona jurídica, sin fines de lucro, integrada por personas que se asocian; en forma organizada, para cumplir objetivos específicos y determinados."
- ◆ "... el marco jurídico (...) establece su ESTRUCTURA ORGANICA, su funcionamiento, los derechos, obligaciones y procedimientos que regulan a sus asociados y a los órganos constituidos." "La ASOCIACIÓN CIVIL dispone de ORGANOS con funciones establecidas en el ESTATUTO.
- ◆ La ASAMBLEA GENERAL integrada por todos los socios habilitados."
- ◆ La COMISIÓN DIRECTIVA órgano electo, de funcionamiento temporal limitado para sus integrantes."
- ◆ "La COMISIÓN FISCAL órgano electo de funcionamiento temporal limitado para sus integrantes."
- "La COMISIÓN ELECTORAL órgano electo de competencia electoral."

Características de las OSC integrantes del PLAN CAIF en Montevideo

Para este primer análisis se relevó la información contenida en las carpetas de los 85 convenios¹⁰ correspondientes al Departamento de Montevideo. Con los datos se construyó una base de acuerdo a las variables relevadas. Posteriormente se realizó un análisis de correspondencia múltiple para poder observar conjuntamente las asociaciones entre las distintas modalidades de

⁷ Idem 6

⁸ Idem 6

⁹ Idem 6

¹⁰ Cada convenio tiene un número y un expediente donde se integra la documentación de la Organización conveniente y su trayectoria en el Plan CAIF: informes, supervisiones, rendiciones de cuenta, etc. Cada carpeta debería contener toda la información del proceso (estatutos de la organización, convenios, ajustes de los montos, informes varios, etc) sin embargo, al analizar cada una de éstas se constató la disparidad y la incompleta información existente.

las variables consideradas. Luego con estas variables se procedió a clasificar los distintos centros, como resultado se determinó que la *mejor* clasificación fue de tres grupos.

Los 85 convenios analizados son gestionados por 53 organizaciones, según la siguiente distribución:

Nº de convenios	Nº de OSC	% de OSC
1 convenio	36	68
2 convenios	11	20,5
3 convenios	3	5,5
4 convenios	2	4
5 convenios	1	2
TOTAL	53	100%

Los convenios se realizaron en forma gradual desde 1989 hasta el 2005 ¹¹, como muestra el siguiente cuadro:

Año del convenio	Nº de convenios
1989	1
1990	2
1991	1
1992	1
1993	3
1994	5
1995	4
1999	18
2000	4
2001	1
2002	2
2003	1
2004	40
2005	1
S/D	1
Total	85

En este cuadro podemos observar que en determinados años se produce un salto importante en el número de convenios:

¹¹ Durante el año 2007 se realizaron algunos convenios posteriormente a registro realizado para este estudio, por lo tanto no fueron considerados para este trabajo, serán incorporados para la base total del país.

- 1) Ente 1989 y 1993 se realizan 8 convenios y en un solo año, 1994, se realizan 5.
- 2) Hasta 1995 se realizan 17 convenios y en 1999, se establecen 18 convenios, duplicando la cifra anterior.
- 3) A los 35 centros anteriores se agregan 8 hasta el 2003, totalizando 43 centros. En el 2004 se efectivizan 40 convenios, llegando a un número de 83.

Es interesante constatar como en estos años (1994, 1999 y 2004) que corresponden a los períodos preelectorales se produce, prácticamente, una duplicación de los convenios. Este punto, y su implicancia para el análisis de las nuevas modalidades del clientelismo político, requerirían un análisis particular. Sin embargo, es importante esta constatación ya que nos podría aportar elementos para entender las características actuales de las OSC convenientes, tanto respecto a las modificaciones las organizaciones mas antiguas, como a las modalidades que adquieren las creadas en el último período.

Si tenemos en cuenta el año de fundación vemos que se produce un aumento significativo a partir de 1990, según lo muestra el siguiente cuadro¹²:

Año de fundación (legal)	% de OSC
Hasta 1969	28 %
1970 - 1988	31 %
1989 – a la fecha	41 %
Total	100,0 %

El cuadro muestra claramente el aumento significativo de la formalización legal de las organizaciones en el período posterior a 1990. Es importante resaltar que los datos nos permiten ver solamente el año de formalización legal, lo que no significa necesariamente que ese sea el año real de su fundación. Para acceder a este dato es necesario recurrir a otras fuentes de información. En principio, podemos señalar que seguramente, muchas de las OSC formalizadas en ese período, efectivamente también se fundaron en la misma época. A su vez, también es posible pensar que algunas de ellas fueron fundadas en el período anterior y no regularizaron su situación legal ya que las acciones que desarrollaban no le exigían ese requisito.

Como dijimos anteriormente, a partir de la base de datos se procedió a realizar un análisis de correspondencia múltiple para poder observar las asociaciones entre las distintas modalidades de las variables consideradas con el fin de acercarnos a la identificación de características comunes. Luego con estas variables se procedió a clasificar los distintos centros, como resultado se determinó que la *mejor* clasificación fue de tres grupos.

En los siguientes tres cuadros se puede ver cada uno de los grupos y que modalidades las caracterizan.

¹² En el cuadro se define el período de agrupamiento de acuerdo a las modalidades de acción de las organizaciones sociales: hasta 1970 estamos en el marco de modelo de Estado Social con implementación de Políticas Sociales centralizadas, universales y estatales; de 1971 a 1989, comprende el período de dictadura militar y el período de reconstrucción democrática, con acciones financiadas fundamentalmente, por la cooperación internacional; 1990 a la fecha, marca una nueva modalidad de implementación de políticas sociales (pos consenso de Washington) : descentralizadas, focalizadas y tercerizadas, a lo que se suma el retiro de la cooperación internacional y el arribo de los organismos internacionales de financiamiento (BID, BM, etc.)

Grupo: GRUPO 1 / 3 (Efectivos: 35 Porcentaje : 48.61)				
Modalidades caracterizantes	% de la modalidad en el grupo	% de la modalidad en la población	% de el grupo en la modalidad	Frecuencias absolutas
Acciones Pocas	100,00	48,61	100,00	35
No _ educa	94,29	51,39	89,19	37
No _ asiste	97,14	69,44	68,00	50
No _ asesora	100,00	86,11	56,45	62
No _ proyectos	100,00	87,50	55,56	63
Acc. Muchas	0,00	12,50	0,00	9
si _ proyectos	0,00	12,50	0,00	9
si _ asesora	0,00	13,89	0,00	10
si _ asiste	2,86	30,56	4,55	22
Acc Medio	0,00	38,89	0,00	28
si _ educa	5,71	48,61	5,71	35

Este cuadro muestra las características del primer grupo. El mismo está compuesto por 35 centros, los cuales representan el 48,6 % del total de los analizados.

Del mismo surge que los centros que componen este grupo están caracterizados por tener objetivos fundacionales donde se definen una o dos acciones. Del análisis de las acciones planteadas en estos objetivos se desprende que: no plantea acciones de educación /capacitación, no plantean acciones de asistencia, no plantean acciones de asesoramiento y no plantea acciones relacionadas a la realización de proyectos.

En síntesis, podríamos decir que este grupo está caracterizado por las actividades que no realizan¹³.

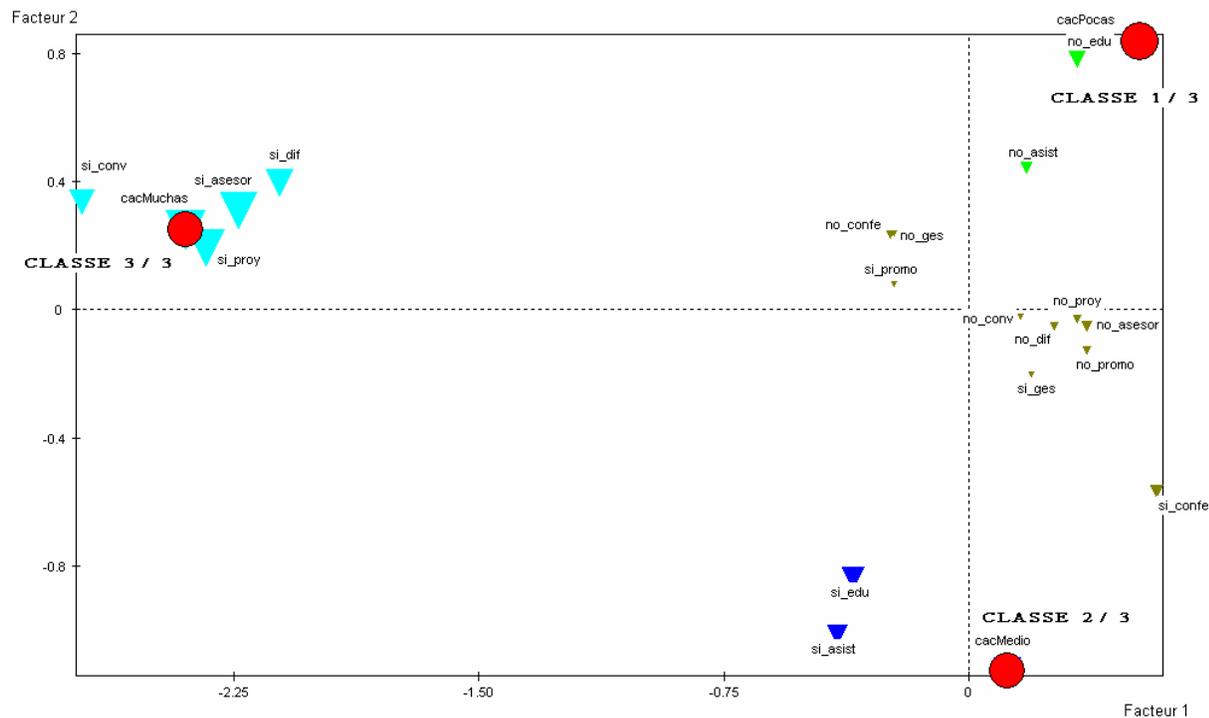
Grupo: GRUPO 2 / 3 (Efectivos: 28 Porcentaje: 38.89)				
Modalidades caracterizantes	% de la modalidad en el grupo	% de la modalidad en la población	% de la grupo en la modalidad	Frecuencias absolutas
Acc. Medio	100,00	38,89	100,00	28
si _ educa	92,86	48,61	74,29	35
si _ asiste	57,14	30,56	72,73	22
Acc. Muchas	0,00	12,50	0,00	9
no _ asiste	42,86	69,44	24,00	50
no _ educa	7,14	51,39	5,41	37
Acc. Pocas	0,00	48,61	0,00	35

¹³ Aquí no nos referimos a las acciones que desarrollan las organizaciones en su actividad cotidiana, sino que nos referimos a las que realizan (o no realizan) según lo definido en sus objetivos fundacionales. La no definición de estas actividades no equivale a decir que no las desarrollan efectivamente en su accionar actualmente. Si embargo, la concordancia o disidencia de estos aspectos deberá observarse a través de otras fuentes de información.

Este cuadro muestra el segundo grupo, el cual está compuesto por 28 centros que representan casi el 39% de los analizados. El mismo está compuesto por organizaciones que plantean en sus objetivos fundacionales la realización de 3 o 4 acciones. El análisis de los objetivos nos muestra que las acciones planteadas se orientan a la educación / capacitación (93%) y a la asistencia (57%) .

Grupo: GRUPO 3 / 3 (Efectivos: 9 Porcentaje: 12.50)				
Modalidades caracterizantes	% de la modalidad en el grupo	% de la modalidad en la población	% de el grupo en la modalidad	Frecuencias absolutas
Acc. Muchas	100,00	12,50	100,00	9
si _ proyecto	88,89	12,50	88,89	9
si _ asesora	88,89	13,89	80,00	10
si _ convenia	44,44	5,56	100,00	4
si _ difunde	55,56	11,11	62,50	8
Acc. Medio	0,00	38,89	0,00	28
Acc. Pocas	0,00	48,61	0,00	35
no _ difunde	44,44	88,89	6,25	64
no _ convenia	55,56	94,44	7,35	68
no _ asesora	11,11	86,11	1,61	62
no _ proyecto	11,11	87,50	1,59	63

Este último cuadro muestra un grupo con 9 centros, que representan el 12,5 % de los analizados. Este grupo se caracteriza por plantear en sus objetivos fundacionales mas de 5 acciones. Del análisis de estos objetivos se puede observar que: plantean acciones relacionadas a la elaboración o ejecución de proyectos (89%); plantean acciones de asesoramiento (89%); plantean conveniar con el Estado o con otros (100%) y plantean acciones de investigación y difusión (55,5%). Para tener una idea visual de este agrupamiento en tres clases, se muestra un gráfico que se desprende del análisis de correspondencia múltiple, en el cual se pueden ver las asociaciones de las modalidades en el plano factorial principal (factor 1 y 2).



Los puntos marcados en rojo y redondos son los baricentros (promedio del grupo) de los grupos representados en el primer plano factorial.

Se puede ver como el grupo 1 se “atrae” con las modalidades que están en verde (arriba a la derecha) “no _ educa”, “no _ asiste” y “Pocas”(pocas acciones), esta ultima esta abajo del punto ya que coinciden en sus coordenadas, este fenómeno se da en todos los grupos con las modalidades de la variable cantidad de acción.

Se puede ver claramente para el grupo 2 como se “atrae” con las modalidades (en azul abajo) “si _ educa”, “si _ asiste” y que coincide con “Medio” (entre 3 y 4 acciones).

Por último, se ve claramente como el grupo 3 se asocia con las modalidades (en celeste a la izquierda) “si _ convenia”, “si _ difunde”, “si _ proyecto”, “si _ asesora” y “Muchas”(mas de 5 acciones).

El siguiente cuadro nos muestra como se distribuyen las OSC en los tres grupos (o clases) según el año de fundación legal.

		-hasta 1969	1970 - 1988	+ 1989	Total
Pocas	Recuento	15,0	10,0	10,0	35,0
Grupo 1	% de cantidad de acción	42,9	28,6	28,6	100,0
	% de años de fundación	75,0	45,5	34,5	49,3
Medio	Recuento	5,0	12,0	10,0	27,0
Grupo 2	% de cantidad de acción	18,5	44,4	37,0	100,0
	% de años de fundación	25,0	54,5	34,5	38,0
Muchas	Recuento			9,0	9,0
Grupo 3	% de cantidad de acción			100,0	100,0
	% de años de fundación			31,0	12,7

Este cuadro parece mostrarnos una tendencia de las organizaciones, ya que las mas recientes son también las que integran en su totalidad el grupo 3.

El siguiente cuadro permite observar como se distribuyen las frecuencias de la variable Integrantes de la organización según los grupos definidos:

Integrantes	1	2	3	total
Iglesias	12	13	2	27
Personas con interés	14	8	7	29
Vecinos	8	3		11
Otros	1	1		2
Total	35	25	9	69

En síntesis, podemos aproximarnos a una primera caracterización de los grupos según la siguiente descripción:

Grupo 1 .

Podemos definir a este grupo por las siguientes características: está compuesto por 35 centros (la mayoría de los convenios de Montevideo) que corresponden a 22 OSC, presentando una media de 1,5 convenios por organización. Éstas plantean en sus objetivos fundacionales que realizaran 1 o 2 acciones. Estas acciones son variadas y fundamentalmente se definen claramente por lo que ninguna de ellas realizan: no asesoran, no realizan proyectos y no se fundan con el objetivo de realizar convenios. Podemos acercarnos a alguna acción positiva similar en relación a la actividad de promoción y desarrollo, la cual está presente en el 54% de las organizaciones de este grupo.

Respecto a otras variables, podemos decir que casi el 43% de este grupo se fundó antes de 1969. Más significativo aún es si tomamos la variable año de fundación y vemos que el 75% de las fundadas antes de 1969 pertenecen a esta clase.

En cuanto a la variable Integrantes, vemos que en este grupo aparecen todas las categorías, sin embargo, parece significativo que se encuentren la casi totalidad de las OSC integradas por vecinos.

Grupo 2.

Podemos definir a este grupo por las siguientes características: está compuesto por 28 centros, gestionados por 17 OSC, presentando una media de 1,7 convenios por organización. En sus objetivos fundacionales plantean la realización de 3 o 4 acciones. La acción con mayor representatividad es Educación /capacitación, planteada por el 93%. En este grupo se encuentran el 54,5 % de las organizaciones fundadas legalmente entre 1970 y 1988, las cuales son la mayoría (44%) de este grupo.

Por último, en cuanto a la variable Integrantes, encontramos que el 50% de las OSC de este grupo están relacionados con la Iglesia (católica o protestante).

Grupo 3.

Podemos definir a este grupo por las siguientes características: está compuesto por 9 centros, gestionados por 6 OSC, presentando una media de convenios de 1,5 por organización. En sus objetivos fundacionales plantean la realización de entre 5 y 7 acciones. Sus acciones son: asesorar, investigar/difundir, realizar proyectos y convenios. El 100% de las OSC de este grupo no tienen objetivos confesionales / caritativos, a pesar de que algunas de ellas están vinculadas a la Iglesia. En su mayoría (78%) de los integrantes son personas con interés en el tema, no se asocia a este grupo ninguna organización integrada por vecinos. Todas las organizaciones fueron fundadas posteriormente a 1989.

Conclusiones

En las últimas décadas tiene lugar un cambio sustantivo en la forma de concebir las políticas sociales. El cambio tiene relación con su orientación, con su instrumentación, con la magnitud y dimensión de los sectores poblacionales hacia los cuales se dirigen como potenciales beneficiarios.

En el marco de la reforma del Estado se producen cambios y consecuencias sociales que dan lugar a la aparición de las llamadas *políticas sociales de segunda generación*, cuyos objetivos principales se orientan a la reducción de situaciones de vulnerabilidad social. En este marco las políticas sociales se instrumentan según las siguientes características: descentralizadas, focalizadas y tercerizadas.

El objetivo de este trabajo fue aproximarnos a la caracterización de las organizaciones sociales que convenían con el Estado para la implementación de políticas sociales, analizando el caso del PLAN CAIF. Esta es una primera aproximación que nos permite acercarnos a algunas características de las OSC convenientes con el Estado.

En principio, podemos afirmar que existirían algunos elementos comunes a las OSC que nos llevan a agruparlas en tres clases. Este agrupamiento se realiza a partir de algunas variables que “se atraen”, es decir que funcionan asociadas. Estos tres grupos presentan características particulares, ya descritas en el trabajo.

Sin embargo, podemos identificar algunos aspectos que resultan interesantes para el análisis de este tema. En principio, las características señaladas respecto a estos tres grupos parecen responder a los movimientos coyunturales propios de los diferentes momentos históricos y, por lo tanto, no nos muestran cuestiones centrales que nos permitan definir tipos de OSC, sino que estarían señalando la dinámica de adaptación del actor social.

Si volvemos al cuadro donde vemos la relación de los grupos con el año de fundación legal, aparece una tendencia de modificación de acuerdo a los cortes del período histórico analizado, mostrando un aumento de las acciones definidas en los objetivos fundacionales. Entonces, parecería haber una tendencia a aumentar el radio de acción en la formulación de los objetivos, lo cual podría corresponder a las necesidades y exigencias del contexto y no a diferencias entre las organizaciones.

Esta afirmación resulta más evidente si tomamos, por ejemplo, aquellas OSC que tienen vinculación con la Iglesia, ya que éstas aparecen en los tres grupos.

En el tercer grupo todas las organizaciones fueron fundadas posteriormente a 1989, y ninguna de ellas presenta en sus objetivos acciones relacionadas a lo confesional, sin embargo, aparecen OSC relacionadas a la Iglesia. Esta constatación, quizás, nos permita confirmar la gran adaptación de la Iglesia ante las exigencias de los contextos socio – históricos.

En cuanto a las organizaciones de vecinos, vemos que mayoritariamente se encuentran en el grupo 1, por lo que podemos afirmar que, en principio, no se fundan con el objetivo de conveniar aunque posteriormente lo hacen, integrándose al Plan CAIF.

Por el contrario, las OSC integrantes del grupo 3 se fundan con amplitud de acciones y todas son posteriores a 1989, por lo que podemos suponer que responden a las necesidades del Estado para la transferencia de implementación de políticas sociales. Quizás, este grupo nos permita aproximarnos a identificar una modalidad de OSC, la cual podemos caracterizar como agrupamientos creados para la generación de empleo. Aunque, aún dentro de este grupo podrían surgir algunas diferencias: a) aquellos agrupamientos de técnicos que forman una asociación civil pero que funcionan con la lógica de una cooperativa de trabajo; y b) las asociaciones civiles vinculadas a partidos políticos que funcionan con una lógica clientelar.

Por último, queremos señalar que este trabajo es un primer avance que nos permite aproximarnos a la complejidad de esta temática. Se requiere continuar con el análisis de todo el país y el cruzamiento de diferentes fuentes de información, lo cual nos habilitará a una visión global de esta problemática.

Bibliografía

- Bourdieu, P. y Wacquant, L (2005). **Una invitación a la sociología reflexiva**. Siglo XXI editores, Argentina.
- Camou, Antonio. (2004) Estado, mercado y sociedad civil en la Argentina actual. Una mirada desde la Universidad y algunas tesis para la discusión, en Inés González Bombal (compiladora) “Fortalecimiento la relación Estado – Sociedad Civil para el Desarrollo local”. CENOC , Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación. Argentina
- Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica. (2005) Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales. En Duschatzky, Silvia (compiladora) “ Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad”. Editorial PAIDOS, Argentina
- Fernández, R. (1994)- **Privado aunque público, el tercer sector en América Latina**. Ed. Civicus, Rio de Janeiro.
- Midaglia, Carmen (2005).- **Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay**. Colección Becas de CLACSO – Asdi. Buenos Aires, CLACSO.
- Midaglia, C y Robet, P. (2002). Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables. En Ziccardi, Alicia (compiladora) **Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América latina**. CLACSO, Colección grupos de trabajo. Argentina.
- Morales, Carlos A (1998).- *Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales*, en **Lo público no estatal en la reforma del Estado**. Bresser y Cunill (editores). CLAD PAIDOS, Buenos Aires.
- Murias, Luis.- Ponencia: “Evolución , avances y desafíos de la relación Sociedad Civil-Estado y los nuevos mecanismos de co-financiamiento en el área social”. Seminario- Taller, Fray Bentos, 1997. Síntesis publicada por el Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay.
- Navarro, Juan C (1998).- *Las ONGs y la prestación de servicios sociales en América Latina: el aprendizaje ha comenzado*, en **Lo público no estatal en la reforma del Estado**. Bresser y Cunill (editores). CLAD PAIDOS, Buenos Aires.
- Rabotnikot, Nora. (1999) La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo. Perfiles Latinoamericanos N° 15, FLACSO – México.
- Sorj, Bernardo. (2005) “Sociedad Civil y Relaciones Norte – Sur: ONGs y Dependencia”. Centro Edelstein de Investigaciones Sociales. Rio de Janeiro www.centroedelstein.org.br/espanol
- Villar, Rodrigo. (2003) Introducción. De la participación a la incidencia de la OSC en políticas públicas, en González Bombay, Inés y Villar, Rodrigo (compiladores) “Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas”. Libros el Zorzal, Argentina.

Documentos

- www.plancaif.gub.uy
- Documento: “10 años del Plan CAIF: muchos motivos para celebrar”. Plan CAIF, 1998.

GLOSARIO

CAIF	Centro de atención a la infancia y familia
IMM	Intendencia Municipal de Montevideo
INDA	Instituto Nacional de alimentación
MSP	Ministerio de Salud Pública
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
UDELAR	Universidad de la República

