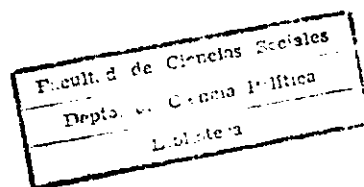


La Relación entre Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil: el caso de los Clubes de Niños del INAME

- Nombre: Fernando Salas Rosso
- Fecha: 26/09/00



Tesis de la Licenciatura en
Ciencia Política

Tutor: Prof. Javier Gallardo

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	1
1 La solidaridad.....	4
2 Las formas de Estado y los cambios de hegemonía durante el siglo XX.....	11
3 Del Consejo del Niño al INAME.....	15
4 Mapa de los clubes de niños en convenio con el INAME.....	20
5 El relacionamiento del Estado con las Organizaciones de la Sociedad Civil.....	26
6 Conclusiones.....	42
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

Las estrategias de *Reforma del Estado*, con el cambio que involucran desde un *enfoque de planificación estatal* a una *lógica de privilegio de mercado*, trajeron aparejadas la alarma acerca de la llegada de una sociedad individualista y egoísta, con crecientes índices de pobreza y desigualdad.

Paralelamente asistimos en el último cuarto de siglo, pero más que nada en la última década, a otro fenómeno de gran importancia: el pasaje a un primer plano de las *Organizaciones de la Sociedad Civil -OSC's*. Carmen Midaglia dice respecto al caso uruguayo que: "*La mayoría de las instituciones filantrópicas han sido fundadas en la segunda mitad del siglo XX...El análisis estadístico global ha indicado que los años que van desde 1986 a 1998 representan un período particularmente caracterizado por la fundación de instituciones de atención a la infancia...el 45% de las que funcionan en la capital del país fueron fundadas en ese período.*"¹

Los medios de prensa pronto se encargaron de mostrarnos esta expresión de *solidaridad* con extensos artículos que evidenciaban su carácter altruista y no lucrativo, veamos algunos titulares como ejemplo:

✍ "Las grandes corporaciones como adalides de la acción social"²

✍ "El Banco Interamericano de Desarrollo procura fortalecer las organizaciones sociales como nexo entre políticos y ciudadanos"³

✍ "Iglesias impulsa el "marketing social". El BID estimula en Uruguay el nucleamiento de empresarios en entidades pluralistas para que emprendan acciones de solidaridad comunitaria"⁴

✍ "'Capitanes' reinsertan a pequeños de la calle. Privatización da buenos resultados."⁵

✍ "El INAME procura asistir a 3000 niños en situación de calle con apoyo de empresarios"⁶

✍ "El Iname paga US\$ 10 millones por mes a instituciones privadas. El organismo atiende a 30.371 niños mediante convenios"⁷

Parece alumbrar una forma alternativa al *solidarismo de estado* en estos tiempos de reformas estructurales.

Esta investigación postula que lo novedoso en nuestros días no es tanto que haya *OSC's* que se encarguen de tareas sociales, sino el que los recursos que estas utilizan sean cada vez menos provenientes de la *solidaridad societal* (*donaciones y trabajo voluntario*) o del *financiamiento internacional* y cada vez más de la *solidaridad*

¹ MIDAGLIA, Carmen: "Informe sobre Las estrategias de intervención social y sus rendimientos diferenciales en países de desarrollo medio", página 75, en prensa, CLACSO, mimeo.

²Diario El País, Montevideo, 18/5/98

³ Semanario Búsqueda, Montevideo, 26/3/98

⁴ Diario El Observador, Montevideo, 19/3/98

⁵ Diario Últimas Noticias, Montevideo, 27/6/00

⁶ Diario Últimas Noticias, Montevideo, 30/5/00

⁷ Diario La República, Montevideo. 16/08/00

estatal (subsidios y convenios con el Estado).

Ante esta constatación nos surge la incógnita de si las *OSC's* aportan realmente alguna ventaja al capital social (solidaridad, integración, participación) o si con el tiempo se convertirán en *pseudo funcionarios públicos*, con la diferencia de que perciben sueldos menores y de que están regidos por una mayor flexibilidad laboral.

La perspectiva de este estudio es que, para sacar el máximo partido a las *organizaciones de la sociedad civil*, el Estado debe apoyarlas económicamente y supervisarlas pero sin ahogar la heterogeneidad y el espíritu de militancia social de estas organizaciones, así como su capacidad de concientización pública como forma de obtención de recursos no estatales ni mercantiles (donaciones, trabajo voluntario). De esta manera las *OSC's* podrán aumentar el *capital social* de la sociedad, y ser realmente una forma de acercar la participación y la democratización de los servicios a los usuarios.

La lógica de cooperación entre *Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil -OSC's-*, que en el presente trabajo llamaremos *solidaridad mixta*, parece haberse instaurado, en distinto grado, en varias dependencias estatales uruguayas, al menos para realizar algunas de sus funciones. Es así que tenemos ejemplos de ella en la *Intendencia Municipal de Montevideo* (*Programa de Guarderías Comunitarias, Proyecto Girasoles*), la *ANEP* (a través de la *Gerencia de Programas Especiales*), el *INAME* (*Plan CAIF, Clubes de Niños, Clubes de Jóvenes*), *INJU* (*CECAP, PROJOVEN*) el *Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente* (*Programa de Regularización de Asentamientos*), entre otros. En todos estos casos el Estado provee recursos a *OSC's* para que estas actúen como unidades ejecutoras.

De todos estos ejemplos tomaremos el *INAME*, y dentro del mismo el programa de *Clubes de Niños* para ilustrar cuáles fueron las consideraciones que realizaron los actores para decidir trabajar sobre la base de una *solidaridad mixta*, y cuál ha sido el resultado de esa interacción.

Este es un tema muy reciente en Uruguay, por lo que la bibliografía es poca. Pero es un área que presenta una gran ventaja: es posible entrevistar a los protagonistas, quienes se encuentran aún en funciones tratando de innovar y mejorar esta experiencia en la que el mundo de la sociedad civil y el del Estado se mezclan y transforman mutuamente.

Estudiaremos el *INAME* aunque podríamos haber elegido otro actor, la razón de esto es que si bien todos los organismos estatales nombrados trabajan en alguna medida con la *solidaridad mixta*, el *INAME* es quien desarrolla la mayor proporción de sus servicios en esta modalidad, es así que de los 38.057 niños que el *INAME* atendía en sus distintos programas a mayo del 2000, 8.270 eran atendidos directamente, mientras que 29.787 eran atendidos en convenio con instituciones privadas (aproximadamente el 78,3%). En el programa de clubes de niños del *INAME* el porcentaje del total de niños atendidos en convenios es aún mayor: 91,6%.

El caso del *INAME* es también muy interesante por ser este organismo un servicio descentralizado, que podría haber decidido no plegarse a la *Reforma del Estado*, no obstante a partir de un estudio de costos y beneficios decide reformarse, ¿por qué?. Eso es lo que estudiaremos en las páginas siguientes.

Por último me interesa especialmente el estudio de los *clubes de niños* por el hecho de ser el programa en el cual creo poder realizar los mayores aportes, por haber participado durante el último año como subdirector de

uno de los clubes de niños en convenio.

En el **capítulo 1** definiremos los distintos tipos de solidaridad, sus diferencias y los argumentos a favor y en contra de cada uno de ellos; en el **capítulo 2** veremos los cambios de hegemonía en cuanto a la concepción de Estado durante el siglo XX; los 3 capítulos finales se centrarán en un estudio de caso de los clubes de niños del *INAME* donde en los últimos años ha habido un aumento muy importante de los servicios prestados en convenio con *OSC's*, para ello analizaremos en el **capítulo 3** el cambio en la estructura del órgano rector de políticas públicas de infancia uruguayo; en el **capítulo 4** la situación de las *OSC's* que trabajan en convenio con el *INAME*, y en el **capítulo 5** el relacionamiento entre *INAME* y *OSC's* centrándonos en las motivaciones para la firma de convenios y las diferencias de poder entre estos actores.

Una de las conclusiones de la investigación es que la centralidad del Estado uruguayo en las políticas de infancia no cambia radicalmente al instaurarse la estrategia de convenios, la principal razón de esto es que el financiamiento estatal de los *clubes de niños* estudiados ronda promedialmente más del 75% de los recursos de las *OSC's* privadas en convenio. A partir de esta asimetría económica y los procedimientos empleados por el *INAME* para fiscalizar y controlar su trabajo, las *OSC's* experimentan el miedo de ir cediendo cada vez más terreno en cuanto a capacidad de iniciativa, asomando la posibilidad de verse convertidas en unidades ejecutoras paraestatales baratas y sin capacidad de iniciativa, si esto pasara se convertirían en organizaciones funcionales que tendrían la apariencia de *OSC's*, pero ya habrían dejado de serlo.

El investigador español *Ignacio Sotelo* puntualizaba que *oscilar entre la trivialidad archiconocida y la generalización cuestionable es el riesgo, difícil de sortear, de cualquier visión de conjunto*. Esto es especialmente cierto cuando el tema en cuestión es tratado más frecuentemente en las páginas de los diarios que en las investigaciones científicas. Con todo, creo que la posibilidad de contar con las opiniones de primera mano de los actores en juego, y el poder obtener sobre la marcha sus opiniones acerca de las nuevas relaciones que se tejen entre ellos, nos debe motivar a correr los riesgos.

LA SOLIDARIDAD

"Ni el Estado ni el mercado estaban predestinados para ser el centro de la provisión del bienestar social, aunque todos los textos sobre política social trataran de convencernos de lo contrario...En todos los países avanzados se encuentra una mezcla de provisión pública y privada para el bienestar social y es en la existencia de esta relación donde descubriremos algunas de las propiedades estructurales más importantes de los Estados de Bienestar .."

ESPING-ANDERSEN, G.: "Los tres mundos del Estado de bienestar", página 19

"...es previsible que en el siglo XXI el espacio público se amplíe bajo la conciencia de que la producción de bienes públicos no puede ser un monopolio del Estado ni del mercado, atendiendo tanto a los propios límites de ambos como a los crecientes reclamos de autoorganización social."

BRESSER PEREIRA, L ; CUNILL GRAU, N.: "Lo público no estatal en la reforma del Estado", página 45

La Solidaridad y sus formas

Las acciones solidarias contribuyen tendencialmente a conseguir la **justicia social**, la cual algunas sociedades alcanzan y otras no (ya sea por falta de voluntad o por constreñimientos externos).

La solidaridad, tal como se entiende en este trabajo, puede estar motivada **por razones religiosas, de humanismo laico**, o incluso por motivaciones **egoístas**, ya que lo central de la *solidaridad* no es la bondad del contribuyente sino la acción que permite en algún grado el alivio de las penurias materiales y espirituales de los beneficiarios.

En el mundo en que vivimos, existe el hambre, el dolor, la indigencia, entre otras penurias, por lo que las acciones solidarias son una necesidad. **Si el Estado y/o la sociedad civil, permiten el sufrimiento**, pudiendo evitarlo o atenuarlo, **estarán olvidando el bien común**.

Aunque soy consciente de que la realidad es más compleja que cualquier tipo de clasificación, haré de todas maneras una distinción entre **tres formas de proveer prestaciones sociales**: la *solidaridad estatal*, la *solidaridad societal*, y la *solidaridad mixta*.

Estas formas de solidaridad **no son excluyentes** sino que un Estado puede organizar, por ejemplo, el sistema educativo bajo una forma de *solidaridad estatal*, las políticas de salud en forma *mixta*, y dejar librada a la *solidaridad societal* la construcción de viviendas para sectores de bajos ingresos. Del mismo modo en un área social, como por ejemplo la protección a la infancia carenciada, **pueden interactuar los tres tipos de prestaciones**.

Veremos ahora en detalle cada uno de estos tipos de solidaridad.

Solidaridad Estatal

La Constitución uruguaya nos da varios ejemplos de *solidaridad estatal*: "...el artículo 41 de la Constitución: "Quienes tengan a su cargo numerosa prole tiene derecho a auxilios compensatorios, siempre que los necesiten"; art. 42: "La maternidad...tiene derecho a la protección de la sociedad y a su asistencia en caso de desamparo"; art. 44: "El Estado proporcionará gratuitamente los medios de prevención y asistencia tan sólo a los indigentes o carentes de recursos suficientes"..."⁸.

No obstante las críticas que hoy se realizan a la *solidaridad estatal* desde varios sectores, hay que reconocer que fue responsable de democratizar el acceso al bienestar de muchas sociedades, mejorando los niveles de vida de la mayoría e integrando al juego político nuevas identidades colectivas políticas y sindicales.

Los **recursos de la solidaridad estatal** provienen del cobro de tributos o la venta de servicios públicos, cuyas ganancias son redistribuidas a través de las políticas sociales.

Los **servicios son provistos directamente** por unidades ejecutoras estatales.

El Estado mediante las políticas sociales puede introducir grandes **cambios en la distribución del ingreso**, esto por estar habilitado para aplicar la **coerción legítima**, y por disponer del **monopolio de la fuerza pública**, al tiempo que, en las naciones democráticas, promueve y recibe el **consentimiento de la ciudadanía**.

Las acciones de la *solidaridad estatal*, en los gobiernos democráticos, **tienen como objetivo el interés general**, ya que no pueden ser dejados de lado ni siquiera los intereses minoritarios. Esta defensa de los intereses y valores generales se realiza tratando de **lograr un mínimo común de beneficios sociales**.

La calidad de los servicios sociales y su idoneidad son **controlados y evaluados por la ciudadanía en general** habitualmente a través de los instrumentos de la **democracia representativa**, mediante la cual se puede conseguir un cambio en las autoridades que controlan el servicio en caso de no aceptar las condiciones del mismo.

Solidaridad Societal

En la *solidaridad societal* los **actores intervinientes** si bien tienen en común el pertenecer a la **sociedad civil**, son en extremo **heterogéneos entre si**, coexistiendo bajo en esta órbita *ONG's, sindicatos, fundaciones, asociaciones de profesionales, comisiones fomento, organizaciones de base, Iglesias, etc..*

Hablar de la "*Sociedad Civil*" a veces da lugar a equívocos. La dificultad principal radica en que este concepto, que últimamente se ha vuelto de uso tan popular, nunca había sido interpretado de maneras tan diferentes⁹. Estos equívocos surgen principalmente de la historia de la noción de sociedad civil .

Para los *filósofos iluministas* la sociedad civil representaba algo así como un sinónimo de la sociedad política, en oposición al estado de naturaleza. A partir de *Hegel* la sociedad civil es lo que se opone al Estado, y engloba en su interior al mercado. En los últimos años el concepto de sociedad civil viene siendo usado cada vez más frecuentemente con un nuevo significado, definiendo a aquella esfera que se encuentra entre el Estado y el

⁸ LEIS GRAVINA, Hermann Richard: "Sobre la Reforma del Estado. El sector público de la economía.", página 60, Ediciones Jurídicas Amalio M. Fernandez, Montevideo, 1992.

⁹ Ver SALAZAR, Luis (1999).

mercado (el mercado sólo referirá en esta perspectiva a las relaciones de producción, trabajo y distribución)¹⁰. Es en este último sentido que se habla de sociedad civil en el presente trabajo.

En este estudio se considerarán dentro de la *solidaridad societal* aquellas OSC's que prestan en algún grado, **servicios sociales** (educación, salud, vivienda, cultura, etc), canalizando para ello **recursos** provenientes mayoritariamente de **donaciones** (tanto nacionales como extranjeras) y **trabajo voluntario**, aunque en algunos casos se recurran también al **cobro de cuotas** a los beneficiarios del servicio (estas cuotas suelen ser muy **inferiores al precio de mercado** del bien o servicio provisto). Otro importante recurso es el **sentido de misión** de sus integrantes que se traduce en un alto involucramiento, largas horas extras no cobradas y costos de funcionamiento por lo general inferiores a los del mercado o el Estado (fundamentalmente por recurrir para muchas de sus actividades al trabajo voluntario, y por conseguir algunos de sus insumos en forma de donaciones).

En muchas de estas organizaciones existe una "*tradición de prescindencia de los recursos públicos como garantía de autonomía y preservación de identidad*"¹¹. Es un **ámbito que busca diferenciarse del Estado, pero también del mercado**. El título del ensayo de *Marc Nerfin* ilustra metafóricamente la vocación de las OSC's: "*Ni príncipe ni mercader: ciudadano*".

El estatuto jurídico de estas organizaciones es el de *asociaciones sin fines de lucro*, fórmula jurídica que se da a las organizaciones que no pueden acumular privadamente sus **ganancias** y distribuirla entre particulares sino que las mismas **deben ser reinvertidas en la mejora del servicio**.

Estas organizaciones si bien en ocasiones defienden el interés general, comúnmente su **acción** está **encaminada a beneficiar a un colectivo determinado** que comparta ciertos valores y preferencias. Por tanto el **universo** de la sociedad civil será **heterogéneo por naturaleza**. En teoría todos los grupos sociales (con distintas creencias, valores, y metodologías de intervención) tendrían la libertad de proveer sus servicios, conformándose finalmente un crisol de prestaciones heterogéneas en el que todas las posiciones y valores tenderían a estar representadas. Esto en la realidad no se logra por la diferencia de poder entre grupos, pero si podrá ser corregido, como veremos, por la *solidaridad mixta*.

La calidad de los **servicios sociales prestados y su idoneidad son controlados y evaluados no por la ciudadanía en general sino por los beneficiarios**, quienes si no les gusta el servicio prestado podrán recurrir a otro proveedor, para que ello ocurra es menester que la **prestación** no sea monopólica ni oligopólica, sino **competitiva**. Si se da esta condición cada beneficiario podrá cambiar de Iglesia, sindicato, escuela, hospital, etc, en el caso de no estar satisfecho con el servicio recibido.

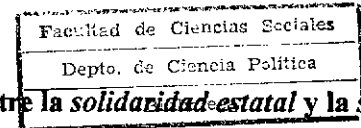
La *solidaridad societal* es la estrategia privilegiada por los *estados de corte liberal*, los cuales privatizan o tercerizan los servicios como forma de minimizar el Estado. Esta estrategia se diferencia de la *solidaridad mixta* donde se desestatiza pero "*...manteniendo el carácter público del servicio, modalidad en la que el Estado*

¹⁰ Ver SALAZAR, Luis (1999); y BRESSER PEREIRA, Luis y CUNILL GRAU, Nuria (1998).

¹¹ LAURNUAGA, Ma. Elena: "*Interacción Estado - Sociedad Civil en el Sistema de Políticas Públicas de Infancia*", Instituto de Comunicación y Desarrollo. Montevideo, 1999.

financia las políticas sociales a través de instituciones públicas no pertenecientes al Estado ni a la esfera privada."¹².

Solidaridad Mixta



Como su nombre lo indica, la *solidaridad mixta* es un híbrido entre ~~la solidaridad estatal y la~~ *societal*. La modalidad más común de *solidaridad mixta* es la firma de un convenio entre un organismo del Estado y una OSC para cumplir con determinado servicio social. El Estado aporta parte, o la totalidad, de los recursos económicos necesarios para estas iniciativas, manteniendo sobre sí la **responsabilidad por el cumplimiento** de los servicios. La OSC actúa **como unidad ejecutora** del servicio, pero también aporta en mayor o menor medida **capital** proveniente de las mismas fuentes que la *cooperación societal* (trabajo voluntario, donaciones, venta de servicios).

El **interés defendido** por la *cooperación mixta* es una mezcla del interés **colectivo de grupo** con el interés **general**. La visión general es aportada por el Estado, mientras que la asistencia a partir de distintas OSC's posibilita la **representación de la heterogeneidad social** en la prestación de los servicios. La combinación a la que se llega no es unívoca, privilegiándose a veces una pauta donde el Estado da un mayor margen de libertad de acción a las OSC's, estableciéndose un régimen de prestación más heterogéneo. En otras circunstancias el Estado toma decisiones de fondo acerca de los valores y las metodologías que las OSC's deben emplear, configurándose entonces un sistema de prestaciones más homogéneas..

En la *solidaridad mixta*, la calidad de los **servicios** sociales prestados y su idoneidad son controlados y **evaluados tanto por los mecanismos societales como por los estatales**, en este sentido, el usuario puede hacer valer tanto sus derechos de **ciudadano** como los que provienen de su calidad de clientes, siempre y cuando el medio no sea oligopólico o monopolístico.

En el pasaje de la *solidaridad societal* a la *solidaridad mixta* las OSC's **experimentan importantes transformaciones**, esto es lo que ha llevado en Inglaterra incluso a modificar la denominación de las *Non Governmental Organizatiosn* por el de *Quangos (Quasi Non Governmental Organizations)*.

Ventajas y desventajas de los diferentes tipos de solidaridad

Se han atribuido distintas ventajas y desventajas a cada uno de estos tipos de solidaridad. Expondré a continuación varias que son **tratadas en forma frecuente** en la literatura, admitiendo que **algunas de ellas pueden ser más discutibles** que otras. Esta falta de acuerdo surge principalmente de que **la cuestión en torno al Estado no está saldada**. Es así que, y lo digo de manera muy *impresionista* ya que no quiero polemizar sobre esto, un *socialista* estará más a favor de una *prestación estatal*, un *neoliberal* tenderá a ver todas las maravillas de la *cooperación societal pura* y ninguna de sus desventajas, mientras que la *cooperación mixta* puede llegar a ser la preferida de los partidarios de la llamada *tercera vía*.

Algunas de las **ventajas de la solidaridad societal** son:

- ❖ Sus menores costos de funcionamiento, por cumplir algunas de sus tareas en base a trabajo voluntario y por

¹² MORALES, Carlos Antonio: "Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales", en BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; y CUNILL GRAU, Nuria: "Lo público no estatal en la reforma del Estado", página 60, CLAD,

recurrir a donaciones para cubrir algunos de sus insumos.

- ❖ La segunda ventaja es la **pluralidad de la oferta de servicios, y la prestación competitiva entre distintos proveedores** frente a lo que podría ser una prestación monopólica. Esta oferta plural constituye una ventaja por estar en relación con la **heterogeneidad de la sociedad**, y la necesidad de ser repetuosos de la **diversidad cultural** de los beneficiarios.
- ❖ Una tercera ventaja aducida es que la **solidaridad y el compromiso** que involucra la cooperación cuando se realiza voluntariamente *aumenta el capital social* de la sociedad. Moises Naim afirma que "...the emergence and development of spontaneous forms of social organization (clubs, nongovernmental organizations, voluntary organizations, civic forums, and so on) ... constitute the ... "social capital"¹³.

La *cooperación estatal* también presenta importantes ventajas:

- ❖ La capacidad de utilizar el poder estatal para **corregir las desigualdades del mercado**, unida a una **fuerza de recursos asegurada mediante la tributación obligatoria** permiten imprimir mejoras más radicales, extensas y sustentables por medio de la cooperación a los más necesitados. Incluso liberales como *Adam Smith* ya advertían que el Estado no debía abandonar determinadas obras públicas "*cuya realización y mantenimiento no pueden ser nunca de interés para un individuo particular o para un pequeño grupo de individuos, porque el beneficio de las mismas no podría nunca reembolsar de su gasto a ningún individuo particular o a ningún pequeño grupo de individuos, aunque con frecuencia reembolsan con gran exceso a una gran sociedad*"¹². En el mismo sentido se encuentra la posición de *Mancur Olson*¹⁴, el que en su obra clásica "*La lógica de la acción colectiva*" sostiene que en los grandes grupos los individuos no actuarán en pro del bien común a menos que ganen algo por encima del bien común o que tengan algún castigo por no tratar de alcanzarlo. Dicho de otra forma, no actuamos en pro de los intereses comunes si no media un *incentivo selectivo* porque somos *free riders* (*garroneros*), preferimos que otros paguen el precio de lo que ganaremos colectivamente. A su vez no niega la existencia de *altruistas* pero sostiene que no actuarán a no ser que sepan que pueden por medio de su intervención cambiar la situación que quieren modificar.

Como **tipo híbrido** que es, la *solidaridad mixta* en su mejor versión presentará todas las ventajas de la *solidaridad societal* (administración eficiente de recursos, pluralidad de la oferta, contribución al capital social) más la seguridad de poder manejar un importante volumen de recursos gracias a los subsidios y convenios con entidades estatales.

Pero en el otro extremo, la estrategia de la *cooperación mixta* puede significar también la creación de clientelas no estatales que conformen oligopolios de OSC's, que no administren eficientemente sus recursos, y que ofrezcan una oferta de servicios que no respete las necesidades de la sociedad, ya sea porque se aprovechen

PAIDOS, Buenos Aires, 1998.

¹³ NAÍM, Moises: "Latin America: the second stage of Reform", pag. 39, en *Journal of Democracy*; Vol. 5, No. 4. Ed. Johns Hopkins University.. Traducción: ... el surgimiento y desarrollo de formas espontáneas de organización social (clubes, organizaciones no gubernamentales, organizaciones voluntarias, etc.), que constituye el..."capital social".

¹⁴ Ver OLSON, Mancur: "La lógica de la acción colectiva: Bienes Públicos y la teoría de Grupos".sobre todo capítulos I y II Limusa, Méjico, 1992.

de una situación oligopólica, o porque el Estado les impone una homogeneización de sus servicios.

Para que la *solidaridad mixta* funcione con su máximo potencial es necesario que: a) el **Estado** mantenga la **responsabilidad sobre los servicios** (esto involucra colaborar mediante recursos y fiscalizar los servicios), y b) las **organizaciones de la sociedad civil** mantengan un área de **autonomía** que les permitan continuar siendo expresión de la heterogeneidad de la sociedad. Veamos con más profundidad estos dos puntos.

- ❖ **La responsabilidad estatal.** El Estado debe controlar que los beneficiarios no sean debilitados en su condición de ciudadanos. Esto implica asegurar que las *OSC's* respondan realmente a las demandas de los usuarios del servicio. También deberá vigilar que los servicios sean de calidad, no recurriendo al juego de hacer que estos sean ofrecidos por organizaciones civiles empobrecidas de las cuales hasta los beneficiarios se sienten compadecidos. El Estado debe proveer suficientes recursos, en los casos en los que la *OSC* no pueda procurárselos por otra vía, para que el nivel de los servicios no disminuya, evitando así que haya una división entre bienes y servicios de calidad para los ricos y de baja calidad para los pobres, sobre todo en áreas que tienen mucho que ver con la igualdad de oportunidades como son la salud y la educación.
- ❖ **La protección de la iniciativa y heterogeneidad de las *OSC's*.** Las *OSC's* sólo podrán servir al aumento de la democratización de los servicios, contemplando los diferentes y heterogéneos intereses de la sociedad, si el Estado les asegura un cierto margen de discrecionalidad en cuanto a los valores y modalidades de intervención (siempre y cuando no atenten contra los valores de interés general o constituyan delitos).

Es importante que la **relación Estado - OSC no sea una batalla** a la que los actores ven como de suma cero. Para que los beneficiarios y los ciudadanos en general puedan tener todos los beneficios que esta relación puede deparar es **necesaria una activa colaboración entre estos actores.**

La *solidaridad mixta* sólo podrá funcionar correctamente cuando el Estado posea suficientes **asimetrías de poder y legitimidad** que le permitan rechazar reclamos ilegítimos de una o varias *OSC's*, ya que si bien la capacidad de iniciativa y expresión de la heterogeneidad son virtudes de las *OSC's*, en ocasiones pueden derivar en serios riesgos de desestabilización del sistema cuando se expresan de forma indisciplinada frente a Estados débiles. Con esto se quiere resaltar también que **es importante la existencia de una sociedad civil autónoma del Estado pero no alienada.** Debe saber oponerse a las tendencias excesivamente homogeneizadoras del Estado pero mediante mecanismos respetuosos de la autoridad legal.

A partir de lo estudiado hasta aquí podemos concluir que la *solidaridad mixta* no conduce a un resultado unívoco bueno o malo, dependiendo como se combinen los factores reseñados se podrá obtener un mejor o peor sistema de *solidaridad mixta*.

LAS FORMAS DE ESTADO Y LOS CAMBIOS DE HEGEMONÍA
DURANTE EL SIGLO XX

Durante el siglo XX hemos asistido a la lucha por la hegemonía entre el modelo de Estado de Bienestar y el Estado Liberal. Cada uno de estos modelos tuvieron un período en el cual se destacaron como claramente más legítimos que el modelo opuesto.

Entre 1930 y 1970 parece haber una hegemonía del Estado de Bienestar. Esta hegemonía comienza a quebrarse a mediados de los cincuenta, para agudizarse en los años sucesivos. Se han dado varias razones para explicar esta crisis: a) la disminución de los niveles de inversión privada; b) el fin de las grandes Guerras Mundiales, lo que conlleva un contexto comercial internacional más competitivo; c) la insostenible crisis fiscal de los Estados; d) la deslegitimación de los actores políticos tradicionales (partidos y corporaciones) a partir de sonados casos de corrupción y políticas de patronazgo; e) la aparición de nuevos movimientos sociales que no tienen cabida en la estructura tripartita estatal de regulación de conflictos; y f) el crecimiento explosivo del precio del petróleo que se da entre 1973 y 1974, el cual daña seriamente la economía de los países no productores. A estos factores de crisis los Estados de Bienestar responden endeudándose o a través de la inflación, esto último deslegitima especialmente el modelo ya que el keynesianismo surge en buena medida como mecanismo de control de la inflación.

La incapacidad estatal para combatir la crisis trae al primer plano el tema de la gobernabilidad. Esta es abordada en los 70's por la derecha (Huntington, Crozier, Watanuki) y poco después por la izquierda (Offe). También surgirán paradigmas ampliamente sistematizados que se propondrán como sustitutos del modelo imperante.

Por un lado tenemos las respuestas desarrollistas (surgidas a partir de los informes de la CEPAL, la Alianza para el Progreso, el PNUD, y el gobierno de los EEUU) y las dependentistas (esta escuela presenta un ala radical en Günder Frank, y Dos Santos, y un área más moderada en Cardozo y Faletto) que fomentarán una mayor intervención, o una racionalización de la intervención estatal.

Pero el modelo que alumbrará con más fuerza, y el cual terminará por convertirse en hegemónico en los 70's y 80's será el neoliberal que reclamará una reducción drástica de los cometidos estatales. Este modelo, si bien logró controlar los desajustes macroeconómicos, no encontró una respuesta positiva a la creciente desigualdad y miseria. Esta falta de respuestas, y la desazón de muchos para con las modalidades tradicionales de participación (partidos y corporaciones) lleva a la expansión de la participación por otras vías como los nuevos movimientos sociales, las organizaciones de base o las Organizaciones no Gubernamentales.

Las dictaduras de la década del 70 y el 80 serían otro gran despertador para las OSC's.

Al parecer este reciente resurgimiento de las OSC's tuvo lugar en 3 contextos históricos diferentes¹⁵:

¹⁵ Ver RABOTNIKOF, Nora (1999).

1. En Europa del Este el discurso surge alzándose contra el autoritarismo, y como estrategia para la transformación de los regímenes dictatoriales. La sociedad civil apelaba a organizarse al margen del Estado y los partidos para brindar una serie de protecciones y defensas frente al Estado.
2. Durante las transiciones democráticas latinoamericanas. Los núcleos de sociedad civil (bajo la forma de asociaciones religiosas, asociaciones de interés, grupos vecinales, etc.) que lograron sobrevivir a la represión prestaban servicios sociales mientras se afanaban por movilizar la transición democrática.
3. En Estados Unidos y Europa Occidental, a partir de la llamada crisis del Estado de Bienestar, las OSC's surgen como punto de confluencia y solución a dos críticas. Una crítica de izquierda que apelaba a la idea de una democratización desde abajo, en una especie de tercera vía entre la estrategia neoliberal y el estatismo social. Esta visión se contraponía a la dinámica del Welfare por deformadora de las prácticas que constituían la savia de las relaciones cara a cara, de los lazos de vecindad y familia por la lógica administrativa, conduciendo así a patologías en la formación identitaria, en el desarrollo de la subjetividad y en la formación de identidades colectivas autónomas. En el marco de estas críticas la sociedad civil emergía como un espacio de solidaridad y cooperación, como una red de espacios informales públicos de debate, o como el humus de la constitución de nuevos movimientos sociales. Las críticas de izquierda fueron traducidas en clave conservadora por la derecha llegando a conclusiones bien diferentes, que concebían a la sociedad civil como trinchera frente al Estado y la política, tendencialmente identificada con el mercado, despolitizada e integrada culturalmente.

Durante los setentas y ochentas asistimos no solo a la reivindicación de las libertades individuales y de los derechos humanos como base de cualquier democracia digna de ese nombre, sino (también) de las organizaciones sociales autónomas como actores legítimos de la esfera pública contra la pretensión de los gobiernos y de los partidos de detentar el monopolio del diseño y la aplicación de las políticas públicas¹⁶. Estas organizaciones reclamaban que la democracia no puede reducirse a la realización de comicios limpios y competitivos, a la posibilidad efectiva de alternancia, sino que exige múltiples modos de organización y participación ciudadanas a través de la formación de organizaciones capaces de intervenir en la deliberación, elaboración y aplicación de las más diversas políticas gubernamentales¹⁷.

En las OSC's surgidas en contextos autoritarios y dictatoriales, existe el temor de que la normalización democrática cancele en beneficio de la clase política el protagonismo por ellas alcanzado, o que ellas mismas se vean contaminadas con las rutinas políticas partidarias¹⁸. Este reclamo también está presente en las OSC cuando afirman que las políticas oficiales de ayuda al desarrollo está afectando el establecimiento de sus propias prioridades: "...cada vez se ejerce mayor presión hacia las ONGs para su adaptación a las directrices de las políticas oficiales de desarrollo. Las ONGs corren el riesgo de convertirse en instrumentos de las políticas

¹⁶ SALAZAR, Luis (1999).

¹⁷ SALAZAR, Luis (1999).

¹⁸ SALAZAR, Luis (1999)

gubernamentales sin ningún derecho de iniciativa e independencia"¹⁹.

Las OSC's han dado lugar a numerosos elogios²⁰ y críticas²¹ que las hacen oscilar entre salvadores míticos de la democracia o demonios ventajistas que utilizan los recursos públicos para fines particulares²². Estas visiones totalizantes seguramente parten de ver con un solo ojo un fenómeno que debe ser visto con los dos y bien abiertos.

A partir de la percepción de que la participación a través de OSC's tampoco es suficiente para combatir la creciente pobreza, el Estado retoma un rol activo, bajo una forma nueva, diferente del Estado social benefactor y del estado neoliberal: un estado social liberal que se responsabiliza por la provisión de los servicios sociales, pero prestándolos no en forma directa sino a través de la solidaridad mixta, bajo la firma de convenios u otra forma de asociación entre Estado y OSC's. 23.

Es así que en los 90 comienza a privilegiarse crecientemente entre los gerenciadore de políticas sociales estatales la descentralización sobre la centralización, el privatismo sobre el estatismo, el voluntarismo sobre el burocratismo, la selectividad sobre el universalismo.

Esta estrategia ha sido el resultado en muchos casos de que en muchos campos políticos, ni los Estados nacionales ni los grupos de actores no gubernamentales disponen de la capacidad para resolver problemas sociales en forma autónoma, ya que los recursos de control (conocimiento de causas y efectos, capacidad para imponer normas y reglas, capacidad de instrumentación, recursos financieros) se hallan ampliamente distribuidos entre distintos actores²⁴.

Esta lógica de solidaridad mixta parece haberse instaurado también, en distinto grado, en varias dependencias estatales uruguayas, al menos para realizar algunas de sus funciones. Es así que tenemos ejemplos de ella en la Intendencia Municipal de Montevideo (Programa de Guarderías Comunitarias, Proyecto Girasoles), la ANEP (a través de la Gerencia de Programas Especiales), el INAME (Plan CAIF, Clubes de Niños, Clubes de Jóvenes), INJU (CECAP, PROJOVEN) el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Programa de Regularización de Asentamientos), entre otros. En todos estos casos el Estado uruguayo provee recursos a OSC's para que estas actúen como unidades ejecutoras de los mismos.

¹⁹ Dumon, Guido, intervención en la XX Asamblea General del Comité de Enlace ONGD/CE, Bruselas, 4/94, citado por BERRO, Mariano, BARREIRO, Fernando, y CRUZ, Anabel: "América Latina y la Cooperación Internacional", página 42, ICD, Montevideo, 1997

²⁰ Entre los elogios se encuentran la protección contra el despotismo, el enriquecimiento de las practicas corporativas con nuevas materias (educativas, culturales, ecológicas, locales, etc.), la profundización de la democracia a partir del respeto pleno e irrestricto del pluralismo y la heterogeneidad social y política, la cercanía de la toma de decisiones a los beneficiarios, el heroísmo de sus militantes que fuerza a Estados, gobiernos y partidos a asumir compromisos que antes no tenían (ecológicos, humanitaristas, etc.).

²¹ Las críticas más comunes refieren a la descoordinación provocada por la duplicación de esfuerzos; el autoritarismo religioso, cultural, mediático, económico de quienes emprenden las acciones; los intereses materiales y las amenazas de coacción utilizadas por las OSC's para cumplir sus fines; la transformación de los ciudadanos con derechos en simples beneficiarios.

²² Para una visión más en profundidad sobre el debate en torno a la sociedad civil ver BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; y CUNILL GRAU, Nuria (1998); MESSNER, Dirk (1999); SALAZAR, Luis (1999); COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando (1992), PORTANTIERO, Juan Carlos (1999); RABOTNIKOF, Nora (1999); DIAMOND, Larry (1994).

²³ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; y CUNILL GRAU, Nuria (1998); MESSNER, Dirk (1999); LECHNER, Norbert (1997).

²⁴ MESSNER, Dirk (1999).

La solidaridad mixta asume en Uruguay una forma particular en fuerte consonancia con la tradición estatalista uruguaya.

De todos los ejemplos reseñados estudiaremos el caso del INAME, y dentro del mismo el programa de Clubes de Niños para ilustrar cuáles fueron las consideraciones que realizaron los actores para decidir trabajar sobre la base de una solidaridad mixta, y cuál ha sido el resultado de esa interacción, ¿fue esta beneficiosa?, ¿fue perjudicial? ¿qué se puede mejorar?. Este es un tema muy reciente en Uruguay, por lo que la bibliografía es poca. Pero es un área que presenta una gran ventaja: es posible entrevistar a los protagonistas, quienes se encuentran aún en funciones tratando de innovar y mejorar esta experiencia en la que el mundo de la sociedad civil y el del Estado se mezclan y transforman mutuamente.

Estudiaremos el INAME aunque podríamos haber elegido otro actor, la razón de esto es que si bien todos los organismos estatales nombrados trabajan en alguna medida con la solidaridad mixta, el INAME es quien desarrolla la mayor proporción de sus servicios en esta modalidad, es así que de los 38.057 niños que el INAME atendía en sus distintos programas a mayo del 2000, 8.270 eran atendidos directamente, mientras que 29.787 eran atendidos en convenio con instituciones privadas (aproximadamente el 78,3%). En el programa de clubes de niños del INAME el porcentaje del total de niños atendidos en convenios es aún mayor: 91,6%.

El caso del INAME es también muy interesante por ser este organismo un servicio descentralizado, que podría haber decidido no plegarse a la Reforma del Estado. no obstante a partir de un estudio de costos y beneficios decide reformarse, ¿por qué?. Eso es lo que estudiaremos en las páginas siguientes.

Por último me interesa especialmente el estudio de los clubes de niños por el hecho de ser el programa en el cual creo poder realizar los mayores aportes, por haber participado durante el último año como subdirector de uno de los clubes de niños en convenio.

DEL CONSEJO DEL NIÑO AL INAME

Al 31 de mayo de 2000, de los 38057 niños que reciben cuidados en el Sistema INAME, el 78.3% es atendido por OSC's subvencionadas por el Estado²⁵. Veamos como se llega a esta situación.

El INAME es creado por la Ley 15.977 del 14 de setiembre de 1988. El artículo 1° de dicha ley declara que el INAME "sucede al Consejo del Niño". En rigor, se transforma el Servicio (*Consejo del Niño*) en otro (*Instituto Nacional del Menor*) al que se le atribuye una naturaleza jurídica distinta.

¿No bastaba con cambiar la naturaleza jurídica del *Consejo del Niño* sin cambiar su nombre? Desde el punto de vista jurídico puede que sí, pero desde el punto de vista de la legitimidad definitivamente no.

El *Consejo del Niño* tenía todas las características que necesita un servicio estatal para fracasar: ausencia de personería jurídica hasta 1973; carácter honorario de los miembros técnicos que lo integraban (no sucedía lo mismo con los miembros políticos los cuales eran rentados); la pérdida de autonomía financiera a partir de 1973, que lo convertían en un mero programa del *Ministerio de Educación y Cultura*²⁶.

Además, el *Consejo del Niño* parecía haber olvidado la modestia de los redactores del *Código del Niño*, tendiendo en la practica a una "...hipercentralización de los servicios y programas,(y) una homogeneidad de respuestas frente a la heterogeneidad de demandas..."²⁷.

Carlos Maggi decía en 1967 acerca del antecesor del INAME: "*Tal vez no haya entre nosotros nada más vergonzoso, más infamante, más demostrativo de nuestra penuria moral que esa desgraciada institución llamada Consejo del Niño... todos sabemos muy bien cuánto mejor es para Santiago -este botija de seis años que pide limosna en el café-, cuánto mejor es que ande así, andrajoso y muerto de frío, pidiendo, que no asistido por el Consejo del Niño*"²⁸. Luego diagnosticaba la causa de tal ineficiencia: "*Supongo, además, hasta dónde llegarán a odiar los buenos dirigentes del Consejo del Niño a quienes hacen cada cuatro años el Presupuesto General de la Nación y los obligan a seguir siendo verdugos de los más inocentes*". Saettone, actual Presidente del INAME, era igualmente crítico con el *Consejo del Niño* cuando en los ochentas afirmaba: "*Indudablemente su falta de autonomía, pasando a lo largo de la historia repetidas veces de órbita Ministerial a saber: Instrucción Pública y Previsión Social, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Promoción Social y actualmente en el área del Ministerio de Educación y Cultura; dan una pauta de la incoherencia del entendimiento profundo*

²⁵ Datos aportados por el Servicio de Información Para la Infancia -SIPI- del INAME.

²⁶ Palabras de la Sra. Ministro de Educación y Cultura, Dra. Adela Reta en informe de la Comisión de Instrucción Pública, página 9, citada por: DÁLESSANDRO HALTY, Nora: "*Instituto Nacional del Menor. Ley 15.977*", página 8, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1989.

²⁷ MORÁS, Luis Eduardo; y PUCCI, Francisco: "Entre lo público y lo privado. Políticas sociales y educación extracurricular en Uruguay", página 25, CIESU, CFEE, Ediciones Trilce, 1995.

²⁸ MAGGI, Carlos: "*El Uruguay y su gente*", página 64. Libros Populares Alfa, tercera edición. Montevideo. 1967.

del problema que tiene en sus manos el Organismo de la Minoridad²⁹. Y más adelante especifica que "...la estructura, la falta de autonomía económica, la Organización obsoleta, la no capacitación y especialización de los funcionarios, la carencia de criterios técnicos han sido factores importantes de su falta de efectividad"³⁰.

Había que cambiar el nombre, eliminar el prontuario y sepultarlo bajo tres metros de tierra, pero eso no bastaba. La Ley 15.977, del 14 de setiembre de 1988, establecía numerosas innovaciones respecto al Consejo del Niño. El INAME se transforma en un servicio descentralizado con personería jurídica. Esto le permite: administrar sus recursos; elaborar su propio presupuesto; admitir capitales privados en la constitución y ampliación de su patrimonio; tener facultades reglamentarias propias limitándose las potestades del Poder Ejecutivo a realizar controles posteriores a la gestión administrativa; y contratar y destituir a su personal.

Aparece también con más fuerza, como uno de los objetivos específicos del INAME, el realizar coordinaciones con instituciones privadas que persigan objetivos similares a los del INAME

Un cambio importante en la estrategia respecto al Consejo del Niño es la transición en el INAME desde una política con fuerte énfasis institucionalizador a una política de no internación e incluso de desinternación. PUCCI y MORÁS (1995) dicen al respecto que "Hasta el año 1985 el Iname era una institución de internación. En la actualidad no es solamente una institución de internación, sino que forma parte de determinados programas políticos en los cuales...se reconoce la importancia de la planeación y la necesidad de recursos para la prevención."³¹. Podemos ver esta afirmación datos: en "...1994 la cobertura de 9.000 niños, niñas y adolescentes se componía de 5.000 niños internados y 4000 no institucionalizados, en 1998 la cobertura corresponde a 2.500 internados (500 de ellos discapacitados) y 26.000 no institucionalizados"³².

Los clubes de niños son una estrategia nueva que pretende brindar una atención integral al niño y su familia en una forma desinstitucionalizada. Los menores deberán vivir con sus familias, en situación social carenciada, con necesidades básicas insatisfechas. Preferentemente se tendrá en cuenta que la madre trabaje o muestre interés por hacerlo. El perfil de la población atendida son niños de 6 a 12 años, que concurran a la escuela. Estos dos comidas, deberes vigilados, actividades recreativas, paseos, apoyo a la familia, etc.

El primer Club de Niños surge en diciembre de 1984. En el seno de la ex División Social del INAME se impulsa este proyecto a través del Programa de Acción Social Preventiva³³, logrando contar con 6 Clubes de Niños, en distintos barrios de Montevideo. Todos estos clubes eran estatales.

Si bien se continúa con los clubes administrados por el Estado, en una segunda etapa, a partir de 1986 se suman "...esfuerzos con iniciativas privadas (comunitarias o religiosas) organizadas bajo la forma de

²⁹ SAETTONE PERMUY, Julio César: "Minoridad en Peligro", página 136, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1989.

³⁰ SAETTONE PERMUY, Julio César: "Minoridad en Peligro", página 152, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1989.

³¹ MORÁS, Luis Eduardo; y PUCCI, Francisco: "Entre lo público y lo privado. Políticas sociales y educación extraescolar en Uruguay", página 67, CFEE, CIESU, Ediciones Trilce, Montevideo, 1995.

³² LAURNAGA, Ma. Elena: "Interacción Estado - Sociedad civil en el sistema de políticas públicas de infancia", pág.29, Instituto de Comunicación y Desarrollo, Montevideo, 26 de marzo de 1999.

³³ El Programa de Acción Social Preventiva cambia de denominación por Departamento Niños y Adolescentes y pasa a formar parte de la División Centros de Promoción Comunitaria.

sociedades civiles (con personería jurídica) que se hacen responsables de la administración de los servicios, bajo la supervisión de la Institución."³⁴.

El marco legal de estas acciones es el *Código del Niño* que establece, "...en su Art. 9 entre otros cometidos designados al Organismo, el de subvencionar a instituciones privadas de protección al menor en los casos que sean de interés público, disposición que se ha puesto en vigencia luego de varios años de olvido."³⁵.

El profesor Saettone, actual presidente del INAME, afirma que cuando asume como Director en el año 95 busca darle "...un gran impulso a lo que es trabajo con la sociedad civil; clubes de niños, clubes de jóvenes, CAIF, todo eso está inscripto en un programa especial..."³⁶. Esta política de atención por convenios es potenciada a partir de que el INAME se pliega a la *Reforma del Estado Uruguayo*, pese a que podía decidir no hacerlo. Al consultar al profesor Saettone por qué el INAME se pliega a la reforma respondió que "...podía, pero para la política que nosotros teníamos, que era desinternar, bajar la cantidad de funcionarios que teníamos, nos convenía aceptar la reestructura. Somos el único organismo que aceptamos la reestructura, no siendo de la administración central y estando en el artículo 220."³⁷.

El 21 de marzo de 1997 el *Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado -CEPRE-* aprueba el proyecto de reestructura. El proyecto de reforma del INAME es claro respecto al nuevo tono que se quería dar al instituto:

- **Eficiencia y Eficacia.** "I) ... el proceso de reformulación de las estructuras organizativas de los incisos, ... tiene por objeto el logro de una mayor eficacia del Estado en su acción normativa, reguladora y de control y de una mayor eficiencia en la prestación de los servicios;"
- **Óptica Gerencial.** "II)...procurando adaptar la modalidad tradicional de la Administración hacia una más gerencial centrada en los resultados de la gestión pública, cuyo fin último es la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos...III)...una descripción de la organización necesaria para cumplir con dicha definición estratégica ... con un enfoque gerencial... IV) que la modalidad gerencial a que se tiende privilegia la capacitación y el desempeño eficiente, como centro de la política de recursos humanos y la recuperación de las capacidades gerenciales del sector público a través de la alta especialización".
- **La Política de Convenios.** El capítulo dos del proyecto habla de los cometidos del Instituto, dividiéndolos en sustantivos y en cometidos con actividad prestacional fuera del ámbito de la Administración Central. La política de convenios está presente en ambos tipos de cometidos. Dentro de los cometidos sustantivos apoyando "... la acción de las instituciones privadas sin fines de lucro y con personería jurídica que persigan objetivos similares". Dentro de los cometidos con actividad prestacional fuera del ámbito de la Administración Central atendiendo y asistiendo "...a menores en situación de dificultado social por parte de organizaciones no gubernamentales y/o hogares sustitutos (Hogares, Comunidades Terapéuticas, Unidad Materno Infantil,

³⁴ "Convenios y Guarderías", página 6, INAME - CPC, Montevideo, Julio de 1995. Aquí cuando habla de "Institución" se refiere al INAME.

³⁵ "Convenios y Guarderías", página 7, INAME - CPC, Montevideo, Julio de 1995.

³⁶ Datos extraídos de la entrevista que mantuve con el Presidente del INAME, Profesor Julio César Saettone, el día 13 de junio de 2000.

³⁷ Entrevista que mantuve con el presidente del INAME, profesor Julio César Saettone, el 13 de junio de 2000.

Centros Diurnos, Club de Niños, Club de Jóvenes, Centro de Referencia Familiar u Programa de Calle)...Atender y asistir a menores infractores por parte de organizaciones no gubernamentales y/o hogares sustitutos (Hogares Abiertos, Libertad Asistida y Apoyo al Egreso”

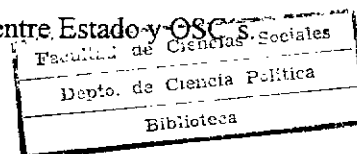
Quedaba claro el tono que el Directorio del *INAME* quería imprimirle al Instituto, las alusiones a la perspectiva gerencial de la administración pública poblaban el documento. Era de esperar un gran impulso a la política de Convenios del Instituto basado en las máximas que *Osborne* y *Gaebler* sistematizaron:

- **Gobierno catalizador:** hay que promover la competencia entre los prestadores .
- **Gobierno propiedad de la comunidad:** mejor facultar que servir directamente.
- **Gobierno inspirado en el cliente:** satisfacer las necesidades del cliente, no las de la burocracia.
- **Gobierno descentralizado:** Descentralizan la autoridad por medio de la gestión participativa.
- **Gobierno orientado al mercado:** conducción de mercado no por mecanismos burocráticos.
- **Juntando las piezas.** Coordinación de los esfuerzos de públicos, privados y voluntarios.

A menos de tres meses de aceptada la reestructura, en junio de 1997, se crea la *División Convenios*, que tiene como cometido centralizar todos los convenios que antes estaban separados (los *Internados* dependían de *Amparo* y *Convivencia*, las *Guarderías de Prevención Comunitaria*, etc.).

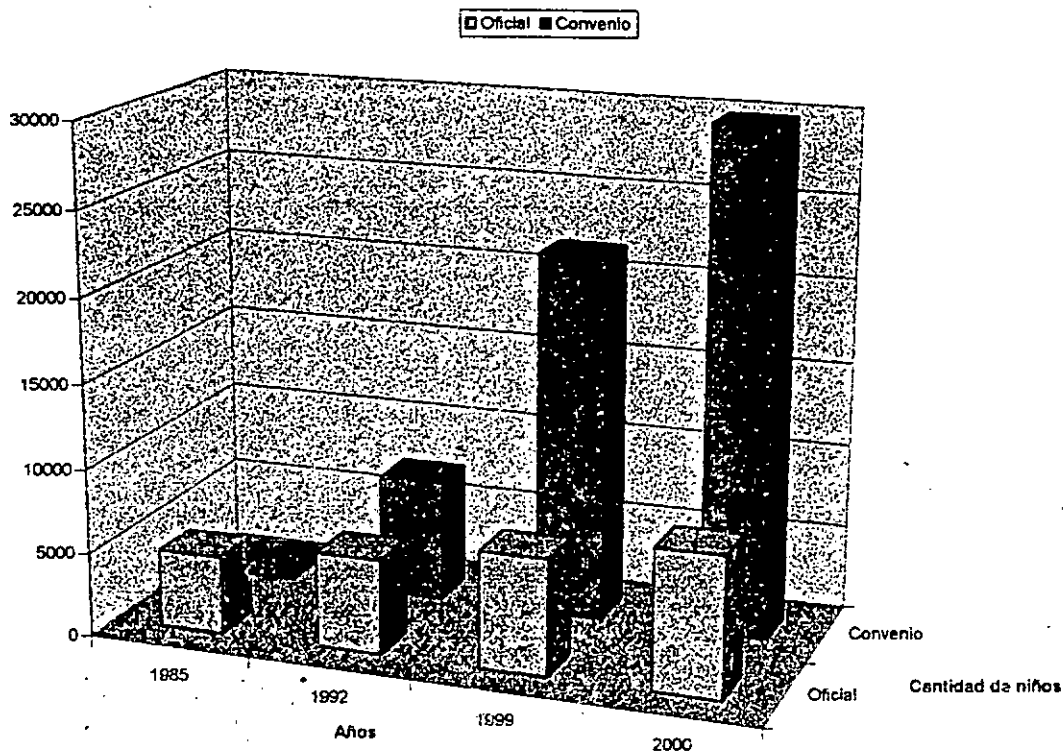
Esta reestructura genera una importante reducción de cargos: 821 cargos se declararon excedentes, y 821 funcionarios se declararon disponibles³⁸. A la vez se aumentó el número de niños y adolescentes atendidos, pasando de 19.026 en setiembre de 1995 a 32.414 en Junio de 1999. Esto sólo podía significar un gran aumento de servicios por convenio, según datos del *SIPI* en junio de 1999 7.665 menores eran atendidos directamente, mientras que las *OSC's* en convenio cubrían 24.749 menores. El cambio en los *clubes de niños* es más espectacular aún. Según datos del *SIPI*, en 1997 eran atendidos en clubes privados en convenio 1302 niños, mientras que el Estado atendía a 581 niños directamente. En el correr de tres años, al 31 de mayo de 2000, la cantidad de niños atendidos por clubes privados se había multiplicado casi por 5,5 pasando a ser de 7094 niños, mientras que la cantidad de niños atendidos por el Estado apenas sufre variaciones pasando a ser de 650.

Las transformaciones emprendidas por el *INAME* hasta el momento si bien implicaron un impresionante aumento de las prestaciones por convenio, no significaron una disminución del número total de niños atendidos, ni siquiera del número de niños atendidos directamente por el organismo oficial. Hay que tener esto en cuenta para descartar de plano las afirmaciones que han circulado acerca de la retirada del Estado en este ámbito. Ateniéndonos a los datos (ver el gráfico que se presenta a continuación) el debate que si es pertinente es si el aumento en la cantidad de niños atendidos debió ser absorbida directamente por el Estado o por las *OSC's* como en los hechos ocurrió. Un segundo tema a analizar, que es lo que constituye el problema de este estudio, es el de cuales son las oportunidades, amenazas y limitaciones de esa relación entre Estado y *OSC's*.



³⁸ Estos datos fueron aportados por el Servicio de Información Ciudadana -SIC- de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay en setiembre de 1999.

Evolución niños en Sistema INAME según atención directa o en convenio



	1985	1992	1999	2000
Oficial	4631	5625	6885	8270
Convenio	827	7191	21662	29787

Los datos para los años 1985 y 1992 corresponden a MORAS y PUCCI (1995) y el resto fueron proporcionados por el SIPI del INAME. el 31/5/00.

Esta transformación que se procesa en el *INAME* nos sirve como laboratorio para analizar cuales fueron las motivaciones del Estado y las *OSC's* para pasar a esta estrategia de *solidaridad mixta*.

En el siguiente capítulo estudiaremos el universo de las *OSC's* de infancia, especialmente aquellas que tienen convenios con el *INAME* en la modalidad *club de niños*.

MAPA DE LOS CLUBES DE NIÑOS EN CONVENIO CON EL INAME

Los datos de esta sección fueron elaborados en base a información proporcionada por el *SIFI* del *INAME*, y las guías publicadas por el *ICD: Con-fin Solidario*³⁹ de mayo del 2000 y la *Guía Uruguaya de la Solidaridad Ciudadana* de los años 1997 y 1998.

Trataré en este capítulo de plasmar la **heterogeneidad de las OSC's de infancia** que cumplen tareas de clubes de niños, en cuanto a sus orígenes, trayectorias, fuentes de financiamiento, filosofías, etc. No obstante **también mostraremos algunas de las regularidades** que surcan este complejo mundo.

Según datos del *SIFI* de mayo de 2000, hay **29** clubes privados en convenio en Montevideo y **62** en el interior, los cuales atienden un total de **2496** niños en Montevideo y **4598** en el Interior de nuestro país.

Mientras que los clubes montevideanos atienden un promedio de **86 niños por club**, en el interior el promedio es de **74**. Esta cifra ha evolucionado constantemente desde 1998 cuando eran atendidos un promedio de **58** niños por club.

En base a datos de una muestra de 18 clubes de niños montevideanos⁴⁰ estudiaremos la antigüedad de los mismos.

Ninguna de las *OSC's* estudiadas que administran clubes de niños montevideanos tiene más de 50 años. El **44,5%** tiene entre 21 y 50 años; el **55,5%** restante tiene menos de 20 años. Si tomamos solamente los que tienen menos de 10 años estos llegan al **22,2%** del total.

Comparemos los datos de las *OSC's* con clubes de niños con los de la población en general de *OSC's* de infancia de Montevideo⁴¹. Los datos para las *OSC's* de infancia en general son: un **14,8%** con más de 50 años; un **22,2%** entre 21 y 50 años; el **63%** con 20 años o menos; y un **36,1%** con 10 años o menos.

Si comparamos ahora los datos de las *OSC's* que administran clubes de niños en convenio con el *INAME* y las *OSC's* de infancia en general que trabajan en el departamento de Montevideo, tengan o no clubes de niños en convenio con el *INAME*, el coeficiente de correlación para los datos no agrupados es de 0,66 lo que constituye una cifra alta. Las diferencias se hallan en que las *OSC's* que administran clubes de niños en convenio con el *INAME* son ligeramente mayores que las *OSC's* de infancia en general. Es así que mientras en las *OSC's*

³⁹ BARREIRO, Fernando; CRUZ, Anabel; y otros: "Con-fin Solidario", ICE, Montevideo, 2000.

⁴⁰ Los clubes comprendidos en la muestra son los administrados por las siguientes *OSC's*: *Parroquia San Lorenzo*, *Movimiento Nacional Gustavo Volpe*, *Obra Banneaux*, *Asociación de Siervos de la Divina Providencia*, *Asociación Cultural y Técnica*, *Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay (IPRU)*, *Asociación para el Desarrollo Integral y Cultural*, *Centro Infantil y Social Antoniano*, *Movimiento Tacurú*, *Hogar San Gabriel*, *Cebntro de Desarrollo Infantil Nuevo Paris*, *Organización San Vicente*, *La Pascua*, *Centro Infantil Nuestra Señora de Lourdes*, *Proyecto Gurises*, *Guardería Las Hormiguitas (SOCODE)*, *Solidaridad con las Comunidades Desalojadas (SOCODE)*, y *la Asociación de Ayuda y Servicio Hermanas Presentación de María*.

⁴¹ Estos datos corresponden a 108 de un total de 150 *OSC's* de infancias de Montevideo relevadas por el *ICD* en la *Guía de la solidaridad ciudadana* del año 1998.

en general un 63,9% tiene más de 11 años, en las OSC's que tienen clubes de niños en convenio la cifra asciende al 77,8%.

La dimensión agnóstica-religiosa

La proporción de clubes de niños de orientación religiosa es alta. Del total de clubes de niños del Departamento de Montevideo, el 57,6% presenta alguna connotación religiosa en su nombre real o en el nombre fantasía con el que INAME lo identifica. Carmen Midaglia al estudiar una muestra de 17 OSC's que trabajan con infancia (aunque no necesariamente con un programa de clubes de niño) obtiene resultados similares:

*"...prácticamente un 60% (diez en diecisiete) de los centros con información posee membresía religiosa. Así, una de las características centrales del universo filantrópico es que buena parte de los servicios estudiados se origina y vincula a instituciones eclesíásticas"*⁴².

Según el Presidente del INAME la proporción de OSC's de infancia religiosas viene disminuyendo, aunque su número siga siendo muy importante: *"Predominaban los...que tenían un tinte religioso en aquel momento, no como hoy donde hay muchas organizaciones, tanto en los clubes juveniles, como en los clubes de niños, como los CAIF...donde no predomina lo religioso sino que son laicos que constituyen una asociación civil"*⁴³.

Entre la autonomía y la funcionalidad

Para muchas OSC's es vital la construcción de un proyecto sustentado en valores y metodologías propias, para otras no es problemática la adaptación a pautas que desde el Estado se impulsan para homogeneizar los servicios. La proporción de estas últimas, funcionales al Estado, ha aumentado en años recientes.

Morás y Pucci (1995) constatan: *"la persistencia de una fuerte división entre lo público y lo privado, división que se inició en el año 1985 con la llegada de la democracia, lo que originó muchas dificultades que aún hoy se mantienen. Las ONG's, en aquel entonces, eran visualizadas como lo alternativo y novedoso, en tanto lo público era lo oficial, lo ideológico y lo político partidario. Por otra parte, desde el sector público se visualizaba a las ONG's como instituciones que trabajaban con una población limitada, elegían los problemas a atender y tenían libertades que el sector público no tenía."*⁴⁴.

Además estos autores señalan que la susceptibilidad puede estar a flor de piel entre estos actores a partir de que, como se dice vulgarmente, *se dio vuelta la tortilla* entre ellos. En torno a 1985, y quizás hasta 1989, las OSC's estaban en una situación privilegiada: cobraban salarios superiores, elegían sus metodologías de trabajo, y luego hacían investigaciones en las que demostraban lo mal que hacía las cosas el sector público y lo bien que ellos las hacían.

En esta situación, el organismo estatal de infancia no estaban dispuestos a realizar intercambios y dialogar

⁴² MIDAGLIA, Carmen: "Informe sobre Las estrategias de intervención social y sus rendimientos diferenciales en países de desarrollo medio", página 76, en prensa, CLACSO, mimeo.

⁴³ Cita extraída de la entrevista que mantuve con el presidente del INAME, profesor Julio César Saettone, el 13 de junio de 2000.

⁴⁴ MORÁS, Luis Eduardo; y PUCCI, Francisco: "Entre lo público y lo privado. Políticas sociales y educación extraescolar en Uruguay", página 76. CFEE. CIESU. Ediciones Trilce, Montevideo. 1995.

con las OSC's por considerar que los "...trabajadores que están en el sector público, con la carga más pesada, son los peores pagados y son los que tienen que recibir consejos de quienes están con una carga liviana, con mejores niveles de retribución y trabajando en condiciones ambientales superiores."⁴⁵. La situación se invierte fundamentalmente a partir de los cambios en el financiamiento internacional, que hicieron necesario para las OSC's apoyarse en los recursos estatales.

Este cambio no fue una decisión sencilla, algunas OSC's, las menos, prefirieron cerrar sus servicios antes que interactuar con el Estado, la mayoría se incorporó a esta nueva modalidad de trabajo aunque no sin serias dudas y cuestionamientos. Es que estaban en juego varias amenazas: "...miedo a perder la identidad...confusión entre la institución pública y el gobierno de turno...la capitalización política de los resultados que se puedan obtener."⁴⁶.

Todo esto es relevante porque muchas de estas OSC's operan bajo una mística, un sentido de misión, "...una identidad ideológica que les permite mantenerse en el tiempo, con una coherencia de su metodología, en un marco de principios a los cuales da cuenta esa metodología. Algunas de ellas son católicas, otras religiosas aunque no católicas, pero también existen organizaciones laicas capaces de contruir místicas. El sentido de pertenencia y de propiedad que tienen estas organizaciones es muy fuerte."⁴⁷. El INAME en torno al 85, hoy esto ya no es así, constituía una especie de antimística, seriamente deslegitimado por diversas críticas.

A partir de la extensión del fenómeno de la prestación de servicios por convenios en el INAME, uno de los mayores reclamos de las OSC's es que "...los ahogan con ordenanzas y reglamentaciones sin permitirles espacios de flexibilidad imprescindibles para el cumplimiento de los objetivos."⁴⁸. Este reclamo se entiende más cabalmente a partir del cemento que une a buena parte de los integrantes de las OSC's de infancia: los valores y místicas particulares que dan sentido a su acción. Esto que es un pensamiento abstracto se concretiza en una valoración positiva por parte de las OSC's de cuestiones que suelen ser un tabú en el ámbito estatal: "... la adaptabilidad de los proyectos a las diferentes situaciones, el grado de relacionamiento comunitario alcanzado, la participación y horizontalidad en las relaciones y en algunos casos hasta se menciona como rasgo característico la "desorganización creativa" que poseen..."⁴⁹.

En los últimos años estas tensiones y resistencias entre Estado y OSC's parecen haber disminuido, el capítulo dedicado al análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas) de este proceso se dedica a analizar las razones de este cambio.

⁴⁵ MORÁS, Luis Eduardo; y PUCCI, Francisco: "Entre lo público y lo privado. Políticas sociales y educación extraescolar en Uruguay", páginas 76 y 77, CFEE, CIESU, Ediciones Trilce, Montevideo, 1995.

⁴⁶ MORÁS, Luis Eduardo; y PUCCI, Francisco: "Entre lo público y lo privado. Políticas sociales y educación extraescolar en Uruguay", página 77, CFEE, CIESU, Ediciones Trilce, Montevideo, 1995.

⁴⁷ MORÁS, Luis Eduardo; y PUCCI, Francisco: "Entre lo público y lo privado. Políticas sociales y educación extraescolar en Uruguay", página 80, CFEE, CIESU, Ediciones Trilce, Montevideo, 1995.

⁴⁸ MORÁS, Luis Eduardo; y PUCCI, Francisco: "Entre lo público y lo privado. Políticas sociales y educación extraescolar en Uruguay", página 83, CFEE, CIESU, Ediciones Trilce, Montevideo, 1995.

⁴⁹ MORÁS, Luis Eduardo; y PUCCI, Francisco: "Entre lo público y lo privado. Políticas sociales y educación extraescolar en Uruguay", página 128, CFEE, CIESU, Ediciones Trilce, Montevideo, 1995.

La financiación de las OSC's

Entre el 86 y el 97 se firmaron los primeros 11 convenios del *INAME* con *OSC's* en la modalidad club de niños. De las 18 *OSC's* de infancia de Montevideo en convenio de club de niños que componen nuestra muestra, el 55,6% ya existían desde antes que el *INAME* firmara su primer convenio en la modalidad club de niños en el año 1986. Estos datos no nos dicen nada acerca de las tareas que las *OSC's* desempeñaban pero si de que más de la mitad de estas existían previo al incentivo económico del *INAME* para desempeñar tareas en la forma club de niños. Por supuesto que el incentivo podría provenir de otras agencias del Estado o de otros programas del *INAME* pero no tenemos datos para contrastar eso.

Podemos recurrir al *Censo Nacional de Instituciones Privadas de Atención a la Infancia* realizado por el *CFEE*, el *INAME*, y el *Instituto Interamericano del Niño* en 1996. Si bien estos datos son bastante antiguos y no discriminan a los clubes de niños sino que es una muestra del total de instituciones privadas de atención a la infancia podemos sacar conclusiones interesantes. En 1996 del total de 494 *OSC's* de infancia censadas, sólo el 14% no recibía ningún tipo de recurso estatal, mientras que el 86% tenía convenios con el *INAME*, *INDA* y/o la *IMM*. Estos datos nos muestran la existencia de una dependencia económica de las *OSC's* hacia los actores estatales, aunque no nos dicen nada acerca de la proporción de sus recursos que provienen del actor estatal. Solamente un 14% de las *OSC's* de infancia uruguayas podían, o se vían obligadas, en 1996 a prescindir de la solidaridad estatal. Esto nos dice mucho acerca del tipo de tercer sector que tenemos, el cual si bien tiene ingresos de la *solidaridad societal*, también recibe importantes recursos de la *solidaridad estatal*.

A partir de los datos de la guía *Con-fin Solidario*⁵⁰ podemos ver el peso que en la actualidad presenta el Estado en la financiación de las *OSC's* que tienen convenios con entidades estatales. Los datos refieren al financiamiento general de las *OSC's* no sólo de sus clubes de niños, pero nos permiten ver cual es la dependencia de la *OSC* que administran clubes de niños respecto a los distintos tipos de financiamiento. La guía provee datos completos sobre el financiamiento de 11 *OSC's* que tienen clubes de niños en la capital⁵¹, y 3 que tienen clubes de niños en el interior⁵². En el siguiente cuadro podremos comparar la proporción de ingresos de estas *OSC's*, según sus fuentes de ingresos, y su ubicación geográfica.

⁵⁰ BARREIRO, Fernando; CRUZ, Anabel; y otros: "*Con-fin Solidario*", ICE, Montevideo, 2000.

⁵¹ Estas *OSC's* que trabajan en Montevideo son: *El Abrojo*, la *Asociación Cristiana de Jóvenes*, la *Asociación Cultural y Técnica*, el *IPRU*, el *Movimiento Nacional Gustavo Volpe*, el *Movimiento Tacurú*, la *Obra Ecuménica del Barrio Borro*, la *Obra Social Centro Bosco la Tablada*, la *Obra Social Don Bosco*, la *Organización San Vicente*, y *SOCODE*.

⁵² Las *OSC's* mencionadas que trabajan en el interior son: el *Centro de Educación Popular* (Las Piedras), el *Centro de Investigación y Atención a la Infancia* (Las Piedras), y *Servicios y Acciones por la Infancia* (Minas).

Fuente de recursos:	Montevideo			Interior		
	Promedio	Máximo	Mínimo	Promedio	Máximo	Mínimo
Privada	18%	50%	0%	6%	10%	0%
Extranjera	16%	40%	0%	1%	2%	0%
Estado	66%	100%	30%	95%	100%	90%
Presupuesto anual	US\$ 938.422	US\$ 4.800.000	US\$ 60.952	US\$ 101.500	US\$ 188.000	US\$ 30.000

Fuente: elaboración propia en base a datos de la publicación del ICD: Con-fin Solidario, 2000.

Aclaremos algunos de los términos utilizados en el cuadro. Cuando hablamos de fuentes de recursos privadas estamos aludiendo a donaciones o ingresos provenientes de servicios prestados. Las fuentes extranjeras refieren a la solidaridad internacional. Las fuentes estatales no comprenden sólo el *INAME* ya que en algunos casos los recursos estatales provienen también del *INDA*, el *MVOTMA*, la *IMM*, el *MGAP*, la *JUNAE* o la *DINAE*. Los términos máximo y mínimo refieren al máximo y al mínimo valor que alcanzaron las variables en las distintas unidades.

Comenzaremos por analizar el caso de Montevideo. Promedialmente los ingresos obtenidos a partir del Estado son del orden del 66% del total, alcanzando en algunos casos al 100%, y no disminuyendo nunca del 30% del total de los ingresos de las *OSC's*. Esto implica una gran dependencia financiera hacia el Estado, pero también hacia la solidaridad extranjera, ya que los recursos genuinos privados provenientes de la solidaridad societal nacional son del orden promedial del 18%, alcanzando en algunos casos el 50%, mientras que en otros tantos son inexistentes. Esto nos muestra como no todas las *OSC's* son vehículos de la solidaridad societal, sino que muchas son más bien el medio en que se ejecuta la *solidaridad estatal*.

En el interior esta situación es aún más acentuada. Los ingresos de las *OSC's* del interior, que trabajan en la modalidad club de niños en convenio con el *INAME*, provenientes del Estado son promedialmente del orden del 95% del total, alcanzando en algunos casos el 100%. A su vez la *OSC* que es menos dependiente del Estado para conseguir sus ingresos obtiene del mismo el 90% de sus ingresos. La solidaridad internacional es virtualmente inexistente y la solidaridad societal nacional es baja, alcanzando esta promedialmente un 6%, y un máximo de un 10%. Los restantes ingresos provienen de la solidaridad internacional, la cual se encuentra en constante descenso.

Otro dato de interés es el monto de dinero que manejan las *OSC's*. El promedio para Montevideo es de US\$ 938.422 anuales; aunque encontramos grandes diferencias entre la que maneja la mayor cifra (US\$ 4.800.000) y la que maneja el presupuesto más exiguo. En el interior las cifras que se manejan son notoriamente inferiores, siendo el presupuesto promedio anual de US\$ 101.500, y el valor mínimo de tan sólo US\$ 30.000.

El número de agencias estatales con las que se han firmado convenios también parece estar en relación con la dependencia hacia el Estado y el monto del presupuesto anual que manejan.

	<i>Agencias estatales con las que se firmaron convenios</i>	
Promedio de:	<i>Sólo con el INAME</i> ⁵³	<i>Más de una Agencia Estatal</i> ⁵⁴
Participación del Estado en el presupuesto de la OSC	71%	86%
Presupuesto anual de la OSC	US\$ 110.190	US\$ 1.244.500

Fuente de los datos: elaboración propia en base a datos de la publicación del ICD: Con-fin Solidario, 2000.

La tabla confeccionada en base a datos de 10 OSC's (7 de Montevideo y 3 del Interior), nos muestra que la dependencia hacia el financiamiento estatal es mayor entre las OSC's que manejan un mayor presupuesto, las cuales son también las más conocidas y destacadas, los recursos que estas administran provienen en un 86% de la *solidaridad estatal*. El restante 14% se divide entre ingresos provenientes de la solidaridad internacional, la venta de servicios y la solidaridad societal de ciudadanos uruguayos. Esto nos debe llamar la atención acerca del rol del tercer sector en Uruguay. Su pasaje a un primer plano constituye un cambio en la forma que tiene el Estado de administrar sus recursos, pero no ha representado hasta el momento un cambio radical en cuanto a la habitual preeminencia estatal en las políticas sociales.

⁵³ *Movimiento Nacional Gustavo Volpe, Obra Ecuménica del Barrio Borro, Obra Social Centro Bosco la Tablada, Obra Social Don BOSCO, y el Centro de Investigación y Atención (Las Piedras).*

⁵⁴ *Movimiento Tacurú, El Abrojo, Organización San Vicente, Servicios y Acciones por la Infancia (Minas), y el Centro de Educación Popular (Las Piedras).*

EL RELACIONAMIENTO DEL ESTADO CON LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Estudio de caso de los Clubes de Niños del INAME

"...el Directorio del INAME, y los técnicos del INAME...Ya veníamos trabajando con la sociedad civil, hace 30 años que veníamos trabajando, pero la incrementación que hicimos fue sencillamente porque estábamos convencidos de que era apostar a algo de que en el futuro tiene que ser así. Y no nos equivocamos, estamos plenamente convencidos de que esto tiene que ser así."

Profesor Julio César Saettone, actual Presidente del INAME, en entrevista que mantuvimos el 13 de junio de 2000

La coordinación de esfuerzos entre Estado y OSC's puede ser interpretada a partir de lo que Lowi⁵⁵ define como arena política: un ámbito con su propia estructura y proceso político, sus elites y sus relaciones de grupo. Las relaciones entre los actores están determinadas por lo que cada actor espera obtener de la aproximación con los demás, estas expectativas se centran en los productos gubernamentales o políticas públicas (*policies*). Cada actor buscará un premio mínimo por participar (aquel sin el cual no participarían) y otros premios accesorios. La relación política que se establece entre los actores participantes es una relación de poder y, con el tiempo se convierte una estructura de poder.

El concepto de *campo* de Bourdieu⁵⁶ introduce un factor interesante. En la arena construida, cada actor ocupa posiciones que determinan su estructura y de las cuales **es posible el análisis más allá de sus ocupantes**. Esto significa que el *Estado* tendrá ciertos intereses y poder en su relación con las OSC's, más allá de cual sea el *Estado* de turno o sus integrantes, y viceversa.

En el campo integrado por *Estado* y OSC's en la elaboración de políticas públicas podemos encontrar al menos tres tendencias conflictivas:

- Entre el Estado y las OSC's: las OSC's tratarán de tener cada vez más participación en las políticas sociales y menor control Estatal, el Estado buscará exactamente lo contrario.
- Al interior del Estado: algunos preferirán una prestación directa y monopólica de servicios mientras que otros preferirán la concesión y competencia entre distintos proveedores.
- Entre las OSC's: cada una de estas querrá aumentar su poder relativo respecto a las demás.

Estado y OSC's participan de una arena de negociación contradictoria, en la que despliegan sus lógicas en

⁵⁵ LOWI, Theodore J.: "Políticas públicas, estudio de caso y teoría política", en "La Hechura de las Políticas", compilado por Aguilar Villanueva, Ed. Miguel Angel Porrúa, Méjico, 1992.

⁵⁶ BOURDIEU, Pierre: "Sociología y cultura", Editorial Grijalbo, Méjico, 1990, citado por AHUMADA, Nelson: "Oferta y Demanda de políticas sociales: la percepción de los beneficiarios", ponencia en el Primer Congreso del CLAD, Venezuela.

un juego de poder. La perspectiva de los actores puede ser analizada mediante la estrategia *FODA* (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas):

- **Oportunidades:** son los beneficios o pagos potenciales a cada actor por participar del juego.
- **Amenazas:** perjuicios potenciales que pueden sufrir los actores al participar del juego.
- **Fortalezas:** son poderes propios que pueden utilizar en su relación contra los otros actores en la arena de poder, o bien las debilidades de los otros actores.
- **Debilidades:** son puntos débiles que pueden ser aprovechados por nuestros rivales.

Los actores están *situados*, se desempeñan y realizan sus opciones y apreciaciones dentro de un *contexto social estructurado* que define el abanico de las acciones posibles

Los actores situados a partir de sus percepciones detectan problemas que desean solucionar. Las *acciones estratégicas* están constituidas por la combinación de la *intención* de actuar y la *estrategia* definida para hacer frente al problema. Estas acciones estratégicas tendrán al implementarse consecuencias deseadas y no deseadas que dependerán del actor que la implementará, el contexto, y los otros actores participantes de la arena de poder.

Siguiendo este enfoque, que se inscribe en la escuela de "*estructura y actuación*"⁵⁷ analizaremos el caso de los clubes de niños del *INAME*.

¿Cómo y por qué se instala la estrategia de solidaridad Estado-OSC

en los clubes de niños del *INAME*?

Comenzaremos por el estudio de las razones de los actores para pasar a una lógica de solidaridad mixta a partir de sus percepciones de oportunidades y amenazas que conlleva la firma de un convenio.

Oportunidades

Estado

- *El factor económico.* La nueva estrategia de *Clubes de Niños* es una buena alternativa a la política de internación, la cual no arrojaba buenos resultados. El inconveniente es su costo, ya que implica la apertura de centros de atención integral a la infancia en las distintas zonas carenciadas. El *INAME* no tiene recursos para esto, de ahí la oportunidad que implica la firma de convenios con *OSC*'s que ya estén trabajando en las zonas donde se quiere implementar el nuevo programa, de esta forma si bien se subvenciona a las *OSC*'s en sus gastos de funcionamiento, se evitan los costos de infraestructura. Al consultar al actual presidente del *INAME* acerca de si aportan alguna ventaja los convenios me respondió que "...aporta muchas ventajas. Aporta la primer ventaja de la parte económica. Se tienen que manejar con un presupuesto que le damos y se tienen que aprender a administrar...Se manejan con menos funcionarios, con funcionarios más técnicos..."⁵⁸. La directora

⁵⁷ Quienes deseen leer más acerca de este enfoque pueden hacerlo en HAY, Colin: "Estructura y Actuación", en el capítulo 10 de MARSH, David y STOKER, Gerry (eds.): "Teoría y métodos de la ciencia política". Alianza Editorial, Madrid, 1997.

⁵⁸ Entrevista que mantuve con el presidente del *INAME*, profesor Julio César Sactone, el 13 de junio de 2000.

de la *División Convenios* maneja un argumento similar: "...la cobertura de niños que hoy tenemos es muy superior a la de años anteriores. El Estado no puede estar creando toda una infraestructura oficial cuando tenemos toda la sociedad civil que está dispuesta a brindar esa asistencia"⁵⁹. Esta estrategia es percibida desde la sociedad civil: "Se vio que habían ONG's e instituciones de la Iglesia que podían cumplir las funciones en forma más económica que ellos, y eso es lo que hacen hasta ahora los convenios"⁶⁰.

- *Control y supervisión de las OSC's*. Entre las razones accesorias tenemos que el aumentar la dependencia económica de las OSC's hacia el Instituto permite realizar una mayor supervisión de las mismas. Las "...sociedades civiles se hacen responsables de la administración de los servicios, bajo la supervisión de la Institución."⁶¹. "El Instituto Nacional del Menor, además de unificar los procedimientos, determinando la orientación general y fijando las directrices a que deben ajustarse estas obras de protección al niño, instrumentó un apoyo económico..."⁶². Esta supervisión se realiza con un equipo "...integrado por técnicos de Inspección Docente, Asistentes Sociales, y médico pediatra..."⁶³. Las Asociaciones Civiles que deseen firmar un convenio deben "Ajustarse a los perfiles educativos, económicos y sociales exigidos por INAME a las personas jurídicas que firman el convenio"⁶⁴. Esto constituye una oportunidad que permite al INAME fiscalizar de cerca y con relativa buena disposición de las OSC's tareas que de otra forma se realizarían sin el control de este organismo. Tanto más efectiva será la supervisión cuanto mayor sea la dependencia económica de la OSC. La supervisión se basa fundamentalmente en hacer cumplir el proyecto que la OSC presentó al INAME en la instancia previa a la firma del convenio, "...que se cumpla lo que dice el proyecto, el proyecto tiene que cumplirse a rajatabla...y tenemos supervisores que van a los clubes, que aparccen de improviso y controlan, si se está enseñando, si la recreación está bien, si la alimentación está bien, todo ese tipo de cosas"⁶⁵. Saettone afirma que la supervisión no genera rechazos por parte de la sociedad civil: "...en general la gente cumple, porque hay que ver que la gente que viene a participar de un club de niños... tiene una cierta vocación de ayuda social, entonces quiere hacer las cosas bien, y cuando no hace las cosas bien es sencillamente porque no supo ... Son muy pocos los casos en los que se ve una mala voluntad de la gente."⁶⁶. La Directora de la *División Convenios*, responsable por las tareas de supervisión, afirmó que en el proyecto presentado por la OSC al INAME se encuentran todas las áreas que el INAME desea trabajar "...porque si no no lo aceptamos."⁶⁷ En base a ese proyecto se solicitará a la OSC que ponga prioridad en alguna de las áreas o que refine determinado instrumento de intervención.

⁵⁹ Entrevista que mantuve con la Directora de Convenios del INAME, Asistente Social Shirley Arrigoni, el 15 de junio de 2000.

⁶⁰ Entrevista que mantuve con la AS Maria Pía Almeida de la Obra Ecueménica del Barrio Borro, el 29 de agosto de 2000.

⁶¹ "Convenios y Guarderías", página 6, INAME - CPC, Montevideo, Julio de 1995.

⁶² "Convenios y Guarderías", página 7, INAME - CPC, Montevideo, Julio de 1995.

⁶³ "Convenios y Guarderías", página 11, INAME - CPC, Montevideo, Julio de 1995.

⁶⁴ "Convenios y Guarderías", página 15, INAME - CPC, Montevideo, Julio de 1995.

⁶⁵ Entrevista que mantuve con el presidente del INAME, profesor Julio César Saettone, el 13 de junio de 2000.

⁶⁶ Entrevista que mantuve con el presidente del INAME, profesor Julio César Saettone, el 13 de junio de 2000.

⁶⁷ Entrevista que mantuve con la Directora de Convenios del INAME, Asistente Social Shirley Arrigoni, el 15 de junio de 2000.

- *La búsqueda de legitimidad del actor estatal. Mother, Should I trust the Government...?*⁶⁸. Esta pregunta, realizada en la canción de un popular grupo musical, podría parecer ridícula en los 70's, ¡claro que debemos confiar en el Estado!. Pero en 1980 la gente podía llegar a preguntarse con razón: *¿Debo confiar en el gobierno?* "Uno de cada cinco Estados del mundo se declaró insolvente en 1982"⁶⁹. A esta crisis no escapó Uruguay con el "quiebre de la tablita". A la mala administración se sumaron sonados casos de corrupción. La deslegitimación se agravaba aún más por la estructura centralizada del Estado que alejaba el centro de toma de decisiones de los beneficiarios, decidiendo una burocracia creciente en tamaño y ajena a las preocupaciones de los interesados, inaccesible y carente de información sobre los problemas que interesaban a la gente. La coordinación de esfuerzos mediante el apoyo a *Organizaciones de la Sociedad civil*, al acercar el poder a los beneficiarios, aumentaría la menguada legitimidad estatal. En el INAME, el cambio de rol se desarrolla abandonando "...aproximaciones paternalistas y dando cabida a la participación activa y protagónica de la comunidad. Para ello se han sumado esfuerzos con iniciativas privadas...organizadas bajo la forma de sociedades civiles...Estas Comisiones están formadas por los habitantes del barrio en que funciona el servicio, elegidos en asamblea comunitaria, con personas de prestigio, que gozan del reconocimiento y respeto de los vecinos. Los funcionarios que trabajan en los servicios también pertenecen a la comunidad (madres o familiares de los menores, que reciben recursos de capacitación para un correcto desempeño de su tarea)."⁷⁰. No todas estas aspiraciones del INAME se han plasmado en la realidad. Si bien se han sumado esfuerzos con iniciativas privadas organizadas bajo la forma de sociedades civiles, no es cierto, al menos para la mayoría de los casos, que estén formadas por los habitantes del barrio elegidos en asamblea comunitaria, o que los funcionarios sean madres o familiares de los menores.
- *Posibilidad de facilitar la implementación de nuevas políticas potencialmente conflictivas*. Las instituciones estatales al consultar a las OSC's sobre proyectos que afectan a ellas y sus miembros, y al transmitirles información sobre las nuevas políticas, pueden amortiguar los efectos de políticas potencialmente conflictivas. Lipset lo expresa de la siguiente forma: "*Civil organizations reduce resistance to unanticipated changes because they prevent the isolation of political institutions from the polity and can smooth over, or at least recognize, interest differences early on*"⁷¹. Así, evitando riesgos y conflictos se logra una implementación "pacífica". La Directora de la División Convenios del INAME, sostuvo que la búsqueda de mayor flexibilidad y facilidad para implementar políticas potencialmente conflictivas influyó mucho en la decisión de adoptar políticas de convenios.
- *Brindar mejores soluciones a los problemas que afectan a la gente*. Desde el INAME se reconoce "...que algunas acciones son mejor y más eficientemente desempeñadas por las ONGs que por el Estado. En este

⁶⁸ PINK FLOYD, *The Wall*, 1980

⁶⁹ MARTIN, Paul C.: "Cuando llega la bancarrota del Estado", Sudamericana-Planeta, 1985

⁷⁰ "Convenios y Guarderías", página 6, INAME - CPC. Montevideo, Julio de 1995.

⁷¹ LIPSET, Seymour Martin: "The Social Requisites of Democracy Revisited" en INKELES, Alex y SASAKI, Masamichi: "Comparing Nations and Cultures. Readings in a Cross-Disciplinary Perspective", Prentice-Hall, Inc. New Jersey, 1996. Traducción: Las organizaciones civiles reducen la resistencia a los cambios bruscos porque pueden suavizar, o al menos reconocer, las diferencias en los intereses en forma temprana.

sentido, se coincide en señalar como ventajas comparativas para las ONGs un trabajo más personalizado que el estatal, territorialmente localizado, y que contrasta con la necesidad de la atención masiva que desde el estado hay que realizar. Al mismo tiempo, el nivel de especialización del personal de las ONGs en metodologías de trabajo comunitario facilita la reinserción del niño a su medio"⁷². La supervisora de convenios del INAME con clubes de niños, Norma Barceló, aporta un punto importante: "...la relación del destinatario a la sociedad civil es otra relación totalmente diferente, más horizontal que con el Estado. Integra más, participa mucho más. Además las ONG's, muchas de ellas tienen a muchos de los padres de los niños integrando las asociaciones civiles."⁷³.

- *Aumento del número de tareas disminuyendo el número de funcionarios públicos y la burocratización.* El INAME "...por la reestructura, no puede crear más funcionarios..."⁷⁴. La firma de convenios permite al INAME cubrir nuevas necesidades sin aumentar su personal, ya que "...los funcionarios de ese club de niños... no son funcionarios públicos, son funcionarios de la asociación civil... Esa es la gran diferencia... tienen una gran posibilidad de seleccionar al funcionario y tenerlo contratado, y si el funcionario rinde queda y si no se va. En cambio en el Estado eso no sucede con tanta velocidad y tanta rapidez, usted sabe que en el Estado un sumario lleva meses, años, y da vueltas y viene y va y todo lo demás."⁷⁵. La burocratización se reduce ya que "...las asociaciones civiles han más dificultades para hacer más rápido, en el Estado son más difíciles... Entonces, podemos trabajar mucho mejor, porque si hay que actualizar algo lo actualizan rápidamente, en cambio en el Estado es difícilísimo... se burocratiza, se crean esos vetos, esos lugares cerrados... una manera de oxigenar el Estado es hacer entrar la sociedad civil en todos los medios..."⁷⁶.

Organizaciones de la Sociedad Civil

- *Búsqueda de la sustentabilidad económica.* Las OSC's, mediante la firma de convenios con el INAME tienen la oportunidad de constituirse en "servicios privados con apoyo económico y técnico estatal."⁷⁷ Que garanticen la sustentabilidad del servicio. En segundo lugar, la OSC puede negociar la disminución de costos de funcionamiento coordinando con el Estado la provisión de servicios no centrales para la organización, de modo que, llegado el caso se pueda, por ejemplo, derivar niños para que se atiendan en un dispensario de salud público mientras reciben educación en una OSC y almuerzan en su escuela pública. La búsqueda de recursos fue la razón principal que acercó a las OSC's al Estado, Selva Braselli del Movimiento Tacurú afirma que "Antes de firmar con el INAME había un financiamiento del Fondo de las Américas,...pero finalizado el financiamiento no había forma de darle continuidad al proyecto. Ahí apareció el INAME... No hay ninguna

⁷² LAURNUAGA, María Elena: "Interacción Estado - Sociedad civil en el Sistema de Políticas Públicas de Infancia", página 51, Instituto de Comunicación y Desarrollo, Montevideo, 1999.

⁷³ Entrevista que mantuve con la supervisora de clubes de niños privados en Convenio del INAME, Asistente Social Shirley Arrigoni, el 15 de junio de 2000.

⁷⁴ Entrevista que mantuve con el presidente del INAME, profesor Julio César Saettone, el 13 de junio de 2000.

⁷⁵ Entrevista que mantuve con el presidente del INAME, profesor Julio César Saettone, el 13 de junio de 2000.

⁷⁶ Entrevista que mantuve con el presidente del INAME, profesor Julio César Saettone, el 13 de junio de 2000.

⁷⁷ "Convenios y Guarderías", página 6. INAME - CPC, Montevideo, Julio de 1995.

ONG que no tenga convenio con el Estado...no pueden vivir sin financiamiento del Estado"⁷⁸. La Psicóloga Adriana Martínez del Movimiento Gustavo Volpe al ser consultada por las razones del convenio expresa opiniones similares: "Primero el beneficio económico, porque pagan por niños asistidos..."⁷⁹. El origen estatal del financiamiento no suele resultar incomodo para las OSC's, al contrario, en general creen que los recursos deben ser estatales. Selva Braselli sostiene que "...el Padre Mateo era consciente de que el problema a solucionar era responsabilidad del Estado, no de él...Ya entiendo, personalmente, que le corresponde al Estado..."⁸⁰; la Asistente Social María Pía Almeida de la Obra EcuMénica del Barrio Borro expresó opiniones similares al ser consultada acerca de quién debe financiar las acciones de la OSC: "...creo que tiene que estar a nivel estatal porque todo lo que pasa es responsabilidad en definitiva del colectivo..."⁸¹.

- *Aumento de la legitimidad.* Varias OSC's sostienen que aquellas que cuentan con reconocimiento oficial ganan en legitimidad. En este sentido la Asistente Social María Pía Almeida de la Obra EcuMénica del Barrio Borro sostuvo que "El hecho de tener una supervisión externa te legitima mucho más lo que estás haciendo...por más que nos pesa todo el registro, el monitoreo, la supervisión, te da cierta solvencia en lo que estás haciendo". Otros contestaron que no aumentaba la legitimidad de su OSC, pero ninguna de las organizaciones entrevistadas dijo que su legitimidad disminuyera por firmar un convenio con el Estado, lo que sí ocurría hace 15 años: "Recuerdo que cuando en 1985, una ONG firmó un convenio con la IMM en lugar de felicitarla se le decía que era un amarillo"⁸².
- *Mayor influencia en las políticas y percepciones.* Algunas OSC's vieron en la firma del convenio la oportunidad de influir sobre la elaboración de las políticas públicas, María Pía Almeida de la Obra EcuMénica del Barrio Borro sostuvo que "...la expectativa es que si recibimos dinero del Estado no somos sólo beneficiarias sino también socias en algún sentido que se...pueda influir en las políticas más macro, a determinado nivel"⁸³. Lo cierto es que en general se vieron decepcionadas en este anhelo. Al ser consultadas las OSC's acerca de si aumentó su influencia sobre las políticas públicas al firmar el convenio se obtuvieron respuestas del siguiente tenor (se respetará el anonimato de las OSC's que brindaron las respuestas): "Podrían, debieran. Pero está mal encarado. El Estado debería armar espacios de participación para las ONG's...que no vengan y te impóngan un proyecto...armaron todo el esquema y te lo plantaron púfate, movete con eso", o como esta otra "No, para nada. Se firma el convenio, te pagan, supervisan, critican bastante, tampoco hay mucho reconocimiento, y nada más".

Amenazas

⁷⁸ Entrevista que mantuve con Selva Braselli del Movimiento Tacurú el 1° de setiembre de 2000.

⁷⁹ Entrevista que mantuve con la Psicóloga Adriana Martínez, coordinadora del club de niños del Movimiento Gustavo Volpe, el 4 de setiembre de 2000.

⁸⁰ Entrevista que mantuve con Selva Braselli del Movimiento Tacurú el 1° de setiembre de 2000.

⁸¹ Entrevista que mantuve con la Asistente Social María Pía Almeida de la Obra EcuMénica del Barrio Borro, el 29 de agosto de 2000.

⁸² Gustavo Varela del programa CRDIJN - Asociación Nacional de ONG's, citado por VILLAREAL, Nelson y SAINTANDREU, Alain: "ONG y políticas públicas" en Cuadernos de Marcha, tercera época, año XIV, No 157, Montevideo, Diciembre de 1999.

⁸³ Entrevista que mantuve con la Asistente Social María Pía Almeida de la Obra EcuMénica del Barrio Borro, el 29 de agosto de 2000.

Estado

Comúnmente se habla de *la descoordinación como una probable amenaza de la relación entre Estado y OSC's*. Lo cierto es que este inconveniente no surge con la firma de convenios sino que es un problema típico de las políticas sociales. En el *Estado de Bienestar* solía ocurrir que diferentes instituciones estatales diseñaran y realizaran acciones sin tener en cuenta lo que hacían otras agencias del mismo sector público. Los críticos de la modalidad de convenios aducen que la situación se complejiza con la aparición de las *OSC's*, ya que si bien muchas de ellas tienen una vinculación con una agencia estatal, no suelen estar sujetas a jerarquía. Pero la firma de convenios no aumenta la descoordinación sino todo lo contrario ya que tanto mayor será la independencia de las *OSC's* si estas gozan de presupuesto propio. La Directora de la *División Convenios*, sostiene que fijar coordinaciones no es un problema ya que las *OSC's* están siempre deseosas de coordinar, y si esto no se realiza más a menudo es porque el Estado no da abasto. El Presidente del *INAME*, por otra parte, enfatizó que es más fácil introducir cambios y coordinar acciones con *OSC's* que con el mismo sector público. Por tanto, no se han identificado entre los actores del *INAME* amenazas en el relacionamiento con la *sociedad civil*.

Organizaciones de la Sociedad Civil

- *Pérdida de la autonomía*. Intervenir en la prestación de los servicios en convenio con el Estado involucra el peligro de la pérdida de los valores y modalidades de intervención que las *OSC's* privilegian en favor de aquellos que el *INAME* pudiera privilegiar. En este sentido, lo que comenzaría siendo una ayuda estatal podría derivar en una invasión y colonización de las *OSC's* por parte la supervisión del instituto de infancia estatal. Esto en una pérdida de especificidad en cuanto a percepciones y prácticas que ahogaría la innovación de las *OSC's*. Casi todas las *OSC's* coincidieron en la percepción de esta amenaza. Reseñaré a continuación algunas de las respuestas obtenidas, respetando el anonimato de los entrevistados: "*Tenés que seguir muchas normas que ellos te pautan, y te cuestionan bastante, te cuestionan cosas técnicas que a veces no entienden*"; "*Hay una relación jerárquica de poder por la cual te obligan por ejemplo a tener los niños 6 horas después de la escuela. Las ONG's que tienen el respaldo de la Iglesia pueden hacer frente al INAME las otras no. Son verticalistas, no hay una buena forma de evaluar, vienen y te pasan la lista pero el contenido del proyecto no está presente en la evaluación*"; "*El Estado te presiona y vas cediendo, y cada vez cedés más, al principio la relación está bien, luego se va deteriorando*"; "*Del lado del Estado tiene que haber un control, y mayor del que hay actualmente, pero un control hecho con la ONG*"; y por último, por sólo reseñar algunas opiniones "*El INAME debería flexibilizar algunas normas de acuerdo a los distintos perfiles y lugares donde se trabaja para posibilitar ese ensamble entre la historia y perfiles que tienen las instituciones privadas y lo que el INAME entiende que se debe exigir de todas maneras...tendría que haber líneas muy generales...pero no en los pormenores porque estarías limitando la localidad que pueden tener los clubes...No se podría regimentar tanto como para hacer marchar todo con demasiada uniformidad...las realidades varían de barrio a barrio, incluso dentro de un mismo barrio porque se van creando historias propias dentro de cada lugar...*".
- *Deslegitimación*. La patología del patronazgo que en ocasiones afecta al actor estatal podría trasladarse a la relación con las *OSC's*, creándose así un círculo de *OSC's "favoritas"* del Estado. Las *OSC's* que poseen mayor capital colectivo acumulado tienen posibilidades de continuar acrecentándolo a través de la participación en

programas sociales. Esto tarde o temprano podría deslegitimar a todas las *OSC's*.

- *Dependencia hacia el Estado.* La obtención de recursos a partir del Estado se convierte en un arma de doble filo. Las *OSC's* son concebidas tradicionalmente como prescindentes de los recursos públicos, como forma de garantizar su autonomía, y de preservación de su identidad. Pero en *Uruguay*, el bajo aporte privado, la disminución de la solidaridad internacional, y el aumento del financiamiento estatal están generando en los últimos años una dependencia cada vez mayor de las *OSC's* hacia el Estado. Al respecto *Eduardo Aparicio* de la *Fundación CFEE/Con todos los niños* afirma que le "...preocupan mucho los aspectos ligados a la autonomía y a la independencia de la ONG, como un reservorio de la conciencia crítica. Y ese es nuestro gran desafío frente a los condicionamientos que nos puede implicar el conveniar con el Estado"⁸⁴. A esto se suma que la supervisión estatal realizada por el *INAME* no es vista con buenos ojos por muchas de las *OSC's*, las cuales la consideran excesivamente burocrática, y falta de procedimiento y reglas de juego claras.

Resumen de oportunidades y amenazas

En las razones dadas por los actores podemos distinguir entre factores internos, propios del país donde se desarrollan y factores externos, que son condicionamientos internacionales. Mientras que los factores internos pueden modificarse por la acción de los actores, los factores externos no.

Podemos resumir las oportunidades del *INAME* dentro de tres grandes lógicas que se vienen dando a nivel de toda Latinoamérica: a) estrategias de Reforma del Estado (necesidad de disminuir costos, ineficiencia estatal, conflictividad, y de aumentar la legitimidad estatal); b) estrategias de gobernabilidad (necesidad de crear una dependencia jerárquica de las *OSC's* hacia el Estado); y c) cambios en el paradigma de atención a la infancia (fracaso de la política de internación y pasaje a una política de desinternación).

A nivel estatal todas las razones internas tienen su correlato externo, aunque ninguna razón externa pareciera ser determinante sobre las decisiones del actor estatal. Esto ateniéndonos a las respuestas del *Presidente* y la *Directora de Convenios* del *INAME*, y los documentos publicados por el *INAME*; pero si vemos los últimos préstamos aceptados por el gobierno *uruguayo* constataremos que todos conllevan cláusulas de reducción de costos de funcionamiento estatal (cartas de intención con el *FMI*) o de condicionamiento del préstamo a que se de participación a las *OSC's* en la ejecución de los mismos (préstamos sociales del *BID*).

Si bien el *INAME* no recibió préstamos de la cooperación internacional para los clubes de niños, seguramente la visión del gobierno central haya influido sobre la perspectiva de los directores del *INAME* a la hora de tomar sus decisiones, aunque esta influencia no haya sido directa ni determinante. Sobre todo si tomamos en cuenta la *reforma constitucional del año 1996*, la cual restringe la autonomía de los *Entes Autónomos* y los *Servicios Descentralizados* como el *INAME*. Si vamos a los datos veremos que a partir de 1997 se da un crecimiento vertiginoso del porcentaje de niños de los clubes de niños del sistema *INAME* atendidos por convenio, pasando del 69,1% en 1997, al 78% en 1998, y el 90% en 1999.

Si pasamos a analizar los actores de la *sociedad civil*, veremos que los factores externos tienen aquí un

⁸⁴ Eduardo Aparicio de la Fundación CFEE / Con todos los niños, citado por VILLAREAL, Nelson y SAINTANDREU, Alain: "ONG y políticas públicas" en Cuadernos de Marcha, tercera época, año XIV, No 157. Montevideo, Diciembre de 1999.

gran peso en la configuración de las oportunidades y amenazas. El cambio en la solidaridad internacional, la cual disminuyó la cantidad de fondos que destinó a las *OSC's uruguayas*, sumado a la baja *solidaridad societal* existente en *Uruguay*, hizo que las *OSC's* debieran optar entre desaparecer o trabajar coordinando esfuerzos con el Estado, el actor por cuya negación muchas se definían como *Organizaciones no Gubernamentales*. El costo por no participar es tan alto que se decide correr los riesgos de cambiar aspectos de su esencia como la autonomía respecto al Estado o la heterogeneidad.

Tanto para el Estado como para las *OSC's* el factor económico bajo la forma del cambio en la solidaridad internacional parece haber sido el factor más relevante en la decisión de los actores de cambiar sus estrategias autónomas y decidir pasar a una lógica de coordinación de esfuerzos.

A esta razón se suman otras. Ambos actores buscan aumentar su legitimidad y su influencia sobre el otro, aunque estas razones son más importantes para el Estado, quien además busca mejorar con esta estrategia su eficiencia y gobernabilidad.

En conclusión: las oportunidades superan a las amenazas tanto en el caso del *INAME* como en el de las *OSC's*, y esto es lo que hace que la cooperación sea una buena estrategia para ambos.

Las asimetrías de poder entre Estado y *OSC's*

El juego no termina una vez que *INAME* y *OSC's* deciden cooperar, recién empieza. En este juego no se avanza lanzando dados sino manejando las fortalezas y debilidades que cada actor dispone. Enumeraremos a continuación las fortalezas y debilidades del *INAME* y las *OSC's* en convenio para el caso de los clubes de niños. El estudio del balance de poder existente importa y mucho ya que el actor más poderoso probablemente podrá concretar sus oportunidades y evitar las amenazas que el juego le depara. Del mismo modo, el actor más débil probablemente no podrá alcanzar sus expectativas favorables mientras que sus amenazas se harán realidad. Comenzaremos por el análisis de las fortalezas del *INAME* y las *Organizaciones de la Sociedad Civil* para luego pasar al estudio de sus debilidades. Terminaremos esta sección con un análisis de las fortalezas y debilidades en el contexto actual y los probables escenarios futuros.

Fortalezas

Estado

- ***Poder compensatorio.*** El Estado maneja una importante fuente de recursos con los cuales puede premiar a las *OSC's* leales. Además puede brindar a nivel general leyes o reglamentos que faciliten a las *OSC's* sus tareas de recolección de fondos. Entre las compensación que el *INAME* puede administrar se encuentran las de: a) celebrar convenios y subvencionar a instituciones privadas sin fines de lucro y con personería jurídica que persigan objetivos similares a los del Instituto; b) brindar subsidios para atender situaciones particulares; c) brindar extensiones en los convenios celebrados para cubrir un mayor número de beneficiarios. Estas facultades son especialmente importantes dado que las *OSC's*, son cada vez más dependientes del financiamiento estatal. Esta fortaleza del Estado se potencia en el caso del *INAME* por ser el ámbito estatal más interesante, desde el punto de vista de la cantidad de recursos que otorga y de la estabilidad en el tiempo de los mismos. Desde el Estado se es consciente de esta asimetría, la directora de la *División Convenios* afirma que las *OSC's* "*Están*

atadas al apoyo económico estatal, antes era diferente..."⁸⁵.

- *Los avances tecnológicos* permiten una mejora de los sistemas de información. En el INAME esta racionalización de los sistemas de información está a cargo del *Sistema de Información para la Infancia -SIFI-*. En las entrevistas mantenidas con el Presidente del INAME, con la Directora de *Convenios* y una supervisoras de los Clubes de Niños privados se desprende que los cambios tecnológicos no jugaron un papel relevante a la hora de decidir la estrategia de firma de convenios con las OSC's: "*Puede ser que haya mejorado la tecnología de supervisión pero para mi no fue un incidente importante...Al contrario, estamos tratando de instrumentar todo lo que es tecnología para poder supervisar todo lo que abarcamos*"⁸⁶.
- *Las facultades condignas.* La *Ley Orgánica del INAME* establece diversas facultades condignas que pueden ser utilizadas para mantener las riendas de los convenios firmados: a) gestionar ante las autoridades competentes la observación, clausura o suspensión de instituciones, obras o servicios que en la violación de los reglamentos impliquen actividades contrarias al bienestar del menor; c) intervenir en todo pedido de personería jurídica de protección al menor; d) uniformar los procedimientos determinando la orientación general y fijando las directrices a que deben ajustarse las obras de protección a la madre y el niño.
- *La capacidad de recibir trabajo voluntario.* Desde hace poco tiempo atrás, la capacidad de recibir voluntarios dejó de ser privativa de la *sociedad civil*. "*El Programa Calle del INAME cuenta con varios voluntarios, con una capacidad importante de retención de ese voluntariado.*"⁸⁷. Esto pone al actor INAME en condiciones de igualar la que era una de las más notorias ventajas comparativas de las OSC's.

Organizaciones de la Sociedad civil

- *Mayor conocimiento de la comunidad en la cual se desempeñan.* Las OSC's tienen la autoridad moral de la experiencia de trabajo en determinado *hábitat* o comunidad, por lo que a la teoría estatal pueden responder con la autoridad moral que les da la práctica. En este sentido una de las OSC's entrevistadas sostuvo que "*La territorialidad y la gestión local es lo que le da el mayor peso y la mayor fortaleza a cualquiera de las propuestas. El Estado no puede implantar organizaciones que no tengan un soporte local.*" y "*El soporte local es algo que se gesta históricamente...*". Esto es reconocido por el INAME, la supervisora de los clubes de niños privados en convenio, Norma Barceló dice "*Sigo pensando que el INAME conoce las zonas carenciadas, pero algunas ONGs conocen más sus zonas, pero no todas las ONGs*". La directora de la división *Convenios* cree que "*Si la asociación tiene más conocimiento es una debilidad. Pero eso hoy es muy relativo, hay asociaciones civiles que es importante que trabajen una determinada comunidad pero eso no quiere decir que conozcan más que el Estado...Lo importante es que el conocimiento sea compartido...la debilidad sería si la ONG sabe todo y el Estado nada*". Estarán en mejores condiciones de negociar con el INAME las OSC's que presenten un mayor conocimiento de su zona, tejer redes de solidaridad e información con los actores más importantes: policía,

⁸⁵ Entrevista que mantuve con la directora de la División *Convenios* del INAME, Asistente Social Shirley Arrigoni, el 15 de junio de 2000.

⁸⁶ Entrevista que mantuve con la Directora de *Convenios* del INAME, Asistente Social Shirley Arrigoni, el 15 de junio de 2000.

⁸⁷ LAURNUAGA, María Elena: "Interacción Estado - *Sociedad civil* en el Sistema de Políticas Públicas de Infancia", página 49, Instituto de Comunicación y Desarrollo. Montevideo, 1999.

escuelas, padres, comercios, etc.

- *Legitimidad.* Las OSC's asoman como un actor legítimo en un escenario donde no sólo el Estado ha sido deslegitimado sino también los partidos políticos y las corporaciones, sobre todo a nivel de los sectores carenciados de la sociedad: "*Ni los partidos políticos ni las corporaciones tradicionales pueden ejercer ya el rol de instituciones representativas de ciertos sectores de la sociedad. Al perder legitimidad han dejado un lugar vacío que comienza a ser ocupado por diversas y heterogéneas Organizaciones de la Sociedad civil*"⁸⁸. Varias de las OSC's consultadas coincidieron en que entre los elementos que las legitiman se encuentra "El marco fuera de la formalidad, porque el Estado siempre tiene el peso de la formalidad...tenemos un vínculo mucho más permeable con el entorno, podemos ser más flexibles, más visagras...Estás en el barrio, estás más cerca de la familia".
- *Están en línea con el nuevo paradigma de políticas sociales.* A principios de los 80 entraron en tensión una serie de principios de las políticas sociales: centralismo vs. descentralización, estatismo vs. privatismo, profesionalismo vs. voluntariado, universalismo vs. selectividad. En los 90 fueron tornándose hegemónicos los segundos términos de estas orientaciones, los cuales eran favorables a un rol protagónico de las OSC's.
- *Apoyo económico y técnico proveniente del sector privado y de la solidaridad internacional.* A partir de la posguerra, los gobiernos de los países desarrollados subsidiaron y alentaron el trabajo social profesional con el fin de resolver carencias contando con esfuerzos comunitarios. Muchas organizaciones se manifestaron ante los organismos internacionales especializados y para distinguirlas de las representaciones gubernamentales se les denominó "Organizaciones no gubernamentales". La capacidad de poder obtener apoyos económicos por fuera de los brindados por el Estado es una fortaleza de las OSC's que le permite aumentar su margen de maniobra respecto a este. Esta fortaleza es hoy en día más potencial que real ya que la evidencia muestra que las OSC's son cada vez más dependientes del Estado en el plano económico, existen aún posibilidades de obtención de financiamiento en la solidaridad internacional, la filantropía privada, y el marketing social.
- Las OSC's, ofrecen *costos operativos menores que los del Estado*, lo que es tentador en un contexto de ajuste fiscal. Estos costos reducidos se deben a la utilización de trabajo voluntario, los bajos salarios del personal técnico y profesional que trabaja en las OSC's, y su enfoque de militancia social.

Debilidades

Estado

- *Dependencia creciente hacia el tercer sector.* El INAME tiene la debilidad de estar atado a la provisión del servicio. No proveer el servicio de Clubes de Niños tendría un alto costo social que quedaría plasmado en indicadores muy visibles: aumento de la desintegración social, del grado de analfabetismo, disminución de la tasa de escolaridad, etc. La restricción presupuestaria impide al INAME proveer el servicio en forma directa, por lo que si bien el INAME no está atado a una ONG específica sí está atado al sistema de prestación de servicios por convenio. Si a esto agregamos las instituciones privadas que prestan servicios sin tener convenio

⁸⁸ ALFARO, María Inés: "El Estado y las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las políticas sociales: ¿relaciones peligrosas o el inicio de un diálogo auspicioso?", Anales del 2º Congreso del CLAD. CLAD. Venezuela. edición digital.

tendremos que el peso del *INAME* es muy menor al de la *sociedad civil* tomada en su conjunto. Tomando en cuenta sólo los clubes de niños tenemos que de un total de 3059 niños atendidos en esta modalidad por el sistema *INAME*, el 78,33% de los niños fueron atendidos durante 1999 por *OSC's* en convenio. Vemos que esta es incluso una proporción mayor de la que se registra en el nivel general (75,9%). Tanto más débil será el Estado en tanto la *ONG* en cuestión atienda más niños y tenga menos competencia en su zona. Esto es precisamente lo que viene ocurriendo. En 1997 había un promedio de 59,18 niños por club de niño privado, esta cifra ha aumentado a 80,12 niños por *Club de Niños* privado al 31 de mayo de 2000⁸⁹.

- Carencias en la metodología de evaluación. *Laurnuaga* percibe que "*Este es uno de los puntos débiles del relacionamiento estado - sociedad civil, apreciación en la que coincidieron la mayoría de los entrevistados de ambas esferas*"⁹⁰. Si bien el *INAME* tiene procedimientos estandarizados para la evaluación de los aspectos administrativos y cuantitativos (como número de asistencias o discriminación del gasto de la partida mensual), no tiene, o al menos las *OSC's* no los conocen, procedimientos estandarizados de evaluación de los aspectos cualitativo del trabajo.

Organizaciones de la Sociedad civil

- *La dependencia económica.* Las *OSC's* dependen básicamente para su financiamiento de donaciones estatales o privadas. Las donaciones provenientes de la cooperación internacional están en franco descenso por dos razones: a) las carencias en las metodologías "...*adecuadas para seleccionar proyectos sociales*"⁹¹, esto desestimula la solidaridad internacional; y b) la mejora relativa en los índices de pobreza y marginalidad *uruguayo*, también contribuye a producir una disminución significativa de las fuentes de cooperación internacional, las cuales dejan de tener a *Uruguay* dentro de sus prioridades regionales. Además, en los casos en los que continúa existiendo cooperación internacional esta es canalizada a través del Estado, por lo que la dependencia directa hacia el Estado no disminuye sino que aumenta. Las donaciones privadas nacionales son muy bajas. Una encuesta a 58 dirigentes de empresas realizada por el ICD en 1998, revela que menos de un 25% de los empresarios opta por apoyar proyectos de *ONG's*, y un 50% manifiesta no haber tenido relacionamiento alguno con estas instituciones. A su vez otra de las conclusiones es que la mayoría de las empresas carece de políticas de donaciones y sólo colaboran de manera asistencialista y esporádica⁹². Estos niveles bajos de *solidaridad societal* no permiten a las *OSC's uruguayas* financiarse en forma privada. La existencia de una dependencia económica de las *OSC's* hacia el Estado es algo en lo que hay consenso entre todas las *OSC's* entrevistadas, a continuación se presentan dos de las respuestas, la primera que hace hincapié sobre la disminución del financiamiento externo, y la segunda sobre la baja filantropía nacional: 1) "*Siempre nos manejamos con aportes de los servicios y con aportes eclesiales del exterior. Los primeros proyectos se*

⁸⁹ Elaboración propia en base a datos de SIPI del 31 de mayo de 2000.

⁹⁰ LAURNUAGA, María Elena: "Interacción Estado - *Sociedad civil* en el sistema de políticas públicas de infancia", pag. 52, Instituto de Comunicación y Desarrollo, Montevideo, 1999.

⁹¹ Enrique Iglesias, Presidente del BID, en COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando: "Evaluación de Proyectos Sociales" Siglo Veintiuno Editores, Méjico, 1992.

⁹² Ver ERRAMUSPE, Alejandra: "Compromiso social de las empresas en el Uruguay", Instituto de Comunicación y Desarrollo, Montevideo, 1998.

financiaban desde el exterior con un perfil muy diferente de lo que era el Estado... después empezó toda la retracción de los aportes del exterior y los dineros que venían de afuera se canalizaron a través de Ministerios, entonces para acceder a los dineros del exterior las ONG's tenían que empezar a conveniar."; y 2) *"No es fácil. Hay una realidad de desempleo, rebajas de sueldo... que hace que la gente no disponga de recursos para colaborar. Lo que hay es una cuestión de marketing que te dan 5 pesos y te sacan veinte fotos para publicidad".*

El contexto actual y probables escenarios futuros

El análisis de las fortalezas y debilidades muestra que el *INAME* es un actor más fuerte que las *OSC's*. Sus mayores fortalezas se encuentran en las posibilidades de administrar recursos compensatorios o condignos, los cuales pueden llegar incluso a la clausura de las *OSC's* que no se atengan a las pautas estatales.

Las fortalezas de las *OSC's* son un mayor conocimiento de la zona en la cual trabajan, su mayor legitimidad, su funcionalidad al nuevo paradigma de políticas públicas, y sus bajos costos operativos.

En cuanto a las debilidades de las *OSC's*, tenemos que la dependencia económica de la mayoría de ellas hacia el Estado es tal que rescindir el convenio con el *INAME* involucraría el cierre de la *OSC*, o al menos de su servicio club de niños, por falta de recursos.

Por el lado estatal, la debilidad está dada por deficiencias tecnológicas y metodológicas que no le permiten disponer del poder específico del gobierno: el burocrático, que etimológicamente estaría vinculado al gobierno por el conocimiento. A su vez existe una debilidad latente: la mayoría de los niños en el sistema *INAME* son atendidos por *OSC's* en convenio. Si estas *OSC's* dejan de ser un actor fragmentado para organizarse y unirse para convertirse en un actor unitario, el balance de poder cambiaría drásticamente, la Directora de Convenios del *INAME* confirma esto cuando afirma que *"Cuantas más propuestas hay el INAME que da menos expuesto... me parece que si firmo con otra estoy reafirmando el principio de la competencia..."*⁹³. Pero tal como están las cosas hoy por hoy, la relación es de un actor fuerte (el *INAME*) a varios actores débiles fragmentados (*OSC's*), la *Red de ONG's de Infancia y Adolescencia*, y la *Asociación Nacional de ONG's* si bien han registrado avances como ámbitos de defensa de intereses corporativos de las *OSC's*, aún no se han constituido en actores fuertes con una capacidad de presión determinante sobre el *INAME*, lo que, sin dudas, podría llegar a cambiar en un tiempo no muy lejano.

Esto nos lleva a preguntarnos acerca de los futuros escenarios en la arena de los clubes de niños. Las posibilidades van desde la hegemonía estatal a la hegemonía de las *OSC's*.

Algunas de las fortalezas y debilidades no parecen ser mudables por los actores. Las *OSC's* seguirán siendo funcionales al nuevo paradigma de políticas y seguirán teniendo costos operativos menores que los del Estado. El Estado, a su vez, seguirá teniendo la debilidad de depender del 3er sector y la fortaleza de poder administrar retribuciones económicas a las *OSC's* leales.

Pero el futuro escenario no será fruto del azar sino de las decisiones que tomen los actores sobre las fortalezas y debilidades que si pueden cambiar. Los tres cambios que tienen más probabilidades de ocurrir en el

⁹³ Entrevista que mantuve con la directora de la División Convenios del *INAME*, Asistente Social Shirley Arrigoni, el 15 de junio de 2000.

futuro son los siguientes:

- Las OSC's pueden continuar actuando en forma fragmentada o constituirse en un actor corporativo con mayor fuerza de presión sobre el INAME. De constituirse en un actor unitario, el INAME ya no podrá administrar tan fácilmente su poder condigno. La clausura o suspensión de una OSC puede convertirse en un procedimiento mucho más dificultoso de lo que ahora es.
- El Estado a su vez puede continuar funcionando bajo una pauta de *solidaridad estatal* o puede realizar movimientos que fomenten la *solidaridad societal*, lo que daría más independencia económica a las OSC's respecto al Estado. Del mismo modo la solidaridad internacional podría revertir el viraje de los últimos años y volver a cooperar en forma directa con las OSC's y no a través del Estado. Históricamente, las OSC's surgen como un fenómeno de *solidaridad societal*. En la actualidad, el ser canales de la *solidaridad societal* les permitiría convertirse en actores específicos muy diferentes de lo que podría ser una mera unidad ejecutora estatal. Autores como Corman⁹⁴ llaman la atención sobre la necesidad de que el Estado no sólo provéa recursos públicos sino que además establezca incentivos a las donaciones privadas.
- El Estado puede tornarse un actor más legítimo si mejora su gestión y manejo de información, esto por medio de un aprovechamiento de los avances tecnológicos y metodológicos de la informática y las ciencias sociales.

Si especulamos acerca de los cambios futuros más probables veremos que el escenario más factible es de desbalance extremo a favor del Estado. Para que se concretara bastaría con que el Estado mejorara su gestión aprovechando los recursos tecnológico metodológicos. Con esto reforzaría fuertemente su legitimidad ya que sería el actor que administraría el conocimiento de tipo más general y especializado. De esta forma a las OSC's sólo le quedarían las fortalezas de ser funcionales al nuevo paradigma y el tener costos operativos bajos. Este bajo poder de las OSC's las reduciría a meras unidades ejecutoras con lo que el Estado tendría el camino libre para realizar los cambios que estime convenientes en las mismas bajo su perspectiva, ahogando de esta forma la riqueza principal de las OSC's que es su heterogeneidad. Esto no es mera especulación teórica, se viene dando en Latinoamérica y ya se ha dado en Europa. En una de las reuniones del *Comité de Enlace ONGD-CE*⁹⁵ se ha manifestado que "*cada vez se ejerce mayor presión hacia las ONGs para su adaptación a las directrices de las políticas oficiales de desarrollo. Las ONGs corren el riesgo de convertirse en instrumentos de las políticas gubernamentales sin ningún derecho de iniciativa e independencia*"⁹⁶.

Podemos teorizar también acerca de un contexto ampliamente favorable para las OSC's donde estas se constituyan en actores unitarios, donde el Estado facilite e incentive la filantropía privada, y donde el Estado no mejore su gestión relativa a la información y la evaluación. En este contexto hipotético, las OSC's serían *actores*

⁹⁴ CORMAN, Robert: "The realities of Profitization and Privatization in the nonprofit sector", en Barry J. CARROLL, Ralph W. CONANT, y Thomas A. EASTON (comps.): "Private Means, Public Ends: Private Business in Social Service Delivery", Nueva York, Praeger Publishers, 1987.

⁹⁵ El *Comité de Enlace ONGD-CE* es un mecanismo de diálogo y presión política con sede en Bruselas creado en 1976.

⁹⁶ DUMON, Guido en intervención en la XX Asamblea General del Comité de Enlace ONGD-CE en Bruselas en abril de 1994, citado por BERRO, Mariano, BARREIRO, Fernando, y CRUZ, Anabel: "América Latina y la Solidaridad Internacional", Instituto de Comunicación y Desarrollo, Montevideo, 1997.

muy poderosos, ya que los recursos estatales serían unos entre muchos, y el Estado no tendría la posibilidad de aplicar su poder condigno por la presión que podrían realizar las *OSC'S* actuando como actores unitarios. Tampoco podría el Estado cambiar la visión de las *OSC's*, ya que no tendrían la legitimidad para hacerlo, por ser las *OSC's* los actores que mejor manejan la información. Esto no sería bueno para la democracia ya que en última instancia el actor representativo que debe proveer la visión global es el Estado.

¿A qué debemos aspirar entonces? Coincido con *Bresser Pereira* y *Cunill Grau* cuando afirman que se debe "...asegurar que las regulaciones no atenten contra la diversidad (que es uno de los mayores aportes que puede hacer el sector público no estatal a la producción de servicios sociales), logrando simultáneamente preservar la responsabilidad del Estado por la ejecución de una política social comprensiva y profunda."⁹⁷.

Pero, ¿cómo traducir esto en términos prácticos?

La situación creada tiene muchos puntos de contacto con la relación huésped-parásito. En ambas situaciones tenemos las siguientes posibilidades:

- Comensalismo: un jugador se beneficia generando pocos efectos para el otro.
- Parasitismo: un jugador se beneficia a expensas del otro.
- Simbiosis: hay un beneficio mutuo entre los actores.

Las dos estrategias de beneficio extremos para uno de los dos actores (*OSC's* o Estado) se realizan en perjuicio del otro actor. A la estrategia que debemos aspirar es la *simbiosis*, que por otra parte es lo más apropiado incluso para los *parásitos* ya que la muerte del huésped significa la propia extinción. en este sentido, el parásito más adaptado es el que logra conseguir sus nutrientes causando el menor daño a su fuente de recursos.

Para que este contexto equilibrado tenga lugar deben darse una serie de condiciones. Las *OSC's* pueden actuar tanto como actor unitario o fragmentado, pero algo que es *sine qua non* es que se establezcan dos cosas:

1. El aumento del área de libertad de las *OSC's*, ya sea porque el Estado directamente la permita o porque se promuevan otros mecanismos de financiamientos alternativos al estatal.
2. Una adecuada gestión estatal de la información que aumente la legitimidad del gobierno, y por tanto su autoridad.

En este contexto el Estado será un actor fuerte porque podrá manejar los recursos económicos, la mayor información y las facultades condignas de clausura y homogeneización de los servicios, contando con la legitimidad para hacerlo en los casos en que corresponda. Pero las *OSC's* tendrán la posibilidad, de conseguir financiamiento privado para sus proyectos sociales, por lo que una clausura o suspensión estatal no significaría el cierre de su servicio club de niños, sino que esa propuesta heterogénea que no les del agrado del Estado podrá seguir existiendo si otras personas de la *sociedad civil* deciden que vale más la pena financiar esa propuesta que las que el Estado lleva a cabo.

⁹⁷ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; y CUNILL GRAU, Nuria: " Entre el Estado y el Mercado: lo público no estatal", en BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (editores): "Lo público no estatal en la reforma del Estado", página 51, CLAD, Paidós, Argentina, 1998.

En este contexto se hará carne la letra del *Consejo del Niño*, antecesor directo del *INAME*, en el momento de su creación durante 1934: "*...No es deseo de esta Comisión crear un Consejo autócrata absoluto para dar normas que se deben seguir al pie de la letra. En materias tan difíciles y discutidas todas las opiniones son dignas de ser tenidas en cuenta y lo deben ser...*"⁹⁸.

⁹⁸ DEL CAMPO, Francisco: "Código del Niño, anotado y concertado", volumen 2, página 18, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo. 1964.

CONCLUSIONES

Constituye una novedad en la actualidad el aumento de la *solidaridad mixta* frente a la clásica pauta de solidaridad estatal predominante en Uruguay.

Para dilucidar las motivaciones de los actores para este cambio en la forma de cumplir las tareas sociales realicé un estudio de caso de los *Clubes de Niños* del INAME donde los niños atendidos por *OSC's* en convenio son más del 90% del total

Existen varias razones por las que los actores Estado y *OSC* optaron por esta estrategia.

El INAME buscaba modificar su modalidad de atención desde un enfoque de internación a uno de desinternación. Esto requiere la apertura de locales para la atención a la infancia en las zonas carenciadas, cerca de sus lugares de residencia. La implementación de esta estrategia implicaría un importante incremento del gasto en infraestructura edilicia, algo que no era factible en un contexto de restricción presupuestal como el que se estaba viviendo. El Estado vio en los convenios con *OSC's* la oportunidad de concretar esta estrategia sin aumentos desmedidos en su presupuesto, utilizando la capacidad instalada y el capital social generado previamente por las *OSC's*.

Por el lado de las *OSC's* la escasez de recursos dada por la disminución de fondos provenientes de la cooperación internacional, hizo necesario apelar a recursos estatales, los cuales salvaron a la mayoría de ellas de tener que cerrar sus puertas.

Existieron también otras razones para la firma de convenios. Por el lado del Estado: controlar y supervisar más eficazmente a las *OSC's*, aumentar su menguada legitimidad, facilitar la implementación de las políticas, brindar mejores soluciones a los problemas que afectan a la gente, y disminuir el costo de la burocracia estatal.

Por el lado de las *OSC's* influyó la idea de tornarse un actor más legítimo y la de poder influir más sobre la elaboración de políticas sociales.

La firma del convenio genera la amenaza para las *OSC's* de la cooptación institucional y la transformación de sus funcionarios, para los cuales es central el concepto de misión y militancia social, en *pseudo funcionarios públicos*.

Tanto para el Estado como para las *OSC's*, las amenazas eran menores que la certeza de la muerte por inanición si no mediaba una estrategia de cooperación.

Pero el juego no termina una vez decidido el tipo de solidaridad, recién empieza. La dinámica del juego de *solidaridad mixta* tejido está fuertemente signado por las asimetrías entre estos dos actores.

El análisis de las fortalezas y debilidades muestra que en el caso de los *clubes de niños* del INAME asistimos a un tipo de *solidaridad mixta* con fuerte predominio estatal. La posibilidad que tiene el INAME de administrar recursos compensatorios o condignos que pueden llegar incluso a la clausura de la *OSC* evidencian

que el *INAME* es actualmente un actor más fuerte que las *OSC's* en esta relación.

Esto se ha traducido, aunque podría haber sido de otra forma, en una cada vez mayor restricción de la autonomía de las *OSC's* en convenio, llegando en ocasiones a incurrirse en intervenciones estatales que postulan cambios en la metodología de intervención de las *OSC's*, en torno a las cuales muchas de ellas se han manifestado como molestas, ya que consideran que conocen mejor la zona donde trabajan que el *INAME*.

Históricamente, las *OSC's* surgen como un fenómeno de *solidaridad societal*. En la actualidad, la disminución de la cooperación internacional y la baja filantropía privada han hecho que las *OSC's* se encuentren totalmente dependientes del Estado, por lo que han debido asumir una postura más aquiescente de lo que muchas de ellas querían..

La tendencia que se evidencia en los clubes de niños es a una cada vez mayor homogeneización de los servicios. Eso es lo que ya ha pasado en los *CAIF*, experiencia similar a la de los clubes de niños pero que atienden a infantes en edad preescolar.

Carmen Midaglia estudió en profundidad el caso de los *CAIF* y sacó conclusiones que vale la pena transcribir: "El otro efecto es el afianzamiento del peso del Estado en detrimento de la influencia que pudieran tener las organizaciones civiles...Esta tensión problemática entre uniformidad y heterogeneidad de las medidas de atención revela que no existe un solo camino para resolver la integración...ya que contemplar en su totalidad los perfiles específicos y las diferencias de los actores civiles puede propiciar una seria fragmentación del servicio, tendiente a favorecer en última instancia, a las organizaciones que poseen capacidades y recursos propios para invertir...Pero, a la vez, debe notarse, que la uniformización de las propuestas de ayuda, no sólo inhibe la expresión de diversidad de iniciativas, sino que fue en el pasado uno de los focos críticos de las clásicas prestaciones públicas"⁹⁹.

La *solidaridad mixta* tal como hoy se presenta debe solucionar un importante problema que es el de cómo preservar la capacidad de iniciativa y cierta autonomía en la elección de los valores y metodologías de intervención que permitan representar mejor los heterogéneos intereses y necesidades de los beneficiarios.

Más allá de los escenarios que efectivamente puedan concretarse, las líneas de acción que estimo más convenientes y que quiero dejar impresas en este trabajo son:

1. Un **aumento en la autonomía financiera de las *OSC's***, para lo cual sería necesario que el Estado cumpla las siguientes funciones: a) crear expectativas positivas para aumentar el flujo de donaciones hacia las *OSC's*; y b) asegurar la formación en valores éticos como componente esencial de la educación, y de la preparación profesional, para fomentar actitudes espontáneas de *solidaridad*.
2. La **Mejora de las relaciones entre Estado y *OSC's***, de tal forma que estos actores reconozcan los derechos que legítimamente corresponden a cada una de las partes, lo que equivale a que:
 - (a) El Estado sea el actor responsable por el servicio;

⁹⁹ MIDAGLIA, Carmen: "Informe sobre Las estrategias de intervención social y sus rendimientos diferenciales en países de desarrollo medio". página 119. en prensa. CLACSO, mimeo.

- (b) El Estado contribuya a la sustentabilidad del servicio;
- (c) El Estado fiscalice el cumplimiento de requisitos y reglamentos generales de funcionamiento de los clubes de niños;
- (d) Las organizaciones de la sociedad civil tengan un margen de discrecionalidad y heterogeneidad (por grande o pequeño que este sea, esa es otra discusión), ya que su valor principal no radica en ser un instrumento barato. Si creyéramos que su único valor es el de disminuir los costos de las políticas públicas estaríamos traicionando a aquellas personas, muchas de ellos técnicos, que trabajan en las OSC's cobrando menos, siendo más baratos sí, pero por el compromiso que tienen con su misión, con sus valores, y en este compromiso con un ideal está su mayor valor. A su vez, estas prestaciones heterogéneas permiten a los usuarios recibir una prestación que contempla sus valores y las características propias de la situación particular que vive.

Bibliografía Utilizada

1. AGUÑÍN, M. y SAPRIZA, G.: "Características del voluntariado en Uruguay", ICD, Montevideo, 1997.
2. AHUMADA, Nelson: "Oferta y Demanda de políticas sociales: la percepción de los beneficiarios", ponencia presentada en el Primer Congreso del CLAD, Venezuela.
3. AROCENA, Rodrigo: "¿Cuál futuro para la sociedad civil en América Latina?", en HENGSTENBERG, Peter; KOHUT, Karl; y MAIHOLD, Gunther (editores): "Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad", Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
4. BAKAL, Carl: "Charity USA", Times Books, New York (EEUU), segunda edición 1980.
5. BARREIRO, Fernando y CRUZ, Anabel: "Guía Uruguaya de la Solidaridad Ciudadana", ICD Montevideo, 1997 y 1998.
6. BARREIRO, Fernando y CRUZ, Anabel: "La Dificultad de Ser Organizaciones No Gubernamentales en el Uruguay de Hoy", ICD, Montevideo, 1988.
7. BARREIRO, Fernando; CRUZ, Anabel; y otros: "Con-fin Solidario". ICE, Montevideo, 2000.
8. BARROS LÉMEZ, Álvaro: "Las Joyas de la Abuela". editorial Cal y Canto, Montevideo, 1996.
9. BERBEL CIUDAD, Amalia: "Diagnóstico y propuesta de intervención. Una experiencia con talleres en el Club 2", Centro de Formación y Estudios, INAME, Montevideo, 1997.
10. BERRO, Mariano, BARREIRO, Fernando, y CRUZ, Anabel: "América Latina y la Cooperación Internacional", Instituto de Comunicación y Desarrollo, Montevideo, 1997.
11. BETTONI, Analía, CRUZ, Anabel: "Tercer Sector en Uruguay", ICD, Montevideo, 1999.
12. BORSANI, Hugo, MIDAGLIA, Carmen: "Situación Operacional e Institucional de las Políticas Sociales en Uruguay" CIESU, Montevideo, 1993.
13. BRALICH, Jorge: "Del Padre Astete a las Computadoras. Una historia de la educación en el Uruguay", mecanografiado, Biblioteca de Trabajo Social, Universidad de la República, Uruguay, 1994.
14. BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; CUNILL GRAU, Nuria: "Lo público no estatal en la reforma del Estado". CLAD, Paidós, Argentina, 1998.
15. CASTRO CASTRO, Fernando "Solidaridad nacional pública y privada" en revista "Umbral XXI", número especial 1, Programas de Investigación y Posgrado de la Universidad Iberoamericana, Méjico DF, 1995.
16. CIANCIO DE MORALES, Laura; y GROSSI DE URRUTIOITY, Ana María: "En búsqueda de la equidad y la eficiencia: el desafío de las nuevas políticas sociales. Nuevas orientaciones en la gestión social". Anales del 1er Congreso del CLAD, edición digital.
17. COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando: "Evaluación de Proyectos Sociales". Siglo Veintiuno Editores, Méjico, 1992.
18. COHEN, Jean y ARATO, Andrew: "Civil Society and Political Theory", MIT, Massachussets, 1992.

19. CORMAN, Robert: "The realities of Profitization and Privatization in the nonprofit sector", en Barry J. CARROLL, Ralph W. CONANT, y Thomas A. EASTON (comps.): "Private Means, Public Ends: Private Business in Social Service Delivery", Nueva York, Praeger Publishers, 1987.
20. COX URRAJOLA, Sebastián: "Políticas sociales y justicia comunitaria: constataciones y propuestas de interés público desde la Sociedad Civil", en Anales del 2do Congreso del CLAD. EDICIÓN DIGITAL.
21. CRUZ, Anabel; VÁZQUEZ, Graciela: "Uruguay: prácticas ciudadanas en un nuevo contrato social", ICD, Montevideo,
22. DÁLESSANDRO HALTY, Nora: "Instituto Nacional del Menor Ley 15.977". Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1989.
23. DEL CAMPO, Francisco: "Código del Niño, anotado y concertado". volumen 2. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1964.
24. ESPING-ANDERSEN, Gosta: "Los tres mundos del Estado de bienestar". Generalitat Valenciana, Valencia 1993.
25. ERRAMUSPE, Alejandra: "Filantropía empresarial en Uruguay: Encuesta a Empresarios". ICD, Montevideo, 1998.
26. FILGUEIRA, Carlos; FILGUEIRA, Fernando: "El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay" Arca, Montevideo
27. FLORA, Peter y HEIDENHEIMER, Arnold: "The Development of Welfare State in Europe and America". Ed. New Brunswick, London 1981.
28. FRIEDMAN, Milton y FRIEDMAN, Rose: "Libertad de Elegir". Editorial Planeta Argentina, S.A.I.C., Buenos Aires, 1993
29. GLOBERMAN, Steven y VINING, Aidan R.: "A framework for evaluating the government contracting-out decision with an application to information technology". En la revista Public Administration Review, Noviembre - Diciembre de 1996, Vol. 56 N° 6, edición digital.
30. GUELMAN, Gloria: "Intercambio. Clubes de Niños". Instituto Nacional del Menor, División Centros de Promoción Comunitaria, Montevideo, Julio 1995.
31. HAYEK, F. A.: "The Road to Serfdom", The University of Chicago Press, Chicago, 1994.
32. HENGSTENBERG, Peter, KOHUT, Karl; MAIHOLD, Günter (editores): "Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad" FESUR, Nueva Sociedad, Venezuela, 1999
33. IGLESIAS, Enrique; ZUMBADO, Fernando: "Reforma Social y Pobreza. Hacia una Agenda Integrada de Desarrollo", PNUD, BID, 1993.
34. INAME: "Convenios y Guarderías". INAME - CPC, Montevideo, Julio de 1995.
35. LAURNAGA, Ma. Elena: "Interacción Estado - Sociedad civil en el sistema de políticas públicas de infancia", Instituto de Comunicación y Desarrollo, Montevideo, 26 de marzo de 1999.
36. LECHNER, Norbert: "Three forms of social coordination", CEPAL Review, no 61, 1997.

37. LEIS GRAVINA, Hermann Richard: "Sobre la Reforma del Estado. El sector público de la economía.", Ediciones Jurídicas Amalio M. Fernandez, Montevideo, 1992.
38. LIPSET, Seymour Martin: "The social requisites of Democracy Revisited" en INKELES, Alex y SASAKI Masamichi: "Comparing Nations and Cultures. Readings in a Cross-Disciplinary Perspective", Prentice Hall, New Jersey (EEUU), 1996.
39. LOWI, Theodore J.: "Políticas públicas, estudio de caso y teoría política", en "La Hechura de las Políticas, compilado por Aguilar Villanueva, Ed. Miguel Angel Porrua, Méjico, 1992.
40. LUJAN, Carlos: "Algunas claves para el análisis de procesos de negociación", Revista Prisma, Número 10, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 9/1998
41. MAGGI, Carlos: "El Uruguay y su gente". Libros populares alfa. tercera edición, Montevideo. 1967.
42. MARSH, David y STOKER, Gerry (eds.): "Teoría y métodos de la ciencia política", Alianza Editorial, Madrid, 1997.
43. MARTIN, Paul C.: "Cuando llega la bancarrota del Estado", Sudamericana-Planeta. 1985
44. MARTÍNEZ, M.E.: "Marco Regulador de las OSCs: Uruguay", en Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Sudamérica, BID, PNUD. 1997
45. MESSNER, Dirk: "Organizaciones no gubernamentales: ¿nueva esperanza o actores sobrestimados? Procesos de búsqueda en América Latina y experiencias de los países industrializados", en HENGSTENBERG, Peter, KOHUT, Karl y MAIHOLD, Gunther (editores): "Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad". Nueva Sociedad. Caracas. 1999
46. MIDAGLIA, Carmen. "Informe sobre Las estrategias de intervención social y sus rendimientos diferenciales en países de desarrollo medio", en prensa. CLACSO. mimeo.
47. MISHRA, Ramesh: "El Estado de Bienestar en crisis". Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo. Madrid. 1992
48. MORÁS, Luis Eduardo; y PUCCI, Francisco: "Entre lo público y lo privado. Políticas sociales y educación extraescolar en Uruguay", CIESU, CFEE. Ediciones Trilce, 1995.
49. NAHUM, Benjamin: "Manual de Historia del Uruguay 1903-1990", Tomo II. E.B.O., Montevideo, 1995.
50. NAIM, Moises: "Latin America: The Second Stage of Reform", in Journal of Democracy, vol. 5, N°4. Ed. John Hopkins University, 1994.
51. O'CONNELL, Brian: "A Major Transfer of Government Responsibility to Voluntary Organizations? Proceed with Caution." En Public Administration Review. Mayo / Junio 1996, Vol. 56, No 3, edición digital.
52. OLSON, Mancur: "La lógica de la acción colectiva: Bienes Públicos y la teoría de Grupos", Limusa, Méjico, 1992.
53. Oficina de Planeamiento y Presupuesto: "La Reforma Administrativa del Estado". Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado -CEPRE-, Montevideo. 12/1998.
54. OSBORNE, David y GAEBLER, Ted: "La reinención del gobierno". Paidós Estado y Sociedad, 1994.

55. Parlamento Nacional: "Disposiciones para la Reforma del Estado Uruguayo. Ley de Presupuesto Nacional 1995 - 1999 No 16.736 de 5 de Enero de 1996", Poder Legislativo, Montevideo 5 de Enero de 1996.
56. PASQUINO, Gianfranco: "Participación política. Grupos y Movimientos" en Manual de Ciencia Política.
57. PIERSON, Paul: "When effect becomes cause." En revista World Politics vol 45, No 46. John Hopkins University Press, 1993.
58. PORTANTIERO, Juan Carlos: "La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización" en HENGSTENBERG, Peter; KOHUT, Karl; y MAIHOLD, Gunther (editores): "Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad", Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
59. PUTNAM, Robert: "Bowling Alone: America's Declining Social Capital" en Journal of Democracy 6:1, Jan 1995.
60. RABOTNIKOF, Nora: "La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM", Revista Perfiles Latinoamericanos. Diciembre de 1999
61. RIAL, Juan: "Estado y sociedad civil en la formulación de las políticas de ingreso en Uruguay" en Revista de Ciencia Política No 1. Instituto de Ciencia Política. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. 1987.
62. RODRIGUEZ, Ernesto: "Avanzando a pesar de todo: Estado, Empresas y Sociedad Civil ante los desafíos del Desarrollo Social", ICD, Montevideo, 1998
63. SAETTONE PERMUY, Julio César: "Minoridad en Peligro", Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 1989
64. SALAZAR, Luis : "El concepto de sociedad civil (usos y abusos)": en HENGSTENBERG, Peter; KOHUT, Karl; y MAIHOLD, Gunther (editores): "Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad", Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
- 65.
66. SCHLESINGER, Arthur M. Jr.: "The vital center: the politics of freedom", Houghton Mifflin Company, Boston, 1949.
67. SHONFIELD, Andrew: "El Capitalismo Moderno. El cambio de equilibrio de los poderes público y privado", Fondo de Cultura Económica, Méjico D.F., 1967.
68. SKOCPOL, Theda; y WEIR, Margaret: "Las estructuras del Estado: Una respuesta Keynesiana a la Depresión", en Revista Zona Abierta No 63, página 76. Madrid, 1993.
69. TOCQUEVILLE, Alexis de: "La democracia en América". 2 Vol. Alianza Editorial, Madrid, 1985.
70. VÁZQUEZ, F.: "Filantropía y orden jurídico en Uruguay", ICD, Montevideo, 1995.
71. ZARCO MERA, Carlos (Coordinador): "El desafío del Tercer Sector. Acción voluntaria y desarrollo social" En revista Umbral XXI, Número especial 1. Universidad Iberoamericana, Méjico, 1995.