



**Universidad de la República**  
**Facultad de Ciencias Sociales**  
**Departamento de Trabajo Social**

**Tesis presentada como requisito para postular al título de  
Doctor en Ciencias Sociales con mención en Trabajo Social**

**De la acción política a la gestión**  
**Sociedad Civil en movimiento**

**Silvia Orieta Rivero Rodríguez**  
**Prof. Orientadora Dra. Margarita Rozas Pegaza**  
**Universidad Nacional de La Plata, Argentina**

**Montevideo, Uruguay**  
**2013**

# Página de aprobación

Profesora orientadora: Prof. Dra. Margarita Rozas Pegaza

Tribunal:

---

---

---

---

Fecha:

Calificación:

Autora: Silvia Orieta Rivero Rodríguez

## **Dedicatoria**

*A Gastón, Eliana y Pablo*

## Resumen

Esta tesis se orienta al análisis de la forma en que se implementan las Políticas Sociales en el actual contexto socio – histórico. Desde hace más de 20 años, en forma progresiva, el Estado comienza a transferir su implementación a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Esta modalidad de intervención implica un convenio entre el Estado y las OSC donde, el primero transfiere los recursos económicos y las segundas desarrollan un proyecto o programa de acuerdo a pautas preestablecidas. El trabajo se focaliza en el estudio de las OSC vinculadas al Plan CAIF, desde la perspectiva de su relación con el Estado, analizando el impacto de esta modalidad de intervención en las mismas.

Con esta investigación no se pretende abarcar toda la complejidad de este tema, por el contrario sabemos que será solo una mirada mas sobre esta problemática. Se plantea como objetivos, por un lado, identificar las transformaciones de la Sociedad Civil en la relación con el Estado para la implementación de las Políticas Sociales. Un segundo objetivo nos lleva a aportar en la comprensión del impacto de esta forma de intervención social en las modalidades de intervención social de los diferentes actores que participan en la ejecución de dichas políticas sociales

En función de lo antedicho, el análisis se orienta en forma específica para:

- a) caracterizar las OSC que realizan convenios con el Estado en la implementación del Plan CAIF;
- b) Identificar los aspectos que han influido en las variaciones de las organizaciones sociales en los diferentes periodos analizados.
- c) caracterizar las estrategias de intervención social según los diferentes actores sociales en función de los ejes planteados: como se definen los problemas sociales que abordan; quienes son los destinatarios; cuales son los procedimientos de intervención; que objetivos se plantea;
- d) analizar el impacto de esta modalidad de intervención en las organizaciones sociales que integran el Plan CAIF.

La estrategia metodológica desarrollada fue diseñada en función de las categorías de análisis que orientaron la indagación del objeto de estudio y el trabajo campo.

En función de esto se elaboraron los instrumentos que permitieron generar la información para poder profundizar las dimensiones que se abordan en este estudio.

## Abstract

This thesis aims to analyze the way in which social policies are implemented in the current socio - historical context . For over 20 years, progressively, the State begins to transfer the implementation of the Civil Society Organizations (CSOs). This type of intervention involves an agreement between the state and CSOs wherein the first transfer of economic resources and the latter develops a project or program according to pre-established guidelines . The work focuses on the study of the OSC linked to CAIF Plan from the perspective of their relationship with the state, analyzing the impact of this type of intervention in them.

This research is not intended to convey all the complexity of this issue , however we know that it will be just a look more on this issue . Has three main objectives , first , identify the transformations of civil society in relation to the State for the implementation of social policies . A second objective leads us to contribute in understanding the impact of this form of social intervention in the forms of social intervention of different actors involved in the implementation of these social policies

In light of the above , the analysis is geared specifically for :

- a) Characterize CSO agreements made with the State in implementing the Plan CAIF ;
- b ) Identify the aspects that have influenced changes in social organizations in the different periods analyzed .
- c ) Characterize social intervention strategies for different social actors according to the axes raised : as addressing social problems are defined , who are the recipients , which are interventional procedures , which arises objectives ;
- d ) Analyze the im The methodological strategy developed was designed according to the categories of analysis that guided the inquiry of the subject matter and the field work.

Depending on the instruments that allowed this information to generate deeper dimensions addressed in this study were developed.pact of this type of intervention in the social organizations of the CAIF Plan.

Palabras clave: intervención social, política social, relación Sociedad Civil-Estado

Key words: social intervention, social policy, Civil Society-State relationship

## Tabla de Contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1 Reflexiones sobre el concepto de Sociedad Civil.....</b>	<b>11</b>
1.1 La desnaturalización de la Sociedad Civil.....	11
1.2 La despolitización de la Sociedad Civil.....	19
1.3 La repolitización de la Sociedad Civil.....	24
<b>Capítulo 2 La intervención social en Uruguay: la entrada en escena de la las organizaciones de la sociedad civil .....</b>	<b>37</b>
2.1 El Estado social uruguayo.....	39
2.2 La dictadura en Uruguay.....	47
2.3 La intervención social a partir del consenso de Washington .....	54
<b>Capítulo 3 El caso de estudio: Plan CAIF.....</b>	<b>63</b>
3.1 Características generales.....	63
3.2 Condiciones exigidas a las organizaciones sociales para integrar el Plan CAIF..	64
3.3 Propuesta programática.....	65
3.4. Organización y funcionamiento.....	68
3.4.1 Comité Nacional.....	69
3.4.2 Comités Departamentales.....	71
3.5 Consideraciones finales.....	75
<b>Capítulo 4 Características de las Organizaciones de la Sociedad Civil integrantes del Plan CAIF.....</b>	<b>77</b>
4.1 Características generales .....	77
4.2 Similitudes y diferencias de las OSC.....	93
4.3 Caracterización de los grupos.....	107
4.3.1 Grupo 1	
4.3.2 Grupo 2	
4.3.3 Grupo 3	
4.4 Organizaciones de la Sociedad Civil: un actor en movimiento .....	111
<b>Capítulo 5 Diferentes actores y una misma propuesta de intervención .....</b>	<b>115</b>
5.1 Estrategias de intervención .....	117
5.1.1 Objetivos institucionales .....	117
5.1.2 Definición de la problemática social .....	120
5.1.3 Población objetivo .....	122
5.1.4 Objetivos de trabajo con la población .....	125
5.1.5 Vinculo de la OSC con el Centro CAIF .....	128
5.1.6 Vinculo de la OSC con el Plan CAIF .....	130

5.1.7 Relacionamiento entre las OSC .....	133
5.1.8 Relación de las OSC con el Estado .....	138
5.2 ¿Una sola forma de intervenir? .....	141
5.3 Transformaciones en las OSC que ejecutan políticas sociales .....	147
<b>Conclusiones .....</b>	<b>152</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>160</b>

## INDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Reuniones de cada Comité Departamental

Cuadro 2: Centros que Cambian de OSC por debilidades de Gestión

Cuadro 3: N° de Centros CAIF que cambian de OSC a solicitud de los mismos

Cuadro 4: Número y porcentaje de convenios según Departamento (2008)

Cuadro 5: cantidad y porcentaje de convenios según distribución territorial (Montevideo – resto de departamentos agrupados)

Cuadro 6: Cantidad y porcentaje de OSC según las características de sus integrantes

Cuadro 7: Porcentaje de OSC según las características de sus integrantes (autopercepción)

Cuadro 8: Año de formalización legal de las OSC

Cuadro 9: Alcance de los objetivos de las OSC

Cuadro 10: Tipo de población objetivo de las OSC

Cuadro 11: Grupo: GRUPO 1 / 3

Cuadro 12: GRUPO 2 / 3

Cuadro 13: GRUPO 3 / 3

Cuadro 14: Frecuencia y porcentaje de OSC según población – objetivo de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.

Cuadro 15: Frecuencia y porcentaje de OSC según alcance de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.

Cuadro 16: Frecuencia y porcentaje de OSC según características de sus integrantes de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.

Cuadro 17: Frecuencia y porcentaje de OSC según Montevideo - Interior de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.

Cuadro 18: Frecuencia y porcentaje de OSC según tamaño del centro CAIF que gestionan de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.

Cuadro 19: Frecuencia y porcentaje de OSC según año de fundación de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.

Cuadro 20: Frecuencia y porcentaje de OSC según acción confesional de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.

Cuadro 21: Frecuencia y porcentaje de OSC según acción promocional de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.

Cuadro 22: Frecuencia y porcentaje de OSC según acción de gestión de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.

Cuadro 23: Frecuencia y porcentaje de OSC según acción de asistencia de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.

Cuadro 24: Frecuencia y porcentaje de OSC según acción educativa de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.

Cuadro 25: Frecuencia y porcentaje de OSC según acción de convenio de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.

Cuadro 26: Frecuencia y porcentaje de OSC según acción de ejecución de proyectos de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.

Cuadro 27: Frecuencia y porcentaje de OSC según acción de investigación de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.

Cuadro 28: Frecuencia y porcentaje de OSC según acción de asesoramiento de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.

Cuadro 29: Caracterización del Grupo 1

Cuadro 30: Caracterización del Grupo 2

Cuadro 31: Caracterización del Grupo 3

Cuadro 32: Objetivos institucionales según tipo de agrupamiento de OSC

Cuadro 33: Problemática social que atiende según tipo de agrupamiento de las OSC

Cuadro 34: definición de la población que atiende según tipo de agrupamiento de las OSC

Cuadro 35: objetivos de trabajo con la población según tipo de agrupamiento de OSC

Cuadro 36: forma de vincularse la OSC con el Centro CAIF según tipo de agrupamiento

Cuadro 37: Percepción sobre la relación con el Plan CAIF según agrupamiento de OSC

Cuadro 38: percepción del relacionamiento entre OSC según tipo de agrupamiento.

Cuadro 39: percepción del relacionamiento con el Estado según tipo de agrupamiento de OSC

## **INDICE DE GRAFICOS**

Gráfica 1: Año en que se realiza el convenio entre el Plan CAIF y las OSC.

Gráfico 2: Año de fundación/formalización legal

Gráfica 3: OSC que plantean en sus objetivos la Asistencia

Gráfica 4: OSC que plantean acciones de tipo Confesional o Caritativo

Gráfica 5: OSC que plantean la promoción o el desarrollo.

Gráfica 6: OSC que plantean crear o gestionar servicios

Gráfica 7: OSC que plantean acciones de educación o capacitación

Gráfica 8: OSC que plantean Coordinar o Conveniar

Gráfica 9: OSC que plantean Ejecutar proyectos

Gráfica 10: OSC que plantean objetivos de investigar, publicar o alguna forma de difusión de conocimiento

Gráfica 11: Cantidad de acciones propuestas en los objetivos de formalización legal de las OSC

Gráfica 12: Agrupamiento de variables según “cantidad de acciones”

## Introducción

Esta tesis es el resultado de varios años de trabajo y sintetiza un proceso académico y profesional que intenta expresarse en las páginas siguientes.

Mi primer contacto con el tema es en 1997 cuando se inicia a un programa de asesoramiento a organizaciones sociales que integran el Plan CAIF en el marco del CIESU<sup>1</sup>. Por tanto, es la actividad profesional la que me acerca al tema, la que me convoca a reflexionar y la que me cuestiona. A través del trabajo directo con las organizaciones me introduzco en sus problemas, en sus desafíos, en su proceso de transformación cotidiano.

Es así, entonces, que el primer movimiento es la cercanía, es la búsqueda de proximidad respecto al sujeto - objeto; el segundo movimiento es la búsqueda de distancia y la tarea de comprender, la cual requiere cierto alejamiento, cierto distanciamiento de la experiencia para construir el objeto de investigación, que requiere una mirada ni tan cercana, ni tan lejana.

Esta tarea, este segundo movimiento, fue fruto de un proceso que inicio en el 2002 con la primera investigación<sup>2</sup> que se realizó sobre los espacios de decisión política y técnica en el plan CAIF. Este fue, sin duda, un momento importante que me permitió acercarme al tema desde otra perspectiva y también proyectar el trabajo profesional desde una mirada más profunda, más enriquecedora tanto para mí como para las propias organizaciones. Esta investigación, a su vez, facilitó un proceso de acercamiento a otras organizaciones (no solo las que eran asesoradas a través del proyecto del CIESU), tanto de Montevideo como del Interior del país. Hice infinidad de talleres donde planteaba los resultados del estudio realizado y se retrabajaba la información a partir de las opiniones y reflexiones de los integrantes de las organizaciones que participaban en la actividad. Fue un periodo muy rico en interacción, en reflexión y en profundización del tema. Volví al primer movimiento: muy cerca, muy identificada con las organizaciones.

Avanzar supuso una nueva ruptura, un nuevo alejamiento en busca de una distancia que me permitiera reubicar el tema. Avanzar significó este nuevo proyecto: la tesis de doctorado.

Mirando en retrospectiva, el proyecto de tesis surge estando aún en ese momento de acercamiento al sujeto – objeto. Considero que mi mirada estaba aun limitada, aunque con un conocimiento profundo de los diferentes aspectos, aun no había logrado problematizar la complejidad del fenómeno, resultando una propuesta quizás un poco lineal. No hubiera sido posible la construcción de una adecuada distancia de análisis sin la ruptura que significó mi

---

1 Centro de Investigación y Estudios Sociales del Uruguay.

2 Investigación financiada por CSIC, I+ D

alejamiento del proyecto de asesoramiento. Dejar la actividad de trabajo profesional directo con las organizaciones luego de más de 10 años no fue sencillo, muchos compromisos asumidos y una profunda relación con las organizaciones construida a lo largo de los años. Tarea difícil pero necesaria, se cierra una etapa para permitir otras aperturas. El resultado final de este proceso es lo que se sintetiza en este trabajo.

Las preocupaciones que dan origen a esta tesis derivan del análisis de la forma en que se implementan las Políticas Sociales en el actual contexto socio – histórico. Desde hace más de 20 años, en forma progresiva, el Estado comienza a transferir su implementación a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Esta modalidad de intervención implica un convenio entre el Estado y las OSC donde, el primero transfiere los recursos económicos y las segundas desarrollan un proyecto o programa de acuerdo a pautas preestablecidas. Esto requiere OSC capacitadas para llevar adelante esta intervención y un Estado con condiciones de transferir y supervisar el desarrollo de las actividades acordadas.

En un inicio, el escenario donde se despliega esta modalidad de intervención incluye organizaciones poco capacitadas para la tarea, en especial, para articular con el Estado. Organizaciones de base barrial constituidas por vecinos, pequeñas asociaciones de voluntarios, organizaciones no gubernamentales -en su mayoría- con experiencia en la lucha por diferentes derechos sociales y las iglesias (fundamentalmente la Iglesia Católica), en rasgos generales, constituyeron la base inicial donde se apoyó el Estado para desarrollar esta modalidad de intervención social.

Este trabajo se focaliza en el estudio de las OSC vinculadas al Plan CAIF, desde la perspectiva de su relación con el Estado, analizando el impacto de esta modalidad de intervención en las mismas.

En este sentido, entonces, surge la interrogante respecto a cuáles son las características actuales de los diferentes actores de la sociedad civil. Desde una perspectiva general, entendemos que existen dentro de las organizaciones de la sociedad civil, actores diferenciados, muchos de ellos presentes desde un inicio y otros que se generaron en el proceso, como por ejemplo organizaciones de perfil técnico. Estos actores se relacionan con el Estado y entre sí en la gestión de una política social específica. En el caso del Plan CAIF funcionan, además de las supervisiones a cada Centro CAIF, los Comités Departamentales, regionales y nacionales, lo cual supone a su vez la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre las propias organizaciones<sup>3</sup>.

Es esperable que en un proceso de más de 20 años de implementación de esta modalidad de

---

3 La forma de funcionamiento del Plan CAIF se explica en el cap. 3 de este trabajo.

intervención se produzcan cambios en los diferentes actores. Sin pretender abarcar toda la complejidad que significa este escenario, este trabajo pretende profundizar en las transformaciones que se han producido en las organizaciones sociales que se relacionan con el Estado para implementar políticas sociales, durante periodos prolongados y continuos. Este es uno de los motivos principales por los que se elige estudiar el Plan CAIF. Este Plan se inicia en 1989 y desde su inicio se implementa desde esta perspectiva de intervención. Ha tenido un crecimiento sostenido<sup>4</sup> muy importante, constituyéndose hoy en uno de los planes de mayor desarrollo en el Uruguay: más de 300 Centros funcionando en todo el territorio nacional, abarcando más de 40.000 niños en edades de 0 a 3 años.

Indagar sobre las características del escenario actual nos permitirá identificar las transformaciones que se han producido en las OSC a partir de esta modalidad de intervención. Por un lado, en lo que refiere a nuevas formas de organizarse para poder realizar acuerdos con el Estado, como podemos ver en la generación de cooperativas o pseudocooperativas de trabajo. Por otro lado, en las modificaciones que se producen en las formas de intervención ya que desde una perspectiva conceptual los diferentes actores plantean características específicas acerca de la forma de intervenir en lo social. A nadie escapa que parece evidente que la forma de intervención de una organización de vecinos no es similar a la modalidad de una organización no gubernamental o de una congregación de la Iglesia católica. Sin embargo, todas ellas participan de la misma propuesta e implementan la misma forma de intervención. Desde una mirada teórica no parece ser posible compatibilizar todas estas perspectivas entre sí y con el Estado, pero funciona desde hace más de 20 años. ¿Cómo se explica? Que procesos de adaptación, ajuste o transformación han ocurrido en las organizaciones que les permiten llevar adelante esta modalidad de intervención en forma continua durante más de 20 años?

Esta investigación parte del supuesto que la relación con el Estado produce transformaciones en las organizaciones de la Sociedad Civil. Un segundo supuesto es que el impacto de la propuesta de intervención del Estado es mayor frente a las modalidades de las organizaciones, no solo por un tema de magnitud organizativa sino también por la presión que ejerce por ser el organismo financiador. Sin embargo, este impacto seguramente se presente de forma diferente según las características, fortaleciendo o debilitando las organizaciones de acuerdo a como han logrado sostener sus aspectos identitarios centrales.

Entendemos por modalidad de intervención social, aquellas acciones que desarrollan los

---

4 En el Capítulo 3 se presenta el Plan CAIF y en el capítulo 4 se muestra los datos que muestran el crecimiento del mismo a través de los años.

actores sociales con el objetivo de transformar o modificar una situación que resulta intolerable. Para caracterizar las diferentes estrategias de intervención se parte de las siguientes dimensiones:

- Cuales son los principales problemas sociales que se abordan.
- Las características de los destinatarios. En este sentido se analiza, en principio: como se los denomina, cual es la tipología utilizada y cuales los criterios para definir su calidad de beneficiario.
- Los procedimientos que se proponen para abordar la problemática.
- Quienes son los sujetos competentes para realizar las intervenciones y cuales son sus atribuciones.
- Los objetivos específicos que se persiguen es decir, que se pretende lograr con la intervención.

Con este trabajo no se pretende abarcar toda la complejidad de este tema, por el contrario sabemos que será solo una mirada mas sobre esta problemática. Los objetivos nos orientan, por un lado, a identificar las transformaciones de la Sociedad Civil en la relación con el Estado para la implementación de las Políticas Sociales. A su vez, un segundo objetivo nos lleva a aportar en la comprensión del impacto de esta forma de intervención social en las modalidades de intervención social de los diferentes actores que participan en la ejecución de dichas políticas sociales

En función de lo antedicho, el análisis se orienta en forma específica para:

- a) caracterizar las OSC que realizan convenios con el Estado en la implementación del Plan CAIF;
- b) Identificar los aspectos que han influido en las variaciones de las organizaciones sociales en los diferentes periodos analizados.
- c) caracterizar las estrategias de intervención social según los diferentes actores sociales en función de los ejes planteados: como se definen los problemas sociales que abordan; quienes son los destinatarios; cuales son los procedimientos de intervención; que objetivos se plantea;
- d) analizar el impacto de esta modalidad de intervención en las organizaciones sociales que integran el Plan CAIF.

La estrategia metodológica desarrollada fue diseñada en función de las categorías de análisis que orientaron la indagación del objeto de estudio y el trabajo campo.

En función de esto se elaboraron los instrumentos que permitieron generar la información para poder profundizar las dimensiones que se abordan en este estudio.

Los instrumentos que se elaboraron fueron los siguientes:

- Se analizaron documentos elaborados por el Plan CAIF que incluyeron los Programas de intervención desarrollados en las diferentes áreas.
- Se elaboro una base de datos a partir de la Carpeta de convenio construida desde el Plan, la cual contiene: documentos legales de formalización de la Organización, convenio y ajustes del mismo en el correr de los años, informes de controles contables, informes de supervisión y documentos varios generados desde el Plan y desde la Organización. Para la recolección de estos datos se tomo inicialmente 20 carpetas que se estudiaron en profundidad para elaborar una pauta para el registro de la información.
- Se realizaron entrevistas en profundidad a personas con cargos ejecutivos del Plan CAIF (3) y a dirigentes de las Organizaciones de las Sociedad Civil (4 delegados nacionales).
- A partir de la información relevada tanto en la base, en los documentos y entrevistas, se elabora un autoadministrado para la realización de una encuesta a las organizaciones de la sociedad civil que integran el Plan, con el objetivo de contrastar información, relevar la percepción de las mismas en diversos aspectos, especialmente a lo que refiere a su ubicación en el Plan, su relación con el Estado y con el resto de las organizaciones que integran dicho Plan.

La información relevada se analiza en base a una estrategia de triangulación donde se combinan técnicas cuantitativas y cualitativas, que permitieron llegar a los resultados que se presentan en esta trabajo, según se detalla es la exposición especialmente en el capítulo 4 y 5.

Los resultados de este estudio se desarrollan en 5 capítulos. Los dos primeros capítulos presentan las herramientas conceptuales que nos permiten abordar la problemática. En el primer capítulo se trabaja la conceptualización de Sociedad Civil. En el mismo se intenta reconstruir parcialmente el recorrido teórico complejo y diverso de este concepto, tomando aquellos aspectos que se consideran relevantes para orientar el análisis de este trabajo.

Este recorrido se inicia, entonces, en la desnaturalización de Sociedad Civil, en una breve síntesis que va desde los griegos a los contractualistas. Dentro de la perspectiva denominada

contractualista se opta por algunos autores, los cuales son considerados clásicos en la conceptualización del tema: Hobbes, Locke y Rousseau.

El recorrido continúa con el corte analítico que significa la posición de Hegel, la que despolitiza la sociedad civil al separarla conceptualmente del Estado. En esta línea se consideran sintéticamente las posiciones de Marx y Gramsci quienes problematizan el concepto y aportan nuevas líneas de análisis.

En el último punto de este capítulo se analiza el debate actual, el cual titulamos como repolitización de la Sociedad Civil focalizando la mirada en el objeto de este trabajo, es decir, en la transferencia del Estado a las Organizaciones de la Sociedad Civil de la implementación de Políticas Públicas.

Estos debates pueden sintetizarse en algunos ejes problemáticos recurrentes en los análisis actuales del concepto:

Por un lado, algunas posiciones muestran una relación analíticamente tensa con el Estado, planteando una oposición Estado – Sociedad Civil. En ese sentido, en algunos contextos se identifica a la Sociedad Civil con el anti – Estado, especialmente en los períodos de lucha contra sistemas autoritarios. Pero, también, se la ubica como una alternativa ante el achicamiento del Estado planteado desde la perspectiva neoliberal.

Por otro lado, hay posiciones que plantean una relación problemática con el sistema político y de partidos. Surgen definiciones de Sociedad Civil donde se excluyen explícitamente a los partidos políticos y a los sindicatos. Las organizaciones sociales y movimientos sociales pasan a ser los actores señalados como relevantes ya sea porque se presentan como una nueva forma de hacer política, o porque las mediaciones institucionales y canales de comunicación entre organizaciones de la sociedad civil y la esfera política resultaron difíciles en casi todos los contextos. .

Es así que las definiciones de Sociedad Civil comienzan no solo a centrarse en algunos de sus actores, sino que a su vez comienzan a englobar una gran variedad de actores sociales que requieren de un nivel de generalización alto para poder abarcarlos. De esto surge la necesidad de contar con un marco conceptual que de cuenta de las nuevas formas de acción colectiva que se generan en la propia dinámica de la sociedad y que ya no pueden ser analizadas a la luz de los conceptos existentes.

En el segundo capítulo se analiza el proceso de construcción de la Sociedad Civil en las últimas décadas en Uruguay. El mismo se organiza partiendo de los conceptos más generales en tanto definición de las organizaciones de la sociedad civil, como de los elementos coyunturales que permiten entender estos procesos. La definición general de Sociedad Civil,

realizada en el primer capítulo permite ubicar la construcción histórica del concepto, sin embargo, analizar la particularidad del proceso uruguayo requiere la reconstrucción de las características específicas que configuran las condiciones de existencia de los actores presentes en el escenario actual. Por lo tanto, para comprender el surgimiento y consolidación de las organizaciones sociales en el Uruguay en las últimas décadas, resulta necesario presentar las condiciones socio políticas que, en tanto contexto, dan sentido a ese proceso.

Por este motivo, se presenta un breve análisis del mismo para luego desarrollar el proceso histórico de construcción de las diferentes formas de organización social presentes en la actual coyuntura. Este proceso de conformación de la sociedad civil nos conduce a introducir las nuevas modalidades que adquiere la implementación de políticas sociales.

Por lo tanto, en el último punto se focaliza el análisis en las organizaciones sociales que realizan convenios con el Estado para la implementación de Políticas Públicas, tanto en lo que refiere a las características de esa relación como a los problemas que se derivan de la misma. Estas organizaciones, que realizan convenios con el Estado para la implementación de una política pública, constituyen el sujeto – objeto de este estudio.

En el tercer capítulo, se presenta en caso de estudio: el Plan CAIF<sup>5</sup>. Este plan se implementa en 1988 <sup>6</sup>a partir de un convenio entre UNICEF y el Estado uruguayo para la creación de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en todo el país. Estos centros de atención a la primera infancia se generan para implementar programas tendientes a la atención integral de la problemática de los niños en edad preescolar de sectores carenciados, a través de una colaboración efectiva entre la órbita pública y la social. Por lo tanto, es necesario que la Sociedad Civil se organice en Asociaciones Civiles para asumir en forma eficiente la gestión de los centros de atención. El apoyo de la cooperación internacional (UNICEF) cesa en 1992 donde el Plan comienza a financiarse con recursos nacionales.

Los objetivos iniciales y las acciones implementadas para su cumplimiento dieron el punto de partida para el Plan CAIF. En el transcurso del tiempo se han ido reformulando, para adecuarlos a los niveles alcanzados y a las diversas necesidades y exigencias que la realidad ha ido planteando al Plan. En 1998, coincidiendo con los 10 años del Plan CAIF, se realizó una adecuación de esos objetivos y se delineó estrategias tendientes a: incrementar la capacidad de gestión de las Asociaciones Civiles, mejorar los niveles de salud, nutrición y desarrollo intelectual y psicomotriz de los niños que asisten a los CAIF. Paralelamente se

---

5 Centros de Atención a la Infancia y la Familia

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

trabaja para aumentar la cobertura del Plan CAIF y para constituir en forma efectiva a los Centros como referentes comunitarios en sus respectivas localidades.

Como consecuencia de la crisis del 2002 se inicia un nuevo proyecto financiado por el BID, con una propuesta de atención semanal. Durante aproximadamente 4 años conviven en el Plan CAIF dos propuestas de atención diferentes: atención diaria y atención semanal. A partir de 2008 se unifica nuevamente pasando todos los centros a una atención diaria de niños de 0 a tres años.

En el cuarto capítulo se analizan las características de las organizaciones de la sociedad civil que integran el Plan CAIF. La información analizada se genera a partir de los datos relevados, en especial, de la base de datos construida a partir de la información de las Carpetas de Convenio del Plan, así como de la información relevada del autoadministrado.

En primer lugar se presentan las características de las organizaciones que integran el Plan a partir de algunas de las variables relevadas:

- Año en que se realiza el convenio
- Distribución de los convenios en el país
- Tipo de integrantes: vecinos, personas con interés en el tema, vinculados a iglesia, técnicos.<sup>7</sup>
- Año de formalización legal (creación de la Asociación Civil).
- Alcance de los objetivos: local, nacional, internacional.
- Tipo de población a la que están dirigidas las acciones: población en general (sin determinar), población pobre, población específica (niños, mujeres, etc)
- Tipo de acción que se plantean realizar<sup>8</sup>: asistencia, educación/capacitación, confesional, promoción, asesoramiento, realizar proyectos, investigar, conveniar con el Estado.
- Cantidad de acciones que plantean (es decir, la variedad de sus objetivos), según el siguiente agrupamiento: Pocas (1-2 acciones), Media (3 – 4 acciones) y Muchas (5 o más acciones)

A partir de esta caracterización se analiza las similitudes y diferencias de las Organizaciones, realizándose un análisis de correspondencia múltiple para determinar como se atraen las

---

7 La categoría Técnicos no surge en la base de datos, sino a partir del análisis de los formularios autoadministrados.

8 Estas son acciones que aparecen la personería jurídica, no significa que sean las acciones que actualmente desarrollan.

variables y de esa forma agrupar las organizaciones y caracterizar los grupos así definidos. Este análisis de correspondencia múltiple se aplica a los datos generados por los convenios en Montevideo ya que fue esta la primera etapa de relevamiento. Una vez identificadas las variables se aplica el agrupamiento a toda la base, lo cual permite describir las características de los tres grupos identificados.

El análisis de correspondencias es una técnica que facilita tanto la reducción dimensional de una clasificación de objetos (por ejemplo: productos, personas, etc.) sobre un conjunto de atributos y el mapa perceptual de objetos relativos a estos atributos. Permite enfrentar la necesidad de cuantificar datos cualitativos que se encuentran en variables nominales, lo cual fue pertinente para realizar el agrupamiento de organizaciones, el proceso de análisis y los resultados se presentan en este capítulo.

En el capítulo 5 se analiza la convivencia de diferentes actores en una misma propuesta de intervención, intentando responder a las interrogantes iniciales.

El análisis de cada una de las dimensiones analizadas para definir las estrategias de intervención se realiza de acuerdo a los datos recogidos del autoadministrado y las entrevistas en profundidad. Es así que cada organización se autodefine en función del tipo de integrantes que la constituyen. A partir de esta definición es posible ver como se posicionan frente a las dimensiones desde donde se analizan las formas de intervención.

Este análisis permite poner en discusión la articulación de actores en el Plan y como conviven desde lógicas de intervención supuestamente diferentes.

Para finalizar, en las conclusiones se sintetizan los principales hallazgos de esta investigación, reflexionando sobre posibles perspectivas de indagación y profundización de esta temática.

# Capítulo 1.

## Sociedad Civil

En este capítulo se presentan las herramientas conceptuales que orientan el análisis de la información relevada y nos permiten acercarnos a respuestas respecto de las preguntas que se formulan sobre la problemática en estudio.

Para comprender dicha problemática nos orientamos, en primera instancia, a acercarnos a una definición de Sociedad Civil, trabajando las posiciones clásicas que históricamente han ido construyendo el concepto para entender el debate actual.

### **1.1.- La desnaturalización de la Sociedad Civil**

Las raíces del término sociedad civil podemos rastrearlas tanto en el latín como en el griego. En el latín esta nombrada como *societas civilis*. Según Pavón y Sabucero (2009) la expresión está compuesta por el sustantivo *societas* que describe cualquier sociedad o asociación de grupos o individuos, y por un adjetivo *civilis*, el cual precisa un tipo específico de sociedad: la sociedad *civil*. Es decir, entonces, que se designa a la sociedad de la *cive* o de la ciudad. Etimológicamente, desde la perspectiva del latín, la *sociedad civil* sería una *sociedad ciudadana*.

En cuanto a su raíz griega, la traducción directa del concepto latino sería: *koinona politike*. Del mismo modo que la *societas*, la *koinona* es un sustantivo que describe cualquier sociedad. El adjetivo *politike*, al igual que *civilis*, precisa un tipo específico de sociedad: la *sociedad política* de la *polis* griega.

Pavón y Sabucero (2009) plantean que si nos atenemos al sentido literal del término, podemos caracterizar la *koinona politike* como la asociación de los individuos o de los grupos de los que se compone una ciudad. Sin embargo, no se debería asimilar literalmente esta caracterización a la situación actual ya que hay tenerse presente que lo que entendemos hoy por ciudad no es exactamente lo que se entendía en la antigüedad. Seguramente, lo que definimos hoy por ciudad, tenga en extensión y en población iguales o mayores dimensiones que la *polis* griega. Sin embargo, la *polis* griega contaba con una independencia política y con una autosuficiencia económica que evidentemente carece actualmente cualquier ciudad. Estos autores entienden que más que a una ciudad, la *polis* griega correspondería a lo que hoy definimos como un Estado, no a cualquier Estado, sino sólo a uno cuya legitimidad residiera en la ciudadanía, es decir una sociedad ciudadana. En este sentido del término, como

sociedad ciudadana, la sociedad civil antigua recibió su elaboración teórica por excelencia en la filosofía ética y política de Aristóteles, donde, “la *koinona politike* aparece como naturalmente humana: como un hecho de naturaleza para el ser humano, el cual puede llegar a ser un animal político.

En el discurso aristotélico, el género de *lo* social comprende virtualmente la especie de *lo* civil. Además de la condición general de vivir en sociedad, el animal social humano, con su vocación civil, se distingue por su capacidad específica de vivir en sociedad civil. En este mismo nivel de especificidad, el humano, siendo un animal familiar, se caracteriza también por la condición de vivir en sociedad familiar “( Pavón y Sabucero, 2009; 66).

En “Política”, Aristóteles explica el origen del Estado en cuanto polis o ciudad: “La familia es la comunidad, constituida por naturaleza, para la satisfacción de lo cotidiano (...) La ciudad es la comunidad, procedente de varias aldeas, perfecta, ya que posee (...) la conclusión de autosuficiencia total, y que tiene su origen en la urgencia del vivir, pero subsiste para el vivir bien. (...) Por lo tanto, está claro que la ciudad es una de las cosas naturales y que el hombre es, por naturaleza, un animal cívico.” Aristóteles. Política. (-330 - 1993, 43)

Aristóteles realiza una reconstrucción histórica de las etapas a través de las cuales la humanidad habría pasado de las formas primitivas de sociedad a las formas más evolucionadas hasta llegar a la sociedad perfecta que es el Estado. Las etapas principales son la familia (que es la forma primitiva de sociedad) y la aldea. Entonces, la polis es definida como la comunidad suprema que comprende a todas las demás formas sociales. “...por naturaleza, la ciudad es anterior a la casa y a cada uno de nosotros, ya que el conjunto es necesariamente anterior a la parte. Pues si se destruye el conjunto ya no habrá ni pie ni mano (...). Porque si cada individuo por separado, no es autosuficiente, se encontrará como las demás partes, en función de su conjunto.” Aristóteles. Política. (-330 - 1993, 44)

Para Aristóteles la vida perfecta es aquella que cumple su finalidad, *eudaimonía*, que puede traducirse como felicidad, pero que en griego tiene un sentido afectivo mayor. Siguiendo el análisis realizado por Dri (2003, 113 -115) podemos resumir las características de la polis: i) es autosuficiente; ii) existe por naturaleza; iii) el hombre es por naturaleza un animal político; iv) el hombre es un animal que tiene *logos*, es decir que tiene palabra; v) la polis es anterior a la *oikia* (anterior en sustancia no temporalmente, ya que el individuo separado no se basta a sí mismo); vi) no todo habitante de la polis es ciudadano, ciudadano es que participa en la justicia y en el poder.

Entonces, podemos decir que en su análisis histórico evolutivo, Aristóteles construye un relato donde naturalmente y por sucesivas etapas se van generando las diferentes formaciones sociales, hasta llega a la polis que estaría constituida por la comunidad de muchas aldeas y donde se ha alcanzado un nivel de autosuficiencia que le permite hacer posible la vida y subsistencia de la población.

A modo de síntesis del modelo aristotélico podemos señalar las siguientes características (Bobbio, 1984):

- 1.- El punto de partida sería la sociedad natural, original, la familia.
- 2.- Entre familia y Estado no existe una relación de contraposición sino de continuidad, de progresión.
- 3.- En el estado natural original, los individuos no viven aislados, sino reunidos en grupos organizados (sociedades familiares), esto trae como consecuencia que el Estado debe ser representativo no como asociación de individuos, sino como reunión de familias.
- 4.- El estado pre político no es de igualdad original, los individuos al vivir en familias están condicionados por relaciones de jerarquía.
- 5.- Pasar de estado pre político a Estado no se debe a una convención (pacto voluntario y deliberado) sino a través del efecto de causa naturales (aumento del territorio, de la población, necesidad de defensa, etc.)
- 6.- El principio de legitimación no es el consenso sino el estado de necesidad (o la naturaleza de las cosas).

Hobbes, no retoma el análisis aristotélico y construye su teoría analizando el hecho jurídico por el cual los individuos se vinculan a través de una ley y de un derecho común que emanan de una convención artificial y no de una inclinación natural.

“El DERECHO NATURAL, que los escritores llaman comúnmente jus naturale, es la libertad que tiene cada hombre de usar su propio poder según le plazca, para la preservación de su propia naturaleza, esto es de su propia vida, y, consecuentemente, de hacer cualquier cosa que, conforme a su juicio y razón, se conciba como la mas apta para alcanzar ese fin. Se entiende por LIBERTAD (...) la ausencia de impedimentos externos, impedimentos que, a menudo, pueden quitarle a un hombre parte de su poder para hacer lo que quiera, pero que no le impiden usar el poder que le quede, según el dictado de su juicio y razón. Una LEY NATURAL, es un precepto o regla general, descubierto mediante la razón, por el cual a un hombre se le prohíbe hacer aquello que sea destructivo para su vida, o elimine los medios de

conservarla. Porque el DERECHO consiste en la libertad de hacer o no hacer, mientras que la LEY determina y obliga a una de las dos cosas.” Hobbes. Leviatán (1648 -1989, 110)

De esta forma, Hobbes, al plantear que no es un estado natural, como lo era en el discurso aristotélico, define a la sociedad civil como un hecho convencional: un *estado hecho*, artificial o antinatural, producto de la necesidad, la disciplina y la voluntad.

Como señala Bobbio (1989, 52) “...(en) lo que se refiere al problema crucial del fundamento y de la naturaleza del Estado, a partir de Hobbes se puede hablar perfectamente de un modelo jusnaturalista, que es adoptado, si bien con variantes notables, por lo menos hasta Hegel incluido – excluido, por algunos de los mas grandes filósofos políticos de la edad moderna”.

El modelo hobbesiano está constituido sobre la base de dos elementos fundamentales: por un lado el estado de naturaleza y por otro el estado civil. Se trata de un modelo dicotómico donde el hombre vive en el estado de naturaleza o en la sociedad civil. Entre los dos estados se plantea una relación de contraposición ya que el estado natural es el estado no político y el estado político es el estado no natural. Por lo tanto, podemos decir que el estado político surge como antítesis al estado natural y tiene como una de sus finalidades superar los defectos del mismo.

Uno de los elementos centrales que define esta contraposición entre los dos estados tiene que ver con que los elementos constitutivos del primero son individuos aislados, no asociados (aunque con posibilidad de asociarse), los cuales actúan de hecho siguiendo no la razón sino las pasiones, los instintos o los intereses. Por otra parte, el elemento constitutivo del segundo es la unión de los individuos aislados y dispersos en una sociedad perpetua y exclusiva que permite la conservación de la vida, “...el motivo y fin que hacen que un hombre renuncie y transfiera sus derechos no es otro que el de su seguridad personal en esta vida, y el de poner los medios para conservarla...” Hobbes, Leviatán (1648 - 1989, 113)

Bobbio (1989, 55) señala que “precisamente porque el estado de naturaleza y el estado civil son concebidos como dos momentos antitéticos, el paso de uno a otro no se da necesariamente por la misma fuerza de las cosas, sino mediante uno o mas acuerdos, es decir, por medio de uno o mas actos voluntarios de los mismos individuos interesados en salir fuera del estado de naturaleza, lo que significa vivir de acuerdo a la razón. En cuanto antitético al estado de naturaleza, el estado civil es un estado artificial, producto, se diría hoy, de la cultura y no de la naturaleza. A diferencia de lo que sucede con cualquier otra forma de sociedad natural en la que el hombre puede vivir independientemente de su voluntad como son, según la tradición, la sociedad familiar y la sociedad patronal, el principio de legitimidad de la sociedad política es el consenso.”

En este punto, entonces, podemos identificar algunas diferencias relevantes entre los modelos planteados, ya que mientras el modelo hobbesiano es dicotómico y cerrado y el modelo aristotélico es plural y abierto.

A su vez, para Hobbes el estado de naturaleza y el estado civil son colocados en una relación antagónica, mientras que el modelo aristotélico plantea una relación de continuidad entre la sociedad original (primitiva) y la sociedad última y perfecta que es el Estado, donde se da una evolución o progresión donde el hombre va pasando por diferentes fases a partir de la familia hasta el Estado. Es decir, la constitución del Estado es visto como un proceso natural, el final casi predeterminado de una serie mas o menos larga de etapas obligatorias.

Para Bobbio (1989) una de las diferencias mas relevante entre los dos modelos para una interpretación histórica es la que se refiere a la relación individuo – sociedad. En el caso del modelo aristotélico en el inicio está el estado prepolítico, es decir, la sociedad familiar entendida en el sentido amplio de organización de la casa. En el modelo hobbesiano el estado prepolítico, es decir, el estado de naturaleza, es un estado de individuos aislados, que viven fuera de toda organización social, en una condición de libertad y de igualdad, o sea de independencia recíproca. Es, precisamente, el estado de naturaleza lo que constituye la condición preliminar necesaria de la hipótesis contractual, ya que el contrato presupone en su nacimiento sujetos libres e iguales.

A modo de síntesis del modelo hobbesiano podemos señalar las siguientes características (Bobbio, 1984):

- 1.- El punto de partida del análisis del origen y fundamento del Estado es el estado de naturaleza, es decir, un estado no-político y anti-político.
- 2.- Entre el estado de naturaleza y el estado político hay una relación de contraposición en el sentido de que el estado político surge como antítesis del estado de naturaleza.
- 3.- En el estado de naturaleza los individuos son tomados singularmente, no asociados si bien tienen la posibilidad de asociarse.
- 4.- Los individuos y grupos familiares son libres e iguales.
- 5.- El pasaje de estado de naturaleza a estado civil sobreviene por una o más convenciones, por uno o más actos voluntarios deliberados.
- 6.- El principio de legitimación de la sociedad política es el consenso.

Este modelo dicotómico construido a partir de la oposición sociedad – Estado, definido como modelo jusnaturalista, cuyo origen lo ubicamos en la posición de Hobbes, marca la discusión del tema hasta Hegel. Sin embargo, consideramos que hubo autores que plantearon algunas

diferencias importantes, por lo cual señalaremos sintéticamente la posición de algunos que nos parecen relevantes para este análisis.

Para Locke el principio de legitimación de la sociedad política es exclusivamente el consenso, el argumento se fundamenta en que si individuos originariamente libres e iguales se han sometido a un poder común, esto no puede haber sucedido sino mediante un acuerdo recíproco. Por lo tanto, para este autor, el contrato tiene un doble sentido; es un fundamento de legitimación y también es un principio de explicación.

“Al ser los hombres (...) todos libres por naturaleza, iguales e independientes, ninguno puede ser sacado de esa condición y puesto bajo el poder político de otro sin su consentimiento. El único modo en que alguien se priva a sí mismo de su libertad natural y se someta a las ataduras de la sociedad civil es mediante un acuerdo con otros hombres, según el cual todos se unan formando una comunidad, a fin de convivir los unos con los otros de una manera confortable, segura y pacífica, disfrutando sin riesgo de sus propiedades respectivas y mejor protegidos frente a quienes forman parte de dicha comunidad (111)

Así, lo que origina y de hecho constituye una sociedad política cualquiera, no es otra cosa que el consentimiento de una pluralidad de hombres libres que aceptan las reglas de la mayoría y que acuerdan unirse e incorporarse a dicha sociedad. Esto es, y solamente eso, lo que pudo dar origen a los gobiernos legales del mundo” (114) Locke, Segundo tratado sobre Gobierno Civil. (1690 -1990)

La posición de Rousseau es un poco mas compleja que la de Hobbes y Locke, porque, según Bobbio (1989, 79), “su concepción del desarrollo histórico de la humanidad no es dual – estado de naturaleza o sociedad civil- como los escritores precedentes, donde el primer momento es negativo y el segundo positivo, sino triádica –estado de naturaleza, sociedad civil, república (fundada en el contrato social) – donde el momento negativo, que es el segundo, es puesto entre dos momentos positivos”. “Supongo a los hombres llegados a ese punto en que los obstáculos que se oponen a su conservación en el estado de naturaleza superan con su resistencia a las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en ese estado. Entonces dicho estado primitivo no puede ya subsistir, y el género humano perecería si no cambiase su manera de ser “(38) “En el mismo instante, en lugar de la persona particular de cada contratante, este acto de asociación produce un cuerpo moral y colectivo compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, el cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. Esta persona pública que se forma de este modo por la unión de todas las demás tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad y toma ahora el de República o de cuerpo político, al cual sus miembros llaman Estado cuando

es pasivo, Soberano cuando es activo, Poder al compararlo con otros semejantes” ( 39 – 40).  
Rousseau, Del contrato social. (1754 -1998)

Para Rousseau debido a una serie de innovaciones, principalmente la creación de la institución de la propiedad privada, se generó la sociedad civil (entendida como civilizada). Es en esta sociedad civil donde sobrevino lo que Hobbes había planteado como situación desencadenada en el estado de naturaleza, es decir, conflictos continuos y destructivos por la posesión de los bienes que el progreso técnico y la división del trabajo habían generado y aumentado enormemente.

Para Rousseau la constitución del gobierno, cuando este es el gobierno democrático, o sea, el gobierno del pueblo sobre el pueblo, basta un solo contrato, el contrato social.

“Este paso del estado de naturaleza al estado civil produce en el hombre un cambio muy notable, sustituyendo en su conducta el instinto por la justicia y dando a sus acciones la moralidad que le faltaba antes. Solo entonces, cuando la voz del deber sucede al impulso físico y el derecho al apetito, el hombre que hasta entonces no había mirado mas que a sí mismo, se ve forzado a obrar por otros principios y a consultar su razón antes de escuchar sus inclinaciones”. Rousseau, Del contrato social.( 1754 -1998, 43)

Para el autor en el momento que nace el ciudadano muere inmediatamente el hombre natural. Según señala Bobbio (1989, 103) “no se entiende a Rousseau si no se comprende que a diferencia de todos los demás iusnaturalistas para los cuales el Estado tiene el objetivo de proteger al individuo, para este autor el cuerpo político que emana del contrato social tiene la tarea de transformarlo.”

El ciudadano de Locke es pura y simplemente el hombre natural protegido; el ciudadano de Rousseau es otro hombre: “El paso del estado de naturaleza al estado civil produce en el hombre un cambio muy notable, sustituyendo en su conducta la justicia al instinto y dando a sus acciones la moralidad de la que antes carecían”. (Bobbio, 1989:103)

Para Hobbes, entrar en la sociedad civil supone que el hombre renuncia a todo lo que hace indeseable el estado de naturaleza; mas precisamente, i) a la igualdad de hecho que hace difícil la existencia aun de los mas fuertes: ii) el derecho a la libertad natural, es decir, el derecho a actuar siguiendo no la razón sino las pasiones; iii) el derecho a razonar por si mismo, es decir el uso de la fuerza individual como derecho sobre todas las cosas, (principio por el cual es posible la posesión efectiva de todos los bienes que tiene la fuerza de apropiarse).

¿Por qué el hombre renunciaría a todos estos bienes? Según Hobbes el hombre consideraría útil renunciar a estos bienes solo por la preservación de un bien superior: la vida. La cual, en

el estado de naturaleza, se vuelve insegura por la falta de un poder común. Por lo tanto, Hobbes comprende que al único derecho al que el hombre no renuncia, instituyendo el estado civil, es el derecho a la vida. De lo cual se desprende que “en el momento en que el Estado no es capaz de asegurar la vida de sus ciudadanos por ineptitud, o la amenaza él mismo por exceso de crueldad, el pacto es violado y el individuo retoma la libertad de defenderse como mejor le parezca”. (Bobbio, 1989:104)

Si para Hobbes el fin del Estado es proporcionar la seguridad a los hombres, para Spinoza es hacerlos libres, o sea de buscar la manera en que todo hombre pueda desarrollar al máximo su razón. La primera condición para que el fin del Estado se realice es que el hombre entrando en el Estado no renuncie al derecho de razonar, “...un pacto no puede tener fuerza alguna, sino por razón de su utilidad, quitada la cual, el pacto mismo desaparece y se convierte en nulo; por eso es necio pretender sujetar la fe de otro constantemente sobre una misma cosa, a no ser que se le haga ver que de la rotura del pacto han de seguirse mas daños que ventajas para el que lo rompa; lo cual debe tener lugar, sobre todo, en la fundación de los Estados”. Spinoza. Tratado político. (1670, 1985:60)

Según Bobbio (1989), también para Spinoza la renuncia a los derechos naturales no es total. Para Hobbes, el fin del Estado es la paz, por lo cual el derecho irrenunciable es el derecho a la vida. Para Spinoza, fin del Estado es la libertad, por lo tanto el derecho irrenunciable es el derecho a pensar con su propia cabeza. Para Locke, en el estado civil los individuos renuncian sustancialmente a un solo derecho, al derecho a hacerse justicia por sí mismos y conservan todos los demás, sobre todo el derecho a la propiedad que ya nace perfecto en el estado de naturaleza, porque no depende del reconocimiento de los demás sino únicamente de un acto personal y natural como el trabajo. Para este autor, el objetivo por el cual los individuos acuerdan el estado civil es principalmente la tutela de la propiedad que se asimila (entre otras cosas) a la garantía otro bien supremo que es la libertad personal.

Por lo tanto, si éste es el objetivo, entendemos que no solamente el derecho a la vida como para Hobbes, ni solamente el derecho a la libertad de opinión como para Spinoza, sino también y sobre todo el derecho de propiedad para Locke, es un derecho irrenunciable.

Bobbio (1984, 75) plantea que la dicotomía que marca el camino hasta Hegel puede sintetizarse en las siguientes características:

- i) en la concepción acerca del origen del Estado: concepción racionalista o histórico – sociológica;
- ii) en la concepción del Estado: como antítesis o como complemento;
- iii) en la concepción del estado: individualista atomizante o concepción social y orgánica;

- iv) en la concepción del Estado pre político: idealizada o realista del hombre en sociedad (que sostiene que los hombres han vivido siempre en estado de sujeción y de desigualdad);
- v) en el fundamento del poder estatal: teorías contractuales o naturalistas;
- vi) en la legitimación por consenso o a través de la fuerza de las cosas.

Entonces, podemos afirmar que hasta Hegel el análisis del concepto de sociedad civil marcha por dos carriles bien distintos:

- \* El canal aristotélico fundado sobre la pareja familia – Estado
- \* El hobbesiano fundado sobre la pareja estado de naturaleza – Estado

## **1.2.- La despolitización de la Sociedad Civil**

Hegel critica las líneas principales del modelo jusnaturalista: el estado de naturaleza, el contrato social, el estado como asociación y no como organismo. Contraponiendo a la concepción atomista del Estado de sus predecesores, una concepción del Estado como totalidad ética.

Hegel define la sociedad civil de la siguiente manera: “La sociedad civil es la diferencia que aparece entre la familia y el Estado, aunque su formación es posterior a la del Estado. En efecto, por ser la diferencia, supone el estado que ella necesita tener ante sí como algo independiente para existir. La concepción de sociedad civil pertenece por otra parte al mundo moderno, que es el primero que hace justicia a todas las determinaciones de la idea. Cuando se representa al Estado como una unidad de diversas personas, como una unidad que es solo comunidad, lo que se mienta es solamente la determinación de la sociedad civil. (...) En la sociedad civil cada uno es un fin para sí mismo y todos los demás no son nada para él. Pero sin relación con los demás no puede alcanzar sus fines, los otros son, por lo tanto, medios para el fin de un individuo particular. Pero el fin particular se da en la relación con los otros la forma de la universalidad y se satisface al satisfacer al mismo tiempo el bienestar de los demás. Puesto que la particularidad esta ligada a la condición de la universalidad, la totalidad es el terreno de la mediación.” Hegel, Principios de la filosofía del derecho (1820 – 1975: 227)

Para Hegel la sociedad civil que los contractualistas representaron partiendo del estado de naturaleza, no es el Estado. La sociedad civil es solamente un momento en el desarrollo del espíritu objetivo que no comienza con el estado de naturaleza para terminar en la sociedad civil, sino que comienza en la familia para terminar en el Estado pasando a través de la sociedad civil. Por tanto, “es el momento que está en medio de la familia y del Estado y representa en la categoría de eticidad el momento negativo, o sea la fase del desarrollo

histórico en la que se da, por un lado, la disgregación de la unidad familiar comenzando por el sistema de las necesidades y, por otro lado, aun no se reconstruye mediante las primeras formas de organización social como la administración de la justicia (...) y como la administración pública (...), la unidad sustancial y no solamente formal, orgánica y no solo mecánica, ética y no solo jurídica del Estado.” (Bobbio, 1989: 139) Para Hegel, entonces, la sociedad civil de los jusnaturalistas no presenta el carácter de totalidad orgánica necesario para ser un Estado real y no imaginario.

Hegel cuestiona la formación de la sociedad civil a partir de un contrato, planteando que esa figura es propia de los acuerdos privados y no puede dar cuenta de la complejidad del Estado. Porque si no fuera otra cosa que una asociación fundada en base a un acuerdo entre individuos guiados por la razón calculadora, cada individuo debería considerarse libre de retirarse de dicha asociación cuando ya no sea de su conveniencia y por lo tanto de destruir el Estado.

Para cumplir con los fines previstos, es decir: ser protectora y previsor, la sociedad civil ha de trascender a los individuos y a las familias que obtienen de ella la satisfacción de sus necesidades y la protección de sus propiedades. Según Pavon y Sabucedo (2009) en su trascendencia, la sociedad en cuestión adquiere una existencia colectiva, supra-individual y supra-familiar, irreductible a los individuos y a las familias que la constituyen.

La sociedad civil para Hegel no alcanza a constituirse en un elemento, sino tan sólo en una relación entre elementos. Esta tiene la capacidad de asegurar libertad, satisfacción y previsión para sus elementos constitutivos. Aunque carezca de acción propia e independiente, no por esto carece de capacidad para ejecutar una acción ajena y dependiente del Estado, es decir, para cumplir orgánicamente con la función con la que debe de cumplir en el seno del Estado. Por lo tanto, la sociedad civil aunque se defina como una simple vinculación pasiva entre sus elementos constitutivos, no por esto es una vinculación casual ni neutra, sino deliberadamente orgánica y orgánicamente funcional, por lo tanto debe funcionar de cierta manera y debe estar organizada para funcionar.

Entonces, la constitución del Estado como realidad concreta es precedida por la forma abstracta definida como sociedad civil, la cual consiste en la vinculación entre sus elementos constitutivos: una vinculación pasiva, pero consistente, cuya pasividad no le impide ser orgánicamente funcional y cuya consistencia le permite sustituir a la familia. Si la sociedad civil termina siendo así un sustituto de la familia, esto es porque lo sustituido, la familia, no consigue dar satisfacción a las necesidades naturales. Ahora bien, la sociedad civil, en Hegel tampoco es capaz de bastarse a sí misma para satisfacer tales necesidades, para esto es

preciso que intervenga el Estado. Su intervención era previsible desde un principio, tanto en la familia como en la sociedad civil, que no han sido aquí sino los dos momentos incompletos y abstractos, de un proceso formal que sólo se activa y se actualiza, se completa y se concreta en el tercer momento, el del Estado, concebido como la síntesis dialéctica de los dos momentos anteriores.

“La idea efectivamente real –el espíritu- se divide en dos esferas ideales de su concepto, la familia y la sociedad civil, que constituyen su finitud, para ser a partir de la idealidad de estas, espíritu efectivamente infinito por sí. Reparte así en esas esferas el material de su realidad finita, de manera tal que en el individuo esta adjudicación aparece mediada por las circunstancias, el arbitrio y la propia elección de su destino. En estas esferas, en las cuales sus momentos, la individualidad y la particularidad, tienen su realidad inmediata y reflejada, el espíritu está como universalidad objetiva que aparece en ellas, como poder de lo racional en la necesidad (...)”. Hegel, Principios de la filosofía del derecho (1820 – 1975: 295)

La posición de Hegel merecerá la crítica de Marx, quien plantea que el error está en concebir la familia y la sociedad civil no como lo que son: como sujetos reales, así como plantear las condiciones concretas y materiales del Estado como lo contrario de lo que son. Para Marx el Estado es una abstracción y formalización de la idea real del Estado. En congruencia con esta concepción errónea, el discurso hegeliano haría de la idea del Estado el sujeto, y del sujeto real, propiamente dicho, o sea de la familia y de la sociedad civil, el predicado. Permaneciendo así fiel a su error idealista, Hegel no reconocería una verdad materialista que a Marx le resulta evidente, es decir, que la familia y la sociedad civil, en su materialidad, son los sujetos que se hacen a sí mismos un Estado ideal que sólo existe como su predicado.

Hasta Hegel, la sociedad civil se confundía con el Estado político, debiendo compartir con él su concreción, materialidad y actividad, tanto en Marx como en Hegel, hay una clara diferencia entre ambas entidades, las cuales, por esta misma diferencia, deben repartirse, y ya no compartir, su concreción, materialidad y actividad.

En el caso particular de Marx, la diferencia entre la sociedad civil y el Estado político no es ya una simple distinción, como en Hegel, sino una oposición en la que no queda lugar para la síntesis dialéctica hegeliana.

Marx caracterizó a la sociedad burguesa como dual, dividida entre la existencia de las personas reales, individuales, y su vida política, la cual tiene lugar en el Estado. La sociedad civil sería la esfera del hombre realmente vivo y activo, en la que él desarrolla sus intereses individuales, su mundo individual, por lo cual ella se convierte también en el lugar de los antagonismos concretos de clases, ...”el hombre en cuanto miembro de la sociedad burguesa,

el hombre apolítico, tiene que aparecer como el hombre natural. (...) El hombre egoísta es el resultado pasivo, meramente dado por la disolución de la sociedad, objeto de la certeza inmediata y por tanto objeto natural. La revolución política disuelve la vida burguesa en sus partes integrantes, sin revolucionar ni someter a crítica esas mismas partes. Para (..) la sociedad burguesa, el mundo de las necesidades, del trabajo, de los intereses privados, del derecho privado son la base en que se apoya, un último presupuesto y por consiguiente su base natural. Por último el hombre en cuanto miembro de la sociedad burguesa pasa por el hombre propiamente tal, homme a diferencia de citoyen, pues es el hombre en su existencia sensible, individual, inmediata; en cambio el hombre político no es sino el hombre abstracto, artificial, el hombre como persona alegórica, moral. Kart Marx, “La cuestión judía”(1843,1994:51)

Kebir (1991) plantea que en “La ideología alemana” el concepto de sociedad civil de Marx y Engels se utiliza como categoría histórica universal que alcanza una cualidad propia con la sociedad capitalista.

“La sociedad civil abarca todo el intercambio material de los individuos en una fase determinada del desarrollo de las fuerzas productivas. Abarca toda la vida comercial e industrial de una fase y con esto trasciende los límites del Estado y de la nación, aunque, por otra parte, tiene que hacerse valer hacia el exterior como nacionalidad, y hacia el interior debe organizarse como Estado. El término 'sociedad civil' surgió en el siglo XVIII cuando las relaciones de propiedad ya habían evolucionado de los modelos de las comunidades de la Antigüedad y Edad Media. La sociedad civil, como tal, se desarrolla solamente con la burguesía; no obstante, la organización social que se desarrolla directamente de la producción y el intercambio, y que en todas las épocas forma la base del Estado y de toda otra superestructura idealista, siempre ha sido designada con el mismo nombre”. Kart Marx “La ideología alemana” (1845,1994:170)

En el prólogo de la Crítica de la Economía Política se encuentra la definición más conocida de Marx sobre la sociedad civil; definición que con frecuencia se le cita en oposición al concepto de sociedad civil de Gramsci., “tanto las relaciones jurídicas como las formas de Estado, no pueden comprenderse por si solas ni por la llamada evolución general del espíritu humano, sino que radican, por el contrario, en las condiciones materiales de la vida cuyo conjunto resume Hegel, siguiendo el precedente de los ingleses y franceses del siglo XVIII, sociedad civil<sup>9</sup>, y que la anatomía de la sociedad burguesa había que buscarla en la Economía política.” Kart Marx “Grundrisse” (1859, 1994: 352)

---

9 En alemán “bürgerlich” significa al mismo tiempo: civil y burgués.

En síntesis, el concepto de la sociedad civil de Marx supone la totalidad de las estructuras económicas y también de las superestructuras. Se debe recordar que Marx tampoco lo veía como una sucesión mecánica de hechos que se desarrollan uniformemente a través de la historia, sino más bien como una determinación, es decir, Marx le atribuye también un valor histórico activo a las superestructuras.

Frente a la complejidad del concepto de la sociedad civil presentado por Marx a partir de La ideología alemana, la sociedad civil de Gramsci muestra una reducción de significado. En este concepto se incluye solamente determinadas superestructuras: sindicatos, partidos políticos, escuelas; pero también: a la prensa, la literatura y la iglesia.

El término sociedad civil, para Gramsci, es un sinónimo del amplio concepto cultural. Sin embargo, es posible establecer una conexión con el Marx de los primeros tiempos y con Hegel, en cuanto a que también en el caso de Gramsci se trata de la percepción de funciones de organismos que él cataloga como privados y que por lo tanto hay que diferenciar expresamente de las funciones del Estado.

Sin embargo, existe una diferencia sustantiva relevante: para Hegel, la concepción de lo privado parte de la idea de propiedad privada, mientras que en Marx y Gramsci se trata de la participación, de todos individualmente, en la organización de la sociedad.

Pero a diferencia de Marx, la sociedad civil para Gramsci esta formada solo por superestructuras, aunque no se aleja demasiado, ya que si bien no incluye las estructuras económicas plantea que existen relaciones entre ambas.

Gramsci establece dos grandes niveles de superestructuras: la sociedad civil (compuesta por la totalidad de los organismos que se denominan privados) y la sociedad política o Estado. Según Kebir (1991) al primer nivel mencionado le corresponde la función de hegemonía que los grupos dominantes ejercen sobre toda la sociedad y, al otro, la función del dominio directo o del mando, que se expresa en el Estado y en el gobierno jurídico. Estas funciones tienen una precisa naturaleza organizativa y relacional.

En este sentido, según el aspecto considerado, educativo, ético, jurídico o político, estas dos entidades pueden expresar de forma diversa, por ejemplo en la educación, la sociedad civil es el educador, o el medio social, mientras que la sociedad política es una voluntad centralizada para educar al educador ( Gramsci, 1931, citado en Kebir, 1991).

Para Gramsci (1931), entonces, hay una relación inversamente proporcional entre la hegemonía civil y la dominación estatal. Cuando la sociedad civil es primitiva y sin forma, el Estado abarca todo. Cuando la sociedad civil, en función de su relación con el Estado,

recupera su concreción ideal, entonces consolida su hegemonía en la medida que la dominación estatal se debilita.

### **1.3.- La repolitización de la Sociedad Civil.**

La reflexión sobre la sociedad acompaña el pensamiento político y social desde sus orígenes en la Antigüedad clásica, pero la preocupación por lo que llamamos actualmente sociedad civil es mucho más reciente desde las Ciencias Sociales.

Según Rabotnikof (2001) y Camou (2004) el surgimiento político de la idea de sociedad civil tuvo lugar en tres contextos socio - históricos claramente delimitados.

Por un lado, uno de los contextos políticos de este resurgimiento fue el de las transiciones latinoamericanas. La reconstrucción de la sociedad civil fue señalada como una condición tanto de la etapa de cuestionamiento de los regímenes autoritarios, como del proceso de democratización. Rabotnikof (2001) plantea que en los textos de aquellos años la sociedad civil era entendida como una red de grupos y asociaciones que se ubicaban entre la familia y los grupos cara a cara<sup>10</sup> y las instancias estatales.

En este contexto, una de las discusiones políticas centrales se orientaba al análisis de los procesos de desmantelamiento de las redes sociales durante las dictaduras y su repercusión sobre la existencia o no de formas de acción colectiva que permitían identificar actores relevantes de la transición. Entonces, ¿era posible hablar de núcleos de sociedad civil<sup>11</sup> que sobrevivían a la experiencia autoritaria, participaban activamente en los procesos de transición y se transformaban en actores centrales de la consolidación democrática? O, por el contrario, el desmantelamiento de la sociedad civil<sup>12</sup> hacía que resultara contradictorio afirmar que algo inexistente podía ser actor privilegiado de las transiciones. Esta ambigüedad también se presenta en el discurso centroeuropeo y posteriormente en el análisis de las posibilidades de acción de la sociedad civil en los contextos del post ajuste.

Un segundo contexto puede ubicarse en Europa del Este, donde el discurso de la sociedad civil se produce en el marco de las críticas al socialismo real.

Para Rabotnikof (2001) en un primer momento pareció que la sociedad civil era capaz de articular una estrategia para la transformación de los regímenes dictatoriales. En este sentido, entonces, el término sociedad civil apelaba a la reconstrucción de vínculos sociales al margen

---

10 Aunque en ocasiones también los incluía.

11 Los cuales podían tener formas diferentes: asociaciones religiosas, asociaciones de interés, grupos vecinales, etc.

12 El desmantelamiento de la sociedad civil incluyó varios procesos : represión indiscriminada, debilitamiento del sindicalismo y de las organizaciones barriales, privatización de la vida pública, etc

del Estado y del partido. Por tanto, el concepto venía a sintetizar una serie de iniciativas para la protección y el impulso a la autoorganización de la vida social frente al Estado autoritario. A partir de 1976 la oposición polaca elabora un discurso centrado en la sociedad civil, donde la oposición parece haber sido sociedad - Estado, vida pública - control gubernamental, vida privada - poder público, orden social - sistema político. En este discurso que surge de la crisis de los socialismos del Este europeo, la invocación a la sociedad civil se ubicó, desde su origen, en una clara oposición a la sociedad política y al Estado.

Un tercer contexto de resurgimiento, refiere a aspectos más globales, como son la discusión europea y norteamericana, donde el resurgimiento del concepto de sociedad civil se ligo directamente con la llamada crisis del Estado de bienestar.

Rabotnikof (2001) plantea que, en este contexto, el discurso de la sociedad civil emerge en el punto de confluencia de dos críticas al Estado:

1.- Desde los años 70 o antes, una crítica de izquierda al Estado de bienestar ponía sobre el tapete la idea de una democratización desde abajo, es una especie de tercera vía entre la estrategia neoliberal y el estatismo social. Esta crítica alertaba frente a la crisis fiscal y a los problemas administrativos y señalaba también las contradicciones que la dinámica del Estado de bienestar generaba en relación con las normas democráticas. Sobre todo, se denunciaba una deformación de las prácticas que constituían la base de las relaciones cara a cara, de los lazos de vecindad y la familia por la lógica administrativa. Se planteaba que la dinámica del Estado de bienestar ponía en peligro la libertad de los beneficiarios y generaba 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 a sociedad civil emergía como un espacio de experimentación social para el desarrollo de nuevas formas de vida, de solidaridad y de cooperación.

2.- Algunas de estas críticas fueron retomadas en clave conservadora, tanto en lo que hace al análisis económico de los fracasos del Estado de bienestar como en lo referido al impacto cultural de sus éxitos, como por ejemplo: caída de la productividad, sobrecarga de demandas, pero también disolución de la autoridad y crisis de integración.

Según Rabotnicof (2001) la sociedad civil aparecería en ambos tipos de críticas como el lugar de la generación o regeneración de la confianza, como la clave de la integración social y como el terreno de la democracia. Pero en la versión conservadora, la sociedad civil era la trinchera frente al Estado y frente a la política, despolitizada e integrada culturalmente. En la versión “crítica”, en cambio, se afirmaba como una instancia que debía ser repolitizada, como una esfera intermedia entre las preocupaciones y las metas privadas y los modos

institucionales y sancionados por el Estado de hacer política. En una versión conservadora se enfatizaba una cierta retradicionalización de la vida cívica y la sustitución de los esfuerzos redistributivos del Estado de bienestar por un voluntariado local. En la otra, la versión crítica se destaca la necesidad de desarrollar esferas públicas autónomas de debate de temas de interés general y de expresión del pluralismo.

Es así, entonces, que con la caída de los llamados “socialismos reales”, la crisis del Estado de Bienestar y las transiciones postdictaduras en América Latina, según Rabotnikof (2012) la semántica de lo público ocupó un lugar central en la fundamentación normativa de la democracia. Si bien se planteó en diferentes dosis, las discusiones se centraron tanto en la referencia a las políticas públicas (no directamente estatales), como en la discusión sobre los bienes públicos. Por sobre todo, la necesidad de fortalecer, recuperar o crear una esfera pública de debate y argumentación confluyeron en el intento de reivindicar la articulación entre los tres sentidos tradicionalmente asociados al adjetivo “público”: a) la referencia a la utilidad o el interés común a todos (lo que refiere al *populus*); b) la dimensión de publicidad como visibilidad, no secreto, exposición a la luz del día; y c) la accesibilidad y apertura. ( Rabotnikof, 2012: 60)

Según Bobes (2010), el concepto de sociedad civil fue rescatado tanto por la academia como por los actores políticos, al menos por dos caminos diferentes:

1.- Por una parte, las organizaciones y los movimientos sociales, junto con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de varios países de América Latina, construyeron en la sociedad un espacio relativamente legal –independientemente de los partidos- para canalizar las demandas de cambio. Con ello pusieron un toque popular y metapolítico a los procesos de sustitución de dictaduras militares por sistemas políticos democráticos.

2.- Por otra parte, en las sociedades del llamado socialismo real de Europa del Este la sociedad civil resurgió de la implosión de los propios sistemas que habían impedido y obstruido sistemáticamente la formación de autonomías sociales de cualquier tipo.

En ambos casos la sociedad civil aparece virtualmente definida por una contrafigura, es “lo que se opone” a los autoritarismos, “es lo que queda” después de retiro del Estado” (Camou,70). Se trata de un tema que se impulsa desde las “periferias”, pero que resulta muy bien recibido en el centro, ya que coincide con la crisis no solo de los paradigmas y los grandes relatos, sino de los Estados de Bienestar.

Alentados por la necesidad de reinstaurar la institucionalidad democrática y el Estado de derecho, desde una perspectiva crítica tanto los propios actores como los académicos, sustituyeron las utopías y los proyectos revolucionarios de emancipación y la lucha de clases con la apuesta por una sociedad civil. Así, a través de este concepto se pudo conocer una pluralidad de actores no encasillables por su ubicación clasista sino representativa de un mosaico de intereses, procedencias e identidades, unificados en primer término por su compromiso con la democracia. Es en este sentido que puede afirmarse que la apelación a la sociedad civil renació, ella misma, como parte de un discurso democrático (Bobbes, 2010; 33).

La discusión se encuadró, entonces, aunque de manera difusa, en el clima de retorno de la sociedad civil. La esfera pública, entendida como el núcleo ilustrado de la sociedad civil o como esfera mediadora entre el mercado y el Estado, fue pensada como ese hogar público, potencialmente abierto a todos los ciudadanos, donde podían expresarse, conciliarse e incluso decidirse cuestiones que afectan a la comunidad (Rabotnikof, 2012).

El proceso de resurgimiento de la sociedad civil, entonces, comienza en cierto sentido, a partir del diagnóstico donde se reconocía la fortaleza del Estado burocrático – autoritario en cuanto a su capacidad represiva, pero, simultáneamente, se identificaba su debilidad para ordenar lo social y, por supuesto, el atoramiento de su capacidad de gestión política y económica. La sociedad civil históricamente débil, en cambio, había obtenido legitimidad en las movilizaciones antiautoritarias.

En el escenario de los primeros gobiernos democráticos que siguieron a las dictaduras, aparece la reivindicación de un espacio público social, no exclusivamente estatal. En el discurso genéricamente llamado “socialdemócrata” se afirma la necesidad de rescatar el contenido antiautoritario de las primeras movilizaciones contra las dictaduras y de canalizarlo hacia la afirmación de un espacio público entendido como lugar de autorreflexión de la sociedad, como mediación entre sociedad y Estado y como principio de gestación de una nueva comunidad política democrática. Frente a la alternativa mercado o Estado, entre la mercantilización de todas las relaciones sociales y el protagonismo exclusivo de una figura estatal que había perdido legitimidad, el espacio público fue pensado por esa vertiente como una esfera autónoma, escenario de la participación social, lugar de despliegue de la argumentación pública y, en algunos casos, también como instancia de descentralización de las decisiones. Según Rabotnikof (2012) esta dimensión público – social no se concebía aún como alternativa, ni como necesariamente opuesta al sistema político. Por el contrario, en

esta primera vertiente aparece una nueva confianza en la capacidad de las instituciones o del régimen político para resolver democráticamente conflictos de todo tipo.

Será otra vertiente, de impronta más claramente neoliberal, en la que a partir de los años 90 aparezca abiertamente la reivindicación de lo público no estatal. En esta versión, las redes de ONG, las asociaciones privadas y las consultoras son presentadas como la sociedad civil alternativa al Estado social burocrático. Así no solo se desanuda la asociación entre lo público y lo estatal, sino que la responsabilidad pública, la garantía de los derechos sociales, las políticas redistributivas y los incentivos al desarrollo son cuestionados junto con el instrumentalismo y el autoritarismo burocrático del Estado. En general, esta reivindicación de lo público no estatal se presentó como una reforma técnico – administrativa del Estado, pero al entrecruzarse con invocaciones más amplias a la participación o a la democratización, también habilitó e impulsó la práctica de algunos actores nuevos (ONG, consultoras) y actores viejos (corporaciones religiosas, empresas).

Para Rabotnikof (2012) otra variante de la reivindicación de lo público no estatal, en la que lo público devendrá paradójicamente en sinónimo de antiestatal, confluyó con nuevos discursos y prácticas autonomistas. En ese caso, la reivindicación sirvió para movilizar energías antiliberales, reconducir impulsos antiestatales y reeditar utopías de comunidad o comunidades autorreguladas. A veces se buscó lo público (común) en comunidades imaginadas a partir de identidades culturales homogéneas que impondrían deberes de solidaridad, más allá de los derechos y garantías individuales. En otros casos, se asistió a la eclosión de las diferencias, sin referencias generales o comunes.

“Visto con la distancia de los años, en la recolocación de lo público exclusivamente en la sociedad civil convergieron dos aspiraciones ligadas al antiestatismo del siglo XIX: por un lado, la idea cara a la izquierda de una sociedad repolitizada que se emancipa de la tutela estatal, es decir de un poder ajeno y hostil a la vida social; por otro lado, la idea de corte liberal que percibe en toda acción estatal una interferencia indebida en el libre juego de las fuerzas sociales. Pero cabe aclarar que, en los primeros momentos de las transiciones, la homologación entre Estado y autoritarismo no era producto de una confusión conceptual. Las confusiones y los problemas se plantearán con toda crudeza después, tanto en la difícil colocación de las fuerzas progresistas ante el empuje neoliberal, como más adelante, en el posicionamiento frente a los distintos proyectos que recuperaron la iniciativa estatal en los diferentes planos” (Rabotnikof, 2012: 62).

Según Sorg (2005) cuando las reformas planteadas en el Consenso de Washington<sup>13</sup> no dieron los resultados esperados y ante la necesidad de plantear nuevas ideas para transformar las instituciones sociales, “la sociedad civil vino a cubrir la demanda de un concepto maleable, preservado de alguna interferencia de la política local, susceptible de recabar el apoyo tanto de la derecha como de la izquierda” (Sorg, 2005: 7).

Esta valoración positiva acerca de las posibilidades de acción de la sociedad civil se une a la percepción acerca de sus potenciales condiciones para producir un cortocircuito en las instituciones estatales, las cuales fueron vistas como fuente de corrupción y de ineficiencia. Esta idea se hizo atractiva para las instituciones internacionales (el Banco Mundial, el Sistema de Naciones Unidas, por ejemplo) quienes pasaron a ver en la Sociedad Civil y en especial en las definidas como ONG un aliado “en la elaboración de una agenda transnacional, destinada a romper el monopolio de los Estado – nación sobre los procesos de decisión basados en el principio de soberanía. (Sorg, 2005: 8)

Esta lógica de explicación binaria, donde por un lado se plantea la demonización del mercado y del estado y por otro la beatificación de la sociedad civil no refleja la complejidad de estas esferas y generan en un imaginario social prejuicioso que empobrece y dificulta la renovación de la vida política y social.

Según el análisis realizado por Rabotnikof (2012) varias de estas tensiones y problemas conceptuales reaparecen en la visión y discurso sobre la sociedad civil de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD). En ocasiones, los problemas son explícitamente abordados como encuadre general complejo de las estrategias y políticas. En otras ocasiones aparecen solapados en la reducción automática de la sociedad civil a ONG o a tercer sector.

En el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la idea de sociedad civil es incorporada directamente en relación con la modernización del Estado, haciéndose cargo así

---

13 Se entiende por **Consenso de Washington** un listado de políticas económicas consideradas durante los [años 90](#) por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en [Washington D.C.](#) (Distrito de Columbia), [Estados Unidos](#), como el mejor programa económico que los países [latinoamericanos](#) deberían aplicar para impulsar el crecimiento. A lo largo de la década el listado y sus fundamentos económicos e ideológicos se afirmaron, tomando la característica de un programa general. El Consenso de Washington incluye estos 10 puntos que debe conocer todo interesado en política.

1. Disciplina presupuestaria de los gobiernos.
2. Reorientar el gasto gubernamental a áreas de educación y salud.
3. Reforma fiscal o tributaria, con bases amplias de contribuyentes e impuestos moderados.
4. Desregulación financiera y tasas de interés libres de acuerdo al mercado.
5. Tipo de cambio competitivo, regido por el mercado.
6. Comercio libre entre naciones.
7. Apertura a inversiones extranjeras directas.
8. Privatización de empresas públicas.
9. Desregulación de los mercados.
10. Seguridad de los derechos de propiedad.

www. wikipedia.org

de una visión más ligada a la tradición latinoamericana. En el caso del Banco Mundial (BM), parece comparecer una lógica antiestatista más abierta por un lado, y por otro una versión más chata de la sociedad civil que la homologa demasiado fácilmente a las asociaciones voluntarias o a la red de organizaciones privadas.

La entrada de la sociedad civil en el discurso y su incorporación al diseño de estrategias y políticas por parte del BID y del BM, parece tener lugar por medio de tres aproximaciones o enfoques. No se trata de enfoques alternativos, ni siquiera de opciones teóricas explícitamente preferidas. Se trata de acercamiento que operan como enfoques generales y que fundamentan la selección de los problemas y de las estrategias y que nos pueden servir analíticamente para distinguir tres formas de acercarse a la sociedad civil. Estos enfoques son: las estrategias participativas, las inversiones en capital social y el buen gobierno.

**Las estrategias participativas:** aun antes de su inclusión como un actor privilegiado o como contraparte de la reforma del Estado, la sociedad civil hace su entrada encarnada en los destinatarios o los afectados por los proyectos, mediante el énfasis puesto en una metodología y una estrategia participativas.

En el caso del BID, la necesidad de participación se fundamenta tanto en razones internas de factibilidad de los proyectos como en razones que apuntan al fortalecimiento de los actores sociales. Es así que la participación:

- a) mejora la calidad y sustentabilidad de los proyectos, contribuyendo al desempeño;
- b) mejora el diseño reduciendo los costos de obtención de información;
- c) ayuda a manejar los conflictos, al incluir desde el comienzo a los afectados y reducir así los costos de supervisión posterior.

Pero también, una metodología participativa ayuda a fortalecer a los potenciales actores, en tanto genera aprendizaje, compromiso, sentido de pertenencia, movilización y colabora a generar destrezas y actitudes favorables a la integración.

Una primera aparición de la sociedad civil se da entonces como telón de fondo de los participantes. En la retórica de la participación, basta con definir a la sociedad civil como conjunto de organizaciones que operan más allá de la producción de bienes y servicios determinada por mandato político (gobierno) o mandato económico (empresas), es decir como ámbito amplio diferenciado del Estado y del mercado, aunque con sectores que se ubican en la intersección entre las tres esferas.

Podemos señalar que casi todos los ejemplos exitosos que presenta el BID en su libro *Resource book on participation* (op. Cit. Rabotnikof, 2012) tienden a presentar experiencias de ONG, lo cual conduce a pensar que aparentemente existiría una reducción del concepto de

sociedad civil a ONG. Por ejemplo, en el tema del alivio de la pobreza parece operarse una especie de deslizamiento conceptual por el cual los destinatarios son los marginales, los pobres, los sin voz, por ende el sector de la sociedad civil involucrados es aquel que representa a estos sectores marginales y sin voz (organizaciones comunitarias y ONG) y de allí que los pobres representados por las ONG terminen siendo sociedad civil. Estos deslizamientos son formulados a veces de manera explícita:

Si todos los segmentos de la sociedad que están o pueden estar involucrados en proyectos financiados por el Banco, crearon y operaron libremente ONG, entonces el sector de ONG reflejaría el abanico de los puntos de vista relevantes y de las destrezas necesarias para la amplia gama de proyectos de desarrollo. Cuando las ONG son transparentes y existen mecanismos de responsabilidad (accountability) bien desarrollados se asegura la integridad de cada ONG y del sector. Es entonces mas plausible que las ONG representen de manera adecuada la visión de los pobres Rabotnikof, 2012).

**Inversiones en capital social:** es un concepto que aparece con alguna frecuencia en los documentos de los bancos multilaterales de desarrollo, el mismo alude a problemas y líneas de interpretación similares a las que articula la categoría sociedad civil. Proveniente de otra tradición teórica, aparece sin embargo en el contexto de las estrategias de desarrollo autosostenible y parece aludir a la dimensión institucional y cultural (leyes, normas, costumbres) y a la trama organizacional (red de relaciones voluntarias, interacciones generadas de confianza, etc.) a las que, en otro vocabulario, alude a la idea de sociedad civil.

En términos muy globales, la idea de capital social hace referencia a la manera como los actores económicos interactúan y se organizan para generar desarrollo y crecimiento. En la literatura politológica, sociológica y antropológica, el capital social refiere al conjunto de normas, redes y organizaciones mediante las cuales los individuos acceden al poder y a los recursos, y a través del cual se toman las decisiones y se formulan las políticas. En una de las publicaciones del BM (Social Capital: the missing link? Op. Cit Rabotnikof, 2012) se manejan varias formas de conceptualizar el capital social, que después aparecerán en otros documentos de trabajo.

- 1) Putnam lo define como un conjunto de asociaciones horizontales, como el tejido de redes de compromiso cívico y el conjunto de normas a él asociadas que afectan la productividad de la comunidad. El acento está puesto en la red de relaciones de cooperación y reciprocidad que genera un sentimiento de igualdad ciudadana. En esta tradición, las asociaciones locales son reconocidas como escuelas de virtud cívica que socializan a la gente en la participación en los asuntos públicos. Al mismo tiempo,

generan una confianza que ayuda a sobrellevar, o incluso puede neutralizar, los comportamientos oportunistas.

- 2) Una segunda caracterización que se rescata es la que incluye una variedad de entidades diferentes que comparten dos aspectos: representar a un sector de la estructura social y facilitar las acciones de los actores individuales o colectivos.

**Perspectiva del buen gobierno:** una tercera forma de inclusión de la sociedad civil en el discurso de los bancos tiene lugar mediante el enfoque del buen gobierno. En esta perspectiva parece confluir tanto el neoinstitucionalismo como las caracterizaciones más complejas acerca de la sociedad civil

Entonces, se observa que a nivel del análisis conceptual, en los últimos años, se produce una homologación entre sociedad civil y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), dentro de lo cual se considera tanto las ONG como las asociaciones voluntarias de todo tipo, también, en otras versiones, se la identifica con el llamado tercer sector. Esta asimilación de los conceptos podría explicarse por dos fenómenos: por un lado, la existencia de una larga tradición anglosajona que subraya exclusivamente el Asociacionismo como actor fundamental de la sociedad civil; por otro lado, a esto se suma un creciente aumento del número de OSC que desarrollan una gama variadas de actividades, con gran impacto en la arena internacional.

A pesar de que la posición neoliberal y la de izquierda son ideas distintas acerca de la sociedad civil, se confunden en la vida práctica y en los medios de comunicación y de hecho contienen, mas allá de sus diferentes orígenes, algunas convergencias. “Ambas son síntomas –o intentos de solución- de la crisis de representación de las democracias contemporáneas, en las que los partidos políticos han perdido su capacidad de convocatoria y de generación de visiones innovadoras para la sociedad y se han orientado hacia el centro, mientras que los programas partidarios, tanto de derecha como de izquierda, coinciden esencialmente y solo son capaces de mostrar pequeñas diferencias” (Sorj, 2007;130).

La sociedad civil fue revalorizada, entonces, por ideologías y actores internacionales muy diferentes, aunque esto no significa que las organizaciones de la sociedad civil reflejen automáticamente a los diversos actores sociales que las impulsan. Por el contrario, ellas constituyen un subsistema relativamente autónomo, cuya dinámica práctica no se ajusta ni al deseo de los pensadores de derecha, según los cuales estas asociaciones favorecerían la

disminución del papel solidario del Estado, ni al modelo de izquierda de un espacio radicalmente separado del mercado y del Estado. (Sorj, 2007:130)

Para finalizar, resulta importante señalar que si se sintetizan los debates que enmarcan el análisis del concepto, podemos encontrar algunos ejes problemáticos que reaparecen recurrentemente en la invocación actual de la sociedad civil.

Siguiendo el análisis de Rabotnikot (1999) se observa que, por un lado, algunas posiciones muestran una relación analíticamente tensa con el Estado, planteando una oposición Estado – sociedad civil. En algunos contextos se identifica a la sociedad civil con el anti – Estado, fundamentalmente en los períodos de lucha contra sistemas autoritarios. A su vez, también aparecen quienes ubican a la sociedad civil como una alternativa en el marco del achicamiento del Estado.

Por otro lado, hay posiciones que plantean una relación problemática con el sistema político y de partidos. Surgen definiciones de sociedad civil donde se excluyen explícitamente a los partidos políticos y a los sindicatos. Las organizaciones sociales y movimientos sociales pasan a ser los actores señalados como relevantes ya sea porque se presentan como una nueva forma de hacer política, o porque las mediaciones institucionales y canales de comunicación entre organizaciones de la sociedad civil y la esfera política resultaron difíciles en casi todos los contextos. .

Las definiciones de sociedad civil comienzan no solo a centrarse en algunos de sus actores, básicamente en lo que se define como tercer sector, sino que a su vez comienzan a englobar una gran variedad de actores sociales que requieren de un nivel de generalización alto para poder abarcarlos. Ello llevó a plantear ciertas reservas acerca de la utilidad operativa de englobar diferentes formas de acción colectiva, modelos organizativos, estrategias participativas bajo un mismo concepto paraguas, ya que resulta inoperante para analizar la complejidad particular de cada país. Pero también llevó a reconocer la necesidad de contar con un marco conceptual que diera cuenta de las nuevas formas de acción colectiva que se generan en la propia dinámica de la sociedad y que ya no pueden ser analizadas a la luz de los conceptos existentes. La complejidad de los nuevos actores y de sus formas de vinculación con el sistema político hace necesario redefinir las fronteras entre ámbito público y privado.

Por un lado, la sociedad civil es pensada como un espacio de participación de actores en contraposición y con pretensiones de superación de los formatos tradicionales de participación ciudadana y social que habíamos conocido como dominantes hasta entonces (partidos políticos y sindicatos); pero por otro lado, Camou (2004) plantea que es posible percibir un nivel de negatividad menos visible: pensar a los movimientos sociales y a la

sociedad civil en su conjunto como entidades diversas, plurales y hasta heterogéneas, que ya no podrían ser pensadas desde la clásica axiomática del marxismo sesentista, es decir, pensado desde una contradicción fundamental, la oposición capital – trabajo. Esta situación dificulta las posibilidades de conceptualizar a esta diversidad de formatos organizacionales como un actor social, con características comunes y una función social específica.

Además, “en realidad, la sociedad civil como ámbito y actor del espacio de lo público no se identificó con la dimensión popular, con el sujeto pueblo, ni con los actores sociales (movimientos que tuvieran que ser colocados como antisistémicos, clientelares o corporativos), sino exclusivamente con el individuo que ejerce sus derechos y cumple con sus obligaciones y con una red de asociaciones voluntarias en ambivalente relación con el Estado” (Rabotnikot, 2012: 63). De esta forma, paradójicamente con el supuesto empoderamiento y politización de la sociedad civil y el aparente auge de los movimientos sociales se está produciendo de manera simultánea una despolitización de la ciudadanía, ya que los sujetos comienzan a participar no tanto como ciudadanos políticos sino como mujeres, indígenas, gay, etc. Esta despolitización puede, en ocasiones, propiciar y estimular el surgimiento de liderazgos populistas o apuntalar políticamente antidemocracias. (Bobbes, 45)

Entendemos, entonces, a la sociedad civil como un espacio conflictivo donde están presentes diversos intereses. Especialmente en regímenes democráticos no es una arena pacífica, muy por el contrario, aparecen como un conjunto de actores de la esfera pública, auto-concebidos como parte de la sociedad civil. Por lo tanto, compartiendo la posición de Sorg (2005), no es posible una definición a priori fuera de la lucha política y cultural, para identificar quien debe ser incluido como parte de la sociedad civil y quien debe ser excluido. “La definición de la sociedad civil constituye en sí misma una parte de la confrontación política, de la apropiación e imposición de un significado propio del concepto. El único actor que puede ser plausiblemente excluido de la definición operacional de la sociedad civil es el Estado, pues él dirige los recursos y el poder legal delegado por los ciudadanos, lo que le permite retirarse del debate público e imponer sus decisiones a la sociedad como un todo. Cualquier ciudadano individual o cualquier grupo formal o informal comprometido con la esfera pública (desde la organización de la iglesia y clubes deportivos, hasta los sindicatos) es un actor potencial de la sociedad civil.” (Sorg, 2005; 13 – 14)

Por lo tanto, más allá de versiones ingenuas o interesadas sobre la sociedad civil, el concepto hoy alude a una realidad muy compleja, desigual y heterogénea, donde existen diferentes poderes, intereses e identidades. A pesar de esta heterogeneidad, Sorg (2010) plantea que en

la literatura se encuentran varias clasificaciones que parecen agrupar desde grupos de autoayuda hasta fondos de caridad, grupos de investigación, iglesias, grupos de presión y asociaciones profesionales. A veces se distingue entre OSC operativas (*operational*) y de cabildeo (*advocacy*) para diferenciar a aquellas centradas en el diseño y ejecución de proyectos de las orientadas a defender o promover una determinada causa. Otras veces se distingue entre las Organizaciones de servicios capaces de competir con el sector privado y público en el suministro de servicios o en la ejecución de contratos, de las participativas, tendientes a fortalecer la organización y las destrezas de los destinatarios de los proyectos. Sus limitaciones son reconocidas en términos de descoordinación, capacidad limitada, acción en pequeña escala y se llega a admitir que no toda actividad respecto de los pobres parece adaptable a la dinámica operacional de las OSC.

A partir de este contexto teórico, el próximo capítulo se focaliza en el análisis de Uruguay, entendiendo que es necesario comprender el contexto socio – político particular que da surgimiento y permite el desarrollo del escenario actual de las OSC , en particular de aquellas organizaciones que realizan convenio con el Estado para la implementación de políticas sociales.

## **Capítulo 2.**

### **LA INTERVENCION SOCIAL EN URUGUAY: la entrada en escena de las Organizaciones de la Sociedad Civil**

En el capítulo anterior analizamos el concepto de sociedad civil desde una perspectiva general. Sin embargo, en función del interés de este trabajo y para acercarnos a una comprensión más acabada del objeto de estudio, resulta necesario revisar la modalidad particular que presenta la sociedad civil uruguaya en la actual coyuntura socio- histórica. Entendemos que la conformación de las diferentes formas de organización de la sociedad civil tiene su fundamento en las necesidades históricas, las cuales delinean las características de los actores sociales generados en los diversos contextos, según las posibilidades de dar respuesta a esas necesidades. En este sentido, más allá de las similitudes conceptuales, es importante analizar el contexto de surgimiento y desarrollo de las organizaciones sociales en Uruguay para comprender la modalidad que adquiere su participación en los procesos de intervención social en la actual coyuntura.

Según el índice CIVICUS (2009), aunque las primeras organizaciones de la sociedad civil en Uruguay se remontan a los inicios de la nación (organizaciones de beneficencia, comisiones de hospitales, organizaciones de la Iglesia), es a principios del siglo XX que se registran las primeras cooperativas y sindicatos que vinieron de la mano de la modernización e incipiente industrialización. Las organizaciones no gubernamentales son una expresión más reciente de la historia uruguaya, remontándose a mediados del siglo XX, pero su consolidación como fenómeno social consistente se ubica en el primer tramo de la década del los 80. Al igual que en muchos países de América Latina, Uruguay transitó por un período de autoritarismo político y de instauración de un régimen militar, que implicó severa privación de las libertades humanas y exclusión social de sectores amplios de la población. Durante este período se proscribieron y se prohibieron las formas tradicionales de asociación, los partidos políticos, los gremios y los sindicatos. Esto trajo como consecuencia, que otros actores individuales y colectivos comenzaran a actuar en el campo político. En la transición a la democracia, nuevos actores jugaron un papel importante y tuvieron una incidencia fundamental en el proceso de reconstrucción de la democracia. En este escenario es donde, a fines de la década de los 80, inicio de los 90, se comienzan a desarrollar las formas de implementación de políticas sociales donde el Estado transfiere a las organizaciones sociales la gestión de los planes, programas y/o proyectos sociales.

En este capítulo se toma un lapso acotado del proceso uruguayo, dividido en tres períodos que nos permiten ubicar el surgimiento de diferentes actores sociales que dan el perfil a la sociedad civil uruguaya en la actualidad.

En el contexto latinoamericano podemos ubicar el surgimiento de las organizaciones de la Sociedad Civil, en la **década de los años 60**.

En esta década se combinan una serie de factores: los progresos materiales (los deseos de desarrollo tomando como ejemplo el primer mundo) y la generosidad romántica y voluntarista de la época. Esta mezcla sueños, deseos y fantasías se contraponen con la opinión pública mundial que considera a ésta la década perdida para la economía, donde se producen las mayores devastaciones ecológicas, se inicia el tráfico de drogas, aparecen graves problemáticas sociales especialmente los niños en la calle y donde se hace público el fenómeno de la corrupción.

Esta combinación de factores compuso la imagen estereotipada de América Latina, sentando las bases para la conformación de los diferentes actores de la sociedad civil. Este proceso histórico de formación de la organización de la sociedad civil, puede sintetizarse de la siguiente manera:

- **Década de los 70:** en gran parte de América Latina se producen golpes de estado dando lugar a dictaduras militares o cívico – militares. Algunas se inician anteriormente en la década de los 60 y se continúan durante la década siguiente, construyéndose un mapa político del continente marcado por la presencia mayoritaria de estas dictaduras que se continuarán hasta la década de los 80. En este período la forma de nombrar a los modos de organización de la sociedad civil fue a partir del trabajo en comunidades (comisiones barriales o de base) y también Movimientos Sociales, cuya modalidad difiere de la anterior.
- **Década de los 80:** en la mayoría de los países latinoamericanos se inician los procesos de democratización, en los cuales las organizaciones de la Sociedad Civil tuvieron un papel importante en la problematización de diferentes derechos humanos. En este período se comienza a definir a los actores de la sociedad civil asociados a la construcción de ciudadanía.
- **Década de los 90:** Una vez reinstalados los sistemas democráticos y más allá de las diferentes debilidades de los mismos, se retira la cooperación internacional en el apoyo a las organizaciones sociales. A su vez, se inicia una política general en todo el

continente, orientada por las definiciones del Consenso de Washington, donde se impulsa la transferencia de recursos a las organizaciones de la sociedad civil para la implementación de las políticas sociales. Es así, que comienza a nombrarse a estas organizaciones como no – gubernamentales y sin fines de lucro.

Profundizaremos en estos puntos, ya que nos permiten comprender el proceso de conformación de los actores sociales que hoy se despliegan en el escenario de las políticas sociales.

## **2.1 - El Estado Social Uruguayo**

El sistema internacional de naciones se conceptualizaba, según las preferencias (o las disciplinas) de acuerdo a diversas categorizaciones binarias; *naciones ricas-pobres*; *sociedades industrializadas-agrarias*, *sociedades tradicionales-modernas*, *capitalismo clásico-capitalismo tardío* o mediante la distinción *colonia-metrópolis*. Recién desde mediados del siglo pasado gana terreno la percepción del mundo dividido en términos de los conceptos de desarrollo relativo, de desarrollo-subdesarrollo y se introduce la noción de *países en vías de desarrollo*. A su vez, se comienza a elaborar la noción de *centro-periferia* como estructura básica para comprender la inserción de los países en la economía mundial, noción que tendrá un importante desarrollo posterior en los escritos de CEPAL y que nutriría, posteriormente, las teorías dependencistas. (C. Filgueira, 2000)

Bustelo (1998, 143 y ss) plantea que a mediados de los años 60 se inicia una nueva fase en la historia del pensamiento económico sobre desarrollo. A la importancia otorgada al crecimiento sucedió una preocupación por los objetivos propiamente dichos del desarrollo, esto es, por los fines (la mejora de la calidad de vida de la población) y no tanto por los medios (la expansión de la renta per cápita). Este cambio implicaba una distinta percepción de la naturaleza del proceso de desarrollo económico. En el año 1969 fue el inicio formal de una etapa de preocupación por los aspectos sociales del desarrollo. En la 11<sup>o</sup> conferencia mundial de la sociedad internacional para el desarrollo (SID) se presentaron las líneas maestras de un enfoque con alto contenido social (empleo, distribución y pobreza), que luego daría lugar a la estrategia de las necesidades básicas. La primera preocupación social fue la del empleo. La ausencia de puestos de trabajo productivos y bien remunerados y la presencia de un desempleo constituido por personas sin formación adecuada o subsidios eran circunstancias específicas de los países pobres. Lo importante no era crear sencillamente empleo, sino generar más oportunidades de empleo productivo para reducir la incidencia de la pobreza. De la preocupación por el desempleo y el subempleo se pasó al análisis de los

medios para mejorar la suerte de los trabajadores pobres, especialmente en el sector informal y entre las mujeres, áreas de estudio que recibieron (por primera vez) atención destacada.

Al igual que en el resto de América Latina, en Uruguay las tradicionales oligarquías terratenientes se reforzaban estableciendo alianzas con grupos ligados al sector exportador y al mismo tiempo impidiendo el desarrollo de una burguesía industrial. Según Finch (2005, 17) la condición de dependiente de la región se construyó y se consolidó esencialmente por la penetración y moldeamiento de los intereses dominantes de los países céntricos. Así resultó una alianza implícita entre el capital extranjero, que consiguió un tratamiento favorable, y grupos domésticos en colaboración.

A los efectos de una mejor definición del modelo de desarrollo uruguayo dependiente, resulta necesario hacer una distinción básica entre las sociedades en las que los sectores locales pudieron mantener el control del sistema productivo –es decir, aquellas en las que la tierra quedó permanentemente en manos de propietarios nacionales y se usó en forma extensiva para producir para la exportación- y aquellas basadas en un desarrollo exportador de tipo enclave. Según Finch (2005, 18) en el primer caso –en el que se incluye Uruguay- el capital extranjero desempeña un papel importante aunque generalmente subsidiario en el desarrollo del sector exportador, sobre todo cumple una función relevante en el suministro de una infraestructura y la preparación de productos para exportación.

En América Latina, la existencia de una burguesía local –en general terrateniente- tuvo como resultado un importante proceso de acumulación de capital y el dominio de esa clase de terratenientes modernizadores se ejerció a través de alianzas con grupos tradicionalistas del mismo sector agropecuario, con intereses comerciales y financieros entre los que predominaba el capital foráneo. En el caso uruguayo, estas características adquieren algunas singularidades, por ejemplo la preeminencia de la población urbana y la insuficiente representación política de los terratenientes lo cual permitió el desarrollo de una ideología pequeño-burguesa que incorporó mecanismos que consolidaron el control del sistema político *autónomo* sobre el aparato estatal. Estos mecanismos demostraron ser notablemente duraderos y mantuvieron prácticamente intacto el Uruguay batllista hasta fines de la década de 1960, mucho después de que los intereses urbanos promovidos por la ideología batllista hubieran comenzado a desintegrarse.

La Reforma Monetaria y Cambiaria de 1959, programada con el Fondo Monetario Internacional, estaba destinada a dismantelar ese complejo sistema y a redistribuir la renta contemplando a los sectores exportadores. Los objetivos de esta reforma demostraron ser tan

difíciles de llevar a la práctica, así como las recomendaciones estructuralistas de la CIDE<sup>14</sup>, su implementación resultó imposible en la década del sesenta. La falta de aptitud del sistema político para ubicar los problemas y proponer soluciones alternativas quedó plenamente en evidencia en las elecciones de 1966 que se disputaron teniendo como tema central el de una nueva reforma de la Constitución. La principal consecuencia de esta reforma aprobada fue la creación de un Poder Ejecutivo unipersonal con poderes más amplios que marcaría el principio del desmantelamiento del Estado batllista.

Para Finch (2005) la gravedad de la situación económica tardó en reflejarse en la vida política e institucional. La relativa autonomía de lo político seguía siendo una realidad en el Uruguay aun luego de producido el resquebrajamiento de las bases materiales que la originaron. Dueños de los mecanismos creados por el Estado batllista –especialmente de la capacidad de designar funcionarios en la administración pública y de la potestad de amparar a través de los privilegios del aparato estatal a quienes tuviesen un respaldo político-, los dos partidos tradicionales lograron una ampliación masiva de su base clientelar. Actuaron como intermediarios entre el individuo y el Estado en un clima creciente de inseguridad económica. Se produjo entonces un círculo vicioso entre la crisis económica (estancamiento de la producción) que provocaba tensiones sociales (descenso del salario real, desocupación, inflación) que, a su vez, magnificaba el papel de la intermediación política (empleos público, tratamiento preferencial en trámites burocráticos, prebendas). Cuanto más se agravaba la crisis, tanto más importante resultaba tener conexiones políticas demostrar fidelidades partidarias. Esta especie de perversión del quehacer político fortalecía –en el corto plazo- el poderío de las elites de los partidos.

En términos generales, la situación externa de la economía uruguaya estuvo dominada en esos años por cuatro factores: 1) el fracaso de las exportaciones en recuperar el nivel de

---

14 La CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) fue creada en 1960 con el cometido de coordinar los proyectos de inversiones del sector público. Después, cuando fue necesario preparar un plan nacional para canalizar la ayuda externa de la Alianza para el Progreso, los recursos de la CIDE fueron reforzados y sus objetivos ampliados a los efectos de que pudiese preparar un informe completo de los problemas de la economía uruguaya que fue publicado en mayo de 1963. A comienzos de 1964 la CIDE fue reestructurada con la denominación de Consejo Interministerial de Desarrollo Económico y su Plan fue publicado en mayo de 1965. Según Finch (2005, 260) El gobierno blanco se vio obligado a crear un organismo de planificación por las exigencias de la Alianza para el Progreso y por la necesidad interna de demostrar concretamente su preocupación por el futuro del país. Pero el énfasis que el plan ponía en la necesidad de que la dirigencia política adoptase la planificación como técnica básica sugería ya claramente lo que los hechos iban a poner luego en evidencia, es decir, que los partidos políticos no tenían ninguna intención de poner en práctica el Plan y sus reformas. De haberlo hecho hubiesen actuado en contra de sus propios intereses, en contra de los intereses de las burocracias que constituían su clientela y también del sector privado en general, especialmente del sector terrateniente y del sistema comercial y financiero. Los centros de poder político y económico no tenían ningún interés en la iniciación de un proceso efectivo de planificación, y fueron capaces de impedirlo.

ingresos logrado a comienzos de la década del cincuenta; 2) la persistente tendencia al déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; 3) el deterioro de las reservas; y 4) el aumento del endeudamiento externo.

El período de la presidencia de Jorge Pacheco Areco<sup>15</sup> se suprime los Consejos de Salarios, anterior régimen de negociación salarial, siendo sustituidos por la Comisión de Precios e Ingresos (COPRIN) que debía controlar las nuevas escalas de precios y salarios fijadas por decreto. Además de la capacidad de regular los salarios, el gobierno adoptó una política represiva a los sindicatos orientada a la detención de los dirigentes y a la prohibición de paros y manifestaciones. Los poderes del Ejecutivo, ya aumentados por la reforma constitucional de 1966, se vieron reforzados por la utilización semi – permanente de medidas prontas de seguridad.

Pacheco Areco logró el apoyo de la empresa privada para su estilo de gobierno arbitrario, tenía el respaldo de las fuerzas armadas y el asesoramiento de un equipo técnico empresario en su administración. Al mismo tiempo que ignoraba a la clase política se enfrentaba a las organizaciones laborales.

En cuanto a las políticas sociales específicamente, podemos señalar que el fin de las guerras civiles (a inicios del siglo XX), la centralización del poder estatal, la consolidación efectiva del Estado – Nación, en síntesis, la profundización de la primera modernización o primer período batllista, fue el contexto político de promoción del Estado Social uruguayo. Según Filgueira (1994, pág. 17 a 23) dicho Estado se estructuró sobre cuatro pilares básicos que pautaron la modalidad específica de integración nacional:

- **La Asistencia Pública**, referida fundamentalmente a los servicios de salud pública, transformando paulatinamente las organizaciones de caridad privada en instituciones de bienestar reguladas y administradas por el Estado. En una primera instancia estos servicios atendían los problemas que necesitaban de hospitalización o aislamiento (enfermedades infecto-contagiosas, la locura y la indigencia), para luego extender su esfera de intervención a la infancia y maternidad con un enfoque mínimamente preventivo.
- El otro eje fue **la educación pública**, definida por ley como laica, gratuita y obligatoria. El primer esfuerzo de la expansión educativa se concentró a el nivel primario, pero a partir de 1912 se experimento un sostenido desarrollo del grado

---

15 En las elecciones de mediados del 60 (luego de dos períodos de gobierno blanco) gana nuevamente las elecciones el Partido Colorado asumiendo la presidencia el General Gestido, quien fallece antes de cumplir el año de mandato. El vicepresidente Jorge Pacheco Areco asume la presidencia en 1967.

intermedio terciario bajo los mismos principios rectores, especialmente, los de laicidad y gratuidad. En la década del 30 el país había alcanzado excelentes índices de expansión de la matrícula y de la cobertura educativa inicial y secundaria, ubicándolo entre los primeros de América Latina.

- El tercer pilar, y tal vez el más esencial en lo que respecta al funcionamiento y reproducción de los esquemas de seguridad social modernos, fue el relativo a la **regulación del mercado de trabajo**. En el gobierno de José Batlle y Ordóñez se consagraron las principales leyes obreras (accidentes de trabajo, indemnización por despidos –1914-; jornada de ocho horas –1915-; ley de protección al trabajo femenino –1918-; descanso semanal –1929-; y salario mínimo para diferentes categorías laborales –1923, 26, 29 – entre otras) que indicaban la existencia de un mercado capitalista “civilizado”, donde había espacios para niveles mínimos de redistribución económica y de justicia social.
- Y por último, completando los servicios de protección, se encontraba la **política de retiro de la fuerza de trabajo**, que más tarde daría lugar a un sistema de providencia social de alcance relativamente universal a partir de 1919. Si bien, la institucionalización de las distintas cajas fue un proceso complejo, de incorporación diferenciada de las diversas categorías ocupacionales, y pautado por una serie de condicionantes específicas –privilegios- que se reflejarían en un cierto nivel de estratificación interna del sistema, es posible afirmar que esta política cubrió un porcentaje significativo de los trabajadores, especialmente del mercado urbano.

Para Midaglia (1997) la particularidad del sistema de bienestar uruguayo no radicó únicamente en la excepcional combinación de los cuatro pilares arriba mencionados, los cuales fomentaron la existencia de un sistema de protección abarcativo, capaz de atender, desde las primeras décadas del siglo XX, aspectos vinculados a la protección laboral, a la transformación económica y a la integración social, generando así las bases referenciales de una sociedad hiper-integrada e igualitaria. Más allá de este rasgo específico, hubo otro de mayor importancia política. El mismo estuvo referido a que la instalación de los servicios públicos de protección y asistencia -que son equiparables a la consagración de los modernos derechos sociales- fue prácticamente simultáneo al proceso de extensión de los derechos políticos.

Este hecho generó un fenómeno político inédito en la región, que se calificó en términos de una ciudadanía de tipo integral, sustancialmente distinta de aquellas emergentes de las prácticas populistas (Castellanos, 1995:8). La novedad de este fenómeno no expresaba la simple ruptura con las trayectorias típicas de instauración del orden democrático tanto en las naciones occidentales como en las latinoamericanas<sup>16</sup>. En el caso uruguayo, dicha simultaneidad revelaba un aspecto político singular: la presencia de fuertes partidos políticos, los llamados Tradicionales (Colorado y Blanco), dispuestos a crear Estado, a adherir a las normas democráticas, y fundamentalmente a expandir un mercado político. Para ello, los programas sociales cumplirían un papel estratégico, se vislumbraron como los instrumentos más aptos para ganar adhesiones ciudadanas y dirimir favorablemente la competencia política. Por esta razón las propuestas sociales históricamente estuvieron en el centro del debate político, especialmente en los primeros treinta años de este siglo, cuando se estaba diseñando el sistema de bienestar que caracterizaría al país hasta el presente. (Midaglia, 1997:80)

Lissidini (2003) plantea que en el caso uruguayo se configuró una versión, modesta y limitada, de un Estado de Bienestar vinculado estrechamente al triunfo de la democracia representativa. Citando a Offe, la autora señala que el Estado de Bienestar ha servido como principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas en el período subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial. Esta fórmula consiste en la obligación explícita que asume el aparato estatal al suministrar asistencia y apoyo (en dinero o en especies) a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos característicos de la sociedad mercantil, esta asistencia se brinda en función de pretensiones legales otorgadas a los ciudadanos. A su vez, el Estado de bienestar supone la competencia entre los partidos y el pluralismo de los grupos de interés, aunque en el marco de un limitado y mitigado conflicto de clases que ayuda a superar la situación de luchas y las contradicciones que constituían uno de los rasgos del capitalismo liberal previo; también supone un sindicalismo autónomo que presione especialmente a los partidos y poderes públicos para obtener beneficios.

La autora analiza la situación del Uruguay, planteando que el énfasis estaba en la satisfacción de las demandas y en la aplicación de una política de corte coyuntural y no estructural. Los problemas que provocó esta racionalidad política surgieron del modo democrático de

---

<sup>16</sup> Las primeras siguieron una ruta más o menos regular, ya analizada por Marshall (1967), donde los programas de bienestar fueron la culminación o el último escalón de un proceso de incorporación política. En cambio, en el conjunto de los países de América Latina, las políticas sociales se instrumentaron previamente a la sanción de derechos políticos, convirtiéndose así, en un mecanismo privilegiado de participación.

representación sobrecargado y sobrepolitizado, con consecuencias negativas sobre la eficiencia y eficacia política, aunque con consecuencias positivas sobre la distribución del ingreso y la ampliación de las políticas sociales. Sin embargo, el Uruguay no escapó al fuerte clientelismo de los partidos políticos por el contrario, esto constituyó un eje central de la acción política.

En este sentido, Midaglia (1997) plantea que el procesamiento partidario de los temas sociales, desencadenó un conjunto de impactos en distintos planos de la vida política y social, ya sea, en torno a la acción colectiva, como a la capacidad estatal, y sobre todo la ciudadanía en general. Entre los más importantes figuran:

- La acción anticipatoria del Estado frente a potenciales problemas sociales obstaculizó por una parte, la emergencia de actores políticos radicales o antisistema, y por otra, el desarrollo institucional de partidos de clase, en este caso representantes de los intereses de los sectores asalariados, beneficiarios principales de la legislación social. Asimismo, la anticipación estatal, reforzó la independencia del movimiento sindical, compuesto inicialmente por inmigrantes, defensores de doctrinas anarquistas, que veían en el Estado un enemigo por derivación de su postura ideológica. Pero a la vez, también lo veían como un amigo o protector que mejoraba sus condiciones laborales. Esta relación amigo – enemigo entre el Estado y los grupos de trabajadores dio lugar a un efecto político adicional; promovió lo que Solari definió como la doble lealtad o la doble escena, entendida como la actitud de los sectores asalariados que en las instancias electorales adherían a través del voto a los partidos políticos tradicionales, mientras que en los períodos inter – electorales se identificaban con el movimiento sindical en el que predominaba una visión sustancialmente distinta de orden social.
- El manejo partidario del aparato estatal impidió la creación de burocracias profesionales al estilo weberiano. Como señala Filgueira (1994), el Estado nunca llegó a constituir cuerpos internos desvinculados de los partidos políticos. Si bien en el caso uruguayo no existió una burocracia independiente y apartidaria, fundamentalmente a nivel de los mandos medios y medios altos, esto no significa que el aparato, en especial algunas de sus reparticiones, no haya instrumentado mecanismos de profesionalización de sus equipos, independientemente de las formas particularistas en que fueron reclutados. Las políticas públicas, fundamentalmente las sociales, se transformaron en una arena de competencia partidaria a través de la

generación de mecanismos clientelares lo suficientemente abarcativos como para garantizar la incorporación de diferentes sectores.

- La amplia distribución de beneficios que imperó a través de los mecanismos clientelares y/o de las estrategias de acción de las organizaciones de clase, generó a nivel de la ciudadanía una cultura política fuertemente estatista que parece perpetuarse, con algunos cambios, hasta nuestros días. La lógica de inclusión que caracterizó las acciones estatales en el campo social transformó al Estado en un agente de carácter universalista, con autoridad suficiente para guiar el desarrollo económico de la nación y a la vez asegurar la integración social.

En síntesis, podemos afirmar que el período de crecimiento y estabilidad económica permitieron al Uruguay profundizar el modelo de Estado Social iniciado en el primer batllismo. Sin embargo, a mediados de la década de los 50 el país comienza a vivir una prolongada situación de crisis y estancamiento económico que amenaza sus fuentes de financiamiento, sin embargo, esta situación no se tradujo en una reducción o modificación sustantiva del mismo. Al contrario, los esquemas de protección social se mantuvieron prácticamente inalterados, pero en esta oportunidad funcionando en un nuevo marco político, caracterizado por fuertes presiones sociales en pos de una mayor distribución de beneficios. Las crecientes demandas fueron procesadas por el Estado, promoviendo un conjunto de irracionalidades al interior del sistema de prestaciones sociales que ponían en evidencia sus límites, en la medida que su reproducción necesitó, en parte, del desencadenamiento de una crisis fiscal.

Sin embargo, para el caso de la seguridad social específicamente, Filgueira (1994) señala que la crisis económica no fue el único factor que golpeó el sistema, sino que se agregaron otros elementos de distinta naturaleza. Entre ellos, se ubicaba la existencia de una estructura demográfica envejecida, que presionó por el aumento de prestaciones jubilatorias y de pensiones, en tanto que el crecimiento de la fuerza de trabajo no se procesaba a un ritmo y magnitud similar. En otro orden de problemas, se encontraba la excesiva incorporación de personal en el manejo de los servicios sociales, poniendo en evidencia que con la expansión de las intervenciones públicas se buscaba, además de regular los problemas sociales, generar fuentes de empleo. Este doble objetivo, hizo perder de vista los parámetros de eficiencia y eficacia en la provisión de bienes y servicios, propiciándose así, distorsiones en su funcionamiento, relativas a rigideces, lentitud y una desmedida burocratización de los mismos.

## **2.2 - La Dictadura en Uruguay**

En junio de 1973, con el apoyo de las fuerzas armadas, Juan María Bordaberry –elegido presidente en 1971, e integrante del mismo sector del Partido Colorado que Pacheco Areco– disolvió el parlamento, encarceló a disidentes políticos, proscribió a los sindicatos y terminó con la libre expresión política. El significado del proceso no fue meramente la desaparición de las libertades civiles en un país que tradicionalmente las había evaluado en un alto nivel, el propósito de la ofensiva derechista fue en última instancia la destrucción del sistema político mismo a través del cual se construyó el Estado batllista.

Los orígenes del golpe de Estado de 1973 estuvieron en la crisis política de largo plazo que siguió al quiebre del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, así como en la incapacidad del sistema político de implementar un nuevo modelo económico capaz de asegurar su aceptación en un momento de severa tensión política y social. Esta crisis fue contenida durante una década por el uso de políticas redistributivas neobatllistas, que frustraron la renovación del proceso de acumulación pero aseguraron un grado de consenso social.

A fines de los años 60, sin embargo, estas políticas dejaron de ser viables y la crisis entró en una nueva fase con el intento de Pacheco de reducir la autoridad de las fracciones de los partidos tradicionales, para fortalecer la representación directa de la clase capitalista dentro de su administración y así, atacar al trabajo organizado. Según Finch (271) podemos agregar algunas otras condiciones del contexto histórico que permiten comprender la ruptura democrática, como por ejemplo:

- inflexibilidad del gobierno frente a ciertas demandas del sector exportador;
- el crecimiento de la alianza política de izquierda;
- la incapacidad del régimen de eliminar o incluso contener al movimiento guerrillero;
- la pérdida de la confianza externa en la conducción de la política económica y en la seguridad interna.

Durante 90 años el ejército uruguayo, en contraste con algunas prácticas de Latinoamérica, permaneció pasivo políticamente. La explicación quizás sea su lealtad al partido colorado, especialmente debido a la histórica dominación de este partido y a una constante paz entre los partidos. Es así, que los militares se desarrollaron como profesionales y técnicos más que como políticos. La derrota electoral de los colorados de 1958 y la subsiguiente elevación de

los oficiales blancos rompió la relativa homogeneidad política de los militares. Pero, según Finch (273) las razones más relevantes para el cambio de su rol fue el énfasis de los programas de ayuda del ejército de Estados Unidos sobre las técnicas de anti – surgentes en los 60, y la creciente utilización de las fuerzas armadas para suprimir la inquietud social y laboral, especialmente después de 1968.

La ruptura democrática iniciada en 1973 tuvo tres fases:

- En la primera fase: la ideología del régimen se expresó en términos de seguridad nacional, preservación de la disciplina social, los supuestos valores nacionales y el anti – marxismo.
- En la segunda fase: se buscó la legitimación para el régimen como proceso transicional que llevara a una nueva estructura institucional. Se armó un calendario para la restauración del gobierno institucional: preparación de una nueva constitución, reagrupamiento de los partidos tradicionales, con único candidato (aprobado previamente por las FFAA) y elecciones en 1981. EL plan falla porque en el referéndum de 1980 la propuesta de cambio de la constitución fue rechazada por el 57% de los votantes. Esto marca el final del proyecto de institucionalización.
- En la tercera fase: se busca abdicar en los mejores términos que pudieran. En 1982 se permiten las elecciones internas de los partidos Colorado, Blanco y Unión Cívica. La victoria de las fracciones opuestas al gobierno tienen el 75% de los votantes, esto confronta a los militares con abrumadora evidencia del rechazo hacia su régimen. Esto converge en el llamado a elecciones en 1984 y la reinstalación del gobierno democrático en marzo de 1985.

En relación al plan de desarrollo se propuso, inicialmente, adoptar un plan de cinco años como base de la estrategia del gobierno. El atractivo del plan para las fuerzas armadas era doble: primero, ofrecía una guía razonablemente coherente para la política en un área en la que eran completamente inexpertas; y segundo, estaba basado en principios de liberalismo económico (más tarde llamado neoliberalismo) que ofrecía la mejor garantía de consistencia con la ideología anti – marxista que unía a los militares.(Finch, 277 –278)

Quizás una de las principales ironías de este proyecto de 1978 fue la inconsistencia entre la ideología, básicamente nacionalista, de los militares por un lado y la lógica del proyecto por otro. Los militares, como institución, que se consideraban la expresión y la garantía de la

nacionalidad se encontraron presidiendo un modelo económico basado en instituciones financieras de propiedad extranjera.

El neoliberalismo tuvo poco atractivo para la sociedad uruguaya, fuertemente conservadora que había estado expuesta a un experimento peligroso conducido bajo el nombre de la alta economía. Pero, en realidad, eso poco importó ya que la reforma económica fue impuesta por los acreedores internacionales de Uruguay y comenzó a ganar fuerza gracias a la evidencia de éxito en otras economías de mercado emergentes (como por ejemplo la economía chilena). Sin embargo, en Uruguay nunca fue una etiqueta políticamente aceptable para una población acostumbrada a la protección del Estado, pero gradualmente bajo la democracia restaurada fueron progresivamente consideradas las soluciones de mercado para los problemas económicos. (Finch, 299)

Aparte del endeudamiento externo de la nación y la necesidad de mantener la confianza de los inversores, las presiones externas fueron principalmente aquellas asociadas al nuevo modelo económico, cuyos rasgos principales fueron sintetizados en el consenso de Washington: prudencia macroeconómica, orientación hacia fuera, y liberalización interna, a lo cual parecería apropiado agregar la reforma del Estado, y las políticas tendientes a la reducción de la pobreza.

Entonces, en este período se observa dos momentos en cuanto a la forma de intervención social.

- Una primera etapa donde se instala, fundamentalmente, una política represiva contra los sindicatos y los partidos políticos. En esta etapa, se mantuvieron las políticas sociales implementadas anteriormente con un creciente deterioro en las prestaciones debido a un menor apoyo presupuestal.
- Una segunda etapa, donde el cambio fundamental surge a partir de 1990 siguiendo los lineamientos definidos en el Consenso de Washington en la implementación de Políticas Sociales.

Los lineamientos para la implementación de políticas sociales definidos en el Consenso de Washington se basan en las siguientes críticas al Estado de Bienestar:

- Se cuestiona el gasto público generado por las políticas universales ya que los niveles de pobreza aumentan. En las políticas sociales universales el gasto se distribuye a toda la población, no estando específicamente orientado a los sectores de mayor vulnerabilidad social. Se supone que si el gasto se orienta a fortalecer programas orientados a estas poblaciones se lograra una mayor eficacia.

- Se cuestiona la excesiva centralización estatal en la gestión de las políticas sociales que alejan a las mismas de los problemas reales y particulares de las poblaciones más afectadas, dificultando, también, el acceso de estas poblaciones a las prestaciones y servicios sociales.
- Asociado a lo anterior se cuestiona también la burocracia estatal que enlentece y dificulta la implementación y gestión de las políticas sociales.
- En la misma línea se cuestiona la existencia de un fuerte clientelismo político como modalidad de distribución de las prestaciones. Estos tres últimos puntos cuestionan la eficacia de las políticas sociales.

En este contexto socio - político hacia finales de la década del 60' y fundamentalmente durante la década de los 70' la Sociedad Civil comienza a gestarse dos formas de organización: Organización de la Comunidad y Movimientos Sociales

El trabajo comunitario que se inicia en la década de los sesenta podemos definirlo como una actividad localizada en una zona de dimensiones razonablemente pequeña donde prima el relacionamiento cara a cara o personalizado.

Esta forma de abordaje se nombraba como Trabajo de Base, concepto que trae consigo cambios simbólicos relevantes: se prioriza el trabajo con las bases frente a las cúpulas por lo tanto se invierten los valores jerárquizantes socialmente imperantes y en algunas posiciones límites se pretende romper con ellos. Este tipo de intervención social se asocia fundamentalmente a: i) la cultura de militancia de los sectores de izquierda, fundamentalmente de inspiración marxista; ii) con la Iglesia Católica, donde la corriente definida como Teología de la Liberación le imprime la fuerza mayor, poniendo énfasis en el trabajo con los pobres.

Como resultado de estas estrategias de intervención social se generan asociaciones de vecinos (micro instituciones de naturaleza civil), estos formatos organizativos son necesarios para implementar los proyectos de desarrollo que tenga esa localidad. El énfasis en el trabajo local trajo como consecuencia el surgimiento de una variedad de situaciones diferentes ya que cada zona se organiza según sus particularidades. A este énfasis en las particularidades locales producto de esta forma de intervención, se le suma un contexto político de emergencia de las dictaduras donde se corta o debilita los mecanismos de comunicación e integración vertical existente entre la sociedad y el Estado: partidos políticos, líderes populistas o gremiales, estructuras sindicales. Respondiendo a esta necesidad de

comunicación e integración social surgen los movimientos sociales. Los mismos son definidos como movimientos por su naturaleza inestables y mutante (diferente a estructuras de organización de larga duración); y debido a su distanciamiento con relación al aparato del Estado. Según Fernandes (1994, 30) los movimientos sociales, desde el inicio, fueron concebidos de manera plural y generados a partir de múltiples temática: derechos sociales, cobertura de necesidades básicas, problemas ecológicos, etc. En general, no se articulan en estructuras formales y en caso de hacerlo la tendencia es descentralizadora, formando redes de relacionamiento donde se resguardaba la iniciativa y la autonomía local.

Por otra parte, también en la **década de los 70'**, ante la instalación de los procesos autoritarios y la pérdida de fuentes de trabajo de varios sectores de la población, surgen las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Estas ONG son instituciones privadas sin fines de lucro, las cuales presentan las siguientes características (Fernandes 1994, 54):

- ◆ Las ganancias deben ser reinvertidas en las actividades (no puede haber distribución de ganancias entre los socios).
- ◆ Los directivos no pueden recibir remuneración a través de salarios.
- ◆ El capital acumulado no puede convertirse en patrimonio de sus ejecutivos.
- ◆ No hay herederos.
- ◆ Cuando la organización se extingue sus bienes deben ser transferidos a otra del mismo género.

En términos generales, la primera generación de organizaciones, en América Latina, surgió en el marco de la instalación de las dictaduras, como una solución a la falta de alternativas de investigadores, técnicos, profesionales de diversas disciplinas. Esta solución fue imaginada como coyuntural al sistema institucional existente. Sin embargo, una vez retornada la democracia, los fundadores encontraron razones para continuar con este tipo de propuesta organizacional, debido a que encontraron que el tamaño pequeño tiene sus ventajas:

- ◆ Aproxima los instrumentos institucionales a la escala de las decisiones individuales.
- ◆ No tiene el peso, la inercia y la complejidad burocrática.
- ◆ Las ONG no tienen un carácter representativo (a diferencia de los sindicatos, asociaciones de vecinos o movimientos sociales), hablan en nombre propio, no dependen del complejo juego político implícito en los sistemas representativos para legitimar las decisiones.

Para Fernández (1994) el principal instrumento de este proceso de innovación es el **Proyecto**. El financiamiento por proyectos, generalmente de la cooperación internacional, significó, entre otras cosas, asimilar la lógica pragmática. El financiamiento, de estas formas de organización, proviene fundamentalmente de las agencias de cooperación internacional, las cuales necesitan, para la implementación de sus objetivos institucionales, una contraparte local con personería jurídica, con un mínimo de estructura administrativa y con una afinidad de objetivos.

En este sentido Murias (1997, i) plantea que en Uruguay las “instituciones se amoldaron organizacionalmente a los requerimientos de las Agencias Internacionales. La estructura organizativa, la estructura programática, la estructura de financiamiento y la estructura administrativa, se establecieron en las instituciones para dar cumplimiento a los compromisos asumidos en los proyectos con la Cooperación Internacional y en beneficio de los grupos meta. Esta situación generó un conjunto de normas y costumbres que conforman una cultura institucional. El pensamiento estratégico de sostenimiento de las ONG se centró en la conquista de espacios de la Cooperación internacional.” Durante el período de retorno a la democracia era de esperar una baja en el número de propuestas de ONG debido a que los motivos de su formación tenían un carácter coyuntural. Sin embargo, se produjo un importante crecimiento tanto en el número de ONG, como en su diversidad temática. También, en este período, que llega hasta 1990 aproximadamente, aumenta el número de agencias privadas de financiamiento que concretan proyectos en el Uruguay. Seguramente, este puede ser llamado el período de auge de la cooperación internacional privada en el país. Cuando comienzan a vislumbrarse los primeros síntomas de la disminución del financiamiento internacional, aproximadamente en la década de los 90, se inicia un período de competencia por los recursos externos de la cooperación internacional, así como la búsqueda de otras fuentes de financiamiento. Para Murias (1997, ii) “este proceso de las ONG trascendió el área financiera. Muchas organizaciones se plantearon problemas de identidad ante diferentes alternativas de financiamiento posibles. Otras, se cuestionaron si su razón de existir y sus acciones, deberían ser financiadas por otros mecanismos que no fuera la cooperación Internacional. Casi todas, entendieron que sus actividades seguían siendo necesarias en la sociedad uruguaya. Y así cada organización fue implementando estrategias de supervivencias nuevas y variadas según su perfil institucional. (...) Comenzó a pensarse en la venta de servicios, la recuperación de costos, el intento por recaudar algunos recursos en el sector privado y en el financiamiento del Estado.” Esta búsqueda de diferentes fuentes de financiamiento supone una serie de problemas para estas organizaciones, las cuales estaban

habitadas a una forma de funcionamiento y de control. “Los mecanismos de rendición de cuentas –que siempre existieron con la cooperación internacional -, requieren de mayor ajuste y visibilidad para un actor cercano como puede ser el Estado o el sector privado. El desarrollo de indicadores de impacto y de procesos será más exigente. Como todo proceso de cambio, requiere de capacitación, de tiempo de adaptación, de ensayo y error (aprendizaje) y de evaluación. Y estos elementos representan costos que la cooperación internacional en su retiro, no siempre financió.” (Murias, iii)

En la **década de los 80'**, en el contexto de reapertura democrática, comienzan a generarse nuevas formas de organización de la sociedad civil: Las asociaciones voluntarias. La apertura democrática puso a la vista y estimuló la existencia de otra forma asociativa, las asociaciones voluntarias crecen a lo largo de las comunidades pero sin el condicionamiento territorial, definidas por algún propósito común.

Podemos señalar las siguientes características:

- ◆ Enfatizan la dimensión voluntaria fruto de decisiones individuales.
- ◆ Implican una pertenencia por estar ahí, y solo está quien quiera estar.
- ◆ Tiene reglas de participación igualitarias (reglas de inclusión – exclusión, elecciones periódicas, mecanismos de control del dinero).

### **2.3 - La Intervención Social a partir del Consenso de Washington**

Más allá de que ya habían aparecido en la dictadura algunos rasgos, fue desde 1990 en adelante que el neoliberalismo (aunque generalmente descrito por sus partidarios como *modernización o reforma*) se transformó en la ideología dominante en referencia a la cual la política económica fue elogiada o condenada. (Finch, 301)

En la restauración democrática la población buscó continuidad con el pasado y el restablecimiento del proceso político normal basado en el consenso, más que en el ajuste de cuentas o la presión de las demandas privadas. Este constreñimiento y renuencia para innovar debía algo a la necesidad de corto plazo de consolidar el sistema restaurado, pero era enteramente consistente con el conservadurismo del Uruguay desde los años 50.

Aunque la experiencia institucional del régimen militar fue totalmente rechazada, la actitud hacia su política económica y su filosofía era mucho más mezclada. Esto era en parte porque la política en sí misma contenía elementos contradictorios de liberalismo e intervencionismo. Es por eso que, 1990, podría ser visto como el año en que el Nuevo Modelo Económico llegó a Uruguay. El gobierno de Lacalle (Partido blanco) asumió en 1990 comprometido con una

redefinición del rol económico del Estado. Los principales objetivos fueron la reforma del sistema de seguridad social y un programa de privatización. El destino de estas dos ambiciones es revelador: la necesidad de reformar la seguridad social era ampliamente conocido puesto que la estructura demográfica del país muestra una alta proporción de dependientes respecto a la población económicamente activa, mientras que las contribuciones al sistema, en ausencia de reservas en los fondos de jubilaciones, eran insuficientes para financiar los beneficios (especialmente después de la reforma constitucional que ligaba los niveles jubilatorios al salario promedio), pero lo suficientemente altas como para causar un elevado nivel de evasión. El sistema propuesto no fue aprobado en 1992.

Los aspectos centrales del programa de privatización de Lacalle, tema que fue su principal obsesión desde el comienzo de su presidencia, transcurrió por una ruta sistemática de derrota, donde las iniciativas privatizadoras fueron frenadas por referéndum popular, derogándose la ley de privatizaciones por el 72.5 % de los votantes. Esta fue, quizás, una asombrosa manifestación de la creencia instintiva, siguiendo la postura tradicional del Uruguay batllista de las primeras décadas pero ahora explotada por los partidos de izquierda, que entiende que los servicios públicos deben ser provistos por el Estado antes que por capitales con fines de lucro.

A pesar de la negativa popular manifestada en el referéndum, esto no detuvo en la práctica el proceso de privatización. El capital privado pudo así penetrar en el sector público, participando de las principales empresas públicas que permanecieron operando con modificaciones.

Al final del siglo XX Uruguay continuaba disfrutando su tradicional reputación de ser una de las sociedades más igualitarias de América Latina, pero (en común con el resto de la región) había evidencia de una creciente desigualdad. Una serie de estudios coincidían ampliamente en que el coeficiente Gini de distribución de ingresos estaba por debajo de 0.41 en los tardíos 80, pero que se deterioró hasta 1992. La mejora subsiguiente no se sostuvo, y hacia 1997 el índice de desigualdad había aumentado a 0.43. En la década del 2000, Uruguay, así como en otros países de la región, se encuentra ante un nuevo escenario en un contexto de agravamiento de la crisis social y económica la cual comienza a superar a partir del 2005 con el ascenso al gobierno de la izquierda.

Es este escenario el papel de las OSC ha ido modificándose, luego de mas de 25 años de recuperada la democracia en Uruguay, las organizaciones han ido acompañándose a la realidad y a las diversas coyunturas. Los perfiles de las organizaciones, sus áreas de trabajo,

el abordaje de los temas, sus relaciones y su impacto han cambiado notoriamente. Es un universo creciente y de gran dinamismo, que se caracteriza por su diversidad. Si bien en Uruguay no se cuenta con datos cuantitativos que puedan ilustrar la dimensión de todo el sector de la sociedad civil, estudios parciales dan cuenta de un crecimiento sostenido en las últimas décadas. (Cepal, 2005, citado en CIVICUS, 2010)

Resulta importante señalar la vitalidad que ha demostrado la sociedad al crear una multiplicidad de respuestas ante la crisis del Estado.

La diversidad de las formas asociativas de la Sociedad Civil agrega nuevas estrategias de cambio social a los tipos preexistentes de orientación de las formas de asistencia: la articulación política, la organización de la base social y la producción de bienes públicos.

Bresser y Cunill (en Morales, 1998: 84) distinguen tres tipos de formas asociativas:

- ◆ las organizaciones de autoayuda, son organizaciones comunitarias, basadas en el trabajo voluntario, de acción directa sobre las demandas y carencias populares.
- ◆ las organizaciones no gubernamentales (ONG). Las ONG presentan un grado de organización más permanente y elaborado, y desarrollan funciones de interlocución y de organización política de la población, además de la prestación de servicios sociales.
- ◆ las fundaciones de servicio público. Las fundaciones tienen su origen en donaciones privadas o en fondos estatales.

Según Rodrigo Villar (2003) las organizaciones han participado y aportado de diversas maneras en las políticas públicas, a su vez han abierto nuevas expectativas y oportunidades, han generado retos, preguntas y cuestionamientos en torno a su papel en las políticas públicas. Sin embargo, cabe la pregunta acerca de ¿cuáles son las fuentes de legitimidad para realizar estas tareas de incidencia en las políticas públicas?, ¿a nombre de quien hablan estas organizaciones cuando tratan de influir en la deliberación pública y la orientación de los programas gubernamentales?, ¿cómo rinden cuentas a las bases sociales que buscan defender? ¿son tan eficaces en la tarea de gestión como suele creerse?Cuál sería entonces, la fuente de legitimidad de las organizaciones para realizar esta tarea pública? Según Brown (citado en Villar, 2003) serían cuatro posibles fuentes de legitimidad para la incidencia pública de las OSC:

- Legitimidad moral; basada en valores morales que pueden tener la suficiente aceptación y fuerza para legitimar la acción de las OSC. Procesos de incidencia y campañas contra el hambre, la violación de derechos humanos, el maltrato infantil, la

violencia doméstica, suelen acudir a este tipo de legitimidad. El reto en este caso es que los diferentes involucrados y afectados acepten los términos valorativos en los que se basa la acción política.

- Legitimidad técnica: se deriva del conocimiento, experiencia, competencia o información que tienen las organizaciones involucradas en la tareas de incidencia. Es utilizada por aquellas organizaciones cuya autoridad se basa en la calidad de sus investigaciones, en su capacidad para el desarrollo de programas, en su experiencia en el manejo de información o su competencia en áreas específicas del conocimiento.
- Legitimidad política: derivada de la representatividad democrática, la transparencia y el proceso de rendición de cuenta a las “bases” o a los constituyentes por los cuales hablan y actúan. Esta legitimidad involucra el proceso de toma de decisiones y la forma en que participan los miembros de la organización en la orientación y seguimiento de las actividades. En este caso, puede haber procesos de democracia interna de los miembros de las organizaciones involucradas, como de democracia externa con el conjunto de los contribuyentes, los aliados y los miembros de la coalición. Este tipo de legitimidad se erosiona cuando hay poca o nula participación de aquellos por los cuales se está hablando o cuando estos critican la acción de sus supuestos representantes.
- Legitimidad legal: basada en el cumplimiento de los estándares y expectativas legales, tanto internos (existencia de juntas directivas responsables, de informes al público, de manejos transparentes de cuentas), como externos, basados en exigencias de cumplimientos de la ley o de las políticas trazadas por las instituciones sobre las cuales se orientan los procesos de incidencia.

La incorporación de las OSC en la implementación de políticas públicas, en gran medida se fundamenta en el potencial para el cambio social y la democratización que ofrece la participación de éstas en políticas públicas. Sin embargo, no siempre es posible equiparar participación de OSC en políticas públicas con ampliación de la democracia, ni con fortalecimiento de la sociedad civil. (Villar,15). Este es un supuesto originado por la participación de las mismas en los procesos de reconstrucción democrática. Sin embargo, esta participación en un contexto determinado no asegura su proyección a un escenario diferente. Este escenario no solo implica una coyuntura diferente, sino también un vínculo con el Estado enmarcado en nuevas y diversas condiciones. Las formas de relacionamiento entre las

OSC y el Estado varía según el campo específico de acción y la fortaleza o debilidad de la propia organización.

Villar (2003) parte de un supuesto básico: el reconocimiento de la heterogeneidad de las OSC tanto en los campos de acción, niveles de capacidad y tipo de funciones que desarrollan, así como la diversidad de valores que promueven. Una de las implicaciones de esto es que no puede pensarse la relación en términos sectoriales, porque lo que está en juego no es una relación general y uniforme entre los sectores gubernamental y no gubernamental, sino entre intereses estratégicos y preferencias políticas heterogéneas. La variedad de metas y de medios que orientan la acción de las OSC y la de los gobiernos crea diversos patrones de relaciones estratégicas, los cuales a su vez determinan las estrategias y el tipo de acciones utilizadas por las OSC para incidir en la política pública.

El autor utiliza el modelo clasificatorio desarrollado por Adil Najam. Este modelo utiliza como criterio diferenciador la convergencia o divergencia entre metas y medios en las relaciones estratégicas entre OSC y gobiernos, produciéndose una matriz de cuatro posibilidades: Cooperación, Confrontación, Complementación y Cooptación (Villar, 2003)

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

En términos generales, acordamos con Sorg (2005) cuando señala algunos de los problemas que se han generado en la construcción de la relación entre OSC y el Estado:

- La exigencia, cada vez mayor de equipos especializados, se contrapone a la imposibilidad para consolidar y mantener equipos así como para pagar salarios competitivos. La realización de transferencias a través de proyectos de corta duración no permite consolidar equipos estables, ya que los contratos se realizan en función del proyecto. A su vez, en general, los salarios son definidos por el proyecto o programa, por lo tanto no existe la posibilidad de competir a través de la oferta salarial.
- Además, la profesionalización de las organizaciones y el reclutamiento de equipos técnicos provoca una tensión entre las demandas de un ethos moral (llamado a atraer personas dispuestas a aceptar salarios por debajo del mercado pero siempre muy calificadas), y un ethos profesional (que requiere personal altamente calificado cuyas expectativas de salarios son mas altas y cuya visión de las ONG las asimila a una estructura empresarial).
- Esto, unido al diferente poder entre las organizaciones, plantea además la cuestión del eventual monopolio de su campo de acción de algunas pocas gigantes, que como todas las grandes organizaciones, tienden a la centralización, a la burocratización y a la disminución de la creatividad.
- Paradojalmente, el espacio público interno de las OSC tiene un alcance muy limitado, el debate entre ellas y el intercambio de experiencia es relativamente limitado. El mundo de las OSC está extremadamente politizado en cuanto a su relación con el ambiente externo, pero extremadamente despolitizado en relación a su propia vida interior. Una de las razones de esta situación reside en la inclinación de las OSC a plantear demandas al Estado, al mercado o a las instituciones internacionales, sin confrontar sus propias posiciones. Esto tiende a abonar el mito de una sociedad civil unitaria, compenetrada con los mismos valores frente al Estado corrupto y al mercado inhumano. Para que existan coaliciones de OSC eficaces, estas tendrán que enfrentar sus diferencias y descubrir sus verdaderas afinidades, permitiendo una representación heterogénea en los forums internacionales. Volver explícitas esas diferencias es fundamental para fortalecer los vínculos de las ONG con el sistema político.

Un poco diferente es el caso de las OSC que convenian con el Estado para la gestión de servicios sociales, situación que es particularmente relevante para el análisis del objeto de esta tesis ya que acota la situación a la forma de relacionamiento estudiado. De un anterior estudio del Plan CAIF ((Rivero, 2006) surgen algunas reflexiones sobre las organizaciones que lo integran:

- En la medida que estas organizaciones pasan a utilizar recursos públicos para atender a las demandas sociales, los problemas presentes en las organizaciones burocráticas estatales tenderán a presentarse también en ellas, por ejemplo: evitar la apropiación de recursos públicos por parte de privados, evitar que los recursos se orienten en beneficio de grupo de intereses o en beneficio de la propia organización. Esta condición genera un problema común y relevante a todas las formas asociativas de la Sociedad Civil: como lograr el equilibrio entre la necesidad de autonomía y la responsabilidad por el uso de recursos públicos.
- A su vez, las organizaciones comunitarias o de base se apoyan fundamentalmente en la solidaridad y la autoayuda. En general, su relación con el Estado es fortuita, una relación permanente de base contractual con el estado podría significar su desfiguración de sus características identitarias.
- Para las ONG el desafío está en mantener su misión ante los requerimientos de producción continua de servicios públicos, así como preservar su flexibilidad frente a las presiones de rigidización de su organización interna. Mantener su misión y su forma de funcionamiento aparece como un posible problema especialmente porque para lograr mantener el funcionamiento de estas organizaciones es necesaria la búsqueda constante de fuentes de financiamiento, siendo el Estado una alternativa. Por lo tanto, el desafío se centra en como lograr un financiamiento de sus actividades compatible con su identidad y su ética.
- A estas asociaciones no solo se les transfiere el dinero para la implementación de estas políticas, sino que también se le transfiere el mandato social, que anteriormente asumía el Estado. Porque si solo se le transfiriera el dinero, la sociedad civil organizada podría libremente instrumentar esa política de acuerdo a su identidad y características particulares, teniendo en cuenta las diferencias de los contextos y tomando como base las diferentes necesidades de cada población en particular. De esta forma, ese actor político pasa a ser un instrumentador y no un decisor. Entonces, la transferencia de responsabilidad del Estado hacia la Sociedad Civil ante la cuestión pública, exige la conformación de organizaciones de la sociedad civil con determinadas características legales, las cuales implican la formación de un actor político muchas veces débil como organización y, posiblemente, sin el manejo técnico requerido para la implementación de políticas. Esta situación pone a las asociaciones civiles en el lugar de un actor político pero cuya función principal pasa a ser instrumentar y gestionar.

- Tradicionalmente, cuando las asociaciones de vecinos o asociaciones de voluntarios contrataban al personal técnico su función se concentraba en el trabajo con la propia asociación (formación, asesoramiento, etc.) Existen ejemplos claros en Trabajo Social, como: el trabajo con cooperativas, con comisiones de vecinos, con formación de voluntarios, etc. Sin embargo, en esta situación la función cambia sustancialmente, ya no se contrata a los técnicos como asesores de las asociaciones civiles para trabajarse a sí mismos y organizarse como actores, sino que se contrata técnicos como personal dependiente para implementar las políticas sociales que le son transferidas.
- La función que históricamente desempeñaron las organizaciones de la Sociedad Civil, como actor social, se relaciona a un papel político en tanto vinculante entre la población y el Estado. Este rol social, aparentemente, queda subsumido a un espacio de toma de decisión poco claro. A su vez, deben contratar profesionales (lo cual es una exigencia establecida en el convenio) para las áreas específicas que exige la implementación de esa política social, los cuales toman decisiones técnicas pertinentes a sus especialidades, entonces, ¿cuál sería el ámbito de decisión que efectivamente asumen de las asociaciones civiles? Es una consecuencia lógica pensar en la emergencia de problemas en cuanto a la delimitación de los ámbitos de decisión que corresponden a los diferentes actores y especialmente, en la definición del ámbito de decisión de las Asociaciones Civiles.
- Desde el punto del funcionamiento de estas organizaciones como espacio ocupacional, las Asociaciones Civiles cuentan como ingreso regular, en general el más importante, las transferencias del Estado. Esta dependencia del financiamiento regula los aspectos contractuales respecto al personal, especialmente el monto del salario. El acuerdo contractual está basado en la suposición de cumplimiento de parte del Estado respecto al monto y periodicidad de la transferencia.
- Es importante recordar que por ley se exige que las tareas de la Comisión Directiva de la Asociación Civil deben realizarse sin remuneración. Llevar adelante la implementación de servicios sociales que requieren de regularidad y continuidad en el tiempo agudiza los problemas propios de la actividad del voluntario social: por un lado, surgen problemas para conciliar el trabajo voluntario con las ocupaciones laborales y personales; por otro lado, se constata cada vez más la disminución de la participación de los voluntarios en general.
- A su vez, para la gestión de estas políticas sociales el Estado exige (cada vez más) a las Comisiones Directivas que se especialicen, esta formación específica es dada tanto por actividades de capacitación (muchas veces financiada por el propio Estado) y por la

experiencia de trabajo. Sin embargo, el reglamento de funcionamiento de las Asociaciones Civiles exige la rotación de los miembros de la Comisión Directiva. Por lo tanto, cuando las personas –voluntarias- logran especializarse en la gestión del servicio, seguramente deberán dejar la Comisión Directiva por haber terminado el plazo de su mandato.

Estas consideraciones generales sobre de las organizaciones y en especial de aquellas que integran el Plan CAIF nos permiten acercarnos a la comprensión de tema estudiado, dando el marco para el análisis de la información relevada en esta investigación. En el próximo capítulo nos detendremos en las características del Plan, especialmente en las propuestas de intervención que propone y el lugar de las organizaciones sociales en las mismas.

## Capítulo 3

### El Plan CAIF

La elección de esta política social se fundamenta en que es el primer plan nacional que se instrumenta desde la perspectiva de tercerización, descentralización y focalización. A su vez, se ha desarrollado sin interrupción desde 1989, por lo cual su evolución permite ver las diferentes etapas de la política, si como también permite identificar la diversidad de Organizaciones Sociales que se han incorporado en ese largo proceso.

En este capítulo se sintetiza la información relevada en diferentes documentos elaborados por el Plan CAIF, así como las evaluaciones realizadas externamente a solicitud del Plan.

#### **3.1 Características generales**

El Plan CAIF<sup>17</sup> se implementa en 1988 <sup>18</sup>a partir de un convenio entre UNICEF y el Estado uruguayo. Desde su inicio el Plan se propuso la creación de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en todo el país, los cuales tendrían como objetivo la atención integral de la problemática de los niños en edad preescolar, de sectores carenciados, mediante una colaboración efectiva entre la órbita pública y la social. La Sociedad Civil debía organizarse en Asociaciones Civiles las cuales serían las encargadas de autogestionar en forma eficiente los centros de atención. El apoyo de la cooperación internacional (UNICEF) cesa en 1992 donde el Plan comienza a financiarse con recursos nacionales.

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

**Objetivo General:** "Impulsar acciones integradas de organismos públicos, gobiernos departamentales y comisiones vecinales para atender las necesidades de las familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza".<sup>19</sup>

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

---

17 Centros de Atención a la Infancia y la Familia

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

19 La información presentada se sintetiza de la página Web: [www.plancaif.guy.uy](http://www.plancaif.guy.uy)

Estos objetivos, y las acciones implementadas para su cumplimiento dieron el punto de partida para el Plan CAIF. En el transcurso del tiempo se han ido reformulando, para adecuarlos a los niveles alcanzados y a las diversas necesidades y exigencias que la realidad ha ido planteando al Plan.

En 1998, coincidiendo con los 10 años del Plan CAIF, se realizó una adecuación de esos objetivos y se delineó estrategias tendientes a: incrementar la capacidad de gestión de las Asociaciones Civiles, mejorar los niveles de salud, nutrición y desarrollo intelectual y psicomotriz de los niños que asisten a los CAIF. Paralelamente se trabaja para aumentar la cobertura del Plan CAIF y para constituir en forma efectiva a los Centros como referentes comunitarios en sus respectivas localidades.

### **3.2 - Condiciones exigidas a las organizaciones sociales para integrar el Plan CAIF** <sup>20</sup>

“La Asociación Civil es una persona jurídica, sin fines de lucro, integrada por personas que se asocian; en forma organizada, para cumplir objetivos específicos y determinados.” “... el marco jurídico (...) establece su ESTRUCTURA ORGANICA, su funcionamiento, los derechos, obligaciones y procedimientos que regulan a sus asociados y a los órganos constituidos.”

“La ASOCIACIÓN CIVIL dispone de ORGANOS con funciones establecidas en el ESTATUTO:

“La ASAMBLEA GENERAL integrada por todos los socios habilitados.”

“La COMISIÓN DIRECTIVA órgano electo, de funcionamiento temporal limitado para sus integrantes.”

“La COMISIÓN FISCAL órgano electo de funcionamiento temporal limitado para sus integrantes.”

“La COMISIÓN ELECTORAL órgano electo de competencia electoral.”

### **3.3 - Propuesta programática**

En el documento Rol del Trabajador Social, se define al Plan CAIF (2009), se define al Plan de la siguiente forma: El Plan CAIF, constituye una política pública de alianza Estado/Sociedad Civil de intervención socio-educativa en la primera infancia. Su finalidad es

---

20 información tomada de la página Web: [www.plancaif.gub.uy](http://www.plancaif.gub.uy)

contribuir a garantizar la protección y promoción de los derechos de los niños y las niñas desde la concepción hasta los 3 años.

Como características específicas se señala:

- La **integralidad**, la idea de llegar a las familias y no sólo al niño desde un enfoque integral.
- La integración a la comunidad donde el Centro está ubicado, la **intersectorialidad** articulando distintas áreas, por ejemplo salud y educación, que generalmente funcionan totalmente desarticuladas.
- Diseño de una **estructura de coordinación departamental** siempre ensayando distintos programas.
- Instancias de **evaluación interna y externa**.

En el mismo documento se señala que el Plan ha tenido la capacidad de mantener esas ideas básicas, pero a su vez incorporo los siguientes aspectos:

- capacidad de incorporar cambios
- crecimiento en cobertura,
- la heterogeneidad de experiencias hace que no se pueda hablar de un impacto homogéneo. Seguramente el nivel de impacto es diferente según los Centros. Es probable que algunos hayan logrado plasmar de forma más nítida y sostenida en el tiempo la propuesta, mientras que en otros los logros fueron más débiles o el funcionamiento no fue el adecuado.
- fortalecimiento de la Secretaría Ejecutiva con un conjunto de Técnicos Asesores a través del proyecto PNUD y desde INAU se crea la División Plan CAIF comenzando la incorporación de Técnicos para planificar y realizar la supervisión y control de los Centros.
- Se crea el Programa de Gestión dependiendo de la División Plan CAIF/INAU y comienza a intervenir la Auditoría interna de Gestión de INAU.
- Se crean nuevos programas con la intencionalidad de integrar las familias al Centro y comenzar la intervención con niños y niñas desde el nacimiento:
  1. *Proyecto Padres y Madres protagonistas de la educación de los hijos o Padres en salas*, para niños y niñas de 2 a 4 años en el Programa de
  2. Educación Inicial.

- 3 . Programa de Estimulación Oportuna (1998) «*Un lugar para crecer y aprender jugando*» para familias con niños/as desde el nacimiento a los 24 meses.
- 4 . Programa Padres e hijos (PPH).
- 5 . Para amar y cuidar la vida (PACV).
- 6 . Servicio de Orientación Comunitaria y Familiar: El Servicio de Orientación Comunitaria y Familiar, identificado en el Plan como SOC, fue un programa para ampliar la cobertura de los Centro a otras familias de la comunidad. Se planteo un trabajo en red a nivel comunitario e institucional que optimiza el circuito de apoyo integral a las familias vulnerables en la zona de influencia del Centro CAIF.

El propio Plan entiende que en la relación de los Centros con las familias, durante los primeros años de implementación de la propuesta, se puede observar la influencia del modelo escolar tradicional. Esto se percibe en varios componentes:

- el horario de atención,
- la existencia de una maestra coordinadora como la referente del Centro y en la propuesta de constitución del primer equipo de trabajo.
- La relación con las familias se posiciona desde una modalidad de enseñar al referente del niño/a, por lo general las madres, desde el deber ser o buscando una relación de colaboración y no de participación comprometida con todos los aspectos del Centro.

La evaluación externa realizada en 1999 aporta al proceso de construcción del Plan en desde un enfoque de calidad. De este informe se recoge:

- Se percibe una mejora sustancial en el nivel del desarrollo psicomotor de las niños/as;
- Se observa un importante cambio en el papel de quienes gerencian el Plan a nivel local (asociaciones civiles);
- Hay una transformación sustancial sobre el rol y las funciones que cumplen los CAIF; una mayor calificación del equipo docente encargado de los Centros como consecuencia de las instancias de capacitación; mayor número y diversidad de disciplinas en los equipos técnicos;
- Existe una participación activa en las propuestas de capacitación tanto de las asociaciones civiles como del personal del Centro;
- Se intensifica el vínculo con las familias, su nivel de participación cuali y cuantitativa.

- Hay una disminución de los factores de riesgos psico-sociales presentes en las madres. Se mantiene un elevado índice de focalización, el 81,4% de las familias se encuentran en situación de pobreza.

Desde el año 2003 hasta julio del 2008, se implementa una nueva modalidad de intervención, que se conoce como «Modalidad semanal», en cien zonas del país con población con mayor índice de pobreza, en el marco del Programa Infancia y Adolescencia en Riesgo Social (actual INFAMILIA). A través de esta modalidad se atiende una vez a la semana, con un promedio de 2 horas a grupos de embarazadas y a niños entre 0 y 4 años con referentes adultos.

Se destaca especialmente en el documento sobre Rol del Trabajador Social que el equipo técnico es quien determina cuáles son las familias que tienen prioridad para ingresar al Centro basado en la información técnica aportada por la Asistente Social a partir del relevamiento de población y las visitas técnicas en domicilio.

A partir del año 2009 se realiza la reconversión de la Modalidad Semanal, dejando de funcionar esta forma de intervención y pasando a funcionar todos los Centros CAIF con la misma propuesta.

En la MEMORIA ANUAL 2009, el PLAN CAIF sintetiza las actividades realizadas durante el año donde se señalan, entre otras, las siguientes actividades:

- **Formación permanente de las OSC y equipos de trabajo de los centros CAIF.** Esta formación es dirigida a los centros en proceso de apertura, debido al cambio de modalidad muchas de las OSC que convenían Modalidad Semanal, no pudieron asumir el funcionamiento regular (diario) del Centro. En función de esto se generaron nuevas OSC específicamente para gestionar los nuevos centros. Es importante señalar que esta reconversión se comienza a procesar en el 2008 y se concretiza en el 2009 (año electoral).
- **Jornada nacional con asociaciones civiles,** cuyo objetivo es contribuir al fortalecimiento de la capacidad de gestión de las Organizaciones de la Sociedad Civil y su interacción con los equipos de trabajo de los Centros dentro de los lineamientos del Plan CAIF.
- **Jornadas de formación a los técnicos:** se realizan varias actividades para construir/reconstruir el rol, dirigidas a Trabajadores Sociales, Psicólogos y Maestros.

- **Jornadas de Fortalecimiento Programa de Experiencias Oportunas**, dirigidos a educadores nuevos en el Plan CAIF.
- **Visitas de orientación disciplinar área psicomotriz**, realizadas con el objetivo de fortalecer el rol de quienes trabajan en el Programa de Experiencias Oportunas, mejorar la calidad de la atención a los bebés y sus referentes adultos durante los talleres, asegurar la asistencia a los talleres, fortalecer el abordaje en el hogar y avanzar en las mejoras de la convocatoria.

### **3.4. - Organización y funcionamiento**

El Plan presenta una lógica de funcionamientos donde se articulan organismos estatales y las OSC, la misma se estructura de la siguiente forma:

- Comité Nacional, integrado por representantes de los organismos estatales integrantes del Plan y de Delegados Nacionales, elegidos por las OSC integrantes del Plan entre los delegados departamentales agrupados por zonas.
- Comités Departamentales, se prevé que funcionen en cada Departamento integrado por delegados de las OSC de ese departamento, representantes del INAU y de la Intendencia Municipal. Eligen a un delegado departamental e integran una zona según definición del Plan CAIF.

En cuanto al funcionamiento de la organización, en la memoria anual 2009, se informa sobre diversas actividades:

**3.4.1 Comités Nacionales - Grado de Avance<sup>21</sup>:** Se realizaron 5 Sesiones de Comité Nacional sobre las 5 programadas. Cuyo objetivo fue definir los principales lineamientos de acción, definición, planificación y negociación de políticas del Plan CAIF.

Participaron: Delegados Departamentales, Delegados Nacionales OSC, autoridades de INAU, MEC, MSP, ANEP, Congreso de Intendentes, INDA, Infamilia, MIDES, PNUD.

Principales temas abordados de la Secretaría Ejecutiva para el año 2009:

#### **Acta 1:**

- Planificación de Actividades 1er. Trimestre 2009: Jornada Nacional sobre Metodología de intervención en el Hogar; Diagnóstico de la Situación Edilicia de Centros CAIF de

21 Información relevada de la página web del Plan CAIF

Montevideo y Canelones; Presentación de Informe sobre el proceso de aperturas de nuevos Centros CAIF y proyecciones para el 2010; Presentación de los lineamientos generales del Convenio CAIF-INAU/MSP-ASSE/MIDES

- Consejo de Salarios - Estudio sobre la incidencia de los salarios actualizados según el aumento del Consejo de Salarios con las transferencias actualizadas con el valor de la UR al mes de enero de 2009. También se presenta un análisis sobre la variación de la UR constatándose una tendencia ascendente en sus valores que permitiría mantener y sostener el equilibrio entre ingresos y gastos establecidos en la Estructura Organizativa
- División Promoción y Desarrollo del Plan CAIF: Presentación de la reasignación de los Técnicos de Evaluación y Monitoreo (ex Supervisores);

### **Acta 2 – 2009 –**

- Presentación para su discusión del Proyecto de Convenio INAU/Plan CAIF-ANEP/CEP – MIDES/INFAMILIA
- INDA: Situación de transferencias; Cumplimiento de lo acordado en la Sesión anterior: presentación del relevamiento realizado por los Delegados Departamentales y Nacionales sobre aportes alimenticios que reciben las Organizaciones no provenientes de INDA
- Informe de avance sobre la implementación del convenio MSP/ASSE-INAU/ Plan CAIF – MIDES
- Evaluación Externa

### **Acta 3 - 2009**

- Presentación de la Evaluación Estado Nutricional de los Niños/as. Propuesta de Formación Permanente - INDA
- Presentación de la Línea de Base del año 2009 de Resultados: Perfil de las Familias, Situación del Desarrollo Infantil - Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF.
- Informe sobre actividad IMM-ODM-CAIF: “La Infancia es Capital”
- Avances Convenio ANEP – INAU.
- Estado de Avance Convenio MSP-ASSE/ INAU-Plan CAIF
- Informe sobre Simposio “Hacia las Transiciones... Chile”
- Informe del MEC – Instalación del Consejo Coordinador de Primera Infancia
- Materiales de Fortalecimiento Técnico a enviar a los Centros CAIF.
- Actividades Previstas por Plan CAIF para el Trimestre Julio-Setiembre
- Registros

- Evaluación Externa

#### **Acta 4 – 2009**

- Propuesta de convenio con la Comisión Honoraria Para La Lucha Antituberculosa Y Enfermedades Prevalentes.
- Seminario “Crecer y aprender juntos desde diferentes escenarios: el Centro y el Hogar. Desafíos y nuevas realidades”
- Avances de la Infancia es Capital
- Información sobre inauguraciones
- Avances del Convenio INAU/Plan CAIF-ANEP/CEP – MIDES/INFAMILIA
- Relevamiento Edificio de Centros CAIF
- Propuesta UTU-CAIF- MIDES
- PNUD – Proyecto Desarrolla –
- Avances de los Llamados de las Evaluaciones Externas del Plan CAIF
- INDA – Capacitaciones
- Información Consejo de primera Infancia

#### **Acta 5. 2009 –**

Se realizará el 11 de Diciembre 2009 - Evaluación del año 2009 y Grado de avance de las Evaluaciones Externas.

Se mantiene una alta convocatoria participando el 93% de los integrantes en las distintas sesiones realizadas.

El 78% de los Temas abordados se han resuelto favorablemente.

Se realizó a instancia de los Delegados Nacionales un Documento sobre el Plan CAIF para elevar a los presidenciables.

El 22% de los temas que no han sido resueltos se encuentran en proceso de resolución: Ejemplo Convenio con Lucha Antituberculosa, Convenio UTU-CAIF, Evaluaciones OSC y de Resultados CAIF.

**3.4.2 Comités Departamentales:** A continuación se presenta un cuadro síntesis de la información aportada por los Comité Departamentales. Esta síntesis es realizada por el Plan CAIF.

**Cuadro 1: Reuniones de cada Comité Departamental**

<b>Departamento</b>	<b>n° reuniones</b>	<b>temas abordados</b>	<b>observación</b>
Artigas	10 reuniones – en forma mensual	No se especifica en la información que remiten	Dificultades de integrar a los Organismos que integran el Plan CAIF a los Comités Departamentales.
Salto	10 reuniones	No se especifica en la información que remiten	Participación del 80% de los Centros. Poca participación de integrar a los Organismos que integran el Plan CAIF a los Comités Departamentales
San José	9 reuniones	Se resolvieron 6 temas	Participación del 70% de los Centros junto al Director Departamental de INAU. No se especifica la participación de representantes de los Organismos que integran el Plan CAIF a los Comités Departamentales
Durazno	3 Reuniones Se reúnen en forma bimensual	No se especifica en la información que remiten	95% participación ASSE, BPS, Intendencia Municipal, Mides, INAC. No asisten aunque son convocados el MEC y Bomberos.
Maldonado	4 Reuniones Se reúnen en forma bimensual	No se especifica en la información recibida	Buena asistencia. Participan A.Civiles, INAU, ANEP, Intendencia y Dirección de Salud
Canelones	10 Reuniones	Todos los temas abordados en los Com Nacionales. Otros: Construcción de locales, interacc con la Comuna, Regl Interno de Canelones, creación de com, coordinación de talleres de aliment el INDA, se acompañó a algunas org para	Participan activamente aprox. el 88% de los Centros CAIF. No se especifica la participación de otros organismos en el Comité Departamental.

		resolver conflic	
Soriano	5 reuniones Quedan pendientes	2 Problemas que presentan los Centros. Siempre se infomó sobre los Temas tratados en los Comités Nacionales realizados. *INDA;Capacitac para cocineras;	Todos los Centros INAU participa en todas las reuniones -SALUD-Primaria- Mides, Intendencia en algunas oportunidades.
Tacuarembó	8 Reuniones	No se especifica en la información recibida	84 % de asistencia de los Asociaciones Civiles No especifica participación de Instituciones que integran el Plan
Montevideo	11 Reuniones	Los principales temas abordados tienen que ver con aspectos de gestión inherentes fundamentalment e a los convenios con inda y con INAU. También se han discutido aspectos de captación de población, focalización, capacitación, etc. Presentación del esquema de funcionamiento de la supervisión para el año, aspectos de control de rendiciones contables y sipi.	25 Centros CAIF = 32% asistencia Se han realizado coordinaciones con el MEC, Anep, MSP
Paysandú	9 REUNIONES		Escasa participación de los Centros CAIF del interior del Departamento y de representantes de los

		Organismos que integran el Plan CAIF a los Comités Departamentales
--	--	--

Fuente: Plan CAIF, Memoria anual (2009)

Actividades organizadas o apoyadas en las OSC a nivel Departamental, algunos ejemplos:

- Fortalecimiento de los Equipos de Trabajo de los CAIFs de Tacuarembó – Intercambio de Experiencias.
- Comité Departamental de Maldonado – Intendencia Municipal de Maldonado: 2.10.09 - “La Intendencia Municipal de Maldonado promueve la intersectorialidad e interinstitucionalidad para la atención y educación de 0 a 3 años”.
- Comité Departamental de Canelones: Participación de las Organizaciones en las jornadas realizadas por la Intendencia Municipal en el Marco de Canelones Crece Contigo. – Promoción de Salud.
- Comité Departamental de Colonia: Actividad de expresión Corporal para todos los Centros del Departamento. Formación en Trabajo con Embarazadas
- Comité Departamental de Salto: 2.10.09 - INTER CAIF - Salto Camina Contigo: Paseo por los Cuentos. Actividad que núcleo a todos los Centros del Departamento de Salto.
- Comité Departamental de Cerro Largo. Jornada sobre Proyecto Institucional –
- Comités Departamentales de los 19 Departamentos – adhieren a las actividades realizada por INAU en el marco de la 4ª Semana de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes –

En la Memoria anual 2009, entonces, podemos identificar alguna de las formas de trabajo implementadas desde el Plan con las OSC. En este sentido, si bien el tema específico de la relación Sociedad Civil – Estado se profundizara en un capítulo posterior, considero importante hacer algunas señalizaciones.

En primer lugar, los objetivos planteados para el funcionamiento del Comité Nacional no parecen coincidir con las temáticas abordadas efectivamente. En la formulación de los objetivos podría interpretarse que ese organismo tiene un cometido de definición política, lo cual sería coherente con la formulación teórica de esta forma de implementación de Políticas Sociales. Sin embargo, los temas tratados se ubican totalmente en una lógica de gestión.

En segundo lugar, la información sobre el funcionamiento de los Comités Departamentales solamente se plantea para 10 Departamento, cuando el Plan funciona en todo el País. No surge de la información presentada cual es el motivo de la ausencia de datos, no queda claro si no fue enviada dicha información o si la misma no existe, ya que es posible que no funcionen los Comités en algunos Departamentos.

En el documento planteado (Memoria 2009) se hace un resumen de los centros, que en ese año, cambian la OSC que los gestionan, por debilidades de las propias Organizaciones y la decisión de cambio surge del PLAN, o por solicitud de las propias organizaciones.

**Cuadro 2: Centros que Cambian de OSC por debilidades de Gestión**

<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>Nº DE CENTROS QUE CAMBIAN DE OSC</b>
Montevideo	2
Canelones	3
Rivera	1
Maldonado	1
Treinta y Tres	1
Durazno	1
Florida	1
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>

Fuente: Memoria anual 2009 Plan CAIF

**Cuadro 3: Nº de Centros CAIF que cambian de OSC a solicitud de los mismos:**

<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>Nº DE CENTROS QUE CAMBIAN DE OSC</b>
Montevideo	5
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>

Fuente: Memoria anual 2009 Plan CAIF

En síntesis: en el año 2009, cambiaron 15 OSC, lo cual representa casi el 5% de los Centros existentes a inicios del 2009 (315 centros<sup>22</sup>).

**3.5 - Consideraciones finales**

El Plan CAIF presenta múltiples coordinaciones con diferentes organismos estatales (departamentales y nacionales) y organizaciones nacionales no estatales abarcando diferentes dimensiones:

- Alimentaria, nutricional, coordina con el INDA
- Género, con la Red de Género y Familia

<sup>22</sup> El Plan CAIF en cifras. Secretaria ejecutiva del PLAN CAIF

- Drogadicción con Portal Amarillo,
- Educativas /de formación con CENFORES y ANEP.
- Asistencial/ promoción social con MIDES (INFAMILIA).
- Salud, con el MSP

Se apuesta a un fuerte trabajo descentralizado, a nivel departamental y zonal en actividades diversas: expresivas, socioeducativas, profundización del rol de los equipos de trabajo y profesionales (Trabajadores/ras Sociales, Psicólogos/as, Maestras/os, Educadores).

En este proceso de descentralizaciones orienta hacia dos dimensiones: por un lado, el énfasis está puesto en la participación de diferentes actores estatales y en las OSC; así como, en diferentes niveles de acción: tanto en lo que refiere a la toma de decisiones y proyección de acciones, como a la elaboración de propuestas.

El Plan apuesta fuertemente a la formación y profundización del rol necesario para el trabajo específico en el centro. Esta acción se realiza en forma general para todas las OSC, sin considerar la especificidad de la Organización que gestiona en Centro y sus metodologías específicas de abordaje. Quizás, esta situación produzca una pérdida de la discusión entre los actores, se omite la otra mirada (la de las organizaciones) para la construcción de espacios y políticas. De esta forma el Estado aparece como modelador y contralor de la actividad de la OSC.

De la documentación relevada surge una fuerte presencia PNUD en casi todas las actividades realizadas, también en las reuniones de Comités a nivel nacional.

En los datos se observa una evaluación positiva de la actividad, tanto en lo que refiere a aspectos cuantitativos, como a aspectos cualitativos de los Centros CAIF.

Algunos ejemplos:

- Atención a la diversidad mediante un abordaje integral, intersectorial, multidimensional.
- Evaluación positiva –en forma en general- de los participantes en las jornadas de capacitación (equipos técnicos).
- Constante evaluación (externa- interna) de los lineamientos y puesta en marcha de los mismos en el plan y en los centros.
- Coordinaciones “exitosas” con los diferentes organismos estatales y no estatales
- Cogestión público- privado con OSC.
- Mayor alcance y cobertura de población beneficiarios

- Avance conceptual: respaldo teórico en las actividades y propuestas que desde el Plan se realizan.

El Plan CAIF, entonces, se extiende en todo el territorio nacional con un alto número de Centros gestionados por diversas Organizaciones de la Sociedad Civil, con diferentes niveles de avances y logros en el periodo de funcionamiento.

El próximo capítulo se centra en la información relevada acerca de estas organizaciones de la sociedad civil que integran el Plan CAIF.

## Capítulo 4

### **Características de las Organizaciones de Sociedad Civil integrantes del Plan CAIF**

En este capítulo se analiza la información relevada respecto a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que integran el Plan CAIF. La siguiente caracterización se realiza a partir de los datos relevados, en especial, de la base de datos construida a partir de la información de las Carpetas de Convenio del Plan, así como de la información relevada del autoadministrado.

En primer lugar se presentan las características de las organizaciones que integran el Plan a partir de las variables relevadas. Posteriormente se realiza el análisis de correspondencia múltiple para determinar como se atraen las variables y de esa forma agrupar las organizaciones y caracterizar los grupos así definidos.

#### **4.1 - Características generales de las OSC**

Los datos relevados en las carpetas de convenios<sup>23</sup> se construyen a partir de un análisis previo de la información contenida en las mismas. Se realiza una muestra de 20 carpetas donde se identifican las variables a relevar en función de los aspectos sustantivos trabajados en esta investigación<sup>24</sup>. Posteriormente se construye un formulario para el relevamiento de la información del total de las carpetas.

El análisis de los datos relevados nos permite mostrar la siguiente caracterización:

#### **Cuadro 4: Número y porcentaje de convenios según Departamento (2008)**

---

23 El Plan CAIF construye una carpeta con cada convenio, los números son correlativos correspondiendo los menores a los convenios mas antiguos y los mayores a los mas recientes. La carpeta contiene o debería contener documentos legales (personería jurídica de la organización, convenio, ampliaciones de convenio, etc) , los informes de las supervisoras, otros informes y otros tipos de documentos (cartas enviadas o recibidas, por ejemplo). Las carpetas no siempre están completas.

24 En este proceso surgieron algunos problemas de confiabilidad de la información. A modo de ejemplo se señala que un dato importante para el estudio era la relación entre la organización y el personal del centro, pero esta información no pudo ser relevada en las carpetas de convenio, por lo cual hubo que incorporarla al autoadministrado donde solo se tuvo la visión de la OSC. En un primer momento se considero que la mirada de la supervisora podría ser imparcial y por lo tanto mostrar la situación de todos los actores en juego en la relación. Sin embargo, del estudio de la muestra surge que en varios informes aparece como “buena relación” entre la OSC y el personal y en el mismo formulario, en otro ítems, se señala que en el año se han ido varios técnicos por problemas con la Organización. Por tanto, y al no tener explicitados los criterios para categorizar como “buena” la relación se opto por no considerar confiable esa información.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Montevideo	78	28,8	28,8
	Canelones	33	12,2	41,0
	Salto	17	6,3	47,2
	Paysandú	7	2,6	49,8
	Río Negro	10	3,7	53,5
	Soriano	11	4,1	57,6
	Flores	6	2,2	59,8
	Colonia	9	3,3	63,1
	Florida	8	3,0	66,1
	Durazno	15	5,5	71,6
	Maldonado	5	1,8	73,4
	Lavalleja	2	,7	74,2
	Rocha	4	1,5	75,6
	Tacuarembó	12	4,4	80,1
	Treinta y Tres	8	3,0	83,0
	Rivera	13	4,8	87,8
	Artigas	11	4,1	91,9
	Cerro Largo	16	5,9	97,8
	San José	6	2,2	100,0
	Total	271	100,0	

Fuente: elaboraciones propias a partir de base de OSC -CAIF

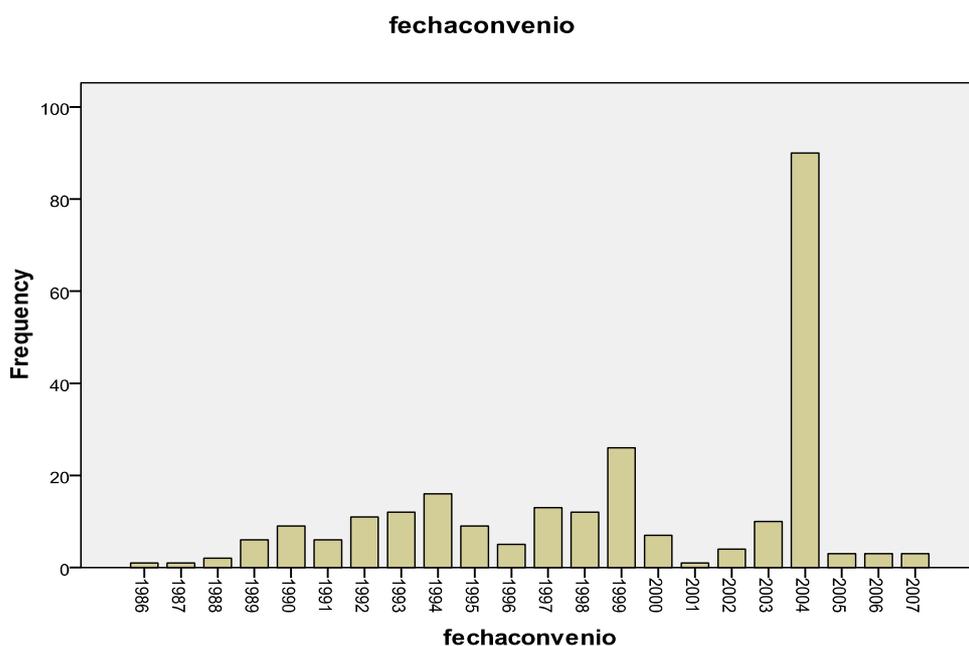
**Cuadro 5: cantidad y porcentaje de convenios según distribución territorial (Montevideo – resto de departamentos agrupados)**

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC-CAIF

La distribución de los convenios da cuenta de un proceso histórico de adjudicación que ha comenzado a revertirse en los últimos años, ya que la distribución geográfica de los centros no parecería responder a las características poblacionales. Montevideo tiene casi la mitad de la población del país y una importante concentración de personas bajo la línea de pobreza. Sin embargo, presenta un número inferior de centros CAIF (menos de la tercera parte del total) de lo que podría suponerse como necesario en función las condiciones antedichas.

Con respecto al año de realización del convenio presentamos la siguiente gráfica:

**Grafica 1: Año en que se realiza el convenio entre el Plan CAIF y las OSC.**



Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

Los convenios que se señalan con fecha previa a la formación del Plan CAIF (1989) son aquellos que realizaron convenios con el INAU y posteriormente reconvirtieron con el Plan. De la información relevada no surge la identificación de la fecha exacta de esta reconversión. En el gráfico puede observarse claramente como aumentan los convenios en los años electorales (2004 – 1999 -1994) esta situación nos permite suponer acerca del papel que el convenio podría tener en relaciones de clientelismo político de tipo institucional en el estilo planteado por Trotta (2003) quien identifica nuevas formas del clientelismo político emergentes en el modelo neoliberal, las cuales se expresan no sólo en el intercambio de recursos específicos sino, también, con políticas y programas que involucran a sujetos individuales y colectivos.

Si a este aumento de los convenios en año electoral, se suma la distribución de los convenios en el territorio nacional, presentada en el cuadro 4, entonces vemos que se refuerza el argumento de la implementación de una lógica clientelar en la adjudicación de los Centros. La distribución desigual, que debería responder a la cantidad de población en situación de vulnerabilidad social, aparentemente se ha visto atravesada por los intereses de los gobiernos departamentales.

El Plan CAIF surge en el marco del gobierno central durante el período del Presidente Lacalle, posteriormente, en el período del Presidente Sanguinetti comienza a funcionar mas

ligado al INAU, pero siempre respondiendo al gobierno central articulado con los gobiernos departamentales. En el año 2005, asume el gobierno el Presidente Vázquez, siendo el primer gobierno de la fuerza de izquierda. A la vez, a esto se suma varios gobiernos departamentales donde la misma fuerza gana las elecciones locales. Hasta ese momento el Frente Amplio, y desde el año 1990, solamente gobernaba en el Departamento de Montevideo. Es decir, que desde el inicio del Plan el gobierno departamental de Montevideo responde a una fuerza política diferente a las tradicionales, asignándole menores recursos desde el gobierno central, por lo menos en lo que refiere a este Plan, ya que como dijimos anteriormente, la distribución de los convenios no responde a las características y necesidades de la población a atender. Es evidente entonces, los arreglos entre los actores políticos, a lo cual se suma la relación que se establece con las OSC para la adjudicación de los convenios.

Es el objetivo de este trabajo centrarnos en estas organizaciones y en su relación con el Estado. Por eso motivo, a continuación, presentamos una descripción de las mismas.

En cuanto a las OSC que realizan convenio con el plan, respecto a sus integrantes, podemos señalar las siguientes características:

**Cuadro 6: Cantidad y porcentaje de OSC según las características de sus integrantes:**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Iglesias	46	17,0	17,2
	personas con Interés	167	61,6	79,8
	Vecinos de la zona	54	19,9	100,0
	Total	267	98,5	
Perdidos	Sistema	4	1,5	
	Total	271	100,0	

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

Según los datos relevados en esta base existe un importante número (casi el 62%) de OSC que esta integrada por personas con interés en el tema de la niñez, seguido de organizaciones cuyo motivo fundamental de nucleamiento es la cercanía territorial. Las OSC vinculadas a las Iglesias (fundamentalmente Católica y Protestante) aparecen en un número inferior en cuanto a la cantidad, sin embargo tienen un protagonismo mayor en cuanto a su participación en el Plan, tanto en lo que respecta al número de niños atendidos <sup>25</sup>, como en la asunción de lugares de toma de decisión a nivel las diferentes instancias organizativas.<sup>26</sup>

25 Los Centros con convenios mas grandes respecto al número de niños (mas de 100 niños por centro CAIF), en general, están en esta categoría.

26 Nos referimos aquí a la participación en los Comités departamentales, la asunción de delegaturas de diferente nivel en la estructura organizativa del Plan y la designación de representantes ante los Consejos de Salarios.

Los datos relevados en la base no nos permiten discriminar al interior de la categoría: personas con interés en el tema. Sin embargo, en el autoadministrado se pudo abrir la misma, aunque considero que aun quedan algunos aspectos que no han podido ser detectados claramente, como por ejemplo la existencia de OSC asociadas a partidos políticos.

Del análisis del autoadministrado, surge la siguiente información.

### **Cuadro 7: Porcentaje de OSC según las características de sus integrantes (autopercepción)**

<b>Tipo de agrupamiento</b>	<b>%</b>
A. Base territorial	18%
B. Base temática	34%
C. Base religiosa	18%
D. Base técnica	7%
Combinación A y B	7%
Combinación A y C	5%
Combinación B y C	2%
Vinculada a Organismos Públicos	5%
Familiar	2%
S/D	2%

Fuente: elaboraciones propias

La información relevada en el autoadministrado permite observar la variedad y complejidad de las OSC. Este tema lo retomaremos en el próximo capítulo, sin embargo resulta importante considerar algunos elementos:

- Existe una similitud en los datos relevados en cuanto a discriminar a las OSC cuyos integrantes están vinculados a las Iglesias, y los que tienen base de conformación territorial (comisiones barriales en su mayoría). Estos grupos pueden ser claramente identificados y, en general, su autopercepción coincide con las condiciones establecidas en su formato legal.
- Surgen asociaciones de OSC para gestionar los centros: Iglesia con vecinos (integrantes de su comunidad religiosa); grupos de personas con interés en el tema asociados a la Iglesia (grupo de apoyo a la obra) o asociados a nucleamiento territorial. En este último caso donde se autodefinen en la categoría de Interés en el tema (infancia) y base territorial, es muy posible que su surgimiento este ligado específicamente a la gestión del Centro CAIF.
- La categoría personas con interés en el tema, es la que presenta mayor variación en las dos mediciones. El autoadministrado presentaba una serie de opciones mas amplias y deja espacio para que surjan formas que no fueron consideradas. Es así que surgen no solo las combinaciones antedichas sino, también, una apertura en cuanto a esta

categoría. Emerge así, la categoría de *técnicos*, es decir, la creación de la OSC a partir de un equipo técnico generada para poder conveniar con el Estado.

- Por otra parte, se observa que aparece una nueva categoría de OSC generadas a partir de organismos públicos nacionales o departamentales, situación compleja que merecería un estudio específico respecto a como se ubican en un Plan que articula Sociedad Civil – Estado.
- Llama la atención la existencia de OSC cuyos integrantes se definen como una familia, desde el punto de vista legal no parece que esto sea posible y desde el punto de vista del funcionamiento no parece ser conveniente. Esta situación, que no es muy común, merece una profundización al respecto, lo cual intentaremos abordar en el siguiente capítulo.

Uno de los aspectos relevados en la base de datos es la fecha de formalización legal, la que comparada a la fecha del convenio podría estar mostrando una relación en cuanto al interés de generación de la organización. Sin embargo, esta afirmación no resulta totalmente adecuada salvo para las formalizaciones de fechas mas reciente, especialmente las instaladas en la última década, ya que muchas organizaciones mas antiguas podrían haber estado funcionando sin constituirse legalmente.

De la información surge que la mayoría de las OSC obtienen su personería jurídica a partir de 1990. Aclaramos que no necesariamente esto supone que se generaron en esa fecha, sino que solamente muestra la formalización legal. Esta apreciación se basa en la necesidad de las OSC de legalizar su situación para poder realizar conenios con el Estado, situación que hace que aquellas que tenían ya algún tiempo funcionando aparezcan incluidas en ese período. Seguramente, aquellas que se formalizan avanzado el período, es decir finalizando la década del 90 y a principios del 2000, son organizaciones efectivamente nuevas.

El agrupamiento en tres períodos responde a un criterio sustantivo respecto a la modalidad de intervención social imperante en los mismos. De esta forma se considera:

- Primer período.- anterior a 1973 donde la forma de intervención social esta basada en políticas sociales universales, centralizadas y realizadas, en mayor medida, por el Estado. La participación de las Organizaciones Sociales estaría focalizada en las organizaciones vinculadas a las Iglesias y en los agrupamientos nucleados a partir de un territorio(comisiones de vecinos)

- Segundo período.- entre 1973 a 1989. Las OSC en este período, en general, orientan sus acciones a la defensa de los Derechos Humanos, con propuestas de intervención que, en muchos casos, articulan con organizaciones sociales internacionales.
- Tercer período.- a partir de 1990, momento donde se comienzan a realizar políticas sociales tercerizadas, descentralizadas y focalizadas. Las OSC comienzan a realizar convenios con el Estado para la implementación de programas y proyectos, así como también la gestión de servicios sociales.

De acuerdo a este agrupamiento se observa el siguiente comportamiento de las OSC:

**Cuadro 8: Año de formalización legal de las OSC**

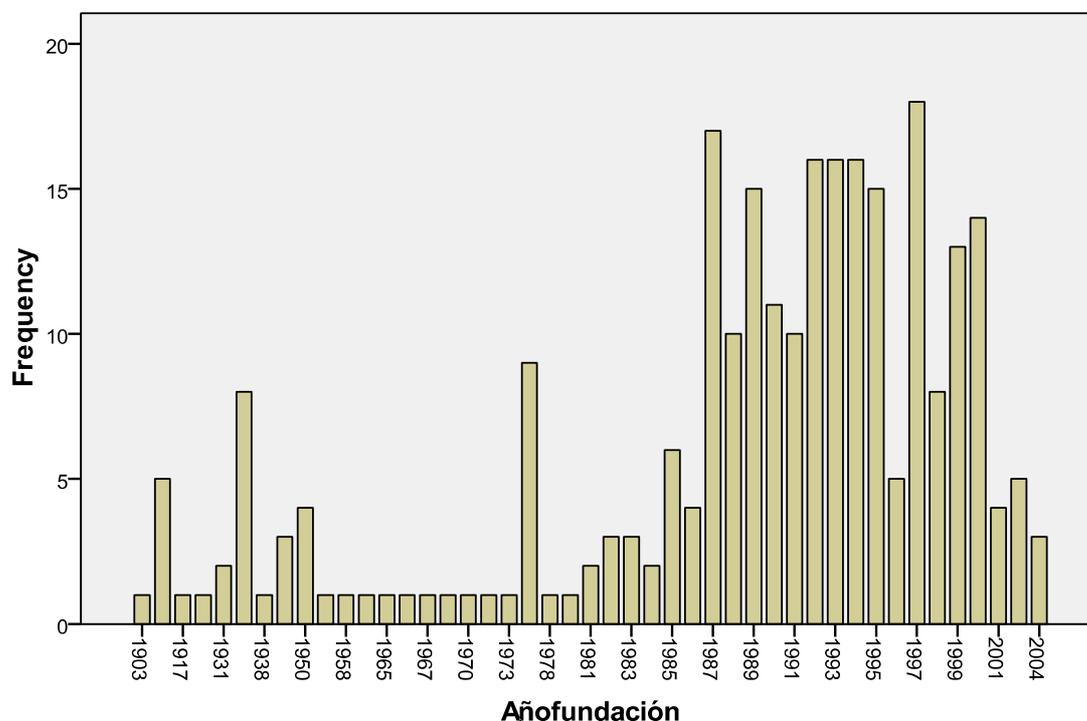
		Frecuencia	Porcentaje
Válidos	Antes del 1973	33	12,2
	1973 al 1989	74	27,3
	1990 o Más	148	54,6
	Total	255	94,1
Perdidos	Sistema	16	5,9
	Total	271	100,0

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

En el siguiente gráfico se puede observar claramente la distribución del año de formalización legal y su tendencia a aumentar en los últimos años-

**Gráfico 2: Año de fundación/formalización legal**

## Añofundación



Fuente: elaboraciones propias. Basse OSC - CAIF

En el momento de la formalización legal, las OSC establecieron ciertos objetivos en función de sus intereses particulares de agrupamiento y de acuerdo a las necesidades del momento histórico.

Para analizar los objetivos tomamos 4 dimensiones:

- **Alcance** de los objetivos, donde se plantean tres categorías: Local, Nacional y Regional –internacional.
- **Tipo de población** a la que están dirigidas las acciones, con las siguientes categorías: población en general (sin determinar), población pobre, población específica (niños, mujeres, etc)
- **Tipo de acción** que se plantean realizar<sup>27</sup>, según las siguientes categorías: asistencia, educación/capacitación, confesional, promoción, asesoramiento, realizar proyectos, investigar, conveniar con el Estado.
- **Cantidad de acciones** que plantean (es decir, la variedad de sus objetivos), según el

<sup>27</sup> Estas son acciones que aparecen la personería jurídica, no significa que sean las acciones que actualmente desarrollan.

siguiente agrupamiento: Pocas (1-2 acciones), Media (3 – 4 acciones) y Muchas (5 o mas acciones)

**Cuadro 9: Alcance de los objetivos de las OSC**

		Frecuencia	Porcentaje
Válidos	Local	179	66,1
	Nacional	59	21,8
	Internacional	30	11,1
	Total	268	98,9
Perdidos	Sistema	3	1,1
	Total	271	100,0

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

Como podemos observar la mayoría de las OSC tienen un alcance local, por lo que podemos suponer que son organizaciones chicas que funcionan en una localidad específica con un radio de intervención restringido a esa zona. Esta situación podría ser esperable dado el tipo de política social, la cual implica un abordaje local.

**Cuadro 10: Tipo de población objetivo de las OSC**

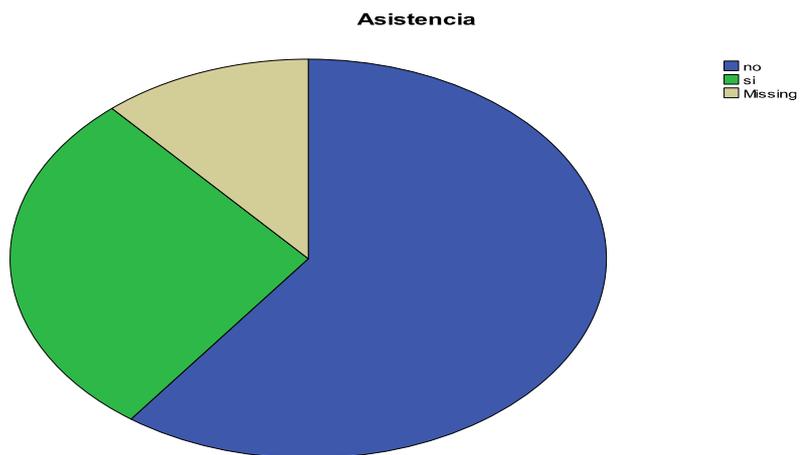
		Frecuencia	Porcentaje
Válidos	Pobl. en General	69	25,5
	Pobl. Pobre	138	50,9
	Pobl. Específica	62	22,9
	Total	269	99,3
Perdidos	Sistema	2	,7
	Total	271	100,0

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

Las OSC que realizan convenios están, en su mayoría, orientadas al trabajo con población vulnerable. Esto es coherente a los objetivos establecidos en una política focalizadas, pero podría constituirse en un problema si, como veremos mas adelante, el Plan pretende ser una política universal.

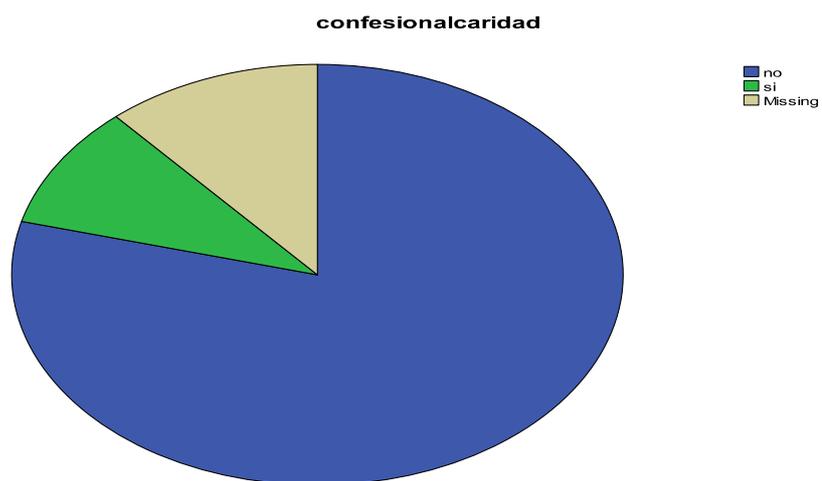
Respecto al tipo de acciones y de acuerdo a las categorías ya señaladas, vemos las siguientes gráficas:

**Gráfica 3: OSC que plantean en sus objetivos la Asistencia**



Fuente: elaboraciones propias. Base OSC – CAIF

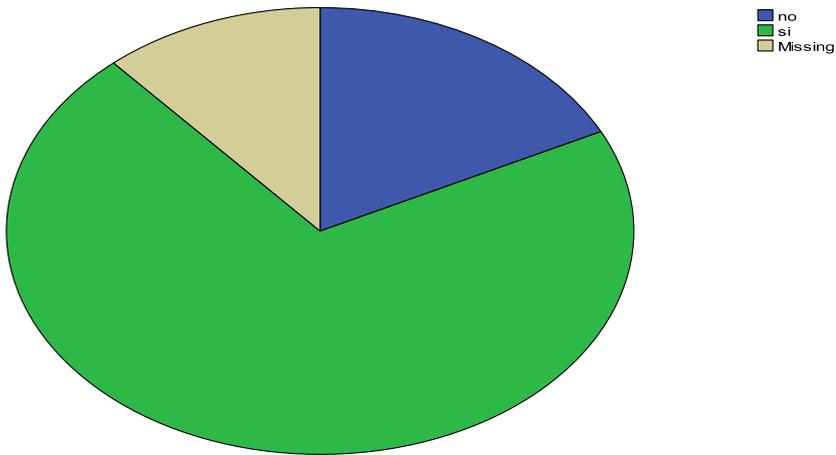
**Gráfica 4: OSC que plantean acciones de tipo Confesional o Caritativo**



Fuente: elaboraciones propias. Base OSC – CAIF

**Gráfica 5: OSC que plantean la promoción o desarrollo.**

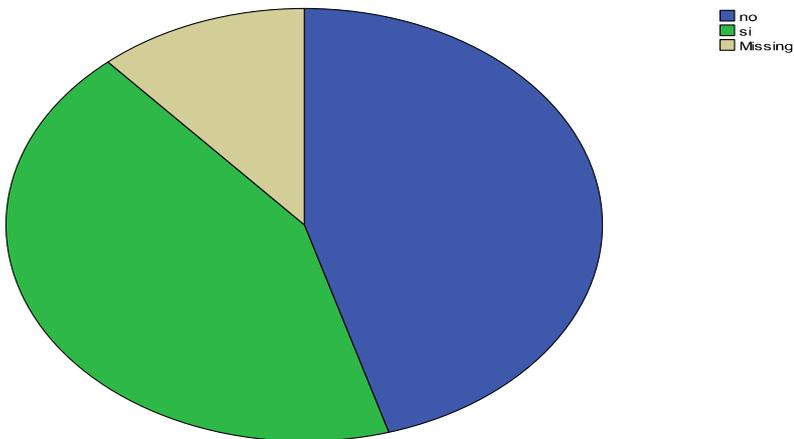
**promoción desarrollo**



Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

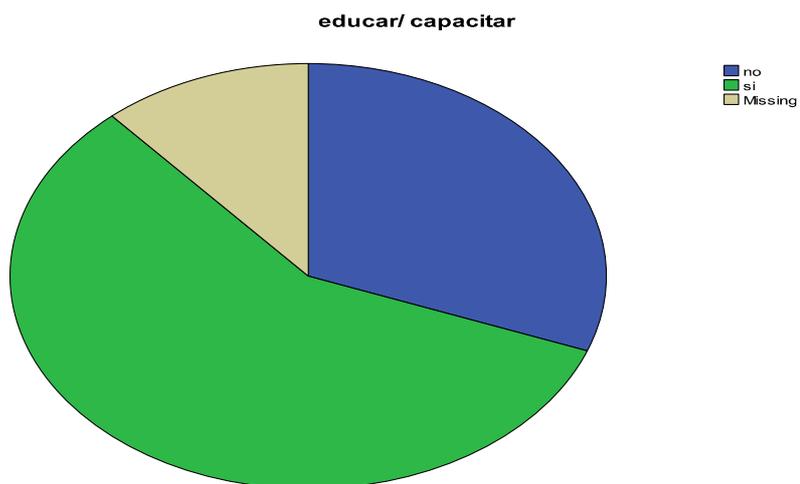
**Gráfica 6: OSC que plantean crear o gestionar servicios**

**crear o gestionar servicios**



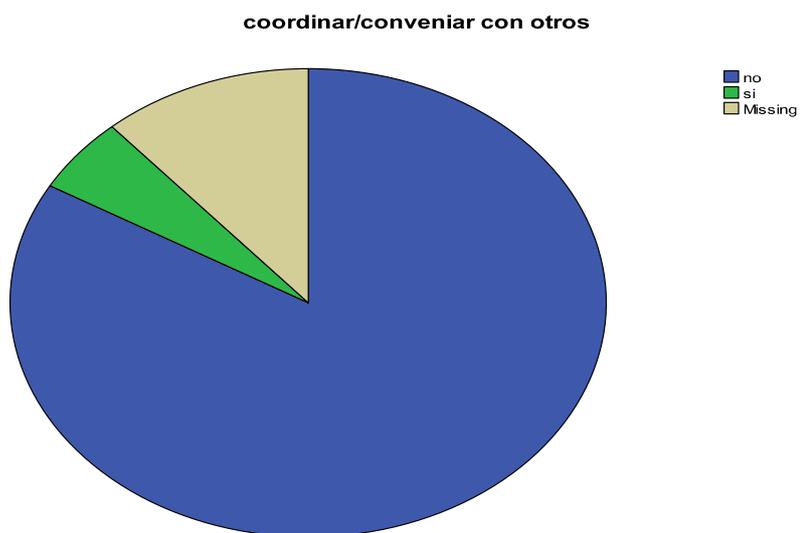
Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

**Gráfica 7: OSC que plantean acciones de educación o capacitación**



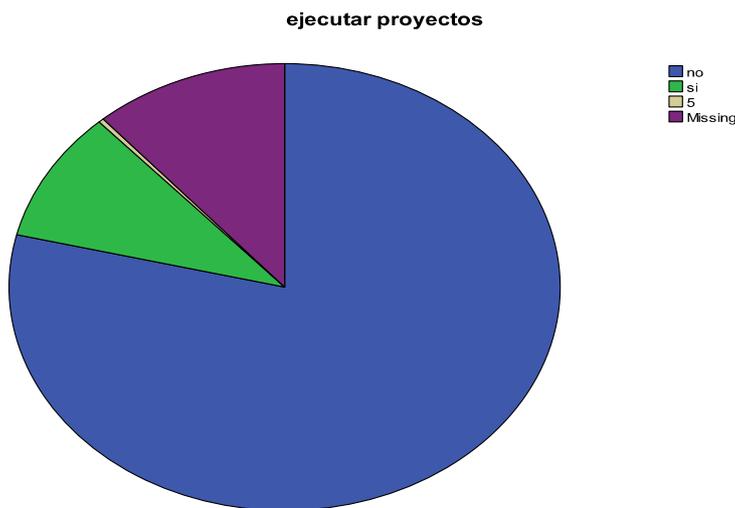
Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

**Gráfica 8: OSC que plantean Coordinar o Conveniar**



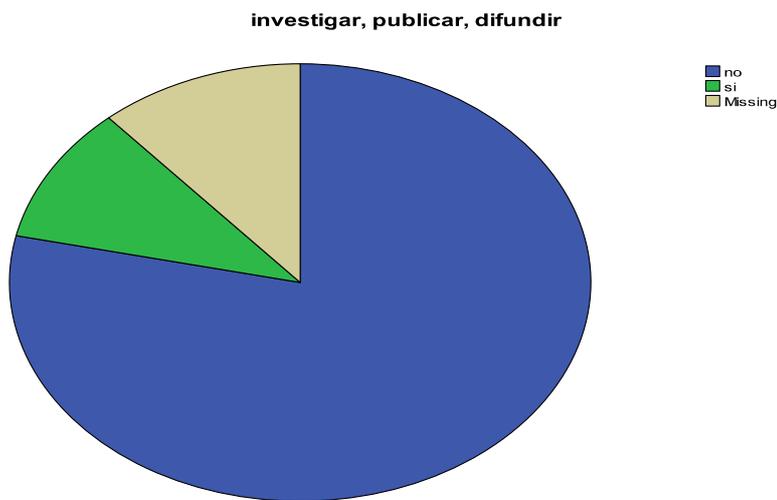
Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

**Gráfica 9: OSC que plantean Ejecutar proyectos**



Fuente: elaboraciones propias. Base OSC –CAIF

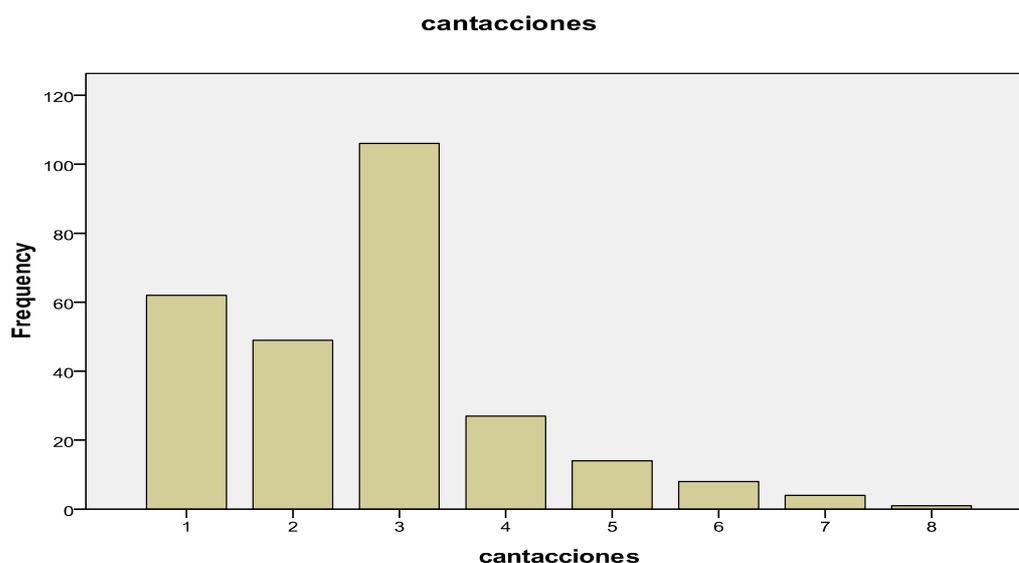
**Gráfica 10: OSC que plantean objetivos de investigar, publicar o alguna forma de difusión de conocimiento**



Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

Se puede observar en los gráficos presentados que la mayoría de las OSC integrantes del Plan CAIF tienen como objetivo la promoción y desarrollo, capacitación y educación, y la gestión de servicios. Cuestiones todas centrales al objeto de esta Política Social.

**Gráfica 11: Cantidad de acciones propuestas en los objetivos de formalización legal de las OSC**



Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

La información presentada nos permite caracterizar a las OSC que realizan convenio con el Plan CAIF de acuerdo a las variables analizadas de la siguiente forma:

Las OSC se han ido incorporando al Plan a medida que este se ha consolidado y ampliado su cobertura. Este crecimiento ha tenido impulsos significativos en los años electorales, por lo cual es posible suponer que la lógica clientelar ha funcionado en forma relevante como mecanismo de relacionamiento y adjudicación de centros, a la vez que esa misma lógica es la que ha permitido un crecimiento sostenido del propio Plan.

Aparentemente la demanda del Plan, ante la necesidad de ampliar su cobertura ha sido propicia para la emergencia de nuevas OSC, muchas de las cuales surgen específicamente para gestionar Centros CAIF.

Este aumento de OSC, especialmente a partir de la década de los 90, es posible entenderlo en un marco general, a partir de la implementación de Políticas Sociales donde se articulan las OSC y el Estado. En este contexto, el Estado, necesita contar con OSC a las que trasladar la ejecución de programas y proyectos sociales. Estas organizaciones deben contar con determinadas características (es decir, los aspectos que exige el Estado para considerarlas en esta categoría) que las hagan confiables para la ejecución de recursos públicos.

En términos generales podemos decir que en el Plan CAIF conviven OSC generadas en diferentes momentos socio – históricos. Por lo tanto, podemos suponer que las diferencias que presentan las organizaciones, en principio, corresponden a su perfil de inicio. Este tema debe ser objeto de mayor análisis en la medida que es posible identificar algunas diferencias

que emergen de las características socio – económicas y religiosas de quienes las conforman. Es decir, que en la diferenciación de organizaciones, no solo estaría pesando el momento socio – histórico de conformación de la misma, sino que posiblemente también, tenga incidencia las características de sus integrantes, en tanto actores sociales diferentes.

Sin embargo, y a pesar de estas diferencias específicas, podemos señalar que a nivel general, las OSC que realizan convenio con el Plan CAIF son en su mayoría (62 %) integradas por personas interesadas en el tema (infancia - pobreza), las organizaciones de base territorial (comisiones de vecinos) son el 20 % del total y las organizaciones vinculadas a las Iglesias<sup>28</sup> son el 17 %, según los datos relevados en la Base. El cuestionario autoadministrado nos permite realizar un análisis mas fino respecto a las características de los integrantes de las OSC. De este análisis surge que existe una mayoría de OSC integradas por personas con interés en el tema, datos que refuerzan la información surgida a partir del análisis de la Base. Sin embargo, el porcentaje es sensiblemente menor (34%), las comisiones de vecinos son el 18% y las organizaciones vinculadas a las Iglesias representan el 18%.

Analicemos las diferencias en los porcentajes surgidos en las distintas fuentes de información:

- Los datos de la base son producto de la información relevada a partir de la carpeta de convenio y específicamente de los documentos legales incluidos en la misma, muchos de ellos realizadas hace varias décadas atrás.
- El autoadministrado muestra la percepción de las propias organizaciones, es decir, como ellas se clasifican en un rango de opciones dadas. Por lo tanto, la diferencia en cuanto a las características del dato pueden suponer la posibilidad de divergencias.
- Aún así, entendemos que no hay una gran disparidad en cuanto a la información ya que el autoadministrado nos permite un análisis mas profundo de la categoría personas con interés que agrupa una gran variedad de situaciones. Se destaca que en el autoadministrado se incorporan una cuarta categoría grupo de técnicos, intentando ver la incidencia que tiene esta forma de agrupamiento que en un principio puede estar considerada en la categoría personas con interés. El 7 % de las OSC se autoclasifican como grupo técnico, es decir como un agrupamiento de personal calificado técnicamente unido con la intención de gestionar un Centro CAIF. Este es un nuevo perfil de organización que, si bien ya estaba presente, no era posible identificar ya que el formato legal para conveniar es el de Asociación Civil. Este formato legal tiene características de funcionamiento diferentes a las de una organización integrada por un equipo técnico, el cual se podría asociar mas al

---

28 Nos referimos a la Iglesia Católica y a la Iglesia Protestante.

funcionamiento de una cooperativa de trabajo. En el último período se ampliaron las opciones de convenio integrando la posibilidad de conveniar a cooperativas de trabajo, lo cual ha permitido hacer visible esta situación.

- En la opción otros surgen situaciones interesantes de destacar: los convenios con instituciones públicas (por ejemplo: Intendencias, Ministerio del Interior).
- Señalamos, a su vez, algunas otras situaciones que permiten ir aclarando la compleja articulación que se dan los actores de la Sociedad Civil: aparecen varios casos donde se explicita que existe una alianza entre una organización religiosa y un grupo de vecinos (posiblemente integrantes de la comunidad religiosa local) y casos de asociación de organización religiosa con personas con interés en el tema. Estos casos se podrían incorporar a la categoría organización religiosa entendiendo que en el interés de agrupamiento es mayor el peso del aspecto religioso, el cual es de suponer que tenga una impronta relevante a la hora de definir las estrategias específicas de intervención, especialmente en cuanto a los objetivos de trabajo. Pero este tema se analiza en el próximo capítulo.

En cuanto a los objetivos, como lo señalamos anteriormente, definimos 4 dimensiones de análisis: alcance de los objetivos, población objetivo, tipo de acciones que se plantean y cantidad de acciones formuladas.

De la información analizada de la base de datos surge que el 66% de las OSC tiene un alcance local, por lo que su trabajo se realiza en el barrio o localidad específica donde funcionan o bien en un radio más amplio, pudiendo considerarse lo local como departamental (estas dos categorías están reagrupadas para el análisis).

Las organizaciones de alcance nacional representan el 22 % de las relevadas y solo el 11% define su alcance como internacional. En esta última categoría se incluye el alcance regional, identificándose básicamente dos tipos de instituciones: las OSC que funcionan en departamento de frontera (específicamente la frontera con Brasil) que definen su alcance como regional; y por otra parte, las organizaciones que definen su alcance como internacional que, en general, son las vinculadas a las Iglesias.

En cuanto a la población objetivo, más del 50% se generan para trabajar con sectores de pobreza específicamente, planteando una serie de acciones orientadas en términos generales a: la promoción y desarrollo, a la educación y capacitación, como aspectos más relevantes.

En las gráficas presentadas anteriormente se ve como las actividades orientadas a crear o gestionar servicio (es decir, lo que todas hacen al conveniar con el Plan) no aparece en todas

las OSC como podría esperarse, se observa que es relativamente similar el porcentaje que explicita esta actividad en sus objetivos de aquellas que no lo hacen, Estas últimas corresponden a OSC que fueron creadas anteriormente a la década del 90.

Cabe recordar que este análisis se realiza a partir de la información contenida en el acta fundacional, si analizamos como definen sus objetivos en este momento, a partir del autoadministrado, surge que:

- El 56% de las OSC plantean sus objetivos vinculados directamente a la gestión del centro CAIF, no existiendo casi diferencias entre los objetivos de la organización y los objetivos del centro CAIF. Aparentemente, existe una absorción del centro CAIF respecto a la organización. Una OSC contesta: “no tenemos muchos objetivos ya que somos solo dos los que trabajamos, apoyamos las iniciativas del CAIF y sugerimos otras. Creo que a veces las asociaciones civiles son una gran farsa, muchos se anotan por figurar pero nadie asume la responsabilidad de trabajar” (A: 24).
- El 44% plantea objetivos mayoritariamente relacionados a la promoción, desarrollo social, capacitación, entre otros, y un porcentaje menor plantea objetivos de tipo confesional. En ambas situaciones se definen objetivos específicos y diferenciados del centro CAIF.

#### **4.2 Similitudes y diferencias de las OSC**

En función de los datos de la base se procedió a realizar un análisis de correspondencia múltiple para poder observar las asociaciones entre las distintas modalidades de las variables consideradas con el fin de acercarnos a la identificación de características comunes. Luego con estas variables se procedió a clasificar los distintos centros, como resultado se determino que la **mejor** clasificación fue de tres grupos. Este análisis se realiza para las OSC de Montevideo y luego se aplica a la base completa.

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

#### **Cuadro 11: Grupo: GRUPO 1 / 3**

<b>(Efectivos: 35 - Porcentaje : 48.61)</b>			
---	--	--	--

Etiquetas de las variables	Modalidades caracterizantes	% de la modalidad en el grupo	% de la modalidad en la población	Frecuencias absolutas
cantidad de acción recodificada	Pocas	100,00	48,61	35
educar/ capacitar	No educa	94,29	51,39	37
ASISTENCIA	No asiste	97,14	69,44	50
ASESORAR	No asesora	100,00	86,11	62
Ejecutar proyectos	No proyectos	100,00	87,50	63
cantidad de acción recodificada	Muchas	0,00	12,50	9
Ejecutar proyectos	Si proyectos	0,00	12,50	9
ASESORAR	Si asesora	0,00	13,89	10
ASISTENCIA	Si asiste	2,86	30,56	22
cantidad de acción recodificada	Medio	0,00	38,89	28
educar/ capacitar	Si educa	5,71	48,61	35

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

Como muestra el cuadro, el primer grupo está compuesto por 35 centros de Montevideo, que representan el 48,6 % del total de los analizados, los cuales están caracterizados por las siguientes modalidades: sus objetivos institucionales presentan un amplitud de acciones definidas como **Pocas** (1 o 2 acciones); en cuanto al contenido de las mismas no plantea acciones de educación /capacitación, no plantean acciones de asistencia, no plantean acciones de asesoramiento y no plantea acciones relacionadas a la realización de proyectos)<sup>29</sup>. Sobre este grupo se puede decir que todos los centros plantean la realización 2 o menos actividades, ninguna tiene por objetivo la realización de proyectos o el asesoramiento a otros, el 94,29% no educa y el 97,14% no asiste. En otras palabras, podríamos decir que este grupo está caracterizado por las actividades que no realizan<sup>30</sup>. Es decir, que no presentan un tipo de actividad específica similar en todas o la mayoría de las OSC que componen este grupo.

### Cuadro 12: GRUPO 2 / 3

(Efectivos: 28 -

29 Las acciones planteadas en los objetivos se definen a partir de los conceptos planteados en los estatutos, por ejemplo: asistencia, educación/capacitación, confesional, asesorar, realizar proyectos, conveniar con otros, etc.

30 Aquí no nos referimos a las actividades que desarrollan en su actividad cotidiana, sino que nos referimos a las actividades que no realizan según lo definido en sus objetivos fundacionales. La no definición de estas actividades no equivale a decir que no las desarrollan efectivamente en su accionar. Si embargo, la coherencia o disidencia de estos aspectos deberá observarse a través de otras fuentes de datos.

<b>Porcentaje: 38.89)</b>				
Etiquetas de las variables	Modalidades caracterizantes	% de la modalidad en el grupo	% de la modalidad en la población	Frecuencias absolutas
cantidad de acción recodificada	Medio	100,00	38,89	28
Educación/ capacitar	Si educa	92,86	48,61	35
ASISTENCIA	Si asiste	57,14	30,56	22
cantidad de acción recodificada	Muchas	0,00	12,50	9
ASISTENCIA	No asiste	42,86	69,44	50
Educación/ capacitar	No educa	7,14	51,39	37
cantidad de acción recodificada	Pocas	0,00	48,61	35

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

El segundo grupo está compuesto por 28 centros de Montevideo, que representan casi el 39% de los analizados, y están caracterizados por las siguientes modalidades: plantean una amplitud de acciones consideradas como **Medio** (3 o 4 acciones); plantean acciones relacionadas a la educación / capacitación) y la asistencia. Entonces, en este grupo se propone la realización 3 o 4 actividades, concertándose las mismas en la educación el 92,86% y en la asistencia el 57,14%.

### **Cuadro 13: GRUPO 3 / 3**

<b>(Efectivos: 9 - Porcentaje: 12.50)</b>				
Etiquetas de las variables	Modalidades caracterizantes	% de la modalidad en el grupo	% de la modalidad en pobl.	Frecuencias absolutas
Cantidad de acción recodificada	Muchas	100,00	12,50	9
ejecutar proyectos	Si proyectos	88,89	12,50	9

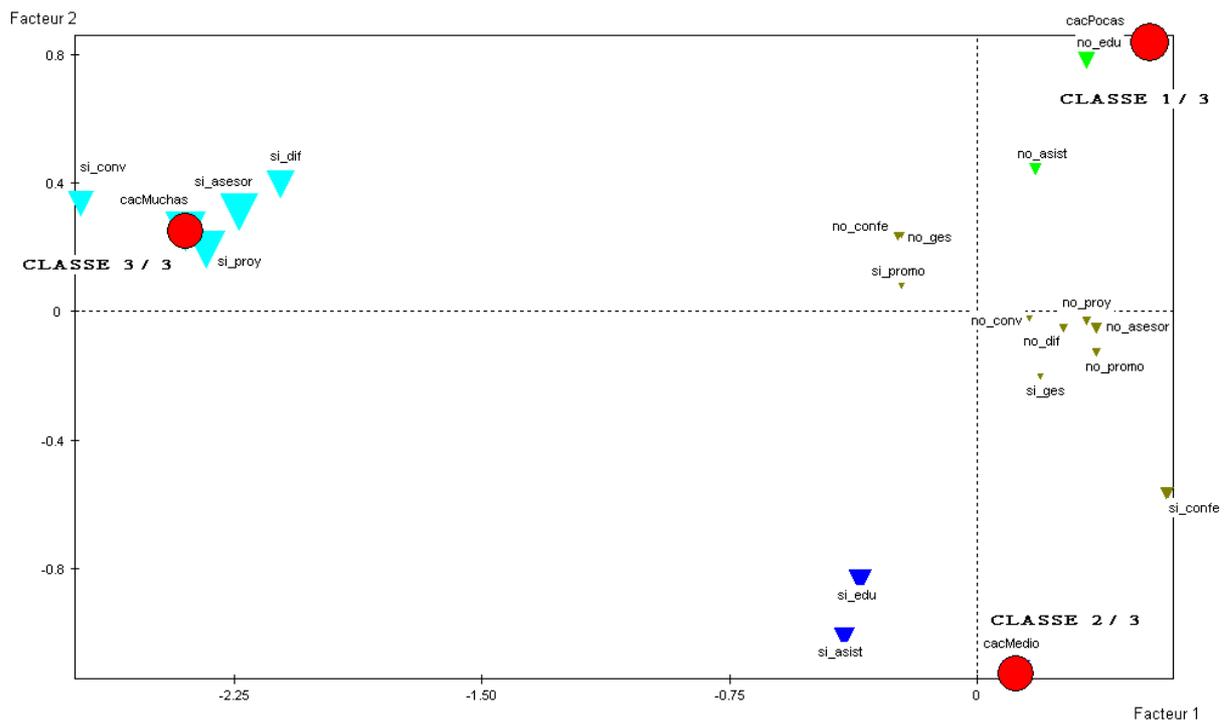
ASESORAR	Si asesora	88,89	13,89	10
Coordinar/conveniar con otros	Si convenio	44,44	5,56	4
Investigar, publicar, difundir	Si difusión	55,56	11,11	8
Cantidad de acción recodificada	Medio	0,00	38,89	28
Cantidad de acción recodificada	Pocas	0,00	48,61	35
Investigar, publicar, difundir	No difusión	44,44	88,89	64
Coordinar/conveniar con otros	No convenios	55,56	94,44	68
ASESORAR	No asesorar	11,11	86,11	62
ejecutar proyectos	No proyectos	11,11	87,50	63

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

Este último grupo con 9 centros de Montevideo, que representan el 12,5 % de los analizados, está caracterizado por las siguientes modalidades: en sus objetivos plantean un alcance definidos como **Muchas** (mas de 5 acciones); plantean acciones relacionadas a la elaboración o ejecución de proyectos; plantean acciones de asesoramiento; plantean la posibilidad de conveniar con el Estado o con otros y plantean acciones de investigación y difusión. En este grupo todos formulan en sus objetivos entre 5 y 7 actividades, el 88,9% plantean la posibilidad de realizar proyectos y asesorar, el 55,56% definen entre sus actividades la difusión. Es interesante resaltar que todas las OSC que plantean como actividad la realización de convenios están en el grupo.

Para tener una idea visual de este agrupamiento en tres clases, se muestra un gráfico que se desprende del análisis de correspondencia múltiple, en el cual se pueden ver las asociaciones de las modalidades en el plano factorial principal (factor 1 y 2).

### **Grafica 12: Agrupamiento de variables según “cantidad de acciones”**



Fuente: realizaciones propias. Base OSC - CAIF

Los puntos marcados en rojo y redondos son los baricentros (promedio del grupo) de los grupos representados en el primer plano factorial. Se puede ver como el grupo 1 se “atrae” con las modalidades que están en verde (arriba a la derecha) “no\_edu” (no realiza actividades de educación), “no\_asist” (no realiza actividades de asistencia) y “cacPocas” (propone en sus objetivos 1 o 2 acciones) esta ultima esta abajo del punto ya que coinciden en sus coordenadas, este fenómeno se da en todos los grupos con las modalidades de la variable cantidad de acción.

Se puede ver claramente para el grupo 2 como se “atrae” con las modalidades (en azul abajo) “si\_edu” (realiza actividades educativas) , “si\_asist” (realiza actividades de asistencia) y que coincide con “cacMedio”(proponen en sus objetivos entre 3 y 4 acciones).

Por último, se ve claramente como el grupo 3 se asocia con las modalidades (en celeste a la izquierda) “si\_conv”( realiza convenios), “si\_dif” (realiza actividades e difusión), “si\_proy” (realiza proyectos), “si\_asesor” (asesora) y “cacMuchas” (proponen en sus objetivos mas de 5 acciones).

A partir de esta clasificación en tres grupos, se aplica el criterio de agrupamiento al análisis de toda la base, presentando el comportamiento del resto de las variables a partir de esta división:

**Cuadro 14: Frecuencia y porcentaje de OSC según población – objetivo de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.**

	<b>Pobl. General</b>	<b>Pobl. Pobre</b>	<b>Pobl. Especifica</b>	<b>Total</b>
1.- Pocas	40 <b>58,0%</b>	32 23,2%	37 <b>59,7%</b>	109 40,5%
2.- Medio	16 23,2%	75 <b>54,3%</b>	15 24,2%	106 39,4%
3.-Muchas	13 18,8%	31 <b>22,5%</b>	10 16,1%	54 20,1%
Total	69 100,0%	138 100,0%	62 100,0%	269 100,0%

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

Aproximadamente la mitad de las OSC que realizan convenio con el Plan CAIF dirigen sus actividades a la Población pobre (en muchos casos definida como vulnerable). Si analizamos según los grupos definidos vemos que el peso de esta categoría es aún mayor.

En cuanto al grupo1 (pocas), donde se observa un peso menor de esta variable, vemos que aproximadamente una tercera parte de las OSC define la población objetivo relacionada a esta categoría, teniendo mayor peso las otras dos: población general y población específica.

Esta situación mantiene una línea consistente con la definición de este grupo, donde la característica parece concentrarse en la diversidad de situaciones.

**Cuadro 15: Frecuencia y porcentaje de OSC según alcance de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.**

Cantidad Acciones	Alcance recodificado			Total
	<b>Local</b>	<b>Nacional</b>	<b>Internacional</b>	
1.- Pocas	76 <b>42,5%</b>	16 27,1%	17 <b>56,7%</b>	109 40,7%
2.- Medio	81 <b>45,3%</b>	19 32,2%	5 16,7%	105 39,2%
3.- Muchas	22 12,3%	24 <b>40,7%</b>	8 <b>26,7%</b>	54 20,1%
Total	179 100,0%	59 100,0%	30 100,0%	268 100,0%

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC – CAIF

Como señalamos anteriormente el 66% de las OSC que integran el Plan CAIF plantean en sus objetivos un alcance local, dentro de esta categoría se considera tanto un barrio, una zona o bien un Departamento.

El análisis de cada una de las categorías nos muestra que a nivel local tienen mayor peso

las OSC en el grupo1 (pocas) y en el grupo2 (medio). En tanto la categoría Nacional parece predominar solamente en las OSC del grupo3 (muchas). En lo que refiere a la categoría Internacional (que incluye el MERCOSUR) parecen predominar las OSC del grupo 1 y 3.

Nuevamente el grupo1 muestra dispersión en la distribución de los datos, aunque parece predominar en el grupo objetivos de trabajo a nivel local.

La OSC que integran el grupo2 parecen mostrar un comportamiento mas homogéneo respecto a esta variable, con una concentración muy importante en objetivos de alcance local.

En cuanto al grupo3, la información sugiere una presencia relativamente importante a nivel nacional, seguramente estamos frente a organizaciones más grandes o con mayores recursos técnicos y logísticos como para asumir tareas a ese nivel.

**Cuadro 16: Frecuencia y porcentaje de OSC según características de sus integrantes de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.**

	Integrantes		Vecinos de la zona	Total
	Iglesia	personas con Interés		
Pocas	18	57	34	109
	39,1%	34,1%	<b>63,0%</b>	40,8%
Medio	17	73	15	105
	37,0%	<b>43,7%</b>	27,8%	39,3%
Muchas	11	37	5	53
	<b>23,9%</b>	<b>22,2%</b>	9,3%	19,9%
Total	46	167	54	267
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC – CAIF

La primera observación que llama la atención, es la constatación de cómo las Iglesias están presentes en los tres grupos. Es más, en el grupo3 (muchas), si bien presentan menos frecuencia en los anteriores, su presencia tiene un peso importante en la conformación del mismo, con mayor representación que la que se observa en la población total.

En cuanto a los integrantes definidos como “personas con interés”, se observa que el mayor peso se ubica en el grupo2 (medio) con una representación mayor a la del grupo en la población general.

Resulta interesante la existencia de un número relativamente importante de OSC que se ubican en el grupo3, seguramente correspondan a OSC más nuevas y asociadas a nuevas formas de nucleamiento (por ejemplo grupos de técnicos).

Los nucleamientos de base geográfica (vecinos) se ubican mayoritariamente en el grupo 1 (pocas) lo cual es esperable.

**Cuadro 17: Frecuencia y porcentaje de OSC según Montevideo - Interior de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.**

	Montevideo Interior		Total
	Montevideo	Interior	
Pocas	34 43,6%	77 39,9%	111 41,0%
Medio	19 24,4%	87 45,1%	106 39,1%
Muchas	25 32,1%	29 15,0%	54 19,9%
Total	78 100,0%	193 100,0%	271 100,0%

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

Como ya dijimos anteriormente, Montevideo presenta una frecuencia de convenios no representativo del número y características de la población del Departamento. Si analizamos las características de las OSC en cada una de las categorías (Montevideo e Interior) vemos que las que integran el grupo 2 (medio) tienen una presencia muy significativa en el Interior. En tanto, los otros dos agrupamiento a pesar de tener presencia en ambas categorías, su incidencia es mayor en Montevideo.

**Cuadro 18: Frecuencia y porcentaje de OSC según tamaño del centro CAIF que gestionan<sup>31</sup> de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.**

<sup>31</sup> El tamaño lo definimos en relación al número de niños que acudes, tomando solo tres categorías: hasta 50, de 51 a 100 y mas de 100. No estamos tomando como base para la definición del tamaño los modelos de gestión definidos por el plan.

	Niños Recodificado			Total
	50 0 Menos	entre 51 y 100	Más de 100	
Pocas	27 39,7%	44 <b>44,0%</b>	23 35,4%	94 40,3%
Medio	29 <b>42,6%</b>	41 <b>41,0%</b>	24 36,9%	94 40,3%
Muchas	12 17,6%	15 15,0%	18 <b>27,7%</b>	45 19,3%
Total	68 100,0%	100 100,0%	65 100,0%	233 100,0%

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

La cantidad de niños que atiende el centro nos da una idea del tamaño del mismo. De esta forma, vemos como las OSC que integran el grupo 3 (muchas) tienden a gestionar centros grandes, de más de 100 niños. En los otros dos grupos, las OSC parecen estar más orientadas a la gestión de centros chicos y medianos<sup>32</sup>.

**Cuadro 19: Frecuencia y porcentaje de OSC según año de fundación<sup>33</sup> de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.**

	Año de fundación recodificado			Total
	Antes del 1973	1973 al 1989	1990 o Más	
Pocas	23 <b>69,7%</b>	40 <b>54,1%</b>	42 28,4%	105 41,2%
Medio	8 24,2%	28 37,8%	62 <b>41,9%</b>	98 38,4%
Muchas	2 6,1%	6 8,1%	44 <b>29,7%</b>	52 20,4%
Total	33 100,0%	74 100,0%	148 100,0%	255 100,0%

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

En el cuadro anterior surge que los centros definidos en el grupo1 (pocas) presentan un surgimiento sostenido durante todo el periodo considerado. Sin embargo su peso es mayor en años anteriores debido al surgimiento de centros ubicados en los otros dos grupos.

El grupo2 (medio) muestra que en su mayoría los centros ubicados en este grupo fueron formados a partir de 1990. Sin embargo, puede observarse que en el período anterior (1973 –

32 Consideramos un centro chico cuando tiene hasta 50 niños y mediano entre 51 y 100 niños en convenio.

33 Recodificamos el año de fundación en tres categorías definidas por criterios sustantivos de acuerdo a las modalidades de implementación de Políticas Sociales

1989) ya comienzan a formarse un número significativo de OSC que se identifican en este grupo. Por otro lado, las OSC del grupo3 (muchas) claramente son formadas a partir de 1990.

**Cuadro 20: Frecuencia y porcentaje de OSC según acción confesional de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.**

		Confesional		Total
		Si	No	
Pocas	Recuento	11	100	111
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	9,9%	<b>90,1%</b>	100,0%
Medio	Recuento	9	97	106
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	8,5%	<b>91,5%</b>	100,0%
Muchas	Recuento	9	45	54
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	<b>16,7%</b>	83,3%	100,0%
Total	Recuento	29	242	271
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	10,7%	89,3%	100,0%

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

En el cuadro se puede observar que casi el 90% de las OSC que integran el Plan CAIF no tienen objetivos confesionales, lo cual resulta esperable de una Política Pública educativa del Estado uruguayo.

Llama la atención que habiendo 46 OSC que están vinculadas a las Iglesias, solo 29 planteen tener objetivos confesionales. A su vez, resulta llamativo el peso que tienen las OSC que plantean objetivos de este tipo en el grupo3, el cual mayoritariamente esta constituido por OSC que se fundaron posteriormente a 1990, con la clara intención de conveniar con el Estado.

**Cuadro 21: Frecuencia y porcentaje de OSC según acción promocional de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.**

		Promoción		Total
		Si	No	
Pocas	Recuento	73	38	111
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	65,8%	<b>34,2%</b>	100,0%
Medio	Recuento	94	12	106
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	<b>88,7%</b>	11,3%	100,0%
Muchas	Recuento	50	4	54
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	<b>92,6%</b>	7,4%	100,0%
Total	Recuento	217	54	271
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	80,1%	19,9%	100,0%

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

En el cuadro anterior se observa claramente que las OSC del grupo 2 y del grupo 3 tienen como objetivo las actividades de promoción. Si bien estas actividades también están presentes en las OSC del grupo 1, tienen un peso menor que en los otros dos grupos

**Cuadro 22: Frecuencia y porcentaje de OSC según acción de gestión de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.**

		Gestión		Total
		Si	No	
Pocas	Recuento	29	82	111
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	26,1%	<b>73,9%</b>	100,0%
Medio	Recuento	67	39	106
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	<b>63,2%</b>	36,8%	100,0%
Muchas	Recuento	36	18	54
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	<b>66,7%</b>	33,3%	100,0%
Total	Recuento	132	139	271
	% dentro de Cantidad de acc	48,7%	51,3%	100,0%

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

Las OSC integrantes del grupo 2 y del grupo 3 tienen entre sus objetivos la gestión de programas y servicios. Esta actividad no está presente en la mayoría de las OSC del grupo 1, situación que es esperable debido a los periodos de formación de las organizaciones. Recordemos que las OSC del grupo 1, mayoritariamente se gestaron en periodos anteriores a 1990 y las del grupo 2 comienzan a aparecer a partir de 1973, pero tienen una mayor presencia a partir de 1990. Por otra parte, las OSC del grupo 3 son, en su gran mayoría generadas a partir de 1990 en el marco de la Política de articulación Sociedad Civil – Estado para la implementación de programas y servicios.

**Cuadro 23: Frecuencia y porcentaje de OSC según acción de asistencia de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.**

		Asistencia		Total
		Si	No	
Pocas	Recuento	14	97	111
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	12,6%	<b>87,4%</b>	100,0%
Medio	Recuento	39	67	106
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	<b>36,8%</b>	63,2%	100,0%
Muchas	Recuento	34	20	54
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	<b>63,0%</b>	37,0%	100,0%
Total	Recuento	87	184	271
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	32,1%	67,9%	100,0%

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

En cuanto a los objetivos que presentan acciones orientadas a la Asistencia vemos que las OSC no presentan claramente un perfil orientado a este tipo de acciones. En cuanto a las OSC del grupo2, si bien la mayoría de las OSC plantean no realizar actividades de Asistencia, el porcentaje de las que realizan estas acciones tiene un peso significativo en la categoría.

En este punto resulta interesante plantearse el significado de este tipo de acciones. La asistencia, es decir brindar algún tipo de servicio o prestación a la población en función de la constatación de necesidades básicas insatisfechas, es parte constitutiva del propio Plan. Si bien la tendencia es a que el Plan se centre en los aspectos educativos, la propuesta desde su inicio, pero también en la actualidad, tiene aspectos de asistencia fundamentales como por ejemplo la comida.

Por lo tanto, la existencia de OSC que formulen en sus objetivos acciones vinculadas a la Asistencia está explicitando una actividad que en realidad hacen todas. El problema aquí podría centrarse en la modificación o cambio de los objetivos de las OSC al participar en el Plan. En otras palabras, y a modo de ejemplo, las OSC integrantes del grupo1 en su mayoría son organizaciones formadas antes de 1990, que gestionan centros medianos y mayoritariamente son personas interesadas en el tema y vecinos (comisiones de barrio) los cuales no se han planteado en sus objetivos fundacionales la asistencia (y tampoco la gestión de servicios) y se encuentran hoy gestionando un centro CAIF donde hay una parte muy importante de asistencia al niño y su familia. Entonces, ¿cómo impacta esta situación en la propia definición de la organización? Es posible pensar una pérdida de identidad o simplemente es un cambio en los objetivos pero mantienen un perfil identitario propio?

**Cuadro 24: Frecuencia y porcentaje de OSC según acción educativa de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.**

		Educar		Total
		Si	No	
Pocas	Recuento	30	81	111
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	27,0%	<b>73,0%</b>	100,0%
Medio	Recuento	98	8	106
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	<b>92,5%</b>	7,5%	100,0%
Muchas	Recuento	49	5	54
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	<b>90,7%</b>	9,3%	100,0%
Total	Recuento	177	94	271
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	65,3%	34,7%	100,0%

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

La información de este cuadro nos permite reforzar lo planteado anteriormente ya que es totalmente esperable que las OSC integrantes del Plan planteen en sus objetivos acciones vinculadas a aspectos educativos. Entonces, vuelve a llamar la atención las OSC del grupo1 ya que en su mayoría no plantean acciones de tipo educativo.

**Cuadro 25: Frecuencia y porcentaje de OSC según acción de convenio de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.**

		Conveniar		Total
		Si	No	
Pocas	Recuento	1	110	111
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	0,9%	<b>99,1%</b>	100,0%
Medio	Recuento	4	102	106
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	3,8%	<b>96,2%</b>	100,0%
Muchas	Recuento	11	43	54
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	<b>20,4%</b>	79,6%	100,0%
Total	Recuento	16	255	271
	% dentro de Cantidad Acc	5,9%	94,1%	100,0%

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

En relación a este tipo de acción, en los tres grupos la mayoría de las OSC no tienen en sus objetivos acciones de este tipo. Llama la atención el peso que tiene en el grupo3, aunque no son la mayoría, presentan un peso mayor al de la categoría en la población. Esto podría suponer que posiblemente se inicie una tendencia donde las organizaciones nuevas se propongan este objetivo, es decir poder conveniar con el Estado para la implementación de programas y servicios. Esta situación podría estar mostrando que estamos frente a organizaciones que son básicamente generadoras de empleo.

**Cuadro 26: Frecuencia y porcentaje de OSC según acción de ejecución de proyectos de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.**

		Ejecutar		Total
		Si	No	
Pocas	Recuento	0	111	111
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	0,0%	<b>100,0%</b>	100,0%
Medio	Recuento	2	104	106
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	1,9%	<b>98,1%</b>	100,0%
Muchas	Recuento	28	26	54
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	<b>51,9%</b>	48,1%	100,0%
Total	Recuento	30	241	271
	% dentro de Cantidad acc	11,1%	88,9%	100,0%

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

Este cuadro refuerza el análisis realizado en el cuadro anterior, es decir, OSC que se generan específicamente para ejecutar programas y proyectos. Este parece ser una característica de las OSC generadas en el último período, donde se expresan objetivos con una lógica instrumental: gestionar, realizar proyectos, conveniar. En tanto, las OSC formadas en periodos anteriores, parecen expresar en sus objetivos cuestiones más vinculadas a contenidos: promover, educar.

**Cuadro 27: Frecuencia y porcentaje de OSC según acción de investigación de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.**

		Investigar		Total
		Si	No	
Pocas	Recuento	2	109	111
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	1,8%	<b>98,2%</b>	100,0%
Medio	Recuento	5	101	106
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	4,7%	<b>95,3%</b>	100,0%
Muchas	Recuento	24	30	54
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	<b>44,4%</b>	55,6%	100,0%
Total	Recuento	31	240	271
	% dentro de Cantidad Acc	11,4%	88,6%	100,0%

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

Las OSC que integran el Plan CAIF, no tienen un perfil de investigación, en su mayoría se dedican al trabajo directo con la población. Las organizaciones del grupo<sup>3</sup> presentan un número significativo con un perfil diferente que el resto, es decir que plantean en sus objetivos la actividad de investigación.

**Cuadro 28: Frecuencia y porcentaje de OSC según acción de asesoramiento de acuerdo a la cantidad de acciones planteadas en sus objetivos fundacionales.**

		Asesorar		Total
		Si	No	
Pocas	Recuento	0	111	111
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	0,0%	<b>100,0%</b>	100,0%
Medio	Recuento	0	106	106
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	0,0%	<b>100,0%</b>	100,0%
Muchas	Recuento	19	35	54
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	<b>35,2%</b>	64,8%	100,0%
Total	Recuento	19	252	271
	% dentro de Cantidad de Acciones recodificada	7,0%	93,0%	100,0%

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

Por último, en lo que respecta al asesoramiento, solo esta presente en las OSC del grupo3.

Como en el cuadro anterior, es posible que nos encontremos frente a organizaciones más grandes, con diferentes especializaciones y un importante perfil técnico.

De acuerdo a los grupos definidos y en función del comportamiento de las variables consideradas, a continuación se realiza la caracterización de cada uno de estos grupos.

### **4.3 Caracterización de los grupos**

A continuación presentaremos una síntesis de las características de los agrupamientos definidos a partir de la cantidad de acciones que presentan en sus objetivos. Estos agrupamientos parecen responder a cierta lógica coyuntural, donde la formación de las OSC responde a las necesidades socio – históricas tanto de la Sociedad en su conjunto, como de su relación con el Estado en particular.

Es necesario precisar que estas afirmaciones tienen un límite de análisis, ya que como dijimos, la formalización legal (que es el dato manejado) no necesariamente corresponde al período de gestación de la organización. Por tanto es difícil asegurar algunas de las características de los propios grupos.

A pesar de esto, la fecha de formalización legal, más allá de la existencia anterior de la organización, da cuenta de las necesidades del contexto y de las modalidades en cuanto al tipo de acciones planteadas en sus objetivos, mas allá de la posibilidad (casi seguridad) de que los mismos hayan variado.

Los tres grupos definidos presentan las siguientes características:

#### **4.3.1 Grupo 1**

## Cuadro 29: Caracterización del Grupo 1

. Grupo 1: Pocas (Total: 111 - Porcentaje: 40.96)

Variables	Categorías caracterizantes	% de la categoría en el grupo	% de la categoría en la población
Cantidad de Acciones	Pocas	100,00	40,96
Educación	No_educ	72,97	34,69
Gestión	No_gest	73,87	51,29
Asistencia	No_asis	87,39	67,90
Ejecutar	No_ejec	100,00	88,93
Promoción	No_prom	34,23	19,93
Investigar	No_inv	98,20	88,56
Asesorar	No_ases	100,00	92,99
Año de fundación	Antes del 1973	20,72	12,18
Conveniar	No_conv	99,10	94,10
Año de fundación	1973 al 1989	36,04	27,31

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

Podemos definir a este grupo por las siguientes características: está compuesto por 111 centros, que representan el 41% de las OSC que realizan convenio con el Plan CAIF.

Éstas plantean en sus objetivos fundacionales que realizaran 1 o 2 acciones. Estas acciones son variadas, fundamentalmente se definen claramente por lo que ninguna de ellas realizan: no asesoran, no realizan proyectos y no se fundan con el objetivo de realizar convenios. Por lo tanto, podemos señalar que existe una gran variedad de acciones en este grupo, lo cual es esperable al tratarse de OSC de perfil local, vinculadas directamente al trabajo con la población, donde la propia organización surge a partir de la constatación de necesidades específicas de esa población.

Podemos acercarnos a alguna acción positiva similar en la presencia de un número significativo de OSC que plantean la actividad de promoción y desarrollo, estando presente en el 54% de las organizaciones de este grupo.

Respecto a otras variables, podemos decir que ubicamos en este grupo a la mayoría de las OSC que fueron fundadas antes de 1973 (casi el 70%) y a poco más de la mitad de las fundadas entre 1973 y 1989 (54%).

En cuanto a la población – objetivo, los datos presentan una distribución relativamente equitativa entre las tres categorías consideradas (población pobre, población general, población específica – niñez)

Básicamente tienen un alcance local, aunque en esta categoría encontramos la mayoría de la OSC que definen su alcance como Internacional. En este sentido, es importante señalar dos situaciones diferentes que ya fueron señaladas anteriormente:

1) Las OSC ubicadas en la frontera, específicamente en la de Brasil, definen sus objetivos en el marco de un alcance regional, esta condición les permite realizar acciones en el territorio fronterizo, desarrollando acciones locales en un territorio que integra dos países.

2) Las OSC vinculadas a las Iglesias que se formaron antes de 1990 forman parte de este grupo. Este tipo de organización plantea en sus objetivos un alcance internacional en sus acciones.

Por último, este grupo está compuesto por OSC integradas por personas con interés en el tema y por los agrupamientos de vecinos (63% de estos agrupamientos se encuentran en esta categoría).

### 4.3.2 Grupo 2

#### Cuadro 30: Caracterización del Grupo 2

##### Grupo 2: Medio

(Total: 106 - Porcentaje: 39.11)

Variables	Categorías caracterizantes	% de la categoría en el grupo	% de la categoría en la población
Cantidad de Acciones	Medio	100,00	39,11
Educación	Si_educ	92,45	65,31
Ejecutar	No_ejec	98,11	88,93
Asesorar	No_ases	100,00	92,99
Gestión	Si_gest	63,21	48,71
Montevideo Interior	Interior	82,08	71,22
Promoción	Si_prom	88,68	80,07
Investigar	No_inv	95,28	88,56

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

Podemos definir a este grupo por las siguientes características: está compuesto por 106 OSC, que representan el 39% del total.

En sus objetivos fundacionales plantean la realización de 3 o 4 acciones. La acción con mayor representatividad es Educación /capacitación, planteada por el 92% de las organizaciones de este grupo, seguida de las actividades relacionadas a la promoción y desarrollo (casi 89%), y en un menor porcentaje, aunque significativo dado el caso en

estudio, vemos que se formulan también acciones relacionadas a la gestión de programas y servicios (63%).

En este grupo se encuentran muy pocas OSC fundadas antes de 1973, por el contrario, encontramos que el 54,5 % de las organizaciones fueron fundadas legalmente entre 1973 y 1989, y un porcentaje menor son legalizadas a partir de 1990.

Mayoritariamente se ubican en el interior de país y su alcance es local y nacional. Por último, en cuanto a la variable Integrantes, encontramos que en términos generales son OSC integradas por personas con interés en el tema.

### 4.3.3 Grupo 3

#### Cuadro 31: Caracterización del Grupo 3

**Grupo: Muchas**

**(Total: 54 - Porcentaje: 19.93)**

<b>Variables</b>	<b>categorías caracterizantes</b>	<b>% de la categoría en el grupo</b>	<b>% de la categoría en la población</b>
Cantidad de Acciones	Muchas	<b>100,00</b>	<b>19,93</b>
Ejecutar	Si_ejec	<b>51,85</b>	<b>11,07</b>
Asesorar	Si_ases	<b>35,19</b>	<b>7,01</b>
Investigar	Si_inv	<b>44,44</b>	<b>11,44</b>
Asistencia	Si_asis	<b>62,96</b>	<b>32,10</b>
Educación	Si_educ	<b>90,74</b>	<b>65,31</b>
Año de fundación	1990 o Más	<b>81,48</b>	<b>54,61</b>
Conveniar	Si_conv	<b>20,37</b>	<b>5,90</b>
Montevideo Interior	Montevideo	<b>46,30</b>	<b>28,78</b>
Gestión	Si_gest	<b>66,67</b>	<b>48,71</b>
Promoción	Si_prom	<b>92,59</b>	<b>80,07</b>

Fuente: elaboraciones propias

Podemos definir a este grupo por las siguientes características: está compuesto por 54 OSC, que representan el 20 % del total.

En sus objetivos fundacionales plantean la realización de entre 5 y 7 acciones. Sus acciones son: asesorar, investigar/difundir, realizar proyectos y convenios. Casi el 17% de las OSC de este grupo tienen objetivos confesionales / caritativos, lo cual significa un peso mayor al que tiene esta variable en la población estudiada. Si bien esta situación es esperable ya que muchas de las organizaciones están vinculadas a las Iglesias, llama la atención que siendo OSC recientemente formadas, seguramente con la intencionalidad de conveniar con el Estado, quede explicitado esta actividad en sus objetivos y efectivamente se realice el convenio para la gestión de un servicio educativo – asistencial de este tipo.

A su vez, el alcance de su trabajo es a nivel nacional y está dirigido a la población pobre. En su mayoría de los integrantes son personas con interés en el tema y personas relacionadas con las Iglesias, no se asocia a este grupo ninguna organización integrada por vecinos. El 82% de las organizaciones fueron fundadas posteriormente a 1990.

#### **4.4 Organizaciones de la Sociedad Civil: un actor en movimiento**

El objetivo de este capítulo fue aproximarnos a la caracterización de las organizaciones sociales que realizan convenio con el Estado para la implementación de políticas sociales, analizando el caso del Plan CAIF e intentando identificar algunas de las transformaciones que presentan las OSC en un proceso histórico previo y posterior al inicio de la articulación con el Estado para la gestión de un Servicio Público.

En términos generales, las OSC que integran el Plan presentan un perfil acorde a las necesidades del mismo: en su mayoría tienen un alcance local, están orientadas por acciones de tipo promocional y educativo, con una tendencia a incorporar la gestión de servicios a sus objetivos.

Sin embargo, cuando profundizamos el análisis vemos que esta situación se complejiza, mostrando la diversidad y la transformación de las diferentes organizaciones que integran el Plan.

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

Los grupos definidos de esta forma no parecen mostrar cuestiones centrales que nos permitan definir tipos de OSC, si parecen responder a los movimientos coyunturales de los diferentes momentos históricos. Si volvemos al cuadro (cuadro 19) donde vemos la relación de los grupos con el año de fundación legal podemos observar una tendencia de modificación de acuerdo a los cortes del período histórico analizado. El análisis muestra una tendencia a que se aumente el radio de acción en la formulación de los objetivos de las organizaciones, siendo mayor en el último período analizado. Por otro lado, también se observa, un cambio en contenido de los objetivos pasando de una formulación centrada en dimensiones teóricas a una formulación centrada en aspectos instrumentales.

Por tanto, en función de la información de las organizaciones analizadas, las diferencias encontradas parecen deberse a los cambios socio político, correspondiendo en mayor medida

a las necesidades y exigencias del contexto y no a las diferencias entre los actores. Esta afirmación resulta más evidente si tomamos aquellas OSC que tienen vinculación con la Iglesia, ya que aparecen en los tres grupos. Esta constatación, quizás, nos permita confirmar la gran adaptación de la Iglesia a los movimientos de los contextos socio – históricos.

En el próximo capítulo profundizaremos sobre las características de los actores, sin embargo resulta importante señalar que las Iglesias no solo transforman a las organizaciones ya existentes para adaptarse a las necesidades socio – históricas, sino que también generan nuevos actores, tanto desde su propia institucionalidad como en la articulación con otros: grupos de vecinos, gente interesada en el tema, entre otros.

Las Iglesias, en general, parecen mantener sus rasgos identitarios. Por ejemplo, en relación a los objetivos, se plantean acciones de tipo confesional, lo mantienen y seguramente lo lleven adelante en su propuesta de trabajo. Este no es un aspecto formal, sino que es parte de su identidad, sostenido en el tiempo y autopercibido claramente al contestar el autoadministrado. En cuanto a las organizaciones de vecinos, vemos que mayoritariamente se encuentran en el grupo1, por lo que podemos afirmar que no se fundan con el objetivo de conveniar. En general tienen objetivos diversos, centrados en las necesidades locales.

Las OSC que integran este grupo1, en su mayoría, se han formalizado legalmente antes de 1990, por lo tanto su existencia es previa al surgimiento de este tipo de Política Social. Se incorporan al Plan dado su pertenencia y trabajo a nivel local. El Plan tuvo, desde un inicio, como objetivo conveniar con este tipo de OSC, es decir, la preferencia estuvo marcada por la intención de que los centros CAIF estuvieran a cargo de organizaciones locales (tanto Comisiones de vecinos, como personas con interés en el tema), con conocimiento e integración en ese barrio o localidad.

Por otro lado, las OSC integrantes del grupo 3 se fundan con amplitud de acciones y la casi totalidad son posteriores a 1990, por lo que podemos suponer que responden específicamente a las necesidades del Estado para la transferencia de implementación de políticas sociales. Quizás, este grupo nos permita aproximarnos a identificar una modalidad de OSC: agrupamientos para la generación de empleo. Aunque, aún dentro de este grupo podrían surgir algunas diferencias: a) aquellos agrupamientos de técnicos que forman una asociación civil pero que funcionan con la lógica de una cooperativa de trabajo; y b) las asociaciones civiles vinculadas a partidos políticos que funcionan con una lógica clientelar.

Por otra parte, las organizaciones nuevas parecen formarse específicamente para conveniar con el Estado y, en este caso, para gestionar el Centro CAIF lo cual es un gran beneficio para el Plan ya que se crean asociaciones con especialización en el tema. Si a esta situación

sumamos el hecho de que muchas de las pequeñas organizaciones de base territorial, compuestas por vecinos, se han debilitado y prácticamente han desaparecido, donde solo sobreviven una o dos personas que mantienen la fachada de OSC para que pueda existir el servicio para los niños de la zona y para mantener una fuente de trabajo para los técnicos y educadores, entonces podemos observar que existe por un lado un fortalecimiento en los aspectos referidos a la gestión del servicio, pero por otro lado va desapareciendo la fortaleza política de las OSC .

El análisis realizado en este capítulo, en base a la información relevada a través de la Base de datos y del autoadministrado, permite avanzar en algunas consideraciones respecto a las OSC. En este sentido, se observa que la implementación de Políticas Sociales donde Estado traslada la gestión de Servicios a las OSC, generó un aumento sostenido de las mismas, tanto por iniciativa de la población como a instancias y estímulo del propio Estado quien necesita de organizaciones confiables para la desarrollar esta política. Desde el punto de vista estatal, la transferencia de recursos públicos a un actor privado, es un asunto delicado y debe ser cuidadosamente instrumentado. Esto hace que las exigencias sobre las condiciones de funcionamiento sean cada vez más centralizadas, no dando lugar a las diferencias propias de cada OSC.

Este proceso, que lógicamente es cada vez mas burocratizado (son mas de 20 años de funcionamiento del Plan), hace que se iguallen las condiciones para los niños y para los trabajadores de los Centros CAIF. Pero por otra parte, genera un proceso que tiende a anular las especificidades de las organizaciones y a enlentecer los procesos de toma de decisiones y de ajuste de los programas a las necesidades locales. Elementos que eran centrales en la formulación de este Plan.

A su vez, a pesar de las críticas realizadas a las modalidades clientelares presentes en los Estados de Bienestar (o Estado Social), estas modalidades de implementación de Políticas Sociales, reproducen y transforman las relaciones clientelares. Ahora esta relación, además de instalarse a nivel individual, se realiza a través de las propias organizaciones, algunas de ellas posiblemente creadas para ese fin.

Esta lógica clientelar también permitió un aumento sostenido de los Centros CAIF, ya que los servicios se instalan y continúan funcionando, para poder generar beneficios a intercambiar se realiza un aumento en la cobertura, aprobando la creación de nuevos centros. Situación que aparece claramente cuando vemos la firma de los convenios y como la cantidad se duplica en año electoral.

En el momento de su creación el Plan convocó a las OSC ya existentes. Las mismas tenían diversos formatos, desde comisiones de vecinos a organizaciones vinculadas a las Iglesias y las llamadas (en ese momento) ONG, es decir, organizaciones generadas para el desarrollo de objetivos vinculados a la promoción de derechos (derechos humanos, niños, mujeres, entre otros). A medida que se instala esta forma de implementación de políticas, se requiere un aumento en las OSC para abarcar la demanda que surge desde el Estado Central y desde las Intendencias. Las nuevas OSC se generan con el objetivo de asumir estas responsabilidades trasladadas y controladas por el Estado. En este contexto, resulta evidente que no es el mismo perfil de organización, las del inicio con las generadas en el proceso.

En el capítulo siguiente se analiza las especificidades de cada tipo de organización en función de sus características y formas de intervención, de acuerdo a las posibles transformaciones resultantes de la articulación con el Estado para gestionar esta política social.

## Capítulo 5

### Diferentes actores y una misma propuesta de intervención

Es de suponer que los actores que dan surgimiento a las OSC presentan características diferentes. Es así que, por ejemplo, en primera instancia no resulta complicado diferenciar una comisión vecinal de una organización vinculada a alguna Iglesia, o esta de una organización constituida mayoritariamente por técnicos.

A nadie escapa que estas diferencias en su constitución, evidentemente, hace que las mismas tengan, o deberían tener, objetivos y formas de intervención distintas entre sí.

Esta afirmación, que en primera instancia parece fácil de constatar por la propia experiencia, no es tan evidente cuando profundizamos en las características de estos actores y la forma en que desarrollan sus estrategias de intervención en el marco de un Plan donde se relacionan con el Estado para la implementación de una Política Social.

Intentaremos profundizar en este aspecto, acercándonos a identificar las características propias de cada actor y como se relacionan entre si y con el Estado.

En el capítulo anterior planteamos algunos datos acerca de la base de integración de las OSC, aquí retomaremos estos datos para profundizar en los mismos e identificar sus características.

Como se dijo anteriormente, tenemos por un lado la información generada por el autoadministrado y por otro lado, la base de OSC conveniente con el Plan CAIF, en ésta las opciones planteadas son las siguientes: Iglesia, personas con interés en el tema y vecinos de la zona

De la información contenida en la base surge la siguiente clasificación:

**Cuadro 6: Cantidad y porcentaje de OSC según las características de sus integrantes**

	Frecuencia	Porcentaje %	% acumulado
Válidos Iglesias	46	17,0	17,2
Personas con Interés	167	61,6	79,8
Vecinos de la zona	54	19,9	100,0
Total	267	98,5	
Perdidos Sistema	4	1,5	
Total	271	100,0	

Fuente: elaboraciones propias Base OSC - CAIF

En el autoadministrado se abre una opción más (agrupamiento de técnicos) y se deja un espacio para las opciones que no fueron consideradas.

Surge así la siguiente clasificación:

- A Agrupamiento de base geográfica (vecinos de la zona)
- B Agrupamiento de base temática (personas con interés en el tema)
- C Agrupamiento de base religiosa (Iglesias)
- D Agrupamiento de base técnica (técnicos)
- E otros, especifique

El análisis de la información del autoadministrado nos muestra la siguiente clasificación de OSC:

**Cuadro 7: Porcentaje de OSC según de características de sus integrantes (autopercepción)**

<b>Tipo de agrupamiento</b>	<b>%</b>
A. Base territorial	18%
B. Base temática	34%
C. Base religiosa	18%
D. Base técnica	7%
Combinación A y B	7%
Combinación A y C	5%
Combinación B y C	2%
Vinculada a Organismos Públicos	5%
Familiar	2%
S/D	2%

Fuente: elaboraciones propias

En función de esta última clasificación se realiza un primer análisis acerca de las características generales de cada una de las categorías según las dimensiones planteadas en el autoadministrado.<sup>34</sup>

A su vez, se integra al análisis de estas dimensiones la información relevada a partir de las entrevistas en profundidad realizadas a informantes calificados de la Secretaria Ejecutiva del Plan CAIF y a los Delegados Nacionales de las OSC que integran el Plan.

Las entrevistas en profundidad, también, permitieron construir el autoadministrado, en especial la elaboración de las opciones a seleccionar en lo referente a las diferentes formas de relacionamiento de las OSC: a) con el centro CAIF que gestionan; b) con el Plan CAIF; c) con otras OSC integrantes del Plan; d) con el Estado en general.

### **5.1 Estrategias de intervención**

---

34 En el capítulo anterior se realiza un análisis detallado de los cuadros 6 y 7.

Las dimensiones que definen las estrategias de intervención y que consideramos relevantes para este análisis son las siguientes:

- Objetivos Institucionales
- Como define el o los problemas sociales objeto de su intervención.
- Como define a la población objetivo.
- Objetivos específicos de trabajo con la población.
- El posicionamiento de la OSC respecto a: i) relación de la OSC con el Centro CAIF; ii) relación que se establece con el Plan CAIF ; iii) relación entre OSC integrantes del Plan, y iv) relación Sociedad Civil - Estado.

Las acciones y formas de intervención específicas no se toman en cuenta en el autoadministrado ya que los programas que se aplican en los Centros son definidos por el Plan CAIF y se instrumentan en forma similar en todos los centros.<sup>35</sup>

Desde el Plan, también, se define el tipo, cantidad y dedicación horaria del personal. Por lo tanto, desde el punto de vista instrumental no existen posibles variaciones, ya que los controles técnicos (supervisión) y los controles financieros, detectan los desvíos y ajustan los mismos a las pautas establecidas.

### 5.1.1 Objetivos institucionales

Las repuestas fueron agrupadas según el siguiente criterio:

- 1.- Objetivos Amplios: cuando las respuestas plantean aspectos generales referidos a lo cultural, social, educativo, etc.
- 2.- Objetivos Restringidos: cuando los objetivos institucionales se refieren o se asimilan a los objetivos que plantea el Plan CAIF.

**Cuadro 32: Objetivos institucionales según tipo de agrupamiento de OSC**

Tipo de agrupamiento	Obj. Amplio	Obj. Restringidos	N/C	% de OSC
A. Base territorial	50%	37,5%	12,5%	100%
B. Base temática	27%	73%		100%
C. Base religiosa	<sup>36</sup> 75%	12,5%	12,5%	100%
D. Base técnica	100%			7%

<sup>35</sup> Los programas que se implementan se plantean en el capítulo 3 de este trabajo, cuando se definan las características del Plan.

<sup>36</sup> Aparecen objetivos vinculados a lo confesional y a lo moral

Combinación A y B	33%	67%		7%
Combinación A y C	50%	50%		100%
Combinación B y C	<sup>37</sup> 100%			100%
E. Vinculada a Org. Públicos		100%		100%
F. Familiar		100%		100%

Fuente: elaboraciones propias

Los objetivos institucionales definidos por las OSC que contestan el autoadministrado, muestran una diferencia significativa entre los diversos actores.

La mayoría de las OSC de base geográfica formulan sus objetivos de forma amplia, cuestión que es esperable para este tipo de agrupamiento. Sin embargo, llama la atención el porcentaje de las mismas que formulan sus objetivos en forma asimilada a los objetivos del Plan. Es posible que esta situación este dando cuenta de un proceso de vaciamiento de los cometidos y de pérdida del perfil de las OSC de este tipo.

A modo de ejemplo transcribimos algunas de las respuestas de estas Organizaciones que dan cuenta de esta situación:

- “Gestionar este centro para los niños de la localidad” (A: 37)
- “No tenemos muchos objetivos ya que somos solo 2 los que trabajan, apoyamos las iniciativas del CAIF y sugerimos otras, creo que a veces las asociaciones civiles son una gran farsa, muchos se anotan por figurar pero nadie asume la responsabilidad de trabajar “(A:24)

Las organizaciones de base temática se ubican mayoritariamente en la definición de objetivos en forma restringida, lo cual parece razonable ya que sus cometidos están directamente vinculados a temas referidos a la niñez y la educación. En general, este resulta ser el tema central de nucleamiento para la generación de la propia organización. Entonces, llama la atención la presencia de objetivos amplios. A modo de ejemplo transcribimos una de las respuestas consideradas en esa categoría:

- “Atender y promover a las personas y familias en situación de riesgo social de la zona de (.....) desde una perspectiva de género y a través de programas y servicios específicos, para que desde la gestación y la primera infancia puedan conocer y ejercer sus derechos y obligaciones” (A:15).

---

37 Con orientación en valores

Esta OSC si bien se autoubica en la categoría de base temática está atravesada por la lógica territorial ya que su intervención se focaliza en una zona determinada, considerando el trabajo en el Centro como un medio para cumplir con sus objetivos mas amplios.

Las Organizaciones de base religiosa, se ubican casi totalmente en la formulación de objetivos amplios. Como ya señalamos, aparecen cometidos vinculados a aspectos morales y espirituales, como por ejemplo:

- “Promoción humana y espiritual de cada persona y su familia, dando una atención especial a niños/as y adolescentes en condiciones desfavorecidas económico, moral e intelectualmente” (A:27).
- “Obra de evangelización de la iglesia católica y tiene por finalidad acompañar el proceso socio-educativo de niños/as, jóvenes y sus familias en situación de vulnerabilidad social, desde una propuesta no formal” (A:34)

Las organizaciones de base técnica se ubican, en su totalidad, en la formulación de objetivos amplios situación que es esperable en la medida que su gestación seguramente responda a la necesidad de generación de empleo.

En cuanto a las OSC vinculadas a organismos públicos, así como las integradas por miembros de una familia, responden a una lógica de formulación restringida de objetivos, donde la iniciativa se genera a partir de la necesidad de gestionar el Centro CAIF

Por último, las combinaciones de actores, en principio parecen responder a una lógica dominante de un actor sobre el otro, por ejemplo:

- En la combinación de organizaciones base territorial y organizaciones de base temática parece primar la lógica de las segundas.
- En la combinación de organizaciones de base religiosa y organizaciones de base temática parece primar la lógica de las primeras.

En cuanto a la combinación de organizaciones de base territorial y organizaciones de base religiosa, es de esperar que las respuestas se concentren en la misma categoría predominante en ambas, es decir, en una lógica de formulación amplia de los objetivos. Sin embargo, las respuestas presentan el mismo peso relativo en ambas categorías.

### **5.1.2 Definición de la problemática social**

El criterio de agrupamiento de la información fue el siguiente:

- 1.- Define la problemática en referencia a un territorio geográfico
- 2.- Define la problemática vinculada a un tipo de población
- 3.- Define la problemática de acuerdo a uno o varios problemas sociales.

**Cuadro 33: Problemática social que atiende según tipo de agrupamiento de las OSC**

<b>Tipo de agrupamiento</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>N/C</b>	<b>Total</b>
A. Base territorial	12,5 %	50%	25%	12,5%	100%
B. Base temática	7%	53%	40%		100%
C. Base religiosa		62%	38%		100%
D. Base técnica	33%		67%		100%
Combinación A y B		100%			100%
Combinación A y C		100%			100%
Combinación B y C		100%			100%
E. Vinculada a Org. Públicos	50%	50%			100%
F. Familiar		100%			100%

Fuente: elaboraciones propias

La mayoría de los agrupamientos definen su problemática asociada a un tipo de población, asimilando esta definición a la problemática atendida por el CAIF. Es decir que, si bien algunas continúan con objetivos más generales, a la hora de intervenir se focalizan, básicamente, en trabajar en relación a la gestión del Centro.

En este sentido, se constata la repetición de respuestas similares a “Atención integral de la niñez temprana” (A:2); o aún mas focalizadas al CAIF, como “Familias relacionadas con el centro” (A:8); algunas se ubican en lo local, como por ejemplo: Niños de 0 a 3 años en situación de vulnerabilidad del barrio (...) (A:13); otras consideran que no atienden una problemática social “No existe ninguna problemática en especial. Apoyar a madres que trabajan“(A.12) o también “Problemática puntual ninguna” (A: 40).

En cuanto a las OSC vinculadas con organismos públicos, se plantea con el mismo peso la vinculación a un tipo de población (Ministerio de Interior) y la vinculación a un territorio (Intendencia Municipal).

Resulta interesante las respuestas de las OSC de base técnicas: no plantean ninguna respuesta asociada a un tipo de población específica que es, además, el comportamiento mas repetido. Aparece con mayor peso las respuestas asociadas a uno o mas problemas sociales. Este tipo de respuesta también tiene un peso significativo (40%) en las OSC de base temática.

En las entrevistas realizadas a las informantes calificados de la Secretaria Ejecutiva y de los delegados de las OSC surgen aportes muy interesantes para el análisis de este punto.

Los delegados focalizan su opinión básicamente en dos tipos de problemática: por un lado las situaciones de vulnerabilidad; por otro, la situación específica de los niños pequeñas en hogares donde la madre trabaja y no tiene respaldo familiar.

- “...un matrimonio junto a dos vecinos del barrio detectaron que había un problema de mal nutrición, de inundación...” (E:6)
- “...pobres hubieron en todas las épocas y pobreza debe haber en todo el país pero cuando uno deja su entorno familiar, los que vienen a trabajar y los abuelos no pueden cuidar a los nietos... las madres tienen que salir a trabajar y muchas veces esos niños quedan solos con poca vigilancia sin quien los forme en lo que es lo cotidiano, horarios, límites entonces así esto va en tres generaciones que se va repitiendo.” (E:7)

Desde el Plan CAIF las definiciones acerca de la problemática que atiende se delinear por dos aspectos centrales. 1) Niños de 0 a 3 años y su familia; 2) las situaciones de riesgo social.

- “... un trabajo que ponga en escena la atención del niño, la atención de la familia, el trabajo con la comunidad y la articulación con los aspectos de educación y de salud. No es solamente para los pobres yo creo que es un desafío cómo se puede transformar que los niños que tienen menos oportunidades y a aquellas familias que tienen menos oportunidades (...) puedan articular las cosas que la sociedad les brinda. Porque no siempre quiere decir que no haya a dónde recurrir muchas veces no se sabe cómo” (E:1).
- “Bien, lo que aborda el plan CAIF es la primera infancia, el objetivo central es trabajar con los niños de 0 a 3 años, en situación de riesgo social.” (E:2)
- “El plan surge hace veinte años frente a resultados de investigaciones y estudios de pobreza en Uruguay (...). (donde se detecta) la falta de servicios cercanos en los lugares donde vivía esta población. Servicio de atención a la primera infancia, a los niños. Con una mirada más sectorial, (...) y allí como se piensa esta propuesta del plan CAIF, con otra cabeza. Esto en realidad es un Plan que surge con esta mirada, que bueno luego en los hechos..... bueno, se cayó la F de familia, se trabajaba fortaleciendo mucho el vínculo con la madre, se era indiferente al vínculo con el padre, y eso tiene que ver con un concepto.”(E:3)

Para finalizar este punto cabe señalar que a pesar de las diferentes formas en que se expresa, los diversos actores que integran el Plan tienen clara la problemática que atienden, donde se combinan aspectos relativos a las necesidades de la primera infancia con situaciones de riesgo y vulnerabilidad social.

### 5.1.3 Población objetivo

Para la consideración de esta dimensión se realiza el siguiente criterio de categorización:

- 1.- Referido a un territorio geográfico
- 2.- Referido a un tramo etario o género.
- 3.- Referido a una o varias problemáticas.

**Cuadro 34: definición de la población que atiende según tipo de agrupamiento de las OSC**

<b>Tipo de agrupamiento</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>N/C</b>	<b>total</b>
A. Base territorial	12,5%	25%	50%	12,5%	100%
B. Base temática	13%	13%	67%	6%	100%
C. Base religiosa		37,5%	50%	12,5%	100%
D. Base técnica	33%		67%		100%
Combinación A y B		33%	67%		100%
Combinación A y C		50%	50%		100%
Combinación B y C			100%		100%
E. Vinculada a Org. Públicos		50%	50%		100%
F. Familiar			100%		100%

Fuente: elaboraciones propias

Resulta interesante la información que surge de esta dimensión de análisis, incluso más aún si comparamos con la anterior. Cuando a las OSC se les pregunta sobre la problemática que atienden las respuestas se centran en definiciones vinculadas a un tipo de población. Cuando solicitamos que definan la población que atiende, la gran mayoría de las respuestas están referidas una o varias problemáticas. Estas problemáticas, en general, se asocian a temas como vulnerabilidad y riesgo social.

Si analizamos las respuestas observamos que cuando se refieren a la población atendida, en general, la define por algún tipo de atributo, o mejor dicho por la carencia del mismo: población de bajos recursos, desempleo materno, hacinamiento, carencias sociales y recreativas (A: 2); escasos recursos económicos, hacinamiento, deserción, poca participación e involucramiento, desinterés por prosperar (A:6); Carenciada (A:7); familias es situación de riesgo social y pobreza extrema (A:38).

En algunos casos se define a la población en forma precisa y en función de los criterios definidos por el Plan CAIF: niños/as de 0 a 4 y su familia (A: 15).

En otros casos la especificidad la da la actividad a la cual se vincula la OSC: primero el policía, luego toda la comunidad (A: .40)

En suma, podemos decir que las OSC definen la población que atienden, en general, desde una perspectiva focalizada en situaciones de vulnerabilidad, riesgo social, pobreza o sus variadas formas de manifestación. Esta definición parece coherente con la Política Social, ya que la misma es focalizada a los sectores de mayor pobreza y vulnerabilidad social.

Las entrevistas amplían este punto, mostrando también la opinión de quienes participan desde la propia Secretaria Ejecutiva del Plan:

- “Se priorizan las zonas de pobreza, pero queremos que sea una política universal, (...) lo que el Plan plantea es para todos los niños 0 a 3. Hoy en día yo creo que el plan se piensa como una atención y educación de 0 a 3 años, con un carácter universal, priorizando las zonas de los sectores más vulnerables de la sociedad.” (E.1)
- “Lo que aborda el plan CAIF es la primera infancia, el objetivo central es trabajar con los niños de 0 a 3 años, en situación de riesgo social. Lo que no implica que también se atienden en el plan, y es parte de la estrategia, niños que están fuera de riesgo. La idea es una focalización con universalización en definitiva, en algunos departamentos del país se ha logrado, en la mayoría no.” (E.2)
- “Empieza como una política, y se estudia su focalización. Es decir que llegue a la población más pobre, los lugares donde se ubican los centros. Pero, este es un cambio, porque nosotros hoy hablamos de una política universal con priorización.” (E:3)

Para los Delegados Nacionales de las OSC, la población se define de la siguiente manera:

- “... ha tenido un vuelco, tanto en la atención de los gurises, en las edades, porque antes atendíamos hasta los cinco, de dos a cinco, y ahora bajamos de cero a cuatro,

como en la población que atendemos. Si bien uno apunta a que estén todos los gurises adentro, va dirigido a los de mas bajos recursos.” (E.5)

- “ ojalá no existiera, ojalá los padres se hicieran cargo de sus hijos y hubieran cosas específicas para atender niños que tuvieran determinadas patologías pero...”(E.6)
- “lo que define más fuerte es el lema que no es una educación pobre para pobres es decir los que van al CAIF no son solamente pobres, porque si hay gente de clase media que quiere inscribir su hijo en el CAIF lo puede hacer no se discrimina pero va a tener preferencias el que se encuentre en una situación más vulnerable para la inscripción...” (E.7)

En este punto volvemos a encontrar coincidencias en cuanto a la definición de población atendida, más allá de las diversas formas de expresarlo, nuevamente (como en la dimensión anteriormente analizada), encontramos que todos los actores tienen una clara percepción sobre este punto.

El problema podría surgir a partir de este cambio del Plan de política focalizada a política universal (con priorización). Las OSC que integran el Plan, sobre todo las mas antiguas y las de base territorial, trabajan fundamentalmente con población en situación de riesgo social. Al producirse este cambio de orientación, es de suponer que comience a tener mayor peso los aspectos educativos orientados a la población en general. De esta forma se requiere que las OSC cambien su perfil hacia orientaciones con mayor peso en los aspectos educativos, por lo tanto las nuevas organizaciones que se integren al Plan, seguramente tengan un perfil mas asociado a estos aspectos.

Pero, ¿en que situación quedan las OSC más antiguas y especialmente las vinculadas a territorios (comisiones de vecinos)?

#### **5.1.4 Objetivos de trabajo con la población**

En esta pregunta se utiliza el mismo criterio de agrupamiento realizado para los objetivos institucionales:

- 1.- Objetivos Amplios: cuando las respuestas planteas aspectos generales referidos a lo cultural, social, educativo, etc.
- 2.- Objetivos Restringidos: cuando los objetivos institucionales se refieren al los objetivos del Plan CAIF.

**Cuadro 35: objetivos de trabajo con la población según tipo de agrupamiento de OSC**

<b>Tipo de agrupamiento</b>	<b>Obj. Amplio</b>	<b>Obj. Restringidos</b>	<b>N/C</b>	<b>Total</b>
A. Base territorial	25%	62,5%	12,5%	100%
B. Base temática	53%	47%		100%
C. Base religiosa	100% <sup>38</sup>			100%
D. Base técnica	33%	67%		100%
Combinación A y B	100%			100%
Combinación A y C	100%			100%
Combinación B y C	100%			100%
E. Vinculada a Org. Públicos	50%	50%		100%
F. Familiar	100%			100%
N/C	100%			100%

Fuente: elaboraciones propias

En cuanto a la información presentada en este cuadro, es de esperar que los objetivos de trabajo con la población sean restringidos a los planteados en el Plan CAIF. Esta situación se da claramente en el caso de las OSC de base territorial y de base técnica, y en menor medida en las de base temática.

La mayoría, entonces, define sus objetivos como: desarrollo integral de niños, en algunos casos se amplía a la familia.

Alguna OSC vinculada a la Iglesia expresa claramente el objetivo de alimentación, que todos lo tienen pero no queda de manifiesto en las respuestas: “un buen vínculo y lograr los objetivos del proyecto pedagógico, apoyo alimentario” (A:27)

En algunos casos se define como meta: que el 100% de los niños concurren, que las familias participaran activamente del CAIF, que el 100% del personal luchara por tener un CAIF ideal que no le tengan miedo al trabajo (A: 6); alcanzar un 70% de familias integradas al centro (A: 16).

---

38 aparece el tema alimentación como objetivo de trabajo

En otros, se plantea de forma muy concreta y totalmente asociada al Plan CAIF: explicar que es el plan, que es lo bueno para sus niños y atender sus necesidades (A: 5)

Resulta interesante la respuesta de una OSC quien plantea claramente que su intención se orienta a mantener un servicio para la zona: mantener el centro porque nuestra comunidad carece de estos recursos (A:8), de esta forma ubica a la población con la que trabaja en un sentido mas amplio que la que concurre al Centro CAIF.

Varias OSC plantean una serie de objetivos de trabajo con la población relacionados a la mejora de vida, como por ejemplo: estimular y desarrollar potencialidades (A:9); brindar herramientas que los fortalezca como personas (A:34), mayor dignidad en las condiciones de vida de nuestra población (A:30).

En algún caso el planteo se ubica en una lógica con tendencia paternalista, como por ejemplo: mejorar sus hábitos (A: 22).

En otro caso, el trabajo concreto con la población se ubica a nivel macro, planteando: transformación de la sociedad (A: 45).

Por su parte, las autoridades del Plan CAIF, definen estos objetivos de la siguiente forma:

- “Recién a partir de la evaluación del 97 es que empiezan los cambios, y se intentan modificar los temas de trabajo con las familias, en el trabajo a los niños, en los aspectos educativos y de aprendizaje. En el 98 se profundizan los temas vinculados al desarrollo integral, y bueno el tema de género es un tema que aún no se había puesto énfasis que merecería.” (E:1)
- ” Aportar a un desarrollo integral normal de los niños en este tramo etéreo, siempre con acompañamiento de los padres para que tengan igualdad de oportunidades. O sea lo que se puede lograr en la superación de dificultades en esa etapa, no lo logras en otra (E.2)
- “Y también en esto de trabajar juntos en lo intersectorial, eso a veces nos cuesta: trabajar salud y educación desde esta mirada. Se empieza a trabajar desde el embarazo, trabajas desde afuera del centro, la referencia de esa familia va a ser la institución de salud, y como vos apoyas el trabajo desde ese lugar, desde el marco de los derechos le das un espacio para que puedan pensar y tomar una decisión de ingreso del niño al centro, de participar o no, de conocer el servicio antes que nazca el niño. Son otros tiempos también para este ingreso, pero lo empezás a trabajar con la salud.” (E.3)

En las opiniones vertidas por los diferentes actores se observa un punto central unificador en este tema, el cual se ubica en los objetivos esperados para el Plan. Las OSC tienen pleno conocimiento de lo que se espera con el trabajo.

Lo interesante surge cuando uno se detiene en la forma en la que se expresan estos objetivos, es ahí donde se observan las diferencias. En algunos casos se expresa en un lenguaje técnico en función de metas concretas, medibles. En otros, el lenguaje se orienta más hacia valores sociales: desarrollo de potencialidades, fortalecimiento, dignidad. De esta forma las OSC mantienen su percepción política respecto a su trabajo.

Los agrupamientos de base religiosa suman acciones que se orientan, básicamente, a la asistencia, dando énfasis al tema de la alimentación.<sup>39</sup>

### **5.1.5 Vínculo de la OSC con el centro CAIF**

Uno de los aspectos que parecen ser centrales a la hora de llevar adelante el Centro CAIF es la vinculación existente entre la OSC que realizan convenio con el Estado y el equipo técnico contratado para llevar adelante la tarea en el Centro. La forma de relacionamiento muestra un estilo de gestión que es relevante a hora de definir las características de los actores.

Las opciones consideradas son las siguientes:

- 1.- El vínculo se realiza a través de uno o varios directivos.
- 2.- Existe un coordinador o director rentado que realiza el vínculo entre ambos
- 3.- El equipo del centro en su totalidad con la directiva
- 4.- Existe un dispositivo central (equipo, director o coordinador) que funciona de vínculo entre la OSC y los diferentes Centros CAIF y/o programas.
- 5.- La vinculación de ambos espacios la realiza el maestro referente.

Estas opciones fueron planteadas en el formulario autoadministrado con excepción de la última (5), la cual surge de la opción otros. Es importante resaltar que todos los que marcaron esta opción (otros), agregaron esta forma de vinculación.

---

<sup>39</sup> La alimentación es uno de los componentes de la propuesta del Plan, es decir: todos los centros dan de comer. Sin embargo, solo las OSC vinculadas a las Iglesias lo explicitan.

**Cuadro 36: forma de vincularse la OSC con el Centro CAIF según tipo de agrupamiento**

<b>Tipo de agrupam.</b>	<b>1 %</b>	<b>2 %</b>	<b>3 %</b>	<b>4 %</b>	<b>5 %</b>	<b>N/C %</b>	<b>Total</b>
A. Base territorial	75		12,5		12,5		100%
B. Base temática	62,5	31,5	2	2	2		100%
C. Base religiosa	12,5	62,5	12,5	12,5			100%
D. Base técnica		33,3	33,3	33,3			100%
Combinación A y B	67	33					100%
Combinación A y C					50	50	100%
Combinación B y C	100						100%
E. Vinculada a O. Púb		100					100%
F. Familiar	100						100%
N/C	100						100%

Fuente: elaboraciones propias

El cuadro anterior muestra claramente singulares diferencias entre los actores. Las OSC de base territorial, en general comisiones barriales, se vinculan con el Centro CAIF a través de uno o varios de sus directivos. Es muy probable que estos directivos sean los que efectivamente trabajan para la gestión del Centro.

Las OSC de base temática presentan el mismo perfil que las anteriores, aunque muestra una situación mas heterogénea, con casi una tercera parte de las organizaciones que tienen un coordinador o director contratado para esa función.

Las OSC de base religiosa presentan una significativa heterogeneidad de formas de relación, aunque mayoritariamente tienen una persona contratada para esa función. En esta categoría, junto a las organizaciones de base técnica, encontramos a las OSC que tienen equipos centrales para coordinar varios centros o proyectos. Esta situación da cuenta de la existencia de organizaciones grandes que gestionan varios centros y proyectos. Por lo tanto podemos suponer que las organizaciones grandes se encuentran en estas dos categorías: las de base religiosa y las de base técnica. Aunque, estas últimas, presentan también otras formas de relacionamiento.

Las vinculadas a los organismos públicos se relacionan a través de un director o coordinador rentado. Según señalan las OSC, son funcionarios del organismo.

### **5.1.6 Vínculo de la OSC con el Plan CAIF**

En este punto se indaga acerca de la percepción que tienen las OSC sobre la relación con el Plan CAIF, pudiendo marcar más de una de las siguientes opciones<sup>40</sup>.

- 1.- Buen trabajo, hay diálogo y cooperación.
- 2.- Discutimos, pero podemos decir las cosas y se toman en cuenta nuestras propuestas.
- 3.- El Plan CAIF define el trabajo y nosotros implementamos
- 4.- Intentamos llegar a acuerdos para asegurar el mantenimiento del convenio.

**Cuadro 37: Percepción sobre la relación con el Plan CAIF según agrupamiento de OSC**

Tipo de agrupamiento	1 %	2 %	3 %	4 %	Índice de respuestas	% OSC
A. Base territorial	21.0	7.35	20.0	15.0	1.75	18%
B. Base temática	29.0	61.50	47.0	40.0	2.2	34%
C. Base religiosa	18.0	7.35	11.0	15.0	1.3	18%
D. Base técnica	7.5	7.35	5.5		1.3	7%
Combinación A y B	9.5	7.35		5.0	1.6	7%
Combinación A y C	7.5		5.5	5.0	2.0	5%
Combinación B y C				5.0	1.0	2%
E. Vinculada a Org. Públicos	7.5	7.35		5.0	2.0	5%
F. Familiar			5.5	5.0	2.0	2%
N/C			5.5	5.0	2.0	2%
Total	100	100	100	100	1.8	100

Fuente: elaboraciones propias

Respuesta 1: 28 – 64%

Respuesta 2: 13 – 29.5 %

Respuesta 3: 19 - 43 %

Respuesta 4: 20 - 45%

En términos generales, las OSC entienden que la relación con el Plan CAIF se da en buenos términos, hay diálogo y cooperación. La respuesta menos planteada es la dos, es decir, donde se plantea la existencia de discusiones pero con libertad de opinión y posibilidad de influir en el cambio de opinión del Plan. Podemos suponer, entonces, que en general las OSC tienden a percibir una buena relación pero con poca discusión y poca ingerencia en las propuestas realizadas por el Plan. Este supuesto se ve reforzado si consideramos las otras dos alternativas posibles, las cuales fueron elegidas en más del 40% de las organizaciones. Ambas respuestas muestran una situación de dependencia, una con énfasis en la dependencia técnica y la otra en la financiera.

Si analizamos las respuestas en función de los tipos de agrupamientos llama la atención el peso que tiene la respuesta dos en las organizaciones de base temática, que es la que marcó la

<sup>40</sup> Las opciones consideradas surgen del análisis de las entrevistas en profundidad.

minoría de las OSC. A su vez, presentan un porcentaje de respuestas a la opción uno (la más marcada por las organizaciones) menos significativo que en el resto de las opciones.

Las respuestas de las OSC integrantes de este agrupamiento se vuelcan, entonces, a la opción dos en su mayoría y en un número menos significativo a la opción tres y cuatro.

Si comparamos las respuestas de este agrupamiento con las emitidas por las organizaciones de base religiosa, observamos una tendencia totalmente opuesta en las opiniones vertidas.

En las OSC de base religiosa tiene un peso más significativo la opción uno, es decir, el buen trabajo, diálogo y cooperación. Por otra parte, la opción dos no tiene casi peso en el conjunto de las respuestas de este agrupamiento.

Las OSC de base territorial, por su parte, consideran que existe un buen trabajo, con diálogo y cooperación y a su vez que el Plan define el trabajo y ellas lo implementan. Esta parece ser una situación muy clara en cuanto a la relación: el plan define, ellas ejecutan y eso supone un buen trabajo conjunto, un trabajo de cooperación. Es posible que este tipo de agrupamiento no tenga interés en incidir en el Plan o bien considere que su función se define por brindar un servicio que la zona necesita y esa es su meta prioritaria.

Por último, es importante señalar que casi la mitad de las OSC consultadas parece opinar que el objetivo es mantener el convenio, por lo tanto se intenta llegar a acuerdos donde, seguramente, el Plan tenga mayor fuerza en la negociación ya que maneja el tema financiero. Es decir, si no se cumple con las pautas establecidas puede correr riesgo el propio convenio, ya que es el mismo organismo público quien define los programas y pautas de funcionamiento, quien supervisa el cumplimiento de los aspectos técnicos de los programas, quien supervisa el área financiera y quien tiene la posibilidad de cerrar un convenio o cambiar la organización que lo implementa.

En las entrevistas se indaga sobre la percepción que tiene la Secretaria del Plan CAIF sobre la Sociedad Civil. En ese sentido, surge que se percibe a las OSC que realizan convenio con el Plan en tres bloques: Religiosas, ONG grandes, Asociaciones de vecinos

- “Con algunas iglesias no tenemos ningún problema y también hay con algunas grandes ONG y fundaciones que no tenemos problemas, pero bueno. Vos tenes que mirar en el mapa, el vínculo es más fácil con las asociaciones de vecinos,” (E:1)
- “La iglesia por un lado, las organizaciones de barrio y de vecinos por otro, y las ONG con otro tipo de desarrollo y de proyecto por otro. Para hacer tres grandes grupos. Pero tampoco puede decir que hay homogeneidad en cada uno de esos, es imposible.”(E:2)

- “Entonces ahí ves que es distinto una organización de vecinos, que a partir de una necesidad, tienen esa cuestión de decir: acá podemos hacer algo y se organizan, y plantean acá podemos gestionar un CAIF y se presentan pero les faltan herramientas, le faltan instrumentos. Y ahí hay que apoyar a esa organización.” (...) “Porque las organizaciones, sigo con el ejemplo de la organización de base, de vecinos que son voluntarios y el equipo de trabajo hay un contrato de trabajo, esta relación es una relación de tensión. A su vez la relación de los vecinos con los usuarios que también son los vecinos del barrio, ahí también, todo esto que tiene un punto de partida, como se da, como se apoya, va a marcar la propuesta del centro. La relación con la secretaría con la división, bueno, estos elementos que hacen a un tipo de organización frente a otro. Vamos a pensar una ONG que es más grande que tiene mas convenios, que tiene técnicos. O instituciones de Iglesias que responden a otra institución, que tiene sus propias directivas y ahí bueno uno tiene que ver en que cuestiones se está dentro de los lineamientos del plan y en esta perspectiva, y cuando se sale de esto ...  
“(E:3)

Desde la Secretaria del Plan CAIF, entonces, se plantea la existencia de una buena relación con las OSC, sobre todo las organizaciones chicas, de vecinos. Desde el discurso, estas organizaciones son las que se prefiere a la hora de realizar convenios. Personas solidarias, con interés en los problemas de la zona, comprometidas con su barrio que realizan una tarea voluntaria de apoyo y militancia social. Este sería el tipo ideal de organización para gestionar un centro CAIF. Estos vecinos, que realizan una actividad voluntaria, seguramente tengan sus ocupaciones laborales, y la gestión del Centro se suma a las mismas. A su vez, es de esperar que una organización de este tipo, también este preocupada e intente resolver otros problemas y necesidades de la zona, porque de hecho esa es la función de una comisión vecinal.

La gestión de un Centro CAIF implica el funcionamiento de un servicio de 6 a 8 hrs diarias, durante toda la semana. En el mismo se implementa una serie de programas socio- educativos con el niño, la familia y la comunidad. Para esto, se requiere contratar personal calificado en las diferentes áreas de actividad. ¿Cómo hace una organización vecinal para llevar adelante esta propuesta?, ¿Cómo es posible que desde la Secretaria se plantee que es mas fácil con estas organizaciones?

Quizás debemos hacernos una pregunta anterior, ¿Qué se entiende por fácil en la relación Plan CAIF – OSC?

Según lo planteado por los entrevistados, las organizaciones de vecinos presentan problemas para llevar adelante el convenio, desde el inicio parecen requerir ayuda y capacitación. Por lo tanto, no es en este sentido que se entiende el concepto de fácil. Aparentemente, este concepto se relaciona con la posibilidad de acatamiento de los lineamientos del Plan, ya que en estas organizaciones sus integrantes no tienen capacitación específica para llevar adelante un centro CAIF y no tienen demasiado tiempo para dedicarle a la gestión del centro, por lo tanto no tienen la capacidad para realizar propuestas alternativas a los planteos del Plan y llevan adelante los programas planteados sin cuestionarse.

Esta situación es diferente cuando se trata de organizaciones grandes y fuertes, como bien señala una de las entrevistadas, ya tienen sus propias líneas de trabajo, elaboran propuestas y seguramente, discutan los planteos del Plan desde otro posicionamiento.

### 5.1.7 Relacionamiento entre OSC

En este punto se indaga acerca de la percepción que tienen las OSC sobre la relación entre ellas, pudiendo marcar más de una de las siguientes opciones<sup>41</sup>:

- 1.- A veces nos encontramos disputando por los mismos recursos
- 2.- Buena colaboración y apoyo técnico
- 3.- Solo si nos juntamos podemos tener algún tipo de influencia en las decisiones.
- 4.- No podemos estar juntándonos todo el tiempo porque no podríamos dedicarnos a la tarea en el CAIF

**Cuadro 38: percepción del relacionamiento entre OSC según tipo de agrupamiento.**

<b>Tipo de agrupamiento</b>	<b>1 %</b>	<b>2 %</b>	<b>3 %</b>	<b>4 %</b>	<b>Indice de resp</b>	<b>%</b>
A. Base territorial	25.0	17.0	14.0	16.5	1.5	18%
B. Base temática	37.5	35.0	33.0	67.0	1.6	34%
C. Base religiosa	12.5	9.0	25.0	16.5	1.3	18%
D. Base técnica		4.0	4.0		0.6	7%
Combinación A y B	12.5	9.0	4.0		1.3	7%
Combinación A y C		9.0	4.0		1.5	5%
Combinación B y C	12.5		4.0		2.0	2%
E. Vinculada a Org. Públicos		9.0	4.0		1.5	5%
F. Familiar		4.0	4.0		2.0	2%
N/C		4.0	4.0		2.0	2%

41 Las opciones consideradas surgen del análisis de las entrevistas en profundidad.

Total	100	100	100	100	1.4	100
-------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fuente: elaboraciones propias

Respuesta 1: 8 - 18%

Respuesta 2: 23 - 52%

Respuesta 3: 27 - 61%

Respuesta 4: 6 - 14%

Como muestra el cuadro anterior, en general, las OSC se perciben como un colectivo con buena colaboración y apoyo, entendiendo que solo juntas pueden tener algún tipo de ingerencia en las decisiones. Considero que esta situación es generada por la propia organización que se ha dado el Plan.

En el Capítulo 3 planteamos la forma de organización y funcionamiento que tiene el Plan, especialmente en lo que refiere a la forma en que participan las OSC. Esta forma de organización no asegura una real incidencia en las decisiones, sobre todo si observamos las actas de los Comité nacionales donde aparece un orden del día básicamente definido por la Secretaria del Plan y una temática orientada a temas de gestión.

Sin embargo, la modalidad de Comité departamentales y el requisito de nombrar delegados departamentales y nacionales hacen que sea necesario el relacionamiento entre las organizaciones, es necesario llegar a acuerdos, generar candidatos, negociar entre ellas.

Esta situación genera un terreno fértil de interacción donde las organizaciones pueden construirse como colectivo y debatir acerca de los temas que le son propios en cuanto integrante de este Plan.

En este sentido, las organizaciones de base religiosa parecen tener clara la necesidad de generar actores colectivos para incidir en el Plan. Estas organizaciones, a su vez, tienen sus propios colectivos, especialmente, en lo que refiere al campo educativo e infancia (AUDEC). En contraposición, los agrupamientos de base temática muestran opiniones mas heterogéneas, destacándose que tienen un peso muy significativo en las dos opciones que muestran intereses individuales (opción 1 y 4), opción que son las menos señaladas por el resto de las OSC.

Es posible suponer que en este tipo de agrupamiento se encuentren las organizaciones mas resistentes a trabajar en forma conjunta y a participar de las reuniones de los diferentes Comités departamentales.

Los agrupamientos de base geográfica parecen tener un comportamiento algo similar a los agrupamientos de base temática, aunque con un posicionamiento algo diferente. Muestran dispersión en las respuestas, marcando todas las opciones, sin embargo se ve una presencia

significativa en las que responden la opción 1, es decir, que se perciben como posibles rivales ante la búsqueda de recursos. Sin embargo, la opción 4, donde se expresa una limitación para trabajar en forma colectiva, no tiene una presencia significativa en las que eligen esta opción.

En las entrevistas realizadas a los delegados nacionales se observa que existe una opinión bastante generalizada sobre la existencia de relaciones de competencia entre las OSC, con poca conciencia de colectivo y con atribuciones diferentes en el propio Plan CAIF.

- “... depende de las temáticas. Las que generalmente tienen mayor capacidad de diálogo son las históricas, las grandes. Pero también son movidas por intereses, si a mi me preocupa el tema de la partida de INDA es porque me afectó a mi, si no me afecta ni me muevo.” (E:4)
- “Y si, tienen una cultura organizativa y la mayoría se encuentran en Montevideo, mejor lobby... hay ONGs que son una aplanadora, hay que sacarse el sombrero, AUDEC por ejemplo...con el Estado, está muy protegida ya te digo el solo hecho de que a nosotros nos piden cada dos años, elecciones, renovaciones, llamar vecinos, y la Iglesia es la misma, sigue el Obispo con sus cincuenta proyectos y nadie le exige...” (E:6)
- “Siempre volvemos a lo mismo hay personas que actúan desde otra posición, en una entidad religiosa esas personas que están trabajando no tienen esa dedicación de tiempo para un patrón como los que están empleados o los que son patrones, el delegado cada vez que va a una reunión pierde trabajar... la diferencia es que los que gestionan las entidades religiosas tienen una ventaja.” (E:5)
- “Las ONGs están formadas por personas, por seres humanos y todos tenemos nuestras cositas pero en general hay un vínculo bueno, creo que no hay una competitividad o competencia por ser mejor o no, sino de cumplir cada cual su rol pero creo que si incluso, siempre estamos con eso de que tenemos que reunirnos, conocernos más apostar, elaborar de repente algún plan o algunos estatutos para presentarnos como tal o cual cosa, pero como todo esto ya te digo es honorario, cuesta.” (E:7)

En relación a la diversidad de actores dentro de las propias OSC, lo delegados plantean:

- “En un momento cuando fue el 2002, cuando fue la crisis y todas esas cuestiones, se hizo una explosión muy grande de asociaciones por todos lados. Y luego eso se refuerza cuando llega el primer gobierno del Frente Amplio, que (...) se multiplica la demanda en trabajo social y en proyectos sociales, entonces cualquiera armaba una

empresita, una asociación civil y le daban un proyecto. Y eso hizo bajar la calidad general.” (E:4)

- “La mayoría de los CAIF son asociaciones chicas, que no responden, ni siquiera a ANONG<sup>42</sup>, ni a AUDEC.” (E:4)
- (Las organizaciones vinculadas a la Iglesia católica) “Están mucho mas organizados. En la asamblea de AUDEC, plantean una serie de cosas y tienen como una plataforma y la llevan y la reivindican a través de los obispos y a través de no se quien, van a los lugares.” (E: 4)“(…) en Montevideo están todas las ONG mas grandes, viste que en el plan hay organizaciones que tiene cuatro o cinco CAIF, en Montevideo, están todas prácticamente las organizaciones que tienen otros tipos de convenios se saben como manejar. “ (E:4)

Por otra parte, cuando se trata de definir esa diversidad se señala la existencia de dos grandes bloques:

- Las organizaciones pequeñas, comunitarias
- Las grandes organizaciones

“Las relaciones que hay entre las organizaciones de vecinos y las organizaciones chicas es muy fluida. Y ahí cuentan lo que les pasa, piden consejo en como saldríamos adelante, tratan de funcionar todos juntos, y elevar pedidos en conjunto. Se nos hace mas difícil cuando aparecen firmando convenios las ONGs, las grandes. Se movilizan por otros lados. (...) Por eso te digo ellos, trabajan en conjunto, se han unido ANONG y AUDEC para hacer muchas negociaciones y bueno. Trabajan solos, por lo cual nosotros les vivimos tirando de las orejas.” (E:5)

- “Nosotros nacimos para el Plan CAIF, y vamos a perecer como Plan CAIF, cuando no tengamos más niños vamos a tener que dejar el Plan CAIF, de repente hay otras que tienen más poderío como de la Iglesia Católica que cobra por ejemplo una matrícula en Carrasco de un Colegio a 100, 200 dólares por niño, vamos a decir, “niños cogote”, y con la misma persona jurídica tiene un coso en el Barrio Conciliación, me entendés? Entonces tiene un poderío bárbaro. CAIF es una asociación de vecinos que se formó pura y exclusivamente para atender niños del Plan. Otras organizaciones tenían ya otros convenios y también se presentaron al del CAIF, y si tienen algunos

---

42 Asociación Nacional de ONG

locales ociosos como tiene la Iglesia, pero ellos pueden mantenerlos a la par del Estado.” (E:6)

Es evidente, según lo planeado por los entrevistados, que existes una gran diversidad de situaciones, donde la capacidad de negociación e ingerencia de las OSC varía enormemente. Por primera vez, surge claramente la existencia de OSC creada para gestionar el Centro, es decir se construye el actor social exclusivamente para conveniar con el Estado y llevar adelante esta Política, incluso uno de los entrevistado plantea “cualquiera arma una empresita, una asociación civil” (E:4), asimilando los dos conceptos.

### 5.1.8 Relación de las OSC con el Estado

En este punto se indaga acerca de la percepción que tienen las OSC sobre la relación con el Estado, pudiendo marcar más de una de las siguientes opciones<sup>43</sup>.

- 1.- Somos el último escalón del Estado
- 2.- Somos un socio
- 3.- Estamos en medio entre el Estado y la gente
- 4.- Nuestra función es transmitir lo que la gente quiere y controlar que se realice.
- 5.- Dependemos del Estado por financiamiento
- 6.-Dependemos del Estado ya que define las políticas a desarrollar

**Cuadro 39: percepción del relacionamiento con el Estado según tipo de agrupamiento de OSC**

Tipo de agrupamiento	1 %	2 %	3 %	4 %	5 %	6 %	Indice de resp	%
A. Base territorial		13.0	21.0	40.0	26.0	9.0	2.1	18%
B. Base temática	33.3	35.0	26.0	40.0	44.0	73.0	2.4	34%
C. Base religiosa	33.3	22.0	21.0	20.0	4.0	9.0	1.7	18%
D. Base técnica	33.3	4.0	5.5		4.0		1.3	7%
Combinación A y B		9.0			8.0		1.3	7%
Combinación A y C			10.0		8.0		2.0	5%
Combinación B y C			5.5				1.0	2%
E. Vinculada a Org. Púb		9.0	5.5				1.5	5%
F. Familiar		4.0			4.0		2.0	2%
N/C		4.0	5.5		4.0	9.0	4.0	2%

<sup>43</sup> Las opciones consideradas surgen del análisis de las entrevistas en profundidad.

Total	100	100	100	100	100	100	1.8	100
-------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fuente: elaboraciones propias

- Respuesta 1: 3 - 7%
- Respuesta 2: 23 - 52%
- Respuesta 3: 19 - 43%
- Respuesta 4: 5 - 11%
- Respuesta 5: 27 - 61%
- Respuesta 6: 11 - 25%

Este cuadro muestra claramente que las organizaciones consideran que su vínculo con el Estado está basado en la dependencia financiera (opción 5) y que son socios en la implementación de políticas sociales. Con menor frecuencia de respuesta, pero con un porcentaje significativo, aparece también la opción de percibirse entre la gente y el propio Estado.

Cuando vemos como responden los agrupamientos a las diferentes opciones aparece claramente que las organizaciones vinculadas a organismos públicos, se ven como un socio del Estado, situación que quizás sea la más evidente, ya que en realidad son dos organismos del Estado que realizan convenio, ya que parecería que las OSC se crearon solo para cumplir con los requisitos formales de los convenios.

Los agrupamientos de base territorial tienen un peso importante en la respuesta donde los vincula como transmisores de la necesidad de la gente y como control social de la acción del Estado, situación que es esperable y que responde a los objetivos de este tipo de actor.

Los agrupamientos de base temática, al igual que en el cuadro anterior, muestran un comportamiento heterogéneo, donde algunas se colocan en un plano de dependencia técnica y financiera y otras se ubican en una posición de mayor igualdad.

Los agrupamientos de base religiosa, también presentan varias opciones, sin embargo, no se ubican en una situación de dependencia. Por un lado, consideran que son el vínculo de la gente con el Estado, tanto por intermediar como por transmitir sus necesidades. A su vez, también se ubican en una relación de igualdad tanto al considerarse un socio, como por pensar que son el último escalón del Estado, es decir se perciben dentro de la estructura estatal. Esta opción (“último escalón del Estado”) tiene un peso significativo en los agrupamientos de base técnica, situación que podría explicarse si consideramos a estas OSC como organizaciones creadas para la generación de empleo, donde el contratante real es el Estado intermediado por el formato legal generado para tales efectos.

En las entrevistas queda claramente expresada la relación en los mismos términos, es decir una dependencia y o subordinación de las OSC al Estado:

- Yo creo que el Estado tiene obligación de ser contralor, de supervisar y además de marcar el rumbo porque este momento en el CAIF si se siguen las indicaciones que el Estado manda los centros son 100% sustentables. No se precisaría pedir plata, si se quiere para otros proyectos complementarios, pero no para sostener el CAIF, el problema a veces pasa que hay muchas organizaciones que tienen como una teoría de acerca de cómo se hacen las cosas y un deseo de ser autónomos, que el Estado sea solo un agente financiador.” (E:1)
- “Hay una corresponsabilidad, entonces al tener la corresponsabilidad se hace mucho más fuerte el lugar del Estado regulando mucho más, exigiendo mucho más. Lo cual también favorece que las tensiones, siempre presentes en esta relación, como que en determinado momento se profundizan, y aparecen los intereses, las necesidades, lo ideológico, y todas esas cuestiones que bueno atraviesan esta relación. Entonces el Estado les exige más, las organizaciones se sienten más exigidas.” (E:2)
- “En la estructura existen esos espacios. Hay que ver como se fortalecen. El comité nacional es una estructura, es un comité que se ha trabajado, que se está trabajando justamente para fortalecer, para ver como comité cuales son las estrategias para fortalecer a los delegados en su rol de delegados. Yo creo que es un momento que se está pensando como poder fortalecer, tomando en cuenta la experiencia. Y los propios delegados lo están planteando también, están buscando caminos para poder fortalecerse en su rol. Los comités departamentales, como tener allí, y bueno esto de que participen cuando se hace un convenio con Salud Pública, se discuta, se firme, que ellos también se hacen responsables, con ANEP u otras propuestas del plan. O ellos hacen propuestas y se discute. Es un espacio que se está tratando de fortalecer.” (E:3)

Los delegados nacionales, por su parte, entienden que:

- “Si nosotros en muchas oportunidades nos hemos sentido de esa manera, el Estado avanza y nosotros... bueno. Hasta en los niveles de discusión y negociación, a veces pasa que no podés llegar a discutir cosas que ya están como diagramadas. Forzamos a que se hable y que se pueda negociar y que se pueda sentir la participación nuestra, esa es la idea.” (E:4)
- “Bueno acá hay dos cosas, el plan CAIF, ha tenido también un cambio y esta aprendiendo también a escuchar, es Estado no te olvides, es Estado, le cuesta

escuchar. Y a nosotros nos cuesta proponer, pero lo que hemos propuesto se ha escuchado.” (E:5)

- “Bueno, en realidad lo veo como la teta de la vaca, es la que da leche, yo lo que trato de hacer es decir bueno no tenemos que ver desde esa óptica, tenemos que ver que tenemos un valor bárbaro, porque vemos una realidad que es complicada en la realidad del país y tratamos de torcerla, desde nuestra humilde posición, como miembro de la organización de la sociedad civil.” (E.6)
- “Bueno, es un socio que es medio ventajero, yo tengo un concepto de que el Estado somos todos, y a veces nos vemos muy exigidos o tomados por una actividad que es totalmente honoraria, y no te estoy planteando con esto de que tendría que haber retribución es decir como que se hace una discriminación que aquel que integre una asociación civil es quien tiene para determinados gastos, el hecho de que tener que asumir un boleto sólo a veces he tenido que irme caminando a mi casa, te quiero decir que el estar en una organización civil te genera gastos, de traslado, de tiempo, las horas que le dedicas pasas los días fuera de tu casa...” (E:7)
- “Seguro, yo de repente lo que te puedo decir, es que uno siente que somos los empleados del Estado, trabajamos para el Estado como si fuera una tercerización, pero honoraria, porque hay determinadas cosas que si, que uno se siente en esa sensación pero también cuando se diagraman las cosas y se planifican en un escritorio, es una visión entre los papeles y resultados lo que intelectualmente pueda diseñar, pero en la vida real la asociación civil tiene un entorno, cada uno de nosotros tiene un entorno que también tenemos que atender porque después la familia te pasa factura. ¿Qué? ¿somos altruistas?” (E:7)

## **5. 2 ¿Una sola forma de intervenir?**

Para S. Cazzaniga (2005) la noción de intervención social esta asociada a las acciones que determinado sector social o institucional desarrolla con el fin de dar respuestas a problemas sociales, o en todo caso para reparar las fisuras que se generan en el tejido social; de esta manera existe un vínculo directo entre intervención social y cuestión social.

Sánchez Vidal (citado en Cazzaniga, op cit), agrega un elemento interesante para comprender la complejidad de este abordaje, el autor plantea que la intervención social es una interferencia intencionada para cambiar una situación social que desde algún tipo de criterio (necesidad, peligro, riesgo de conflicto, daño inminente, incompatibilidad con los

valores y normas tenidas como básicos, etc.) se juzgue como insoportable, por lo que se precisa un cambio o corrección en una determinada dirección.

Para Corvalán (1996) la intervención social es una acción intencionada sobre ciertas problemáticas no resueltas por la dinámica de base de la sociedad. Entiende por dinámica de base: por un lado el funcionamiento capitalista en torno al sistema de mercado que determina cualitativa y cuantitativamente la producción de bienes y servicios; y por otra parte, el derecho público y privado que regula tanto la apropiación legítima de tal producción por parte de los individuos, como los conflictos de intereses entre los mismos.

Podemos señalar algunas características generales a modo de síntesis:

- La intervención social es intencionada: persigue siempre algún tipo de modificación y por lo tanto esta permeada de valores, ¿para que se interviene?, ¿quien define cual es la modificación requerida? Se espera que las diferentes estrategias de intervención den respuestas diversas a estas preguntases decir que los diferentes actores que intervienen a nivel social tengan objetivos acordes a sus definiciones sobre el escenario futuro esperado.
- Se interviene cuando existe problemas sociales que son asumidos como intolerables por la sociedad en su conjunto. Las modalidades de intervención darán diferentes explicaciones acerca de porque surgen los problemas y cuales son las formas de abordarlos.
- Los procedimientos de intervención social tienen una carga de significado opuestos: se interviene para apoyar - cooperar, y se interviene para controlar - disciplinar. Ambos aspectos estarán presente, con mayor o menor fuerza, en las diferentes estrategias de intervención.
- La intervención no es neutra, supone un sistema de ideas (y en ciertos casos casi una teoría) que intenta explicar: a) las causas de la cuestión social que intenta abordar; b) las características de los destinatarios; c) los procedimientos que corresponde llevar a cabo; d) las personas competentes para realizar dicha intervención; y e) los objetivos que se persiguen.
- Cada modalidad de intervención estará impregnada por el modo en que se configura lo social en cada momento histórico.

Como se señala oportunamente al inicio del capítulo, para analizar la forma de intervención de los diversos actores integrantes del Plan se plantean dimensiones que nos permiten identificar las estrategias de intervención, formuladas de la siguiente forma:

- Objetivos Institucionales. Como definen las OSC sus objetivos. En la base de datos, tomamos los objetivos formulados en el momento de su formalización legal, el autoadministrado nos permite ver su formulación actual: si se produce una adaptación (o posible captación) de las organizaciones al Plan, o si por el contrario se mantienen sus objetivos como rasgo identitario diferenciador.
- Como define el o los problemas sociales objeto de su intervención. En este punto, la información relevada en el autoadministrado permite que identifiquemos como se posicionan las organizaciones frente a la problemática social que abordan. Aquí nuevamente, se puede observar tanto el enfoque desde donde se percibe la realidad social, sino también que amplitud o restricción tienen esta problemática respecto al objeto de abordaje definido por el Plan.
- Como define a la población objetivo. En este sentido, la forma en que se clasifica a la población y como se definen los criterios que la identifican como población objetivo, nos permite analizar las diversas posiciones respecto al lugar del otro, del sujeto – población objetivo de la intervención.
- Objetivos específicos de trabajo con la población.
- El posicionamiento de la OSC respecto a: i) relación de la OSC con el Centro CAIF; ii) relación que se establece con el Plan CAIF ; iii) relación entre OSC integrantes del Plan, y iv) relación Sociedad Civil - Estado.
- Las acciones y formas de intervención específicas no se toman en cuenta en el autoadministrado ya que los programas que se aplican en los Centros son definidos por el Plan CAIF y se instrumentan en forma similar en todos.

En función de la información analizada y de acuerdo a las dimensiones planteadas se puede realizar las siguientes consideraciones:

- En relación a los objetivos institucionales se observa una tendencia de acercamiento de los objetivos institucionales a los objetivos del Plan. Se parte de una formulación amplia de objetivos, los cuales trascienden el Plan CAIF, pero se muestra un progresivo proceso de debilitamiento de los objetivos institucionales y de acercamiento hacia los objetivos del Plan. Las Organizaciones de base temática se

orientan claramente en este sentido, planteando objetivos institucionales más cercanos a los objetivos planteados por el Plan CAIF. Esta situación parece ser ajustada a las propias características del actor en cuanto los integrantes de este tipo de organización tiene como motivación central el interés en el tema de la infancia. Por otra parte, llama la atención el alto porcentaje de OSC de base territorial que plantean objetivos restringidos, cuasi asimilados a los objetivos del Plan CAIF. Esta situación no parece ser lo esperable a un actor de este tipo, por lo tanto aquí se puede identificar una posible transformación de algún sector de este tipo de agrupamiento.

- En general, la mayoría de las OSC definen su problemática asociada a un tipo de población, asimilando esta definición a la problemática atendida por el CAIF. Es decir que, si bien algunas continúan con objetivos más generales, su centralidad en la intervención, básicamente, se define por el trabajo realizado en el Centro CAIF. Desde el Plan CAIF las definiciones acerca de la problemática que atiende se delinear por dos aspectos centrales: **Niños de 0 a 3 años** y su familia que estén en situación de **riesgo social**.
- Las OSC definen la población que atienden, en términos generales, a partir de la problemática social, es decir parece estar asociada la percepción de población objetivo y problemática que se atiende. Nuevamente, se plantea una perspectiva focalizada en situaciones de vulnerabilidad, riesgo social y pobreza. Esta definición encuadra a las OSC en la Política Social, ya que la misma es focalizada a los sectores de mayor pobreza y vulnerabilidad social. Entonces, podemos afirmar, que este punto encontramos coincidencias en cuanto a la definición de población atendida, mas allá de las diversas formas de expresarlo.
- En cuanto a los objetivos específicos de trabajo con la población, en las opiniones vertidas por los diferentes actores se observa como aspecto central unificador los objetivos planteados para el Plan. Las OSC tienen pleno conocimiento de lo que se espera con el trabajo. Sin embargo, resulta interesante cuando se observa la forma en la que se expresan estos objetivos, es ahí donde aparecen las diferencias. En algunos casos se expresa en un lenguaje técnico en función de metas concretas, medibles. En otros, el lenguaje se orienta más hacia valores sociales: desarrollo de potencialidades, fortalecimiento, dignidad. De esta forma las OSC mantienen su percepción política respecto a su trabajo. Estas formas de expresar están dispersas en los diferentes agrupamientos, la excepción son los agrupamientos de base religiosos, quienes en

general suman acciones que se orientan, básicamente, a la asistencia, dando especial énfasis al tema de la alimentación.

Los aspectos anteriormente señalados, junto a la forma instrumental de llevar adelante la intervención, son centrales para analizar las estrategias. En este sentido observamos una similitud no solo en la propuesta instrumental sino también en los aspectos de orientación de valores (definición de objetivos) y posicionamiento ideológico (definición de problema social y de población objetivo). Por tanto, en principio, parece existir una sola estrategia de intervención, la cual es definida por el propio Plan CAIF, con poca incidencia de las OSC que lo integran.

Se pueden identificar algunas diferencias cuando analizamos las formas de vinculación con el Centro CAIF, con el Plan CAIF, entre las OSC y con el Estado:

- La forma de relacionamiento entre la OSC y el Centro CAIF, parece responder a las diferentes fortalezas de los actores y a las posibilidades de independencia financiera para buscar alternativas más allá del traspaso de dinero realizado desde el INAU. En este sentido, aparece claramente la forma de relación que establecen las organizaciones pequeñas de base territorial y de base temática, donde los directivos se relacionan con el Centro. Esta es su fortaleza, pero también puede ser su debilidad, ya que la actividad voluntaria y la dimensión que tiene la gestión de un servicio, lleva a un debilitamiento de la participación en este tipo de organizaciones, las cuales no cuentan con posibilidades financieras para traspasar responsabilidades a un coordinador o director rentado. Esta posibilidad se ve claramente en las organizaciones de base religiosa y de base técnica, donde la relación se establece a través de un rol específico en la estructura. En estos dos tipos de agrupamiento (aunque en mayor medida en las de base religioso) es donde se observa la existencia de equipos o coordinadores centrales que gerencian varios Centros y o proyectos de la organización.
- En cuanto a la relación con el Plan CAIF, en general, las OSC tienden a percibir una buena relación pero con poca discusión y poca ingerencia en las propuestas realizadas por el Plan. Este supuesto se ve reforzado si consideramos las otras dos alternativas posibles, las cuales fueron elegidas en un porcentaje significativo (más del 40%), en ambas respuestas se muestra una situación de dependencia, una con

énfasis en la dependencia técnica y la otra en la financiera. Casi la mitad de las OSC consultadas opina que el objetivo de la relación con el Plan es mantener el convenio, por lo tanto se intenta llegar a acuerdos donde, seguramente, este tenga mayor fuerza en la negociación ya que maneja el tema financiero, ya que si no se cumple con las pautas establecidas puede correr riesgo el propio convenio. Cuando nos detenemos por tipo de agrupamiento vemos que los de base territorial perciben la relación con el Plan como buena, con diálogo y cooperación, a la vez que entiende que el Plan define el trabajo y ellos implementan. Los agrupamientos de base temática presentan también dos grandes líneas de percepción aunque, a diferencia del agrupamiento anterior, estas no son complementarias sino que muestran posiciones distintas en cuanto al relacionamiento con el Plan. Por un lado, algunas se colocan en un plano de mayor igualdad y con posibilidad de incidir en las decisiones, otras se ubican en un plano de dependencia y subordinación para poder mantener el convenio. Los agrupamientos de base religiosa muestran un comportamiento más disperso, aunque se percibe una tendencia a percibir una buena relación con el Plan. Los agrupamientos de base técnica, se ubican en un plano de igualdad donde perciben que pueden trabajar en una buena relación y tienen posibilidad de incidir en las decisiones.

- En general, las OSC se perciben como un colectivo con buena colaboración y apoyo, entendiendo que solo juntas pueden tener algún tipo de ingerencia en las decisiones. Es muy probable que esta percepción sea generada por la propia organización que se ha dado el Plan. La modalidad de funcionamiento en Comités departamentales y el requisito de nombrar delegados departamentales y nacionales hacen que sea necesario un relacionamiento entre las organizaciones que les permita llegar a acuerdos para generar candidatos, por lo tanto es importante generar mecanismos de negociación entre ellas. Esta situación posibilita un terreno fértil de interacción donde las organizaciones pueden construirse como colectivo y debatir acerca de los temas que le son propios en cuanto integrante de este Plan. Según la información relevada, existe gran diversidad de situaciones, donde la capacidad de negociación e ingerencia de las OSC varía enormemente. Se explicita claramente la existencia de OSC creadas para gestionar el Centro CAIF, es decir se construye el actor social exclusivamente para conveniar con el Estado y llevar adelante esta Política, incluso uno de los entrevistado plantea “cualquiera arma una empresita, una asociación civil” (E: 4), asimilando los dos conceptos. Si observamos el comportamiento según el tipo de agrupamiento, surge claramente que los agrupamientos de base religiosa son los

que tienen una mayor percepción acerca de la importancia de funcionar en forma conjunta y la fortaleza que podrían tener como colectivo. En el otro extremo, quizás, podamos ubicar a los agrupamientos de base técnica quienes presentan un índice de respuesta muy bajo a esta pregunta, es decir que es posible que no tengan posición al respecto. Los agrupamientos de base territorial se ubican en una lógica de tipo competitivo, es decir, ven a las otras como posibles competidoras a la hora de buscar recursos. Finalmente, los agrupamientos de base temática presentan claramente dos opciones: por un lado, una lógica de funcionamiento en base a intereses individuales, pero también la posibilidad de colaborar y apoyarse. No surge claramente, en este actor, una lógica de funcionamiento colectivo.

- En cuanto al vínculo con el Estado, en su mayoría, las OSC consideran que esta basado en la dependencia financiera por una parte y que, además, son socios en la implementación de políticas sociales. Con menor frecuencia de respuesta, pero con un porcentaje significativo, aparece también la opción de percibirse en el medio, entre la gente y el propio Estado.

### **5.3- Transformaciones en las OSC que ejecutan Políticas Sociales**

En el capítulo 1 señalábamos la existencia de diferentes clasificaciones respecto a las organizaciones de la Sociedad Civil. Retomemos el planteo de Sorg (2010) quien señala que en la literatura actual respecto a este tema, se encuentran varias clasificaciones que parece agrupar desde grupos de autoayuda hasta fondos de caridad, grupos de investigación, iglesias, grupos de presión y asociaciones profesionales. Sin embargo, también se constatan clasificaciones donde es posible distinguir entre OSC operativas (*operational*) y de cabildeo (*advocacy*) para diferenciar a aquellas centradas en el diseño y ejecución de proyectos de las orientadas a defender o promover una determinada causa. Otras veces se distingue entre las Organizaciones de servicios capaces de competir con el sector privado y público en el suministro de servicios o en la ejecución de contratos, de las participativas, tendientes a fortalecer la organización y las destrezas de los destinatarios de los proyectos.

Las Organizaciones Sociales estudiadas en este trabajo corresponderían a las clasificadas como operativas (*operacional*), las cuales se orientan al diseño y ejecución de proyectos, así como al suministro de servicios o la ejecución de contratos.

A partir del análisis realizado podemos afirmar que en los actores de la Sociedad Civil son dinámicos y su movimiento está directamente relacionado a las necesidades sociales y especialmente a su vinculación con el Estado. Como vimos en el capítulo anterior, los

objetivos fundacionales de las OSC se van modificando, ajustándose a los cambios sociales y a los requerimientos del Estado.

En este proceso dinámico y teniendo en cuenta las estrategias de implementación de las Políticas Sociales pos Consenso de Washington, podemos observar el surgimiento de organizaciones cada vez más profesionalizadas, que no son representativas de determinada población y que dependen de financiamiento externo para subsistir.

La política de transferencia en la implementación de proyectos y programas sociales realizada por el Estado a partir de 1990 genera transformaciones en las organizaciones existentes y promueve la generación de nuevas organizaciones con las características que requiere para cumplir con sus objetivos.

En este contexto, como se dijo, las organizaciones existentes se transforman total o parcialmente. Es decir, definen diferentes líneas de abordaje, en muchos casos manteniendo las dos líneas señaladas: una línea operativa y otra de cabildeo.

En ambos casos, tanto se trate de una transformación parcial o una total, las OSC se ven afectadas en la definición de prioridades y en la autonomía de sus agendas. No pueden abordar los problemas sociales que ellas consideran prioritarios, deberán focalizarse en aquellos que son demandados por el Estado y por tanto donde es posible acceder a recursos.

A su vez, se han generado nuevas organizaciones sociales con el objetivo de cogestionar con el Estado en la implementación de Políticas Sociales, algunas de ellas creadas a partir de la iniciativa de profesionales con el objetivo de generar una fuente de empleo para sí y para otros; otras, creadas en estrecha vinculación con Partidos Políticos con el objetivo de captar fondos públicos para desarrollar acciones de clientelismo político orientadas tanto a la generación de empleo como a la posibilidad de acceso al servicio.

En este proceso de transformación se observa que estas organizaciones fortalecen algunos de sus aspectos de funcionamiento, como por ejemplo: mejoran su capacidad de gestión, se especializan en el tratamiento de problemas sociales específicos y mejoran sustancialmente el servicio que se brinda a la población.

Pero, a su vez, se debilitan en otros aspectos especialmente en lo que refiere a su accionar político, como por ejemplo: en su capacidad de problematización de situaciones sociales y su contribución a la construcción de problemas sociales, lo cual debilita su papel como generadores de agenda pública.

Si bien, en general, las organizaciones existentes antes de 1990 se transforman total o parcialmente en este proceso de tercerización de políticas sociales, cabe señalar que observamos una diferencia respecto a lo que se define como organizaciones de base

(comunitarias, o nucleamiento de vecinos). Estas organizaciones son, quizás, las que perciben como mas afectadas en sus objetivos y funcionamiento.

Las llamadas comisiones de barrio<sup>44</sup> fueron el objetivo inicial del traspaso del servicio social (Centro CAIF). Esta política implementada por el CAIF se baso en las características de este actor: conocimiento de la zona, representatividad de la población, liderazgo, etc. Sin embargo, estos aspectos positivos, quizás necesarios para implantar el plan inicialmente, pronto se vieron opacados por las carencias que emergen en el proceso de consolidación de los servicios. Los problemas mas comunes fueron los derivados de fallas a la hora de gestionar el servicio: dificultades para contratar al personal; problemas de manejo de los recursos humanos y en muchos casos de los recursos financieros; la planificación del propio servicio y su sostenimiento a lo largo de todo el año; la relación con el Plan y su real posibilidad en el cumplimiento de las exigencias propias de un servicio de estas características, entre otras.

Esta situación es derivada de otros aspectos que consideramos claves para entender el proceso de debilitamiento de estas organizaciones de barrio o comisiones de vecinos:

- 1) El espacio de la toma de decisiones: estas organizaciones, generadas para trabajar en relación a los problemas de un territorio, se mueven básicamente con una lógica política: se relacionan con los vecinos, detectan necesidades y problemas, generan posicionamiento respecto a esos problemas, se vinculan con organismos públicos y privados representando a ese territorio, etc. La integración al Plan pone a estas organizaciones en una posición donde no tienen posibilidad de tomar decisiones políticas: los programas están definidos, específicamente los objetivos y las condiciones del servicio ya están establecidos y no parecen ser negociables. Por otro lado, tampoco le es posible tomar decisiones técnicas, para eso están los técnicos<sup>45</sup>. Las comisiones gestoras de los centros no tienen un espacio claro en la toma de decisión, se transforman en intermediarias. Anteriormente su lugar de intermediación era entre el barrio y los organismos públicos, ahora esa intermediación es entre los problemas de los usuarios del servicio y los recursos estatales vinculados a ese programa específico.
- 2) La participación: La situación anteriormente planteada actúa desmotivando la participación de aquellas personas que se acercaron a las comisiones por su afinidad

---

44 Nucleamientos de vecinos unidos por la lógica territorial con el objetivo de resolver problemas del barrio o zona.

45 Varios Centros CAIF gestionados por Comisiones de vecinos presentan una gran movilidad de su personal, especialmente de la maestra y la Lic. En Trabajo Social. Una de las posibles razones es la ingerencia continua de los integrantes de la comisión intentando definir las acciones de estos profesionales.

con los objetivos propios de este actor. A esta situación se le agrega la exigencia en tiempo y en dedicación que exige el servicio. Las horas que suponía participar en la comisión se ven multiplicadas: ahora hay que ir al centro, en general, todos los días; hay que participar en las reuniones con el personal; hay que ir a las reuniones de los comités departamentales; hay que realizar trámites en el Plan CAIF y en otros organismos públicos; hay que presentar planillas, estados de cuenta, liquidar sueldos, comprar alimentos, etc. El trabajo se multiplica, para personas voluntarias, vecinos del barrio (es decir con similares condiciones socio - económicas que los usuarios del servicio) que, en general, tienen que ganarse su sustento. Esta situación contribuye a un deterioro en la participación, ya que resulta muy difícil a los vecinos sostener mucho tiempo este tipo de actividad.

En función de lo antedicho se puede afirmar que la articulación Sociedad Civil- Estado, para la implementación de políticas públicas, genera transformaciones en la Sociedad Civil: organizaciones que se debilitan como el caso de las organizaciones barriales; organizaciones que se transforman como en el caso de las existentes antes del inicio de esta política; y nuevas organizaciones generadas específicamente para realizar esta tarea.

Para ejecutar Políticas Sociales en convenio con el Estado, las organizaciones se fortalecen y especializan en la implementación de programas y proyectos, especialmente en lo que se refiere a la gestión y administración, pero también en aspectos referidos a la especialización en el abordaje de problemáticas sociales específicas. Pero a su vez, se produce un debilitamiento en lo que hace a la problematización de situaciones sociales, la denuncia y el control de la actividad del Estado.

## Conclusiones

Esta investigación aporta a la discusión sobre los procesos de transformación de la Sociedad Civil, especialmente en aquellos que se producen en la articulación con el Estado para la implementación de las Políticas Sociales. Este trabajo no pretende abarcar toda la complejidad de este tema, por el contrario solo es una mirada mas sobre esta problemática. Los objetivos nos orientaron hacia la identificación de las transformaciones que se producen en las organizaciones sociales debido a la relación que se establece con el Estado para la implementación de las Políticas Sociales. A su vez, también nos permitió aportar a la comprensión del impacto de esta forma de intervención social en las modalidades específicas de los diferentes actores que participan en la ejecución de dichas políticas sociales.

En función del análisis realizado en este trabajo se entiende que la implementación de Políticas Sociales en la orientación definida a partir del Consenso de Washington donde el Estado traslada tanto la ejecución de proyectos y programas sociales, como la gestión de Servicios a las OSC, tuvo un efecto directo en la Sociedad Civil uruguaya generando un aumento sostenido de las organizaciones sociales.

Este aumento se vio impulsado, básicamente, por dos vías: por un lado, la iniciativa de la población y por otro, a instancias y estímulo del propio Estado quien necesita de organizaciones confiables para desarrollar esta política. Desde el Estado para la transferencia de recursos públicos a un actor privado se requiere de la instrumentación de procesos cuidadosamente instrumentado que aseguren el adecuado seguimiento de los fondos públicos. Esto hace que las exigencias sobre las condiciones de funcionamiento sean cada vez más centralizadas, anulando progresivamente las diferencias propias de cada OSC.

En este proceso continuado de relación con el Estado se observa una burocratización del funcionamiento de las Organizaciones Sociales, ya que se generan criterios comunes para las condiciones de funcionamiento y las propuestas de trabajo específicos. Esto permite que se igualen: a) las condiciones de acceso; b) propuesta educativa para los niños y c) las condiciones de trabajo para los trabajadores de los Centros CAIF.

Pero esta igualdad, a su vez, tiende a anular las especificidades de las organizaciones y a enlentecer los procesos de toma de decisiones y de ajuste de los programas a las necesidades locales. Elementos que, en un inicio, eran centrales en la formulación de este Plan.

Es interesante comprobar como, a pesar de las criticas realizadas a las modalidades clientelares presentes en los Estados de Bienestar (o Estado Social), estas modalidades de

implementación de Políticas Sociales, reproducen y transforman las relaciones clientelares. En este sentido, vemos que estas relaciones adquieren otra dimensión en la medida que el intercambio voto- favor ya no solo se realiza a nivel individual, ahora se le agrega un nivel colectivo que se instrumenta a través de las propias organizaciones, algunas de ellas, posiblemente, creadas para ese fin.

La lógica clientelar tiene también un impacto importante en cuanto al crecimiento del Plan, ya que permitió un aumento sostenido de los Centros CAIF. Cuando se genera un nuevo centro CAIF se adjudica a una OSC que se hace responsable de la gestión del mismo. Son relativamente pocos los casos en donde se cambia a la organización adjudicataria del convenio. Por lo tanto, una vez que se instalan, los servicios continúan funcionando. Esto no permite el flujo necesario de bienes a intercambiar en las relaciones clientelares, para poder generar beneficios factibles de ser intercambiados, entonces, es preciso realizar un aumento en la cobertura y por tanto aprobando la creación de nuevos centros. Situación que aparece claramente cuando vemos la fecha de firma de los convenios y como el número de los mismos se duplica en cada año electoral.

Si se parte desde el inicio del Plan, reconstruyendo su recorrido, se observa que en el momento de su creación, el Plan, convocó a las OSC ya existentes, las cuales presentaban diversos formatos: comisiones de vecinos, organizaciones vinculadas a las Iglesias y ONG<sup>46</sup>. La consolidación de esta forma de implementación de políticas y el progresivo aumento de cobertura, hace necesario un aumento en el número de OSC para abarcar esta demanda. Las OSC generadas en los últimos años, en general, se forman con el objetivo de asumir las responsabilidades trasladadas y controladas por el Estado.

Por lo tanto, en el Plan CAIF conviven OSC generadas en diferentes momentos socio – históricos, las cuales presentarían diferencias en cuanto a sus objetivos fundacionales. Sin embargo, el perfil inicial plasmado en la formalización legal, no queda estático. Por el contrario, las OSC, muestran un gran dinamismo tanto en lo que refiere a la generación de nuevas organizaciones, como a la transformación de las ya existentes.

---

46 Organizaciones No Gubernamentales, en general eran organizaciones generadas para el desarrollo de objetivos vinculados a la promoción de derechos (derechos humanos, niños, mujeres, entre otros)

En el Plan CAIF conviven diferentes actores sociales: comisiones de barrio<sup>47</sup>, personas con interés en la temática<sup>48</sup>, organizaciones vinculadas a las Iglesias<sup>49</sup>, organizaciones de técnicos y organizaciones asociadas a organismos del Estado<sup>50</sup>.

La información relevada permite ver el peso relativo de cada uno de estos actores. En su mayoría (62 %) las OSC están integradas por personas interesadas en el tema (infancia - pobreza); las organizaciones de base territorial (comisiones de vecinos) son el 20 % del total y las organizaciones vinculadas a las Iglesias son el 17 %, según los datos relevados en la Base. El cuestionario autoadministrado nos permite realizar un análisis desde otro punto de vista (la autopercepción de las organizaciones) respecto a las características de los integrantes de las mismas. De este análisis surge que existe una mayoría de OSC integradas por personas con interés en el tema, datos que refuerzan la información surgida a partir del análisis de la Base. Sin embargo, el porcentaje es sensiblemente menor (34%), en cuanto a las comisiones de vecinos, representan el 18% y las organizaciones vinculadas a las Iglesias representan el 18%. En esta fuente de información se autoidentifican organizaciones integradas por técnicos y surgen dos situaciones particulares: organizaciones vinculadas a organismos públicos y una organización integrada por una familia.

Es importante resaltar que efectivamente se identifican transformaciones en cuanto a aspectos centrales de las OSC. Es realmente llamativo que el 56% de las OSC<sup>51</sup> plantean sus objetivos institucionales vinculados directamente a la gestión del centro CAIF, no existiendo casi diferencias entre los objetivos de la organización y los objetivos del centro CAIF. Este dato nos lleva a pensar se produce un proceso donde las organizaciones son absorbidas por la dinámica del centro CAIF, el cual se constituye en el aspecto central de su actividad.

Por otro lado el 44% de las organizaciones plantea objetivos diferenciados del Plan, mayoritariamente relacionados a la promoción, desarrollo social, capacitación, entre otros, y un porcentaje menor plantea objetivos de tipo confesional. Estas organizaciones, en general,

---

47 Las comisiones de barrio son agrupamientos de lógica territorial, donde los vecinos se organizan para resolver en forma colectiva los problemas de ese barrio

48 Las personas con interés en la temática (infancia, educación, etc), presentan una lógica de agrupamiento definido por el tema específico de los que se interesan.

49 Fundamentalmente vinculadas a las Iglesias Católica y Protestante. Son agrupamiento de la propia Iglesia (congregaciones por ejemplo), o generados específicamente para trabajar a nivel social.

50 Se identificó la existencia de "Asociaciones Civiles" generadas para poder realizar el convenio entre dos organismos públicos, específicamente entre alguna Intendencia y con el Ministerio del Interior.

51 Este dato surge del autoadministrado.

tienen mayores fortalezas en cuanto a su trayectoria, volumen y vínculos con organizaciones mayores, como es el caso de las vinculadas a las Iglesias.

A pesar de estas diferencias en los objetivos, en términos generales, las OSC presentan un perfil acorde a las necesidades del Plan: en su mayoría tienen un alcance local, están orientadas por acciones de tipo promocional y educativo, con una tendencia a incorporar la gestión de servicios a sus objetivos.

Esta situación da cuenta de la eficacia de dos procedimientos que realiza el Plan: 1) la selección de las organizaciones que asumirán la gestión del Centro; y 2) los controles (financieros y técnicos) que se establecen los cuales reorienta los posibles desvíos en función de las condiciones que define el Plan.

La estrategia de control y reorientación que establece el Plan, construida y mejorada a lo largo de más de 20 años de funcionamiento, va generando una aparente similitud entre las organizaciones. Sin embargo, cuando profundizamos el análisis vemos que esta situación se complejiza, mostrando la diversidad y la transformación de las diferentes organizaciones que integran el Plan. Más allá de la similitud en cuanto al cumplimiento de los requisitos mínimos para gestionar un Centro, inicialmente las organizaciones parten de condiciones diferentes pero se les aplica las mismas exigencias a todas por igual. Este proceso de ajuste a los requisitos de funcionamiento de la política social hace que se normalicen las formas de intervención, promoviendo las “adecuadas” y desestimando otras. Se genera así un cambio no solo en las formas de funcionamiento de las organizaciones sino que también se desestimula la capacidad de generación de propuestas alternativas. Según el análisis realizado se observa una similitud no solo en la propuesta instrumental de intervención sino también en los aspectos de orientación de valores (definición de objetivos) y posicionamiento ideológico (definición de problema social y de población objetivo). Por tanto, parece existir una sola estrategia de intervención, la cual es definida por el propio Plan CAIF, con poca incidencia de las OSC que lo integran.

Las diferencias mas evidentes surgen cuando se analiza las formas de vinculación de las OSC con el propio Centro CAIF, con el Pan CAIF, entre las OSC y con el Estado. Es en las formas de relacionamiento donde se puede identificar diferentes posiciones de los actores según características propias.

En este sentido, se observa que la forma de relacionamiento entre la OSC y el Centro CAIF presenta modalidades diferentes de acuerdo a las diferentes fortalezas de los actores y a las posibilidades de independencia financiera para buscar alternativas mas allá del traspaso de dinero realizado desde el INAU. Por lo tanto, aquellos organizaciones que cuentan con mayor

respaldo financiero podrán definir formas de relación de acuerdo a sus fortalezas y debilidades, incorporando alternativas a la propuesta financiada por el Estado. Como es el caso de la posibilidad de contratar un coordinador o director rentado, lo cual se da claramente en las organizaciones de base religiosa y de base técnica, donde la relación entre la organización y el equipo de trabajo se establece a través de un rol específico en la estructura.

En relación al vínculo con el Plan, mas allá de la buena relación que se establece, las OSC tienden a percibir poca discusión y poca ingerencia en las propuestas. En términos generales, el vinculo es visto como de dependencia, tanto en lo que refiere a los aspectos financieros como a los procesos de intervención.

En cuanto a la relación entre las OSC, en general, se perciben como un colectivo donde existe buena colaboración y apoyo entre ellas. En general, se observa que hay elaborado un sentimiento de pertenencia a ese colectivo, entendiendo que solo juntas pueden tener algún tipo de ingerencia en las decisiones. El propio Plan ha contribuido a que generen esta posibilidad ya que se organiza a través del Comité Nacional integrado por representante de los organismos públicos y de los delegados de las OSC según zonas. Estos delegados son elegidos por votación en cada una de las zonas en las que se divide al país. A su vez, cada departamento tiene su delegado, elegido en cada Comité departamental. Esta modalidad de funcionamiento hace que sea necesario el relacionamiento entre las organizaciones en la búsqueda de los acuerdos necesarios para generar candidatos, por lo tanto es importante que construyan mecanismos de negociación entre ellas, lo cual habilita un terreno fértil de interacción donde las organizaciones pueden construirse como colectivo y debatir acerca de los temas que le son propios en cuanto integrante de este Plan.

Sin embargo, en esta arena de disputa, existe gran diversidad de situaciones donde la capacidad de negociación e ingerencia de las OSC varía enormemente. Se puede afirmar, que no todas tienen la misma percepción, ni capacidad, ni interés en la negociación. No todas las OSC se autoperciben como un actor con ingerencia política, por el contrario, algunas explicitan claramente que fueron creadas específicamente para gestionar el Centro CAIF. Es decir, se construye el actor social exclusivamente para conveniar con el Estado y llevar adelante esta Política. En este punto podemos observar claramente que las organizaciones de base religiosa tienen una mayor tendencia a posicionarse como actor político, reafirmando la importancia de funcionar en forma conjunta y percibiendo la fortaleza que podrían tener como colectivo. En el otro extremo se puede ubicar a las organizaciones de base técnica quienes parecen no tener posición al respecto.

En síntesis, se entiende que las Organizaciones Sociales estudiadas en este trabajo corresponderían a las clasificadas como operativas (*operacional*), las cuales se orientan al diseño y ejecución de proyectos, así como al suministro de servicios o la ejecución de contratos. Estas son actores sociales que forman parte de la Sociedad Civil que presentan una dinámica de producción y reproducción social están directamente relacionado a las necesidades sociales y especialmente a las del Estado.

Esto hace que los objetivos fundacionales de las OSC se vayan modificando en diferentes períodos históricos, ajustándose a los cambios sociales y a los requerimientos del Estado. Partiendo de este proceso dinámico como característica de las organizaciones, a partir de la implementación de las Políticas Sociales pos Consenso de Washington, podemos observar el surgimiento de este tipo de organizaciones cada vez más profesionalizadas, que no son representativas de determinada población y que dependen de financiamiento externo para subsistir.

En este contexto dinámico se produce la generación de nuevas organizaciones creadas específicamente para asumir la gestión de las Políticas Sociales en convenio con el Estado. Pero, también, las organizaciones ya existentes se transforman total o parcialmente. Es decir, definen diferentes líneas de abordaje, en muchos casos manteniendo las dos líneas señaladas: una línea operativa y otra de cabildeo.

En ambos casos, tanto se trate de una transformación parcial o una total, las OSC se ven afectadas en la definición de prioridades y en la autonomía para la construcción de sus agendas. No pueden abordar los problemas sociales que consideran prioritarios, deberán focalizarse en aquellos que son demandados por el Estado y por tanto donde es posible acceder a recursos. A su vez, las nuevas organizaciones sociales generadas con el objetivo de cogestionar con el Estado en la implementación de Políticas Sociales, son creadas, algunas de ellas, a partir de la iniciativa de profesionales con el objetivo de posibilitar una fuente de empleo para si y para otros; otras, son creadas en estrecha vinculación con Partidos Políticos con el objetivo de captar fondos públicos para desarrollar acciones de clientelismo político orientadas tanto a la generación de empleo como a la posibilidad de acceso al servicio.

Este proceso de transformación de estas organizaciones hace que se fortalezcan algunos de sus aspectos de funcionamiento, como por ejemplo: mejoran su capacidad de gestión, se especializan en el tratamiento de problemas sociales específicos y mejoran sustancialmente el servicio que se brinda a la población. Por otra parte, se debilitan en otros aspectos especialmente en lo que refiere a su accionar político, como por ejemplo: en la

problematización de situaciones y construcción de problemas sociales, lo cual limita su papel como generadores de agenda pública.

Esta situación se observa claramente en las organizaciones existentes antes de 1990, las cuales como ya dijimos, se transforman total o parcialmente en este proceso de tercerización de políticas sociales. A partir de este trabajo podemos afirmar que las más afectadas por este proceso de transformación son aquellas que definimos como organizaciones de base (comunitarias, o nucleamiento de vecinos). Estas organizaciones son las más afectadas tanto en sus objetivos como en su funcionamiento. Las comisiones de barrio (nucleamientos de vecinos) fueron convocadas inicialmente para realizar el traspaso de Centro CAIF. Esta política implementada por el Plan CAIF se basó en la identificación de ciertas fortalezas que son características de este actor, a saber: conocimiento de la zona, representatividad de la población, liderazgo, etc.

Sin embargo, estos aspectos positivos, quizás necesarios para implantar inicialmente al plan, pronto se vieron opacados por las dificultades que presenta este actor en el proceso de consolidación de los servicios. Los problemas más comunes se focalizaron en diferentes tipos de fallas a la hora de gestionar el servicio: dificultades para contratar al personal; problemas de manejo de los recursos humanos y en muchos casos de los recursos financieros; la planificación del propio servicio y su sostenimiento a lo largo de todo el año; la relación con el Plan y su real posibilidad en el cumplimiento de las exigencias propias de un servicio de estas características, entre otras.

En estas organizaciones, en general pequeñas, se produjo un debilitamiento de su propio funcionamiento, llegando en algunos casos hasta el vaciamiento de integrantes. En este sentido, es posible identificar varias razones: a) por un lado las exigencias asociadas a la gestión de un servicio las cuales posiblemente superen las posibilidades y capacitación de los vecinos; b) la pérdida de espacio en la toma de decisión, el Plan CAIF toma las decisiones políticas y de manejo de personal y los técnicos las decisiones de su área, poco queda para decidir por las comisiones lo cual produce un vaciamiento de contenido en el funcionamiento de la organización; y c) las exigencias de dedicación a los trámites burocráticos, controles y atención de las urgencias generadas por el funcionamiento diario del Centro CAIF se contraponen a la actividad honoraria de las comisiones, se produce así una baja en la participación.

En síntesis, entonces, se observa que el proceso de traspaso de la implementación de Políticas Sociales desde el Estado a las OSC, ha producido una serie de transformaciones en la Sociedad Civil, las cuales se pueden agrupar de la siguiente manera:

- organizaciones que se debilitan y / o desaparecen, como el caso de las organizaciones barriales;
- organizaciones que se transforman como en el caso de las existentes antes del inicio de esta política;
- nuevas organizaciones generadas específicamente para realizar esta tarea.

La transformación de las organizaciones puede ser focalizada en dos aspectos centrales:

- a) por un lado se especializan en la temática y en los aspectos relativos a la gestión, no solo respecto al servicio sino que también a como articular con el Estado;
- b) por otro lado, se produce un proceso de despolitización de su actividad, debilitándose como actor político.

## BIBLIOGRAFIA

Aristóteles (- 330). Política. Alianza editorial, Madrid. 1993

Arocena, Rodrigo (1999). ¿Cuál futuro para la sociedad civil en América Latina? en Hengstenberg, Peter – Kohut, Karl – Maihold, Gunter (editores) Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad. Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF), Nueva Sociedad, Venezuela.

Barreiro, Fernando y Cruz, Anabel (1988). La dificultad de ser. Organizaciones no gubernamentales en el Uruguay hoy: el desafío de la democracia. Un ensayo de interpretación, FCU, ICD. Uruguay

Bobes, Velia (2010). De la revolución a la movilización. Confluencias de la sociedad civil y la democracia en América Latina. Revista Nueva Sociedad N° 227. ISSN: 0251-3552, [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

Bobbio, Norberto y Bovero, Michele (1986) Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano. Fondo de Cultura Económica, México.

Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo (1984). Origen y fundamentos del poder político. Grijalbo, México

Bustelo, Pablo (1998) teorías contemporáneas del desarrollo económico. Editorial síntesis. España

Camou, Antonio (2004). “Estado, mercado y sociedad civil en la Argentina actual. Una mirada desde la Universidad y algunas tesis para su discusión” en Inés González Bombay (compiladora) Fortalecimiento de la relación Estado – Sociedad Civil para el Desarrollo Local. CENOC, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación, Argentina.

Castellanos, Ernesto (1995) Uruguay: un caso de “Bienestar de partidos” . Monografía Final de la Licenciatura de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

Cazzaniga, Susana y equipo (2005) Cátedra: histografía de la intervención.- UNER FTS - fichas docentes.

Corvalán, Javier (1997) Los paradigmas de lo social y las concepciones de intervención de la sociedad, en Revistas Estudios Sociales N° 92. Chile.

Dri, Rubén (2003). Filosofía política aristotélica en Boron, Atilio (compilador) La filosofía política clásica. De la antigüedad al renacimiento. CLACSO, Argentina.

Faraone, R; Paris, B; Oddone, J (1997). Cronología comparada de la historia del Uruguay. Segunda parte 1946 – 1985. Universidad de la República. Uruguay.

Fernández, R. (1994)- Privado aunque público, el tercer sector en América Latina. Ed. Civicus, Rio de Janeiro.

Filgueira C, Filgueira F.- El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay. Ed. ARCA, Montevideo, 1994.

Finch, Henry (2005). “La economía política del Uruguay contemporáneo 1870 – 2000”. Ediciones de la Banda Oriental. Uruguay.

García, S (1999). *Análisis de los cambios en las políticas públicas de infancia*. Documento de trabajo N° 8 del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR. Montevideo.

Hegel, G.W.F (1820). “Principios de la filosofía del derecho” Sudamericana. Buenos Aires, 1975.

Hobbes, Thomas (1648). *Leviatán*. La materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil. Alianza editorial, Madrid 1989.

Kebir, Sabine (1991). Gramsci y la sociedad civil: génesis y contenido conceptual. Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 115 Septiembre- Octubre de 1991, ISSN: 0251-3552, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

Lissidini, Alicia (2003). *Uruguay y la centralidad de la política*, en Cavarozzi, M y Medina, J. (Compiladores) *El asedio a la política*. Ed. Homo Sapiens. Rosario.

Locke, John (1690) . Segundo tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil. Alianza editorial. Madrid, 1990.

Marx, Karl (1843). *La Cuestión Judía*, en *la cuestión judía (y otros escritos)*. Planeta – Agostini. España. 1994

Marx, Karl (1845). *La ideología alemana*, en *la cuestión judía (y otros escritos)*. Planeta – Agostini. España. 1994

Marx, Karl (1859). *Grundrisse (prólogo)*, en *la cuestión judía (y otros escritos)*. Planeta – Agostini. España. 1994

Midaglia, Carmen (1997). *La trayectoria del bienestar uruguayo y la institucionalidad creada*. MIMEO, material de uso interno.

Montaño, Carlos (2003) *De las lógicas del Estado a las lógicas de la sociedad civil y el mercado: crítica al tercer sector y el nuevo trato de la cuestión social*, en *Servicio Social crítico. hacia la construcción del nuevo proyecto ético - político profesional*. Borgianni, Guerra y Montaño compiladores. Cortez editora, Brasil.

Morales, Carlos A.- *Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales*, en **Lo público no estatal en la reforma del Estado**. Bresser y Cunill (editores). CLAD PAIDOS, Buenos Aires, 1998.

Murias, Luis.- Ponencia: “Evolución , avances y desafíos de la relación Sociedad Civil-Estado y los nuevos mecanismos de co-financiamiento en el área social”. Seminario- Taller, Fray Bentos, 1997. Síntesis publicada por el Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay.

Navarro, Juan C.- *Las ONGs y la prestación de servicios sociales en América Latina: el aprendizaje ha comenzado*, en **Lo público no estatal en la reforma del Estado**. Bresser y Cunill (editores). CLAD PAIDOS, Buenos Aires, 1998.

Pavón, David y Sabucedo, José Manuel (2009). El concepto de “Sociedad Civil” breve historia de su elaboración teórica, en *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, N° 21. Primer semestre de 2009. Págs. 63-92.

Rabotnikot, Nora. (1999) La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo. Perfiles Latinoamericanos N° 15, FLACSO – México.

Rabotnikot, Nora (2001). La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo. Revista Nueva Sociedad N° 171. ISSN: 0251-3552, [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

Rabotnikof y Aibar (2012) El lugar de lo público en lo nacional – popular. ¿Una nueva experimentación democrática? Revista Nueva Sociedad N° 240. ISSN: 0251-3552, [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

Rivero, Silvia (2006). Políticas sociales neoliberales desde la Sociedad Civil organizada. *Sociedade em debate*, vol. 13. Brasil. ISSN/ ISBN: 1444 - 9869

Rousseau, Jean – Jacques (1754). *Del contrato social*. Alianza editorial. Madrid, 1998

Rozas Pagaza, Margarita (2004). *La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del trabajo Social*. Espacio editorial. Argentina

Sader, Emir y Pablo Gentili. (comp.).- **La trama del Neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social**. Ed. Eudeba, Bs. As. 1999.

Salazar, Luis (1999). El concepro de Sociedad Civil (usos y abusos) en Hengstenberg, Peter – Kohut, Karl – Maihold, Gunter (editores) *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. Asociación Alemana de Investigación sobre américa Latina (ADLAF), Nueva Sociedad, Venezuela

Spinoza, Baruch (1670) *Tratado teológico - político. Tratado político (selección)* Editorial Tecnos. Madrid, 1985.

Sorj, Bernardo, comp ( 2010) *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina*. S.XXI, Argentina

Sorj, Bernardo. (2005) “Sociedad Civil y Relaciones Norte – Sur: ONGs y Dependencia”. Centro Edelstein de Investigaciones Sociales. Rio de Janeiro [www.centroedelstein.org.br/espanol](http://www.centroedelstein.org.br/espanol)

Svampa, Maristella (2010) Movimientos Sociales, matrices socio –políticos y nuevos escenarios en América latina. OneWorld Perspectivas. 01/ Working Paper. UNIKASSEL VERSITAT. País Vasco.

Trotta, Miguel (2003) “La Metamorfosis del Clientelismo Político. Contribución para el análisis institucional”. Espacio Editorial. Buenos Aires. .

Villar, Rodrigo. (2003) Introducción. De la participación a la incidencia de la OSC en políticas públicas, en González Bombay, Inés y Villar, Rodrigo (compiladores) “Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas”. Libros el Zorzal, Argentina.

## **DOCUMENTOS**

ANUARIO 2009 del Tercer Sector Social de Catalunya

Actas INAU. Colectivo Infancia

Índice CIVICUS de la Sociedad Civil en Uruguay 2009. Informe analítico de país. Montevideo, 28 de febrero de 2010

UNRISD Informe 2000. La mano visible. Asumir la responsabilidad por el desarrollo social. Génova.

Documento: “10 años del Plan CAIF: muchos motivos para celebrar”. Plan CAIF, 1998.

Plan CAIF: Memoria 2007.

Plan CAIF: Memoria 2008.

Plan CAIF: Memoria 2009.

Fundamento sobre distribución de convenios en el territorio nacional.

El plan CAIF en cifras.

Evaluación Plan CAIF.

Rol del Trabajador Social

Estructura organizativa de Centros CAIF.

Abordaje en el Hogar.