

Eje temático 4: Balance y perspectivas sobre las políticas públicas en la región. Sus impactos en la desigualdad, la construcción de derechos y la constitución de sujetos.

Políticas públicas de gestión conjunta Sociedad Civil – Estado en Uruguay: la pérdida de las fronteras

Dra. TS Silvia Rivero¹

silviariv@gmail.com

Palabras claves: Sociedad Civil, Organizaciones Sociales, políticas Públicas.

Presentación

El propósito de este trabajo es discutir acerca de las transformaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), fundamentalmente en sus estrategias de intervención en lo social, a partir de la implementación de Políticas Públicas en gestión conjunta con el Estado.

Este análisis forma parte de la investigación realizada en el marco de la tesis de Doctorado en Trabajo Social (FCS, Udelar). Esta tesis se basó en el Estudio de Caso, para lo cual se seleccionó una Política Social (Plan CAIF), que reunía las características necesarias para discutir esta problemática, a saber: más de 20 años de implementación, crecimiento continuo con más de 300 convenios y más de 200 OSC involucradas en la gestión de Centros de Atención a la Infancia y la Familia.

En cuanto a la información relevada se trabajó con: i. Creación de una base de datos con todas las OSC que realizaban convenios en el marco de este Plan; ii. Análisis de la documentación relacionada al Plan; iii. Entrevistas en profundidad a dirigentes de las OSC y a las autoridades del Plan; iv. Relevamiento de opinión de las autoridades de las OSC a través de un formulario autoadministrado.

Transformaciones de la Sociedad Civil.

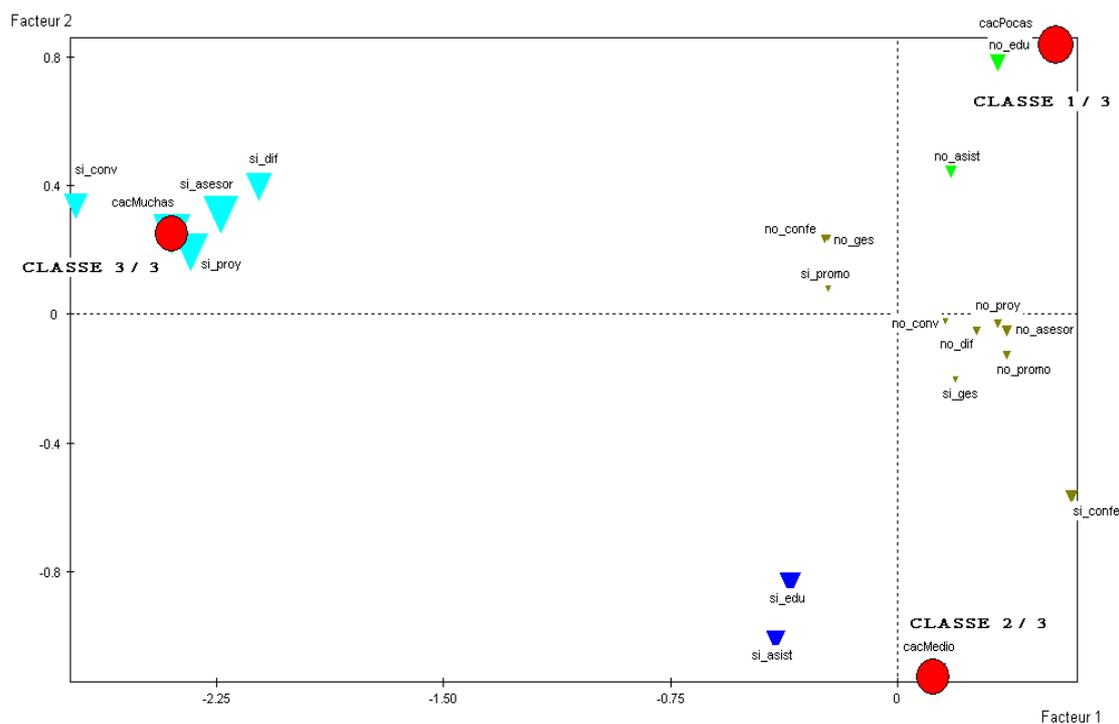
En términos generales, las OSC analizadas (integrantes del Plan CAIF) presentan un perfil acorde a las necesidades del mismo: en su mayoría tienen un alcance local, están orientadas por acciones de tipo promocional y educativo, con una tendencia a incorporar la gestión de servicios a sus objetivos. Por tanto, podemos afirmar que los procesos de selección y control de parte del Estado se han focalizado en las necesidades del Plan. Sin embargo, cuando profundizamos el análisis vemos que esta situación se complejiza, mostrando la diversidad y la transformación de las diferentes

¹ Doctora en TS, Universidad de la República (Uruguay), Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay).

organizaciones que lo integran.

En principio, podemos afirmar que existirían algunos elementos comunes a las OSC que nos permiten agruparlas en tres clases.

Grafica 1: Agrupamiento de variables según “cantidad de acciones”



Fuente: elaboraciones propias. Base de Datos OSC- CAIF

Este agrupamiento se realiza a partir de algunas variables que “se atraen”, es decir que funcionan asociadas. 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.

El siguiente cuadro nos muestra la relación de los grupos con el año de fundación legal, allí podemos observar una tendencia de modificación de acuerdo a los cortes del período histórico analizado.

Cuadro 1: Frecuencia y porcentaje de OSC según año de fundación² 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	40	42	105
	69,7%	54,1%	28,4%	41,2%
Medio	8	28	62	98
	24,2%	37,8%	41,9%	38,4%
Muchas	2	6	44	52
	6,1%	8,1%	29,7%	20,4%
Total	33	74	148	255
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

Se muestra una tendencia al aumento del 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 específicas de los actores. Esta afirmación resulta más evidente si tomamos aquellas OSC que tienen vinculación con la Iglesia³, 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, donde 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 OSC que se han formalizado legalmente antes de 1990, por lo tanto con existencia es previa al surgimiento de este tipo de Política Social, se incorporan a

² Recodificamos el año de fundación en tres categorías definidas por criterios sustantivos de acuerdo a las modalidades de implementación de Políticas Sociales

³ Las OSC estudiadas se vinculan, mayoritariamente, a la Iglesia Católica. Existen, también, algunas vinculadas a la Iglesia Protestante.

realizar convenios con el Estado dado su pertenencia y trabajo a nivel local.

Por otro lado, las OSC fundadas posteriormente a 1990, se crean con amplitud de acciones, 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 en el propio agrupamiento 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.

Las organizaciones nuevas (cuyo año de fundación es posterior a 1990) parecen formarse específicamente para convenir con el Estado y, para el caso analizado, para gestionar el Centro CAIF lo cual es un gran beneficio para el Plan ya que se crean asociaciones con especialización en el tema específico.

A su vez, si a esta situación sumamos el hecho de que muchas de las pequeñas organizaciones de base territorial (en su mayoría con un funcionamiento anterior a 1990), compuestas por vecinos, se han debilitado y prácticamente han desaparecido, entonces, podemos observar que existe una tendencia al fortalecimiento en los aspectos referidos a la gestión del servicio, pero por otro lado va desapareciendo la fortaleza política de las OSC.

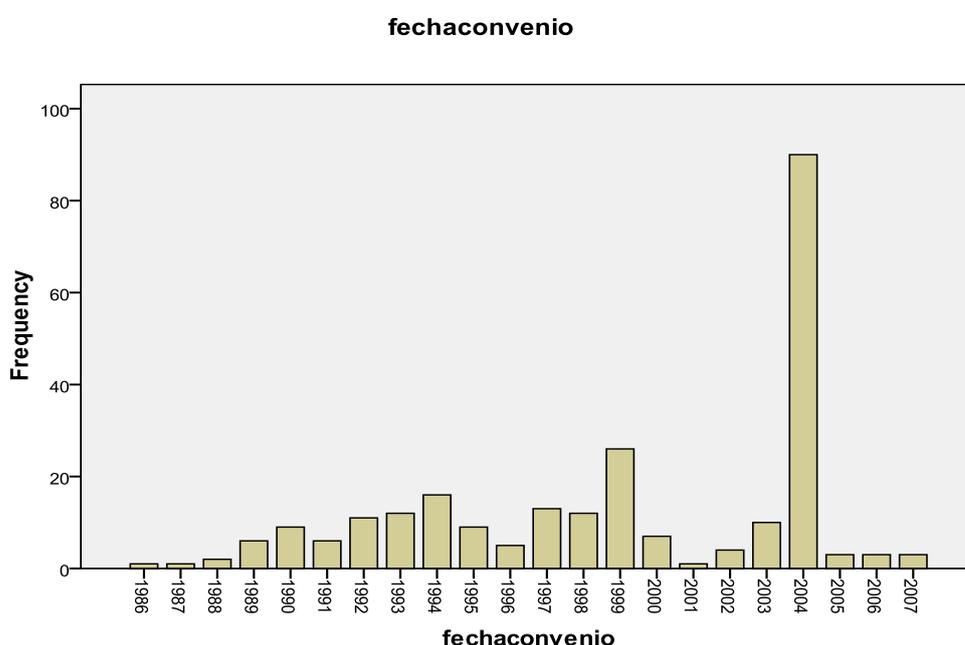
La implementación de Políticas Sociales donde el Estado traslada la gestión de Servicios a las OSC, generó un aumento sostenido de las mismas, tanto por iniciativa de la población como a instancias y estímulo del propio Estado quien necesita de organizaciones confiables para desarrollar esta política. 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 más burocratizado, hace que se igualen las condiciones para los y para los beneficiarios de la Política y para los trabajadores contratados para llevarla adelante. 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 tipo de Política Social.

A su vez, a pesar de las críticas realizadas a las modalidades clientelares presentes en los Estados de Bienestar (o Estado Social para el caso uruguayo), estas modalidades de implementación de Políticas Públicas, 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 convenios (en el caso estudiado Ñ Plan 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.

Gráfica 2: Año en que se realiza el convenio entre el Plan CAIF y las OSC.



Fuente: elaboraciones propias. Base de datos OSC - CAIF

En el inicio de esta modalidad de gestión de Políticas Públicas se 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, organización 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.

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. Entonces, las Organizaciones Sociales estudiadas 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.

En un proceso dinámico de construcción de la Sociedad Civil y teniendo en cuenta las estrategias de implementación de las Políticas Públicas 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 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. 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 generan nuevas organizaciones sociales con el objetivo de coger con el Estado en la implementación de Políticas Públicas, algunas de ellas creadas a partir de la iniciativa de profesionales a partir de la necesidad 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 las 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.

Bibliografía

- Rivero, Silvia (2008). Políticas sociales neoliberales desde la Sociedad Civil organizada. Sociedade em debate, vol. 13. Brasil. ISSN/ ISBN: 1444 - 9869
- Rivero, Silvia (2013). Organizaciones de la Sociedad Civil en gestión de Políticas Sociales, en Realidades, año 3 Num. 1 ISSN 2007-3100. Revista de la Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano. Universidad Autónoma de Nuevo León. México
- 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
- Trotta, Miguel (2003) “La Metamorfosis del Clientelismo Político. Contribución para el análisis institucional”. Espacio Editorial. Buenos Aires.