

Cecilia Rossel\*

## ¿INNOVACIÓN O CONFORMISMO?

### EL CAMBIO DE ROL DE LAS ASOCIACIONES CIVILES EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES EN URUGUAY

#### INTRODUCCIÓN

A diferencia de la mayoría de los países de América Latina, Uruguay no ha visto en los últimos años el surgimiento de movimientos sociales de relevancia, específicamente de alcance nacional, que expresen la protesta frente a nuevos conflictos sociales. Es importante mencionar que la estructura sociodemográfica y productiva del Uruguay no facilita la acción colectiva, en el sentido de que no existen fuertes clivajes étnicos ni un campesinado que den lugar a movimientos contestatarios de cierto porte que cuestionen la lógica de inclusión de esta sociedad (Seoane et al., 2001: 43; Seoane y Taddei, 2001: 45).

Por otra parte, aquellos movimientos sociales que se presentaron como actores alternativos en la salida democrática de 1985, tales como el movimiento cooperativo de vivienda, el de género, el de derechos humanos, entre los más destacados, parecen haberse tradicionalizado en el presente, en el sentido de que no innovan en sus demandas y en sus modalidades de acción frente a la situación de crisis social y económica que está atravesando el país.

\* Socióloga, Universidad Católica del Uruguay. Doctoranda en “Gobierno y Administración Pública” en el Instituto Universitario Ortega y Gasset y la Universidad Complutense de Madrid.

Estas observaciones no permiten concluir, sin embargo, que en Uruguay no han surgido espacios contestatarios en años recientes. De hecho, es posible identificar, a grandes rasgos, dos tipos de actores y espacios novedosos: uniones entre actores tradicionales, la Concertación para el Crecimiento<sup>1</sup>; y un gran número de asociaciones civiles portadoras de nuevas demandas y formas organizativas. En este sentido, la innovación de la acción social parece radicar, por una parte, en la constitución de alianzas nacionales entre actores colectivos clásicos, cuyo alcance y proyección aún se desconocen, y por otra, en la emergencia de organizaciones de base, de tipo local, que reivindican un lugar específico en la agenda pública por las funciones de “protección social” que están desempeñando.

La diferencia de estos movimientos con los que se generan en otros países de América Latina es que son movimientos o espacios de participación generados, ya sea *a partir* de los actores tradicionales, o por la redefinición de las funciones estatales en materia social, y por ende, *no parecen encontrarse fuera* de los formatos tradicionales de organización colectiva. En otras palabras, la conformación de nuevos actores que intentan dar solución a nuevos conflictos se inscribe dentro de la lógica institucional tradicional y en continua relación con actores como el Estado y los partidos políticos.

A partir del proceso de transición a la democracia en Uruguay, comenzaron a surgir organizaciones relativamente articuladas en torno a la idea de nuevas formas de acción y protección social. Algunas de ellas se consolidaron luego como Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), otras se transformaron en instituciones filantrópicas. Algunas han logrado conformarse como actores referentes en la arena nacional, mientras que otras aún son desconocidas para la opinión pública y se inscriben en ámbitos de acción a nivel micro.

El caso uruguayo se inscribe en un proceso general de crisis del modelo tradicional de Estado de Bienestar y de impulso de ideas como la de *governance*<sup>2</sup> (Kooiman, 1993), a partir de los cuales, buena parte de estas organizaciones sociales han comenzado a trabajar en una lógica de colaboración con el gobierno para el desarrollo e imple-

---

1 Experiencia de concertación entre movimientos sociales tradicionales que expresaban intereses históricamente enfrentados (movimiento sindical, cámaras empresariales y federación rural) en el contexto de profundización de la crisis económica y social de los años 2001 y 2002. Al momento de escribir estas líneas (octubre de 2003), lleva varios meses sin actividades de ningún tipo.

2 El concepto de *governance* expresa una nueva forma de gobernar que parte de la base de que los recursos y las lógicas del Estado son insuficientes para dar solución a los problemas de la sociedad, lo que explica la necesidad de recurrir tanto a actores del mercado como de la sociedad civil para el desarrollo de las políticas públicas.

mentación de políticas públicas, especialmente en políticas sociales. Esta modalidad de trabajo conjunta se ha desarrollado en áreas como infancia o juventud, como forma de solucionar los problemas clásicos de administración, tamaño y costos del Estado, y buscando fortalecer los valores típicos de la sociedad civil –solidaridad, confianza, etc.– en la atención a estos y otros grupos desfavorecidos.

En este contexto, aunque las evaluaciones sobre el funcionamiento y resultados de estas experiencias son muy escasas y concretas, las dos preguntas que surgen son: ¿En qué medida la incorporación a la dinámica de trabajo del Estado permite a las ONGs seguir desempeñando sus roles clásicos de cuestionamiento y expresión democrática? Y ¿cuáles son los componentes innovadores que las caracterizan y hasta qué punto pueden introducirse en la prestación de servicios?

Este artículo busca dar respuesta a estas preguntas tomando como referencia la mencionada peculiaridad del caso uruguayo, planteando hallazgos e ideas que permitan abordar el análisis de las transformaciones y desafíos que enfrentan las ONGs desde la literatura académica, pero con un fuerte componente empírico. En este marco, en primer lugar, el artículo revisa los principales cambios internos que el trabajo en convenio con el Estado ha generado en las ONGs. A su vez, analiza las visiones de los representantes de las organizaciones acerca de la capacidad que han tenido de mantener su naturaleza cuestionadora y de expresión democrática, así como su capacidad innovadora en el trabajo cotidiano con el Estado. Finalmente, identifica contradicciones y dilemas que las organizaciones sufren una vez que comienzan a ser “socias” del Estado, así como las diferentes estrategias que utilizan para resolverlos.

## **EL ESPACIO PÚBLICO NO ESTATAL, EL TERCER SECTOR Y LAS ONGS**

La colaboración de la sociedad civil en las políticas públicas del Estado no es un fenómeno nuevo. Desde que comenzaron esbozarse las primeras críticas al modelo clásico de Estado de Bienestar, surgieron también cuestionamientos a su capacidad para llevar adelante políticas sociales. Muchos estudios sostienen que la estructura burocrática del Estado mostraba una gran falta de flexibilidad en el desarrollo de los proyectos sociales (Muñoz de Bustillo, 1989: 70). Esta falta de flexibilidad también contribuyó a que el Estado fuera perdiendo la capacidad de alcanzar a nuevos colectivos sociales y grupos desfavorecidos.

La idea de *governance* –surgida en el marco de la Nueva Gestión Pública o *New Public Management*– se plantea como una alternativa a estos déficits, impulsando la incorporación de otros actores al desarrollo e implementación de tareas que antes estaban sólo en manos del Estado, aunque sin perder de vista el rol central que este debe seguir teniendo (Álvarez Miranda, 1996: 60). Las organizaciones de la sociedad

civil progresivamente cobraron relevancia como un actor válido para la participación en estos procesos, en particular, en la implementación de políticas sociales, tarea para la que presentan algunas características muy importantes que las diferencian del Estado y el mercado. Es en este marco que surge la idea del *espacio público no estatal*.

El espacio público no estatal (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998) surge como forma de avanzar en la definición de la esfera de la sociedad civil que está involucrada directamente en la producción de servicios públicos. En este sentido, podría decirse que dentro de la sociedad civil (que puede o no estar organizada) existen distintos tipos de organizaciones y asociaciones, y uno de los tantos ejes que divide a estas organizaciones es su nivel de involucramiento en la producción de bienes públicos, y los fines que persiguen.

El espacio público no estatal tiene características muy variadas. Entre ellas, Bresser Pereira y Cunill Grau (1998:41) destacan lo siguiente.

La solidaridad, el compromiso, la cooperación voluntaria, el sentido del deber, la responsabilidad por el otro son todos principios que tienden a caracterizar a las organizaciones sin fines de lucro, y en términos más amplios a la “comunidad” en tanto mecanismo de asignación de valores, diferenciable del mercado, basado en la competencia y el Estado, fundado en el poder coercitivo.

En este marco, además, es importante resaltar que las organizaciones de este sector público no estatal pueden ser variadas, incluyendo organizaciones filantrópicas, religiosas, asociaciones y ONGs. Estas últimas, que constituyen el eje de análisis de esta investigación, tienen como base el trabajo voluntario y la defensa de los derechos de la ciudadanía, combinando tareas tanto de producción o prestación de servicios como de control social (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998).

### **LA NATURALEZA DE LAS ONGS Y LOS PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS ROLES O LÓGICAS DE ACCIÓN**

Aunque en muchos casos surgen con los mismos orígenes y ambos son parte del universo de la sociedad civil, las ONGs presentan diferencias claras respecto de los movimientos sociales.

En primer lugar, algunos autores señalan que los movimientos sociales tienen su mayor recurso en el público potencial –es decir, en el público que adhiere a principios morales que legitiman sus demandas– y en el discurso que articulen, mientras que en general tienen pocos recursos en el público que normalmente se llama el “núcleo” dirigente de las organizaciones. En contrapartida, las ONGs “son equidistantes en las dos formas de relación: requieren un discurso y un público que

simpatice con sus demandas, pero para que esto se articule su acción debe tener efectos reales sobre la situación de su clientela potencial” (Revilla, 2002: 23). En otras palabras, la naturaleza de las ONGs supone la prestación de algún tipo de servicio, aunque no necesariamente vinculado a las políticas públicas.

Por otro lado, es claro que mientras los movimientos sociales tienden a reivindicar “bienes públicos universales” (es decir, bienes disponibles para colectivos amplios, como los derechos de la mujer o el medio ambiente no contaminado), las ONGs tienden a producir tanto bienes universales como particulares, es decir, aquellos bienes que atañen a grupos específicos de la sociedad. En este sentido, Revilla (2002: 24) señala:

Los movimientos sociales reivindican la producción de determinados bienes públicos universales, pero no reclaman para sí la gestión de los bienes públicos [...] Las ONGs producen bienes públicos de ambos tipos [tanto universales como particulares] pero, sobre todo, reclaman la gestión de los bienes que producen, incluyendo la financiación para su producción.

Según Revilla, a diferencia de los movimientos sociales, por ejemplo, las ONGs tienen un objetivo fundamental de “ayuda”. En este marco, la acción de estas organizaciones se desarrolla en dos niveles muy claros: el *nivel instrumental* y el *nivel expresivo*. El primero está directamente asociado a la búsqueda de resultados, es decir, a la producción de bienes y servicios, mientras que el segundo implica la reivindicación y demostración de valores, sustentados en la idea básica de solidaridad (Revilla, 2002: 51).

De esta forma, la naturaleza de las ONGs implica tres lógicas de acción. La primera lógica de acción está orientada exclusivamente a la ayuda y desarrollo de actividades asistenciales con el objetivo de producir bienes y servicios. La segunda lógica refiere a los propios intereses de las organizaciones por mantener sus espacios de acción, recuperando de esta manera la gestión de los bienes y servicios que reivindica. Finalmente, la tercera lógica de acción es más expresiva, y en ella se hace especial énfasis en la representación y expresión de la diversidad, tomando como principal valor la solidaridad, y con un fuerte componente de cuestionamiento a las instituciones políticas, estatales, etcétera.

Un estudio reciente desarrollado por Salamon et al. (2000) plantea con más detalle y profundidad cuáles son los principales roles que la literatura atribuye a las organizaciones del tercer sector. Según estos autores, estas organizaciones tienen cinco roles básicos: servicio, innovación, *advocacy* o compromiso, liderazgo para el desarrollo, y construcción de comunidad y democratización.

En primer lugar, se espera que el tercer sector cumpla un *rol de servicio*. Los servicios que las ONGs desempeñan son, como se mencionó anteriormente, bienes públicos cuya prestación, a la vez, es difícil de llevar a cabo por el Estado o el mercado.

Varios autores han intentado mostrar que el servicio de las ONGs es fundamental porque teóricamente aporta componentes diferenciales en los que el mercado y el Estado son insuficientes. Entre estas características diferenciales vale la pena señalar las siguientes:

- *Mayor calidad*: los servicios desarrollados por las organizaciones del tercer sector tienen, en teoría, mayor probabilidad de ser de más calidad, dado que estas organizaciones no persiguen fines de lucro ni beneficios económicos. Al no tener ese *anclaje* en objetivos lucrativos, pueden dedicarse a mejorar la calidad. La calidad, por otro lado, se potencia con los formatos menos burocráticos que en general caracterizan a este tipo de organizaciones, lo que les permite ser más flexibles y articular mejor con otras instituciones (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 45; Morales, 1998: 85).
- *Más equidad*: por tener fines no lucrativos, pero además por sus valores de solidaridad, las organizaciones del tercer sector tienen mayores posibilidades de alcanzar a públicos que el mercado generalmente no atiende (porque puede no ser rentable hacerlo) y el Estado puede tener dificultades de atender (por su rigidez en la formulación de las políticas). De esta forma, el rol de servicio de las ONGs contribuye a la atención de los más necesitados o aquellos que por distintas circunstancias quedan fuera de la atención de otras esferas (Morales, 1998: 85).
- *Menor costo/eficiencia*: por trabajar muchas veces con recursos voluntarios y acceder a fondos de cooperación, teóricamente puede atribuirse una mejor relación costo-eficiencia a los servicios prestados por estas organizaciones (Salamon et al., 2000). En algunos casos (Uruguay, por ejemplo), como se verá más adelante, la escasez e insuficiencia de evaluaciones ha generado un amplio debate sobre la validez de estas afirmaciones (Morás, 2001; Morales, 1998: 85; Edwards y Hulme, 1996).
- *Especialización*: por los valores que las sustentan, estas organizaciones, además, pueden especializarse en la atención a grupos sociales concretos, zonas geográficas o metodologías de trabajo específicas (Salamon et al., 2000).

Estos son algunos de los argumentos más claros por los que el tercer sector comienza a estar asociado a las políticas sociales en concreto,

dado que es justamente en estos campos (educación, salud, reducción de la pobreza, etc.) donde las características inherentes a las ONGs pueden materializar estos aportes diferenciales en la gestión de servicios.

El segundo rol asociado al universo del tercer sector es el *rol de innovación*. También porque no están “atadas” a los fines lucrativos, pero además por su propio formato institucional, las organizaciones del sector público no estatal son más flexibles y adaptables que el mercado y el Estado. Desde esta perspectiva, las organizaciones del sector público no estatal tienen mayor capacidad para innovar en sus propuestas, desarrollando políticas alternativas que superen el componente uniformizante de las políticas desarrolladas sólo por el Estado, e incorporando nuevos elementos gracias a su flexibilidad y su estructura post-burocrática (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 45).

Según Salamon, Hems y Chinnock, el componente de innovación es inherente al rol de las ONGs porque como “la forma de *no lucrativo* está potencialmente disponible a cualquiera que tenga una idea, podemos esperar que este sector sea un incubador de nuevas ideas y enfoques para identificar y solucionar problemas públicos. De esta forma puede desempeñar en la esfera pública el mismo tipo de rol innovador que las pequeñas empresas privadas juegan en la esfera de la acción privada con fines de lucro” (Salamon et al., 2000: 6). En este marco, es razonable esperar que el universo de las ONGs se constituya como actor pionero no sólo en la identificación de nuevos problemas públicos, sino en la formulación de metodologías nuevas y alternativas para la atención y solución de esos problemas (Salinas, 1997: 124).

En tercer lugar, se asume que las organizaciones del tercer sector desempeñan un claro *rol de advocacy o compromiso*. Este rol tiene su base en el compromiso que normalmente caracteriza a las personas que trabajan en ellas, y se expresa en dos dimensiones diferentes. Por un lado, las ONGs están comprometidas con el involucramiento ciudadano y la representación de demandas y, por otra parte, el compromiso también se expresa en términos de presiones concretas para el desarrollo de políticas públicas. Este compromiso está, en general, más relacionado con los objetivos y públicos específicos de las organizaciones y está revestido, como se señaló anteriormente, de un carácter claramente más instrumental (Salamon et al., 2000: 6).

El cuarto rol que los citados autores atribuyen a las organizaciones del tercer sector es el de *liderazgo en el desarrollo y expresión de la ciudadanía*. En este sentido, se espera que las ONGs, además del compromiso reseñado anteriormente, desempeñen un rol importante como líderes de desarrollo, garantizando especialmente la expresión de los distintos grupos e identidades de la sociedad (Salinas, 1997: 124). Desde esta perspectiva, algunos estudios han planteado inclu-

so que estas organizaciones tienen una función importante como “guardianes de valores” (Kramer, 1981), porque actúan como verdaderos vehículos de expresión de individuos y grupos, promoviendo la participación ciudadana y protegiendo intereses sociales, religiosos, culturales, etcétera.

Finalmente, se asume que las organizaciones del tercer sector pueden desempeñar un *rol de construcción de comunidad y democratización*. Esta función complementa el rol de expresión de la diversidad señalado anteriormente, contribuyendo a la creación de códigos comunes, hábitos compartidos y valores de confianza y solidaridad entre actores. En este sentido, pueden aportar a la construcción de capital social y valores democráticos.

Es evidente que no todas las organizaciones desempeñan con la misma intensidad todos estos roles. Algunas hacen hincapié en unos, y otras ponen el énfasis en otros. Lo que sí es claro es que tanto unos como otros son parte de la naturaleza de las ONGs y, por lo tanto, son la fuente básica de su legitimidad. Además, en el caso uruguayo, el intento por desempeñar estos roles implica una competencia clara con los partidos políticos, quienes han monopolizado el desarrollo de buena parte de estas funciones por más de 150 años.

### **PROBLEMAS Y DESAFÍOS DE LAS ONGS A PARTIR DE SU INCORPORACIÓN A LOS SISTEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Como se señaló en la sección anterior, en teoría, las ONGs desempeñan roles muy variados, que van desde la prestación de servicios a la expresión de ciudadanía. Además, por la naturaleza de sus fines e intereses y el lugar que tradicionalmente han ocupado, se enfrentan a problemas de diversa índole. Estas características definitorias se configuran de distinta manera en las organizaciones, que resuelven las dificultades con estrategias diversas y ponderan los roles de forma también variada.

Ahora bien, varios estudios coinciden en que una vez que las ONGs pasan a colaborar con el Estado en el desarrollo e implementación de políticas públicas, las dificultades reseñadas se vuelven más graves para las organizaciones, y además surgen otros problemas y contradicciones generadas por el solo hecho de pasar a trabajar dependiendo de fondos estatales, y formando parte del sistema de políticas del gobierno (Tonkiss y Passey, 1999; Vernis, 2000).

En principio, este cambio de lógica implica un proceso de institucionalización con consecuencias y tensiones importantes en términos organizacionales, porque al ser implementadoras de políticas gubernamentales están sujetas a evaluaciones más estrictas, y están obligadas a articularse con el Estado para lograr objetivos comunes. El problema es planteado por Tonkiss y Passey (1999: 272) de forma muy clara.



Las relaciones con el Estado están cambiando el foco de atención de los “resultados amplios” (las relaciones de confianza explícita basadas en evaluaciones comunes del bien social) a los “rendimientos específicos” (relaciones de confianza implícita basadas en los contratos para la definición de objetivos) [...] Estos cambios alumbran la problemática y potencialmente contradictoria relación entre la naturaleza institucional de las organizaciones voluntarias y su base de valores.

Desde esta perspectiva, las lógicas de acción de las ONGs señaladas en párrafos anteriores, o los roles (en términos de Salamon, Hems y Chinnock) entran en una tensión cada vez más clara, forzando a las organizaciones a asumir nuevos formatos institucionales y a priorizar determinados objetivos frente a otros.

Teóricamente, en países como Uruguay, durante la etapa en que el financiamiento de las organizaciones del tercer sector provenía básicamente de donaciones y de la cooperación internacional, la producción de servicios se realizaba en base a proyectos formulados por las ONGs que rendían cuentas a los organismos financiadores, en muchos casos con criterios bastante laxos. El compromiso de las organizaciones estaba orientado al logro de nuevos proyectos en beneficio de distintas poblaciones desfavorecidas, y no entraba en colisión con los roles de expresión de ciudadanía y construcción de comunidad; por el contrario, las iniciativas de innovación y producción buscaban fortalecer estos dos aspectos. Pero una vez que los fondos de la cooperación internacional comienzan a recortarse (algo que en países como Uruguay ha sido sistemático en la década del noventa) y las ONGs pasan a participar activamente en las políticas públicas a través de los convenios con el Estado para poder seguir financiándose, la posibilidad de ejercer estos cinco roles se complica, y surgen contradicciones muy fuertes. A continuación se describen algunas de las más relevantes.

### ***LA CONTRADICCIÓN DE SER PRODUCTORAS Y CUESTIONADORAS***

En primer lugar, se generan tensiones al interior de las organizaciones porque en este nuevo escenario pasan a colaborar con el Estado y a formar parte de su estrategia en términos de políticas públicas. Al prestar servicios con fondos del Estado, se transforman en un actor “socio” o, siendo más críticos, le “hacen el juego” o son “cómplices” del Estado. El problema de ser colaboradoras del Estado es que la capacidad de ejercer los roles de expresión ciudadana (reivindicando, por ejemplo, ideas de grupos excluidos o poco atendidos por el Estado) y construcción de comunidad y democratización (favoreciendo la participación y el control a la gestión pública) se debilita, porque su posibilidad de reivindicación

y contestación al Estado es menor, dado que, en cierta forma, son parte de las políticas del Estado. En este sentido, Revilla señala:

En el proceso de institucionalización [...] la capacidad de hacer, de obtener resultados específicos, se convierte en el eje que define el espacio de las ONGs: se comprometen formalmente unos resultados de los que hay que dar cuenta detallada. Y, teniendo en cuenta el análisis sobre la relación con la política, se institucionaliza la negación de la política, de los hechos frente a las ideas, lo que se puede hacer y se hace, frente a las utopías de cambio (2002: 60).

Lo que parece claro es que el cambio de financiación y de “arena” de trabajo de las ONGs pone de manifiesto la contradicción de los diferentes roles que normalmente ejercen, y se evidencia con claridad la incompatibilidad que surge entre ellos.

Es importante rescatar que, al incorporarse a las políticas públicas, las organizaciones del tercer sector son *productoras* de servicios y, a la vez, cumplen tradicionalmente tareas como *cuestionadoras* y *controladoras* de las acciones del Estado. La pregunta que surge es: ¿pueden las ONGs mantener los roles de expresión democrática y cuestionamiento al formar parte y ser socias en la implementación de políticas públicas prestando servicios? En un estudio reciente se señala:

Aunque estos dos roles no tienen por qué estar contrapuestos, la evidencia empírica demuestra que normalmente lo están. La contradicción se genera, sobre todo, en la progresiva dependencia y “acoplamiento” que se produce en las ONGs en relación al Estado. Al depender de los proyectos que financia el Estado, muchas ONGs parecen perder autonomía y capacidad crítica. Por esta razón, ejercer la participación efectiva y el control democrático que implica la *governance* se vuelve una tarea más difícil (Monestier y Rossel, 2003: 18).

Pese a lo aparentemente inevitable que resulta este problema, no todas las organizaciones reaccionan frente a él de la misma manera. La variedad de estrategias para resolver la contradicción de roles es esperable. Lo que no está claro es si existen determinados patrones o caminos elegidos dependiendo del tipo de organización. Por ejemplo, ¿que influencia tiene en la elección de la estrategia el origen de la ONG –religiosa, académica, barrial? ¿Y el tamaño? Esta investigación intenta ser un primer avance en el estudio de estas cuestiones.

### **EL PROBLEMA DE LA DEPENDENCIA**

Quizás, el problema que contribuye con más fuerza al surgimiento de las contradicciones señaladas en párrafos anteriores es la dependencia

de las organizaciones del tercer sector respecto del Estado. Los recortes de los fondos de la cooperación internacional han generado una fuerte dependencia de los fondos estatales por parte de las ONGs. Según Vernis (2000: 248), “esta situación de dependencia es muy dañina para la colaboración porque termina convirtiéndose en un ‘enlace de supervivencia’: si la agencia pública retira la financiación, la ONL [organizaciones no lucrativas] corre peligro de desaparecer”.

La dependencia económica que presentan las ONGs respecto de los fondos públicos puede aparejar diversas dificultades. Por un lado, se genera una incertidumbre dentro de las organizaciones, porque no saben si van a tener los fondos suficientes cada año. Por otra parte, se propicia la competencia entre las organizaciones por el reparto de estos recursos limitados. Finalmente, se fomenta el surgimiento del clientelismo (Jerez y Revilla, 1997: 38).

Como se expuso anteriormente, la dependencia económica genera un peligro de asimetría en la relación entre los actores y en el intercambio institucional. Esta asimetría se expresa en campos muy variados, y puede generar algunos de los siguientes problemas o contradicciones.

En la medida en que las ONGs dependen de los fondos públicos para su subsistencia, pueden estar expuestas a una situación de debilidad frente al Estado, que tiene mayor capacidad para imponer sus criterios, y reducir las negociaciones a cuestiones sólo operativas.

Este punto constituye una gran contradicción para el universo de las ONGs, porque puede poner en cuestión su rol innovador y su capacidad de introducir elementos realmente nuevos y alternativos a la prestación de servicios estatales. Sobre esta cuestión, Serrano establece lo siguiente:

Si observamos que los márgenes de actuación de las ONGs para incidir en el diseño de los programas y su aplicación son cada día más limitados, deberíamos preguntarnos cuál es entonces el valor añadido que aporta la ejecución de proyectos por parte de las ONGs. Dicho de otra forma, ¿cuál es el papel que pueden jugar las ONGs como ejecutoras de proyectos? ¿Son las entidades responsables de la ejecución de las políticas de compensación del ajuste? ¿Son entidades capaces de fortalecer las organizaciones populares y empoderarlas? ¿Cuál es el valor añadido, o la diferencia respecto al de una empresa o una consultora, más allá de su menor coste? (Serrano, 2002: 76).

Relacionado con lo anterior, algunos autores entienden que a causa de la dependencia, pero también a causa de la incapacidad de las organizaciones y las contradicciones que marcan al tercer sector, la cooperación Estado-

sociedad civil está lejos de ser crítica, y se restringe a elementos de poca importancia en el ámbito de los “proyectos” concretos, transformándose en una “cooperación operativa” (Serrano, 2002: 92; Covey, 1998).

El tercer problema que la dependencia económica genera es la fuerte competencia por los recursos que son limitados, algo que genera mucho malestar entre las ONGs (Rossel, 2003). La proliferación de organizaciones que persiguen la financiación estatal genera un escenario de competencia para la supervivencia, donde la cooperación y el acuerdo entre iguales es cada vez menos frecuente (Jerez y Revilla, 1997: 39). Las preguntas que vale la pena realizarse son: ¿Se pierden los valores del tercer sector por el avance de la lógica de competencia por recursos? ¿Se diluyen los valores de solidaridad?

Finalmente, y relacionado con la pérdida de autonomía, surge el peligro de la pérdida de identidad. Según algunos autores, por depender de los fondos estatales y desarrollar cada vez con más claridad un *enlace de supervivencia* con este, las ONGs enfrentan aún más dificultades para basar su identidad en la resistencia y el cuestionamiento, agregando a la contradicción referida en párrafos anteriores la noción de que existen pocos caminos para dar solución a este problema (Bebbington, 1997).

### **PROFESIONALES VS. VOLUNTARIOS**

Uno de los principales cambios que las ONGs experimentan al incorporarse al trabajo en las políticas públicas es la progresiva profesionalización. En el pasado, trabajando con fondos de la cooperación internacional, las necesidades de profesionalizarse eran menores. Una vez que deciden comenzar a trabajar con financiamiento estatal esto se vuelve casi imprescindible porque se enfrentan a un escenario de competencia fuerte, que además asigna los recursos en base a la adjudicación de proyectos, que deben ser elaborados con normas técnicas cada vez más estrictas; y el trabajo cotidiano de coordinación con el Estado exige, cada vez más, el manejo de sistemas de información y técnicas hasta ahora poco conocidas por las ONGs.

Esta progresiva necesidad de profesionalización también encierra contradicciones, dado que las organizaciones deben priorizar determinados roles frente a otros. Los criterios de eficiencia –que por la propia condición del tercer sector tenían poca relevancia en el pasado– pasan a ser clave para la supervivencia de las organizaciones, generando problemas o peligros de diversa índole (Aguilar et al., 2001).

El primer problema o peligro que surge es que los criterios de eficiencia pueden estar enfrentados con las ideas que sustentan el voluntariado, porque este nuevo criterio puede bloquear la prestación de servicios a públicos “difíciles de alcanzar”, apartados, excluidos, etc., al ser la atención a estos más costosa y poco rentable.

El segundo problema/peligro que aparece es que la obligación de adquirir conocimientos para profesionalizarse, y el tiempo que deben dedicar a estos aprendizajes, pueden complicar el trabajo del personal, tanto voluntario como no voluntario. En este marco, el componente burocrático que siempre encierra el intercambio de un contrato con el Estado puede ser fundamental en la disminución de motivación de los actores de la sociedad civil. Además, algunos estudios muestran que el progreso de los convenios entre Estado y sociedad civil debilita la característica “actitud altruista” que el personal de las ONGs tenía, y que tradicionalmente aportaba un componente diferenciador a la prestación de servicios sociales (Vernis, 2000).

### **LO PÚBLICO NO ESTATAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN URUGUAY: ALGUNAS CLAVES PARA EL ANÁLISIS**

En el marco de las iniciativas de fortalecimiento de la *governance*, Uruguay ha sido testigo de un aumento significativo del sector “público no estatal”, es decir, el sector de la sociedad civil que se involucra en la producción de servicios públicos. En el caso uruguayo, la participación de este sector en el desarrollo e implementación de políticas ha estado fuertemente concentrado en áreas sociales muy específicas, como la protección a la infancia, la educación o la juventud. En este marco, uno de los organismos estatales pioneros ha sido el Instituto Nacional del Menor (INAME, actualmente INAU), que progresivamente ha ido pasando recursos a ONGs y organizaciones filantrópicas para la prestación de algunos de sus servicios esenciales, como la atención a niños en situación de calle o el apoyo educativo a niños de bajos recursos.

Un estudio reciente que recoge los resultados de una investigación realizada por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) –estudio sobre voluntariado en Uruguay– muestra que casi la mitad de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan actualmente en temas relacionados con la infancia realizan tareas de guardería y cuidado integral de niños, mientras que aproximadamente un quinto presta servicios de alimentación y una proporción similar da servicios educativos. Además, datos del mismo estudio revelan que buena parte de las organizaciones que hoy realizan convenios con el INAME en el desarrollo de las políticas fueron fundadas, como se señaló al inicio de este documento, en los años de la transición a la democracia, es decir, entre 1986 y 1998 (Midaglia, 2000: 53).

Las escasas evaluaciones que se han realizado sobre la relación Estado-sociedad civil en el desarrollo de políticas públicas revelan que las experiencias de *governance* en el Uruguay están en un claro proceso de consolidación, y enfrentando dificultades casi de forma cotidiana (Rossel, 2003; Lournaga, 1998; Midaglia, 2000).

Uno de estos estudios intenta precisar en qué medida existe una brecha entre las visiones teóricas y las experiencias concretas en dos campos específicos de políticas: inserción laboral de jóvenes y atención a la infancia carenciada. Además de identificar como problemas aspectos como la *insuficiencia de recursos* o el *amateurismo* en las ONGs (Vernis, 2000), los resultados de un conjunto de entrevistas a representantes de ONGs muestran que también es muy frecuente, en especial en las organizaciones más pequeñas, la sensación de estar dependiendo del Estado, no sólo en términos económicos, sino también a la hora de formular propuestas innovadoras (Rossel, 2003).

Por otro lado, el trabajo destaca los principales problemas que las ONGs que llevan adelante convenios con el Estado (INAME, en este caso) en las dos políticas mencionadas identifican en la relación institucional (Rossel, 2003)<sup>3</sup>. Lo interesante es que, aunque de forma preliminar, buena parte de las contradicciones y problemas referidos en párrafos anteriores surgen con relativa claridad entre los entrevistados. El estudio no profundiza en los problemas surgidos a partir de la colaboración de las organizaciones del tercer sector con el Estado. Sin embargo, los entrevistados sí reconocen que los problemas en la relación con el mismo están marcados por la dependencia económica, la contradicción generada a partir de las necesidades de profesionalización, y las dificultades para mantener roles contestatarios al ser financiados con fondos públicos (Rossel, 2003).

En la sección que sigue se intenta profundizar en estos aspectos, rescatando el análisis de las estrategias que estas organizaciones eligen para resolver estas contradicciones y el peso que otorgan a los roles que tradicionalmente han desempeñado a partir de su incorporación en el sistema de políticas públicas de infancia.

### EL ANÁLISIS EMPÍRICO

El análisis empírico se basó en la información recogida a partir de un conjunto de entrevistas a representantes de organizaciones que actualmente están trabajando en convenio con el INAME en las políticas de atención a niños en situación de calle y club de niños<sup>4</sup>. La información

---

3 El estudio analiza las ventajas y desventajas de la modalidad de colaboración Estado-sociedad civil en la implementación de políticas, así como la percepción de los involucrados sobre cómo es la relación con la contraparte en tres políticas concretas: la política de atención a niños en situación de calle (a cargo del INAME), la política de centros juveniles (también a cargo de INAME), y la política de inserción laboral de jóvenes de bajos recursos (a cargo de PROJOVEN, un programa con financiamiento proveniente del BID, que depende de la Junta Nacional de Empleo y la Dirección Nacional de empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

4 La política de atención a niños en situación de calle es implementada por INAME desde hace ya varios años, aunque es más reciente la ejecución a través de convenios. El objetivo

recogida en los tres casos intenta comparar situaciones, problemas, percepciones y estrategias diferenciadas de distintas organizaciones, una vez que comienzan a trabajar en la modalidad de convenio con el Estado.

La selección de las tres organizaciones elegidas contempló la posibilidad de representar diferentes orígenes y estructuras. Por esto, se seleccionaron una organización de base barrial, una organización académica/de promoción y una organización religiosa<sup>5</sup>.

La información aquí presentada pretende ser un avance hacia categorías de análisis que puedan ser útiles para entender los procesos de cambio que las ONGs están viviendo a partir de estos nuevos escenarios. En este sentido, el objetivo de este estudio es básicamente exploratorio y, por lo tanto, sus resultados no deben ser extendidos al universo de las ONGs en su conjunto, ni siquiera de aquellas que establecen convenios con INAME en las dos políticas mencionadas.

Además de las opiniones de los representantes de estas tres ONGs sobre lo que ocurre en sus organizaciones, las entrevistas recogieron sus percepciones sobre lo que sucede en el conjunto de las ONGs que realizan convenios con el Estado. Estas opiniones, aunque parciales y sesgadas dado que son ONGs grandes, pueden servir como una primera orientación que habilite a investigaciones posteriores a profundizar en lo que está ocurriendo en el universo de la sociedad civil.

Complementando esto, se recogieron opiniones de personas que trabajan en el INAME y que están en continua relación con las instituciones entrevistadas, como forma de “triangular” algunos de los planteos realizados por los representantes de las ONGs.

---

genérico de la política consiste en la atención a “niños, niñas y adolescentes que desarrollan actividades, en la vía pública, buscando satisfacer necesidades básicas, afectivas y relacionales, más o menos alejados de los ámbitos de cuidado y protección –familia, instituciones educativas, u otras redes de sostén–, exponiéndolos a diversas situaciones de riesgo y pérdida del goce de sus derechos, constituyéndose en una población con alta vulnerabilidad” (INAME: 2002). Por otro lado, la política de clubes de niños atiende a chicos de entre 5 y 12 años y hasta 14 si no han completado el ciclo escolar. Son “centros de atención integral de tiempo parcial que contribuyen al proceso socio educativo, constituyéndose en un espacio de apoyo escolar, de recreación y socialización de niños y niñas, desde una acción complementaria a la escuela y la familia, procurando se modifique alguno de los factores condicionantes de la situación que llevaron a la población objetivo, a vincularse con el servicio” (INAME, 2002).

5 Para obtener opiniones que pudieran realizarse en un nivel de abstracción adecuado a los objetivos de la investigación, se resolvió trabajar con organizaciones relativamente grandes y que, en lo posible, ya tuvieran algún nivel de reflexión sobre los temas de la investigación. Además, se trabajó con ONGs con base en Montevideo, por las diferencias que la ubicación geográfica implica en términos de interlocución política. Por estas razones, las organizaciones elegidas, aunque son casos muy relevantes para el análisis exploratorio, no pueden ser tomadas como representativas del universo de las ONGs que realizan convenios con el Estado.

## LOS CAMBIOS Y LA CONFIGURACIÓN DE LOS ROLES Y PROBLEMAS CLÁSICOS EN LAS ONGS DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA

Uno de los primeros aspectos que el estudio se propuso abordar es la percepción de los actores sobre los cambios que el trabajo en convenio con el Estado ha generado en sus organizaciones. En los tres casos estudiados, los entrevistados coincidieron en que el trabajo en políticas públicas los llevó a formalizar distintos elementos de su funcionamiento cotidiano.

En primer lugar, los entrevistados hicieron referencia a los cambios que el trabajo con el Estado generó en sus estructuras de recursos humanos, con una tendencia clara a la contratación de técnicos y de personal rentado que pueda garantizar la estabilidad de los servicios. En este sentido, en uno de los casos se destacó la importancia de los cambios organizativos que estas transformaciones en el perfil del personal han tenido.

La existencia de recursos económicos permite la incorporación de técnicos no educadores. O sea, asistentes sociales había algunos, pero más simbólicos... después empiezan a tener un rol más protagónico, a ser muchos de los coordinadores asistentes sociales... se formaliza la integración del psicólogo (Entrevista al representante de una ONG religiosa).

Como se verá más adelante, esta incorporación progresiva de técnicos está en la base de la contradicción que internamente se genera en las organizaciones, entre mantener un perfil voluntario o transformarse en profesionales de la prestación de servicios.

En segundo lugar, remarcaron las transformaciones de la lógica tradicional de formulación de proyectos, incorporando con más frecuencia criterios técnicos, así como conocimiento específico en las áreas de diseño de metodologías de intervención e indicadores de evaluación.

En tercer lugar, destacaron los cambios que el trabajo en convenios generó en términos de control de recursos, contabilidad y rendición de cuentas. En los tres casos, los entrevistados coincidieron en que este elemento ha sido fundamental para poder tener proyectos “saneados económicamente”, aunque implica una lógica de mantenimiento y sistematización de información que requiere dedicación de tiempo generalmente escaso.

Esta dimensión ha sido rescatada en varios estudios previos y, como se verá más adelante, es una de las bases del dilema que muchas organizaciones sociales tienen al reconocer que el trabajo en convenio con el Estado implica, además de la incorporación de criterios formales de contabilidad y administración, estar controlados siempre por un actor externo.

A su vez, buena parte de estos cambios se ven plasmados en las visiones de los actores sobre otro de los aspectos que el proyecto se planteó como esencial: el grado en que identifican los cinco roles planteados por Salamon et al. (2000): servicio, innovación, *advocacy* o compromiso, lide-



razgo para el desarrollo, y construcción de comunidad y democratización. La información sugiere que las tres instituciones entrevistadas reconocen, en su funcionamiento cotidiano, el desarrollo de los cinco roles básicos atribuidos a las ONGs. Asimismo, las tres concuerdan en que el trabajo en las políticas públicas a través de convenios ha sido importante para el desarrollo del rol de prestación de servicios. Aunque en las tres organizaciones este rol siempre tuvo un lugar clave, el trabajo con el Estado parece haber dado más oportunidades de continuidad, fortaleciendo esta dimensión. De igual manera, existe acuerdo en que el rol de innovación está presente en su trabajo cotidiano, pese a que, como se analizará en el siguiente punto, es una dimensión que no siempre es evidente y que, en muchos casos, se limita a la introducción de cambios en aspectos muy concretos de los proyectos.

Por otro lado, todas las instituciones coinciden en que el rol de compromiso no necesariamente se ha visto afectado a partir del trabajo con el Estado, aunque cada vez es más evidente la contradicción presente en el hecho que, al tener que garantizar un servicio público, es inevitable contar con recursos rentados, recursos que finalmente comienzan a desplazar a buena parte del personal voluntario hacia trabajos de menor importancia. Este punto constituye el eje de una de las contradicciones (profesionales vs. voluntarios) referidas en párrafos anteriores, y será analizado con mayor profundidad más adelante.

En lo que refiere al rol de construcción de comunidad, las tres organizaciones señalan que esa ha sido siempre una dimensión central en su trabajo, y que el trabajo con el Estado no ha generado cambios en ese aspecto.

Finalmente, dos de ellas coinciden en que el rol de liderazgo se ha fortalecido tras comenzar a trabajar con el Estado. Sus visiones y estrategias en este campo han sido relativamente similares. Por un lado, el representante de la ONG académica/de promoción señalaba que el involucramiento de su organización en políticas públicas los ha obligado a plantearse nuevas metas en términos de posicionamiento en el sistema político, por lo que han tenido que resolver, entre otras cosas, la forma en que se iban a relacionar con los partidos, el Estado, las organizaciones sindicales, etc. Por otra parte, el representante de la ONG religiosa señala que este rol se ha visto particularmente reforzado, aunque más como una reacción que como un proyecto previamente gestado.

En términos más abstractos, las visiones de estas tres organizaciones también tienden a coincidir en su diagnóstico con la forma en que los roles se configuran en el universo de la sociedad civil que lleva adelante convenios con el Estado. En general, opinan que el rol de prestación de servicio está presente, aunque, como se analizará más adelante, consideran que el de innovación es casi inexistente. Asimismo, reconocen que el

compromiso y la función de construcción de comunidad se mantienen, pero no ven un fortalecimiento del rol de liderazgo para el desarrollo.

En resumen, las opiniones recogidas entienden que, de alguna manera, la dimensión más cuestionadora y de transformación del trabajo de las organizaciones sociales se ha visto debilitada o no ha logrado desarrollarse de la manera en que debería. Uno de los entrevistados expresaba esta idea de la siguiente forma:

Hay muchas instituciones que se han transformado totalmente, absolutamente en ejecutoras, porque además la capacidad cuestionadora de las ONGs es discutible. Yo te pregunto ¿en qué se cristaliza la capacidad cuestionadora de las ONGs en el Uruguay de 2000 para acá? ¿En qué hechos políticos...? Ninguno. La discusión de que las ONGs cuestionan es discutible. En la peor crisis social y económica de la historia del país, y bueno..., no han sido actores relevantes, al menos no colectivamente (Entrevista a representante de ONG académica/de promoción).

Entre los factores que explican este debilitamiento o dificultad para desarrollar el rol cuestionador, de liderazgo y capacidad transformadora, los entrevistados señalaron los siguientes. Por un lado, la falta de un discurso articulado a nivel político (especialmente en la izquierda) sobre el rol de la sociedad civil, y su relevancia como “socia” en el desarrollo e implementación de políticas públicas. Por otra parte, uno de los entrevistados mencionó como factor explicativo la enorme distancia que existe entre la época de la transición democrática y la actualidad, no sólo en términos de movilización social y en lo que refiere a la posibilidad de colocar demandas en la agenda. En este sentido, destaca que las condiciones para mantenerse como, o convertirse en, actores de relevancia, y con capacidad transformadora han cambiado, y la actualidad presenta escenarios menos propicios para esto.

Hay mucha fábula con respecto a que las ONGs en sí mismas representan un núcleo portador de cambio, y eso no es verdad... En el origen, eran como un alero de resistencia contra la dictadura, pero después cambiaron las reglas... en democracia funcionan de manera distinta (Entrevista a representante de ONG académica/de promoción).

Pese a esto, es importante señalar que las opiniones de los tres entrevistados coinciden en que, en primer lugar, aunque hayan tenido capacidad cuestionadora en el pasado, muchas se han burocratizado y rutinizado, perdiendo terreno en este campo; en segundo lugar, muchas organizaciones, aun habiendo surgido en la coyuntura de la transición a la democracia, tuvieron siempre como objetivo central la prestación

de un servicio o la solución a un problema concreto, no habiéndose planteado en ningún momento la necesidad de incidir a un nivel más macro, o no habiéndose percibido a sí mismos como portadoras de cambio, transformación o cuestionamientos al sistema.

Hay muchas instituciones que han perdido capacidad de cuestionar... pero no hay que engañarse... hay muchas instituciones que nunca tuvieron capacidad de cuestionar... y no han tenido siempre los cinco roles (Entrevista a representante a ONG académica/de promoción).

Esta idea recoge la necesidad de pensar, cuando se analiza el caso uruguayo, en una sociedad civil muy heterogénea y desigual, en la que buena parte de las organizaciones (al menos desde el punto de vista de los entrevistados) no tienen hoy (pero tampoco han tenido en el pasado) capacidad cuestionadora y de reflexión.

Finalmente, de las entrevistas surge que otro factor explicativo de la pérdida de perfil cuestionador es el bajo peso relativo de las redes de organizaciones. En general, como se verá más adelante, las redes de ONGs existentes tienen, desde el punto de vista de los entrevistados, poca capacidad de generar un discurso común y, por lo tanto, poca representatividad e incidencia en el sistema político en general.

El siguiente cuadro resume las principales tendencias recogidas en las entrevistas en profundidad sobre la configuración de los roles y los factores que las explican.

**Cuadro 1**  
Roles atribuidos a las ONGs en su trabajo cotidiano y tendencias de configuración a partir del trabajo con el Estado

ROLES	ONG de base barrial	ONG académica/ de promoción	ONG religiosa	El universo de las ONGs que trabajan con el Estado
<b>Servicio</b>	Sí Se fortaleció dado que se cuenta con más recursos para llevarlos a cabo	Sí Se mantiene, aunque con más oportunidades	Sí Se fortaleció a partir de los convenios con el INAME	Sí Se fortalece porque se cuenta con recursos para llevarlos a cabo
<b>Innovación</b>	Sí	Sí Se ha fortalecido, en la medida en que han podido aportar elementos innovadores en los proyectos y políticas	Sí Aunque la innovación no se da en proyectos/convenios que ya están en marcha	No · Muchas organizaciones se rutinizan y pierden capacidad de reflexión · La mayoría de las organizaciones nunca tuvo capacidad real de innovar
<b>Advocacy o compromiso</b>	Sí Se mantiene	Sí Se mantiene	Sí Aunque es difícil de mantener	Sí Se mantiene en la mayoría de los casos

**Cuadro 1** [continuación]

ROLES	ONG de base barrial	ONG académica/ de promoción	ONG religiosa	El universo de las ONGs que trabajan con el Estado
<b>Liderazgo para el desarrollo</b>	Sí No cree que se haya fortalecido a partir del trabajo con el Estado	Sí Se ha perfeccionado. Han logrado un reposicionamiento político y han apostado a tener un lugar en el sistema político	Sí Siempre ha formado parte de los objetivos de la organización. Se fortaleció una vez que se comenzó a trabajar con el Estado	No · La mayoría de las organizaciones tiene visibilidad o posicionamiento político, o son actores relevantes · La mayoría perdió la capacidad cuestionadora que tenía en la transición democrática
<b>Construcción de comunidad</b>	Sí Se mantiene e incluso se fortaleció a partir del trabajo en redes territoriales	Sí Se mantiene igual. Siempre han puesto énfasis en este rol	Sí Siempre ha formado parte de los objetivos de la organización	Sí Se mantiene. De hecho, muchas organizaciones, aunque no tienen capacidad cuestionadora, han sido sostenes importantes a través de los servicios que prestan durante la crisis

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

La información recogida permite vislumbrar que, en principio, el cambio de escenario que implica el trabajo en convenios con el Estado, tiene también un correlato en el funcionamiento y estructura interna de las organizaciones, así como en la configuración de los diferentes roles que generalmente se les atribuyen.

Por un lado, las transformaciones que viven las ONGs –al menos en estos tres casos y en sus visiones sobre lo que ocurre sobre el conjunto de las organizaciones que establecen convenios con el Estado– parecen tener un patrón común: requerimientos de formalización de criterios de funcionamiento y formulación de proyectos, creciente burocratización, incorporación progresiva de técnicos, etcétera.

Por otro lado, parece claro que la incorporación a la lógica de trabajo en políticas públicas plantea desafíos para mantener los cinco roles definidos por Salamon et al. (2000). En principio, el desafío principal está relacionado con la pérdida de capacidad para mantener –en caso de que estuvieran presentes antes de comenzar a trabajar con el Estado– los roles de innovación y liderazgo para el desarrollo, es decir, aquellos que están más asociados a la línea cuestionadora y transformadora más propia de los movimientos sociales. Este cambio genera cuestionamientos y dudas a las organizaciones sobre sus posibilidades para mantener aquellos signos clásicos de su origen o, en otras palabras, puede implicar una crisis de identidad.

En cualquier caso, la información sugiere con claridad que el proceso de incorporación al trabajo con el Estado es también un proceso de aprendizaje, al que todas las organizaciones están expuestas, y que es procesado por cada una de manera diferente. Esta diferenciación en las estrategias será analizada más adelante.

### **LA IDENTIFICACIÓN DE LA INNOVACIÓN Y SU PESO EN LA ACTIVIDAD DE LAS ONGS**

Como ya se señaló, uno de los efectos esperados de la lógica de trabajo con el Estado sobre el universo de las ONGs es la pérdida de capacidad cuestionadora e innovadora que tradicionalmente caracterizó a este conjunto de instituciones. La evidencia hasta aquí presentada indica que las tres organizaciones elegidas para este estudio identifican el rol de innovación en su funcionamiento cotidiano y, en contrapartida, consideran que este rol no está presente en la mayoría de las instituciones que actualmente realizan convenios con el INAME. Frente a esta asimetría en las visiones, se les preguntó a estas tres organizaciones sobre los aspectos concretos en los que creían innovar: las respuestas fueron claras, identificando proyectos, metodologías e instancias en las que consideran haber aportado elementos innovadores y haber logrado introducir transformaciones sustantivas al trabajo que se realiza con financiación estatal. Uno de los entrevistados habla sobre esta cuestión de la siguiente manera.

Las innovaciones, si son hechas por fuera de los recursos del Estado, y al Estado le gustan, las financia... pero normalmente la innovación no surge de un servicio que está siendo prestado con recursos del Estado... Son reflexiones previas que el Estado llega a financiar... porque desde que se armaron los perfiles, te tenés que ajustar a los perfiles y no te podés salir (Entrevista al representante de una ONG religiosa).

La visión desde el Estado pareciera ser más optimista en relación a las posibilidades de las organizaciones de introducir elementos innovadores en la intervención, tanto en la formulación previa de los proyectos, como una vez que estos ya están funcionando a través de los convenios.

El hecho que estas políticas o algunas actividades de atención a la infancia estén a cargo de otras instituciones, no gubernamentales, que no son el Estado, da la posibilidad de propuestas creativas, flexibles, diversificadas. Yo veo que muchas veces lo que se ofrece desde el organismo estatal es tan universal y tan homogéneo, que pierde riqueza y cercanía al beneficiario. Y la ONG, chica, con otra tradición, puede articular a otros

actores, cosa que el Estado parece no poder hacer (Entrevista al representante de INAME N° 2).

En cualquier caso, a partir de las entrevistas a todos los actores, las innovaciones identificadas pueden clasificarse en cuatro tipos.

En primer lugar, innovación en el diseño de proyectos que luego el Estado decide financiar (en este caso, los entrevistados mencionaron ejemplos de políticas de alfabetización de adultos, y tratamientos para la reducción de riesgos y daños en drogadictos).

Segundo, innovación a través de sugerencias para introducir modificaciones a los perfiles de atención, a partir de la experiencia acumulada y los aprendizajes en el campo (aquí se mencionaron nuevos componentes diferenciales y novedosos de los perfiles de atención a niños en situación de calle, y de clubes de niños de INAME).

Hubo que aprender un *know how* burocrático. Y el segundo proyecto surgió en base a la evaluación del primer proyecto, y fue una idea conjunta con la división laboral de INAME. Nosotros fuimos, a medida que trabajábamos, planteando los techos con los que nos íbamos topando (Entrevista al representante de una ONG de base barrial).

En tercer lugar, innovación en los proyectos en marcha, específicamente introduciendo cambios en las metodologías de intervención (en particular, los entrevistados señalaron que las escasas innovaciones que se dan en este campo están asociadas a la cercanía de las organizaciones a los beneficiarios, por su tamaño y su inserción barrial, así como a la mayor flexibilidad).

Finalmente, innovación en términos del relacionamiento con el Estado, a través de la creación de mesas de diálogo, fortalecimiento de las redes de ONGs y participación de las mismas en instancias de toma de decisiones y definición de políticas (entre los ejemplos que se destacan están la consolidación de las redes territoriales, los espacios de diálogo y mesas de coordinación de INAME con los coordinadores de los programas en convenio, etcétera).

Preguntados sobre estas dimensiones en concreto, los entrevistados señalaron que en el conjunto de las ONGs que llevan adelante convenios con INAME, cuando está presente, la innovación se reduce a la formulación de proyectos novedosos que el organismo decide financiar y, en algunos casos, a sugerencias para la modificación de los perfiles basadas en los aprendizajes y el trabajo cotidiano. En contrapartida, señalan que la mayoría de las instituciones no innovan una vez que los proyectos ya están en marcha, así como no aportan elementos novedosos al relacionamiento con el Estado. El siguiente cuadro resume la

situación en la que se encuentran, según las opiniones de los entrevistados, las tres organizaciones elegidas como caso, así como el conjunto de las organizaciones que establecen convenios con el INAME.

**Cuadro 2**  
Aspectos en los que las ONGs reconocen e identifican innovaciones concretas

¿En qué/cómo innovan?	ONG de base barrial	ONG académica/ de promoción	ONG religiosa	El universo de las ONGs que trabajan con el Estado
Diseñan proyectos que luego el Estado decide financiar	Sí	Sí	Sí	En algunos casos
Sugieren al Estado cambios y logran introducir modificaciones a los perfiles de atención que el Estado maneja en sus políticas	Sí	Sí	Sí	No, casi nunca
Introducen cambios sustantivos en la prestación de servicios de un convenio en marcha	No	Sí	Sí	No
Impulsan y participan en mesas de diálogo y negociación para considerar innovaciones	Sí	Sí	Sí	No

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

Según los entrevistados, las razones que explicarían la gran dificultad por parte del conjunto de las organizaciones de la sociedad civil para mantener el rol de innovación una vez que comienzan a trabajar en convenio con el Estado son variadas.

Un primer grupo de argumentos tiene relación con las condiciones y capacidades de las propias organizaciones de la sociedad civil.

En primer lugar, pareciera razonable pensar que, como se señaló anteriormente, no todos los roles teóricamente atribuidos a las ONGs han estado presentes en las organizaciones de la sociedad civil uruguaya. La ausencia de innovación puede estar asociada a una baja capacidad de reflexión y de tiempo dedicado a la sistematización de experiencias y aprendizajes. Uno de los entrevistados refleja esta idea de forma precisa.

En términos generales, la posibilidad de innovar prestando un servicio está en la metodología de intervención y en la pedagogía, lo que sucede es que esa área de reflexión, que muchas veces es marginal para las instituciones que financian, también es marginal para las instituciones de la sociedad civil, que no tienen una reflexión fuerte sobre los procesos pedagógicos..., son ejecutores... les cuesta mucho pensarse como agentes educativos (Entrevista al representante de una ONG académica/de promoción).

Por otro lado, y relacionado con lo anterior, surge claramente la visión de que buena parte de las organizaciones que hoy trabajan en conve-

nios con el INAME tiene poca capacidad técnica, lo que imposibilita la formulación de estrategias innovadoras de más largo plazo. Este punto puede ser ilustrado con la siguiente cita.

En general, la gente que participa en las ONG no toda tiene alta calificación profesional. Este te diría que es un tema fundamental, y una variable explicativa clave de la poca capacidad institucional que hay. Entonces bueno, ahí, puede ser que haya instituciones que no tengan el volumen o la capacidad para impactar en las políticas sociales... pero más allá de eso, podrían tener un margen para impactar en la intervención directa, pero eso es un tema de capacidad intelectual, institucional, vocación, querer hacerlo (Entrevista a representante de ONG académica/ de promoción).

El segundo grupo de razones está relacionado con la capacidad institucional del Estado para fortalecer y hacer efectivo el rol innovador de las ONGs. En esta línea, por un lado, se destaca la rigidez del Estado en el manejo de los proyectos y, en especial, en la formulación de las modalidades e indicadores de evaluación de la actividad de las ONGs. Así expresaba esta idea uno de los entrevistados.

El control o la supervisión necesita que cuanto más homogéneo mejor. Entonces al querer homogeneizar, todo lo que pueda ser innovación se les desperfila (al Estado). Entonces es bien visto aquel que cumple lo que se le indica, y no aquel que intenta cambiar y crear formas nuevas de intervención. Ahora, esto lleva a que se esté pensando más en la réplica del servicio, y no en si se está dando o no la mejor respuesta a la problemática social que se quiere atender (Entrevista al representante de una ONG religiosa).

La segunda razón que atañe directamente al Estado refiere a los pocos esfuerzos que este ha realizado, según los entrevistados, a fin de destinar recursos para fortalecer a la sociedad civil, a la que, cada vez con más frecuencia, le transfiere parte de sus recursos para llevar adelante servicios básicos.

Yo no creo que el Estado tenga la convicción de dar vida a la sociedad civil, sino que tiene que/quiere derivar costos, y a la vez quitarse responsabilidad en los programas sociales (Entrevista al representante de una ONG de base barrial).

La tercera razón está vinculada a la capacidad técnica y política del Estado, y a sus condiciones para ser una contraparte legitimada. Así lo expresa el representante de una ONG.



Por la situación del Estado, las políticas sociales del Uruguay tienen una debilidad política y están conducidas por gente sin experiencia. Muchas veces dentro del mismo Estado hemos llegado a ser interlocutores más fuertes y creíbles las ONG que los técnicos del propio Estado que financia las políticas (Entrevista al representante de una ONG religiosa).

Hasta aquí, el análisis de la información surgida de las entrevistas en profundidad muestra un panorama relativamente negativo sobre la capacidad real de la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil de desarrollar su rol innovador, introduciendo transformaciones relevantes en las formas de intervención social, así como en el relacionamiento con el Estado. Como se señaló, las causas de este proceso de debilitamiento (u obstaculización de la posibilidad de desarrollo de la innovación) están asociadas a fenómenos de distinta índole, tanto relacionados a las características de las organizaciones sociales como a las condiciones en que el Estado lleva adelante la transferencia de recursos. En cualquier caso, y aunque la información que aquí se presenta es sólo una aproximación exploratoria al tema, parece claro que la realidad difiere, en muchos casos, de las tendencias que se plantean en la teoría, y en buena parte de los abordajes analíticos en estos temas.

Además de estas explicaciones, pueden establecerse otro grupo de razones que explican la baja capacidad de incorporar innovación, y que están relacionadas con los procesos y transformaciones generados en las organizaciones a partir de su colaboración con el Estado bajo la modalidad de convenios. Como ya se ha rescatado en otros estudios, muchas ONGs atraviesan –una vez que comienzan a trabajar en convenio con el Estado– un proceso de creciente burocratización, cuyas características generales ya fueron presentadas. Este proceso parece tener dos efectos específicos sobre la posibilidad de innovación de las organizaciones. Por un lado, por lo engorroso de los procesos de contabilidad y control al que muchas veces las empuja el trabajo con el Estado, las ONGs pierden progresivamente interés en introducir transformaciones en los proyectos, en especial por el alto costo de negociación que esto implica con el Estado, pero, sobre todo, por los costos que implica en términos de cambiar modalidades ya adquiridas y probadas en su funcionamiento cotidiano. Por otro, la creciente burocratización exige del personal de las ONGs una dedicación cada vez más grande a los aspectos formales de los proyectos, la contabilidad y la adecuación de la información para que sea posible de control. Esta situación deja cada vez menos tiempo a los mismos para poder dedicarse a generar los espacios de reflexión necesarios para la gestación de innovaciones.

**IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS O CONTRADICCIONES SURGIDAS A PARTIR DE LA COLABORACIÓN CON EL ESTADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y ESTRATEGIAS DE RESOLUCIÓN**

Uno de los aspectos centrales que se planteó en la investigación fue el chequeo empírico de algunas de las hipótesis que la literatura reciente propone sobre las contradicciones que se generan en las ONGs involucradas en la prestación de servicios públicos, una vez que comienzan a recibir transferencias estatales y a trabajar cotidianamente en políticas públicas. A continuación se analizan los resultados de las entrevistas desde la perspectiva de los tres dilemas que viven las ONGs, y que fueron planteados en el marco teórico de este trabajo: tensión entre ser productoras y controladoras, entre ser autónomas y depender del Estado, y entre ser organizaciones voluntarias o profesionales.

***PRODUCTORAS VS. CONTROLADORAS***

La primera contradicción que planteaba la teoría era la dificultad progresiva de las organizaciones para desempeñar simultáneamente el rol de productoras de un servicio y, a la vez, de operar como agentes controladores del Estado. En los tres casos elegidos para esta investigación, las respuestas fueron muy claras: la contradicción existe en cada una de ellas y se expresa, en general, en los ámbitos cotidianos de negociación con el Estado.

La vivencia de la contradicción es expresada por los entrevistados de la siguiente manera.

Hay una serie de ONGs que han aceptado el desafío, y otras han aceptado ser funcionales a ese esquema, algunas de forma cuestionadora y otras no. Hay muchas que han sido excesivamente realistas porque tienen que sobrevivir, y se prestan a cosas de INAME que son inaceptables, y hay ONGs (las más grandes) que van teniendo reflexión sobre el tema y le están haciendo el juego al Estado, tomando tareas que antes desempeñaba el Estado y que, a juicio nuestro, deberían seguir siendo responsabilidad del Estado (Entrevista al representante de una ONG de base barrial).

Hay una dificultad entre la lealtad política y el manejo del Estado... entonces, bueno, hay ciertas condiciones, de que vos no podés traspasar ciertos umbrales en la crítica pública porque tenés convenio... Ese tipo de cosas son permanentes... la derecha también lo hace, te presionan y te condicionan... eso es así (Entrevista al representante de una ONG académica/de promoción).

Desde estas perspectivas, la contradicción o dilema entre ser controladoras del Estado y a la vez “socias” en la producción de bienes públicos

tiene resoluciones que difieren según la ONG, y que están relacionadas directamente con la capacidad de cada organización de tomar posiciones firmes frente al Estado. Esta capacidad –como también, en cierta medida, la capacidad de innovar– parece estar fuertemente asociada con el tamaño y la aptitud de reflexión de cada organización, así como a las posibilidades de formar parte activa de las redes que negocian con el Estado.

¿Cuáles son las estrategias de estas organizaciones para poder mantener su identidad cuestionadora y contrapuesta al Estado, en una lógica en la que se consideran socias del Estado para la implementación de políticas?

Aunque las tres organizaciones estudiadas perciben la existencia de la contradicción, sólo una de ellas –la de base barrial– reconoce que esta contradicción la está llevando a perder capacidad cuestionadora y, sobre todo, a ocupar un rol cada vez más funcional a los intereses del Estado, abandonando a la vez los propios.

De nuestra parte, como te decía que hay varios grupos de ONGs, aunque no somos las más funcionales, estamos siendo atrapadas. La dinámica de trabajo te aprieta, y te lleva a que si no estás reflexionando sobre esto, te atrapa la rutina. No queremos reproducir una relación funcional y utilitaria con el Estado, pero la estamos reproduciendo. Ese es un desafío ético (Entrevista al representante de una ONG de base barrial).

En las otras dos ONGs, la estrategia para manejar la contradicción y no perder su condición cuestionadora ha sido la creación de espacios de reflexión sistemática para la elaboración de líneas de acción que permitan a la organización “no perder el rumbo”, y mantener el rol cuestionador, pese a estar formando parte de los sistemas de políticas públicas. A su vez, en el caso de la ONG académica/de promoción, ha habido una estrategia clara de mejorar el posicionamiento político y transformarse en un interlocutor válido para el sistema político. Para ello, se rescata como importante no sólo el trabajo que individualmente han llevado a cabo para lograr este fin, sino la apuesta al fortalecimiento de “mini-redes” de ONGs justificadas por el trabajo en un tema concreto, como la red Intercalle, que nuclea al grupo de organizaciones que trabaja con el Estado en el programa de atención a niños en situación de calle. Finalmente, la ONG religiosa reconoce que parte de su estrategia de supervivencia a este dilema ha sido la participación y fortalecimiento de la red de organizaciones católicas, AUDEC.

Por otro lado, la estrategia de la ONG de base barrial (que vive la contradicción de manera más amenazante) ha sido la participación

activa en el fortalecimiento de las redes locales de actores como forma de convertirse en interlocutores de peso frente al Estado.

Hay otra cosa que son las redes territoriales, que involucran organizaciones de todo tipo. Se están dando procesos a nivel territorial que buscan construir nuevos sectores que se relacionen con el Estado, para incidir en las políticas, para ejecutar políticas, etc. Y como la base es territorial, no son las ONGs más grandes las que tienen más capacidad de lobby, las que participan. Esta nueva modalidad nos da capacidad de incidir y de ser más respetadas (Entrevista al representante de una ONG de base barrial).

Esta estrategia de acción se contrapone con la idea de las otras dos ONGs de apostar al fortalecimiento de redes a nivel nacional (como AUDEC), o las “mini-redes” temáticas, que ha constituido una de las estrategias principales de los otros dos casos.

En términos generales, las estrategias utilizadas por los actores, aunque diferentes, buscan superar el peligro o la amenaza de perder progresivamente sus líneas originales de acción (los cinco roles básicos para la teoría) y, en definitiva, su identidad. Lo interesante es que, al menos en el caso uruguayo, no todas las identidades son igualmente permeables a estas contradicciones, porque no todas las organizaciones consideran que este peligro de pérdida de autonomía exista o las afecte directamente (Rossel, 2003). Por el contrario, muchas ONGs valoran positivamente este paso de roles más contestatarios a roles de prestación directa de servicios, sin considerar que por esto hayan perdido su condición de actores alternativos. En esta línea, ven muy legítimo que el Estado y la ciudadanía controlen sus movimientos, sin por esto asumir que hoy son menos independientes que otrora.

### ***DEPENDENCIA VS. AUTONOMÍA***

La dependencia económica fue reconocida por dos de las tres organizaciones elegidas como un problema clave, especialmente en lo que implica a la pérdida de autonomía. En principio, se confirma la idea de que en la medida en que cada vez más las ONGs dependen del Estado para sobrevivir, su capacidad de acción o margen de maniobra se ven limitados. Uno de los entrevistados planteaba el problema de la siguiente manera.

La financiación del Estado te condiciona... Hay muchas instituciones que han perdido autonomía. ONGs que tengan una masa crítica son relativamente pocas... Sí, hay muchas ONGs, pero hay de todo... Hay muchas, muchas asociaciones civiles que sólo prestan servicios... organizaciones barriales que figu-

ran como asociaciones civiles, pero que no son ONGs en el sentido en que somos nosotros... Hay un conjunto importantísimo de sectores, que probablemente sean la mayoría, donde no hay ningún tipo de capacidad de cuestionamiento, y para el Estado son instrumentos de ejecución (Entrevista al representante de una ONG académica/de promoción).

El sólo hecho de firmar un convenio, a ti te condiciona [...] te puede afectar mucho en tu autonomía... pero depende también de la capacidad de pararse de la institución. Porque con el tema de que te dan la financiación, a algunas las amenazan con quitarles los recursos. Por ejemplo, de retener partidas si las instituciones no hacen determinadas cosas. Nosotros nos hemos planteado este tema... hicimos toda una reflexión sobre esto (Entrevista al representante de una ONG religiosa).

Estas opiniones reflejan los efectos que la debilidad de la sociedad civil para actuar en forma conjunta como interlocutor válido del Estado puede tener sobre la posibilidad de autonomía de las organizaciones. En este sentido, la dependencia se expresa al menos en dos problemas concretos. Por un lado, la pérdida de autonomía que muchas ONGs viven, al estar supeditadas a los recursos de los organismos del Estado para subsistir. Esta pérdida de autonomía tiene efectos claros no sólo sobre la capacidad de innovación, sino sobre la capacidad cuestionadora de las organizaciones. Por otra parte, el uso que de esa pérdida de autonomía puede hacer el Estado para negociar con las organizaciones, reforzando aún más el fenómeno antes planteado.

¿Cómo hacen las ONGs para mantener su autonomía? Ante esta amenaza, las organizaciones desarrollan dos tipos de estrategias. Primeramente, trabajan constantemente por crear nuevas líneas de financiamiento y tener proyectos que no dependan de los recursos del Estado. Por último, de la misma forma que en el dilema anterior, buscan participar activamente en el fortalecimiento de los actores colectivos, tanto sea en redes nacionales, “mini-redes” temáticas o redes territoriales.

Dependiendo de los recursos, la autonomía y la identidad se pueden mantener... Y ahí es central el trabajo en redes, más que el tamaño de las instituciones... porque las redes son las que pueden definir líneas colectivas para la acción y defender la identidad (Entrevista al representante de una ONG religiosa).

Es importante resaltar que –como ya han mostrado otros estudios (Rossel, 2003)– aunque la dependencia económica de las ONGs respecto del Estado en Uruguay parece tener un efecto claro sobre la autonomía

de las mismas, también hay visiones alternativas sobre esta discusión. En particular, dos de los tres entrevistados destacaron que, en muchos casos, el financiamiento del Estado, aunque generando una situación de dependencia, ha fortalecido a muchas instituciones que previamente no eran autónomas –es decir, no contaban con otro tipo de recursos– o no tenían una fuerte identidad definida. Uno de ellos señala:

Hay muchos casos en que cuando el Estado empieza a financiar-te y sos una institución chica, la institución pasa a ser un medio de vida, que tiene una forma jurídica que es una asociación civil, pero si la legalidad dijera que hay que transformarla a una sociedad anónima no habría demasiado problema, no cambiaría demasiado el contenido de lo que la gente hace... Tampoco mucha gente dudaría en dar ese paso, de hecho muchos lo hicieron a los efectos de tener un marco jurídico distinto (Entrevista al representante de la ONG académica/de promoción).

### ***PROFESIONALES VS. VOLUNTARIOS***

El tercer dilema o contradicción planteado es la dificultad cada vez más clara que las ONGs tienen para resolver las tensiones entre seguir siendo organizaciones voluntarias y aumentar cada vez más el personal rentado para poder garantizar los servicios públicos que prestan. Este dilema fue asumido como propio en la ONG de origen religioso, mientras que las otras dos, aunque pasaron por el proceso de profesionalización, no consideran que este haya generado una contradicción o dilema significativo.

En el caso de la ONG religiosa, la contradicción fue planteada de la siguiente manera.

Hay un dificultad de articular, porque cuando tú no tenías convenio con el Estado generalmente era todo un componente voluntario. Ahí, quien disponía de más tiempo, tenía mejor liderazgo, era el que llevaba la cosa adelante... cuando entrás a rentar, el que lleva adelante la cosa ya no es ese voluntario... La cosa se empieza a complicar... Se generan distintos problemas, porque en muchos casos, por ejemplo, el servicio que antes prestabas no era todos los días, era dos o tres veces por semana, con los convenios es todos los días, entonces el voluntario puede participar menos, entonces el que está más es el que tiene más poder, más autoridad, más capacidad de tomar decisiones... Es un tema que hay que resolver. No se pierde el compromiso, pero se genera una dificultad para articular el personal voluntario y el personal no voluntario (Entrevista al representante de la ONG religiosa).

Es importante destacar que, usualmente, la mayoría de las personas que terminan siendo parte del personal rentado de las ONGs fueron antes voluntarios y son, en general, miembros históricos de las organizaciones. Esto hace que, aunque se generen transformaciones organizativas y en la distribución de tareas y responsabilidades, el perfil de la organización no varíe sustancialmente, lo que habilita a algunas a seguir definiéndose como voluntarias pese a que una parte importante del personal sea rentado. En este marco, la estrategia fundamental de esta organización ha sido mantener lo que llaman la “mística” del voluntario en el personal rentado.

Creo que no hay que contraponer... no son excluyentes. El profesional también puede ser voluntario. Yo creo que lo mejor es la intervención profesional con la mística del voluntario. Eso es lo que genera mejores resultados. ¿Que es la mística del voluntario? El entusiasmo, el sentido de compromiso, las ganas de hacer, el impulso que lo lleva a actuar, el poner en juego su propia vocación en la intervención, el no trabajar esperando una remuneración... el consustanciarse con la misión de la institución (Entrevista al representante de la ONG religiosa).

Esta visión debe ser complementada con el hecho –no mencionado por ninguno de los entrevistados– de que, una vez que las personas (hayan sido o no voluntarias antes en la organización) dependen del ingreso que reciben al ser rentadas, la ecuación y forma de funcionamiento cotidiano puede cambiar, tanto de forma individual como colectiva. Ese es un riesgo inevitable.

**Cuadro 3**  
Dilemas/contradicciones que surgen en las ONGs a partir de su trabajo con el Estado  
Espacios en los que se manifiestan y estrategias de resolución de cada una de ellas

	<b>ONG de base barrial</b>	<b>ONG académica de promoción</b>	<b>ONG religiosa</b>	<b>El universo de las ONGs que trabajan con el Estado</b>
Productoras vs. controladoras	Sí	Sí	Sí	Sí
¿En qué se manifiesta?	No sabe/No responde	En la negociación con el Estado	En la capacidad de innovar y negociar con el Estado	No sabe/No responde
¿Qué estrategias han utilizado para resolverlo?	Armar redes barriales, de implante barrial, de varios tipos de organizaciones	Reflexionar internamente, diversificar proyectos y tener un posicionamiento político más fuerte. Fortalecer “mini-redes” temáticas	Potenciar la red de AUDEC de alcance nacional y su capacidad para actuar como actores colectivos válidos frente al Estado	Se convierten en productoras, “ejecutoras” de los intereses del Estado

**Cuadro 3** [continuación]

	<b>ONG de base barrial</b>	<b>ONG académica de promoción</b>	<b>ONG religiosa</b>	<b>El universo de las ONGs que trabajan con el Estado</b>
Dependencia vs. autonomía	Sí	Sí	No	Sí
¿En qué se manifiesta?	En la capacidad de negociar	No sabe/No responde	No sabe/No responde	En que muchas ONGs pierden progresivamente su identidad y capacidad de acción
¿Qué estrategias han utilizado para resolverlo?	No menciona estrategia de fuentes de financiamiento. Fortalecimiento de redes territoriales	Diversificación de fuentes de financiamiento para no depender del Estado. Fortalecimiento de "miniredes" temáticas	Generar proyectos productivos que permitan auto-financiar los mismos. Fortalecimiento de la red de AUDEC	Generar espacios internos de reflexión y participar en redes colectivas de ONGs
Profesionales vs. voluntarios	No	No	Sí	Sí
¿En qué se manifiesta?	No sabe/No responde	No sabe/No responde	No sabe/No responde	No sabe/No responde
¿Qué estrategias han utilizado para resolverlo?	No sabe/No responde	Se sigue definiendo como organización voluntaria	Mantener la "mística" del voluntario	No sabe/No responde

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

El resumen aquí presentado establece en qué medida los distintos actores entrevistados perciben en el funcionamiento cotidiano de sus organizaciones las contradicciones que buena parte de la literatura académica asume deberían estar atravesando desde que comenzaron a trabajar con el Estado. La información muestra que, salvo excepciones, los problemas que la teoría planteaba son reales y afectan –desde el punto de vista de los entrevistados– al conjunto de la sociedad civil que hoy realiza convenios con INAME

Aunque de forma muy preliminar y exploratoria, también pueden establecerse algunas diferencias en las estrategias utilizadas por cada una de las organizaciones para resolver estas contradicciones, en especial las dos primeras, que hacen al problema de la pérdida de autonomía y de capacidad cuestionadora.

Como se señaló, la ONG de base barrial busca fortalecerse a través de la participación en redes de alcance local. En contrapartida, la ONG académica/de promoción parece estar realizando muchos esfuerzos individuales de fortalecimiento y posicionamiento público, trabajando a la vez en el fortalecimiento de Intercalle. Finalmente, la ONG religiosa ha buscado defenderse de la amenaza de crisis de identidad apostando al fortalecimiento de la red de asociaciones católicas (AUDEC).

Como se destaca al inicio del documento, las redes de organizaciones podrían jugar, al menos en la teoría, un rol clave en la resolución



de las contradicciones o dilemas presentados en la sección anterior. La evidencia recogida en este y otros estudios sugiere, sin embargo, que el análisis de las posibilidades reales de que desempeñen ese rol crucial está condicionado por los siguientes aspectos.

Por un lado, a pesar de –¿o como expresión de?– la debilidad que normalmente se atribuye a la sociedad civil uruguaya, las organizaciones sociales que trabajan actualmente con INAME participan en distintos tipos de redes: Intercalle, Asociación Nacional de ONGs (ANONG), Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC), redes territoriales, etc. En este marco, las acumulaciones, recursos y resortes de poder de cada una de estas redes son diferentes y, aunque no es el objetivo de este estudio analizarlo, estas cuestiones afectan de forma clave la manera en que pueden ser actores colectivos válidos y “útiles” para enfrentar las amenazas que plantean los nuevos escenarios de trabajo en convenio.

Por otra parte, la mayoría de estas redes –que son las que tienen mayor visibilidad pública– son de arraigo montevideano, de manera que dejan afuera –formalmente o en la práctica– a buena parte de las organizaciones que trabajan con INAME en convenios en el resto del país.

El alcance de las redes: hay una mitad representada y una mitad no representada... y los no representados son los más débiles, en términos de equipo, de recursos, de calidad de las propuestas... son los más serviles... son en general, asociaciones civiles, chicas, del interior, con un servicio... (Entrevista al representante de una ONG religiosa).

En este marco, ¿qué rol cumplen las redes en la resolución de estos dilemas?

Con respecto a la ANONG, las opiniones son muy contundentes: el peso que parece tener en la resolución de estos dilemas es mínimo. La razón fundamental que los entrevistados señalan para explicar esta situación es la heterogeneidad de las organizaciones que la componen, los problemas internos que esto genera, y las dificultades que la red tiene para representar a todos sus socios.

La ANONG tiene una variedad tan amplia de instituciones que no puede manejar nada. La ANONG no puede llevar adelante acciones conjuntas importantes, no puede representar a sus socios porque hay intereses muy contradictorios dentro de la propia institución. No tiene un discurso de acumular, de definir, de representar... No ofrece nada a los socios, sirve para información, más que nada, y eso es el caso uruguayo, porque en otros países, como Brasil, las redes son muy fuertes (Entrevista al representante de la ONG académica/de promoción).

[La ANONG] es débil porque reúne a las organizaciones por su matriz de origen y no por sus intereses. Además, en el universo de la sociedad civil aún no está resuelto el tema de la competencia. En las cámaras empresariales, compiten y conviven... En el universo de la sociedad civil todavía no se enfrenta la competencia despiadada que hay entre las ONGs por los recursos. En definitiva, la ANONG no procesa debates (Entrevista al representante de la ONG académica/de promoción).

Con respecto a Intercalle, en general, los entrevistados opinan que los logros han sido mayores, entre otras cosas porque es una red que nuclea a los actores en base a un interés particular.

A veces nos reunimos como Intercalle y otras veces de forma separada. Yo me siento con la suficiente confianza como para decir: “no, esto no es así”, e Intercalle funciona muy bien como núcleo. Así se han revertido algunas situaciones importantes (Entrevista al representante de la ONG de base barrial).

Además, también la visión de los actores involucrados en la política de atención a niños en situación de calle en el INAME es positiva respecto de este punto.

Desde 1997 hasta hoy, empezamos a trabajar en mesas de trabajo. Por ejemplo, con representantes de los proyectos calle, de los centros para discapacitados. Mesas en las que nos reunimos regularmente, con una agenda común, con temas que hacen a la relación. Eso ha permitido articular acciones y entendernos mutuamente (Entrevista al representante de INAME N° 1).

Finalmente, la otra red institucionalizada relevante para el análisis es la red de organizaciones impulsada a través de AUDEC.

Yo creo que las redes han ayudado a que se pueda llegar a esta concepción. Yo puedo hablar más de AUDEC, y ha servido. Se han logrado cosas, que a veces pueden parecer muy concretas, pero que para el trabajo cotidiano son importantes (Entrevista al representante de la ONG religiosa).

En términos generales, la información recogida permite concluir que el peso de las redes en la resolución de los dilemas a los que se enfrentan las ONGs es diferente de acuerdo a la red. En el caso de la ANONG, el peso parece muy escaso. En contrapartida, el peso de Intercalle es mayor, aunque nuclea solo a un pequeño grupo de ONGs que trabajan en los programas de calle de INAME. El peso de AUDEC, finalmente, parece ubicarse en medio de ambas, con algunos avances importantes,

pero aún con dificultades para ser un actor relevante en la búsqueda de respuesta a las contradicciones planteadas.

## CONCLUSIONES

La información recogida en los tres estudios de caso confirma, una vez más, que la colaboración del Estado con la sociedad civil en el desarrollo e implementación de políticas públicas está lejos de ser simple y funcionar adecuadamente. En particular, son muchos los problemas y contradicciones a los que se enfrenta la sociedad civil uruguaya cuando comienza a trabajar en políticas públicas con financiamiento estatal, especialmente para mantener sus rasgos de origen, su identidad, sus objetivos principales y sus lógicas tradicionales de acción.

En el inicio, este documento planteaba como pregunta central: ¿en qué medida estas organizaciones, que surgieron como movimientos cuestionadores de la lógica tradicional de prestación de servicios sociales por parte del Estado, no reproducen –al establecer convenios con este– estrategias típicas de acción en materia de protección social, que al mismo tiempo terminan burocratizando a las propias organizaciones? La información aquí presentada no puede responder de forma concluyente a este interrogante. Sin embargo, permite establecer algunas guías o pistas para el análisis de las transformaciones –tanto negativas como positivas–, dilemas y contradicciones que se generan en las ONGs una vez que comienzan a trabajar con el Estado en la modalidad de convenios. Entre los principales hallazgos deben destacarse los siguientes.

Primeramente, el trabajo con el Estado parece haber generado modificaciones en las lógicas de acción y roles específicos desempeñados por las ONGs. Aunque en los tres casos elegidos los entrevistados consideran que han logrado mantener los roles cuestionadores y de expresión democrática, manteniendo y fortaleciendo la prestación y la innovación en los servicios, sus visiones son marcadamente más negativas cuando se refieren al universo de las organizaciones que trabajan con el INAME.

Este último punto se encuentra también asociado a la idea de que la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil uruguaya no tienen –pero tampoco han tenido en el pasado– capacidad cuestionadora efectiva y desarrollo real de los roles de expresión democrática y construcción de ciudadanía. Estas dudas sobre la aplicabilidad de las posturas teóricas al caso uruguayo y a los roles efectivos que las ONGs cumplen, llevan a formular las siguientes preguntas: ¿tienen realmente las ONGs capacidad cuestionadora, capacidad de expresión de intereses y de innovación?; ¿lo tenían en el pasado, cuando la principal fuente de financiamiento era la cooperación internacional?

En segundo lugar, en lo que refiere específicamente al rol innovador, aunque las tres organizaciones estudiadas parecen haber podido

mantener un margen de maniobra como para introducir transformaciones en los proyectos, sugerir nuevas modalidades de intervención, etc., el conjunto de las ONGs que llevan adelante convenios con INAME están, según estos entrevistados, teniendo serias dificultades para mantener el rol innovador. Esta primera aproximación a responder a la pregunta sobre cómo funciona/en qué se expresa la innovación inherente a estas organizaciones, una vez que empiezan a trabajar con el Estado, permite, aunque de forma muy preliminar, plantear algunas ideas para posteriores abordajes:

- La posibilidad y capacidad de innovar una vez que se comienza a trabajar en convenio con el Estado depende de factores tanto internos como externos a las organizaciones.
- La capacidad técnica y la reflexión sistemática parecen clave para que se genere en las organizaciones ideas nuevas, basadas en la experiencia y el aprendizaje cotidiano.
- Tanto la capacidad técnica como la reflexión son características que, al menos en el caso uruguayo, parecen estar fuertemente relacionadas con el tamaño de la institución, expresado no sólo en el número y diversificación de sus recursos humanos, sino también en términos de recursos materiales que permitan generar transformaciones en esta dimensión.
- La posibilidad de innovar por parte de la sociedad civil también está sujeta a las oportunidades que el Estado esté dispuesto a dar. En este sentido, es evidente que las oportunidades difieren de un organismo a otro del Estado. En el caso de INAME, los entrevistados coinciden en que, en general, ellos son escuchados y sus opiniones para generar cambios e innovaciones en proyectos futuros son tenidas en cuenta. En contrapartida, la forma en que están planteados los perfiles de atención da poco margen para introducir cambios una vez que los convenios ya están en marcha.
- Esta idea intenta mostrar que, en muchos casos, es posible que el rol innovador no se desarrolle en la medida en que el Estado no siempre vea “con buenos ojos” a aquel que intenta generar transformaciones a las definiciones del INAME.

La secuencia anterior, aunque esquemática, intenta mostrar la forma y los motivos por los que, a partir de distintos factores combinados, las organizaciones de la sociedad civil pueden haber ido perdiendo capacidad de innovación.

En tercer lugar, la información recogida en las entrevistas confirma buena parte de las sospechas, emanadas del marco teórico de este docu-

mento, respecto de tres dilemas clásicos a los que las ONGs se enfrentan a partir de que comienzan a trabajar con el Estado: el dilema entre ser productoras de servicios estatales y al mismo tiempo controladoras del Estado, entre depender progresivamente del Estado y pretender mantener cierta autonomía del mismo, y entre ser organizaciones voluntarias y la incorporación creciente de recursos rentados y profesionales.

El primer dilema fue asumido por las tres organizaciones estudiadas en su funcionamiento diario, así como en el universo de la sociedad civil que establecen convenios con INAME y, en general, parece manifestarse con claridad en las instancias cotidianas de negociación con el Estado. Para los tres casos elegidos, las estrategias de resolución de esta contradicción son similares: los tres buscan fortalecer su participación en las redes de ONGs. Sin embargo, cada caso parece enfocarse en la participación en una red diferente.

La segunda contradicción fue reconocida por dos de las tres organizaciones y, en principio, expresa las consecuencias claras que se pueden generar cuando la principal fuente de financiamiento de las organizaciones es el Estado. La estrategia de resolución, en ambos casos, apunta a la diversificación de la financiación.

Por último, el tercer dilema fue reconocido como propio sólo por una de las tres instituciones y, en general, las estrategias de resolución están orientadas a la contratación de personal rentado que provenga del ámbito del voluntariado como forma de mantener, aunque con un salario, el perfil “voluntario” de las personas que trabajan en los proyectos.

Finalmente, la información recogida sugiere, además, que el peso de las redes en la resolución de estos conflictos parece ser (con excepción de Intercalle) relativamente débil. En algunos casos, esta debilidad parece estar modificándose a través del fortalecimiento del rol de algunas organizaciones (como AUDEC), en otros, las perspectivas de cambio son poco alentadoras (como en el caso de ANONG). El bajo peso de las redes puede ser uno de los factores que más claramente puedan explicar la dificultad que han tenido las organizaciones para desarrollar en un primer momento, y mantener en un segundo momento, la doble naturaleza que caracteriza su identidad: la naturaleza instrumental (de prestar servicios) y la naturaleza expresiva (de expresar demandas, representar valores, etcétera). En una sociedad civil tan poco desarrollada y, a la vez, tan desigual y heterogénea, son precisamente estos actores (las redes y asociaciones de ONGs) los que podrían contribuir a consolidar posturas y estrategias comunes y, al mismo tiempo, generar una legitimidad que hoy sigue siendo muy débil.

A la luz de todos estos hallazgos, cada vez parece más necesaria la realización de un diagnóstico más general y exhaustivo de las

características de la sociedad civil uruguaya, tan pautada por la existencia de un Estado fuerte y, a la vez, tan enmarcada en un sistema de partidos que aún conserva parte de su legitimidad. Este diagnóstico constituirá una herramienta fundamental para “afinar” la teoría sobre el rol de la sociedad civil uruguaya en políticas públicas, rol que hasta ahora, desde una perspectiva normativa, parece haber estado sobredimensionado, puesto que muchas veces se esperan comportamientos y responsabilidades de las ONGs en su conjunto, que apenas unas pocas de ellas pueden asumir.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, M.; Ves Losada, M. y Yudi, R. 2001 “¿Solidaridad o eficiencia? Notas referidas a las tensiones relacionadas con el rol del Tercer Sector en las políticas sociales”. Ponencia para el III Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR), Buenos Aires, septiembre.
- Álvarez Miranda, B. 1996 “El Estado de Bienestar: veinte años de argumentos críticos” en *Dilemas del Estado de Bienestar* (Madrid: Argentario).
- Bebbington, A. 1997 “New Status, New NGOs? Crises and transitions among rural development NGOs in the Andean Region” in *World development*, Vol. 25, N° 11.
- Bettoni, A. y Cruz, A. 2001 *Voluntariado en Uruguay: perfiles, impacto y desafíos* (Montevideo: ICD).
- Bresser Pereira, L. y Cunill Grau, N. 1998 “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal” en Bresser Pereira, L. y Cunill Grau, N. (comps.) *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (Buenos Aires: Paidós).
- Brown, D. and Kalegaonkar, A. 1999 “Addressing civil society’s challenges: support organizations as emerging institutions” in *IDR Reports* (Institute for Development Research) Vol. 15, N° 2.
- Covey, J. 1998 “Critical cooperation? Influencing the World Bank through Policy Dialogue and Operational Cooperation” in Fox, J. and Brown, L. D. (eds.) *The struggle for accountability. The World Bank, NGOs and Grassroots Movements* (Cambridge, Mass: MIT Press).
- Cuello, R. 1999 “El neoliberalismo, una ideología contraria a la equidad social” en Boron, Atilio; Gambina, Julio y Minsburg, Naum

- (comps.) *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO/EUDEBA).
- Diez Rodríguez, A. 2002 “Las ONGs como campo de las relaciones sociales” en Revilla, Marisa (ed.) *Las ONGs y la política* (Madrid: Istmo).
- Edwards, M. and Hulme, D. 1996 “Too close for comfort? The impact of official aid in nongovernmental organizations” in *World Development*, Vol. 24, N° 6.
- Filgueira, F. 1994 “Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista” en Filgueira, C. y Filgueira, F. *El largo adiós al país modelo* (Montevideo: Arca).
- INAME 2002 “Modalidades y perfiles para proyectos de atención de tiempo parcial y de tiempo completo”, Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC) mimeo.
- Jerez, A. y Revilla, M. 1997 “El tercer sector: una revisión introductoria a un concepto polémico” en Jerez, A. (coord.) *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del tercer sector* (Madrid: Tecnos).
- Kooiman, J. 1993 *Modern governance: new government-society interactions* (London: Sage Publications).
- Kramer, R. 1981 *Voluntary agencies in the Welfare State* (Berkeley: University of California Press).
- Laurnaga, M. E. 1998 *Políticas públicas de infancia en la reforma del Estado* (Montevideo: Instituto de Comunicación y Desarrollo).
- Midaglia, Carmen 2000 *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay* (Buenos Aires: CLACSO).
- Monestier, F. y Rossel, C. 2003 “Governance en América Latina: la distancia entre lo deseable y lo posible” en Crespo, Ismael (ed.) *El estudio de la política: problemas y desafíos* (Madrid: Thomson-Civitas).
- Morales, C. A. 1998 “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales” en Bresser Pereira, L. y Cunill Grau, N. (comps.) *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (Buenos Aires: Paidós).
- Morás, L. E. 2001 “Desafíos de la articulación público-privado en la gestión de programas sociales. Síntesis sobre aspectos controversiales en la relación público-privado”, Informe técnico al V Foro Colaboración entre agencias estatales y ONGs en el diseño e

- implementación de políticas sociales, Ciclo “Mañanas Complejas”.  
En <www.gandhi.edu.uy/complejas/foro5>.
- Moreira, C. 1997 *Democracia y desarrollo en Uruguay* (Montevideo: Trilce).
- Muñoz de Bustillo, R. 1989 “Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo” en Muñoz de Bustillo, R. (comp.) *Crisis y futuro del Estado de Bienestar* (Madrid: Alianza).
- Real de Azúa, C. 1984 *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* (Montevideo: Banda Oriental).
- Revilla, M. 2002 “Zona peatonal: las ONGs como mecanismos de participación política” en Revilla, M. (ed.) *Las ONGs y la política* (Madrid: Istmo).
- Rossel, C. 2003 “Un modelo para armar: el intercambio institucional Estado-sociedad civil en tres políticas sociales innovadoras” en *Cuadernos de CLAEH* (Montevideo) N° 86-87.
- Salamon, L. 1987 “Partners in Public Service: The scope and theory of Government. Non profit relations” in Powell, W. *The non profit sector. A research Handbook* (New Haven: Yale University press).
- Salamon, L.; Hems, L. and Chinnock, K. 2000 “The non-profit sector: for what and for whom?”. Working papers of the John Hopkins Comparative Non-profit sector project N° 37, The John Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore.
- Salinas, F. 1997 “El Estado de Bienestar y las organizaciones voluntarias” en Jerez, A. (coord.) *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del tercer sector* (Madrid: Tecnos).
- Seoane, J. y Taddei, E. 2001 “Protesta social, ajuste y democracia: la encrucijada latinoamericana” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 4, junio.
- Seoane, J.; Taddei, E. y Algranati, C. 2001 “Neoliberalismo, crisis y resistencias sociales en América Latina: las configuraciones de la protesta” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 5, setiembre.
- Serrano, M. 2002 “Las ONGD en la encrucijada: del Estado de Bienestar a la franquicia del Estado” en Revilla, M. (ed.) *Las ONGs y la política* (Madrid: Istmo).
- Tonkiss, F. and Passey, A. 1999 “Trust, confidence and voluntary organisations: between values and institutions” in *Sociology*, Vol. 33, N° 2.



- Velásquez, F. 1998 “La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil” en Bresser Pereira, L. y Cunill Grau, N. (comps.) *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (Buenos Aires: Paidós).
- Vernis, A. 2000 “La relación público-privado en la provisión de servicios sociales” en Longo, F. y Zafra, M. (coords.) *Pensar lo público* (Madrid: CEMCI).

