

Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en gestión de políticas sociales

Silvia Rivero

Resumen

Este artículo tiene por objetivo analizar a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en su relacionamiento con el Estado para la gestión de políticas sociales en el Uruguay. Se parte de cuestionar la definición de 'Tercer Sector' a la hora de conceptualizar este tipo de organizaciones, dada la particularidad que adquieren al realizar convenios con el Estado. Se desarrolla brevemente el proceso histórico que permite ver el contexto actual respecto a la heterogeneidad de las OSC en Uruguay. Finalmente, se analizan los problemas y desafíos que se les presentan a estas organizaciones en su articulación con el Estado para la gestión de políticas sociales.

Palabras claves: políticas sociales, organización de la sociedad civil, gestión, articulación sociedad civil-Estado.

Abstract

This article aims to analyze the Civil Society Organizations (CSO) in its relationship with the state to manage Social Policy in Uruguay. It starts to question the definition of Third Sector when conceptualizing these organizations that acquire given the particularity to perform with the State. It develops briefly the historical process that looks at the current context respect to the heterogeneity of the Civil Society organizations in Uruguay. Finally we analyze the problems and challenges that are presented to these organizations in coordination with the State for the management of social policies.

Key words: Social policy, organization of civil society, joint civil society-State.

Introducción

A pesar de la heterogeneidad que presenta la sociedad civil organi-

zada, las definiciones tienden a resaltar las características comunes que las reúne como actor social. En este sentido trataremos de analizar estas características para luego señalar las diferencias internas de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), lo cual nos permite acercarnos a una categorización de las mismas.

Entendemos que el pensamiento dicotómico, predominante en el siglo XX, entre intereses privados e intereses públicos se ve problematizado con el surgimiento de una nueva posibilidad: el ‘Tercer Sector’. Según Rubem César Fernandes (1994: 7), el Tercer Sector deriva de una alternativa lógica que puede ser idealmente concebida como una de tres posibles alternativas:

—Cuando los agentes y los fines son públicos, estamos frente al Estado.

—Cuando los agentes y los fines son privados, estamos frente al mercado.

—Cuando los agentes son privados y los fines son públicos, estamos frente a lo que se ha denominado como Tercer Sector.

Fernandes lo define como “un conjunto de organizaciones e ini-

ciativas privadas destinadas a la producción de bienes y servicios públicos” (1994: 7). Estas organizaciones presentan similitudes y diferencias respecto a los otros dos sectores:

—En cuanto al Estado, el Tercer Sector se asimila en tanto tienen una función pública orientada hacia lo colectivo. Pero se diferencia en tanto no tiene el poder coercitivo del Estado.

—En lo que refiere al mercado, el Tercer Sector se le asemeja dado que son autogestionados y tienen independencia tanto en la toma de decisiones como en el manejo financiero. La diferencia fundamental entre ambas es que las organizaciones definidas como Tercer Sector no tienen fines de lucro y, por lo tanto, su actividad no puede generarlo.

Estas formas organizativas, en general, se financian por dos vías: subvención del Estado y donaciones de terceros. Esto supone, también, una diferencia frente a los dos actores —Estado y mercado—, ya que se implementan formas de financiamiento que involucran tanto recursos públicos como privados. Respecto a la diferencia con

el Estado en cuanto a no poseer poder coercitivo, podemos afirmar que la condición de no lucrativa y no gubernamental no significa necesariamente estar más allá de los esquemas de poder o indiferente a los condicionamientos sociales. Sin embargo, el poder de estas organizaciones no tiene las mismas características que el poder ejercido por el Estado, pues éste se basa, fundamentalmente, en la coerción moral e ideológica. En estas organizaciones existen elementos de su propio funcionamiento que generan diferentes espacios de poder, de los cuales podemos señalar los siguientes:

- La dedicación voluntaria genera recursos y, consecuentemente, disputas por su distribución.
- Forman un mercado de trabajo específico.
- Influyen en la legislación.

En América Latina, la sociedad civil se organiza teniendo en cuenta dos características: son organizaciones no gubernamentales y no lucrativas. Esto refirma la posición de Antonio Camou (2004: 71), quien señala que teórica y prácticamente la sociedad civil se nos manifiesta como una constante oposición a

otro ya constituido —mercado, Estado, partidos, etcétera— y del que se sabe o se quiere diferente, aunque tenemos más dificultades para definir en positivo lo que es.

En este sentido, la característica “no gubernamental” implica la existencia de un aspecto en común: tanto estas organizaciones como el gobierno deben cumplir una función pública. De ahí que la condición de no-gubernamental marca la diferencia existente con lo gubernamental en el cumplimiento de la función pública. De igual forma, al definir a estas organizaciones como no-lucrativas se plantea la diferencia con las empresas en el mercado. Es decir, se enmarcan en la órbita privada por lo cual tienen la condición de independientes y autogestionadas, pero al no generar lucro se las separa del funcionamiento propio del mercado (Fernandes, R., 1994: 7 y ss).

Por tanto, podemos considerar que en contraposición a la lógica del poder que predomina en las relaciones establecidas por los Estados y la lógica de lucro que orienta la acción de las empresas en el mercado, las iniciativas realizadas por ciudadanos afirman el valor de la solidaridad como forma de insertarse en el ámbito de lo público no estatal.

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

Las organizaciones sociales entran en escena

En el contexto latinoamericano, podemos ubicar el surgimiento de las OSC en la década de los años sesenta del siglo pasado. En esta década se combina una serie de factores: los progresos materiales —los deseos de desarrollo tomando como ejemplo el primer mundo— y la generosidad romántica y voluntarista de la época. Esta mezcla de sueños, deseos y fantasías se contraponen con la opinión pública mundial que considera a ésta la década perdida para la economía,

donde se producen las mayores devastaciones ecológicas, se inicia el tráfico de drogas, aparecen graves problemáticas sociales —especialmente los niños en la calle— y donde se hace público el fenómeno de la corrupción. Esta combinación de factores compuso la imagen estereotipada de América Latina sentando las bases para la conformación de los diferentes actores de la sociedad civil. Este proceso histórico de formación de las OSC, puede sintetizarse de la siguiente manera:

—Década de los setenta: en gran parte de América Latina se producen golpes de Estado, dando lugar a dictaduras militares o cívico-militares. Algunas se inician anteriormente en la década de los sesenta y se continúan durante la década siguiente, construyéndose un mapa político del continente marcado por la presencia mayoritaria de estas dictaduras que se continuarán hasta la década de los ochenta. En este periodo, la forma de nombrar a los modos de organización de la sociedad civil fue a partir del trabajo en comunidades —comisiones barriales o de base— y también movimientos sociales, cuya modalidad difiere de la anterior.

—Década de los ochenta: en la mayoría de los países latinoamericanos se inician los procesos de democratización, en los cuales las OSC tuvieron un papel importante en la problematización de diferentes derechos humanos. En este periodo se comienza a definir a los actores de la sociedad civil asociados a la construcción de ciudadanía.

—Década de los noventa: una vez reinstalados los sistemas democráticos y más allá de las diferentes debilidades de los mismos, se retira la cooperación internacional en el apoyo a las organizaciones sociales. A su vez, se inicia una política general en todo el continente, orientada por las definiciones del Consenso de Washington, donde se impulsa la transferencia de recursos a las OSC para la implementación de las políticas sociales. Es así que comienza a nombrarse a estas organizaciones como no-gubernamentales y sin fines de lucro.

La primera generación de organizaciones, en América Latina, surgió en el marco de la instalación de las dictaduras, como una solución a la falta de alternativas de investigadores, técnicos, profesionales de diversas disciplinas. Esta solución fue imaginada como coyuntural al sistema institucional existente. Sin embargo, una vez retornada la

democracia, los fundadores encontraron razones para continuar con este tipo de propuesta organizacional debido a que encontraron que el tamaño pequeño tiene sus ventajas:

—Aproxima los instrumentos institucionales a la escala de las decisiones individuales.

—No tiene el peso, la inercia y la complejidad burocrática.

—Las OSC no tienen un carácter representativo, hablan en nombre propio, no dependen del complejo juego político implícito en los sistemas representativos para legitimar las decisiones.

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

En este sentido, Luis Murias plantea que las

instituciones se amoldaron organizacionalmente a los requerimientos de las Agencias Internacionales. La estructura organizativa, la estructura programática, la estructura de financiamiento y la estructura administrativa, se establecieron para dar cumplimiento a los compromisos asumidos en los proyectos con la Cooperación Internacional y en beneficio de los grupos meta. Esta situación generó un conjunto de normas y costumbres que conforman una cultura institucional. El pensamiento estratégico de sostenimiento de las OSC se centró en la conquista de espacios de la cooperación internacional (1997, i).

Durante el periodo de retorno a la democracia era de esperar una baja en el número de propuestas de OSC debido a que los motivos de su formación tenían un carácter coyuntural. Sin embargo, se produjo un importante crecimiento tanto en el número de las mismas, como en su diversidad temática. También, en este periodo, que llega hasta 1990 aproximadamente, aumenta el número de agencias

privadas de financiamiento que concretan proyectos en el Uruguay. Seguramente éste puede ser llamado el periodo de auge de la cooperación internacional privada en el país. Cuando comienzan a vislumbrarse los primeros síntomas de la disminución del financiamiento internacional, aproximadamente en la década de los noventa, se inicia un periodo de competencia por los recursos externos de la cooperación internacional, así como la búsqueda de otras fuentes de financiamiento. Para Luis Murias,

este proceso de las ONG trascendió el área financiera. Muchas organizaciones se plantearon problemas de identidad ante diferentes alternativas de financiamiento posibles. Otras, se cuestionaron si su razón de existir y sus acciones, deberían ser financiadas por otros mecanismos que no fuera la cooperación internacional. Casi todas, entendieron que sus actividades seguían siendo necesarias en la sociedad uruguaya. Y así cada organización fue implementando estrategias de supervivencias nuevas y variadas según su perfil institucional. (...) Comenzó a pensarse en la venta de servicios, la recuperación de costos, el intento por

recaudar algunos recursos en el sector privado y en el financiamiento del Estado (1997, ii).

Esta búsqueda de diferentes fuentes de financiamiento supone una serie de problemas para estas organizaciones, las cuales estaban habituadas a una forma de funcionamiento y de control.

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

Luego de más de 25 años de recuperada la democracia en Uruguay, las OSC han ido mutando, acompañándose a la realidad y a las diversas coyunturas. Los perfiles de las organizaciones, sus áreas de trabajo, el abordaje de los temas,

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

Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y Estado: una compleja relación

Según Rodrigo Villar (2003), las organizaciones han participado y aportado de diversas maneras en las políticas públicas; a su vez han abierto nuevas expectativas y oportunidades, han generado retos, preguntas y cuestionamientos en torno a su papel en las políticas públicas. Sin embargo, cabe la pregunta acerca de cuáles son las fuentes de legitimidad para realizar estas tareas de incidencia en las políticas públicas. Y otras interrogantes como: ¿a nombre de quién hablan estas organizaciones cuando tratan de influir en la deliberación pública y la orientación de los pro-

gramas gubernamentales?; ¿cómo rinden cuentas a las bases sociales que buscan defender?; ¿son tan eficaces en la tarea de gestión como suele creerse?

¿Cuál sería entonces la fuente de legitimidad de las organizaciones para realizar esta tarea pública? Según Brown (citado en Villar, R., 2003), serían cuatro posibles fuentes de legitimidad para la incidencia pública de las OSC:

—*Legitimidad moral*: basada en valores que pueden tener la suficiente aceptación y fuerza para legitimar la acción de las OSC. Procesos de incidencia y campañas contra el hambre, la violación de derechos humanos, el maltrato infantil, la violencia doméstica, suelen acudir a este tipo de legitimidad. El reto en este caso es que los diferentes involucrados y afectados acepten los términos valorativos en los que se basa la acción política.

—*Legitimidad técnica*: se deriva del conocimiento, experiencia, competencia o información que tienen las organizaciones involucradas en las tareas de incidencia. Es utilizada por aquellas organizaciones cuya autoridad se basa en la calidad de sus investigaciones, en su capacidad para el desarrollo de

programas, en su experiencia en el manejo de información o su competencia en áreas específicas del conocimiento.

—*Legitimidad política*: derivada de la representatividad democrática, la transparencia y el proceso de rendición de cuenta a las “bases” o a los constituyentes por los cuales hablan y actúan. Esta legitimidad involucra el proceso de toma de decisiones y la forma en que participan los miembros de la organización en la orientación y seguimiento de las actividades. En este caso, puede haber procesos de democracia interna de los miembros de las organizaciones involucradas, como de democracia externa con el conjunto de los contribuyentes, los aliados y los miembros de la coalición. Este tipo de legitimidad se erosiona cuando hay poca o nula participación de aquellos por los cuales se está hablando o cuando éstos critican la acción de sus supuestos representantes.

—*Legitimidad legal*: basada en el cumplimiento de los estándares y expectativas legales, tanto internos —existencia de juntas directivas responsables, de informes al público, de manejos transparentes de cuentas—, como externos —cumplimientos de la ley o de las políticas trazadas por las institucio-

nes sobre las cuales se orientan los procesos de incidencia—.

La incorporación de las OSC en la implementación de políticas públicas se fundamenta, en gran medida, en el potencial para el cambio social y la democratización que ofrece la participación de aquéllas. Sin embargo, no siempre es posible equiparar participación de OSC en políticas públicas con ampliación de la democracia, ni con fortalecimiento de la sociedad civil (Villar, R., 2003: 15).

Las formas de relacionamiento entre las OSC y el Estado varían según el campo específico de acción y la fortaleza o debilidad de la propia organización. Rodrigo Villar (2003) parte de un supuesto básico: el reconocimiento de la heterogeneidad de las OSC. Heterogeneidad en los campos de acción, niveles de capacidad y tipo de funciones que desarrollan, así como la diversidad de valores que promueven. Una de las implicaciones de esto es que sólo puede pensarse la relación en términos sectoriales, porque lo que está en juego no es una relación general y uniforme entre los sectores gubernamental y no gubernamental, sino entre intereses estratégicos y preferencias políticas heterogéneas. La variedad de

metas y de medios que orientan la acción de las OSC y la de los gobiernos crea diversos patrones de relaciones estratégicas, los cuales a su vez determinan las estrategias y el tipo de acciones utilizadas por las OSC para incidir en la política pública. El autor plantea el modelo clasificatorio desarrollado por Adil Najam. Este modelo utiliza como criterio diferenciador la convergencia o divergencia entre metas y medios en las relaciones estratégicas entre OSC y gobiernos, produciéndose una matriz de cuatro posibilidades: cooperación, confrontación, complementación y cooptación (Villar, R., 2003)

—*Cooperación*: metas y medios son similares. La deliberación pública por parte de las OSC no sería un elemento fuerte en el proceso de desarrollo de la política y más bien se tendería a crear un tipo de relación instrumental centrado en la implementación de la política.

—*Confrontación*: metas y medios divergentes. Es más probable que el papel de las OSC sea el bloquear, oponerse o cambiar las políticas propuestas por el gobierno a través de la protesta, las manifestaciones callejeras, el llamado a la deliberación pública, etcétera, para llamar

la atención sobre los impactos negativos de la política.

—*Complementación*: metas convergentes y medios divergentes. Suele requerirse la generación de consensos al menos en lo que a los medios se refiere y, por tanto, la persuasión, la presentación de opciones innovadoras de política se pueden convertir en parte esencial del proceso.

—*Cooptación*: metas divergentes y medios similares. Ambas partes buscarán cambiar las preferencias políticas del otro para lograr metas compartidas.

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

—La exigencia, cada vez mayor, de equipos especializados se contrapone a la imposibilidad para consolidar y mantener equipos, así como para pagar salarios competitivos. La realización de transferencias a través de proyectos de corta duración no permite consolidar equipos estables, ya que los contratos se realizan en función del proyecto. A su vez, y en general, los salarios son

definidos por el proyecto o programa, por lo tanto, no existe la posibilidad de competir a través de la oferta salarial.

—Además, la profesionalización de las organizaciones y el reclutamiento de equipos técnicos provoca una tensión entre las demandas de un *ethos* moral —llamado a atraer personas dispuestas a aceptar salarios por debajo del mercado, pero siempre muy calificadas—, y un *ethos* profesional —que requiere personal altamente calificado cuyas expectativas de salarios son más altas y cuya visión de las OSC las asimila a una estructura empresarial—.

—Esto, unido al diferente poder entre las organizaciones, plantea además la cuestión del eventual monopolio de su campo de acción de algunas pocas, que como todas las grandes organizaciones tienden a la centralización, a la burocratización y a la disminución de la creatividad.

—Paradójicamente, el espacio público interno de las OSC tiene un alcance muy limitado; el debate entre ellas y el intercambio de experiencia es relativamente limitado. El mundo de las OSC está extremadamente politizado en cuanto a su relación con el ambiente externo, pero extremadamente despolti-

tizado en relación a su propia vida interior. Una de las razones de esta situación reside en la inclinación de las OSC a plantear demandas al Estado, al mercado o a las instituciones internacionales, sin confrontar sus propias posiciones. Esto tiende a abonar el mito de una sociedad civil unitaria, compenetrada con los mismos valores frente al Estado corrupto y al mercado inhumano. Para que existan coaliciones de OSC eficaces, éstas tendrán que enfrentar sus diferencias y descubrir sus verdaderas afinidades, permitiendo una representación heterogénea en los foros internacionales. Volver explícitas esas diferencias es fundamental para fortalecer los vínculos de las ONG con el sistema político.

Un poco diferente es el caso de las OSC que realizan convenios con el Estado para la gestión de servicios sociales (Rivero, S., 2006):

—En la medida que estas organizaciones pasan a utilizar recursos públicos para atender a las demandas sociales, los problemas presentes en las organizaciones burocráticas estatales tenderán a presentarse también en ellas, por ejemplo: evitar la apropiación de recursos

públicos por parte de privados; evitar que los recursos se orienten en beneficio de grupo de intereses o en beneficio de la propia organización. Esta condición genera un problema común y relevante a todas las formas asociativas de la sociedad civil: cómo lograr el equilibrio entre la necesidad de autonomía y la responsabilidad por el uso de recursos públicos.

—A su vez, las organizaciones comunitarias o de base se apoyan fundamentalmente en la solidaridad y la autoayuda. Como en general su relación con el Estado es fortuita, una relación permanente de base contractual con aquél podría significar su desfiguración de sus características identitarias.

—Para las OSC el desafío está en mantener su misión ante los requerimientos de producción continua de servicios públicos, así como preservar su flexibilidad frente a las presiones de rigidización de su organización interna. Mantener su misión y su forma de funcionamiento aparece como un posible problema, especialmente porque para lograr mantener el funcionamiento de estas organizaciones es necesaria la búsqueda constante de fuentes de financiamiento, siendo el Estado una alternativa. Por lo tanto, el desafío se centra en cómo

lograr un financiamiento de sus actividades compatible con su identidad y su ética.

—A estas asociaciones no sólo se les transfiere el dinero para la implementación de estas políticas, sino que también se le transfiere el mandato social, que anteriormente asumía el Estado. La transferencia de responsabilidad del Estado hacia la sociedad civil ante la cuestión pública, exige la conformación de OSC con determinadas características legales, las cuales implican la formación de un actor político muchas veces débil como organización y, posiblemente, sin el manejo técnico requerido para la implementación de políticas. Esta situación pone a las OSC en el lugar de un actor político, pero cuya función principal pasa a ser instrumentar y gestionar.

—Tradicionalmente, cuando las asociaciones de vecinos o asociaciones de voluntarios contrataban al personal técnico, su función se concentraba en el trabajo con la propia asociación —formación, asesoramiento, etcétera—. Existen ejemplos claros en Trabajo Social: el trabajo con cooperativas, con comisiones de vecinos, la formación de voluntarios, etcétera. Sin embargo, en esta situación la función cambia sustancialmente: ya no se

contrata a los técnicos como asesores de las OSC para trabajarse a sí mismos y organizarse como actores, sino que se contrata a técnicos como personal dependiente para implementar las políticas sociales transferidas.

—La función que históricamente desempeñaron las OSC como actor social, es un papel político vinculante entre la población y el Estado. Este rol social, aparentemente, queda subsumido a un espacio de toma de decisión poco claro. ¿Cuál sería el ámbito de decisión que efectivamente asumen las asociaciones civiles?

—Desde el punto del funcionamiento de estas organizaciones como espacio ocupacional, las asociaciones civiles cuentan como ingreso regular más relevante las transferencias del Estado. Esta dependencia del financiamiento regula los aspectos contractuales respecto al personal, especialmente el monto del salario. El acuerdo contractual está basado en la suposición de cumplimiento de parte del Estado respecto al monto y periodicidad de las transferencias. Esta suposición de cumplimiento no siempre se concreta en la forma acordada. El Estado muchas veces retrasa las transferencias —a veces en días y otras en meses— y en al-

gunos casos entrega incompleto el monto total por diversos motivos, en algunos casos devolviendo el faltante de una partida muchos meses después de realizado dicho descuento. Ante esta situación, las organizaciones no pueden hacer frente a las obligaciones contraídas —sueldos, servicios, impuestos, etcétera—, lo cual les genera un mayor gasto por el pago de multas, y por supuesto se ven obligadas a no abonar el salario a su personal en el tiempo deseado o acordado.

—Es importante recordar que por ley se exige que las tareas de la comisión directiva de la asociación civil deben realizarse sin remuneración. Llevar adelante la implementación de servicios sociales que requieren de regularidad y continuidad agudiza los problemas propios de la actividad del voluntario social: por un lado, surgen problemas para conciliar el trabajo voluntario con las ocupaciones laborales y personales; por otro lado, y relacionado con lo anterior, se constata cada vez más la disminución de la participación de los voluntarios en general.

—A su vez, para la gestión de estas políticas sociales, el Estado exige cada vez más a las comisiones directivas que se especialicen. Esta formación específica es dada tan-

to por actividades de capacitación —muchas veces financiada por el propio Estado— y por la experiencia de trabajo. Sin embargo, el reglamento de funcionamiento de las asociaciones civiles presupone la rotación de los miembros de la comisión directiva. Por lo tanto, cuando las personas —voluntarias— logran especializarse en la gestión del servicio, seguramente deberán dejar la comisión directiva por haber terminado el plazo de su mandato.

Según Bernardo Sorj (2005), cuando la transferencia se realiza en plazos acotados a un proyecto, surgen dificultades específicas, tanto en lo que refiere a su relación con el Estado, como a otras fuentes de financiamiento:

—La principal dificultad para las OSC orientadas a proyectos sociales es la duración limitada de la sustentación de sus proyectos. Los proyectos sociales de las organizaciones normalmente tienen un ciclo vital equivalente al periodo de financiamiento externo. Existe una creciente presión de los financiadores para que los proyectos se vuelvan autosustentados después de un corto periodo; en la mayo-

ría de los casos esa demanda no es realista.

—La mayoría de los proyectos sociales consisten en acciones locales *ad hoc*, sin duda relevantes para las comunidades receptoras, pero que no tienen impacto social de larga escala, por la sencilla razón de que no son reproducibles dados los recursos locales disponibles. En lugar de actuar como pioneras en el terreno de la actividad gubernamental o como complemento de ésta, las acciones de las organizaciones terminan operando como casos irrepetibles.

—La frecuente crítica dirigida a las OSC como mecanismos sustitutos de las políticas del Estado, en el marco de la agenda neoliberal, carece de sentido. Las OSC no pueden ofrecer ni seguridad ni justicia, ni tampoco pueden suministrar servicios urbanos, educativos o sanitarios en gran escala. En el mejor de los casos, pueden ser usadas por el Estado como complemento o como apoyo de sus políticas.

—Dada la rigidez y la naturaleza burocrática del Estado, las OSC pueden cumplir un importante papel como laboratorios o como fuentes de innovación social, y eventualmente como apoyo en la implementación de las acciones gubernamentales. Pero la capaci-

dad de innovación de las mismas será relevante en la medida en que los experimentos que desarrollen sean transformados en políticas públicas, atraigan la atención de la empresa privada y fortalezcan las capacidades productivas, de consumo y de creación de puestos de trabajo de las comunidades de bajos ingresos.

—Existe una presión creciente de los financiadores y de ciertos sectores críticos respecto al trabajo de las OSC. Se trata de un reclamo de mayor transparencia y responsabilidad. El principal método propuesto es el monitoreo y la evaluación de impacto de sus actividades.

—La dependencia de las fuentes de financiamiento contribuyó a distorsionar las agendas de las organizaciones. Si bien estas agendas, impuestas por los principales centros de apoyo financiero de los países desarrollados, alentaron diversas formas de asociación con *partenaire* doméstico y, en algunos casos, tuvieron en cuenta las demandas de las organizaciones locales, no dejaron de evidenciar su poder de dirección. Pero aún peor es la posición de algunas OSC que muchas veces actúan como poderes coloniales, absorbiendo algunos de los mejores cuadros nativos para trabajar en proyectos que no

coinciden necesariamente con las prioridades de la localidad a la que se supone atienden.

—La mayor parte de la investigación realizada por las OSC internacionales sobre los países en desarrollo está principalmente orientada a la confirmación de sus supuestos, mientras que la mayoría de las OSC del Tercer Mundo tienen muy poca o ninguna capacidad de investigación propia. La principal debilidad de las OSC de los países subdesarrollados proviene de su fragilidad intelectual, de su limitada capacidad para absorber lo mejor de las agendas de política internacional y, a la vez, mantener un pensamiento autónomo y creativo. El desafío para las sociedades civiles del sur es aumentar su capacidad de reflexión o fortalecer centros autónomos de reflexión.

En síntesis

Las OSC han mostrado una gran capacidad de adaptación a los requerimientos tanto de la sociedad en su conjunto como del Estado. A partir de la década de los noventa se instala, como forma de implementación de políticas sociales, la tercerización de las mismas por parte del Estado a las OSC. Han

transcurrido varias décadas desde el inicio de esta forma de gestión de políticas sociales, y eso nos permite realizar una mirada en la cual sea posible evaluar el proceso.

Desde la perspectiva de las OSC han sido varios los problemas y desafíos a los que se han enfrentado, no siempre con buena resolución. Tal proceso ha generado cambios importantes en este actor social:

- a) por un lado, se especializan en la temática y en los aspectos relativos a la gestión; esta gestión no refiere sólo respecto al manejo del servicio o proyecto específico, sino también a cómo articular con el Estado;
- b) por otro lado, se produce un proceso de despolitización de su actividad, debilitándose como actor político.

Bibliografía

- Camou, Antonio, 2004, "Estado, mercado y sociedad civil en la Argentina actual. Una mirada desde la Universidad y algunas tesis para su discusión", en Inés González Bombay (comp.), *Fortalecimiento de la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*, CENOC/Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales/ Presidencia de la Nación, Argentina.
- Fernandes, Rubem César, 1994, *Privado aunque público, el tercer sector en América Latina*, Civicus, Río de Janeiro.

Murias, Luis, 1997, Ponencia: "Evolución, avances y desafíos de la relación Sociedad Civil-Estado y los nuevos mecanismos de cofinanciamiento en el área social", Seminario-Taller, Fray Bentos, Síntesis publicada por el Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay.

Rivero, Silvia, 2008, "Políticas sociales neoliberales desde la Sociedad Civil organizada", *Sociedade em debate*, vol. 13, Brasil.

Sorj, Bernardo, 2005, "Sociedad Civil y Relaciones Norte-Sur: ONGs y Dependencia", Centro Edelstein de Investigaciones Sociales,

Río de Janeiro.

www.centroedelstein.org.br/espanol

Villar, Rodrigo, 2003, "Introducción. De la participación a la incidencia de la OSC en políticas públicas", en Inés González Bombay y Rodrigo Villar (comps.) *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*, Libros el Zorzal, Argentina.

Documentos:

Índice CIVICUS de la Sociedad Civil en Uruguay 2009, 2010, Informe analítico del país, Montevideo, 28 de febrero.