



**Caracterización de las Organizaciones de la  
Sociedad Civil: el caso del Plan CAIF – Uruguay**  
Characterization of Civil Society Organizations: the case of the  
CAIF Plan - Uruguay

Silvia Rivero <sup>1</sup>

**Resumen**

Este trabajo analiza las características de las Organizaciones Sociales que gestionan Servicios Sociales en forma conjunta con el Estado, en el caso específico del Plan CAIF en Uruguay. Esta Política Social se implementa desde hace más de 25 años en todo el territorio nacional. Para el análisis se toman dos fuentes de información primaria: una base de datos construida a partir del relevamiento de los datos de las carpetas de convenio de cada una de las organizaciones y de un autoadministrado realizado a las Organizaciones de la Sociedad Civil, integrantes de este Plan.

**Palabras clave:** Organizaciones sociales Relación Sociedad Civil – Estado Políticas Sociales Estudio de caso Sociedad Civi

**Abstrac**

This paper look at the different characteristics of Social Organizations that manage Social Services jointly with the State, in Uruguay's CAIF Plan specific case. This Social Policy has been implemented for more than 25 years throughout the national territory. For the analysis, two sources of primary information are taken: a database built from the data gathering of the organizations agreement's folders and a self-administered made to the Civil Society Organizations, Plan members.

**Keywords:** Social organizations Civil Society - State relationship Social politics Case study Civil society.

---

<sup>1</sup> Candidata a Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Entre Ríos y maestra en trabajo social por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Gotemburgo. Es docente Investigadora del Departamento de Ciencias Sociales del Centro Universitario Litoral Norte, Universidad de la República (Uruguay). silviariv@gmail.com





### **Introducción**

El propósito de este trabajo es discutir acerca de las transformaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), a partir de la implementación de Políticas Públicas en gestión conjunta con el Estado. El análisis se realiza a partir de dos fuentes de información (Base de datos y autoadministrado) que se trabajan en forma articulada.

Lo que estamos presentando forma parte de la investigación realizada en el marco de la tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (opción Trabajo Social) FCS, Udelar. Esta tesis se basó en el Estudio de Caso, para lo cual se seleccionó una Política Social (Plan CAIF<sup>2</sup>), que reunía las características necesarias para discutir esta problemática, a saber: más de 25 años de implementación, crecimiento continuo con más de 300 convenios y más de 200 OCS involucradas en la gestión de Centros de Atención a la Infancia y la Familia.

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

Para analizar el tema se realiza una breve presentación del Plan CAIF, a modo de contextualización de los datos analizados. Los mismos se presentan en el cuerpo principal de este trabajo.

### **Breve presentación del Plan CAIF**

El Plan CAIF se implementa en 1988 a partir de un convenio entre UNICEF y el Estado uruguayo. Desde su inicio el Plan se propuso la creación de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en todo el país, los cuales tendrían como objetivo la atención integral de la problemática de los niños en edad preescolar, de sectores carenciados, mediante una colaboración efectiva entre la órbita pública y la social.

La Sociedad Civil debía organizarse en Asociaciones Civiles las cuales serían las encargadas de autogestionar en forma eficiente los centros de atención. El apoyo de la cooperación internacional (UNICEF) cesa en 1992 donde el Plan

---

<sup>2</sup> Centros de Atención a la Infancia y la Familia





comienza a financiarse con recursos nacionales.

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

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

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

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

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

### **Características generales de las OSC**

Los datos relevados en las carpetas de convenios <sup>3</sup> se construyen a partir de un análisis previo de la información contenida en las mismas. Se realiza una

---

<sup>3</sup> El Plan CAIF construye una carpeta con cada convenio, los números son correlativos correspondiendo los menores a los convenios más antiguos y los mayores a los más recientes. La carpeta contiene o debería contener documentos legales (personería jurídica de la organización, convenio, ampliaciones de convenio, etc), los informes de las supervisoras, otros informes y otros tipos de documentos (cartas enviadas o recibidas, por ejemplo). Las carpetas no siempre están completas.



muestra de 20 carpetas donde se identifican las variables a relevar en función de los aspectos sustantivos trabajados en esta investigación<sup>4</sup>. Posteriormente se construye un formulario para el relevamiento de la información del total de las carpetas.

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

**Cuadro 1: cantidad y porcentaje de convenios según distribución territorial.  
(Montevideo – resto de departamentos agrupados)**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Válidos	Montevideo	78	28,8	28,8
	Interior	193	71,2	100,0
	Total	271	100,0	

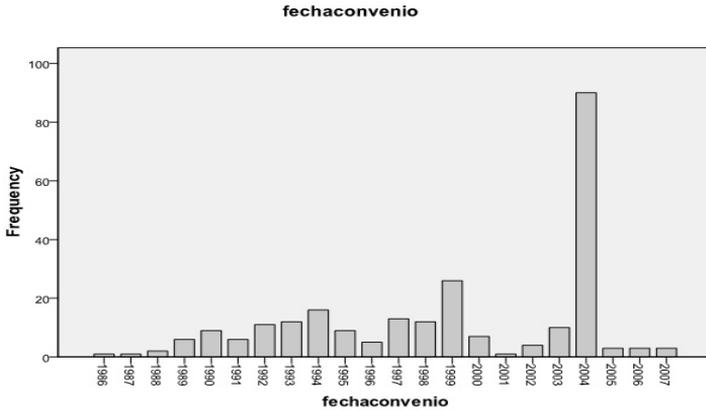
Fuente: elaboraciones propias. Base OSC-CAIF

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

<sup>4</sup> En este proceso surgieron algunos problemas de confiabilidad de la información. A modo de ejemplo se señala que un dato importante para el estudio era la relación entre la organización y el personal del centro, pero esta información no pudo ser relevada en las carpetas de convenio, por lo cual hubo que incorporarla al autoadministrado donde solo se tuvo la visión de la OSC. En un primer momento se considero que la mirada de la supervisora podría ser imparcial y por lo tanto mostrar la situación de todos los actores en juego en la relación. Sin embargo, del estudio de la muestra surge que en varios informes aparece como "buena relación" entre la OSC y el personal y en el mismo formulario, en otros ítems, se señala que en el año se han ido varios técnicos por problemas con la Organización. Por tanto, y al no tener explicitados los criterios para categorizar como "buena" la relación se optó por no considerar confiable esa información

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

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



Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

Los convenios que se señalan con fecha previa a la formación del Plan CAIF (1989) son aquellos que realizaron convenios con el INAU<sup>5</sup> y posteriormente reconvirtieron con el Plan. De la información relevada no surge la identificación de la fecha exacta de esta reconversión.

En el gráfico puede observarse claramente como aumentan los convenios en los años electorales (2004 – 1999 -1994) esta situación nos permite suponer acerca del papel que el convenio podría tener en relaciones de clientelismo político de tipo institucional en el estilo planteado por Trotta (2003) quien identifica nuevas formas del clientelismo político emergentes en el modelo neoliberal, las cuales se expresan no sólo en el intercambio de recursos específicos sino, también, con políticas y programas que involucran a sujetos individuales y colectivos.

Si a este aumento de los convenios en año electoral, se suma la distribución de los convenios en el territorio nacional, presentada en el cuadro 1, entonces

<sup>5</sup> Instituto del niño y adolescente del Uruguay



vemos que se refuerza el argumento de la implementación de una lógica clientelar en la adjudicación de los Centros. La distribución desigual, que debería responder a la cantidad de población en situación de vulnerabilidad social, aparentemente se ha visto atravesada por los intereses de los gobiernos departamentales.

El Plan CAIF surge en el marco del gobierno central durante el período del Presidente Lacalle (1990 – 1995), posteriormente, en el período del Presidente Sanguinetti (1995 – 2000) comienza a funcionar ligado al INAU, pero siempre respondiendo al gobierno central articulado con los gobiernos departamentales.

En el año 2005, asume el gobierno el Presidente Vázquez, siendo el primer gobierno de la fuerza de izquierda. A la vez, a esto se suma varios gobiernos departamentales donde la misma fuerza gana las elecciones locales.

Hasta ese momento el Frente Amplio, y desde el año 1990, solamente gobernaba en el Departamento de Montevideo. Es decir, que desde el inicio del Plan el gobierno departamental de Montevideo responde a una fuerza política diferente a las tradicionales, asignándole menores recursos desde el gobierno central, por lo menos en lo que refiere a este Plan, ya que como dijimos anteriormente, la distribución de los convenios no responde a las características y necesidades de la población a atender. Son evidentes, entonces, los arreglos entre los actores políticos, a lo cual se suma la relación que se establece con las OSC para la adjudicación de los convenios.

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

**Cuadro 2: Cantidad y porcentaje de OSC según las características de sus integrantes:**

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

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF





Según los datos relevados en esta base existe un importante número (casi el 62%) de OSC que están integradas por personas con interés en el tema de la niñez, seguido de organizaciones cuyo motivo fundamental de nucleamiento es la cercanía territorial.

Las OSC vinculadas a las Iglesias (fundamentalmente Católica y Protestante) aparecen en un número inferior en cuanto a la cantidad, sin embargo tienen un protagonismo mayor en cuanto a su participación en el Plan, tanto en lo que respecta al número de niños atendidos<sup>6</sup>, como en la asunción de lugares de toma de decisión a nivel las diferentes instancias organizativas<sup>7</sup>.

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

Del análisis del autoadministrado, surge la siguiente información.

**Cuadro 3: Porcentaje de OSC según las características de sus integrantes (autopercepción).**

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

Fuente: elaboraciones propias

<sup>6</sup> Los Centros con convenios mas grandes respecto al número de niños (mas de 100 niños por centro CAIF), en general, están en esta categoría.

<sup>7</sup> Nos referimos aquí a la participación en los Comités departamentales, la asunción de delegaturas de diferente nivel en la estructura organizativa del Plan y la designación de representantes ante los Consejos de Salarios.





La información relevada en el autoadministrado permite observar la variedad y complejidad de las OSC, aquí señalamos algunos elementos:

-Existe una similitud en los datos relevados en cuanto a discriminar a las OSC cuyos integrantes están vinculados a las Iglesias, y los que tienen base de conformación territorial (comisiones barriales en su mayoría). Estos grupos pueden ser claramente identificados y, en general, su autopercepción coincide con las condiciones establecidas en su formato legal.

-Surgen diversos tipos de asociaciones de OSC para gestionar los centros: Iglesia con vecinos (integrantes de su comunidad religiosa); grupos de personas con interés en el tema asociados a la Iglesia (grupo de apoyo a la obra) o asociados a nucleamiento territorial. En este último caso donde se autodefinen en la categoría de Interés en el tema (infancia) y base territorial, es muy posible que su surgimiento este ligado específicamente a la gestión del Centro CAIF.

-La categoría personas con interés en el tema, es la que presenta mayor variación en las dos mediciones. El autoadministrado presenta una serie de opciones más amplias y deja espacio para que surjan formas que no fueron consideradas en el formato legal presente en la carpeta del convenio. Es así que surgen no solo las combinaciones antedichas sino, también, una apertura en cuanto a esta categoría. Emerge así, la categoría de técnicos, es decir, la creación de la OSC a partir de un equipo técnico para poder conveniar con el Estado.

-Por otra parte, se observa que aparece una nueva categoría de OSC generadas a partir de organismos públicos nacionales o departamentales, situación compleja que merecería un estudio específico respecto a cómo se ubican en un Plan que articula Sociedad Civil – Estado.

Uno de los aspectos relevados en la base de datos es la fecha de formalización legal, la que comparada a la fecha del convenio podría estar mostrando una relación en cuanto al interés o motivos para la generación de la organización. Sin embargo, esta afirmación no resulta totalmente adecuada salvo para las formalizaciones de fechas más reciente, especialmente las





instaladas en la última década, ya que muchas organizaciones más antiguas podrían haber estado funcionando sin constituirse legalmente.

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

Se agrupa en tres períodos la formalización legal de las OSC, esto responde a un criterio sustantivo respecto a la modalidad de intervención social imperante en los mismos. De esta forma se considera:

- Primer período.- anterior a 1973 donde la forma de intervención social está basada en políticas sociales universales, centralizadas y realizadas, en mayor medida, por el Estado. La participación de las Organizaciones Sociales estaría focalizada en las organizaciones vinculadas a las Iglesias y en los agrupamientos nucleados a partir de un territorio (comisiones de vecinos)
- Segundo período.- entre 1973 a 1989. Las OSC en este período, en general, orientan sus acciones a la defensa de los Derechos Humanos, con propuestas de intervención que, en muchos casos, articulan con organizaciones sociales internacionales.
- Tercer período.- a partir de 1990, momento donde se comienzan a realizar políticas sociales tercerizadas, descentralizadas y focalizadas. Las OSC comienzan a realizar convenios con el Estado para la implementación de programas y proyectos, así como también la gestión de servicios sociales.

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



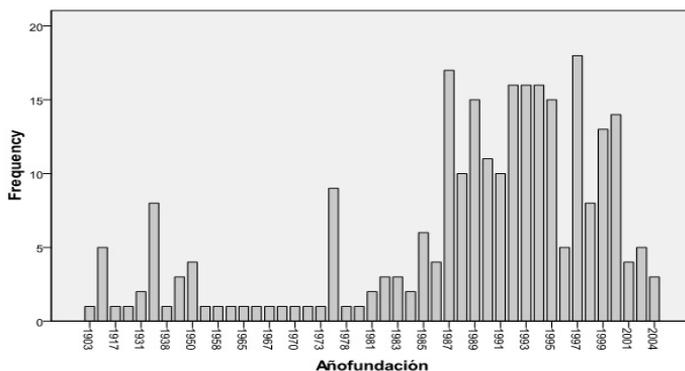
**Cuadro 4: Año de formalización legal de las OSC.**

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

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

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

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



Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

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

Para analizar los objetivos tomamos 4 dimensiones:



- Alcance de los objetivos, donde se plantean tres categorías: Local, Nacional y Regional –internacional.
- Tipo de población a la que están dirigidas las acciones, con las siguientes categorías: población en general (sin determinar), población pobre, población específica (niños, mujeres, etc.)
- Tipo de acción que se plantean realizar , según las siguientes categorías: asistencia, educación/capacitación, confesional, promoción, asesoramiento, realizar proyectos, investigar, conveniar con el Estado.
- Cantidad de acciones que plantean (es decir, la variedad de sus objetivos), según el siguiente agrupamiento: Pocas (1-2 acciones), Media (3 – 4 acciones) y Muchas (5 o más acciones)

**Cuadro 5: Alcance de los objetivos de las OSC.**

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

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

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





**Cuadro 6: Tipo de población objetivo de las OSC.**

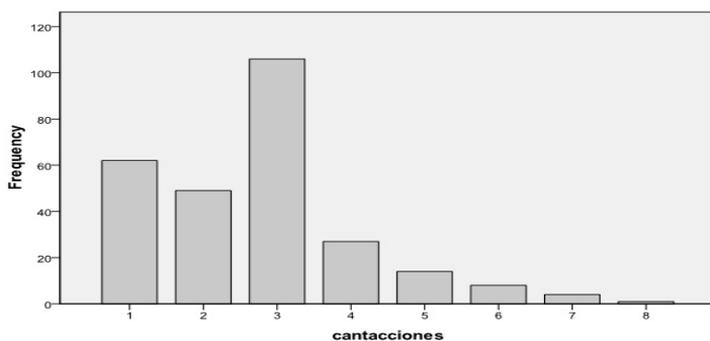
		Frecuencia	Porcentaje
Válidos	Población en General	69	25,5
	Población Pobre	138	50,9
	Población Específica	62	22,9
	Total	269	99,3
Perdidos	Sistema	2	0,7
	Total	271	100,0

Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF

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

De la información surge que la mayoría de las OSC integrantes del Plan CAIF tienen como objetivo la promoción y desarrollo, capacitación y educación, y la gestión de servicios. Cuestiones todas centrales al objeto de esta Política Social.

**Gráfica 3: Cantidad de acciones propuestas en los objetivos de formalización legal de las OSC.**



Fuente: elaboraciones propias. Base OSC - CAIF





La información presentada nos permite caracterizar a las OSC que realizan convenio con el Plan CAIF de acuerdo a las variables analizadas de la siguiente forma: las OSC se han ido incorporando al Plan a medida que éste se ha consolidado y ampliado su cobertura. Este crecimiento ha tenido impulsos significativos en los años electorales, por lo cual es posible suponer que la lógica clientelar ha funcionado en forma relevante como mecanismo de relacionamiento y adjudicación de centros, a la vez que esa misma lógica es la que ha permitido un crecimiento sostenido del propio Plan.

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

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

En términos generales podemos decir que en el Plan CAIF conviven OSC generadas en diferentes momentos socio – históricos. Por lo tanto, podemos suponer que las diferencias que presentan las organizaciones, en principio, corresponden a su perfil de inicio.

Este tema debe ser objeto de mayor análisis en la medida que es posible identificar algunas diferencias que emergen de las características socio – económicas y religiosas de quienes las conforman. Es decir, que en la diferenciación de organizaciones, no sólo estaría pesando el momento socio – histórico de conformación de la misma, sino que posiblemente también, tenga incidencia las características de sus integrantes, en tantos actores sociales diferentes.

Sin embargo, y a pesar de estas diferencias específicas, podemos señalar que a nivel general, las OSC que realizan convenio con el Plan CAIF son en su mayoría (62 %) integradas por personas interesadas en el tema (infancia - pobreza), las organizaciones de base territorial (comisiones de vecinos) son el 20 % del total y las organizaciones vinculadas a las Iglesias son el 17 %,





según los datos relevados en la Base.

El cuestionario autoadministrado nos permite realizar un análisis más fino respecto a las características de los integrantes de las OSC. De este análisis surge que existe una mayoría de OSC integradas por personas con interés en el tema, datos que refuerzan la información surgida a partir del análisis de la Base. Sin embargo, el porcentaje es sensiblemente menor (34%), las comisiones de vecinos son el 18% y las organizaciones vinculadas a las Iglesias representan el 18%.

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

- Los datos de la base son producto de la información relevada a partir de la carpeta de convenio y específicamente de los documentos legales incluidos en la misma, muchos de ellos realizadas hace varias décadas atrás.
- El autoadministrado muestra la percepción de las propias organizaciones, es decir, como ellas se clasifican en un rango de opciones dadas. Por lo tanto, la diferencia en cuanto a las características del dato pueden suponer la posibilidad de divergencias.
- Aún así, entendemos que no hay una gran disparidad en cuanto a la información ya que el autoadministrado nos permite un análisis más profundo de la categoría personas con interés que agrupa una gran variedad de situaciones.

Se destaca que en el autoadministrado se incorporan una cuarta categoría grupo de técnicos, intentando ver la incidencia que tiene esta forma de agrupamiento que en un principio puede estar considerada en la categoría personas con interés.

El 7 % de las OSC se autoclasifican como grupo técnico, es decir como un agrupamiento de personal calificado técnicamente unido con la intención de gestionar un Centro CAIF. Este es un nuevo perfil de organización que, si bien ya estaba presente, no era posible identificar ya que el formato legal exigido para conveniar es el de Asociación Civil.

Este formato legal tiene características de funcionamiento diferentes a las de una organización integrada por un equipo técnico, el cual se podría asociar más al funcionamiento de una cooperativa de trabajo. En el último período se ampliaron las opciones de convenio integrando la posibilidad de conveniar a





cooperativas de trabajo, lo cual ha permitido hacer visible esta situación.

-En la opción otros surgen situaciones interesantes de destacar: los convenios con instituciones públicas (por ejemplo: Intendencias, Ministerio del Interior).

-Señalamos, a su vez, algunas otras situaciones que permiten ir aclarando la compleja articulación que se dan los actores de la Sociedad Civil: aparecen varios casos donde se explicita que existe una alianza entre una organización religiosa y un grupo de vecinos (posiblemente integrantes de la comunidad religiosa local) y casos de asociación de organización religiosa con personas con interés en el tema.

Estos casos se podrían incorporar a la categoría organización religiosa entendiendo que en el interés de agrupamiento es mayor el peso del aspecto religioso, el cual es de suponer que tenga una impronta relevante a la hora de definir las estrategias específicas de intervención, especialmente en cuanto a los objetivos de trabajo.

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

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

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

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

Las actividades orientadas a crear o gestionar servicios (es decir, lo que todas



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

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

- El 56% de las OSC plantean sus objetivos vinculados directamente a la gestión del centro CAIF, no existiendo casi diferencias entre los objetivos de la organización y los objetivos del centro CAIF. Aparentemente, existe una absorción del centro CAIF respecto a la organización.

Una OSC contesta: “no tenemos muchos objetivos ya que somos sólo dos los que trabajamos, apoyamos las iniciativas del CAIF y sugerimos otras. Creo que a veces las asociaciones civiles son una gran farsa, muchos se anotan por figurar pero nadie asume la responsabilidad de trabajar” (A: 24).

- El 44% plantea objetivos mayoritariamente relacionados a la promoción, desarrollo social, capacitación, entre otros, y un porcentaje menor plantea objetivos de tipo confesional. En ambas situaciones se definen objetivos específicos y diferenciados del centro CAIF.

### **Consideraciones finales**

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

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

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



En general, parece que las formas que adquiere las organizaciones sociales en cuanto a sus objetivos se van modificando de acuerdo a las necesidades coyunturales del momento socio –histórico. Resulta importante señalar que la información analizada nos permite observar que las Iglesias (católica y protestante) no sólo transforman a las organizaciones ya existentes para adaptarse a las necesidades socio – históricas, sino que también generan nuevos actores, tanto desde su propia institucionalidad como en la articulación con otros: grupos de vecinos, gente interesada en el tema, entre otros.

A pesar de estas transformaciones de objetivos y organización, las Iglesias a diferencia de otras formas de organización, parecen mantener sus rasgos identitarios. Por ejemplo, en relación a los objetivos, se plantean acciones de tipo confesional, lo mantienen y seguramente lo lleven adelante en su propuesta de trabajo. Este no es un aspecto formal, sino que es parte de su identidad, sostenido en el tiempo y autopercibido claramente al contestar el autoadministrado.

En cuanto a las organizaciones de vecinos, podemos afirmar que no se fundan con el objetivo de conveniar con el Estado. En general tienen objetivos diversos, centrados en las necesidades locales. Según la información manejada, su integración al Plan CAIF supone en muchos casos una pérdida de sus objetivos fundacionales y la asimilación, como propios, de los objetivos de la política social.

En su mayoría, estas organizaciones de base territorial, se han formalizado legalmente antes de 1990, por lo tanto su existencia es previa al surgimiento de este tipo de Política Social. Se incorporan al Plan dado su pertenencia y trabajo a nivel local.

El Plan tuvo, desde un inicio, como objetivo conveniar con este tipo de OSC, es decir, la preferencia estuvo marcada por la intención de que los centros CAIF estuvieran a cargo de organizaciones locales (tanto Comisiones de vecinos, como personas con interés en el tema), con conocimiento e integración en ese barrio o localidad.

Por otro lado, las OSC posteriores a 1990, podemos suponer que responden específicamente a las necesidades del Estado para la transferencia de implementación de políticas sociales. Quizás, este grupo nos permita aproximarnos a identificar una modalidad específica de OSC que se generan en este contexto: agrupamientos para la generación de empleo.





Aunque , aun dentro de este grupo podrían surgir algunas diferencias: a) aquellos agrupamientos de técnicos que forman una asociación civil pero que funcionan con la lógica de una cooperativa de trabajo; y b), las asociaciones civiles vinculadas a partidos políticos que funcionan con una lógica clientelar. Por otra parte, las organizaciones nuevas parecen formarse específicamente para convenir con el Estado y, en este caso, para gestionar el Centro CAIF lo cual es un gran beneficio para el Plan ya que se crean asociaciones con especialización en el tema.

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

El análisis realizado en este trabajo, en base a la información relevada a través de la Base de datos y del autoadministrado, permite avanzar en algunas consideraciones respecto a las OSC.

En este sentido, se observa que la implementación de Políticas Sociales donde el Estado traslada la gestión de Servicios a las OSC, generó un aumento sostenido de las mismas, tanto por iniciativa de la población como a instancias y estímulo del propio Estado quien necesita de organizaciones confiables para la desarrollar esta política.

Desde el punto de vista estatal, la transferencia de recursos públicos a un actor privado, es un asunto delicado y debe ser cuidadosamente instrumentado. Esto hace que las exigencias sobre las condiciones de funcionamiento sean cada vez más centralizadas, no dando lugar a las diferencias propias de cada OSC.

Este proceso, que lógicamente es cada vez más burocratizado (son más de 25 años de funcionamiento del Plan), hace que se igualen las condiciones para los niños y para los trabajadores de los Centros CAIF. Pero por otra parte, genera un proceso que tiende a anular las especificidades de las organizaciones y a enlentecer los procesos de toma de decisiones y de ajuste de los programas a las necesidades locales. Elementos que eran centrales en la formulación de este Plan.





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

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

En el momento de su creación el Plan convocó a las OSC ya existentes. Las mismas tenían diversos formatos, desde comisiones de vecinos a organizaciones vinculadas a las Iglesias y las llamadas (en ese momento) ONG, es decir, organización generadas para el desarrollo de objetivos vinculados a la promoción de derechos (derechos humanos, niños, mujeres, entre otros).

A medida que se instala esta forma de implementación de políticas, se requiere un aumento en las OSC para abarcar la demanda que surge desde el Estado Central y desde las Intendencias departamentales. Las nuevas OSC se generan con el objetivo de asumir estas responsabilidades trasladadas y controladas por el Estado. En este contexto, resulta evidente que no es el mismo perfil de organización de las del inicio con las generadas en el proceso.

Hoy las nuevas OSC se acercan mucho más a las lógicas del mercado: como empleadores de recursos técnicos y en la competencia de recursos financieros. A su vez, se acercan, también, a las lógicas del Estado: manejo de fondos públicos, asimilación de lógicas burocráticas, por ejemplo. Se evidencia, entonces, una pérdida de las fronteras conceptuales entre Sociedad Civil, Estado y Mercado.

## Referencias

Plan CAIF (2018). Disponible en: [www.plancaif.gub.uy](http://www.plancaif.gub.uy)  
"10 años del Plan CAIF: muchos motivos para celebrar". Plan





CAIF,			1998.
Plan	CAIF:	Memoria	2007.
Plan	CAIF:	Memoria	2008.
Plan	CAIF:	Memoria	2009.
Fundamento sobre distribución de convenios en el territorio nacional.			
El	plan	CAIF	en
			cifras.
Evaluación		Plan	CAIF.
Estructura	organizativa	de	Centros CAIF.

Rivero, S. (2008). "Políticas sociales neoliberales desde la Sociedad Civil organizada". *Sociedade em debate*, 13(1)..

Trotta, M. (2003). *La Metamorfosis del Clientelismo Político. Contribución para el análisis institucional*. Argentina: Espacio Editorial. .

