

ESPACIO TEMATICO: TRABAJO, DEMOCRACIA Y LUCHA DE CLASES

La relación funcional y conflictiva entre gobiernos progresistas y organizaciones sociales en Uruguay (2005–2020)¹

Yoana Carballo¹

<https://orcid.org/0000-0003-0475-8735>

¹Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, Montevideo, Uruguay

La relación funcional y conflictiva entre gobiernos progresistas y organizaciones sociales en Uruguay (2005–2020)

Resumen: El artículo busca discutir el papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la gestión de la política socioasistencial uruguaya durante los gobiernos llamados progresistas, encabezados por el Frente Amplio (FA) (2005-2020). El procedimiento metodológico integra estudios contemporáneos sobre el campo de las OSC, documentos institucionales y entrevistas a agentes de las OSC. Los hallazgos muestran una funcionalidad virtuosa que reactualiza la relación entre Estado y organizaciones sociales. No obstante, surgieron controversias derivadas de las distintas ideas y posturas existentes en el FA respecto al potencial democratizador de las OSC y su papel en la política social. La funcionalidad lograda alcanzó rasgos deseables y virtuosos para ambas entidades, pero también aflitivos y conflictivos para las OSC tradicionalmente afines al progresismo que aspiraban a ocupar un espacio de mayor relevancia en el diseño de la política social.

Palabras clave: Gobiernos progresistas. organizaciones sociales. política socioasistencial. Uruguay

The functional and conflictual relationship between progressive governments and social organizations in Uruguay (2005–2020)

Abstract: The article seeks to discuss the role of civil society organizations (CSOs) in managing Uruguayan social assistance policy during the so-called progressive governments led by the Broad Front (FA) (2005-2020). The methodological procedure integrates contemporary studies on the field of CSOs, institutional documents, and interviews with agents of CSOs. The findings show a virtuous functionality that renews the relationship between the State and social organizations. However, there were controversies due to ideas and positions that existed within the FA regarding the democratizing potential of CSOs and their role in social policy. The achieved functionality reached desirable and virtuous traits for both entities, but also afflictive and conflicting for the OSCEs traditionally aligned with progressivism that aspired to hold a more prominent space in the design of social policy.

Keywords: Progressive governments. social organizations. social assistance policy. Uruguay.

A relação funcional e conflituosa entre governos progressistas e organizações sociais no Uruguai (2005–2020)

Resumo: O artigo busca discutir o papel das organizações da sociedade civil (OSC) na gestão da política socioassistencial uruguia durante os governos chamados progressistas, liderados pela Frente Amplio (FA) (2005–2020). O procedimento metodológico integra



Este es un artículo publicado en acceso abierto (Open Access) bajo la licencia Creative Commons Attribution (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite su uso, distribución y reproducción en cualquier medio, sin restricciones siempre que el trabajo original sea debidamente citado.

estudios contemporáneos sobre o campo das OSC, documentos institucionais e entrevistas com agentes das OSC. As descobertas mostram uma funcionalidade virtuosa que reatualiza a relação entre Estado e organizações sociais. No entanto, houve controvérsias decorrentes de ideias e posturas presentes na FA, referentes ao potencial democratizador das OSC e ao seu papel na política social. A funcionalidade alcançada apresentou traços desejáveis e virtuosos para ambas as entidades, mas também aspectos aflitivos e conflitantes para as OSC tradicionalmente afins ao progressismo, que aspiravam ocupar um espaço de maior relevância no desenho da política social.

Palavras-chave: Governos progressistas. organizações sociais. política de assistência social. Uruguai.

Recebido em 26.05.2025. Aprovado em 25.08.2025. Revisado em 30.10.2025.

Introducción

El artículo aborda el papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la gestión de la política social uruguaya durante los gobiernos llamados ‘progresistas’, encabezados por el Frente Amplio (FA)² entre 2005 y 2020. Busca discutir la funcionalidad que asumieron las OSC en la implementación de la política socioasistencial con el fin de comprender las capacidades y los conflictos que esta alianza potenció tanto en la estatalidad como en las propias OSC. La penetración de saberes y prácticas de las OSC en la arena estatal permite profundizar en la complejidad contextual de la agenda social progresista, en tanto estamos frente a saberes que, al tiempo que son externos a la administración pública, forman parte de los cambios en la procesualidad de lo estatal.

La creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) en 2005 permitió vehiculizar institucionalmente la intención del gobierno progresista de recuperar la rectoría estatal en los asuntos sociales. Las OSC constituyeron un soporte externo o auxiliar a la nueva secretaría que, bajo la modalidad de convenios que estaba vigente desde gobiernos anteriores, permitió operativizar buena parte de la expansión de programas y servicios en territorio, a partir del acumulado y de la trayectoria de trabajo en la asistencia directa, así como el conocimiento de las particularidades locales que poseían a lo largo del país. Con este esquema, ambas entidades debieron reubicarse frente a un nuevo escenario sociopolítico de entendimientos y controversias que muestra las afinidades, incidencias y determinaciones mutuas, al tiempo que la disputa por el lugar de reconocimiento en torno a lo social.

El procedimiento metodológico que sostiene estas reflexiones integra estudios contemporáneos sobre el campo de las OSC, específicamente del caso de estudio (Uruguay) entre otras pesquisas que abordan experiencias en la región. También incluye documentos del debate parlamentario, estudios realizados por las OSC y entrevistas a agentes de estas organizaciones con experiencia en la gestión de servicios y asistencia directa previo al inicio del presente siglo³.

La exposición plantea brevemente al inicio, el derrotero que ha tenido la noción de sociedad civil a lo largo de la historia y la implicancia de las denominaciones actuales en disputa. Luego se contextualiza la institucionalidad y el esquema programático social que albergó la vinculación entre los gobiernos progresistas y las OSC en Uruguay. El apartado que sigue recupera y profundiza en las narrativas que, desde las propias OSC, alimentaron y construyeron una funcionalidad que asumió un sentido pragmático en detrimento de su capacidad política de incidencia. Finalmente, las reflexiones destacan cómo la funcionalidad entre el gobierno progresista y las OSC, en el plano de la gestión de servicios sociales y de la movilización de los sectores populares, reactualizó la dicotomía clásica entre Estado y sociedad civil.

Organizaciones de la sociedad civil: concepciones

La discusión sobre el campo de las OSC está ligada intrínsecamente a las diversas interpretaciones de sociedad civil que desde la antigüedad se han propuesto desde la teoría social y política⁴ (Arditi, 2004). Las visiones contemporáneas sobre la sociedad civil han tomado un sentido diferente respecto a las antiguas concepciones donde sociedad y Estado conformaban una misma entidad conceptual; fue en la Edad Moderna cuando se comenzó a entender a la sociedad y el Estado como entidades separadas (Biagini, 2009, p. 193). En el contexto contemporáneo encontramos formulaciones que se han producido en tres contextos políticos

diferentes. En Europa del Este, en el marco de las críticas al socialismo autoritario; en las transiciones latinoamericanas, tanto en la etapa de liberalización como de democratización, y en un contexto más amplio de la discusión europea y norteamericana frente a la llamada crisis del Welfare State⁵ (Rabotnikof, 2001). Ello plantea la construcción de una noción de sociedad civil que se caracteriza por la ambigüedad conceptual, lo que marca el “carácter polisémico de la categoría de sociedad civil” (Biagini, 2009, p. 193).

El campo de las OSC puede comprenderse como un conjunto de prácticas y de relaciones que se construyen “a partir de la conformación de grupos o movimientos plurales y autónomos de las acciones estatales y del mercado” con capacidad de incidencia en los diversos ámbitos de la vida social (De Piero, 2020, p. 48). Desde este punto de vista, las OSC son una expresión particular de la dinámica social representativa de diversos intereses, valores, prácticas y discursos con la finalidad de incidir en un problema o esfera pública determinada. No constituyen un campo homogéneo, ni son “monolíticas” ni “uniformes” (Pereira, 2015, p. 9), sino que sus formas de relacionamiento (con el Estado, los partidos políticos, las esferas institucionales, actores del espacio público en general) muestran sus rasgos de permeabilidad según los proyectos político-culturales en disputa de cada momento histórico. Por tanto, “lejos de un sujeto único de cambios y transformaciones, el término alude a una realidad infinitamente compleja, desigual y heterogénea, que recubre poderes, intereses, identidades y exigencias plurales y contradictorias” (Rabotnikof, 2001, p. 8). De modo que, si bien hay diversas perspectivas desde donde construir las nociones de OSC, así como múltiples formas de abordar el concepto de sociedad civil, lo que “no podrá discutirse es que se trata de un concepto relacional” cuyas formas, estilos y acciones están vinculado a la estatalidad (Biagini, 2009, p. 31). Como observa Rabotnikof (2001, p. 6), la relación analíticamente tensa con el Estado constituye un eje problemático, “ya sea porque en algunos contextos surge directamente identificada con el anti-Estado o porque en el marco del adelgazamiento del Estado y de la afirmación de nuevas formas de coordinación social aparece como ámbito alternativo”.

Las diversas formas desde las cuales se autorreconocen, las concebidas desde los ámbitos académicos y políticos, las formas jurídicas que asumen, hasta los abordajes temáticos y metodologías, fuentes de financiación y, entre otros aspectos, las ideas político-culturales que las inspiran configuran un amplio abanico de expresiones. Entre las múltiples referencias se encuentra: “organizaciones comunitarias”, “organizaciones de bien público”, “organizaciones sin fines de lucro”, “tercer sector”, “sector independiente”, “organizaciones no gubernamentales (ONG)” y, más recientemente, “organizaciones de la sociedad civil (OSC)” (Biagini, 2009, p. 31). Cada una de estas nominaciones responde a procesos sociopolíticos particulares. Como observa Roitter, esta proliferación de términos es un indicador de los conflictos existentes entre los diferentes actores involucrados, que se expresan en la lucha por la palabra” (2004, p. 25), y representa también la disputa por marcar atributos distintivos entre destinos actores.

Las OSC han construido parte de su legitimidad por su condición de entidades no estatales y bajo una narrativa que las presenta como un espacio virtuoso para el desarrollo de competencias como la transparencia, la innovación, la eficiencia, la profesionalización de sus prácticas y sus capacidades acumuladas para responder y atender problemas o sectores en los que la institucionalidad público-estatal tiene dificultades de ejecución. Recordemos que en los noventa se procesaron, a instancias de los organismos internacionales, una serie de reformas del Estado bajo argumentos que lo acusaban de ineficiente y burocrático. En estos procesos de reforma los organismos internacionales, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), apuntaron al empoderamiento de la sociedad civil, que fue “interpelada para que a su vez interpele al Estado a construir instituciones más fuertes. La voz de la sociedad civil es el núcleo que legitima las transformaciones a partir de sus reclamos” (Murillo, 2008, p. 133). En la estrategia discursiva de estos bancos, la sociedad civil es incorporada mediante tres tópicos que configuran su narrativa: la participación, los enfoques sobre el capital social y la referencia al buen gobierno⁶ (Rabotnikof, 2001).

Fue a instancias de estos organismos que la nominación OSC fue extensamente adoptada en toda la región, bajo la construcción de una imagen que la presentaba como “ventajosa” de lo no lucrativo y no gubernamental. Ello permitió que el BID y el BM legitimaran y contaran con actores locales que tuvieran “el brillo necesario para presentarse como participantes necesarios de las políticas sociales que estos impulsan y, adicionalmente, atribuir a quienes ellos eligen como contraparte el rango de ‘representantes de la sociedad civil’” (Roitter, 2004, p. 26).

En estas reformas las OSC, apuntadas entonces como entidades más eficientes, transparentes y cercanas a los destinatarios de las políticas, mostraron una funcionalidad operativa que las convirtió “cada vez más en

‘efectores’ de políticas sociales focalizadas, sin participación en su diseño y más alejados de las ‘organizaciones de base’, concebidas ahora como población beneficiaria” (Biagini, 2009, p. 198).

Este trabajo parte del supuesto de que la eficiencia y la transparencia no son atributos que, *a priori*, caracterizan las acciones de las OSC y que, si bien en Uruguay se presentan distantes de una identificación político-partidaria, han construido vínculos de proximidad con el proyecto político cultural del progresismo. De allí que la llegada del FA al gobierno alentara entre ellas la posibilidad de ampliar los márgenes de incidencia en la política social, más allá de cooperar como un recuso auxiliar en la ejecución de las medidas de asistencia social.

Las OSC como recurso auxiliar para la expansión de la política socioasistencial

Las OSC se volvieron un recurso auxiliar por su profunda implicancia en la gestión de la política socioasistencial. Tanto el registro parlamentario como las entrevistas dan cuenta que la colaboración de las OSC fue lo que permitió que el gobierno generara “una velocidad de implementación que de otra forma hubiese sido imposible” (E.II).⁷ Ello puso en evidencia las dificultades de “nuestras estructuras estatales para implementar nuevos marcos de política, si no es con otros actores simultáneamente, eso quedó demostrado” (E.II). De manera que el conocimiento y capacidades acumuladas constituyeron un recurso clave e imprescindible para los planes de expansión que el gobierno proyectaba.

Las evaluaciones institucionales del Mides también dan cuenta de que el despliegue de los programas de empleo protegido y de protección integral en situación de pobreza, los programas socioeducativos y de promoción sociocultural, así como los programas de abordaje a la violencia basada en género fue posible gracias a la capacidad de gestión que las OSC movilizaron (Mides, 2020). En este sentido, el cuantioso volumen de colaboración que el Gobierno requirió de estas organizaciones sociales para llevar adelante los planes sociales fue algo que se experimentó en esta coyuntura (Rosell, 2013).

La Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) fundada en 1992 — asociación civil sin fines de lucro — representa a un amplio conjunto de organizaciones de la sociedad civil del Uruguay. Las OSC allí nucleadas cuentan con una prolífica trayectoria de trabajo: entre 1980 y 1990 se fundaron casi la mitad (veintidós) y trece se fundaron a partir del año 2000. En su mayoría asumen la forma jurídica de asociaciones civiles, y solo diez se constituyen como fundaciones⁸ (ICD-ANONG, 2023).

Si bien es posible identificar una “afinidad electiva” (Pereira, 2015, p. 10) de un amplio sector de las OSC con el proyecto político cultural del progresismo, es claro que este campo se compone de múltiples expresiones políticas no siempre coincidentes con las ideas del progresismo (Sanseviero, 2005). Desde el inicio, el gobierno progresista propuso capitalizar y reunir el saber acumulado de las OSC; “en cierta medida se buscó institucionalizar lo que aquellos militantes sociales acumularon durante dos décadas desde el regreso de la democracia en 1985” (Merklen, 2020, p. 11).

El programa gubernamental del progresismo en lo social propuso la creación de “una nueva Matriz de Protección Social” (Acta Parlamentaria, n. 988, 2007), en la cual el Mides y sus políticas sociales tendrían “una apertura a las organizaciones de la sociedad civil y a su participación” (Acta Parlamentaria, n. 988, 2007). Esta redefinición de la posición de autoridad del Gobierno respecto a las decisiones sobre la política social fue bien recibida por las OSC en términos generales, aunque no estuvo exenta de discrepancias que tensionaron la relación. En este sentido, referentes del Gobierno señalaban:

Nosotros creemos mucho en la participación de la sociedad civil en la construcción de las políticas; no creemos que el Estado deba hacer todo, pero sí que debe regir la política social. ¿Y qué quiere decir esto? Muchas veces discutimos con las ONG, que nos dicen: “Nosotros no queremos solo participar en la ejecución, sino en el diseño de la política”. (Acta Parlamentaria, n.º 1129, 2007).

Estas transformaciones institucionales en lo social se forjaron en el contexto de una trama de vínculos entre cuadros gubernamentales, burocrático estatales y actores externos a la administración pública, como expertos de la universidad, de los organismos internacionales y de la sociedad civil, que participaron en la agenda social y en el diseño e implementación de la política socioasistencial, y aportaron saberes y capacidades que, de diversa manera, alimentaron el tratamiento de los asuntos sociales (Carballo, 2024).

La creación del Mides centralizó la expansión de la política socioasistencial como campo específico en el esquema de protección social y consolidó el despliegue de una segunda generación de prestaciones, que se distanció de las políticas de regulación del mercado de trabajo y del empleo. Ello contribuyó a consolidar un mecanismo de protección social que se ha dado en llamar ‘asistencialización de la política social’ —asistencia y promoción—, cuya máxima expresión en la región fue la expansión de los programas de transferencia de renta condicionada (PTRC) desde la década del noventa⁹ (Netto, 2012).

Las OSC tuvieron asignados cometidos vinculados a la gestión directa de programas y servicios. Las expectativas iniciales y el papel propuesto fueron asunto de zozobra para las OSC. Ello abrió un campo de prácticas y escenarios de complementariedad y disputa por el reconocimiento de saberes, legitimidad y autoridad sobre las intervenciones sociales. De Arma, Luzuriaga y Machado (2009) señalan que esas disputas no solo referían a la interpretación sobre las competencias y funciones del Estado y las OSC en la cuestión de política social, sino también por las ideas que aún subsisten en la izquierda uruguaya referidas a que los actores representativos de la participación social “proviene del mundo del trabajo o de los movimientos sociales de masas” (De Arma; Luzuriaga y Machado, 2009, p. 17). Sobre la representatividad democrática, agentes de las OSC expresan:

Esa diversidad de sociedad civil también hace que rápidamente la mayor restricción de los partidos sea, *a priori*: no quiero que ocupe el lugar que yo como partido quiero poner en juego. [...]. El discurso de asunción del FA cuando asume el Mides no fue distinto al discurso de ninguna derecha en términos de lugar de las ONG. Algunos nos dicen ONG compañeras, otros nos dicen ONG que se quedan con plata [...]. Esa diversidad está dentro del espectro de los partidos políticos (E.II).

La dimensión política de las OSC y su protagonismo en la política social fueron escasamente alentados en términos de ejercicio político-participativo en instancias de discusión y diseño de los planes sociales. El Poder Ejecutivo y los responsables político-institucionales establecieron y habilitaron discusiones con agentes que desempeñaron un papel sustantivo en lo conceptual y en el diseño de la política, como fueron los organismos internacionales y la propia Universidad de la República (Carballo, 2024). En ese plano, desde el Gobierno, lejos de promoverse un movimiento sinérgico con las OSC, las prácticas experimentaron en los hechos tensiones y controversias, porque en buena medida el potencial participativo y de incidencia fue leído como un asunto que interpelaba el lugar de autoridad sobre lo social que el progresismo buscaba construir.

Campo de prácticas: ¿qué OSC para qué gobierno progresista?

Diversos estudios (Sansevieri, 2005; De Arma; Luzuriaga y Machado, 2009; Gallardo, Garcé y Ravecca, 2009; Rosell, 2013; Pereira, 2015) muestran que, en la relación entre las OSC y los gobiernos progresistas, se produjo un movimiento de apertura hacia mayores espacios de participación, pero bajo un sentido de funcionalidad pragmática que finalmente limitó la capacidad de incidencia política de las OSC en el diseño de políticas sociales. Varios asuntos expresan esta relación político-ideológica, cercana y controversial, por el papel instrumental asignado a las OSC en la política social. Desde las OSC se menciona: “Existieron en alguno de los procesos de pensar en conjunto [...] que fueron la minoría. [En] la mayoría entiendo que el Estado encontró en la sociedad civil una razón [...] para llevar rápidamente a territorios algunas nuevas políticas” (E.II).

En términos de *reconocimiento y legitimidad*, el resultado electoral (2004) fue una fuente de legitimidad y autoridad para que el Gobierno reposicionara el rol estatal. Las OSC valoraron el reconocimiento de sus saberes y trayectorias, pero la pronunciada recuperación de una versión instrumental y parcial, y la limitada posibilidad de movilizar y expandir la capacidad de incidencia política que habían construido durante décadas, constituyó una fuente de tensiones:

[Debemos] diferenciar que capacidad de gestión no necesariamente fortalece capacidades de incidencia, porque el Estado no está pensando en una capacidad de análisis de la práctica que hace la sociedad civil, sino que está pensando en administración de recursos para llevar adelante políticas que se definen a partir de otros criterios que no necesariamente surgen de la práctica (E.II).

La colaboración en el plano territorial e instrumental fue el lugar desde donde el Gobierno procesó el reconocimiento de las capacidades y saberes de las OSC, a partir de una base de autoridad centralizada en los poderes público-estatales.

El despliegue territorial del Mides impulsó en las OSC un crecimiento en cuanto al plantel de recursos humanos y administrativos para hacer frente a la demanda estatal de prestar servicios: “Se reforzó lo que eran todos los programas de convenios. [...] Organizaciones que nunca habían tenido un convenio [...] empezaron a tener convenios de todo tipo [...]. Pienso que ahí fue un hito” (E.I).

Esta expansión forjó una funcionalidad pragmática, o “lo social instrumental”, como refiere Sansevierio (2005), que requería de las capacidades de las OSC en tanto gestoras exclusivamente de servicios, a modo de “brazo ejecutor”. Las OSC manifiestan diferencias respecto a los márgenes de decisión y los ensayos experimentados en décadas precedentes, apoyados por entidades internacionales durante gobiernos liberales y conservadores:

La cooperación internacional permitía la innovación y las mutaciones de algunas prácticas con recursos. [...] Las políticas públicas las miran desde las sectoriales, desde las estructuras estatales; eso genera límites [...] estructuras burocráticas de control y de monitoreo, que lo que hace es seguirlas cuadriculando (E.II).

La “afinidad electiva” (Pereira, 2015, p. 10) produjo, entre otros efectos, una transferencia y circulación de saberes y capacidades desde las OSC hacia la ingeniería estatal, que forjó una especie de puerta giratoria:

Vemos en el país que las puertas giratorias no solo suceden para el sector empresarial, sino que suceden para la sociedad civil y eso tiene múltiples fortalezas, pero también tiene múltiples debilidades [...] con actores que habitan los dos lugares (E.II).

La circulación de expertos con trayectoria en el mundo de las OSC que pasaron a ocupar cargos de responsabilidad político-institucional supuso para las estructuras estatales disponer de recursos portadores de saberes sobre las realidades territoriales y sobre las racionalidades y lógicas de funcionamiento de las OSC. En tanto, para las OSC, esta transferencia de recursos expertos hacia las estructuras estatales produjo un efecto de debilitamiento en su acumulación de capacidades: “La sociedad civil durante los programas progresistas, *a priori* no son fortalecidas. [...] Fortalecer la gestión de las organizaciones no es necesariamente fortalecer las capacidades de la organización” (E.II).

La complementariedad y el apoyo al Gobierno para alcanzar objetivos con celeridad y respaldo material impactaron en el corazón de uno de los cometidos esenciales de las OSC: la participación y la capacidad de denuncia e incidencia fueron en buena medida “cooptadas” por la racionalidad de gestión estatal:

Ahí la pregunta que nos surge a los quince años después, es ¿cuánto sentimos que nos habíamos fortalecido?, ¿cuánto salimos aportando a una causa común, pero muy debilitados para enfrentar nuevas etapas?, ¿cuánto tuvieron o tuvimos que volver a construir esas mutaciones que capaz que durante un tiempito se fueron anquilosando en prácticas de servicios de política pública más que de aporte al diseño de políticas públicas? (E.II).

Hubo un acuerdo entre el Gobierno y las OSC de privilegiar el entendimiento en los grandes lineamientos, a fin de no fragilizar la legitimidad política y social del Gobierno. También existió un consenso más o menos explícito de asentimiento y sigilo respecto de las diferencias, de “barrer hacia dentro” los desacuerdos. Sobre este apoyo al Gobierno pesaba también la dependencia financiera de fondos públicos con los que un amplio sector de las OSC sostenía sus estructuras. Esta combinación entre dependencia financiera y amortiguamiento del debate público contribuyó a moderar, especialmente en los primeros dos años de gobierno, la actitud de crítica y denuncia que históricamente caracterizó a las OSC: “Hay OSC que supieron mantener la cooperación con el rol de denuncia. [...] Cuando tienes el apoyo del Estado. [...] desde el momento en que sos socio, tenés que negociar” (E.I). Este consenso implícito de sigilo en torno a las diferencias situó a las OSC en un lugar difícil de trascender para muchas de ellas: “Es un debe de la propia sociedad civil uruguaya del lugar que ocupamos, o que pudimos” (E.II).

El intento de gobernar los problemas sociales y traducirlos a “problemas estatales” desde una racionalidad centralizada que prescindió del acervo político de las OSC fue una disputa que el Gobierno conquistó. La

ausencia de convocatoria a espacios de discusión y decisión política borró la posibilidad de movilizar la pluralidad de visiones sobre lo social construida desde las OSC. Estas no constituyeron una fuente de saber político reconocida para el Gobierno en la toma de decisiones sustantivas de la política social; en otras palabras, no fueron consideradas como actor político. Por tanto, el papel auxiliar desempeñado en la ejecución fue la destreza central reconocida.

La intención de recuperar la capacidad y legitimidad estatal sobre lo social desestimó el fortalecimiento de la sociedad civil como requerimiento político del programa y proyecto progresista, proceder percibido por las OSC como un posicionamiento de complicidad con el elitismo y también como una práctica embestida de opacidad que operó “como un recurso de gobierno que involucra a las organizaciones de la sociedad civil, llegando al límite de autosilenciarse como medio para mantener silenciada a la oposición política” (Sanseviero, 2005, pp. 20–21), a fin de resguardar el consenso instalado y los acuerdos sobre causas comunes.

Reflexiones finales

La funcionalidad y conflictividad entre el gobierno progresista y las OSC en el plano de la gestión de servicios sociales y la movilización de los sectores populares reactualizaron la relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. En un escenario compartido en términos político-ideológicos afloraron matices que, si bien no rompieron con el consenso en torno al programa progresista, mostraron dificultades de entendimiento sobre la conducción política del Gobierno, debido a las ideas y posturas que coexistían en el FA acerca del potencial democratizador de las OSC y de su papel en la política social. La funcionalidad lograda alcanzó rasgos deseables y afines, pero también aflictivos y conflictivos para las OSC tradicionalmente afines a la izquierda.

De los datos y estudios referidos se desprende que, a partir del reposicionamiento de lugares ocupados históricamente por el progresismo y las OSC respecto a la conducción política del Estado en el campo social, se configuró una relación tensionada por discrepancias que no lograron resolverse en los quince años de gobierno. El sigilo frente a las diferencias y expectativas, la transferencia de capacidades humanas y de saberes acumuladas por las OSC durante décadas hacia la institucionalidad estatal, así como la dependencia financiera, dejaron a estas organizaciones con escasas fuerzas para ejercer presión y negociar lugares significativos en la toma de decisiones.

De este modo, las OSC se constituyeron en un recurso auxiliar en términos esencialmente pragmáticos y ello no solo mostró la diversidad de posiciones dentro del bloque progresista respecto al papel de estas organizaciones en la política social, sino también la debilidad para construir una agenda democrática y participativa amplia.

El estudio de lo ocurrido en esta coyuntura muestra que la disputa por la autoridad sobre lo social fue más interna que pública, que tensionó el papel político y el potencial democratizador de las OSC, al tiempo que evidenció las dificultades del gobierno progresista para fortalecer el perfil más político de estas organizaciones.

En suma, la trama de relacionamiento entre los gobiernos progresistas y las OSC operó, por un lado, sobre el acuerdo de las prioridades de la agenda social y a las causas urgentes vinculadas con la pobreza, que requerían una rápida recuperación de las capacidades de gestión estatal. Por otro lado, hubo una trama cargada de sospechas, relaciones instrumentales y prácticas políticas con rasgos de opacidad desde el Gobierno que atravesaron el campo de prácticas compartidas y desnudaron expectativas, desconfianzas y dificultades. Todo ello reconfiguró las imágenes de ambas entidades y su relacionamiento en una coyuntura inédita que colocaba a prueba el alcance virtuoso de la proximidad político-ideológica.

Bibliografía

- ARDITI, B. (2004, ene./mar.). Trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(1), 1–21. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032004000100001
- BIAGINI, G. (2009). *Sociedad civil y vih-sida: ¿de la acción colectiva a la fragmentación de intereses?* Buenos Aires: Editorial Paidós, Colección Tramas.
- CARBALLO, Y. (2024). Saberes y capacidades estatales en el campo social. El papel de los organismos multilaterales en la producción de conocimiento sobre la política socioasistencial en el Uruguay de la era progresista (2005–2015). Montevideo: Ediciones Universitarias, Bibliotecaplural, Universidad de la República.

- COHEN, L. y ARATO, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DE ARMAS, G., LUZURIAGA, A. y MACHADO, F. (2009). *Cuestiones de agenda. Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio. Análisis de algunas experiencias*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert.
- DE PIERO, S. (2020). *Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda* (2ª ed. esp.). Universidad Nacional Arturo Jauretche. <https://www.unaj.edu.ar>
- GALLARDO, J., GARCÉ, A. y RAVECCA, P. (2009). *Think tanks y expertos en el gobierno del Frente Amplio* (Uruguay, 2005–2008) (Documento de trabajo No 1/09). Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. <https://www.colibri.udelar.edu.uy>
- Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) y Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG). (2023). *Relevamiento y caracterización de las OSC socias de ANONG y su aporte a las políticas públicas* (Informe de consultoría). Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo. <https://anong.org.uy>
- MERKLEN, D. (2020). Prefacio. En M. Rossal (coord.), *La pobreza urbana en Montevideo. Apuntes etnográficos sobre dos barrios populares* (pp. 9–16). Editorial Gorla.
- Ministerio de Desarrollo Social [MIDES]. (2020). *Informe Mides. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2017–2018*. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Ministerio de Desarrollo Social. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social>
- MURILLO, S. (2008). Empoderar a la sociedad civil para reforzar el Estado. En S. Murillo, *Colonizar el dolor: La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina: El caso argentino desde Blumberg a Cromañón*. CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/murillo/06Murillo.pdf>
- PEREIRA, J. (2015). *Hacia una nueva agenda en el relacionamiento Estado-sociedad civil en Uruguay*. Montevideo: Instituto Juan Pablo Terra. <https://terra.org.uy>
- RABOTNIKOF, N. (2001, ene./feb.). La caracterización de la sociedad civil: Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo. *Nueva Sociedad*, 171. <https://educacion.uncuyo.edu.ar/upload/rabotnikof-2001socciv-enbancamultilateral.pdf>
- ROITTER, M. (2004). El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil. En D. Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización* (pp. 17–32). FACES, Universidad Central de Venezuela.
- ROSELL, C. (2013). *Te amo, te odio, dame más: ONG, participación y representación en el primer gobierno de izquierda de Uruguay* (1.ª ed.). CLACSO. ISBN 978-987-1891-96-2. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/10822/1/CeciliaRossel.pdf>
- SANSEVIERO, R. (2005). El progresismo y la ampliación democrática: un campo de disputa por el poder de representación de lo popular y lo democrático: Una aproximación a la relación entre el gobierno progresista y la sociedad civil desde una perspectiva regional comparada. Fundación Friedrich Ebert-FESUR. https://pmb.parlamento.gub.uy/pmb/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=87656
- URUGUAY. (2004, 31 oct.). Resultado de las elecciones nacionales y plebiscito de 2004. Comisión Electoral. <https://www.gub.uy>
- URUGUAY. (2007, 18 de abril). Acta parlamentaria. Versión taquigráfica No 988. Parlamento del Uruguay. <https://parlamento.gub.uy>
- URUGUAY. (2007, 12 jul.). Acta parlamentaria. Versión taquigráfica N.º 1129. Parlamento del Uruguay. <https://parlamento.gub.uy>

Notas:

- ¹ Este artículo es resultado de la estancia posdoctoral realizada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. VIII Cohorte, 2023.
- ² El bloque Encuentro Progresista — Frente Amplio — Nueva Mayoría (FA), denominado progresismo, obtiene un apoyo electoral mayoritario en las elecciones del 2004, a nivel nacional obtiene el 50,45% total de votos (que corresponde a 16 senadores de 30 y 52 diputados de 99). Disponible en: Estadísticas | CE (www.gub.uy)
- ³ Por el propósito de este trabajo se consideró aquellas OSC orientadas al desarrollo integrantes de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), y con trayectoria en la prestación de servicios y asistencia social directa en modalidad de cogestión con el Estado. En Uruguay, según el último relevamiento de la ANONG, en 2023 existían 49 OSC nucleadas de las cuales 34 prestan servicios o brindan asistencia social directa (ICD-ANONG, 2023).
- ⁴ Para profundizar en esta discusión ver De Piero (2020), Cohen y Arato (2000), Biagini (2009), Ardití (2004) y Rabotnikof (2001).
- ⁵ Para ampliar la discusión ver Biagini (2009), Rabotnikof (2001), y Cohen y Arato (2000).
- ⁶ Para ampliar sobre este asunto ver Rabotnikof (2001), Roitter, (2004), Murillo (2008).
- ⁷ Las entrevistas realizadas se referencian como E.I y E.II.
- ⁸ La mitad (19) despliega sus actividades con alcance nacional, aunque hay un énfasis en el área metropolitana del país (Montevideo, Canelones y San José). En cuanto al área de trabajo la mayor parte se concentra en primera infancia y juventud (ICD-ANONG, 2023).
- ⁹ En Uruguay la modificación del tradicional régimen de asignaciones familiares hacia hogares en condiciones de pobreza, que en sus orígenes (1943) se concibió como un complemento salarial, pasó a convertirse con las sucesivas modificaciones en un mecanismo de asistencia social, Asignación Familiar del Plan de Equidad (AFAM-PE), y fue la versión local de los PTRC.

Yoana Carballo

yoana.carballo@cienciassociales.edu.uy

Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social, Departamento de Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Uruguay. Profesora Adjunta del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Udelar) en Régimen de Dedicación Total.

Universidad de La Republica Uruguay (UDELAR)

Constituyente 1502, 4.º piso

Cordón – Montevideo –Uruguay

CEP: 11200

Agradecimientos

No aplica

Agencia financiadora

No aplica

Contribuciones de la autora

La autora es responsable de todas las etapas de elaboración del manuscrito.

Aprobación por el Comité de Ética y consentimiento para participar

No aplica

Consentimiento para la publicación

La autora consiente la publicación del presente manuscrito.

Conflicto de intereses

No hay conflicto de intereses.

Disponibilidadde datos

Los datos de la investigación están disponibles en el cuerpo del documento.

Editores responsables

Mailiz Garibotti Lusa – Editora-chefe

Maria Regina de Ávila Moreira – Comissão Editorial