

## La transformación de organizaciones sociales y el Estado uruguayo en la transición democrática (1979-1999)

María José Bolaña<sup>1</sup>

### Resumen

A través del estudio de dos organizaciones sociales, San Vicente y El Abrojo, surgidas en la transición democrática y vinculadas a demandas económicas y sociales de sectores pobres de la sociedad uruguaya, se analiza su permanencia luego de la dictadura a través del formato organización no gubernamental (ONG) y su relación con la transformación del Estado en las políticas públicas dirigidas a la satisfacción de esas necesidades. La apertura democrática significó el regreso de la participación política en los partidos y la implementación de una racionalidad neoliberal a través de las políticas públicas en un nuevo contexto internacional, donde confluyeron organizaciones sociales basadas en planteamientos de la educación popular, pero que necesitaron transformarse adaptativamente a la nueva realidad, conformando una institución diferente a la de sus orígenes.

**Palabras clave:** democratización, Estado, ONG, política.

### Abstract

Throughout the search of two social organizations, San Vicente and El Abrojo, we analyze their continuity after dictatorship like no governmental organization and the relationship with the politics to satisfy basic needs by a state in transformation. Both organizations were born during democratic transition and were linking with economical and social needs of poor in Uruguayan society. The democratization meant the return of political participation in parties and politics based on a neoliberal rationality in a new international context, where social organization converged. Their proposal had been based on popular education but they needed to adapt to the new reality, so they built a different institution comparing the one of their beginnings.

**Keywords:** democratization, state, NGO, politic.

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República.

## Introducción

El siguiente artículo analiza históricamente algunas transformaciones estatales de la transición a través del proceso de institucionalización de dos organizaciones sociales: San Vicente y El Abrojo.<sup>2</sup> En la confluencia entre estas organizaciones no gubernamentales, fortalecidas como instituciones mediante un proceso de transformación interna, y el Estado pueden visualizarse cambios en el Estado uruguayo, marcado por la descentralización y privatización de políticas públicas. En el marco de una racionalidad neoliberal de achicamiento del Estado y sus servicios, la sociedad civil organizada, expresada en organizaciones no gubernamentales (ONG), se constituyó en actor que demanda y asigna «beneficios» a la población, gestionando políticas para los pobres y dejando de ser el Estado el garante de derechos para todos los ciudadanos y ciudadanas.

Comenzamos analizando el origen de la Organización San Vicente en tiempos de dictadura y de El Abrojo en los primeros años de la democracia como organizaciones que respondían a las necesidades de un contexto determinado. Luego reflexionamos sobre los cambios operados en las políticas estatales a fines de los ochenta y principios de los noventa, que coadyuvaron a la cooptación e institucionalización de ambas organizaciones. En la tercera parte analizamos ese cambio estatal desde el proceso interno sufrido por las ONG para adaptarse a una nueva era y sobrevivir como instituciones. Finalmente, planteamos algunas reflexiones sobre la conformación del nuevo Estado, las organizaciones en el nuevo contexto y las políticas públicas hacia los más pobres.

El análisis dialoga con otros trabajos que han abordado la movilización social a partir de 1980 en los denominados *nuevos movimientos sociales*, vinculados a demandas de distintos sectores sociales. Ellos han resaltado la importancia de esa movilización en la democratización, pero explicaron su pérdida de centralidad en la participación ciudadana a partir de 1985, debido a que los partidos políticos recobraron su rol crucial en la vida política uruguaya. En cambio, en este trabajo buscamos aportar un análisis desde las transformaciones de ciertas organizaciones vinculadas a la pobreza urbana, que fueron parte de la primavera de los movimientos sociales y se transformaron en instituciones que perviven hasta el presente.

## La Organización San Vicente (1979-1987)

El origen de la Organización San Vicente (osv), que se instituye como ONG en 1987, muestra la oportunidad de movilización que significó la Iglesia católica en el marco de la transición de la dictadura a la democracia en los años ochenta para un grupo de vecinos que integraban los sectores más pobres de la ciudad. Se trata de la historia de un *cantegril*<sup>3</sup> que se organiza como cooperativa de vivienda a partir de evitar un desalojo compulsivo gracias a la aparición de determinados actores: el padre Cacho,<sup>4</sup> la acción pastoral desde la parroquia de Los Sagrados Corazones (conocida como parroquia Possolo), cercana al *cantegril*, el movimiento Juntos Podemos, de la parroquia Stella Maris de Carrasco, y un grupo de laicas, las Damas Vicentinas, que integraban la obra de caridad de las Hermanas Vicentinas de San Vicente de Paul.

2 Agradezco a ambas organizaciones su disposición permanente. Para la realización de la investigación fue imprescindible la colaboración de sus integrantes, que brindaron su tiempo para entrevistas y permitieron el acceso a los archivos institucionales.

3 La denominación *cantegril* es la utilizada por los actores y la sociedad montevideana de esos años para nombrar asentamientos de viviendas de materiales de desecho en terrenos públicos y privados de la ciudad; su origen data de fines de los años cuarenta.

4 Sacerdote católico Isidro Alonso, conocido como padre Cacho (1929-1992).

El surgimiento de la organización es producto de dos factores que coadyuvaron para su existencia en el contexto autoritario de los ochenta. Por un lado, la Iglesia católica y, por otro, el proceso político iniciado luego de la derrota electoral del proyecto de reforma constitucional promovido por la dictadura en 1980, caracterizado por la primavera de los movimientos sociales.

La Iglesia católica coadyuvó al origen de la organización de dos formas. Una, a través de una iglesia renovada con el Concilio Vaticano II en 1962 y, en América Latina, con la conferencia de Medellín en 1968, en la que se declaró la acción preferencial por los pobres, expresada en el movimiento de la teología de la liberación (Álvarez, 2017: 88-89). Otra, desde la caridad que caracterizó la obra social de esta institución y que en la Organización San Vicente aparece en su nombre de origen. Así, en el Uruguay de la dictadura, el arzobispo Carlos Partelli, que había firmado en 1965 el Pacto de las Catacumbas en el Vaticano, comprometiéndose junto con los arzobispos latinoamericanos a trabajar por los pobres, tuvo un rol clave en la protección a organizaciones vinculadas a los cantegriles de la ciudad, apoyando el proyecto del padre Cacho y desarrollando la concepción de que la injusticia social era producto del «pecado estructural» (Sánchez, 2010). Por su parte, las Hijas de la Caridad de San Vicente de Paul, religiosas que poseían una policlínica barrial en las cercanías al cantegril donde se formó la organización, fueron las que posibilitaron la compra del terreno para evitar el desalojo, a través de la personería jurídica, constituyéndose en propietarias de este. Es en esa policlínica donde se reunían las Damas Vicentinas, quienes consiguieron los fondos e hicieron los trámites necesarios para la adquisición a partir de su contacto con el padre Cacho en la zona. A su vez, el vínculo de alguna de ellas con la parroquia Stella Maris, principalmente de Elisa Bordaberry, promovió la participación de voluntarios que conformaron el movimiento Juntos Podemos. Se trataba de católicos que, motivados por el párroco Antonio Ramírez, vinculado a la zona de Aparicio Saravia por haber estado diez años en la parroquia de Possolo (Clara, 2017: 120) y alineado con las posturas de la Iglesia con respecto a la opción por los pobres, promueve desde una zona de Montevideo donde residen sectores de clase alta el enrolamiento de voluntarios para donar horas de trabajo en cantegriles. En esa articulación eclesial, la figura del padre Cacho y su opción radical por lo pobres, yéndose a vivir al cantegril como uno de ellos, fue clave para que los vecinos junto con la ayuda de estos grupos hicieran posible el surgimiento de la organización. Es decir, como señala María José Álvarez, Cacho representó las tensiones de la Iglesia católica con respecto a la opción radical por los pobres y la persona que permitió a través de sus vínculos conseguir información sobre el terreno, recursos financieros y voluntarios de los barrios más pudientes de la ciudad (Álvarez, 2017: 92-93).

El segundo factor que promovió el surgimiento de San Vicente, y que la hizo parte de un movimiento más amplio de cantegriles montevideanos en el período dictatorial, fue el nuevo contexto político a partir del plebiscito del ochenta y las elecciones internas de los partidos en 1982. La osv fue una de las iniciadoras, junto con La Calera<sup>5</sup> del Movimiento pro Vida Decorosa (Movide), una organización de cantegriles que movilizó a nueve barrios que vivían la posibilidad del desalojo o ya habían sido desalojados de terrenos o edificios urbanos por la especulación inmobiliaria o las construcciones públicas.<sup>6</sup> Como veremos, el Movide fue uno de los objetivos de la osv, que llevó la participación y movilización de los habitantes de cantegriles a una dimensión mayor que la territorial-barrial, al incluir su participación en la Comisión Nacional Programática

5 Primera cooperativa de viviendas nacida de un cantegril a partir de un desalojo en 1980, organizada por la Iglesia Católica y la ONG CIDC localizada en La Teja y apoyada por la Federación Uruguaya de Viviendas por Ayuda Mutua (Fucvam) (Álvarez, 2017: 91).

6 Algunos eran barrios del oeste donde se estaban construyendo las rutas de acceso a Montevideo, otros desalojados de los conventillos y casas del centro.

(Conapro) en 1985 (Álvarez, 2017: 94-95). Pero esa movilización decayó a partir de esa fecha, con la apertura democrática, por diversos factores, y desapareció el Movide, pero se mantuvo San Vicente como ONG.

Esa desmovilización así como la permanencia de una organización son parte de lo que buscamos explicar. Historiar San Vicente es conocer el origen de una de las tantas organizaciones religiosas y católicas de los años ochenta que buscaban satisfacer necesidades básicas como salud, vivienda, alimentación (Filgueira, 1985: 25),<sup>7</sup> pero que a diferencia de otras sobrevivió y se transformó en ONG, adaptándose a los cambios institucionales a partir de 1985.

En 1979, 68 familias que vivían en el cantegril ubicado en bulevar Aparicio Saravia y Timbúes recibieron un cedulón de desalojo porque los terrenos que ocupaban pertenecían a un banco en liquidación, pasando su propiedad al Banco Central del Uruguay (BCU), institución que iba a rematarlo.

El cantegril formaba parte de la zona número 9 de la pastoral social de la Iglesia católica. En ella trabajaba una trabajadora social, Alicia Martirena,<sup>8</sup> rentada por la institución, y el padre Cacho que coordinaba un grupo de jóvenes en el barrio Plácido Ellauri (complejo de viviendas de emergencia construido en los años cincuenta y cercano al cantegril que estaba por ser desalojado). Ambos acompañaron la formación de la cooperativa de viviendas que pasó a autodenominarse Comunidad San Vicente, buscando reconocer, con este nombre, la importancia de lo colectivo en la construcción comunitaria, el origen de la compra del terreno y sus dueños, la obra social de San Vicente de Paul.

Desde el presente, Alicia Martirena recuerda el proceso de conformación de aquello que desde un principio Cacho y ella se habían propuesto que fuera una comunidad autogestionada, buscando la dignificación de la vida del cantegril y la autopercepción en los vecinos como protagonistas del cambio. Para ello, una vez logrado adquirir el terreno a través de las Damas Vicentinas y el movimiento Juntos Podemos de la parroquia Stella Maris de Carrasco, comenzaron a realizarse asambleas semanales con los vecinos que deseaban seguir viviendo en el lugar y construir sus casas. Así recuerda Alicia Martirena sus inicios: «Fue muy conversado entre Cacho y yo cómo queríamos llevar ese proceso, hacia dónde apuntábamos; coincidíamos bastante en lo que queríamos, [...] la participación de los vecinos como elemento fundamental en el proceso [...] decidiendo juntos los objetivos».<sup>9</sup> Alicia y Cacho planificaron su trabajo en la zona en el marco de la educación popular de Paulo Freire.<sup>10</sup> Buscaban la problematización y concientización; para ello, Alicia grababa las asambleas y las transcribía con autorización de los participantes, para ir conversando y discutiendo con los vecinos las ideas y planteos que surgían cada semana. En varias de esas situaciones surgían, recuerda Alicia, conflictos con las Damas Vicentinas, el movimiento Juntos Podemos y el padre Cacho. Así, según las actas publicadas por Mary Larrosa y Viviana Basanta en 1998, entre abril y agosto de 1980 llegó a las asambleas la noticia de que se habían asignado viviendas a dos familias sin consultar a los vecinos, lo que implicaba el incumplimiento de un acuerdo establecido. En la asamblea del 31 de octubre un vecino decía: «¿Qué unión ni unión? Los dueños hacen lo que quieren [...] nos hacen creer que participamos y no

7 Se calcula que en 1985 un 62,5 % de los «movimientos sociales orientados a la satisfacción de necesidades básicas» estaban promovidos, cubiertos y orientados por comunidades religiosas (Filgueira, 1985: 25).

8 Alicia Martirena es trabajadora social. Egresó de la Escuela de Servicio Social Universitario Católico en 1978.

9 Entrevista realizada el 19 de octubre de 2018.

10 Paulo Freire (1921-1997), pedagogo brasileño que desarrolló las bases teóricas de la educación popular, cuya influencia en movimientos sociales de los años sesenta hasta los noventa en América Latina y África fue muy importante.

participamos nada». En la reunión siguiente se hizo presente Cacho y pidió disculpas por el error que habían cometido. Hacia noviembre y diciembre, dos familias desalojadas pidieron el ingreso a la comunidad. Frente a ello consideraron la posibilidad de consultar a quienes habían comprado el terreno, y allí un vecino planteó: «Ya tenemos un grupo que hace y deshace, no tiene sentido hablar de vuelta con Marta»<sup>11</sup> (Basanta y Larrosa, 1998: 57-58).

El conflicto suscitado a partir de la toma de decisiones de los «dueños» del terreno nos habla de una situación de subordinación de los ocupantes con respecto a la nueva institución propietaria del terreno, representada por las Damas Vicentinas. Los habitantes del cantegril habían logrado quedarse al amparo de una organización religiosa. Si bien ya no corrían riesgo de desalojo, se generaban nuevos conflictos en la toma de decisiones, en las perspectivas sobre cómo construir el nuevo espacio y el futuro del lugar ocupado. La comunidad nacía promovida por Cacho y Alicia, con la perspectiva de la educación popular, la concientización para la liberación y la participación comunitaria, pero la situación de vulnerabilidad y dependencia de estos pobladores con respecto a los recursos económicos y humanos generaba tensiones y conflictos entre los diversos actores que confluían en ese espacio con distintas concepciones sobre la pobreza y los pobres dentro de la Iglesia católica. Así, Alicia Martirena recuerda lo difícil que era articular el proceso de organización de los vecinos con el «aluvión» de voluntarios que llegaban a ofrecer su trabajo al padre Cacho, a quienes había que explicarles qué hacer y qué no, de forma de no interrumpir el proceso de los vecinos y vecinas: «El tema era más que nada cuando los vecinos se estaban organizando para algo y, de golpe, eso que ellos estaban armando se desarmaba rápidamente porque venía pronto», porque era resuelto por los voluntarios.

Al igual que el espacio de las asambleas para la participación, se elaboró un boletín barrial, *Nueva Esperanza*, que salió periódicamente, creado por vecinos y dos voluntarias, se construyó un salón comunal como espacio de formación, recreación, participación, y para que brindara servicios a los vecinos. En él, además de cocina y baños para uso común de las familias, el padre Cacho y Dora Paredes<sup>12</sup> instalaron un comedor para los jóvenes que estaban sin trabajo, con autorización de los vecinos y financiamiento de una fundación valdense en Alemania, denominada Pan para el Mundo. Ambos siguieron la línea de trabajo que venían desarrollando con Alicia Martirena, buscando la concientización y dignificación de los habitantes del cantegril y denominaron al comedor Comedor Obrero (Basanta y Larrosa, 1998: 45).

Por su parte, el resto de los integrantes de la comunidad decidió establecer un equipo que se hiciera cargo del salón comunal, integrado por delegados elegidos anualmente en votación secreta el 1.º de mayo. La fecha elegida, según testimonia una vecina, fue «por ser el día de los trabajadores, y nosotros llevamos una lucha dura» (Basanta y Larrosa, 1998: 64).

La presencia del gobierno dictatorial y la política estatal en esos años se basaba en la represión a través de razias<sup>13</sup> y la ausencia absoluta de servicios. Luego de la compra del terreno, los vecinos consiguieron que OSE<sup>14</sup> pusiera una canilla pública en la zona, realizando ellos el zanjado para su instalación. El testimonio de Alicia Martirena destaca la presencia de las instituciones religiosas, especialmente de la Iglesia católica, y el de J. R. recuerda: «Si uno no se movía, el Estado no hacía

11 Integran te de las Damas Vicentinas.

12 Dora Paredes era vecina de las viviendas Plácido Ellauri y había gestionado la ayuda del padre Cacho y Alicia para evitar el desalojo de los vecinos en 1979.

13 Práctica de represión militar en dictadura, y policial en los primeros años de la democracia, que consistía en llevar a los vecinos, hombres principalmente, en forma indiscriminada, por una noche o varios días a la comisaría. La misma forma de control y represión se realizaba en toda la ciudad hacia grupos de personas que se encontraran reunidos en espacios públicos, dentro de locales o domicilios.

14 Obras Sanitarias del Estado, empresa estatal encargada del abastecimiento de agua potable.

nada».<sup>15</sup> De esta forma, el movimiento de la parroquia Stella Maris además de la ayuda material brindaba, a través de sus voluntarios, servicios profesionales, arquitecto, abogado, escribano, etc., contactos con las autoridades de distintos organismos, como el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOF), y la protección contra las razias. En la reunión del 16 de mayo de 1980 se hizo presente el arquitecto Gregorio Martigani, de Juntos Podemos, y comunicó a los vecinos que habían logrado un convenio con el MTOF: este aportaría un arquitecto, que sería él mismo, un maestro de obras y dos obreros, además de materiales del antiguo hotel Nogaró demolido (Basanta y Larrosa, 1998: 42). Por su parte, J. R. recuerda que varias veces tuvo «que ir a sacar de la comisaría a Cacho y a otros vecinos», y Luis Álvarez, un integrante de la comunidad, recordaba en 1996: «Después de que empezó a hacerse el comunal y se puso el cartel del Ministerio, hubo muy pocas razias. Nos llevaban, sí, pero era una pasada. Empezaron a intervenir el arquitecto, Elisa Bordaberry, el escribano, el padre Cacho...» (Basanta y Larrosa, 1998: 55). Más allá de las protecciones institucionales frente al atropello militar, los vecinos también firmaron una carta elaborada por todos en una reunión y dirigida a las seccionales de Policía n.º 17 y 12. En ella planteaban varios puntos que describían su situación y solicitaban que no se efectuaran «los procedimientos en forma indiscriminada» ni que llegaran a estar en la comisaría varias horas incomunicados, generando problemas en su vida personal y laboral (Basanta y Larrosa, 1998: 54).

El desalojo, la cercanía y la protección de la Iglesia católica a través de organizaciones y actores, la coyuntura de debilidad política de la dictadura luego del plebiscito de 1980 y de la crisis financiera de 1982 constituyeron para los vecinos del cantegril de Aparicio Saravia y Timbúes una oportunidad para organizarse. A partir de allí y desde la perspectiva de sus promotores —el padre Cacho, Alicia Martirena, Américo Medici,<sup>16</sup> Dora Paredes—, la red de acción y su dimensión política debían extenderse más allá del territorio barrial y de la cuestión habitacional. La toma de conciencia de la explotación no pasaba solo por la vivienda, sino también por el trabajo, y la principal ocupación de sus habitantes era la recolección de basura en carros. Desde esta perspectiva, se promovió la participación en el Movide, cuya reunión inaugural se realizó con representantes de nueve barrios con problemas de vivienda y desalojo, en el Centro Comunal de San Vicente, donde también en 1984 elaboraron la plataforma del movimiento para ser llevada por sus delegados a la Conapro. En ella exigían terreno y vivienda, trabajo y salario, salud, alimentación y educación. Desde ese movimiento se denunciaban, a través de la prensa, los desalojos compulsivos practicados por las autoridades. Junto con otras organizaciones sociales como la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Fucvam) conmemoraron el Día Internacional de los Sin Techo el 6 de octubre desde 1987 hasta 1989, con marchas en las que se identificaban los barrios integrantes del movimiento y participaban de actos organizados por la Coordinadora de Vivienda Popular (Álvarez, 2017: capítulo 4).

Finalizada la dictadura, durante el primer gobierno constitucional del Partido Colorado, la organización barrial se institucionalizó como ONG San Vicente. Ese proceso se dio entre 1985 y 1987, cuando se le presentó a la organización la posibilidad de financiamiento municipal para realizar cooperativas de viviendas que estaban proyectadas y tenían el terreno, pero no podían concretarse. En 1992 Medici recordaba:

... instaurado ya el gobierno democrático, la Intendencia hace un llamado a ONG que quieran presentarse para trabajar en el Plan de Vivienda Aquiles Lanza [...]. Entonces los que estábamos acompañando el proceso de estas comunidades decidi-

15 Escribano jubilado, integró el movimiento Juntos Podemos de la Parroquia Stella Maris. Colaborador de la osv. Entrevista realizada el 7 de marzo de 2018.

16 Arquitecto, conocido como Meco Medici, que se integró a la organización en 1982, invitado por Cacho, para continuar la construcción de las viviendas y formó parte de ella hasta 1994.

mos presentarnos, y lo hicimos con el nombre de Organización San Vicente. Fue la primera vez que usamos ese nombre... (Basanta y Larrosa, 1998: 104).

De esta forma, en noviembre de 1987 se instituía la asociación civil sin fines de lucro San Vicente, que establecía como objetivo de la organización «la promoción social integral en los sectores de población urbana del Uruguay en situación de extrema pobreza (cantegriles) [...] a los fines de constituir un movimiento nacional».<sup>17</sup> Los órganos instituidos como la asamblea y la directiva elegida estaban integrados por colaboradores y vecinos.

## La organización El Abrojo (1985-1988)

Contemporáneamente al inicio de la Organización San Vicente como asociación civil sin fines de lucro, un grupo de jóvenes militantes integrantes del Frente Juvenil del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T) comenzó a militar en actividades sociales fuera del marco institucional del partido que estaba armándose luego de la dictadura. Así, para militantes políticos que habían vivido la cárcel como Alba Antúnez<sup>18</sup> o la resistencia a la dictadura desde ámbitos como la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ), como Julio Calzada,<sup>19</sup> El Abrojo significó en su origen un espacio de militancia social abierto desde el Frente Juvenil del MLN-T. En él confluyeron militantes que resistieron la dictadura y el terrorismo de Estado y portaban en su experiencia la cultura de lo político como espacio público de discusión y transformación, y a fines de los ochenta se encontraron con jóvenes viviendo la transición a la democracia. Así, Alba Antúnez, quien había salido de la cárcel en 1985, luego de 14 años, integraba el MLN-T y coordinaba el Frente Juvenil, recuerda: «Había muchos compañeros de diferentes ámbitos [...] no venían de la cárcel [sino de los] lugares donde habían podido resistir».<sup>20</sup> Uno de esos lugares había sido la ACJ desde el área de Extensión, donde, según Julio Calzada —quien se integra al MLN-T en 1985 y coordina junto a Alba Antúnez el Frente Juvenil—, podían «hacer una cantidad de cosas que prácticamente era imposible hacerlas afuera».<sup>21</sup> Las formas de resistir y seguir militando habían sido el apoyo a las cooperativas de ayuda mutua, las ollas populares, la música popular como la murga, la recreación, y el trabajo social y cultural en los barrios.

En el contexto democrático, las formas de militancia que encontraron los fueron apartando del encuadre del partido político. El nuevo espacio denominado El Abrojo fue apoyado, según recuerda Julio Calzada, por otras instituciones. Desde Conventuales, el hermano Pedro Frondisi<sup>22</sup> les consiguió un lugar para las reuniones en el Servicio Ecuménico Solidario. También se sumó a la organización José Luis Rebellato,<sup>23</sup> con quien reflexionaban desde la visión de la educación popular la sistematización de sus prácticas en los diferentes espacios de militancia social.

17 Artículos 2 y 3 de los estatutos, Acta de asamblea, p. 1, 1987.

18 Fundadora de El Abrojo. Actualmente integra la Secretaría de Cultura de la Intendencia de Montevideo.

19 Sociólogo, fundador de El Abrojo. Actualmente integra la Secretaría de Cultura de la Intendencia de Montevideo.

20 Entrevista realizada el 19 de setiembre de 2018.

21 Ídem.

22 Hermano de la congregación católica Conventuales Franciscanos, vinculada a la difusión de la educación popular y fundadora de la Multiversidad Franciscana de América Latina (1989-2009).

23 José Luis Rebellato (1946-1999), filósofo uruguayo, docente universitario, fundador de El Abrojo y la Multiversidad Franciscana. Sus trabajos se centraron en la ética, el sujeto, los conceptos de *praxis* y *liberación*, y fueron claves en el desarrollo de la educación popular en Uruguay, siguiendo las líneas del pensamiento de Paulo Freire.

En la memoria de los militantes de estos primeros años, como Paula Baleato,<sup>24</sup> Julio Calzada y Alba Antúnez, permanece la idea de haber buscado ser motores de movilización, reflexión, participación y concientización para los movimientos juveniles de fines de los ochenta, acompañando espacios sociales y culturales, y luchando contra las razias durante el primer gobierno democrático. Así, recuerda Paula Baleato, «... se trabajaba con talleres de teatro, con grupos de base, con grupos comunitarios, en talleres de educación popular, de teatro, de revistas, [...] formamos el Surme, que era el Sindicato Único Revolucionario de Muchachos de la Esquina...»,<sup>25</sup> en la Ciudad Vieja. También recuerda que integraron la Coordinadora Anti-razias y participaron intensamente de la campaña por el Voto Verde para el plebiscito de 1989 contra la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. Esa participación se hacía como El Abrojo, pero también en forma individual, porque se trataba de jóvenes que transitaban por diversos espacios de militancia: gremios estudiantiles, Frente Juvenil del MLN-T, intervenciones artísticas callejeras (teatro, circo, murga), trabajo en policlínicas, cooperativas, cantegriles, apoyo a ocupaciones de tierras y viviendas. En ese mundo de militancia juvenil, «eran todos conocidos», según Paula Baleato, y se invitaban a participar de diversos espacios.

Los años 1989 y 1990 son recordados como momentos claves para los militantes que originaron El Abrojo por dos hechos. En primer lugar, la derrota del Voto Verde en 1989, que significó la no derogación de la Ley de Caducidad aprobada por el Parlamento uruguayo en 1986 y, por tanto, el no juzgamiento a los crímenes cometidos por policías y militares en la dictadura. Para los militantes de El Abrojo eso significó una gran desilusión y desesperanza con respecto a la apertura democrática y el avance en el proceso de democratización del país. En su memoria, ello fue uno de los factores que fortaleció la búsqueda de otros caminos de transformación social que no pasaban por las estructuras de los partidos políticos. Julio Calzada recuerda: «Esto fue una discusión [...] durante todo el 89, tener una acción de masas más abierta o tener una acción política en el marco de lo político partidario». Este proceso culminó con el alejamiento de muchos jóvenes del Frente Juvenil del MLN-T, entre ellos los fundadores de El Abrojo. En segundo lugar, el triunfo en el gobierno departamental de Montevideo del Frente Amplio (FA), lo que significaba que además de los vínculos con organizaciones y organismos extranjeros para el financiamiento de proyectos surgía la posibilidad de convenios con la Intendencia. Eso llevó a una crisis dentro de la organización, que Paula Baleato recuerda de la siguiente manera:

... internamente de 1990 a 1994-1995 tuvimos un proceso fuerte, interno, de discusión de hacia dónde vamos, si hacemos convenios o no hacemos convenios, si trabajamos o no trabajamos con el gobierno local, departamental, que en ese momento era la Intendencia, las empresas, si trabajamos o no trabajamos con las empresas...

Este proceso era parte de los cambios que desde 1985 venía generando el gobierno nacional y departamental a través del llamado a ONG para realizar convenios que financiaran proyectos sociales para satisfacer necesidades básicas de sectores sociales muy pobres. Así como el Plan Aquiles Lanza había realizado un llamado que le generó a la osv la necesidad de institucionalizarse, El Abrojo, como organización de militantes políticos y sociales, se vio en la misma situación, y respondió de la misma manera, adecuándose a la nueva realidad de la relación entre Estado y sociedad civil. Paula Baleato recuerda que «cuando el FA gana la Intendencia en el noventa [...] el Estado como tal deja de ser el Estado enemigo de la dictadura...».

Para adaptarse a esa nueva realidad El Abrojo se institucionaliza como asociación civil sin fines de lucro y el trabajo voluntario comienza a dejar de ser la base de la organización, como

24 Socióloga, fundadora de El Abrojo que continúa trabajando allí.

25 Entrevista realizada el 15 de febrero de 2018.

militancia, para pasar a responder a las nuevas exigencias de profesionalización que exigían los convenios con el Estado o con organismos multilaterales de financiamiento. Ya no se trataba, según Gustavo Leal, «de discutir con base en consignas o pancartas», sino de proponer de allí la necesidad de pensar «la relación de la sociedad civil con el Estado [y] la coordinación de las políticas sociales».<sup>26</sup>

Tanto la Organización San Vicente como El Abrojo cierran la década del ochenta conformando una asociación civil sin fines de lucro como mecanismo de adaptabilidad a la nueva coyuntura de los años noventa.

## El Estado posdictadura y la sociedad civil organizada

Es a fines de los años ochenta que comienza a configurarse una nueva forma de relacionamiento entre el Estado y la sociedad uruguaya. El Estado benefactor desarrollado a mediados del siglo xx, que no había alcanzado a todos los sectores de la población ni resuelto las desigualdades generadas por diversos factores como el género, la raza, había entrado en crisis a mediados de los cincuenta y comenzó a ser desmantelado a través de un magro presupuesto dedicado a los servicios públicos desde los años sesenta en adelante, agravándose esta situación en dictadura, junto con el endeudamiento externo. Las consecuencias de ese desmantelamiento van a continuar en los años noventa, a través de escasos recursos estatales y de reformas liberales: suspensión de la negociación colectiva en el ámbito laboral y retiro del Estado, liberalización del comercio exterior, disminución del número de funcionarios públicos, instalando nuevos mecanismos de contratación y tercerización de funciones públicas, creación de un régimen mixto (público y privado) de seguridad social y privatización de empresas públicas detenida a fines de 1992 a través de un referéndum que derogó esa ley.

En ese nuevo marco de reducción del Estado y tercerización, las organizaciones sociales convertidas en ONG buscaban mantener espacios de autonomía y participación, pero para sobrevivir necesitaban recursos económicos que van a comenzar a venir de la ayuda europea y de convenios con un Estado en transformación, que buscaba descentralizar y privatizar políticas públicas. Este proceso, que comienza con la apertura democrática y se configura claramente en los años noventa, provocó la profesionalización e institucionalización de las ONG en cuestión.

Entre 1985 y 1999, durante los gobiernos del Partido Colorado y del Partido Nacional en el ámbito nacional y el primer gobierno de izquierda en la Intendencia de Montevideo, las políticas gubernamentales ensamblaron con el discurso, y la práctica de organizaciones sociales que buscaban la participación en el diseño de políticas públicas, a través de la descentralización y el financiamiento el Estado, controló y dirigió las prácticas de las organizaciones, cooptando los espacios de autonomía y gestionando lo social. Ese proceso tuvo dos mecanismos, que en algún momento se superpusieron, pero en general uno antecedió al otro. Primero, la cooperación internacional a través de ONG europeas que financiaban proyectos en países en desarrollo con presupuesto de la Comunidad Europea, como parte de su política exterior. El otro mecanismo, que fue el más extendido, consistió en el financiamiento estatal, con dinero del Estado o de organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de las Américas) a través de convenios.

El camino de la profesionalización y la institucionalización de las organizaciones sociales de los ochenta se abría a fines de esa década, al mismo tiempo que el Estado nacional, endeudado con organismos multilaterales, se insertaba en el orden internacional instalado a partir del

26 Gustavo Leal es sociólogo, fundador de El Abrojo. El testimonio fue obtenido del video «25 años. El Abrojo», <<https://www.elabrojo.org.uy>>.

Consenso de Washington de 1990<sup>27</sup> y la reducción de la pobreza de manera sostenible comenzaba a preocupar al Banco Mundial, que coincidía con las Naciones Unidas en el paradigma del desarrollo humano (Coraggio, 2004: 81).

Para las organizaciones sociales estudiadas, que buscaban arraigarse en el poder popular para transformar la sociedad a través de una democracia participativa, los partidos políticos no constituían ese único espacio de representatividad y participación. Así, la osv procuraba mantenerse al margen de cualquier vínculo con un partido político determinado, buscando profundizar la participación comunitaria y vecinal. Para El Abrojo, la concientización social a través de la educación popular emancipadora profundizaba la transformación y la democracia, esa era la nueva forma de militancia política, fuera de la estructura de los partidos. Para la ideología neoliberal, la sociedad debe regirse por el mercado, la esfera de lo público debe reducirse a la iniciativa privada y local, donde el Estado es un actor más. Por lo tanto, la sociedad civil constituyó el lugar de encuentro para resolver los problemas que generaban el desmantelamiento del Estado benefactor, el desempleo y la pobreza. A principio de los noventa, parecía confluír, con tensiones, la descentralización participativa promovida por las organizaciones y la racionalidad neoliberal de privatización de lo público a través de prácticas gubernamentales con las que ciertos servicios que el Estado benefactor debía brindar o derechos que debía garantizar ahora podían satisfacerse a través de organizaciones de la sociedad civil.

Estas tensiones no fueron ajenas a los sectores liberales, que observaban a fines de los noventa la crisis de los partidos políticos y el aumento de una sociedad civil organizada en ONG. En 1998, en el diario *El Observador* un artículo señalaba «el creciente protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil y su amplia incidencia en la vida social» como un elemento que atraía «la óptica de la sociedad política». Se describía una reunión de la fundación Círculo de Montevideo, fundada en 1996 por Julio María Sanguinetti, los participantes habían reivindicado «el papel de los gobiernos y de los dirigentes políticos en la conducción de los asuntos públicos» y señalaban la importancia del «derecho de asociación para sumar los esfuerzos privados», aunque «no es bueno que el protagonismo de las ONG se deba al debilitamiento de los partidos políticos». Las causas de ese «protagonismo», según los participantes, eran que se había «depositado en el Estado una gran carga de expectativas» producto del «legado marxista y populista», por lo tanto, el desafío en ese momento era «concretarlas». Se establecían como cometidos esenciales del Estado «el resguardo de las libertades y la defensa de personas e instituciones» siendo las ONG «un acicate para una reforma política. De última generación».<sup>28</sup> El liberalismo republicano ensamblaba así con el neoliberalismo en la separación entre «ciudadanía civil» y «ciudadanía social» (Fraser y Gordon, 1992), es decir, en el rol de defensor de libertades individuales y políticas, pero no el garante de derechos sociales como el empleo, la vivienda, la alimentación, la salud, la educación que hacía posible la participación de los ciudadanos en los intereses del bien común desde una concepción de bienestar social. Para estos actores políticos eran los intereses privados organizados en la sociedad civil los que debían garantizar aquellos servicios que el Estado no podía ni necesariamente debía brindar.

27 El sintagma *Consenso de Washington* fue acuñado en 1990 por el economista John Williamson, quien señaló los elementos comunes de las políticas económicas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Tesoro de Estados Unidos para las economías latinoamericanas: liberalizar el comercio, privatizar, tasas de cambio que favorezcan la competitividad, favorecer el ingreso de capitales extranjeros, garantizar la propiedad privada, realizar reformas fiscales para mayor recaudación y concentrar el gasto público en salud y educación (Zanatta, 2012: 233-234).

28 Blanco, J. C. (1998). «De última generación». *El Observador*, 11 de diciembre de 1998, Tribuna, p. 14.

Analizaremos cómo San Vicente y El Abrojo, denunciando los límites de un Estado benefactor que estaba muy lejos de haber llegado a todos los habitantes de Uruguay, van a institucionalizarse a través de los requerimientos de la cooperación internacional y el Estado, estableciendo proyectos y programas en áreas que organizaban y gestionaban políticas sociales y educativas con técnicos, profesionales a cargo y trabajadores rentados, pasando a ocupar un espacio minoritario en la organización, el voluntariado y la militancia. Tomamos en cada caso algunos ejemplos que consideramos que dan cuenta de ese proceso.

## La Organización San Vicente: club de niños, empleados y núcleos básicos evolutivos (1987-1999)

La historia de la osv a fines de los ochenta y durante la década del noventa muestra el proceso de institucionalización y tecnificación de la gestión de la pobreza en Montevideo. Aquello que en el contexto de dictadura y en la primavera de los movimientos sociales consistió en la organización de los pobres de un cantegril bajo el amparo de la Iglesia católica y el liderazgo del padre Cacho se transformó en una institución de servicios enmarcada en las políticas públicas del Estado uruguayo a partir de la instalación de la democracia.

En el salón comunal de la comunidad San Vicente funcionaba un espacio de apoyo escolar para los niños, niñas y adolescentes del barrio. En 1988 la comisión directiva de la ONG, integrada por colaboradores y vecinos, planteó la posibilidad de recibir apoyo del entonces Instituto Nacional del Menor (Iname) a través de los centros que esta institución estaba abriendo con organizaciones de la sociedad civil. Allí se resolvió que una comisión de vecinos acompañados por dos maestras de la organización se pusieran en contacto con las autoridades del Iname, «ofreciendo el local comunal de San Vicente y de Casa de Todos».<sup>29</sup> En octubre de 1989, se firmó el convenio por el cual el Iname instaló un Club de Niños, suministrando personal y materiales para su funcionamiento y haciéndose cargo de los gastos del local, así como de su mantenimiento. Por su parte, la osv otorgaba, según el convenio, el uso del Centro Comunal que «tiene como finalidad las actividades comunales [...] de la población de la zona» al Iname, aunque establecía que «fuera de los días y horarios indicados, la comunidad [...] hará uso del local para sus fines propios».<sup>30</sup> Con el paso del tiempo, este último aspecto del comodato se diluyó por requerimientos del servicio, ya que las políticas de infancia fueron delimitando cómo realizarlo y estableciendo el uso del espacio. Así, en ese lugar que tenía diversos servicios comunitarios (policlínica, comedor, apoyo escolar, talleres de formación) y que se usaba para asambleas y festejos comunitarios, se establece, hasta el presente, un espacio educativo administrado por el Estado.

Por lo tanto, a partir de los años noventa y hasta el presente, un espacio construido por los vecinos y de uso comunitario es utilizado por el Estado como centro educativo. Es interesante observar cómo la interacción entre Estado y comunidad generó la posibilidad de un servicio demandado por los vecinos y la pérdida de un espacio comunitario. Aquello que para el Estado de bienestar sería un derecho —la educación—, que debe ser brindado por el Estado en forma universal, se convierte en una necesidad satisfecha a partir de un acuerdo entre lo local y las instituciones gubernamentales, donde sectores pobres deben ceder parte de lo suyo para conquistar derechos que se convierten en «beneficios».<sup>31</sup>

29 Acta 7, 30 de mayo de 1988, reunión directiva, p. 5. Archivo de la osv.

30 Documento del comodato, 17 de octubre de 1989. Archivo de la osv.

31 Otro ejemplo de este tipo fue la obtención de una ambulancia para trasladar enfermos desde la policlínica barrial. En 1990, la osv solicita una ambulancia a los Amigos de Luxemburgo Pro Niños Pobres, que se la donan.

Mientras se negociaba el convenio con el Iname para establecer un Club de Niños, se planteaba en la comisión directiva la conveniencia o no de contratar vecinos para trabajar en ese espacio, resolviendo que «no es conveniente [...] se prefiere que el personal contratado no sea del barrio».<sup>32</sup> Es difícil, porque no consta en el acta, reconstruir los motivos y argumentos para esta decisión. Podemos deducirlo a través de algunos elementos. En las actas de las reuniones de la directiva hasta 1990 aparece una preocupación constante por la participación en el Movide, en la Coordinadora de la Vivienda Popular, «la importancia de trabajar en las bases», de participar en las marchas de los Sin Techo, la formación de los vecinos «en encuentros sobre educación popular y vivienda», la importancia de la integración de equipos de trabajo por vecinos y un técnico.<sup>33</sup> Hacia mediados de los noventa se observa la importancia del financiamiento para sostener los «programas», la buena «administración» para «rendir cuentas a las agencias» que colaboraban y el aumento de los convenios con el Estado: Iname, Intendencia de Montevideo (IM), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). En 1996, en la Memoria presentada a la asamblea de la organización, el equipo socioeducativo valoraba «la mejora en la infraestructura y equipamiento del área» y los tres convenios para planes de viviendas que permitían un «trabajo pos obra» de las trabajadoras sociales con las comunidades barriales realojadas, y planteaba la preocupación «por la necesidad de ir formalizando el marco de relaciones institucionales», reconociendo «un gran avance de los vecinos en el sostenimiento de los proyectos y en la autogestión, a la vez que se afirma cada vez más el trabajo interdisciplinario».<sup>34</sup> Hasta 1994 la organización había establecido que en los proyectos no debían trabajar vecinos, sin embargo, a partir de ese año comienzan a contratarse para trabajar en los servicios de la institución, porque los nuevos convenios de Iname a través de la Dirección de Convenios establecían que el local y el personal eran puestos por las organizaciones, mientras el Iname controlaba su cumplimiento a través de inspecciones y pagaba por niño/niña «beneficiaria».<sup>35</sup> El hecho de que los vecinos comenzaran a ser empleados de la institución implicó que no pudieran ser electos para la comisión directiva, ya que, en las reglamentaciones sobre asociaciones civiles, los empleados dependientes y sus familiares directos no pueden integrar ese espacio, pero sí elegir a las autoridades y participar de la asamblea. Esta transformación vinculada a la cuestión del trabajo rentado dentro de su institución y su sostenibilidad llevó a la importancia del trabajo técnico en la toma de decisiones y a la configuración de la organización como gestor de políticas públicas a través de planes, proyectos y programas producto de convenios con el Estado, garantizando la libre contratación dentro de la institución. Así, en 2001 la osv tenía convenios con: Iname, Instituto Nacional de Alimentación (INDA), Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), IM, MVOTMA, Ministerio de Salud Pública (MSP).<sup>36</sup> Algunos de los vecinos integrantes de la comunidad San Vicente en los ochenta, que habían dado origen a la organización, a mediados de los noventa pasaban a tener una relación laboral como empleados de los servicios que ahora brinda la institución.

---

En 1992, la organización logra un convenio con el Centro Comunal n.º 11 dentro del proyecto Casavalle: la osv pone a disposición la ambulancia para el uso de la zona y la Intendencia de Montevideo un chofer y el pago de la nafta.

32 Acta 18, 27 de agosto de 1989, reunión directiva, p. 12. Archivo de la osv.

33 Actas 9 de julio de 1988; 12 de octubre de 1988; 13 de diciembre de 1988, reuniones de directiva, pp. 7-9. Archivo de la osv.

34 Acta 6, Asamblea, 29 de agosto de 1996, pp. 27-28. Archivo de la osv.

35 Documento del convenio Iname-Organización San Vicente, 21 de julio de 1994. Archivo de la osv.

36 Acta 7, Asamblea, 3 de setiembre de 2001, p. 30. Archivo de la osv.

Por último, la cuestión de la vivienda, que había sido un elemento clave de la conformación de la organización y su participación en otros ámbitos como el Movide en los años ochenta, fue desapareciendo. El último proyecto que se llevó a cabo fue en 1994 a través del MVOTMA dentro del plan del Sistema Integral de Acceso a la Vivienda (SIAV), por el cual se construyó un complejo de viviendas, que según Ana Scarenzio,<sup>37</sup> una de las trabajadoras sociales que trabajó en el proyecto, medían 33 m<sup>2</sup>, eran denominados *núcleos básicos evolutivos* (NBE), incluían un salón comunal y el acompañamiento de las trabajadoras sociales. El dinero lo otorgaba en calidad de préstamo a las familias el ministerio a través de la ONG, que era la encargada de adjudicar la vivienda, realizar el acompañamiento, administrar el dinero y hacer cumplir el reglamento.<sup>38</sup> La construcción de las pequeñas viviendas con materiales livianos quedaba a cargo de una empresa constructora contratada por el SIAV. La Organización San Vicente logró que la mayoría de los vecinos adjudicatarios fueran del barrio, aunque también vinieron familias de realojos desde otros lugares, como la fábrica Martínez Reina.<sup>39</sup>

La descentralización y privatización de servicios del Estado se hacía a muy bajos costos financieros y de personal; de alguna manera se cumplía con los ajustes presupuestales del Estado. Por su parte, la estructura de la organización era cooptada por el Estado, generando una institución rentada con técnicos y con empleados que eran también beneficiarios pobres de los servicios.

## Instituto de Educación Popular El Abrojo: maestros comunitarios, el ómnibus, juventud seguridad ciudadana (1990-1999)

El Abrojo fue una organización cuyo desarrollo institucional fue más rápido que el de San Vicente, ya que surgió a partir de 1988, en 1990 se conformó como ONG y a partir de allí comenzó a conseguir financiamiento externo primero y estatal después. La inserción de los militantes con niños y niñas en situación de calle, cantegriles y la lucha antirrazias los acercó a ciertas problemáticas como la niñez, la pobreza y el consumo de drogas, que junto con el financiamiento y la profesionalización de la organización fueron delineando áreas, programas de trabajo y buscando generar redes de intercambio y formación técnico profesional entre organismos gubernamentales y ONG.

A través de la memoria de los testimonios y de la documentación pueden observarse dos etapas en la institucionalización. Una de 1990 a 1995, que estuvo marcada por el financiamiento externo, a través principalmente de ONG europeas. En ese sentido, Julio Calzada y Adriana Briozzo<sup>40</sup> recuerdan la venta de ropa enviada por una organización belga para financiar campañas audiovisuales sobre familias que ocupaban viviendas en la zona de Verdisol y del Palacio Legislativo, a manera de apoyo y denuncia de su situación; también actividades recreativas y de animación en Martínez Reina, donde vivían familias desalojadas de los conventillos Medio Mundo y Ansina. Algunas de ellas fueron trasladadas a Casavalle en 1994, al mismo complejo de núcleos básicos evolutivos coordinado entre MVOTMA y San Vicente. A través de fotografías y folletos guardados en el archivo de El Abrojo podemos observar las actividades que se realizaban. El documento titulado *Historias del Paso Molino* planteaba:

37 Licenciada en Trabajo Social. Trabaja en la organización desde 1994, actualmente es su coordinadora general. Entrevista realizada el 20 de febrero de 2018.

38 *Fondo Rotatorio de Mejoras del MVOTMA*, 20 de julio de 1994. Archivo de la osv.

39 Fábrica convertida en hogar municipal transitorio desde 1980 para familias desalojadas de viviendas ruinosas y conventillos del Centro y Ciudad Vieja de Montevideo.

40 Maestra. Trabaja desde 1992 en El Abrojo.

... proyecto de trabajo con niños que juegan, piden, trabajan y roban en las calles del Paso Molino. A través de una propuesta recreativa buscamos crear un espacio en el que el niño se exprese, comparta y participe en actividades en un clima diferente al de la violencia callejera diaria.

Y debajo agregaba: «Nos pueden encontrar en [...] o llamarnos al...»; se anunciaba la jornada de títeres en Martínez Reina y actividades en el Prado.<sup>41</sup>

A partir de 1995, la institución consiguió el primer financiamiento formal de una organización suiza, Terres de Hommes. Esta establecía la posibilidad de un «cofinanciamiento por una o varias agencias [...] locales o extranjeras», exigía un proyecto con objetivos, indicadores cualitativos y cuantitativos y los resultados esperados, la descripción de la estructura organizacional, una lista de empleados y sus funciones, el desarrollo de actividades a realizar y la descripción de «la participación de los beneficiarios», así como su «opinión» sobre las actividades del proyecto. La organización suiza financió hasta 1998 varios proyectos: los ya existentes, como Remolino y Casa Abierta, donde funcionaba un centro socioeducativo, y dos que comenzaban a funcionar recientemente: Cachavache y Ómnibus Itinerante. En estos últimos nos concentraremos para observar la institucionalización, la llegada del Estado a la organización y el afianzamiento del trabajo profesional y rentado. A su vez, acompañó este proceso una crisis interna, manifestada en el «Documento del 18 de marzo», escrito en 1994, donde se planteaba como problema «la metamorfosis de El Abrojo y la necesidad de revisar su proyecto institucional».<sup>42</sup>

Cachavache consistió en un proyecto de alfabetización con maestros comunitarios, que partió del trabajo voluntario de recreadores y de una maestra, Adriana Briozzo, en los núcleos básicos evolutivos ubicados en Casavalle, a donde habían sido trasladadas parte de las familias de la fábrica Martínez Reina. A partir de la detección del analfabetismo de las mujeres madres y de su historia escolar, que parecía repetirse en los niños y niñas del barrio que abandonaban la escuela, ella planteó la posibilidad de trabajar con los niños y las madres en sus casas, integrando al ambiente doméstico el trabajo escolar y alfabetizando a esas mujeres para fortalecerlas y lograr que sus hijos e hijas no abandonaran la escuela. Fue financiado, en gran parte, por Terres de Hommes. Adriana Briozzo recuerda: «Ahí empiezo a trabajar [...] con buena parte de participación rentada, pero la mayoría de las horas eran como voluntaria».<sup>43</sup> Para ello, tuvo que realizar un concurso con prueba escrita y quedó como responsable del proyecto, que duró hasta 2002 financiado por Terres de Hommes y por donaciones puntuales como la embajada británica.<sup>44</sup> En 1998 se otorga al proyecto el premio anual de alfabetización de la Unesco. En las entrevistas realizadas, Paula Baleato, Adriana Briozzo y Julio Calzada coinciden en el recuerdo del conflicto que generó la entrega del premio con el presidente de ese momento, Julio María Sanguinetti, y plantean desde su óptica que para el gobierno era reconocer la existencia de analfabetismo en Uruguay.

Sin embargo, la propuesta pedagógica fue considerada por la Gerencia de Programas Especiales de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) para extenderla a otras escuelas con altos índices de repetición a partir de 1998. Luego fue tomada por el gobierno del FA a partir de 2005 para su extensión a nivel nacional.

Esta experiencia demuestra los límites del Estado benefactor uruguayo a través del analfabetismo, escasamente conocido y reconocido, así como los problemas de la educación pública y su incapacidad de llegar a todos los sectores de la población. La situación de precariedad de familias

41 *Historias del Paso Molino*, Año 1, n.º 1, 1992, ediciones El Remolino. Archivo de El Abrojo.

42 Documentos del archivo de El Abrojo.

43 Entrevista realizada el 22 de marzo de 2018.

44 Documentos del archivo de El Abrojo.

que fueron desalojadas de conventillos, alojadas en una fábrica abandonada y realojadas en NBE de 33 m<sup>2</sup>, en una zona alejada de sus lugares de referencia (Centro, Barrio Sur, Paso Molino), así como la historia de analfabetismo que atravesaba diversas generaciones parecían no ser visibilizadas desde el Estado, que compulsivamente las había desalojado y realojado. La ausencia del Estado como característica en la garantía de los derechos de ciertas poblaciones, sobre todo pobres y muchas de ellas afrodescendientes, fue visibilizada a través de un proyecto de alfabetización local, de una ONG y de un organismo internacional, lo que también demostraba el escaso interés gubernamental por garantizar derechos sociales a la población.

La modalidad con la que Adriana Briozzo había adquirido la coordinación del proyecto y la realidad de ampliación del trabajo rentado en la organización sobre el voluntariado, así como la exigencia de formación profesional para ocupar cargos en los proyectos, generó una crisis institucional que llevó al alejamiento de algunos de sus integrantes, para los cuales El Abrojo era un lugar de militancia, no de trabajo rentado. Al respecto recuerda Alba Antúnez, una de sus fundadoras:

... en aquel momento también sostenía que [...] importaba que siguiera teniendo un fuerte sostén de militancia, y no de profesionales [...], de gente rentada [...] yo le tenía en aquel momento mucho temor a esto de profesionalizarlos y que todo pasara por la necesidad de conseguir fondos, y de agrandarnos demasiado y de tener una cabeza más empresarial para conseguir esos fondos...

El problema que recuerda Alba Antúnez fue expresado en un documento escrito presentado a la asamblea de la organización para ser discutido, momento recordado por todos los entrevistados como un punto de inflexión de la institución. Allí se planteaba la forma en que se estaban conformando los «equipos de trabajo». Consideraban que la organización estaba viviendo una «metamorfosis» y que se había «desdibujado» el «proyecto institucional», los redactores del documento, cuyos nombres desconocemos porque no aparecen en él, percibían que no estaba claro «entre los integrantes [...] que seamos promotores de una propuesta educativa revolucionaria y alternativa al modelo de sociedad imperante». Las «mutaciones» señaladas por este grupo eran: la extinción del carácter militante, el «crudo pragmatismo» de «nuestra práctica», «la elaboración de un modelo organizacional y una estructura de decisiones jerárquica». Y concluían: «Para este modelo de institución decididamente no estamos dispuestos a trabajar».<sup>45</sup>

Estas rupturas y mutaciones que visualizaban los integrantes fundadores de la organización eran parte de las transformaciones que generaba el proceso de institucionalización y el aumento dentro de esta del trabajo rentado. Ello provocaba conflictos con los principios que le habían dado origen en otro contexto histórico y con la transformación de organizaciones sociales basadas en la acción colectiva a instituciones con coordinadores de programas y proyectos, responsables laboral y económicamente ante organismos estatales o internacionales.

## Reflexiones finales

A través del recorrido histórico de dos organizaciones sociales muy diferentes en su origen y composición, pero que culminaron con formatos institucionales similares a fines de los noventa, adecuándose a las políticas de un Estado benefactor en desmantelamiento a través de escasos recursos presupuestales e instalando políticas públicas que respondían a una racionalidad neoliberal, se observan dos transformaciones. Primero, organizaciones que surgieron para resistir y transformar la realidad social y económica de sectores sociales muy pobres en la coyuntura de la dictadura o la reciente apertura democrática —en la que aún había prácticas autoritarias como las

45 «Documento del 18 de marzo». Sus autores no aparecen en él. Archivo de El Abrojo.

razias, los partidos políticos se estaban reorganizando y la cuestión de la justicia con respecto al terrorismo de Estado comenzaba a ser demandada por diversos actores sociales— se convirtieron en ONG una vez instalada la democracia política, haciendo posible su supervivencia. Esto implicó para las organizaciones la posibilidad de continuar con sus proyectos, pero aceptando y adaptándose a las nuevas reglas de juego, que les provocaron rupturas internas y la adopción de una racionalidad que venía establecida por fuera de su organización. Segundo, un Estado con escasos recursos financieros destinados a los servicios que garantizaban derechos a la población comienza a desarrollar institucionalmente prácticas neoliberales a través de la descentralización, la privatización de políticas públicas y las expectativas de los organismos de financiamiento internacional. Se rompía la centralidad del Estado como benefactor de bienes sociales para todos los ciudadanos más allá de su condición social, planteada por el Estado de bienestar, donde este era el representante de toda la ciudadanía, para librar su intervención a la demanda local o territorial, es decir, a lo que la sociedad civil organizada demanda desde tal sector social, barrio, comunidad, grupo, sometiendo la posibilidad de cumplir con ello a organismos de financiamiento internacional, no necesariamente al presupuesto estatal.

El análisis planteado permite visibilizar aspectos del período de la transición que explican el final de la llamada *primavera* de la movilización social que siguió al plebiscito de 1980 y finalizó en 1985. La centralidad de los partidos políticos en la vida democrática uruguaya ha sido la explicación predominante para la desmovilización social que caracterizó el final de la dictadura. Las organizaciones estudiadas permiten observar otros mecanismos que fueron parte de esa evolución: el desarrollo de las ONG. Estas fueron parte de un proceso de confluencia conflictivo y tenso entre los proyectos de educación popular basados en la participación directa y en la promoción de actores excluidos socialmente, y las racionalidades neoliberales que buscaban la descentralización y la privatización de políticas públicas, en el marco de un proceso de inserción del Estado uruguayo en las políticas de organismos internacionales.

De esta forma, la institucionalización de ciertas organizaciones sociales fue parte de la transición a la democracia y de los nuevos formatos que adquirirían muchos movimientos sociales para poder sobrevivir en el capitalismo global neoliberal de los años noventa. El establecimiento de la democracia implicó el retorno de los partidos como centro de la vida política y la conformación de un Estado que identificó un nuevo actor social como interlocutor en la implementación de las políticas públicas: la sociedad civil organizada en ONG.

## Bibliografía y fuentes

### Bibliografía consultada

- ÁLVAREZ, M. J. (2017). *Squatters and the politics of marginality in Uruguay*. Ginebra: Macmillan.
- ÁLVAREZ, E. S. (2001). «El boom de organizaciones feministas no gubernamentales en América Latina», en HELFRICH, S. (dir.). *Género, feminismo y masculinidad en América Latina*. San Salvador: Böll.
- APARICIO, A. y otros (2018). *El Abrojo 30 años 30 historias 1988-2018*. Montevideo: IMPO.
- BARREIRO, F. y CRUZ, A. (1991). *Entre diversidades y desafíos. Organizaciones no gubernamentales de Uruguay. Análisis y repertorio*. Montevideo: ICD-AECI-Comisión de las Comunidades Europeas, 2.ª ed.
- BASANTA, V. y LARROSA, M. (1998). *Haciendo memoria con los vecinos de San Vicente y el padre Cacbo*. Montevideo: CIPFE.
- BENTON, L. (1986). *La demolición de los conventillos: la política de la vivienda en el Uruguay autoritario*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- CASTAGNOLA, J. L. y PÉREZ, R. (1987). «Movimientos sociales. Revista Uruguaya de Ciencias Sociales». *Cuadernos del Claeb*. n.º 42, pp. 153-168.
- CLARA, M. (2017). *Cuando el otro quema adentro. Padre Cacbo*. Montevideo: Planeta.
- CORAGGIO, J. L. (2004). *De la emergencia a la estrategia. Más allá del «alivio de la pobreza»*. Buenos Aires: Espacio.
- DE GIORGI, Á. y DEMASI, C. (2016). *El retorno a la democracia. Otras miradas*. Montevideo: Fin de Siglo.
- FILGUEIRA, H. C. (comp.) (1985). *Movimientos sociales en el Uruguay de hoy*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- FRASER, N. y GORDON, L. (1992). «Contrato vs caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social». *Revista Isegoría*, n.º 6, pp. 65-82. Traducido del idioma original por Pedro Francés Gómez. doi: 10.3989/isegoria.1992.i6.324
- FREGA, A. y otros (2008). *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- GAGO, V. (2015). *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Colección Nociones Comunes.
- HARVEY, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- MAX-NEEF, M. y otros (1990). *Sociedad civil y cultura democrática. Mensajes y paradojas*. Montevideo: Nordan Comunidad-Cepaur.
- MENÉNDEZ-CARRIÓN, A. (2015). *Los avatares de una polis golpeada. La experiencia uruguaya*, tomos I, II y III. Montevideo: Fin de Siglo.
- O'DONNELL, G. y SCHMITTER, PH. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4. Buenos Aires: Paidós.
- REBELLATO, J. L. (2008). *Ética de la Liberación*. Montevideo: Nordan.
- RICO, Á. (2005). *Cómo nos domina la clase gobernante. Orden político y obediencia social en la democracia posdictadura. Uruguay 1985-2005*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- SÁNCHEZ, G. (2010). «La esperanza del Concilio...». Disponible en: <<http://www.redescristianas.net/la-esperanza-del-concilio-gabriel-sanchez-montevideo-uruguay/>> [Consultado el 1.º de julio de 2019].
- SMITH, A. y otros (2017). *The Revolution will not be funded. Beyond the Non-Profit Industrial Complex*. Durham: Duke University Press.
- TARROW, S. (1998). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales. La acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza. Traducción de Francisco Muñoz de Bustillo.
- TILLY, CH. y WOOD, L. (2009). *Los movimientos sociales, 1768-2008. Desde sus orígenes a Facebook*. Barcelona: Crítica. Traducción al español de Ferran Esteve.
- TROVARELLI, C. A. (dir.) (2000). «Edición Homenaje a José Luis Rebellato». *Revista de la Multiversidad Franciscana de América Latina*, n.º 10.
- UBILLA, P. (1998). *El ómnibus de El Abrojo. Un recorrido con l@s guris@s en situación de calle*. Montevideo: Multiversidad Franciscana de América Latina.
- VEGA, D. (1988). «Condiciones de vida y participación social en la restauración democrática». *Revista de Ciencias Sociales*, n.º 3, pp. 141-150.
- ZANATTA, L. (2012). «La edad neoliberal», en *Historia de América Latina. De la colonia al siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

## Fuentes

### Archivos

Archivo de El Abrojo

Archivo de la Organización San Vicente

### Audiovisuales

El Abrojo (2013). *25 años de El Abrojo*. Audiovisual disponible en <<https://www.elabrojo.org.uy/quienes-somos/>> [Consultado el 30 de julio de 2019].

### Prensa

*El Observador*

*El País*

*Opinar*

### Entrevistas

ANTÚNEZ, ALBA, 19 de setiembre de 2018.

BALEATO, PAULA, 15 de febrero de 2018.

BRIOZZO, ADRIANA, 22 de marzo de 2018.

CALZADA, JULIO, 7 de marzo de 2018.

MARTIRENA, ALICIA, 19 de octubre de 2018.

R., J., 19 de octubre de 2018.

SCARENZIO, ANA, 20 de febrero de 2018.

Recibido: 26/2/2019. Aceptado: 17/4/2019