



Diagnóstico sobre el Espacio de Diálogo Social
Un estudio a partir de la percepción de sus protagonistas

Diciembre 2007

Lic. Yamhidlla Bica Destéffanis

Índice

Presentación

- I. Una modalidad de articulación entre la sociedad civil y el Estado: Espacio de Diálogo Social.
- II. Percepción del Espacio de Diálogo Social según sus protagonistas.
 - Hacia una conceptualización y valoración del Espacio de Diálogo Social.
 - Acerca de la dinámica de la participación y sus contradicciones.
- III. Espacio de debate: principales dificultades.
 - Acerca de los tiempos acotados y energías divididas.
 - Acerca de la diversidad de intereses
 - Acerca de una mirada estratégica global.
 - Acerca de la eficacia de la participación y la distribución de poder.
 - Capacitación: ¿para qué se participa?
 - Canales de información y comunicación.
- IV. Las expectativas de los protagonistas del Espacio de Diálogo Social: oportunidades y limitaciones.
- V. Reflexiones finales y posibles propuestas para dinamizar el Espacio.
 - Valoración del Espacio de Diálogo Social y la representación social.
 - Capacitación y formación de los actores del proceso de toma de decisiones.
 - Trascender la inmediatez: lograr una participación según una lógica de pertenencia.
 - A partir de una mirada estratégica: priorizar áreas y cursos de acción.
 - Diseño de una lógica horizontal de comunicación.

Presentación

A nivel mundial, en América Latina y específicamente en nuestro país, en el marco de las Reformas de los Estados, se procura que las políticas sociales puedan servir para distribuir con mayor equidad el ingreso y con mayor eficacia el poder social.

En tal sentido, es necesaria la participación del estado en el diseño y aplicación de un sistema de política social, a la vez que es imprescindible la participación ciudadana a fin de evitar la dependencia excesiva del individuo respecto del estado.

Esta articulación entre Estado y sociedad civil permite identificar los elementos claves que deben considerarse al diseñar las políticas sociales adecuadas, factor fundamental para el éxito de una estrategia de desarrollo sustentable.

En ese contexto, es de destacar el valor político de la propuesta de creación de un Espacio de Diálogo Social, puesto que institucionaliza un ámbito de articulación entre el Estado y la sociedad civil para el análisis, discusión y elaboración de recomendaciones sobre las políticas sociales diseñadas en implementadas desde el Gobierno Nacional.

Este estudio, realizado por iniciativa de la Asociación Nacional de ONG (ANONG) en acuerdo con los integrantes del Espacio de Diálogo, asume el desafío de realizar un diagnóstico de la situación actual del Espacio, incorporando una evaluación del proceso a partir de las visiones de los distintos actores al inicio y en el momento actual. Asimismo, el estudio aporta posibles propuestas para dinamizar y hacer más efectiva la participación en el Espacio.

En primer lugar, se presenta una breve reseña de la conformación del Espacio como ámbito de integración mixta, de carácter asesor con la posibilidad de generación de propuestas y sugerencias en referencia a la temática de su competencia.

En segundo término, la atención se centra acerca del significado y la relevancia del Espacio. Así como también, en relación a los motivos según los cuáles los integrantes decidieron formar parte del mismo.

En tercer lugar, el estudio se enfoca en identificar las dificultades y sus posibles soluciones a partir del análisis de las principales fortalezas y debilidades del Espacio según la percepción de los distintos actores involucrados.

En cuarto lugar, se estudian las expectativas del actor en las distintas etapas del proceso: al inicio, en el momento actual y los posibles escenarios futuros. Asimismo del análisis del discurso se intentó sondear la percepción del actor sobre el grado de pertenencia respecto al espacio.

Finalmente, en la quinta parte, se presenta a modo de reflexiones finales una interpretación de la forma de relacionamiento en el proceso de trabajo del Espacio de Diálogo Social y se sugieren posibles propuestas para fortalecer y dinamizar el mismo.

Se opta por un diseño descriptivo de investigación apelando a una bibliografía teórica sobre el tema, los debates y controversias que despierta en la academia.

Se seleccionan dimensiones y variables cuya asociación permite interpretar la forma de institucionalización y grado de participación de la ciudadanía en tal ámbito. Se toma en cuenta los datos empíricos a través de fuentes secundarias como balances, informes y se relevan testimonios llevando a cabo once entrevistas a informantes calificados: representantes sociales y gubernamentales MIDES.

Por medio del análisis de tales testimonios de los protagonistas, se propuso estudiar la dinámica del Espacio de Diálogo Social desde la perspectiva de los actores que lo conforman, procurando formar una opinión lo más precisa posible acerca de cómo lo conciben sus participantes.

I.- Una modalidad de articulación entre la sociedad civil y el Estado: Espacio de Diálogo Social.

En Uruguay, el proceso de gobierno iniciado en 2005 adquiere particular importancia porque es la primera experiencia de gobierno de la izquierda en el país. Una de las primeras medidas del gobierno refiere a la creación del Ministerio de Desarrollo Social, abocado específicamente al diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas sociales.

En el mes de abril del mismo año el reciente Ministerio realiza una invitación en una convocatoria muy amplia, al conjunto de las organizaciones sociales para plantearles su interés de tener un espacio sistemático y permanente de intercambio de prioridades, intereses e información. Así como también de miradas y opiniones sobre la gestión y el diseño de las políticas públicas sociales.

Más tarde un conjunto de organizaciones sociales forma una comisión de trabajo junto con el Ministerio de Desarrollo Social con el objetivo de preparar la propuesta del Espacio de Diálogo Social.

Si bien para el Ministerio de Desarrollo Social el Espacio de Diálogo no es la única instancia en este sentido, porque también han invitado y acompañando el proceso de formación de los consejos sociales departamentales, el Espacio de Diálogo Social es quien tiene una misión macro global nacional de la marcha de las políticas sociales.

A partir de noviembre de 2005, el Espacio de Diálogo Social comienza a funcionar en forma regular con una frecuencia mensual. Las reuniones se realizan los terceros martes de cada mes, con una duración de dos horas.

En diciembre de 2006 se crea un espacio de articulación entre el Espacio de Diálogo Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales, ámbito interministerial integrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con representación del Congreso de Intendentes y Entes Descentralizados. El objetivo de esta nueva instancia es configurar un espacio multipartito de discusión de políticas, así como también monitorear y evaluar las políticas sociales en curso.

En la última reunión del año 2005 el Espacio define su agenda para trabajar en el próximo año. Más tarde en el mes de marzo se priorizan tres temas: políticas de empleo, articulación territorial y el tema de infancia.

Durante el año 2006 se formaliza un sistema de funcionamiento en el que se destaca, el conocimiento entre los participantes, la continuidad, periodicidad e integración del Espacio.

Las propuestas que surgen de ese año son: incorporación de nuevos integrantes, visibilidad del espacio en tal sentido crear un logo y página web,

organización de un seminario de discusión pública de las políticas sociales, estudiar y aportar sugerencias al Plan de Equidad, acercamiento con los Consejos Sociales a partir de la construcción de una estrategia de trabajo.

Desde su conformación el Espacio estuvo integrado por representantes del MIDES, la Asociación Nacional de ONG (ANONG), la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua (FUCVAM), la Confederación de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), la Asociación de Uruguay de Educación Católica (AUDEC), el Espacio de Economía Solidaria, Federación de Institutos Populares de Educación Infantil (FIPEI), la Comisión Nacional de Seguimiento Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía (CNS), Cáritas Uruguay y la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay (FCPU). A mediados del año 2007 se suma al Espacio la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos.

II.- Percepción del Espacio de Diálogo Social según sus protagonistas.

Hacia una conceptualización y valoración del Espacio de Diálogo Social.

Las entrevistas revelan una serie de respuestas que exponen una actitud predominante de conocimiento acerca del significado del Espacio de Diálogo Social. Todos los entrevistados reconocen el Espacio como una instancia de encuentro entre las organizaciones de la sociedad civil, que se nuclean en instancias de segundo y tercer grado, que tienen un punto de encuentro sistemático y permanente con el Ministerio de Desarrollo Social. Asimismo identifican al MIDES como el organismo del estado encargado de la coordinación de las políticas sociales.

“Como premisa y como estrategia política desde antes que el Espacio de Diálogo Social existiera ya desde nuestro posicionamiento estaba el participar en los mecanismos de articulación entre sociedad civil y el estado. Luego se crea este mecanismo y comenzamos a participar desde la inauguración en el 2005.”

“Es un lugar donde las diferentes organizaciones sociales con los ámbitos estatales nos reuníamos para tratar de conjugar los problemas que cada uno veía en sus organizaciones y volcarlos en la reunión para buscar una solución en conjunto de gobierno o y también interactuando nosotros como organizaciones.”

“Es un espacio de tener un contacto más directo con el Estado, en este caso es el EDS es uno de los actores de políticas sociales... lo importante es tener un diálogo con los actores que son financiadores de la sociedad civil.”

“Es una oportunidad que le dan a la sociedad civil de estar en los lugares de decisión donde el gobierno va a definir políticas de estado.”

“Un espacio de interlocución entre distintas redes y el mides para que las organizaciones tengan incidencia y participación en las políticas. Es un espacio que las organizaciones de la sociedad civil han reclamado desde siempre, el tener un espacio de incidencia en las políticas y no de meros ejecutores.”

“A nosotros cuando se nos convocó, se nos convocó para un lugar donde poder dar seguimiento a la implementación de las políticas sociales y poder tener alguna incidencia.”

Respecto a la valoración del Espacio todos los entrevistados coincidieron en que es un ámbito muy relevante y muy necesario, donde se retroalimenta la acción del gobierno con la mirada de la sociedad civil organizada.

La relevancia del Espacio encuentra fundamento en la percepción de los entrevistados acerca del carácter distintivo del mismo. En este sentido, la mayoría de los entrevistados diferencian el Espacio de otros ámbitos de diálogo, por su carácter inclusivo. Conciben al Espacio como una mesa de debate y discusión sobre una materia de corte macro social de la política pública social.

Para muchos de sus protagonistas la gran diferencia del Espacio refiere a que convoca a organizaciones sociales de diverso corte en cuanto a su trayectoria histórica como a organizaciones menos tradicionales en términos de participación en mesas de negociaciones. Como consecuencia de ello, este ámbito de diálogo habilita una mirada global de la política social trascendiendo la sectorialización.

“Es un espacio más amplio, los otros espacios son más específicos en su temática y el espacio de diálogo social es más amplio, tanto por el tipo de organizaciones que lo componen que no todas se dedican al mismo tema.”

“La mesa de diálogo combina organizaciones de larga trayectoria con organizaciones más nuevas en un marco de actuación desde esta perspectiva más integradora de la realidad social. Eso es una gran novedad sentarse a la misma

mesa organizaciones de distinta trayectoria de distintos perfiles para discutir sobre la materia integral.”

“Allí se dan diferentes problemáticas, nosotros generalmente participamos en espacios que eran comunes a nuestra actividad gremial pero siempre dentro del cooperativismo y allí se dan diferentes problemáticas porque hay problemas de todo tipo, sociales, de la infancia. Se tratan diferentes problemas que a nosotros nos da una visión de más conjunto de lo que está pasando en la problemática social a parte del mundo de la federación”

Este nivel de valoración indica que el Espacio de Diálogo Social posee un cierto grado de legitimidad, manifestado en el respaldo hacia éste ámbito por parte de sus protagonistas, en este sentido cabe resaltar que la definición y valoración del Espacio es altamente homogénea.

Acerca de la dinámica de la participación y sus contradicciones.

En cuanto a las motivaciones que subyacen a la participación de los actores las opiniones son muy variadas. Para algunos las razones de las organizaciones que representan se hallan en un reconocimiento por parte del Estado:

“Es un lugar donde nosotros nos podemos conectar con los poderes públicos”

“Estar sentados en la misma mesa con los responsables de definir las políticas sociales”

“Siempre se consideró que era importante tener un espacio de articulación entre el estado y nuestras organizaciones.”

Para otros, participar en el Espacio de Diálogo Social es una oportunidad para obtener información:

“Lo vemos como un ámbito que nos permite obtener información de primera mano.”

“Nosotros vamos y escuchamos lo que el MIDES tiene para decirnos.”

“Lo interesante de estos espacios es contar de primera mano con la información de los que están siendo proyectos de ley o de algunos diseños que va elaborando el

poder ejecutivo en las políticas sociales y en la coordinación de las políticas sociales.”

Por otra parte, algunos entrevistados consideran que participar del Espacio de Diálogo implica un reconocimiento por parte de sus pares, en la medida que representa una oportunidad para relacionarse con otros actores y aprender de su experiencia. Así como también es un instrumento según el cual pueden volcar su práctica y conocimiento acumulado de trabajo de campo.

“Es un espacio en el que podemos buscar soluciones que a la vez vemos que solucionan más de un problema, no solo el problema específico de la organización en la que estás sino que a veces armonizando todo se puede llegar a avanzar más rápido. De otra forma cada uno busca su solución y es muy difícil porque muchas veces nos encontramos con trabas legales nos impiden avanzar.”

“Es diferente porque podemos lograr un intercambio mayor entre otros actores sociales que si bien sabemos no tienen nuestra misma definición en algunos temas si podemos generar alianzas estratégicas para promover temas que nos son comunes.”

“Este espacio permite tener una coherencia entre lo que dice el papel y la realidad, mi organización tiene una experiencia acumulada en los temas de la infancia sobre todo a nivel de campo lo cual ayuda a que en el diseño de las políticas no sea incoherente y tenga en cuenta la experiencia acumulada en el tema infancia. También es importante porque tiene en cuenta al actor comunidad y esa voz es escuchada desde el territorio.”

En base a los datos expuestos desde la percepción de los actores se evidenciaría al Espacio de Diálogo Social como instancia de participación social que reúne diversas motivaciones:

- Trabajar en coordinación con el Estado en la elaboración de las políticas sociales.
- Informarse acerca de la agenda del gobierno en materia de políticas sociales.
- Aportar experiencia desde su campo de acción.
- Relacionarse con otras redes sociales y aprender de ellas.

III.- Espacio de debate: principales dificultades.

Acerca de los tiempos acotados y energías divididas.

En cuanto a la percepción de los actores en torno a los problemas del Espacio, algunos opinan que la falta de experiencia de participación en ámbitos con ese nivel de globalidad, sumado a la sobre exigencia de sus organizaciones resta tiempo para madurar y reflexionar sobre temas sustantivos. Muchos de los entrevistados reconocen que participan en otros ámbitos de incidencia, lo cual les insume tiempo para resolver cuestiones que hacen a la vida cotidiana de su organización.

“No tenemos tiempo como para llevar los temas preparados al espacio ni para discutir temas planificados ni tenerlos en una agenda”.

“Un problema es el horario en que se llevan a cabo las reuniones, para nosotros como cooperativas de trabajo a esa hora justamente estamos trabajando, entonces no siempre nos era posible estar presente o si estábamos podíamos mandar un representante pero no era la misma persona y por eso no estaba empapado de los temas que se venían tratando entonces el horario fue siempre para nosotros un tema de preocupación porque es alrededor de las tres de la tarde y a esa hora estábamos en pleno horario de trabajo en nuestra cooperativa.”

“La falta de tiempo para hacer más militancia para intervenir más.”

“Por un tema de tiempos nuestro y por un tema de tiempos que tiene del espacio, nosotros no lo vimos al espacio como una salida, habría que cambiar esos tiempos, a veces los tiempos del espacio no son los nuestros.”

Acerca de la diversidad de intereses

La composición del espacio aparece como un problema en si mismo. La gran mayoría de los actores expresaron que la discusión sobre políticas sectoriales en conjunto, redundaba en poca riqueza hacia el interior del grupo, de manera que trabajar lo integral puede ser interesante pero no importar tanto a cada una de las organizaciones. Todavía no estaría claro en que puede enriquecer a un movimiento en particular discutir asuntos que no son específicos o propios de su sector.

“Puede ser que el representante del cooperativismo este muy interesado en los temas de infancia pero quizás para rendir cuentas con respecto a su participación con el espacio frente a sus redes eso no es útil.”

“El estar en un grupo tan diverso tiene sus pro y sus contras porque muchas veces los temas que estábamos tratando eran realmente para nuestras cooperativas les era ajeno por más que socialmente todos los notamos, estaban lejos de los problemas que como federación podemos llegar a estar teniendo realmente, los puntos que se trataban eran diferentes a los nuestros.”

“...no es fácil hacer el corrimiento de lo específico del trabajo de la organización que está yendo para pensar el trabajo desde un lugar de sociedad civil, más político y más de incidencia.”

Acerca de una mirada estratégica global.

La falta de un plan de trabajo con metas, con búsqueda de resultados específicos es una preocupación para la mayoría de los entrevistados. La participación en distintas áreas de inserción, los tiempos acotados y las energías divididas no ayudan a generar una mirada estratégica macro, tanto por parte de las organizaciones sociales, como desde la institución estatal. Este problema se traduce en un bloqueo a la hora de generar propuestas y es una dificultad para posicionarse como colectivo de trabajo.

“Algunos sienten que todavía no se ha conjugado una mirada estratégica común por parte de las organizaciones sociales que permita darle mayor encarnadura a este espacio de diálogo.”

“Cuando hablamos en ese espacio de las políticas sociales me parece que estamos hablando de algo mucho más macro y la dificultad que hay es que no se piensa en algo más macro, cada uno piensa desde su organización. Y es difícil compatibilizar después.”

“...es difícil que las organizaciones salgan de sus especificidades y comprendan las políticas sociales desde un aspecto más global.”

“...no es fácil hacer el corrimiento de lo específico del trabajo de la organización que está yendo para pensar el trabajo desde un lugar de sociedad civil, más político y más de incidencia”

Acerca de la eficacia de la participación y la distribución de poder.-

El principal objetivo de la implementación de este ámbito de debate es satisfacer las demandas de la sociedad civil organizada. ¿Cómo? Diseñando una organización más cerca de la sociedad, que promueva una gestión orientada hacia el ciudadano. De esa manera el gobierno entiende que se pueden escuchar todas las voces, ya que la estructura de los espacios de diálogo permite recibir y canalizar la mayoría de las demandas.

La eficacia en la participación hace referencia, por lo tanto, a la capacidad del gobierno de generar e implementar programas que impacten y atiendan de manera positiva sus objetivos: diseñar, implementar y evaluar las políticas sociales con la participación de la sociedad civil organizada.

Los factores anteriormente mencionados sobre las limitaciones de la participación de los distintos actores que conforman el Espacio podrían estar explicando actualmente la existencia de problemas relacionados a la eficacia y eficiencia de esta experiencia. Sin embargo, aparecen otros problemas que no puede perderse de vista.

La eficacia de la participación de la sociedad civil organizada, también involucra los recursos con que cuenta y la manera como los utiliza. Este aspecto fue motivo de gran interés para los informantes calificados que hicieron hincapié en la capacitación, la información y la comunicación como factores claves para contribuir a la mayor eficacia y eficiencia del logro de los objetivos a través de la participación social.

▪ Capacitación: ¿para qué se participa?

“Cuando nosotros hablamos de incorporarnos a un espacio de diálogo social donde unos de los temas fundamentales son las políticas sociales me parece que primero deberíamos tener una conceptualización de lo que son las políticas sociales. Y son pocos los que saben que son las políticas sociales y eso hace bastante difícil establecer un diálogo, dar un concepto de políticas sociales.”

“Necesitamos que se discuta sobre cómo participamos, desde donde y que significa que la sociedad civil pueda reflexionar acerca de su participación y del vínculo con el estado...”

En esta misma dirección, algunos entrevistados mostraron preocupación sobre la forma de trabajo. Se discuten temas que demandan un análisis riguroso.

“Se dificulta la discusión hay que trascender la discusión. Leer sobre los temas para poder dar una buena discusión, hay que saber del tema que se habla.”

Así como también de la presencia de especialistas:

“Deberíamos trabajar por áreas temáticas donde podrían participar los especialistas de esos temas, poder convocar a esos especialistas para trabajar en esas áreas. No que todo el mundo hable de todo, eso facilitaría la labor creo que eso podría favorecer.”

Estas carencias limitan y empobrecen el tratamiento de asuntos sustantivos con la riguridad y experticia requerida.

- **Canales de información y comunicación.**

La propuesta del Espacio de Diálogo Social propone cambiar la concepción de que el poder está concentrado exclusivamente en el gobierno nacional, reconociendo el poder existente en el seno de la sociedad civil distribuido en sus diversas organizaciones, aceptando e integrando la multiplicidad de grupos y movimientos que realizan aportes en defensa de sus metas e intereses.

Sobre este tema, algunos entrevistados, expresaron una gran preocupación acerca de la concentración de información y el problema de la comunicación entre las distintas partes que integran el ámbito de debate en cuestión.

La mayoría de los entrevistados coincide en la preocupación acerca de la insuficiencia de la información por parte del Ministerio. Parecería que las decisiones políticas se estarían adoptando mediante una concentración de la información por parte de las autoridades gubernamentales.

Un ejemplo de ello refiere al Plan de equidad, la mayoría de los entrevistados argumentó que la presentación del Plan, dejó una sensación de que las propuestas se debaten una vez que ya están resueltas.

“...el trabajo es infructuoso, sentís que estas trabajando sobre algo que ya se resolvió. Nos pasó eso con el Plan de Equidad, nos metimos a evaluarlo y después nos dan todo hecho.”

“...cuando se habla del Plan de Equidad cuando se baja al espacio de alguna manera ya está armado, ahí es cuando se produce una deserción en el espacio, muchas organizaciones se sintieron desilusionadas, de para qué están”

“Los temas vienen empaquetados, entonces en el diálogo con las organizaciones sociales no puede abrir los temas porque están empaquetados. Entonces el diálogo que quiere procesar es muy pobre o queda en muy buena parte invalidado por la discusión necesaria que previamente tiene que realizar. El ministerio no puede desarmar los acuerdos con los otros sectores en el diálogo con la sociedad civil. Igual escucha no dice ni si ni no y creo que puede elevar a los ámbitos de discusión alguna idea pero no hay la posibilidad de presentar sobre la mesa todo.”

En esta misma dirección, la mayoría de los informantes calificados sintieron que la información era insuficiente como para poder hacer sugerencias. Sin embargo, la respuesta de las autoridades de gobierno fue que ésa era toda la información que tenían.

“Se nos proporcionó una información que nos pareció insuficiente en el sentido de que aparecían titulares de una cosa que se iba a desarrollar, entonces nosotros pedimos más información, y se nos decía que esa era la única información que ellos tenían porque las políticas iban a ser el resultado de la negociación dentro de los distintos sectores políticos.”

“No nos consideramos en ninguna manera que es un espacio de cogobierno, si que es un espacio de discusión pero no hubo en todo este tiempo la oportunidad de poner temas sustantivos como el plan de equidad yo creo que eso debilitó el espacio.”

“Tendríamos que tener toda la información sobre las políticas sociales que se van implementar en el 2008, para que nosotros podamos leer exhaustivamente y hacer aportes. Porque tenemos que bajarlas a nuestras organizaciones, porque somos organizaciones de segundo grado y debemos bajar esa información a las demás organizaciones y generar el debate.”

IV.- Las expectativas de los protagonistas del Espacio de Diálogo Social: oportunidades y limitaciones.

De acuerdo a los datos relevados, las expectativas de los actores que han participado así como también de los que aún participan, es posible resaltar el gran consenso sobre la necesidad de elaborar una propuesta de trabajo, a partir de una opinión global que trascienda los individualismos. Este resultado no implica perder la diversidad, sino poder vencer las dificultades para posicionarse como colectivo de trabajo.

“Es difícil encontrar tiempo para que las organizaciones articulen entre sí posicionándose en forma común frente al MIDES. Tiene que ver con la divergencia de intereses. Ha habido una agenda social muy importante una demanda de la sociedad civil muy grande, y hay que dedicarle tiempo real a estos espacios.”

A su vez, la expectativa de algunos protagonistas refiere a fundar una participación responsable de la sociedad civil en la identificación de problemas, el diseño de soluciones y la administración de programas.

En este sentido, exigen una intervención más activa y coordinada, tanto de la sociedad civil como de las autoridades gubernamentales.

“Nosotros una de las dificultades que vemos en el país es la articulación de las políticas sociales. Somos víctimas de la descoordinación de las políticas, de la superposición y de las ausencias de las políticas. Y era de nuestro interés y es que se puedan seguir articulando las políticas sociales.”

El trabajo coordinado entre el Estado y la sociedad civil es una de las expectativas de ciertos protagonistas del Espacio de Diálogo Social. Para ellos, tener una mayor incidencia en la formulación de las políticas sociales y generar una participación más real, es el resultado de un esfuerzo de coordinación y negociación. Dicho proceso se habría puesto en marcha pero todavía no ha generado resultados visibles.

“Si bien nosotros hemos tenido algunas iniciativas, planteos pero no hemos tenido todavía resoluciones que sean que digan que es una ley que nos ampara.”

“...hemos hecho planteos pero todavía no hemos visto los resultados, dicen que en el plan de equidad serán contemplados nuestros reclamos.”

“Generar una mayor incidencia en la definición de las políticas sociales no quedarse solo con la información.”

“Hay otras organizaciones que pensamos que son ámbitos de incidencia y que tiene que haber un compromiso político de incorporar eso, es un ámbito donde yo puedo proponer, es un ámbito de negociación cada uno tiene sus expectativas e intereses pero es importante que exista la posibilidad de negociar.”

En suma, una acción coordinada permitiría que las autoridades gubernamentales dieran a conocer sus planes de gobierno a las organizaciones sociales. Como consecuencia de ello, la sociedad civil organizada tendría la capacidad de hacer llegar sus propuestas concretas y específicas en relación a los planteos del gobierno. Para ello, los representantes de la sociedad civil reclaman un acceso igualitario de los recursos: tales como el tiempo, la información y la comunicación.

“No podemos llevar aportes para ser discutidos en el espacio de diálogo, eso desde nuestro punto de vista, muchas veces vamos como oyentes o a escuchar, que es una crítica nuestra interna, ...al no llevar los temas preparados al espacio tampoco podemos discutir temas planificados ni tenerlos en una agenda”.

Reflexiones finales y posibles propuestas para dinamizar el Espacio.

La revisión de los distintos documentos sobre el proceso de formación, la agenda y los objetivos del Espacio de Diálogo Social, el estudio de los testimonios de algunos de los protagonistas en las entrevistas a informantes calificados, permiten presentar algunas reflexiones finales.

- ***Valoración del Espacio de Diálogo Social y la representación social.***

Es posible destacar el valor altamente positivo que tiene el Espacio de Diálogo Social desde la percepción de sus protagonistas. Todos consideran que es un ámbito válido y sumamente relevante.

Sin embargo reconocen que actualmente el Espacio está bloqueado en su generación de propuestas. Algunos en cierto sentido sienten que en el último año no aportaron nada productivo al Espacio, no pudieron llevar a cabo la agenda pauta para el año en curso, así como tampoco generar una agenda de trabajo para el próximo año.

En ese marco, cuestionan el rol que deben cumplir como representantes de sus redes y el MIDES como representante gubernamental, en el diseño e implementación de las políticas sociales. Si bien todos opinan que es importante

participar, se cuestionan el para qué de su participación. Una posible propuesta sobre esta preocupación podría referirse a la capacitación.

- ***Capacitación y formación de los actores del proceso de toma de decisiones.***

Las políticas sociales pueden servir para distribuir con mayor equidad el ingreso y con mayor eficacia el poder social. Para ello, es necesaria la participación del estado en el diseño y aplicación de un sistema de política social, a la vez que es imprescindible la participación ciudadana a fin de evitar la dependencia excesiva del individuo respecto del estado.

Ahora bien, para que este modelo sea eficaz, es necesaria una participación ciudadana activa y responsable. El representante de cada organización que debe participar en la gestión pública es decir, se apuesta a que por medio del control social en la gestión de las políticas se favorezca la eficiencia. En este sentido, se plantea si la experiencia del Espacio de Diálogo Social, aquí estudiado, ha logrado que la intervención ciudadana sirva a sus cometidos. O sea ¿la participación de los ciudadanos organizados contribuye a la eficacia? ¿El diseño de las políticas sociales responde a las demandas de la sociedad civil? Una posible respuesta a estas interrogantes refiere a la capacitación de los actores del proceso de toma de decisiones.

La capacitación es un recurso disponible de especial valor, en el proceso de diseño e implementación de toda política pública. La formación de todos los actores involucrados en el proceso de discusión y debate, no es un tema menor. Muy por el contrario, todos los entrevistados coincidieron en que el aprendizaje de los integrantes del Espacio es un tema pendiente acerca del cual el gobierno y la sociedad civil debe dedicar mayores esfuerzos.

Si bien, la mayoría de los integrantes del Espacio cuentan con una amplia experiencia en participación social, en esta oportunidad actúan en un ámbito de intervención distinto y complejo. Para ello deben estar preparados si procuran intervenir y aportar al debate en forma eficiente.

La participación en este tipo de ámbitos implica una transferencia de funciones y cometidos desde un órgano central hacia un órgano periférico. Ese traspaso de funciones y cometidos, debe ir acompañado de una definición clara acerca de cómo se institucionaliza y de una real transferencia de recursos (económicos, políticos, sociales). Ese traspaso de cuotas de poder también

implica tener que asumir nuevas responsabilidades. En ese sentido, los recursos de formación y capacitación de los actores del Espacio son relevantes.

El Espacio les permite compartir la mesa de diálogo con las autoridades gubernamentales y con diversas organizaciones sociales. Asimismo acceden a la oportunidad de participar en el diseño de las políticas públicas, lo cual lleva a que su rol tradicional de representantes de las redes cambie. Es así que la propia conformación del Espacio obliga a los actores a repensar su participación a partir de otros parámetros. Todo esto hace necesaria e imprescindible una capacitación sobre para qué y cómo se participa de una forma más eficiente y eficaz.

En esta misma dirección, también es necesario que el estado comparta responsabilidades con la sociedad civil y adapte su rol a las nuevas instancias de participación y negociación colectiva. Porque una provisión exclusivamente de la sociedad civil introduce el problema de las desigualdades existentes en ella.

Cuando no existe una instancia central de dirección y coordinación, cada grupo social, en la lucha por la obtención de recursos, termina eliminando o revirtiendo el principio de solidaridad. Se profundiza la estratificación en la calidad de los servicios y en el acceso a ellos, incrementándose la irracionalidad global en el uso de los recursos. Por ello, sólo el estado puede ser un factor de reducción de desigualdades y aumento de racionalidad.

- ***Trascender la inmediatez: lograr una participación según una lógica de pertenencia.***

Una de las principales preocupaciones que se desprenden del estudio refiere a la ausencia de una mirada global por parte de los integrantes del Espacio. Desde la órbita gubernamental se espera que las organizaciones sociales tengan una capacidad para construir una mirada que no tiene porque ser común sino reconocer la diversidad de las miradas de las distintas organizaciones para mirar la realidad social del país, establecer prioridades, marcar líneas de prioridades de políticas sociales. Tener capacidad para hacer propuestas concretas y específicas en relación a los planes de gobierno.

En este sentido, es posible destacar el hecho de que el Espacio de Diálogo Social aún no expresa las ventajas de la transferencia de atribuciones a la ciudadanía. Una posible razón podría referir a que es un espacio en construcción muy novedoso implementado a su vez desde un Ministerio de reciente formación.

La ausencia de poder tratar temas sustantivos combinado con la dificultad de construcción de una mirada que reconozca la diversidad de las distintas organizaciones para mirar la realidad social del país, limita la posibilidad de hacer propuestas concretas y específicas. Así como también, disminuye la capacidad de detectar problemas susceptibles a ser tratados y abordados en el Espacio.

En los procesos de formulación de políticas públicas, deberían prevalecer iniciativas que se inspiran en principios de equidad anulando de esta manera aquéllas posiciones que expresan intereses sociales sectoriales de la sociedad civil.

La ausencia de debate habilita el predominio de actitudes sectorialistas por parte de las organizaciones sociales y de los administradores del estado. Se pierde así una visión global para asignar racional y equitativamente los recursos públicos.

Estos dilemas de la acción colectiva podrían ser neutralizados por la fuerza de las relaciones personales, la confianza entre los actores funciona como garantía a la hora de participar. El espacio de pertenencia se funda en la confianza entre todos los integrantes, lo cual permitirá trascender la inmediatez. Es necesario desarrollar una mirada macro, global poder pensar más allá de su organización y de esa manera poder contribuir en el diseño de las políticas sociales que atañen a toda la sociedad.

- ***A partir de una mirada estratégica: priorizar áreas y cursos de acción.***

El proceso de diseño de políticas públicas actualmente se enfrenta a un nuevo desafío. Si bien, tanto los gobiernos nacionales como los gobiernos departamentales tienen entre sus desafíos aquellos relacionados con la atención de las demandas sectoriales de la población, en los últimos años este tipo de reclamos han variado.

Actualmente, el gobierno nacional se encuentra en un escenario compuesto por una diversidad y especificidad en las demandas. Los ciudadanos reclaman soluciones cada vez más específicas y más individualizadas. Los diversos actores visualizan la realidad desde su propia perspectiva, presionando a sus representantes a actuar en función de la respuesta rápida.

Esta situación genera un escenario conflictivo en la medida que el representante social debe atender a una sobrecarga de demandas procurando canalizar todas las solicitudes y propuestas de sus redes. El problema surge cuando el interlocutor social no puede absorber todos los reclamos heterogéneos y

puntuales, se activa una falta de logros o de respuestas rápidas por parte del gobierno hacia este tipo de planteos formulados, provocándose un sentimiento de descreimiento y desmotivación en los integrantes del Espacio.

Por lo tanto, se genera un escenario compuesto por un lado, por los representantes del gobierno, quienes tienen una visión de índole global de los problemas, en función de la cual deben priorizar las demandas de todos los ciudadanos. Por otra parte, existe el planteo de los representantes de las organizaciones sociales, que piden solución a sus demandas cada vez más fragmentadas articuladas en torno a reclamos puntuales.

A causa de que la función del representante social, prevista en el ámbito de diálogo, es asesorar no asumir una conducta ejecutiva. Su función de interlocutor social no lo puede llevar a prometer lo que no puede cumplir. Por esa razón, el representante social debe restringir el abanico de problemas y situaciones que puede atender, procurando viabilizar las demandas y propuestas de los integrantes de las organizaciones que representan.

El representante social, debería esforzarse en mantener una comunicación fluida con sus bases en general y las otras organizaciones sociales, generando nuevos espacios de participación. De esta manera se podrían elaborar líneas político - programáticas a partir de una visión global del problema, fomentando el desarrollo de instancias de negociación con los actores involucrados para obtener los consensos necesarios.

Mediante el logro de los consensos con los diferentes grupos políticos y sociales se acortaría la distancia entre la diversidad de demandas y las soluciones posibles, reforzándose, las expectativas de los ciudadanos para involucrarse en los asuntos públicos.

- ***Diseño de una lógica horizontal de comunicación.***

La mayoría de los entrevistados reclaman que la información dosificada por parte de las autoridades gubernamentales no les permite elaborar propuestas concretas y específicas. En este sentido, los canales de comunicación y de información son recursos que aún no expresan las potencialidades del Espacio, como mecanismo de diálogo, en el proceso de toma de decisiones.

La creación de este tipo de ámbitos implica dispersar el poder, en consecuencia, el diseño, la implementación y el control de las políticas públicas adopta una lógica distinta. En una organización centralizada el proceso de toma de decisiones se lleva adelante mediante una lógica sectorial-vertical. En cambio, bajo esta experiencia, el diseño e implementación de decisiones políticas asumen una lógica horizontal – territorial.

Entonces, se considera que estos procesos de discusión, debate, diálogo determinan lineamientos nuevos de políticas, prefiguran determinados cursos de acción y fijan un modo de resolución propio. Cabe destacar que la distribución de cuotas de poder producida en una lógica de acción donde las autoridades gubernamentales y la sociedad civil discuten sobre una materia de corte macro social de las políticas públicas sociales, cambia los modos de hacer política ya que los modos de relacionar el poder se transforman.

Para ello, es muy necesario que la información circule en forma horizontal para que todos los participantes puedan acceder a las mismas cuotas de poder. Si la información se concentra en un solo órgano los demás actores están en desigualdad de condiciones a la hora de hacer sugerencias y plantear sus reparos. Como consecuencia de ello el nivel de intervención de los participantes del Espacio desciende, generándose desconfianza y frustración.

En tal sentido, cabe resaltar que una posible propuesta para dinamizar el Espacio acerca de esta limitación refiere a la distribución horizontal de la información. La cual garantiza una mayor y efectiva participación en la medida que todos los actores involucrados estarían en igualdad de condiciones. En esta perspectiva, parecería que el Ministerio de Desarrollo Social como interlocutor tendría mucho por hacer acerca de la comunicación y la información. El gobierno central sigue monopolizando muchos aspectos.

En suma, el Espacio de Diálogo Social cuenta con las potencialidades necesarias como para poder constituirse en un ámbito relevante en el proceso de toma de decisiones. Para ello es necesario poder conformar una opinión común sin perder la diversidad.

El desafío refiere a que las organizaciones visualicen el Espacio de Diálogo Social como un lugar políticamente trascendente para incidir en las políticas sociales más allá de las especialidades de cada uno. Trabajar lo integral puede ser interesante pero no interesar tanto a cada una de las organizaciones que en ciertos casos representan a una diversidad de organizaciones.

Este proceso de generación de identidad y sentido de pertenencia tiene lugar en un contexto de confianza que dote a los actores de poder y voz sobre lo que debe hacerse. En ese marco de acción es posible no solo construir una agenda de trabajo que priorice áreas sino también abordar problema a problema. En donde la mayoría de las decisiones son tomadas por autoridades gubernamentales con la aprobación de la sociedad civil organizada.