

**Programa Conjunto 2007/2010 *Construyendo capacidades para el desarrollo* entre el
Gobierno de la República Oriental del Uruguay y
el Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay**

Proyecto J: “Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil
en Uruguay” - Asociado Nacional: ANONG y redes de organizaciones de la sociedad civil

Lecciones aprendidas del Proyecto J y recomendaciones para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil

INFORME FINAL

Versión final

Octubre, 2010

Cecilia Alemany

CONTENIDO

I. INTRODUCCION

II. LECCIONES APRENDIDAS

II.1. Fortalezas del proyecto J

II.2. Debilidades del proyecto J

II.3. Dificultades encontradas

II.4. Desafios

III. ESCENARIOS 2011-2015 Y RECOMENDACIONES

IV. ANEXOS

ANEXO 1: Integrantes de los Comités de Gestión y el Comité Consultivo del Proyecto J

ANEXO 2: Actores calificados entrevistados

I. INTRODUCCION

Este documento se realizó en el marco de las actividades del Proyecto J: Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay, del Programa Conjunto 2007/2010 Construyendo capacidades para el desarrollo entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay (GROU) y el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en Uruguay.

El proyecto J formó parte del primer paquete de proyectos que se llevaron adelante en Uruguay en tanto país piloto de la primera fase del proceso "Unidos en la Acción" (UNAONU) para la reforma de Naciones Unidas. Esta característica suponía, entre otros desafíos, una gestión más coordinada de la cooperación del SNU con el GROU que atendiera las necesidades identificadas por el país (respondiendo a los principios de apropiación y alineamiento – *ownership and alignment* – de la Declaración de París)¹, una mayor coordinación entre las agencias del SNU (principio de armonización), y una mayor rendición de cuentas mutua y en relación a la ciudadanía (principios también presentes en la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra).² El hecho de ser un país piloto, habilitaba no sólo mayores recursos para la cooperación del SNU en Uruguay, sino que hacía posible también un proceso innovador en la forma de gestionar esta cooperación, con un mayor involucramiento de los actores nacionales en todo el proceso (desde la definición de prioridades, la planificación y el diseño, la implementación, hasta el monitoreo y la evaluación).

La participación de la sociedad civil en este proceso y en este conjunto de proyectos llevados adelante en Uruguay fue dispar, tal como lo señala el Informe sobre "La participación de las OSC en el marco del Programa Unidos en la Acción UNAONU" realizado en el marco del Proyecto J.³ Varios proyectos previeron la participación de la sociedad civil desde su inicio, mientras que otros la implementaron de manera *ad hoc* o no lo consideraron como una condición necesaria para la gobernabilidad del proyecto. Sin embargo, es importante resaltar que el hecho de que se integrara un proyecto específico para el fortalecimiento de la sociedad civil (el Proyecto J), es una señal importante en relación al interés del GROU y el SNU de generar mayores capacidades en los actores sociales, y de promover un mayor involucramiento de éstos en el seguimiento y la evaluación de las acciones que el SNU y el GROU vienen desarrollando en el marco del Programa Conjunto.

En este contexto, el Proyecto J parece posicionarse como un antecedente importante del reconocimiento del GROU, de que además de promover espacios de participación en la gestión de los proyectos y las políticas públicas, se deben de comprometer recursos específicos para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

1 OCDE (2005), Declaración de París, II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>

2 OCDE (2008), Agenda de Acción de Accra, III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, disponible en: <http://www.ayudaeficaz.es/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fPDF%2fDocumentosReferencia%2fFINAL-AAA-in-Spanish.pdf>

3 Proyecto J - Palummo (2010), "La participación de las OSC en el marco del Programa Unidos en la Acción UNAONU", Proyecto J, Montevideo, Uruguay.

En este informe final se presentan los hallazgos y recomendaciones que surgen de:

- la revisión de la documentación del Proyecto J y del proceso que éste entabló hacia el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil;
- la concertación de entrevistas con actores calificados y el equipo de coordinación del J (21 entrevistas en total); y del
- análisis y evaluación de estos insumos.

A los efectos de ubicar las recomendaciones que aquí se presentan se hizo un ejercicio simplificado de escenarios posibles del fortalecimiento y participación de las OSC para el período 2011-2015. Este período coincide con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2011-2015 (UNDAF por sus siglas en inglés), que es la herramienta utilizada por el SNU para la planificación estratégica de su cooperación con el GROU, ya que se entiende que el fortalecimiento de la sociedad civil aportará a la construcción de los objetivos planteados en ese marco.

1.1. Objetivos y actividades del Proyecto J

Si bien este informe no pretende ser un informe de evaluación del proyecto J en el sentido tradicional (producto por producto), en una primera instancia es importante revisar cuáles fueron los objetivos y las actividades que éste proponía, para en función de éstos y de los procesos que efectivamente se generaron, identificar una serie de fortalezas y debilidades del proyecto.

Los objetivos específicos que se planteó el Proyecto J pueden resumirse en:

- Estudiar, analizar y evaluar el estado de la sociedad civil en el país, con el fin de conocer cuál es la situación de las OSC en cuanto a su nivel de organización, las áreas en que intervienen y las acciones que vienen desarrollando.
- Generar propuestas de acción en materia de fortalecimiento institucional y de capacidades de las OSC, con base en los resultados de la evaluación, con el objetivo de reforzar a la sociedad en aquellos aspectos en las que se presente como más débil, así como también mejorar aún más las capacidades en las áreas de mayor fortaleza. Las actividades relacionadas con este objetivo fueron, entre otras, la implementación del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil (ISC), y la realización de foros y actividades regionales.
- Generar un foro de discusión e intercambio internacional, que involucre países que ya han realizado evaluaciones similares o que están en proceso de realizarlas, y que están estrechamente ligados al país, ya sea por su cercanía geográfica, por lazos históricos de cooperación o por formar parte del Programa piloto “Unidos en la Acción”. Las actividades relacionadas con este objetivo fueron la realización del Foro Internacional Fortalecimiento de la Sociedad Civil, y la publicación “Avances y Necesidades en el fortalecimiento de la sociedad civil uruguaya”.⁴
- Fortalecer a las OSC en el interior del país, mediante el trabajo en terreno en cuatro departamentos, mediante instancias de formación y capacitación, y acciones de apoyo institucional. Inicialmente el proyecto proponía que se hiciera énfasis en el fortalecimiento de las condiciones materiales (infraestructura, equipamiento y

⁴ Proyecto J – ANONG (2010), RIVERA, Marcia (Ed.), Avances y Necesidades en el fortalecimiento de la sociedad civil uruguaya, Montevideo, abril.

recursos) necesarias para el desarrollo de sus acciones a nivel local, y la formación y capacitación de sus recursos humanos. Las actividades relacionadas con este objetivo fueron variando a lo largo del proyecto (en función de las necesidades identificadas en las giras al interior y los foros regionales), y finalmente fueron lideradas por un equipo de trabajo compuesto por una referente nacional y 4 referentes regionales basados en el interior.

- Involucrar a las OSC y las organizaciones, plataformas y redes de “segundo nivel” y temáticas en el seguimiento y la evaluación de las acciones que el SNU y el GROU vienen desarrollando en el marco del Programa Conjunto 2007/2010 Construyendo capacidades para el desarrollo. Algunas plataformas y redes de segundo nivel se involucraron en el proceso de implementación y gestión del proyecto, tanto a través de su participación activa en el Consejo Consultivo de Redes como participando en las actividades llevadas adelante, y redefiniendo o liderando actividades del Proyecto.

En función de lo anterior, y de las redefiniciones que se fueron realizando a lo largo del Proyecto (respondiendo a las necesidades que se fueron identificando y a los lineamientos que se fueron proponiendo desde el Consejo Consultivo de Redes), los productos del Proyecto J son:

Producto 1: estudio sobre la situación de la sociedad civil para mejorar el conocimiento sobre sus fortalezas, debilidades, déficit y necesidades.

Producto 2: implementación un Foro Internacional sobre la situación de las OSC.

Producto 3: fortalecimiento las capacidades institucionales de las redes de OSC en todo el país.

Producto 4: evaluación del Programa Conjunto con la participación de las redes de la OSC.

Producto 5: seguimiento y evaluación de los impactos, productos y resultados del Proyecto.

1.2. Gestión del Proyecto J

Las agencias del SNU que participaron en el Proyecto J como agencias ejecutoras fueron el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). El proyecto se desarrolló con el apoyo de la Oficina del Coordinador Residente de las NNUU en Uruguay (OCR), en coordinación con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República, en su calidad de representante del GROU. Participaron en la ejecución del Proyecto en calidad de Asociados Nacionales la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales (ANONG), así como las principales redes temáticas.

Para su ejecución, el Proyecto contó con las siguientes instancias:

Comité Directivo del Programa Conjunto 2007-2010 “Construyendo Capacidades para el Desarrollo” entre el GROU y el SNU en Uruguay: formado por el Coordinador Residente de NNUU en Uruguay, las agencias participantes en el Programa Conjunto y el Gobierno (a través de la OPP).

Comité de Gestión del Proyecto Conjunto, sus funciones fueron:

- a) preparar el plan global y los planes anuales de trabajo, así como las solicitudes de desembolsos semestrales basadas sobre un cronograma de ejecución;
- b) establecer los mecanismos de supervisión, control y monitoreo de las actividades;
- c) actuar como enlace entre las distintas agencias del SNU y los distintos organismos públicos de Uruguay que participaron en la ejecución. El Comité de Gestión del Proyecto estuvo integrado por representantes de las Agencias de las Naciones Unidas participantes en el proyecto (PNUD, UNFPA, UNESCO y OCR), la OPP y el asociado nacional (ANONG).

Consejo Consultivo de Redes, se formó con el fin de involucrar a las redes de la sociedad civil en la gestión y dirección del proyecto, y estuvo integrado por las siguientes organizaciones de la sociedad civil:

- Asociación Nacional de ONGs – ANONG.
- Comisión Nacional de Seguimiento – CNSmujeres por democracia, equidad y ciudadanía.
- Red de ONGs ambientalistas.
- Organizaciones Mundo Afro.
- Comité de los Derechos del Niño.
- Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas – ANMYPE.
- Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica.
- Plataforma Interamericana de DDHH, Democracia y Desarrollo (hasta mayo de 2010, momento en que se retira del proyecto).

La gestión del Proyecto estuvo a cargo de un **equipo de coordinación** formado por:

- Coordinación (Graciela Dede).
- Asistente de coordinación (Florencia Martínez).

Durante los últimos 4-5 meses del Proyecto este equipo se amplió con la integración de:

- una referente nacional encargada de la coordinación del trabajo de los referentes regionales (Jimena Prato).
- una coordinación regional para la región Norte (Artigas, Cerro Largo, Durazno, Rivera y Tacuarembó) – a cargo de Marcelo González.
- una coordinación regional para la región Litoral (Paysandú, Río Negro, Salto y Bella Unión) – a cargo de Alexis Gularte.
- una coordinación regional para la región Este (Canelones Costero, Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres) – a cargo de Marcela Massia.
- una coordinación regional para la región Oeste (Canelones, Colonia, Flores, Florida, San José y Soriano) – a cargo de Miguel Piñeiro.

El equipo de coordinación estuvo basado en la ANONG, fue ejecutor e implementador del proyecto a la vez que promovió la articulación entre el Comité de Gestión y el Comité Consultivo de Redes; asegurando esta compleja articulación en los diferentes niveles (Comité de Gestión-Comité Consultivo- Coordinación – Asistente- Asociado Nacional-Redes / Referente Nacional/ Referentes Regionales).

Recursos del Proyecto J : El monto total adjudicado para el Proyecto J fue de USD 295.106 para el período Mayo 2009 – Septiembre 2010. En comparación con los demás proyectos del Fondo de Coherencia, éste fue un proyecto de alcance modesto desde el punto de vista financiero, con el que se realizó un número significativo de actividades y productos, y que movilizó a un número importante de actores/organizaciones (más de 1000 personas participaron de las actividades del J).

II. LECCIONES APRENDIDAS

En esta sección se sistematizan las lecciones aprendidas que se recogieron de las 21 entrevistas realizadas, así como de los informes de los referentes regionales, y los informes y documentos del proyecto. Los testimonios que se retoman en recuadros, son citas de las entrevistas realizadas para la realización de este informe y se presentan de forma anónima. Las lecciones aprendidas se organizan en torno a las fortalezas, debilidades y dificultades encontradas por el proyecto, y en torno a los desafíos de participación, articulación y fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil.

II.1. Fortalezas del proyecto J

Fortaleza 1: Haber posicionado el tema del fortalecimiento y participación de la sociedad civil en el Marco de la cooperación entre el SNU y el GROU

- Permitió lograr un mayor posicionamiento de las OSC en sus relaciones con OPP y el SNU. Puso en evidencia el potencial de trabajo conjunto y concertación entre estos actores en la co-gestión de proyectos.
- Generó un ámbito de construcción de confianza entre los actores de la sociedad civil (redes) y OPP.
- Permitió un mayor conocimiento de la diversidad de las organizaciones sociales y de las particularidades de un mundo diverso que muchas veces se engloba bajo el título de "ONGs o sociedad civil", sin atender ni entender su diversidad (y por ende riqueza y complejidad) desde la concepción de las políticas públicas ni el diseño inicial de proyectos de desarrollo.

Testimonios:

"Un logro que viene para instalarse es que el gobierno y Naciones Unidas asuman el fortalecimiento de la sociedad civil desde la perspectiva de redes (...) este es un camino de no retorno en la dimensión del fortalecimiento de la sociedad civil, de ahora en más el estado deberá incluir a la sociedad civil en su agenda de forma metódica."

"Existe un descreimiento en relación a las organizaciones de la sociedad civil, tanto por parte de algunos actores públicos como desde la percepción pública, y faltan esfuerzos para un mayor reconocimiento o para cambiar esta percepción."

Fortaleza 2: Se construyó un espacio colectivo de concertación, de red de redes a través del Consejo Consultivo de Redes

- Se puede afirmar que en términos de su gestión, el proyecto fue innovador en relación a los demás proyectos implementados en el período 2007-2010 por el SNU-GROU ya que se propició la creación de un Consejo Consultivo formado por actores de la sociedad civil que tuvo una incidencia real en el curso y ejecución del proyecto por un lado, y porque fue el único proyecto en el que el "asociado nacional" era un actor de la sociedad civil (ANONG).
- A pesar de que las redes no habían participado en la concepción inicial del proyecto, se involucraron de forma constructiva en este espacio, lo que permitió una mayor apropiación del proceso y una revisión de aquellos productos o procesos que no hacían sentido desde la perspectiva de los actores de la sociedad civil (como la concepción inicial de que la actividad de fortalecimiento fuera a través de la creación de 4 centros, es decir dotando de espacios físicos, equipos, pero no construyendo procesos o capacidades en las organizaciones existentes).
- Se conformó por primera vez un espacio entre las redes (temáticas y ANONG) que permitió un mayor conocimiento mutuo, construyendo confianzas mutuas, que se fueron consolidando en un ámbito de negociación para la gestión de un proyecto conjunto.
- Permitted llevar adelante un proyecto en común con una base de acuerdo durante más de un año, manejando tensiones internas que se fueron resolviendo de forma positiva y constructiva, con solo un caso de salida de una de las redes por desacuerdos con las decisiones tomadas por el espacio colectivo (como fue el caso de la PIDHDD que se retiró en mayo de 2010).
- Puso en evidencia la capacidad de lograr acuerdos y consensos entre actores de la sociedad civil que no tenían antecedentes de trabajo conjunto, y tuvo un carácter abierto, dado que pudieron integrarse nuevos actores que manifestaron su interés en formar parte del Consejo Consultivo (como fue el caso de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica).
- Luego de esta experiencia se ha generado la "conciencia" e "importancia" de pensar en un futuro cercano de trabajo en conjunto con el objetivo de continuar fortaleciendo las OSC y su capacidad de incidencia; quedando en evidencia que en un contexto donde los desafíos para el fortalecimiento de las redes, de su incidencia política, de la articulación entre la capital y el interior, y la pugna por recursos imponen estrategias de cooperación conjuntas con visión de mediano y largo plazo.

Testimonios:

"El trabajo de coordinación entre las redes fue inédito, se logró construir confianza, ésta es una articulación que se puede mantener y fomentar hacia adelante."

"Cuando las redes hicieron planteos desde el Consejo Consultivo, en todo momento las agencias los apoyaron."

"El rol de la coordinación fue importante para la construcción de confianza en los diversos ámbitos de gestión del proyecto, el Comité de gestión demostró ser un ámbito de coordinación y de articulación."

Fortaleza 3: Se promovió la presencia, articulación y visibilidad de las organizaciones sociales del interior del país fortaleciendo sus capacidades de organización y articulación (networking)

- Todas las personas entrevistadas, con la excepción de una, evaluaron la llegada al interior del proyecto, y el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones del interior (en clave de proceso de acercamiento y aprendizaje más que de capacitaciones *per se*), como el componente más exitoso e interesante (es decir con mayor potencial a futuro) del Proyecto.
- Se establecieron contactos con un número muy importante de organizaciones del interior del país donde se detectaron niveles muy diversos de organización, fines, estilos de gestión, etc., lo que a su vez permitió a todos los actores tener una mayor comprensión de los desafíos y necesidades de las organizaciones medianas o pequeñas, consolidadas o en gestación.
- Para muchos actores del interior fue importante haber participado en los espacios de consultas en el Índice CIVICUS, en las capacitaciones (de CIEDUR, CLAEH y Deloitte, y las capacitaciones para la integración de la perspectiva de derechos, el monitoreo y la incidencia política). Si bien los temas de capacitación (en cuestiones de gestión contable y planificación estratégica, etc.) fueron vistos como de "mínima" por aquellas organizaciones o redes más consolidadas, el seguimiento que se hizo con las OSC del interior pone en evidencia la importancia que tuvieron para éstas, aunque se identificaron algunas debilidades en cuanto al seguimiento, necesidad de profundización/aplicación para potenciar su efecto de réplica en las organizaciones.
- Con las actividades en el interior, y en clave de regiones, se promovió el conocimiento intra e inter-institucional, el reconocimiento entre sí de las organizaciones como aliadas y no como competidoras en y por el territorio. Se destacaron como fortalezas los nexos generados para coordinar espacios de acción y participación conjunta, además de la ampliación de los territorios por encima de los límites departamentales, pudiendo actuar como un todo (red) en torno a las mismas problemáticas.
- Se reconoce como un logro el hecho de haber involucrado a referentes regionales, reportando a una coordinación nacional, con un fuerte arraigo en el territorio, lo que permitió fortalecer la legitimidad de llegada al territorio del Proyecto por un lado, y fortalecer a su vez el sentido de pertenencia a la región de las diversas organizaciones que se involucraron en el proyecto. Más aún, se identificaron referentes departamentales, que de modo voluntario, apoyaron en la movilización de organizaciones sociales de su departamento para la participación en las actividades del Proyecto J.
- Las actividades en el interior, posibilitaron también un mayor conocimiento de las redes y la ANONG, ya que éstas participaron de las actividades, presentando sus objetivos y forma de articulación. En este sentido, el proyecto posibilitó la impresión de materiales institucionales de las redes, para su amplia difusión en todas las actividades del interior.

Testimonios:

"El aporte del proyecto J fue muy importante, ya que hasta el momento las organizaciones funcionábamos en forma casi aislada, haciendo cada una su valioso aporte a la comunidad, pero sin conectarse entre sí, con la voluntad de "hacer", pero con la carencia de esa mirada diversa, hacia todos los factores que hacen que seamos

eficientes y ordenados a la hora de trabajar con sectores tan frágiles dentro de nuestra sociedad.”

”Valoro la importancia de haber tomado contacto con otras organizaciones que tienen más trayectoria, aprender de ellas y de sus experiencias además de contar con sus aportes desde el momento en que nos encontramos dentro del proyecto.”

”El aporte principal del proyecto sobre todo fue lograr que distintas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en los distintos departamentos se contactaran y comenzaran a trabajar en Red, articulando y coordinando actividades en forma conjunta y permanente desde que se conocieron a través del Proyecto J (eso fue lo que sucedió en Tacuarembó), Desde ese momento más de 10 organizaciones sociales trabajan en actividades sociales, todas con un gran compromiso social. Obviamente eran más pero luego de un proceso quedaron las que realmente tenían ese compromiso asumido de trabajar en lo social, dejando de lado las individualidades (eso para mí es muy importante). En definitiva revitalizó a todas las organizaciones realmente comprometidas y reforzó la unión de todos sus integrantes y depuró a otros que no tenían ese compromiso.”

Fortaleza 4: La diversidad de organizaciones sociales que se involucraron en las actividades del interior puso en evidencia la necesidad de un mayor trabajo de las redes con grupos especialmente vulnerables

- Las identidades diversas que se manifestaron en esta participación amplia e inclusiva, pusieron en evidencia para las redes temáticas, la necesidad de pensar-articular enfoques más inclusivos.
- Por ejemplo, la Red Uruguaya contra la violencia doméstica, destacó cómo en función de los debates y encuentros con organizaciones sociales del interior en el marco de las actividades del Proyecto J, se plantearon desafíos sobre cómo integrar en sus actividades intersecciones tales como violencia doméstica y discapacidades, y la agenda de las mujeres afrodescendientes y su vulnerabilidad en relación a la violencia doméstica. Esto ha movido una serie de propuestas para atender a grupos de mujeres especialmente vulnerables, lo que a su vez genera ahora el desafío de lograr dar respuestas a esas demandas o expectativas. En el mismo sentido la ANMYPE resaltó cómo pudieron identificar a grupos de pequeños productores que se articularon como resultado del Proyecto J y que desde entonces cuentan con el apoyo de ANMYPE para sus gestiones.

Testimonio:

”La identificación de organizaciones del interior con tamaños organizaciones, misiones y visiones diferentes, genera un mapa de la sociedad civil más diverso que lo que hoy tiene nuestra plataforma, que coloca el desafío de cómo integrar tanta diversidad de organizaciones.”

Fortaleza 5: Se realizaron estudios en profundidad sobre la sociedad civil en Uruguay, y se identificaron las necesidades de fortalecimiento de capacidades a través de talleres participativos

- Todos los estudios realizados en el marco del Índice CIVICUS de la sociedad civil (Informe país y estudios de caso), por un lado, la publicación resultante del foro internacional, y los documentos realizados por Palummo sobre la participación de la sociedad civil en UNAONU, y la Guía para el monitoreo y la incidencia política de la sociedad civil organizada, fueron un aporte para el análisis y comprensión de la situación actual de la sociedad civil.
- Estos estudios fueron realizados con amplia participación de actores de la sociedad civil (a través de metodologías y dinámicas diferentes) por lo que tienen el valor adicional de haber sido participativos, y de haber colocado a los actores a ser actores-sujetos en la propia investigación.
- Por otro lado, la metodología del Índice de CIVICUS fue utilizada como un insumo estructurante de los foros y talleres regionales, lo que permitió una sinergia inesperada entre dos componentes del proyecto, el Índice se enriquecía de los debates con organizaciones del interior, y la metodología de los talleres se fortaleció con la facilitación del equipo de ICD.
- Todas estas publicaciones están disponibles online y quedan a disposición más allá del proyecto, y permitieron una actualización sólida de dónde se encuentra la sociedad civil uruguaya en la actualidad (así como sus relaciones con el estado, etc.).

Fortaleza 6: Se sensibilizó y desarrollaron capacidades en organizaciones de la sociedad civil del interior para el monitoreo y la incidencia política desde una perspectiva de derechos

- El enfoque de derechos que se promovió en las capacitaciones desarrolladas en el interior, fue innovador para muchos de los participantes, y puso a disposición de los mismos una serie de conceptos y herramientas con fuerte potencial de empoderamiento.
- El enfoque de derechos (y de exigibilidad) vino a cuestionar un enfoque “asistencialista” o de “pedido de ayuda” que muchas veces se plasma en dinámicas de este tipo en las que un proyecto de la cooperación internacional, o liderado por una OSC (consolidada) de la capital llega al interior, y en donde muy fácilmente se reproducen de un lado y del otro prácticas o discursos de corte paternalista-asistencialista.
- Por otro lado, hubo algún cuestionamiento en relación a la forma de concebir las capacitaciones y de adjudicarlas, mientras que algunas capacitaciones/facilitaciones fueron requeridas a dos OSC con amplia trayectoria y reconocimiento en las áreas requeridas (CIEDUR, CLAEH e ICD); otras capacitaciones fueron cuestionadas por una de las personas entrevistadas (como las de Deloitte, preguntando por qué Deloitte capacitaría a la sociedad civil en el marco del proyecto J, o capacitaciones como las del enfoque de derechos para las que se contrataron consultores mientras que había recursos técnicos en algunas de las redes que participaban del proyecto).

Testimonios:

"Algunos de los aspectos positivos que le atribuyo al proyecto J son: haber tenido a técnicos de primera línea , aportándonos todo lo que desde su formación específica y su experiencia pudiera sernos útil a quienes trabajamos con mucho amor al prójimo, pero con muchas carencias"

"El aprendizaje que he recibido ha sido fundamental para poder ir tomando conciencia de los derechos que tenemos las organizaciones civiles dentro del estado, de que no estamos solos en el esfuerzo y que gracias a proyectos como este, pudimos obtener herramientas que de otra forma no hubiera sido posible, ya que la mayoría de nosotros somos personas con mucho entusiasmo por lo que hacemos, muy bien intencionadas, con mucha preocupación por la " equidad" (...), pero con los recursos muy acotados, o , como en mi caso, con los recursos que salen de mis ingresos personales."

Fortaleza 7: Hubo flexibilidad para adaptar el proyecto, sus actividades y productos a las necesidades de las organizaciones

- Es destacable y positivo el hecho de que el proyecto tuvo efectos y productos inesperados, y no previstos en su diseño inicial. Esto fue posible por el involucramiento de las redes en el Consejo Consultivo, por la comprensión en el Comité de Gestión, y por la voluntad expresa/compromiso de todo el equipo de coordinación de ir buscando soluciones y alternativas en función de las necesidades que se fueran identificando y de los acuerdos que se fueran logrando.

Testimonio:

"Es importante resaltar la movilidad del proyecto para direccionar hacia temas y agendas más relevantes para los actores, como fue el tema de fortalecer capacidades en la perspectiva de derechos. Esto da nota de la propia vida del proyecto, que no había previsto esto, pero las diferentes redes y colectivos lo identificaron como un camino válido de involucramiento."

Fortaleza 8: El proyecto hizo escala en redes, contactos y contrapartes de las redes que integraban el Comité Consultivo y de otros proyectos financiados por el SNU, generando una nueva base de datos y un sistema geo-referenciado de la sociedad civil en interior del país

- Para la definición del trabajo en el interior (escala y forma de organización), las redes se reunieron e hicieron un mapa, departamento por departamento, de cuáles eran sus contactos y contrapartes, para así identificar la mejor manera de llegar a los territorios del proyecto. Entre todas las redes se identificó que había al menos un referente o contraparte en cada departamento, y luego de haber analizado posibles escenarios (ejes por rutas, etc.) y las dificultades de movilidad, se decidió organizar la articulación y las capacitaciones-foros en torno a regiones que hicieran sentido por presentar problemáticas y contextos similares. Así se definió

trabajar en las regiones Norte, Litoral, Este y Oeste, regiones que también hicieron sentido para los actores del interior que participaron del Proyecto y que resultaron funcionales para la articulación de actividades conjuntas, y la definición de prioridades y necesidades comunes.

- Las agencias del SNU, el Programa de Pequeñas Donaciones (PDD) y algunas redes compartieron sus bases de datos de contactos en el interior para posibilitar el primer acercamiento en la fase inicial del proyecto.
- Algunas de las redes (como la Red Uruguaya contra la violencia doméstica por ejemplo), hicieron escala, e involucraron a participantes de las diferentes regiones del Proyecto J, en otras actividades que estaban desarrollando en el marco de otros proyectos, potenciando así las sinergias, los recursos y la construcción de alianzas.
- El proyecto sistematizó una base de datos de organizaciones del interior y personas que están relacionadas a las OSC que contiene unos 1000 contactos, de personas que se involucraron en las actividades del proyecto. Esta base de datos está disponible para todos los involucrados, y a futuro permitirá también un acceso más fácil a estos actores dispersos por parte de las redes y las plataformas, y de las propias organizaciones de la sociedad civil del interior.
- Uno de los productos finales que fue posible gracias al aporte de los referentes regionales y su seguimiento con organizaciones del interior, fue la puesta en marcha de un sistema nacional geo-referenciado de la sociedad civil (hasta ahora sólo cuenta con aquellas organizaciones que participaron en el proyecto J y completaron las fichas correspondientes, pero está abierto para que otras organizaciones suban directamente sus datos, y la ANONG hará la actualización correspondiente a Montevideo).⁵

Fortaleza 9: El proyecto se implementó asegurando el acceso a la información, la transparencia y el carácter plural y no discriminatorio de la participación en sus actividades

- Las giras en el interior fueron un primer paso para la identificación de contrapartes y agendas, pero también para el acercamiento a los medios, y la difusión de las actividades del Proyecto J de forma amplia.
- Las actividades y productos, así como la contabilidad del proyecto J, se publicaron online en el sistema de monitoreo ubicado en el sitio web de OPP, se presentaron ante el Comité de Gestión, y el Consejo Consultivo de Redes, y en este último se tomaron decisiones presupuestales en la medida que se tomaban decisiones de cambio de rumbo del Proyecto (las que a su vez eran ratificadas por el Comité de Gestión).
- Todos los actores entrevistados coincidieron en el carácter inclusivo de las convocatorias del Proyecto J, fundamentalmente en relación a los esfuerzos que se realizaron para asegurar que todas aquellas organizaciones que no tuvieran los medios pudieran participar de la mejor manera de las actividades realizadas para el fortalecimiento de capacidades. Ese esfuerzo de inclusión, se tradujo en acciones afirmativas para asegurar que ciertos grupos o localidades pudieran participar de la mejor manera.
- Las diferencias de madurez institucional entre pequeñas organizaciones del interior, u organizaciones más consolidadas que funcionan en base al

⁵ Véase: <http://geo.anong.org.uy/>

voluntariado, podría generar ciertas tensiones entre organizaciones voluntarias y organizaciones profesionales, y entre organizaciones consolidadas con alcance más amplio y organizaciones incipientes muy locales. Sin embargo, estas tensiones intrínsecas a las naturalezas y estadios diferentes, no siempre fueron percibidas como una dificultad, algunos entrevistados, manifestaron que muy al contrario esa era la riqueza de la apertura e inclusión del Proyecto J.

Testimonios:

"El tema de la transparencia del proyecto, y el uso de recursos fue una preocupación constante, se promovió la presentación de cuentas, pero se deben destinar recursos para que el proyecto sea transparente y que esto no se haga sólo a través de la web."

"El foco en las organizaciones más vulnerables que se tuvo para el fortalecimiento de capacidades en el interior, fue muy importante ya que permitió que llegara a grupos invisibilizados, pero sigue pendiente cuál es la mejor manera de fortalecer a esos grupos y tejidos."

Fortaleza 10: El equipo de coordinación del proyecto y el personal técnico involucrado fueron coherentes con la consigna de que había que partir de las demandas y propuestas de las organizaciones, hacerlo con sumo respeto y cuidado y asumiendo los costos materiales de la participación

- La forma en que se convocó y promovió la articulación y comunicación con los actores del interior fue de total respeto y reconocimiento mutuo, eso permitió no sólo la generación de altas expectativas en torno a las actividades del proyecto, sino que propició además un ambiente de trabajo que se reflejó en las actividades y en el relacionamiento a posteriori de los referentes regionales con los actores locales.
- De esta manera se evitó caer en dinámicas en las que las organizaciones locales se sienten "usadas" en consultas de diagnóstico o definición de necesidades, y en las que "los técnicos de Montevideo" subestiman a sus contrapartes, o las ven como muy despolitizadas. Esto se evitó por dos vías, por un lado por el cuidado de las comunicaciones, es decir la personalización del trato con los representantes de las organizaciones que se invitaba, con el trato no discriminatorio, y por otro lado, por el especial cuidado que se tuvo en buscar todas las soluciones posibles para que aquellos que tenían menos medios o más dificultades de acceso pudieran participar (financiando costos de transporte, asegurando las comidas, etc.). Es decir, que el equipo de coordinación valoró especialmente que todos los participantes estaban dejando sus actividades diarias (que en muchos casos son sus trabajos formales, mientras que su "activismo" social es de carácter voluntario).
- Todas estas características, hicieron que el proyecto J (a pesar de su nombre tan poco "amigable") tuviera una identidad, una imagen (lo que se potenció con la creación del logo, el folleto, el boletín, etc.), que de un proyecto pasara a ser una instancia-espacio que convocaba y que fue generando "una manera de hacer las cosas" que sin lugar a dudas fue apreciada especialmente, aunque no solamente, por todos los participantes de las actividades del interior.

Testimonios:

"Resalto el rol de la coordinación, tendiendo puentes, ofreciendo alternativas y articulando las demandas del Consejo Consultivo de Redes con la instancia del Comité de Gestión."

Fue muy importante "disponer del pago de todos los gastos que se les genera a los participantes llegar y estar en los espacios. Para poder participar sin delegar en "aquellos que tienen tiempo y dinero" es necesario por lo menos cubrir los gastos de los voluntarios como lo hizo el proyecto."

II.2. Debilidades del proyecto J

Debilidad 1: La falta de participación de las organizaciones sociales en la concepción inicial del proyecto, llevó a que después se invirtiera un tiempo importante de negociación y conciliación para el logro de acuerdos

- Todos los actores de la sociedad civil entrevistados resaltaron la debilidad inicial del Proyecto por su falta de inclusión de las OSC en su diseño inicial, pero también reconocieron que la formación del Consejo Consultivo de Redes fue la forma de superar esa debilidad intrínseca, y que finalmente fue una fortaleza tener ese espacio de concertación que permitió una real influencia en el curso del Proyecto. A futuro se recomienda incluir a la sociedad civil desde el diseño inicial, y esto no es sólo válido para un futuro proyecto con especial énfasis en el fortalecimiento de la sociedad civil, sino que también es válido para los demás proyectos en el marco del UNDAF.

Debilidad 2: El componente de incidencia política quedó subsumido al componente de articulación y fortalecimiento de capacidades

- Todos los actores entrevistados resaltaron la importancia de ir más allá del fortalecimiento de capacidades *per se* y avanzar hacia un enfoque de fortalecimiento de las capacidades OSC para la incidencia, es decir de promover un debate más político de qué es el fortalecimiento de las OSC.
- La Guía para el monitoreo y la incidencia política de la sociedad civil publicada al final del proyecto, es un primer paso en este sentido, pero a futuro esta debería de ser la base sobre la cuál construir un programa de fortalecimiento, que no sólo responda a las necesidades inmediatas de las organizaciones más débiles, pero que a la vez coloque el objetivo de articulación en un marco más amplio de fortalecimiento de las redes y las agendas de incidencia para la influencia de las políticas públicas. Y así pasar de situaciones en las que las organizaciones menos consolidadas "piden más ayuda o más recursos" o dependen de la asistencia técnica de aquellas organizaciones más fuertes, y fortalecer el tejido social, el acceso a la información y a los recursos.
- La participación de la sociedad civil en el proyecto J, no aseguró ni permitió necesariamente una mayor participación de la sociedad civil en los demás proyectos de UNAONU, y como ya se señaló, las experiencias son diversas y está claro que no responden a un lineamiento claro de política de inclusión, sino que la participación ha estado supeditada a la temática, antecedentes de articulación con

instancias de gobierno involucradas o agencias del SNU que participan del proyecto, o más aún dependen de la idiosincrasia o buena voluntad del personal (coordinadores o referentes de contrapartes nacionales).

- La consulta a la sociedad civil en relación al UNDAF ya acordado con el gobierno para la realización del UNDAF convocada por el SNU fue un primer paso importante, pero por sí sola no garantiza la participación, y requiere de mecanismos claros de incorporación de los aportes de la sociedad civil que sean explícitos y transparentes, y que vayan más allá de la consulta puntual.

Testimonios

"En el Proyecto J faltó una orientación más clara en respecto a la participación, se reflejó la poca capacidad que hemos tenido en las redes para generar redes más fuertes, ya que tenemos poca capacidad de demanda, de exigencia hacia el estado."

Estamos en un contexto de transición, en el que hay una pérdida de la capacidad de incidencia de algunas organizaciones, existen casos documentados en los que cuando alguna organización ha hecho planteos fuerte o críticos al gobierno, tuvieron que enfrentar restricciones en contrapartida (en licitaciones por ejemplo que solían ganar y en las que no había un cambio fundamental de circunstancias).

Debilidad 3: Los tiempos del proyecto eran muy acotados para el tipo de proceso de articulación que se proponía (falta de visión de mediano plazo).

- El Proyecto era muy ambicioso para cumplirse en un plazo de 17 meses, más aún en la medida que el Consejo Consultivo redefinió algunos de sus productos y su alcance, el mismo se volvió cada vez más ambicioso, ampliando su alcance geográfico, su enfoque de proceso de articulación, capacitación y fortalecimiento, el trabajo a nivel de regiones, la inclusión de nuevos integrantes al equipo para hacer frente a estas nuevas tareas durante los últimos 4-5 meses del proyecto, etc. Todo esto fue posible, con el presupuesto original, y en los tiempos previstos, lo que de por sí es un logro.
- Sin embargo, puede verse una debilidad intrínseca del proyecto que fue el horizonte temporal que se planteó desde el inicio, si se hubiera tenido una visión de proceso en su diseño, hubiera sido claro que en un año y medio apenas se empiezan a generar las confianzas y procesos de base necesarios para lograr el mayor potencial de articulación entre actores, y para poder dar un seguimiento serio al fortalecimiento de las capacidades más allá de las instancias de capacitación.

Debilidad 4: El trabajo de articulación en el interior que fue evaluado como uno de los componentes más exitosos del proyecto por casi todos los actores entrevistados, recién se inició en la última fase del proyecto, por lo que faltó profundizar el fortalecimiento en lo departamental-local.

- Esta debilidad está fuertemente relacionada con la anterior, y seguramente era inevitable en la medida que el proyecto sólo tenía una duración de un año y medio. Cuando las partes involucradas maduraron el enfoque y análisis de cuáles eran las

necesidades de las organizaciones sociales del interior, ya quedaba poco tiempo para la ejecución. A pesar del corto tiempo se logró conformar un equipo de trabajo asentado en los territorios que potenció los contactos y articulaciones previas del proyecto.

- Pero, esto en la medida que generó muchas expectativas y abrió ventanas de oportunidad a último momento, también puede ser un factor de riesgo, ya que ahora se terminó el proyecto y no se podrán gestionar esas expectativas y sucesivas frustraciones que podrían generarse de no haber señales en el corto plazo por parte de las redes, las agencias del SNU y OPP sobre futuras acciones en este ámbito.
- A su vez, estas frustraciones, podrán afectar otras intervenciones en esos territorios, ya que en caso de no haber un seguimiento claro en el mediano plazo, se habrá pasado de un proceso de construcción de confianza, a una nueva experiencia de desilusión y desconfianza (una más para la lista de experiencias de misiones que van de Montevideo al interior y después no los ven más), por lo que futuras intervenciones con los mismos actores en el interior requerirán de un doble esfuerzo de acercamiento y construcción de vínculos.

Debilidad 5: Se podrían haber generado aún más sinergias entre las organizaciones del interior y las redes o plataformas con sede en Montevideo, quedó pendiente ese nivel de articulación

- La Red Uruguaya contra la violencia doméstica, y ANMYPE destacaron como en todos los encuentros o actividades del interior, se acercaron organizaciones locales con interés en vincularse con éstos o mantener relaciones más allá del Proyecto. Sin embargo, este no fue el caso de todas las redes, y en su mayoría no utilizaron el Proyecto como una plataforma para hacer una campaña de socios, esto que puede verse como una oportunidad perdida en cuanto al fortalecimiento de las redes, fue explicado por parte de representantes de las redes, como una manifestación de un cuidado especial de esos espacios en el interior, y de no “querer acaparar o invadir”. Pero, desde una perspectiva del aporte del proyecto al fortalecimiento de las redes, siempre que se hiciera con cuidado, pareciera que hubiera tenido sentido, aprovechar esa llegada y presencia en el interior para a su vez iniciar nuevos vínculos con organizaciones locales, que a su vez se enriquecerían por el hecho de formar parte de las redes o plataformas nacionales.
- Esta articulación (que no sólo se manifiesta en nuevas alianzas formales o informales, apoyos específicos o ampliación de membresías) debería de potenciarse de forma explícita a futuro.
- El hecho de que las actividades de fortalecimiento de capacidades y articulación solo estuvieran destinadas a las organizaciones del interior, puede explicar también la debilidad de esta articulación capital-interior en el marco del proyecto; pero también es cierto que este es un rasgo característico de las relaciones capital-interior para todos los actores (no sólo para la sociedad civil), por lo que, no se puede pretender que un proyecto de esta naturaleza supere distancias culturales y estructurales en tan corto plazo.

Testimonio:

"Sigue siendo un desafío mantener una mirada diferenciada en el interior, pero que no signifique dejar de lado a las organizaciones de Montevideo. La articulación con el interior (desde la perspectiva de una red con sede en Montevideo) implica otra forma de trabajar y de movilizar-asignar recursos."

II.3. Dificultades encontradas

Algunas dificultades están fuertemente asociadas a algunas de las debilidades del proyecto que se desarrollaron más arriba, por lo que no se desarrollarán a continuación y sólo se presentan de modo esquemático.

Dificultad 1: Construir procesos de articulación, fortalecimiento y confianza lleva tiempo (los tiempos de fortalecimiento del tejido social son más largos que los tiempos del proyecto)

Dificultad 2: La agenda de incidencia política de las organizaciones sociales está dispersa y debilitada por la falta de capacidad de articulación, de posicionamiento y el fuerte peso por un lado del voluntariado, y por otro de la subsistencia de las organizaciones a través de la ejecución de programas de gobierno.

Dificultad 3: La información de la sociedad civil del interior estaba dispersa y desactualizada a priori

Dificultad 4: Logística: las distancias en el interior y dificultades de comunicación, movilización y transporte requieren de consideraciones especiales al diseñar los proyectos y planificar actividades de manera inclusiva

Dificultad 5: Lograr un buen manejo de la diversidad de niveles de organización y de intereses o necesidades entre organizaciones más maduras y organizaciones más de base o recientes por un lado, y entre organizaciones del interior y redes o plataformas con sede en Montevideo por otro lado.

- El Proyecto tuvo una importante llegada al interior que fue posible gracias a la receptividad e interés en participar de las organizaciones locales, una de las riquezas de este componente fue generar espacios de articulación entre organizaciones pequeñas o medianas bien diversas, sin embargo el manejo de esa diversidad (tanto en las actividades *per se* como en su seguimiento y la definición de prioridades) es un desafío que debe de trabajarse a conciencia.
- El hecho de que se hiciera especial hincapié para llegar a estas organizaciones pequeñas y que no estaban conectadas a los circuitos tradicionales de proyectos o espacios de participación del interior, requirió un esfuerzo especial para su identificación, para involucrarlas y hacer posible su participación.
- Esta diversidad fue valorada como muy positiva por la mayoría de los entrevistados, mientras que alguno se preguntaba qué aportaba tanta diversidad de organizaciones dispersas que no necesariamente se articularán en torno a un agenda de incidencia.

Testimonio

"El manejo de la diversidad fue un desafío importante, se encontraron denominadores comunes entre organizaciones del interior, pero que son diferentes entre las organizaciones del interior y las de Montevideo."

II.4. Desafíos

a) Desafíos en relación a la articulación y el financiamiento de la sociedad civil

La articulación de la sociedad civil responde a características históricas, a la forma de construir alianzas y relaciones inter-institucionales, pero también a contextos específicos. Si bien en Uruguay se tiende a afirmar que "todos nos conocemos", el Proyecto J dejó en evidencia que hasta las redes temáticas y plataformas más consolidadas con sede en la capital no siempre habían trabajado de forma conjunta, aunque había un conocimiento mutuo, no siempre había un "reconocimiento mutuo", ni una historia de cooperación o trabajo conjunto entre todas las redes.

Como también se apreció en las actividades del Proyecto J, el Índice CIVICUS (realizado en el marco del Proyecto J), señala que en un país con bajo nivel de descentralización, las organizaciones parecen no ser ajenas a las tradicionales tensiones entre su capital, Montevideo y el resto del país, con organizaciones alejadas de los centros de poder que no tienen acceso a información, a recursos de distinto tipo, incluyendo información y acceso a eventuales fondos de financiamiento. A pesar del alto nivel de formalización y de las muchas redes existentes, se cuestiona la efectividad y el impacto tangible de las mismas, su madurez y el nivel real de participación que implican: según muchas voces, también a nivel de las redes siempre se ven los mismos rostros y las mismas organizaciones, y para muchos hay una importante crisis de participación, unida a dificultades de comunicación y de intercambio de información, adjudicadas a distintas razones.⁶

Por lo tanto las tensiones entre organizaciones de la capital, y organizaciones del interior, co-existen con tensiones entre las organizaciones de las capitales de los departamentos y organizaciones más locales, a las que se suman las tensiones por los recursos, de organizaciones más profesionales versus organizaciones que funcionan en base al voluntariado y el activismo social, y tensiones entre organizaciones de primer y segundo grado.

En otros países las organizaciones de la sociedad civil se financian con recursos significativos de la cooperación internacional (como era el caso de Uruguay hasta fines de los años ochenta), con recursos de sus bases o miembros (*constituencias*) ya sea en contextos de apoyos de la comunidad-socios como en aquellos en los que las OSC realizan campañas de sensibilización para la recaudación de fondos, o con recursos provenientes de subvenciones del estado nacional, local o instituciones regionales (es el caso en la mayoría de los países de la Unión Europea, que concursan por subvenciones

⁶ ICD (2010), Índice Civicus de la sociedad civil en Uruguay, Informe analítico de país del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil de Uruguay, p.52.

de sus gobiernos nacionales –a través de los Ministerios o Agencias de Desarrollo, ante autoridades locales o la propia Comisión Europea, que dan apoyos institucionales –*core funding* - y por proyectos).

En el caso uruguayo, la cooperación internacional ha reducido fuertemente su presencia en el país y para muchas organizaciones se ha tornado una fuente inaccesible o para la que cuentan con muy pocas capacidades técnicas que les permitan "competir". Los recursos de sus socios o miembros tampoco son importantes ya que no hay ni una legislación (régimen fiscal) que favorezca los aportes a las OSC por parte de la ciudadanía, ni una cultura de la filantropía.

Las subvenciones directas del estado para las OSC como tales no existen, y los mecanismos que se han encontrado pasan por la sub-contratación de las OSC como ejecutoras del mismo, lo que en algunos casos ha venido a fortalecer la llegada del estado a poblaciones vulnerables, o el acceso a capacidades técnicas para el desarrollo de proyectos, pero que en definitiva impone a las OSC ejecutar la agenda del estado, en vez de poder mantener sus propias agendas de investigación, intervención, movilización e incidencia de manera independiente. Este escenario de subsistencia, ha sido el único posible para la gran mayoría de las OSC que funcionan con personal remunerado, mientras que otro gran número de organizaciones más pequeñas o con una vocación más comunitaria o asistencial funcionan fundamentalmente en base al voluntariado.

En este contexto de supervivencia de muchas organizaciones (con recursos escasos) y de redefinición de sus actividades como instituciones ejecutoras de programas o planes del estado, se ha sumado una tensión entre aquellas organizaciones que tienen como rol central la incidencia política, el monitoreo y la exigibilidad ante instancias y autoridades públicas (*watchdog*), y aquellas que son vistas como "ejecutoras" del estado y que por lo tanto muchas veces son acusadas de "haber perdido la independencia o la capacidad de expresar su criticismo", es decir de incidir en el debate público desde un enfoque de exigibilidad.

Todas estas limitaciones y tensiones, afectan la capacidad de las OSC de asociarse, articularse y coordinar acciones más allá de su agenda inmediata de trabajo, en definitiva las urgencias del corto-plazo y la necesidad de seguir "produciendo", han afectado la capacidad de construcción de conjunto de una visión de mediano y largo plazo y la capacidad de innovación de la sociedad civil uruguaya.

b) Desafíos en relación a la participación de la sociedad civil

A las tensiones existentes para la articulación, se suman otros factores tales como la falta de un enfoque profesional de la incidencia tanto en las organizaciones más consolidadas como en las pequeñas organizaciones. En general, las redes y organizaciones con sede en Montevideo, o aquellas más consolidadas en el interior del país tienen una tradición de que la incidencia política se hace al más alto nivel (a través de sus directores ejecutivos o miembros del directorio), y no a través de equipos especializados que basen sus argumentos en investigaciones o evidencia y que en función de ello diseñen campañas de incidencia y de comunicación, sensibilización o movilización.

Esta forma de concebir la incidencia, ha debilitado la capacidad de construir evidencia e incidir en el debate público de las organizaciones, y se explica no sólo por un rasgo de "cúpulas" del que padecen la gran mayoría de las organizaciones en Uruguay (no sólo las

de la sociedad civil) – es decir que siempre se invita a la máxima autoridad a todos los eventos o instancias de diálogo en vez de recurrir a los equipos técnicos, los voceros no siempre son los que tienen el conocimiento en profundidad sobre las diferentes temáticas- sino también por la falta de recursos para la construcción de capacidades institucionales en general, y de capacidades de investigación e incidencia en particular.

Una de las excepciones a esta generalización que es importante resaltar, es la de los grupos de mujeres, que sí se han profesionalizado y realizan de forma sistemática acciones de incidencia, difusión y movilización haciendo uso de las nuevas tecnologías, llegando a los medios y activando simultáneamente sus capacidades de interlocución política también al más alto nivel.

En cuanto a la participación propiamente dicha, un primer desafío es que en Uruguay no existe una cultura arraigada de la participación, mientras que en los países vecinos de la región andina, por ejemplo, llevan años ensayando prácticas diversas de participación de lo local a lo nacional, en Uruguay es una práctica reciente y por lo tanto inmadura e incipiente.

El Estudio de Caso sobre la Relación Estado-Sociedad Civil elaborado en el marco del Índice CIVICUS señala que "durante los últimos cinco años se abrieron nuevos y diversos canales de participación, algunos reconocidos anteriormente por diferentes mecanismos legales, pero que no estaban funcionando. El rasgo novedoso en todo caso lo constituye la diversidad de formas que asume la articulación entre el gobierno y la sociedad civil, y el discurso que justifica esa participación. Actualmente, por ejemplo, ANONG participa en por lo menos 20 espacios de relacionamiento con el estado, a nivel ministerial y municipal, en temas que van desde el diálogo de políticas públicas, la infancia, el medio ambiente, los derechos humanos, entre otros."⁷

El mismo estudio de caso analiza varios de los espacios de participación de la sociedad civil en Uruguay, y plantea que la optimización de los espacios y de la intervención de los actores de la sociedad civil, depende en gran medida, de la propia voluntad política de los actores estatales y de las capacidades de las OSC. Ligado a esto aparece como elemento primordial derribar la desconfianza entre los actores del ámbito público y privado, para lo cual se debe trabajar fuertemente en los aspectos de transparencia y rendición de cuentas. Sobre esta base se hace necesario destinar recursos humanos y financieros para propiciar la participación de los representantes de la sociedad civil, para contar con la información necesaria en tiempo y forma y para poder capacitar a los representantes de la sociedad civil para disminuir al mínimo las asimetrías. Por último, pero no por eso menos importante, la definición de objetivos claros, estrategias acotadas y específicas, deberes y responsabilidades de cada uno de los actores ayudará a encuadrar mejor la participación. También las OSC deberían poder ser partícipes de la definición propia del espacio, y no ser convocadas a espacios preformateados que generan desde el inicio resistencias difíciles de derribar a posteriori.⁸

El Índice de CIVICUS sostiene que el impacto en las relaciones de la sociedad civil con actores y agencias gubernamentales es heterogéneo, dado que en algunos programas se le otorga a las organizaciones de la sociedad civil un rol accesorio, de simple

⁷ ICD (2009), Índice Civicus de la sociedad civil en Uruguay, Estudio de Caso: La relación Estado-Sociedad Civil: Los ámbitos de participación, Octubre, p. 3.

⁸ ICD (2009), p. 3.

tercerización, mientras que en otros programas y ámbitos las organizaciones logran un protagonismo mayor. Distintos factores internos y externos conspiran, contra el logro de un mayor impacto, y se mencionan entre otras causas: la baja visibilidad de las acciones, en muchos casos por la inadecuada comunicación de los éxitos y buenas prácticas de la sociedad civil, lo cual genera una fragmentación de esas acciones; la falta de espacios de formación y capacitación para el personal y colaboradores de las organizaciones, como así también las dificultades de comunicación y el centralismo de la capital Montevideo, son otros de los problemas y dificultades identificadas.⁹

Estas relaciones asimétricas generan muchas veces déficits de capacidades en varios actores no gubernamentales que comprometen su capacidad de incidencia efectiva. Aún en un ambiente propicio y con experiencias de cooperación con el Estado, en la actualidad se constatan elementos de desconfianza recíproca en distintos niveles: entre organizaciones y redes de la sociedad civil; entre éstas y el gobierno; y entre éstas y algunos sectores político-partidistas.¹⁰

Esto es aún más grave en la medida de que muchos de los cuadros de las OSC han pasado a ocupar cargos en el gobierno, por lo que la desconfianza no se puede adjudicar a una fuerte distancia entre actores que no se conocen, es más grave aún, muchos funcionarios de hoy fueron importantes referentes de las OSC uruguayas. A priori ese conocimiento mutuo debería de ser una fortaleza, no para promover prácticas clientelistas, sino para promover al menos un mayor "reconocimiento mutuo".

Por lo que, entre una práctica incipiente de fortalecimiento de la participación a través de la creación de diversas instancias tales como los Consejos Departamentales, las Comisiones, Espacio de Diálogo Social, las Mesas Locales, etc. pareciera que se está ante una oportunidad para una profundización de la participación de la sociedad civil en los distintos niveles de la definición y ejecución de políticas.

Para que este ejercicio sea exitoso, deberá de evitarse lo que algunos países vecinos ya han experimentado, es decir el "cansancio de la participación " (el caso boliviano es un ejemplo claro), donde las OSC son convocadas a tantos espacios (que muchas veces se superponen, que no tienen pautas o reglas claras de funcionamiento y transparencia), y participaron de tantos procesos sin ver resultados claros, ni poder apropiarse de los procesos de desarrollo, asumiendo los costos de la participación desde sus propias organizaciones, que se llegó a un cierto agotamiento. Procesos de participación poco claros y sin "delivery" o resultados concretos en la práctica, pueden llegar a vaciar de contenido la propia participación y la construcción de procesos colectivos para convertirse en una herramienta más de instrumentalización de la sociedad civil.

⁹ ICD (2010), p.53.

¹⁰ Ibid.

III. ESCENARIOS 2011-2015 Y RECOMENDACIONES

a) Base de los escenarios: 2010

Como se puede apreciar en el mapa de la sociedad civil elaborado por el Índice CIVICUS de la Sociedad Civil en Uruguay 2010, las OSC (con la excepción de los sindicatos, algunas cámaras empresariales y la Iglesia Católica) "tienen una participación marginal en el mapa de fuerzas. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) es el actor público que interactúa más directamente con la sociedad civil organizada, como las cooperativas y las ONG, que ejecutan gran parte de sus programas. Las cooperativas, especialmente aquellas nucleadas en organizaciones de segundo grado, logran posicionarse más cerca de los centros de poder y tienen mayores niveles de incidencia. Entre las ONG, las organizaciones de Derechos Humanos y las que trabajan en cuestiones de género han logrado incidir fuertemente en la agenda pública, mientras que las organizaciones ambientalistas y las organizaciones de base son las que tienen menor incidencia relativa. Este panorama muestra una sociedad civil que en términos generales tiene bajos niveles de incidencia, donde algunas categorías de organizaciones no aparecen en el mapa, por no ser lo suficientemente fuertes o visibles."¹¹

Por lo tanto, pareciera que si bien hay un discurso más amigable en cuanto a la participación y se han abierto algunos espacios institucionales para la participación, las OSC (con la excepción de los sindicatos) aún tienen poca o baja incidencia y se encuentran en la periferia del mapa de actores. Además de los argumentos desarrollados más arriba, una de las explicaciones posibles es que aún persiste una fuerte inercia estado céntrica y partido céntrica que impide una real participación de la sociedad civil en el diseño de políticas, y que si bien hay un cierto avance en relación al pasado, la visión de la sociedad civil por parte de los actores públicos es muy limitada y responde a las relaciones tradicionales empleador-trabajador, pero no a una concepción amplia de gobernanza que integre a diversos actores sociales en la gestión de las políticas públicas, no como ejecutores en lugar del estado (haciendo *service delivery*), sino como actores sociales en pleno derecho participando desde la concepción de las políticas, hasta su implementación, monitoreo y evaluación.

11 ICD (2010), p. 21.

El mapa de la sociedad civil: Una imagen dice más que mil palabras...



Fuente: ICD (2010).

b) Visión 2015 y recomendaciones para el fortalecimiento de la sociedad civil en el período 2011-2015

Para ubicar las recomendaciones que aquí se presentan se hizo un ejercicio simplificado de escenarios posibles del fortalecimiento y participación de las organizaciones de sociedad civil (OSC) para el período 2011-2015, que es el período previsto en el UNDAF con Uruguay,¹² y los efectos deseados al 2015 previstos por el UNDAF se tomaron como la "visión" hacia la cual se quiere ir, es decir la "visión" que el GROU y el SNU se han planteado como timón de sus actividades conjuntas en el período.

¹² Naciones Unidas Uruguay – Unidos en la Acción (2010), Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2011-2015, Montevideo – Uruguay.

Los efectos directos que se pretende generar mediante el trabajo conjunto del SNU y el GROU una vez finalizada la ejecución del UNDAF en el 2015 son:

1. Favorecer la diversificación productiva y la inserción internacional del país, el incremento de la inversión productiva y la incorporación creciente de la innovación en ciencia y tecnología en los procesos productivos, como pilares del desarrollo económico.

2. Avanzar hacia modelos de desarrollo sustentable que contemplen la conservación de los recursos naturales y los ecosistemas, la mitigación y la adaptación al cambio climático y el uso de energías renovables.

3. Avanzar en el desarrollo social (con particular énfasis en las áreas de desarrollo infantil temprano, salud y educación) apuntando a reducir la desigualdad y las expresiones de inequidad (intergeneracionales, de género, raciales y territoriales).

4. Consolidar la gobernabilidad democrática a escala nacional y local a través de la participación ciudadana, el fortalecimiento de las instituciones del Estado y del sistema nacional de protección integral de los derechos humanos, según las declaraciones y los convenios ratificados por Uruguay.

En síntesis las 4 áreas prioritarias son:

Área	
1	Desarrollo productivo: Diversificación productiva e inserción internacional + incorporación de ciencia y tecnología
2	Desarrollo sustentable: Conservación recursos naturales, cambio climático y energías renovables
3	Desarrollo social: Desarrollo infantil, salud y educación + reducción de la desigualdad y inequidad (intergeneracionales, de género, raciales y territoriales).
4	Gobernabilidad democrática: A través de la participación ciudadana y el fortalecimiento de las instituciones del Estado, a nivel nacional y local.

Para el trabajo sobre las prioridades establecidas, el SNU se apoya en el enfoque basado en los derechos humanos tanto desde el punto de vista conceptual como en su aplicación práctica para la formulación de efectos directos estratégicos. Las cuatro áreas prioritarias y los efectos directos del UNDAF han sido formulados en atención a los compromisos asumidos para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y se complementan transversalmente con temas fundamentales en la acción del SNU: **derechos humanos, género, medio ambiente y trabajo decente.**

Las cuatro áreas prioritarias tienen fuertes implicancias para la agenda de las OSC, y por lo tanto un fuerte potencial para su involucramiento en la definición, gestión y monitoreo de los proyectos que se lleven adelante para el logro de estos cuatro objetivos.

El UNDAF prevé explícitamente la participación de la sociedad civil como "socios" de todas las acciones para las áreas 2, 3 y 4, mientras que en la primera área no se define a la sociedad civil como tal pero se prevé la participación de organizaciones empresariales y de trabajadores, y universidades públicas y privadas.

El área prioritaria 2, será de particular interés para aquellas organizaciones que se organicen alrededor de los temas de desarrollo sustentable y conservación de los recursos naturales, pero también aquellas organizaciones de vecinos o pobladores de zonas particularmente afectadas, o grupos de producción sustentable, etc.

Las áreas prioritarias 3 (desarrollo social e infancia, y reducción de las desigualdades e inequidades intergeneracionales, de género, raciales y territoriales) y 4 (Consolidar la gobernabilidad democrática a escala nacional y local a través de la participación ciudadana, derechos humanos), son aquellas áreas en las que las OSC tienen mayor masa crítica y capacidad acumulada por lo que pareciera fundamental asegurar aquí también un fuerte involucramiento de las mismas.

Algunos de los efectos directos que pretende promover el **área prioritaria 3** son:

- El Estado habrá avanzado en el diseño y la implementación de políticas de protección social dirigidas a la primera infancia y su entorno familiar.
- El estado habrá avanzado en la consolidación del Sistema Nacional Integrado de Salud, el fortalecimiento de las políticas de salud pública y en la universalización del acceso a la salud sexual y reproductiva.
- El Estado y la sociedad civil habrán avanzado en el diseño y la implementación de políticas y mecanismos institucionales que consoliden una respuesta nacional al VIH-Sida orientadas a las metas del acceso universal al apoyo, tratamiento, atención, prevención y combatan toda forma de estigma y discriminación.
- El Estado y la sociedad civil habrán avanzado en el diseño y la implementación de políticas y mecanismos institucionales que permitan reducir las inequidades de género, generaciones y raciales.

El **área prioritaria 4** es el área de participación de la sociedad civil por excelencia. Pone énfasis en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a través de la participación ciudadana a escala nacional y local, por lo que esta es la línea en la que el fortalecimiento de las OSC y su mayor participación harán al éxito de la estrategia.

Algunos de los efectos directos que han sido jerarquizados para el logro de esta prioridad se vinculan a:

- Apoyar el diseño y la implementación de políticas e instrumentos con enfoque de derechos humanos para la promoción y la protección integral de los derechos humanos, con especial atención en los grupos más vulnerados del Uruguay.

Visión: El Estado, con amplia participación de la sociedad civil, habrá avanzado en el diseño y la implementación, con enfoque de derechos humanos, en políticas e instrumentos para la promoción y la protección integral de los derechos humanos con énfasis en los grupos más vulnerados.

Para lograr este efecto, se trabajará en:

(a) desarrollar capacidades del sector público y de la sociedad civil para incorporar el enfoque de derechos humanos en el diseño de las políticas públicas;

(b) poner en funcionamiento de una institución nacional de derechos humanos;

(c) hacer el seguimiento de las recomendaciones de los comités y otras instancias de derechos humanos y género, así como de la armonización legislativa conforme a la

normativa internacional en la materia.

- Avanzar en el diseño y la implementación de políticas y mecanismos de prevención, detección y atención de las personas víctimas de violencia intrafamiliar, en particular mujeres, adolescentes y niñas/os.

Visión: El Estado, con la más amplia participación de la sociedad civil, habrá avanzado en el diseño y la implementación de políticas y mecanismos de prevención, detección y atención de la violencia contra las personas víctimas de violencia intrafamiliar con énfasis en mujeres, adolescentes y niñas/os.

Para lograr este efecto, se trabajará en:

- (a) fortalecer las capacidades sectoriales de las instituciones del Estado;
- (b) facilitar y promover la coordinación interinstitucional a fin de dar respuestas integrales en lo que concierne a la protección jurídica y al diseño de políticas públicas para la prevención, atención y protección a las víctimas de violencia;
- (c) fortalecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, así como los espacios de articulación de organizaciones para la incidencia y el monitoreo;
- (d) facilitar, promover e institucionalizar los espacios de diálogo entre el Estado y la sociedad civil organizada;
- (e) continuar desarrollando un sistema de información específico que permita diseñar (o rediseñar) políticas, medir sus impactos y detectar los nudos críticos que las víctimas de violencia atraviesan en las instancias públicas.

- Mejorar la calidad, el acceso, la transparencia de la información y la rendición de cuentas para el diseño, la implementación y el control ciudadano de la gestión pública.

Visión: las instituciones públicas, con la más amplia participación de la sociedad civil, habrán mejorado la calidad, el acceso, la transparencia de la información y la rendición de cuentas para el diseño, la implementación y el control de la gestión pública.

Para obtener este tercer efecto directo se trabajará en:

- (a) apoyar el establecimiento de unidades técnicas de alcance departamental que puedan manejar la información sociodemográfica a escala local, principalmente la proveniente del proceso censal iniciado en 2010 y de la actualización permanente de registros relevantes en temas poblacionales; el manejo a escala local de esta información es sumamente relevante para apoyar el diseño, la implementación y la evaluación de políticas locales, departamentales y nacionales descentralizadas;
- (b) apoyar la puesta en funcionamiento de sistemas de información estratégica que faciliten la gestión de la información para la toma de decisiones. Se buscará ampliar la cobertura de estos sistemas a nivel gubernamental y apoyar los procesos tendientes al uso pleno de las potencialidades de estas herramientas para la rendición de cuentas y el control ciudadano de la gestión pública.

- Promover la implementación de la reforma del Estado y el avance en la descentralización política con la más amplia participación ciudadana, de forma de garantizar la gobernabilidad democrática en el largo plazo.

Visión: Los poderes del Estado, y el sistema político en su conjunto habrán avanzado en la implementación de la reforma del Estado, la descentralización política y la participación ciudadana en orden a la gobernabilidad democrática.

Alcanzar el cuarto efecto directo será posible en la medida en que se desarrollen las capacidades de planificación estratégica, gestión y evaluación del gasto público con un enfoque basado en los efectos directos de la gestión, y de esa manera se logre mejorar la calidad de la atención de los organismos de la administración pública, simplificar trámites y procesos administrativos, descentralizarlos y desconcentrarlos en el territorio. Es clave que se incorpore al sistema normativo vigente toda la legislación necesaria para llevar adelante el proceso de reforma en curso, tanto en el ámbito nacional como departamental.

Como se puede apreciar este efecto, no tiene líneas claras de cuáles serán las vías para el fortalecimiento de la participación ciudadana, sin embargo, pareciera lógico que el marco sea la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana y que por esta vía se aseguren recursos para hacer efectiva la participación.¹³

- Avanzar en la implementación de las políticas tendientes a mejorar la participación, la representación y la incidencia política de mujeres y jóvenes.

Visión: El Estado habrá avanzado en la implementación de las políticas tendientes a mejorar la participación, la representación y la incidencia política de mujeres y jóvenes.

Las líneas de acción previstas que darán sustento a este efecto directo esperado se vinculan con:

- (a) trabajar en la institucionalización de la Bancada Bicameral Femenina del Parlamento uruguayo y trasladar su experiencia, en cuanto buena práctica de articulación interpartidaria y horizontal, para la consolidación y fortalecimiento de la Red de Mujeres Políticas;
- (b) realizar una campaña pública con el objetivo principal de mostrar el déficit del sistema político uruguayo en términos de participación y representación política de las mujeres y dar visibilidad a los aportes que las mujeres hacen a la democracia y el desarrollo del país;
- (c) trabajar en la formación y capacitación de líderes políticas propiciando la participación de mujeres jóvenes como estrategia fundamental de empoderamiento y protagonismo político;
- (d) apoyar a la Bancada Bicameral Femenina para impulsar legislación que promueva los derechos de las mujeres y la igualdad de género, así como su articulación con mujeres políticas del resto de los poderes del Estado para su reglamentación e implementación.

Los elementos que se detallaron de la visión 2015 que pretende promover el UNDAF ponen en evidencia y la necesidad y la oportunidad de pensar estratégicamente el

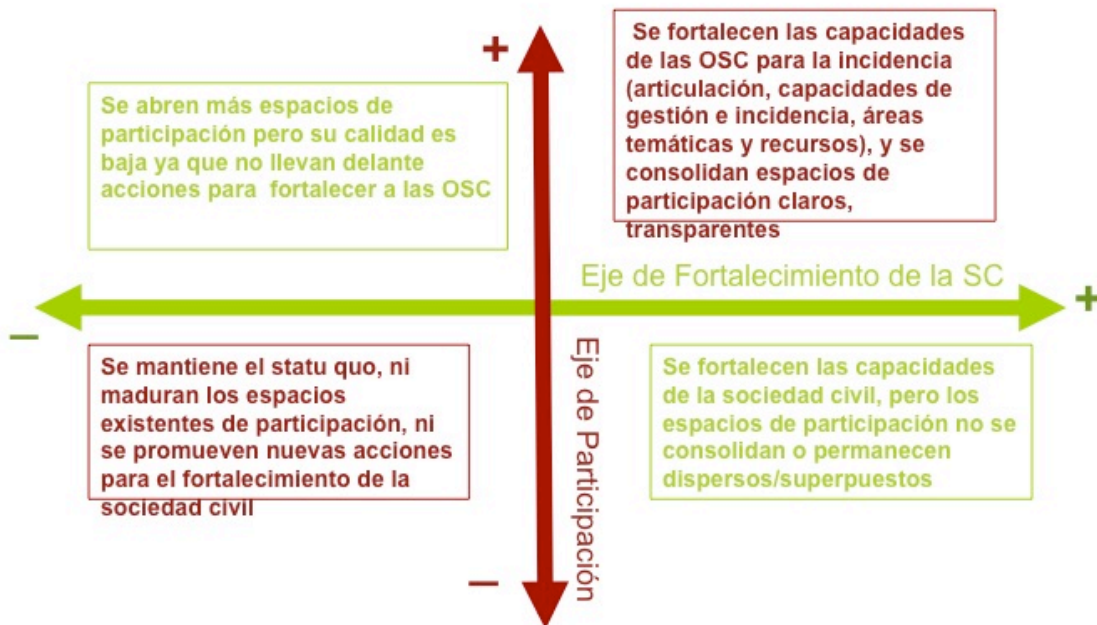
¹³ Ley N° 18.567, DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, Montevideo, 13 de setiembre de 2009. Publicada D.O. 19 oct/009 - N° 27838, disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor=>

involucramiento de la sociedad civil desde ahora en el proceso del UNDAF y el UNDAP.

Si se toman como válidos esos elementos de visión como punto de partida, será crucial entonces, colocar los temas de fortalecimiento de las OSC para la incidencia y el fortalecimiento de la participación como un tema que no puede supeditarse solamente a la voluntad de las agencias ejecutoras o a la sensibilidad de los coordinadores de los proyectos. Para ello se propone un breve ejercicio de visualización de escenarios posibles, en donde los ejes centrales son el fortalecimiento de la sociedad civil y la participación, un tercer elemento que hará al devenir de un escenario u otro tiene que ver con el acceso a la financiación, que claramente ha sido identificado como otro de los desafíos de la sociedad civil uruguaya. Estos dos ejes fueron definidos en base a las debilidades, fortalezas y desafíos identificados en este informe y que se basan en los hallazgos de los estudios y análisis realizados por el Informe J y las entrevistas realizadas.

En función de estos dos ejes, se realizó una matriz de escenarios simplificados que se presenta a continuación:

Ejes para la construcción de escenarios:



El cruce de estos dos ejes, coloca 4 escenarios posibles al 2015, que se visualizan en la siguiente matriz:



El **escenario 1** supone que efectivamente se consolidan algunos de los espacios de participación que se prevén en las acciones previstas en el UNDAF, pero esto no se ve acompañado de un fortalecimiento o apoyo a las OSC. Es positivo desde del punto de vista de la coherencia del discurso de la participación del GROU con una apertura real de espacios en la gestión de proyectos con el SNU y en las políticas públicas, pero solamente logran participar aquellas organizaciones más fuertes, con más recursos o capacidades instaladas, y mismo así éstas no logran responder a todas las demandas de participación ya que ello significa que quienes la representan dejen sus actividades en la organización para atender estos espacios. Este modelo no es sostenible ni inclusivo, y finalmente no será efectivo en términos de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

En síntesis, este escenario supone una apertura de los actores públicos para hacer efectiva la participación, pero sin asumir los costos de ésta, y sin entender que este modelo es en definitiva un modelo que reproduce las asimetrías existentes entre organizaciones, y no promueve un fortalecimiento del tejido social en el que las organizaciones medianas o pequeñas se enriquecerían de participar en estos procesos junto a las OSC más fuertes o más consolidadas.

Es un modelo de participación sin inclusión.

El **escenario 2** es el mantenimiento de la situación actual (post- Proyecto J), es decir que las OSC participan de forma heterogénea en los proyectos conjuntos GROU-SNU, no hay reglas claras para la participación, ni se plasma una iniciativa que apoye efectivamente el fortalecimiento de la sociedad civil, no hay recursos específicos, ni acciones específicas, ni se fortalece la estrategia de "mainstreaming" de la participación de la sociedad civil.

Los efectos deseados en el UNDAF en cuanto al fortalecimiento de la gobernabilidad y la participación ciudadana por un lado, y las agendas de derechos, igualdad de género, medio ambiente y trabajo decente por otro, agendas por excelencia promovidas por la sociedad civil, se diluyen y no se consolidan más allá de la situación actual. Se habrá entonces perdido una oportunidad de ir más allá del discurso y no se habrá fortalecido la dimensión participativa de las políticas públicas como se pretendía. A esto se suma que el "momentum" y la construcción de confianza y vínculos entre organizaciones que había promovido el J se pierde, y futuras acciones o intervenciones con éstos actores (del interior y la capital) requerirán de un esfuerzo extra para que vuelvan a apostar a un proceso conjunto.

Este escenario es un escenario de descapitalización de los logros y fortalezas del Proyecto J, y un escenario en el que la actual gestión de gobierno mantuvo los espacios abiertos por la gestión anterior pero no fue más allá en la consolidación de la gobernabilidad democrática.

El **escenario 3** supone acciones concretas para el fortalecimiento de las OSC (a través de recursos y proyectos concretos) pero no se ve acompañado de un fortalecimiento de la participación de las OSC y por ende sus capacidades de incidencia no aumentan de forma significativa. Al igual que en el escenario 2, los efectos deseados en el UNDAF en cuanto al fortalecimiento de la gobernabilidad y la participación ciudadana por un lado, y las agendas de derechos, igualdad de género, medio ambiente y trabajo decente por otro, agendas por excelencia promovidas por la sociedad civil, se diluyen y no se consolidan más allá de la situación actual.

Aquí nuevamente, se habrá perdido una oportunidad de ir más allá del discurso y no se habrá fortalecido la dimensión participativa de las políticas públicas como se pretendía. Este escenario es positivo en cuanto al fortalecimiento de capacidades a futuro, pero poco prometedor en tanto no maduran los espacios de participación para que el ejercicio de esas capacidades se materialice. Este escenario fortalece la imagen de las OSC como ejecutoras del estado, y debilita el posicionamiento de las OSC como actores del desarrollo con capacidad de articulación e incidencia.

El **escenario 4** es el escenario deseado (Golden scenario) en el que se logra la visión 2015 que pretenden construir las acciones previstas en el UNDAF, y efectivamente se ha fortalecido la participación de la sociedad civil en la gestión de los proyectos y las políticas públicas, aumentó su gobernabilidad, impacto y sostenibilidad. Esto ha sido posible no sólo por una voluntad clara de apertura de espacios, transparencia y rendición de cuentas por parte del GROU y el SNU, sino que se han destinado recursos específicos para el fortalecimiento de las capacidades de incidencia a nivel local, departamental y nacional, y se han consolidado las articulaciones entre OSC que siguen los temas de interés público, a través del monitoreo, la sensibilización y la incidencia política. En este escenario ganan todos los actores involucrados, es un escenario donde la "gobernanza" se profundiza más allá del discurso y en el que los aprendizajes mutuos se potencian tanto a nivel del territorio como de los distintos actores.

A continuación se plantean algunas recomendaciones para promover la visión 2015 que plantea el UNDAF y potenciar el escenario deseable para el fortalecimiento y la participación de la sociedad civil (escenario 4). Estas recomendaciones son sugerencias para una futura iniciativa o proyecto de fortalecimiento de la sociedad civil para la incidencia.

• **Naturaleza de un nuevo proyecto:**

- El Proyecto J fue una primera experiencia de articulación y fortalecimiento de capacidades, un nuevo proyecto debería de concebirse como una iniciativa que abarque el período 2011-2015 (con una posible revisión/evaluación de mitad de término en el 2013), y que promueva la articulación y el fortalecimiento de capacidades para la incidencia.
- Aprendiendo de la experiencia del Proyecto J, y acumulando las confianzas construidas en este proceso, un futuro proyecto para el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil, debería de ser construido por todas las redes que participaron del Consejo Consultivo de Redes y otras que estén interesadas en sumarse, y concebirse como una iniciativa conjunta desde su inicio.
- Por otro lado, será un desafío poder integrar en esta concepción inicial también las perspectivas y aportes de organizaciones del interior, ya que sería un error que el mismo sea concebido desde Montevideo, cuando seguramente tendrá componentes de presencia y articulación en el interior. Esto puede resolverse de varias maneras, una opción puede ser consultando a los referentes regionales que formaron parte del equipo de coordinación, e identificando con ellos algún grupo referente de cada región que pueda dar insumos u opiniones y ser consultado/a en el diseño del nuevo proyecto.

• **Posibles objetivos a considerar:**

- Fortalecer las capacidades de articulación y organización de las redes y las OSC del interior y Montevideo.
- Fortalecer las OSC a los efectos de generar niveles adecuados de información entre otras condiciones para que se produzca una participación legítima y efectiva.
- Generar capacidades para la incidencia y potenciar la participación de las OSC en los proyectos y políticas públicas, tanto a nivel nacional (proyectos GROU-SNU) como a nivel local o departamental.
- Fortalecer capacidades en las OSC para promover una efectiva inclusión transversal de los temas de derechos, igualdad de género, medio ambiente y trabajo decente en los proyectos gestionados en el marco del UNDAF.
- Fortalecer capacidades organizacionales requeridas por aquellas OSC más pequeñas o de reciente creación, y darles un mayor seguimiento que asegure la puesta en práctica de las mismas.
- Promover la apertura de espacios de participación claros en la gestión de los proyectos GROU-SNU particularmente en aquellas áreas en las que hay cierta capacidad instalada.
- Realizar acciones conjuntas de incidencia en diferentes niveles (local – departamental – regional y nacional). A nivel local, aparece como una línea de particular interés la posibilidad de que las articulaciones que se fomenten sean orientadas a acciones de incidencia de las organizaciones locales para la participación en los ámbitos de participación municipal que creen los municipios, pero también realizando propuestas concretas para la definición de planes y

programas de desarrollo locales (que podrán proponer los Concejales según el artículo 15 de la Ley 18.567).

- Si el objetivo de trabajar con organizaciones locales para fortalecer sus capacidades de incidencia en los planes de desarrollo es valorado como una estrategia válida, un insumo interesante podría ser la realización del Índice Cívico de la sociedad civil a escala departamental, que se podría construir entonces de forma participativa y ser una línea de base para el análisis de la situación de la sociedad civil en los diferentes departamentos.

• **Gestión de un nuevo proyecto:**

- El Comité Consultivo de Redes fue una experiencia positiva para la mayoría de sus participantes, éste debería de mantenerse (revisando su composición de manera de poder atraer a otros grupos o redes interesadas). En la medida que un futuro proyecto fortalezca su presencia y articulación el interior, habría que considerar la participación de al menos un referente de las OSC de cada región del interior (ya sea vía skype o encontrando una instancia intermedia de intercambio y participación).
- La organización del trabajo en clave de regiones, tales como fueron definidas por el Proyecto J ha sido evaluada como positiva, por lo que se sugiere considerar la misma división del territorio, aunque con mayor énfasis y trabajo a nivel departamental y de localidades, pero sin perder la escala de articulación de las regiones.
- Tomando como base la experiencia de organización de actividades en el interior del Proyecto J apoyándose en las capacidades existentes de alguna organización interesada en dar el apoyo o sustento local; será fundamental asegurar que las acciones del proyecto hagan escala en las capacidades instaladas de las organizaciones que lo lleven adelante, potenciando sinergias y fortalecimiento institucional cada vez que las circunstancias, capacidades y expertises existentes lo permitan.
- Para promover un escenario compartido y deseado al 2015, se debería de hacer el ejercicio de visualización de cuál es el escenario al 2015 en términos de participación y fortalecimiento al que quieren llegar o que quieren promover las OSC involucradas en este proceso, y tener esa visión compartida como el horizonte común que articule las diferentes acciones a desarrollar.

• **Destinatarios del proyecto:**

- El proyecto debería de atender tanto a las organizaciones del interior (con especial atención en las pequeñas organizaciones que fueron parte del Proyecto J pero no solamente) como las de Montevideo, fortaleciendo los vínculos entre éstas, y potenciando una mayor participación de los socios o miembros de las redes involucradas.
- El fortalecimiento de las redes *per se* también debería de considerarse, ya que éste fue un tema pendiente en el marco del Proyecto J, dado que si bien fortalecieron su presencia y visibilidad, y en algunos casos su articulación con el interior, no todas se fortalecieron más allá de eso (membresía, capacidad de trabajo e incidencia, etc.).
- El proyecto debería de considerar la propia diversidad de las OSC, los lenguajes y enfoques diferentes, y en este sentido concebir ofertas-propuestas diferentes para diferentes grupos de organizaciones.

• **Timing de un nuevo proyecto:**

- Dadas las expectativas que generó el Proyecto J en las organizaciones del interior, y la posibilidad de construir un proyecto para el próximo UNDAF que tenga una visión de mediano plazo hacia el logro de objetivos al 2015, el nuevo proyecto debería de construirse a la mayor brevedad posible y tener una duración de 4 años (en clave de programa).
- Para ello sería fundamental que las OSC avancen en una propuesta inicial a intercambiar con las agencias del SNU y OPP entre octubre y noviembre de 2010.

• **Acciones e instrumentos posibles:**

- Formación y fortalecimiento de capacidades para la incidencia y el monitoreo.
- Promoción de articulaciones y trabajo en red.
- Acciones conjuntas de incidencia en diferentes niveles (local – departamental – regional y nacional). A nivel local, aparece como una línea de particular interés la posibilidad de que las articulaciones que se fomenten sean orientadas a acciones de incidencia
- Acciones de comunicación, legitimidad, visibilidad (acciones con los medios).
- Creación de fondos concursables que tengan como requisito la participación conjunta de varias organizaciones que formen parte o no de una red, con el objetivo de generar un fortalecimiento mutuo, estos fondos concursables podrían apuntar a:
 - generar-apoyar experiencias concretas de puesta en práctica de las capacidades adquiridas en las instancias de fortalecimiento-capacitación (tanto en términos de articulación, como de incidencia o participación, como de fortalecimiento institucional u organizacional).
 - financiar acciones concretas de articulación de OSC con Alcaldes y/o Concejales, apoyando participaciones o procesos concretos para la influencia de los planes o programas de desarrollo, o fortaleciendo capacidades para estos fines.
- Promoción de multiplicadores, a través de pasantías o intercambios didácticos entre experiencias diversas, procurando la integración e intercambio entre las diversas realidades prácticas, etc.
- Además de lo ya planteado algunas de las prioridades de formación que se plantearon, fueron relacionadas con áreas temáticas de interés (derechos, igualdad de género, medio ambiente, etc.) y con áreas tales como:
 - Formación para mejorar el conocimiento de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, sobre cómo funcionan el gobierno nacional, las instituciones locales y la cooperación internacional.
 - Formación para el fortalecimiento de capacidades de monitoreo y gestión del conocimiento para asegurar la sistematización de experiencias, el aprendizaje de lo que se hace y el compartir buenas prácticas hacia el interior de las organizaciones y hacia fuera.
 - Formación en diseño y preparación de proyectos que puedan ser presentados a cooperantes o instancias de financiación.

• **Consideraciones a tomar en cuenta para el fortalecimiento de la participación:**

- Será fundamental generar un mayor espacio para las OSC en la gestión de los proyectos en el marco del UNDAF, el proyecto deberá de concebir un esfuerzo especial en este sentido, para identificar aquellas áreas en las que las OSC tienen mayor acumulación y por ende podrían participar de forma más efectiva y

constructiva, y asegurando que la información sobre esos espacios o posibilidades de participación lleguen a todas las organizaciones.

- Identificar las mejores vías para fortalecer la participación de las OSC en sus localidades (tanto en relación a las actividades de los Concejales como de los Alcaldes), y asegurar sinergias entre estas acciones o instancias y oportunidades de participación e incidencia a nivel departamental, regional y nacional.
- Estos espacios de participación deben ser plurales, no discriminatorios e inclusivos, y las OSC deberán de abogar por reglas claras para su participación y el seguimiento de sus propuestas.
- Establecer criterios claros para la disponibilidad en tiempo y en forma de la información que permita realizar una participación sustantiva en los proyectos o instancias de participación, y especialmente un monitoreo eficaz.

Testimonio:

"Si hubiera en el futuro cercano otro proyecto de fortalecimiento de la sociedad civil, diría que debería repetirse la experiencia, tanto en el interior del país, como en la capital, pues aún queda mucho por hacer, y la capacitación de las personas es una constante que no debiera de tener pausas por la incidencia de estos grupos en el desarrollo."

IV. ANEXOS

ANEXO 1: Integrantes de los Comités de Gestión y el Comité Consultivo del Proyecto J

Comité de gestión del Proyecto J:

Daniel Miranda - ANONG
Ana Laura Scarenco - ANONG
Marcelo Ventos - ANONG
Sandra Bazzani - PPD
Antonio Graziano - UNV
Virginia Varela - PNUD
Daniel Macadar - UNFPA
Florencia Peñaricán - OPP
Gonzalo Guerra - OCR

Consejo Consultivo de Redes del Proyecto J:

Ana Laura Scarenco - ANONG
Bettina Salas - Comité de los Derechos del Niño
Daniel Miranda - ANONG
Julio Yarza – Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas (Anmype)
Lilián Abracinskas - Comisión Nacional de Seguimiento
Luis Pedernera - Comité de los Derechos del Niño
Marcelo Ventos - ANONG
Mary Arias - Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica
Miguel Piñeiro (interino) - Red de ONGs ambientalistas
Verónica Villagra - Organizaciones Mundo Afro

ANEXO 2: Lista de actores calificados entrevistados

1. Ana Laura Scarenco – ANONG
2. Anabel Cruz - Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD)
3. Analía Bettoni – Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) - ANONG (integrante de la Directiva durante la ejecución del Proyecto J)
4. Daniel Macadar - UNFPA
5. Daniel Miranda - Aldeas Infantiles SOS Uruguay – ANONG (integrante de la Directiva durante la ejecución del Proyecto J)
6. Florencia Peñagaricano – OPP
7. Griselda Paz – Participante de actividades del Proyecto J en el interior - Grupo de reciclaje en formación - San Carlos Maldonado
8. Judith Estela Britez – ALAMES - Plataforma Interamericana de DDHH, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)
9. Julio Yarza – Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas (Anmype)
10. Lilián Celiberti – Cotidiano Mujer - Plataforma Interamericana de DDHH, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)
11. Marcelo Ventos - ANONG
12. María del Carmen Vernier - Plataforma Interamericana de DDHH, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)
13. Mary Arias - Red Uruguay contra la Violencia Doméstica
14. Nedy Dávila Márquez, Participante de actividades del Proyecto J en el interior - Raíces, Tacuarembó
15. Virginia Varela - PNUD

Por el equipo de coordinación del Proyecto J se entrevistó a:

16. Graciela Dede, Coordinadora
17. Florencia Martínez, Asistente
18. Jimena Prato, Referente Nacional
19. Marcela Massia, Referente Regional Este
20. Marcelo González, Referente Regional Norte
21. Miguel Piñeiro, Referente Regional Oeste

Se contactaron otros 6 actores calificados con los que finalmente no se pudo concretar la entrevista.