

proyecto [j]

Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay



Naciones Unidas Uruguay
Unidos en la Acción



La participación de las OSC en el marco del Programa Unidos en la Acción UNAONU*

Javier M. Palummo Lantes
Montevideo, 5 de abril de 2010

* Realizado en el marco de Consultoría dentro del Proyecto J "Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay" del Programa Unidos en la Acción UNAONU.

La participación de las OSC en el marco del Programa Unidos en la Acción UNAONU

- I. Introducción
- II. Contexto
- III. Breve marco teórico
- IV. Matriz de sistematización y análisis
- V. Principales hallazgos de la consultoría
- VI. Plan de acción
- VII. Apuntes finales para una evaluación del Programa Unidos en la Acción UNAONU con la participación de las OSC

Bibliografía

Anexos

I. Introducción

1. Objetivo de la consultoría según términos de referencia

El objetivo de esta consultoría es relevar formas de participación ya existente de las OSC en el Programa y sugerir un plan de acción para fomentar la creación activa y multi-actoral de espacios de participación y monitoreo de las organizaciones de proyectos de cooperación en clave de derechos. Asimismo, se busca realizar una sistematización donde se establezcan estrategias para la búsqueda de nuevas formas y mecanismos de participación de las OSC en programación futura de la cooperación.

En síntesis:

- a. Relevar formas de participación de las OSC;
- b. Sugerir un plan de acción para fomentar la participación y el monitoreo; y
- c. Proponer nuevas formas y mecanismos de participación.

2. Diseño metodológico

El presente es un plan de trabajo tentativo e inicial que elaborado a los efectos de ponerlo a consideración y discutirlo en el marco del Proyecto J: "Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay".

El diseño metodológico que se propone consiste en 3 etapas.

- I. Relevamiento formas de participación ya existente de las OSC en el Programa;
- II. Elaboración de una matriz de sistematización y análisis en clave de derechos; y
- III. Elaboración de un documento de síntesis donde se proponga un plan de acción y de sugieran estrategias para la búsqueda de nuevas formas y mecanismos de participación de las OSC en programación futura de la cooperación.

II. Contexto

La participación de distintas OSC en variados aspectos de la vida económica y social del país es actualmente de suma importancia. Por cierto, esta creciente significación no constituye un rasgo específico de Uruguay; en tal sentido, se podría afirmar que el peso creciente de las OSC en la vida social y económica es una tendencia casi de carácter universal o global, que se advierte tanto en los países como en el ámbito internacional.¹

Desde la asunción del actual Gobierno en marzo de 2005, se inicia un proceso de promoción de la descentralización y la participación ciudadana en el marco de la Transformación Democrática del Estado, que el Gobierno nacional viene impulsando bajo la coordinación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República, con el objetivo de involucrar a las y los ciudadanos en distintas instancias inherentes al diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas. La promoción de la participación ciudadana en el territorio abre la posibilidad a que las OSC, así como las organizaciones, plataformas o redes de segundo nivel que las reúnen, puedan participar en dichos procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas.²

En el mismo sentido, el análisis del ambiente externo que arroja la investigación del Índice CIVICUS de la sociedad civil³ refiere a la existencia de un contexto habilitante y propicio para la participación de la sociedad civil. Así, el contexto sociocultural, socioeconómico y sociopolítico es visto como muy favorable para la participación ciudadana, con una cuantificación de un 8 sobre 10 (u 80% de la mejor situación) para los rasgos facilitadores del ambiente sociopolítico. Según dicho informe, el nuevo gobierno que asumiera en Uruguay en marzo de 2005 encaminó una serie de reformas en el campo económico y social, incluyendo la creación de nuevos ámbitos de desarrollo de políticas sociales, como el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la instauración de nuevos mecanismos de relacionamiento y de participación de la sociedad civil. 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, la Asociación Nacional de ONG (ANONG) participa en por lo menos 20 espacios de

¹ OPP – NNUU, Actualización diciembre 2009 Proyecto J, Documento de proyecto conjunto: “Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay”.

² OPP – NNUU, Actualización diciembre 2009 Proyecto J...

³ Informe analítico de país del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil de Uruguay, que fuera realizado en el marco del Proyecto J (Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD). Especialmente su anexo 5: “La relación Estado - Sociedad Civil: los ámbitos de participación”).

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.

No obstante de haber realizado una valoración positiva, el informe también da cuenta que el ambiente sociopolítico se refiere, y solamente en parte, a las posibilidades de las organizaciones de la sociedad civil de participación en ámbitos formales de relacionamiento con el gobierno, y a través de ello influir en políticas públicas. Por lo mismo conviene interrogarse, entre otros aspectos sobre: ¿Cuán efectivos son los ámbitos de relacionamiento entre el gobierno y la sociedad civil? y ¿cuál ha sido el peso y la influencia que ha tenido la sociedad civil en los espacios que ha participado? La hipótesis de este estudio fue que a pesar de las manifestaciones y los esfuerzos realizados desde ámbitos gubernamentales para incorporar a la sociedad civil en la toma de decisiones en políticas, persiste una fuerte inercia estado-céntrica y partido-céntrica que impide una real participación de la sociedad civil en el diseño de políticas.

En este contexto se destaca la incorporación dentro del Programa Unidos en la Acción UNAONU del Proyecto J, que reconoce que el conocimiento sobre las fortalezas, déficit, capacidades y expectativas de las OSC de Uruguay, así como de sus organizaciones, plataformas y redes de “segundo nivel”, constituyen insumos imprescindibles para desarrollar acciones tendientes a fortalecer sus capacidades, especialmente en los departamentos del interior del país.

III. Breve marco teórico

1. Consideraciones generales

Tradicionalmente se incluye el derecho a la participación entre los derechos políticos y se menciona el sufragio, el derecho de petición o el derecho a ejercer cargos públicos como su contenido. La extensión del derecho a la participación estaría dada- desde este punto de vista- por los espacios para la participación que permita el modelo democrático adoptado, pudiendo ser múltiples las variables. Desde el punto de vista teórico, existe un cierto consenso en que no existe un *corpus* concreto denominado teoría democrática. Plantear su existencia implica desconocer los debates sobre la democracia y caer en un claro etnocentrismo, que le asigna un valor normativo a lo que Avritzer y Santos han denominado *concepción hegemónica de la democracia*.⁴ No obstante de lo cual existen una serie de criterios consensuados y vinculantes entorno a las características de los Gobiernos democráticos que han sido elaborados en el marco de organizaciones internacionales.⁵ El problema central es la elaboración de una idea de esfera pública como espacio fundamental de participación política, de los actores y de los segmentos tradicionalmente excluidos de la población, esto es: profundizar la democracia en cuanto construir espacios de participación que puedan darles expresión a los grupos excluidos.⁶ Esta idea permite superar varios de las dificultades del modelo tradicional de democracia representativa.

La realización de los derechos humanos y en particular la participación de la sociedad civil organizada en las decisiones en la esfera social y política de las cuales dependen sus condiciones de vida, constituye un proceso

⁴ Cf. Santos, Boaventura de Sousa; Avritzer, Leonardo, *Para ampliar o cânone democrático*, en Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, 2ª Ed., Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003, pp. 39 y ss.

⁵ La Carta Democrática Interamericana aprobada por la Asamblea General de la OEA el 11 de septiembre de 2001, es un buen ejemplo de este tipo de instrumentos. Puede consultarse al respecto: OEA, *Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones*, OEA/Ser.G/CP-1, Washington DC, 2003. Existen claras referencias a la importancia de la participación y a la ampliación de la idea de democracia representativa en diversos documentos del sistema interamericano, a modo de ejemplo: Plan de Acción, Primera Cumbre de las Américas, en Documentos Oficiales del Proceso de Cumbres de Miami a Santiago. vol. 1 OEA (Washington, D.C. 1998), p. 2; Declaración de Santa Cruz de la Sierra. Cumbre de Las Américas sobre Desarrollo Sostenible, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 7 al 8 de diciembre de 1996; y Declaración de Santiago, Segunda Cumbre de las Américas. OEA, Documentos Oficiales (op. cit.), p. 44.

⁶ Cf. Jardim Pinto, Céli Regina, *El objetivo de una perspectiva de género*, en: PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, 2a ed., Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004, p. 179.

político.⁷ Los derechos humanos son en si mismos el producto de luchas, de enfrentamientos, son conquistas, y este ha sido su sentido político original.⁸ Por lo que enmarcar el tema de la participación en el marco conceptual de los derechos humanos constituye un intento por ampliar, profundizar y reformular el canon democrático.

El reconocimiento de la importancia de la participación y el compromiso de los gobiernos con su promoción se ha concretado en diversos acuerdos. Por ejemplo, en la Declaración de Río de 1992 se indica que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda”.⁹ La Declaración del Milenio señala expresamente la importancia de “lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos”.¹⁰ Ante el rechazo bastante generalizado de los partidos como canales de participación, un primer desafío de la democracia latinoamericana es encontrar soluciones políticas a sus problemas políticos. Esto supone buscar nuevas maneras de canalizar la participación, el control, la gestión de agendas y la construcción de acuerdos políticos.¹¹ Para garantizar y profundizar la democracia es preciso contar con un “buen gobierno”- en el sentido que le da a este término la propia Declaración del Milenio-, que exceda la buena gestión y administración pública, y dependa de la participación abierta en los procesos de adopción de decisiones.¹² Asimismo en el Plan de Acción de la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible de septiembre de 2002 se indica, a propósito del fortalecimiento de los marcos institucionales para el desarrollo sostenible, que “todos los países deberían también promover la participación pública, incluso a través de medidas que permitan acceso a información relativa a legislaciones, regulaciones, actividades, política y programas. Ellos (los países) también

⁷ A los efectos de mantener coherencia conceptual con otros documentos elaborados en el marco del Proyecto J, se comparte la noción de sociedad civil utilizada en el marco del Informe analítico de país del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil de Uruguay: “la arena o escenario, fuera de la familia, el Estado y el mercado, que se crea mediante acciones individuales y colectivas, y por organizaciones e instituciones para hacer avanzar intereses comunes”.

⁸ Cf. García Mendez, Emilio, *Origen, sentido y futuro de los derechos humanos: reflexiones para una nueva agenda*, en Sur Revista internacional de derechos humanos, año 1, número 1, San Pablo, 2004, pp. 7 y ss.

⁹ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, principio No.10, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

¹⁰ NNUU, Declaración del Milenio, Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2000 (A/55/L.2), en el capítulo dedicado a los “Derechos humanos, democracia y buen gobierno” (párrafo 24 y ss.). Ver también: PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2002. *Op. Cit.*, especialmente pp. 84 y ss. cuando refiere a la ampliación de la participación, el aumento de la legitimación de las instituciones estatales y a descentralización democrática; 89 y ss. que refiere específicamente a la participación presupuestal.

¹¹ Cf. PNUD, La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, 2a ed., Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004, p. 172.

¹² Cf. NNUU, Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas 2001 (A/56/326), Distr. General, 6 de septiembre de 2001, párrafo 218.

deberían promover la participación pública en la formulación e implementación de políticas de desarrollo sostenible”.¹³

Recientemente y en lo que refiere a la cooperación internacional para el desarrollo se han elaborado importantes documentos que refieren a la participación de las OSC. Es el caso de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo de 2005 y del Programa de acción de Accra de 2008. En el apartado VI del presente informe serán abordados algunos de los principios y recomendaciones que han sido incluidos en estos documentos.

En el ámbito doméstico, existen múltiples leyes que han creado espacios formales para la participación de las organizaciones de la sociedad civil. La existencias de Comités, Mesas de Coordinación, Consejos, Comisiones Asesoras, entre otras denominaciones son muy usuales en el marco de las políticas públicas del país.

En definitiva las referencias a la participación de la sociedad civil organizada en las cuestiones públicas son múltiples, cada vez es más usual que esos documentos utilicen un lenguaje de derechos humanos. La incorporación de la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas no ha sido una tarea exenta de dificultades y la existencia de espacios oportunos para la participación de la sociedad civil organizada es especialmente trascendente para lograr este objetivo.

2. Existencia y oportunidad de los espacios de participación

Existen muchas perspectivas que pueden adoptarse a los efectos de estudiar el fenómeno de la participación de la sociedad civil organizada en las cuestiones públicas. Es usual encontrar argumentaciones que instrumentalizan este derecho y que destacan algunas de sus bondades pragmáticas:

- La participación puede generar eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad en las políticas y proyectos;
- ayuda a identificar y considerar las preferencias de los grupos interesados y/o afectados por determinadas políticas y proyectos;
- durante la ejecución y evaluación de proyectos puede contribuir a que los beneficios lleguen realmente a grupos usualmente excluidos e incluso reducir costos;
- puede ayudar a reducir los ámbitos de disputa y aumentar su legitimidad;
- puede generar en la sociedad un mayor compromiso con los resultados; entre otras.

El presente documento de conformidad a los objetivos de la consultoría, no obstante mencionar algunas de las otras perspectivas de análisis del

¹³ Plan of Implementation. World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26 August-4 September 2002.

fenómeno de la participación, privilegiará el enfoque de derechos respecto de la participación por parte de la sociedad civil organizada. En este sentido, y para concluir este breve marco teórico se reitera que la participación es un derecho, por lo que desde la órbita pública incluso en el marco de los proyectos de cooperación, se deben organizar las políticas a los efectos de garantizar el goce de este derecho. Esto daría lugar a una evidente sinergia: la libertad política y la participación harían posible que los ciudadanos puedan exigir políticas que amplíen las oportunidades sociales y económicas, además de garantizar un mayor acceso al campo político, el que no quedaría restringido a la participación a través de los partidos, estableciendo una mayor garantía a los principios de libertad e igualdad base del sistema democrático y de los derechos humanos. La apertura de espacios de participación, asimismo, da lugar al desarrollo de la responsabilidad política de la población y sus organizaciones, en la medida en que ésta es invitada a participar en las decisiones que afectan su entorno¹⁴.

3. Carácter plural y no discriminatorio de la participación y acciones afirmativas

El derecho a la participación en los asuntos públicos y especialmente la participación política tiene consecuencias inmediatas. El carácter no discriminatorio de este reconocimiento constituye una idea fundacional de la propia noción de derechos humanos, entendidos estos como el reconocimiento de la dignidad del ser humano y como un conjunto de límites frente al poder, o frente a poderes desigualmente distribuidos en una parte de la sociedad. El problema se ha planteado en relación con el alcance y extensión de este derecho.

Pero el respeto del principio de igualdad no se alcanza únicamente asegurando que los espacios de participación sean formalmente accesibles a todos los interesados. Sino que es preciso contemplar la existencia de desventajas específicas de sectores determinados de quedar incluidos en los procesos de participación cuando no se toman medidas especiales que faciliten su inclusión (políticas de acciones afirmativas). Las medidas positivas tienen por objetivo revertir los efectos de las desigualdades. Estas no entran en colisión con el respeto del principio de no discriminación, por tratarse de medidas justificadas para corregir una discriminación de hecho y preexistente que determina una situación de desventaja¹⁵.

¹⁴ Cf. Peraza, Arturo, *Democracia participativa y derechos humanos*, en Revista Aportes Andinos N° 13. Gobernabilidad, democracia y derechos humanos. Marzo 2005. La extensión de este trabajo impide profundizar en torno a la relación entre la democracia representativa y la democracia participativa, las que constituyen formas no excluyentes sino complementarias de tomar decisiones en nombre del colectivo.

¹⁵ Con relación a este punto se puede ver la Observación General N° 18, párrafo 13, del Comité de Derechos Humanos, y la OC-4/84 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafos 56 y 57. Ver también: Tribunal Europeo de Derechos Humanos, S. 22/1981 del 2 de julio (BOE del 20), FJ 3; y Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-17/2002, punto resolutivo 3.

4. Transparencia y acceso a la información

La transparencia y, más precisamente, el acceso a la información, es tanto un derecho en sí mismo como un medio necesario para el ejercicio de otros derechos¹⁶. El ejercicio de muchos derechos sólo puede asegurarse por medio de una política pública. De este modo, resulta imprescindible tener acceso a la información respecto de la ejecución de esas políticas para poder evaluarlas¹⁷.

Un nivel apropiado de información es condición indispensable para la deliberación democrática y eficiente. Por lo que, la incorporación de mecanismos que aseguren la disponibilidad de la información es un requisito fundamental de cualquier proceso de participación. Pero la disponibilidad de la información si bien es una condición necesaria, no es condición suficiente. La información puede ser de difícil comprensión para algunas organizaciones, por lo que otro requisito de los procesos de participación es la necesaria capacitación para desarrollar un proceso participativo serio.

El acceso a la información es un mecanismo de control que el constituyente y la normativa internacional pone en manos de la sociedad. Por tanto, no se trata sólo de un derecho individual sino que se encuentra asociado al interés público, un bien común, un derecho social, por ser una precondition de la democracia, del debate abierto de ideas y del control de los asuntos públicos¹⁸.

¹⁶ Abramovich, Victor, Courtis, Christian, Los derechos sociales como derechos exigibles (Prologo de Luigi Ferrajoli), 2ª Ed. Trotta, 2004, pp. 235 y ss.; Ver también: Abramovich, Victor, Courtis, Christian, *El acceso a la información como derecho*, en Duhalde, E. L., (Ed.) Anuario de Derecho a la Información, Buenos Aires – Madrid, 2000; y CELS, La información como herramienta para la protección de los derechos humanos, [En línea] www.cels.org.ar/Site_cels/documentos/acceso_informacion_2004.pdf

¹⁷ Cf. Saba, Roberto, *Derechos sociales, políticas públicas y acceso a la información*, en: Seminarios salud y política publica, SEMINARIO VIII, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 2004.

¹⁸ Ver: Informe del año 2001 de la Relatoria de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la libertad de expresión, capítulo III, párrafo 14.

IV. Matriz de sistematización y análisis

A los efectos del análisis de la información disponible y a los efectos de proponer categorías acorde al marco teórico brevemente desarrollado se propondrán las siguientes categorías:

1. **Existencia y oportunidad de los espacios de participación.** Lo que implica verificar si se prevé expresamente la participación de las OSC interesadas y/o vinculadas directa o indirectamente a determinada actividad o proyecto, a las partes que tengan o puedan proveer información relevante, y aquellas otras partes que tengan la capacidad de influir o tengan un interés en los resultados de la actividad en cuestión. También se tendrá en cuenta, en que etapa o respecto de que etapa de la política en cuestión se prevé la participación de la sociedad civil. A estos efectos se calificarán las experiencias en relación a tres etapas: a) planificación y diseño; b) ejecución; y c) evaluación y monitoreo.
2. **Carácter plural y no discriminatorio de la participación.** Si los espacios son abiertos e incluyen actores con diferentes perspectivas en condiciones de igualdad.
3. **Existencia de acciones afirmativas.** Si existen dispositivos para facilitar la participación de los sectores que tienen mayores dificultades o desventajas.
4. **Transparencia y acceso a la información.** Si se asegura la disponibilidad de información, previa a las distintas instancias de participación.

Existen dos niveles claramente diferenciados para realizar un análisis de diferentes formas y espacios en que las organizaciones de la sociedad civil se involucran en los distintos proyectos del Programa Unidos en la Acción UNAONU del Gobierno Nacional y el Sistema de las Naciones Unidas. El primer nivel, es el de observar la participación de la sociedad civil en la elaboración de los distintos proyectos que componen el Programa. El segundo, refiere a los espacios en los que las OSC han participado en los programas de cooperación en el marco de cada proyecto. El presente documento aplicará las categorías de análisis antes mencionadas al segundo nivel.

Los proyectos del Programa Unidos en la Acción que serán tenidos en cuenta en la sistematización son los siguientes:

Proyecto	Nombre
A	Fortalecimiento institucional para el diseño de estrategias de desarrollo económico: inserción internacional y política energética de largo plazo (Proyecto A)
B	Asistencia técnica para el diseño de políticas de promoción de la producción sustentable y el empleo (Proyecto B)
C	Desarrollo de instrumentos para el monitoreo ambiental y

	territorial (Proyecto C)
D	Diseño e implementación de proyectos piloto de promoción del desarrollo integral en el territorio (Proyecto D)
E	Apoyo a las políticas de integración social y de seguridad alimentaria (Proyecto E)
F1	Apoyo al fortalecimiento de las políticas educativas (Proyecto F1)
F2	Apoyo al fortalecimiento de las instituciones públicas del área social (Proyecto F2)
G	Apoyo a las políticas públicas para la reducción de las inequidades de género y generaciones (Proyecto G)
H	Apoyo a los procesos de modernización de la gestión pública en el marco de la democratización del Estado y la promoción de los derechos de los ciudadanos (Proyecto H)
I	Apoyo a los procesos de descentralización y promoción de la participación ciudadana en el marco de la reforma del Estado (Proyecto I)
IC	Fortalecimiento de las Industrias Culturales y mejora de accesibilidad a los bienes y servicios culturales de Uruguay (Proyecto Industrias Culturales)
J	Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay (Proyecto J)
K	Vulnerabilidad y Sostenibilidad Ambiental a nivel territorial (Proyecto K)

La matriz de sistematización que se desarrolla en el presente apartado no pretende abarcar toda la complejidad del análisis de los procesos de participación en los programas de cooperación.

V. Principales hallazgos de la consultoría

1. Consideraciones previas

En el presente apartado se realiza un análisis de información secundaria y documentos y así como de la información obtenida en las reuniones de consulta con los coordinadores de los distintos proyectos del Programa; y con informantes calificados de las OSC.

Para la realización del presente informe se han consultado los textos de los diversos proyectos incluidos en el Programa Unidos en la Acción, sus componentes, subcomponentes y acciones. A los efectos de profundizar la información relativa a algunos de los proyectos se han consultado documentos que fueran producidos en el marco de cada uno de ellos.

En los siguientes apartados se realiza un análisis de cada una de las categorías mencionadas en el apartado anterior, haciendo un análisis de cada tópico en referencia a los distintos proyectos objeto de estudio.

2. Existencia y oportunidad de los espacios de participación

Reconocer a la participación de las OSC en los asuntos públicos como un derecho implica necesariamente el establecimiento de obligaciones correlativas. Específicamente de dos órdenes; las primeras referidas a la existencia de espacios específicos para la participación; y la segunda que tiene que ver con las condiciones para que se produzca la participación en forma legítima y adecuada.

En referencia al primer orden de cuestiones es preciso identificar la obligación de que desde la órbita pública, incluso en el marco de los proyectos de cooperación, se garantice este derecho al diseñarse las políticas y/o programas. Es decir, deben existir espacios de participación previstos en el diseño.

En referencia a este aspecto de los programas incluidos en el Programa Unidos en la Acción es posible identificar una importante divergencia entre los distintos proyectos. Mientras que en la mayoría de los proyectos existen componentes, subcomponentes y acciones que implican la creación y/o promoción de espacios de participación, existen otros proyectos en los que no existe ninguna referencia expresa a este tipo de espacios ni a la existencia de actores de la sociedad civil organizada. La situación tiene muchos matices aún entre los distintos proyectos que prevén este tipo de espacios.

Entre los primeros es posible destacar el Proyecto D, el Proyecto I, y el Proyecto J.

A modo de ejemplo, el Proyecto D, cuyo objetivo general es fortalecer las capacidades estatales y sociales para la promoción del desarrollo en el territorio, hacia el logro de las metas del milenio en todo el país, posee varios componentes y subcomponentes que refieren a la participación de la sociedad civil. El proyecto apunta explícitamente al fortalecimiento de organizaciones locales, específicamente en la capacitación en formulación, ejecución y evaluación de proyectos (componentes 1 y 2)¹⁹; fortalecimiento de capacidades de monitoreo y capacitación (componente 3)²⁰; realización de diagnósticos participativos para la identificación de proyectos y capacitación de actores sociales locales en planificación, gestión, trabajo en equipo, trabajo en red y coordinaciones interinstitucionales (componente 4)²¹; fortalecimiento de las capacidades de organizaciones estatales y sociales para el desarrollo de proyectos sobre temáticas específicas, y la sistematización de aprendizajes para el diseño de política pública (componente 5).²²

En el Proyecto J encontramos que la participación de las OSC (especialmente las de segundo grado) es estructurante. En este caso, se previó la participación de la SC en la ejecución aunque no en la etapa de diseño y elaboración del mismo (esta parece ser una característica común a todos los proyectos). La participación de las redes, es evaluada por el entrevistado de ANONG como muy significativa desde el comienzo mismo del proyecto, lo que permitió promover cambios muy importantes en varios de los componentes del mismo.

Encontramos que en varios proyectos existen acciones dirigidas a apoyar, financiar o fortalecer espacios formales de participación preexistentes. Es el caso de la Comisión Honoraria del Cooperativismo (Proyecto B)²³, Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género y Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (Proyecto G)²⁴, Consejos Consultivos de Uruguayos del exterior

¹⁹ Proyecto D, Componente 1: “Fortalecimiento de las capacidades de municipios y organizaciones locales de un tramo de la ruta 5 en torno a la promoción asociada del desarrollo del turismo sustentable”; y Componente 2: “Fortalecimiento de actores locales para el desarrollo de la estrategia de Comunidades saludables y con su continuidad”.

²⁰ Proyecto D, Componente 3: “Fortalecimiento de las capacidades municipales y de organizaciones locales para el monitoreo y el cumplimiento de los ODM en Montevideo, de acuerdo con las prioridades identificadas en el Plan de Acción para el logro de los ODM en Mdeo”.

²¹ Proyecto D, Componente 4: “Diagnóstico participativo e identificación de proyectos en Cerro Largo, Treinta y Tres, Durazno, Florida, Tacuarembó y Rivera”.

²² Proyecto D, Componente 5: “Fortalecimiento de las capacidades de organizaciones estatales y sociales para brindar soluciones habitacionales dignas como inicio del acceso a la salud, educación, trabajo y seguridad social”.

²³ Esta Comisión tiene una integración mixta Poder Ejecutivo y Sector Cooperativo.

²⁴ Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género está integrado por un representante de cada Ministerio, un Ministro de la Suprema Corte de Justicia, dos integrantes del Congreso de Intendentes, cuatro representantes de la sociedad Civil (dos designados por las organizaciones de mujeres, uno por el PIT-CNT y uno por las cámaras empresariales) y uno por la

(Proyecto H), las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales en el territorio (Proyecto I), número indeterminado de OSC (Proyecto J), Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (Proyecto K)²⁵, entre otros.

En el proyecto F2 en los componentes 1 y 2 encontramos actividades vinculadas al BPS (órgano que por su integración asegura ciertos estándares de participación) y un vínculo con algunas OSC vinculadas a la temática de la seguridad social, como es el caso de la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU).²⁶

Por otro lado, existen proyectos en los cuales no existen componentes, subcomponentes y acciones que implican la creación y/o promoción de espacios de participación. A modo de ejemplo, el Proyecto A, componente 4 del Proyecto F2, referido a la evaluación de las políticas públicas²⁷, o el Proyecto C.

En las entrevistas realizadas ha quedado en evidencia que en algunos casos (por ejemplo en el Proyecto A) si bien no se encontraba en los proyectos contemplada la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en el marco de la ejecución de los proyectos se generaron este tipo de instancias al estimarse convenientes a los efectos de alcanzar los objetivos planteados. En otros casos, los coordinadores de los Proyectos justificaron la inexistencia de estos espacios de participación en el carácter técnico del trabajo así como en la temática (Proyecto F2 respecto del componente 3²⁸) o en que no estaban dadas las condiciones para la participación (Proyecto C).

Esta situación puede ser consecuencia de la metodología utilizada por parte del Programa de cooperación. Efectivamente, la programación por resultados tiene como efecto no deseado en algunos casos, invisibilizar los procesos. Esto es especialmente trascendente en el caso de la promoción de participación, la que necesariamente debe ser considerada en tanto proceso. Esto no implica renunciar a la mensuración de los Proyectos, las mediciones de impacto que combinen lo cuantitativo

Universidad de la República. Mientras que el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica esta integrado por representantes de diversos organismos estatales y de la sociedad civil organizada (artículo 24 de la Ley Nº 17.514 de Violencia Doméstica).

²⁵ En este caso las organizaciones de la sociedad civil no integran el Grupo de Coordinación del Sistema, sino que esta previsto que puedan ser invitadas a integrar una Comisión Asesora, siempre que se trate de organizaciones no gubernamentales ambientalistas con actividades en la materia.

²⁶ Entrevista a la Coordinadora del Proyecto F2. La participación de esta OSC no se encontraba prevista explícitamente en el proyecto. Proyecto F2, Componente 1: "Creación de un Instituto de estudios en seguridad social, salud y administración"; y Componente 2: "Apoyo a las instituciones encargadas de la administración de soluciones habitacionales para jubilados y pensionistas de bajos ingresos".

²⁷ Proyecto F2, Componente 4: "Creación de una Unidad de evaluación prospectiva de políticas públicas".

²⁸ Proyecto F2, Componente 3: "Instalación de un Centro de biodisponibilidad y bioequivalencia de medicamentos".

con lo cualitativo y den cuenta de los procesos a través de indicadores de progreso dentro de un enfoque de derechos humanos, son indispensables.²⁹ No obstante, es importante considerar que los indicadores de proceso y de resultados pueden no ser mutuamente excluyentes y que por el contrario pueden ser utilizados en forma conjunta y complementaria.³⁰

En referencia a papel de las OSC, surge de las entrevistas que algunos coordinadores de los proyectos otorgan a las OSC un rol accesorio, como receptores de información o agentes ejecutores en el marco de una tercerización. Pero tal como ha quedado en evidencia existen muchos matices y en varios casos encontramos que las organizaciones logran un protagonismo en el marco de una participación legítima y efectiva.

Una de las dificultades que quedaron en evidencia en las entrevistas a los coordinadores fueron las dificultades para identificar a las OSC. En algunos casos eran mencionados organismos públicos consultivos o colegiados en los que no participan OSC. En otros casos se asoció el sector empresarial con las OSC.

En cuanto a en que oportunidad se prevé la existencia de espacios o instancias de participación la situación también es diversa. Si se calificaran las experiencias en relación a tres etapas: a) planificación y diseño; b) ejecución; y c) evaluación y monitoreo.

Encontramos que en varios Proyectos se ha previsto la participación de las organizaciones en la primera de las etapas mencionadas, por ejemplo: Proyecto D (especialmente los componentes 2 y 4)³¹; Proyecto F1 (especialmente en el componente 1)³²; Proyecto G (especialmente el componente 1 que refiere al Plan LCVD)³³, y Proyecto J (especialmente en el componente 3)³⁴. También encontramos que se prevé la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de las políticas, a

²⁹ Cf. Raine, Fernande, *El desafío de la mensuración en derechos humanos*, en: Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos, nro. 4, 2006. En referencia a la importancia de contar con indicadores que den cuenta de los procesos desde una perspectiva de derechos humanos ver también: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos, HRI/MC/2008/3, 15 de mayo de 2008.

³⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos, HRI/MC/2008/3, 15 de mayo de 2008, párrafo 22.

³¹ Proyecto D, Componente 2: “Fortalecimiento de actores locales para el desarrollo de la estrategia de Comunidades saludables y con su continuidad”; y Componente 4: “Diagnóstico participativo e identificación de proyectos en Cerro Largo, Treinta y Tres, Durazno, Florida, Tacuarembó y Rivera”.

³² Proyecto F2, Componente 1: “Apoyo al fortalecimiento de las políticas educativas”.

³³ Proyecto G, Componente 1: “Fortalecimiento de la implementación del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos”.

³⁴ Proyecto J, Componente 3: “Las capacidades de las redes de OSC y de las OSC han sido fortalecidas en los departamentos del interior del país”.

saber: Proyecto D (componente 2 que refiere a la ejecución de proyectos de promoción de salud y componente 4 que refiere a la financiamiento de proyectos de desarrollo social presentados por actores locales); Proyecto F1 (componente 2)³⁵; Proyecto F2 (componente 5, aunque no es muy claro el papel de las OSC en este caso)³⁶; Proyecto G (componente 1 referido a los fondos concursables a iniciativas departamentales para la igualdad de oportunidades y derechos); y Proyecto J (componente 1 y 4, el último relativo a la realización de talleres de formación y capacitación)³⁷. Por último, en lo que refiere a los espacios de participación en la evaluación y monitoreo, encontramos referencias entre otros en el Proyecto D (componente 2 que refiere a la evaluación de proyectos de promoción de salud y componente 3 que refiere al monitoreo)³⁸ y Proyecto J (componente 4 y 5)³⁹. Una consideración específica corresponde realizar al Proyecto I en el que se destaca la participación en las etapas planificación y ejecución. Estuvieron vinculadas a este proyecto muchas OSC de distintos puntos del país que son contrapartes del Estado, especialmente del MIDES.

En definitiva, si bien es posible encontrar previsiones relativas al fortalecimiento o la creación de espacios para la participación en la mayoría de los proyectos del Programa, no es posible afirmar que se trata de una práctica uniforme que incluye en forma sistemática las etapas de a) planificación y diseño; b) ejecución; y c) evaluación y monitoreo. Por el contrario, las divergencias entre los distintos proyectos a la hora de tener en cuenta la variable participación dan cuenta de que para la elaboración de cada uno se tomaron como referencia criterios muy heterogéneos.

Síntesis

- **Existe una importante divergencia entre los distintos proyectos que da cuenta de que: a) la participación de las OSC no fue contemplada en forma uniforme en el diseño de los proyectos; b) existe una ausencia de definiciones sobre como instrumentar la participación de las OSC.**

³⁵ Proyecto F1, Componente 2: “Prevención de violencia y emergentes de riesgo en centros educativos”.

³⁶ Proyecto F2, Componente 5: “Fortalecimiento de la comunidad y de los centros de asistencia primaria para el abordaje de la problemática de las drogas, investigación, diagnóstico, campañas, formación de formadores, programas de prevención, fortalecimiento de los centros de salud de los centros carcelarios”.

³⁷ Proyecto J, Componente 1: “Estudio sobre la situación de la sociedad civil para mejorar el conocimiento sobre sus fortalezas, debilidades, déficit y necesidades realizado”; y Componente 4: “El Programa Unidos en la Acción ha sido evaluado con la participación de las redes de la OSC”.

³⁸ Proyecto D, Componente 2: “Fortalecimiento de actores locales para el desarrollo de la estrategia de Comunidades saludables y con su continuidad”; y Componente 3: “Fortalecimiento de las capacidades municipales y de organizaciones locales para el monitoreo y el cumplimiento de los ODM en Montevideo, de acuerdo con las prioridades identificadas en el Plan de Acción para el logro de los ODM en Mdeo”.

³⁹ Proyecto J, Componente 5: “Impactos, productos y resultados del Proyecto han sido seguidos y evaluados”.

- Pese a eso en la mayoría de los proyectos es posible identificar componentes, subcomponentes y acciones que implican la creación y/o promoción de espacios de participación.
- Existen varios proyectos con acciones dirigidas a apoyar, financiar o fortalecer espacios formales de participación preexistentes.
- Cuando nos encontramos frente a proyectos en los cuales no existen componentes, subcomponentes y acciones que implican la creación y/o promoción de espacios de participación, en algunos casos se generaron este tipo de instancias aún cuando no estaban planificadas y en otros se justificó la inexistencia en el carácter técnico del proyecto o en que no estaban dadas las condiciones para la participación.
- En cuanto al papel de las OSC existen importantes divergencias que van desde una visión accesoria e instrumental de las mismas a la participación protagónica.
- No existe una uniformidad en referencia a la oportunidad en la cual se prevé la participación de las OSC, lo que confirma la apreciación de que no existe en el marco del Programa una práctica uniforme y sistemática de incorporar la participación de las OSC en los distintos proyectos.

2. Carácter plural y no discriminatorio de la participación

El respeto al principio de igualdad y no discriminación constituye una de las piedras fundamentales de una concepción de derechos humanos. La prohibición de la discriminación en el acceso a los espacios de participación por parte de las OSC es una obligación inmediata. La no-discriminación no sólo se traduce en un marco legal no discriminatorio, sino que implica que las políticas no sean discriminatorias en sus efectos no deseados. Esto implica que desde el ámbito público y de cooperación tienen la obligación de instrumentar acciones programáticas concretas y deliberadas, con el objeto de reducir las inequidades existentes y asegurar que la participación sea efectiva.

Al analizar los distintos proyectos del Programa Unidos en la Acción en los que se prevé la participación de las OSC, encontramos que en términos generales los espacios de participación son plurales, salvo en los casos en los que se promueven espacios preexistente con una conformación específica determinada generalmente por la legislación.

La propia generalidad de algunos de los términos utilizados da cuenta de que se trata de espacios accesibles a una pluralidad de interesados. No se trata de espacios que restrinjan la participación en forma discriminatoria o limitando la pluralidad de enfoques y opiniones, a saber: “actores locales”, “organizaciones locales”, “agentes locales”, “organizaciones sociales”, “redes sociales”, “organizaciones de la sociedad civil”, “redes de la OSC”.

De las consultas realizadas surge que las organizaciones y redes cuando fueron convocadas en el marco de los distintos proyectos se procuró la

mayor apertura posible. Por ejemplo, en el caso del Proyecto J existió una voluntad explícita de incluir a una amplia variedad de temáticas a nivel nacional. Pero en otros casos la participación de algunas organizaciones que participaron en la ejecución de los proyectos fueron seleccionadas por los antecedentes y la experiencia de la organización en el tema o por la inserción territorial de las mismas (es el caso de la participación de la organización El Abrojo, EMAUS, y organizaciones de vecinos del barrio La Teja en el marco del Proyecto F2).⁴⁰

Síntesis:

- **En términos generales los espacios e instancias de participación contemplados en el marco de los distintos proyectos analizados pueden ser calificados como plurales (excepto en los casos en los que se promueven espacios preexistente con una conformación específica determinada generalmente por la legislación).**
- **Las convocatorias se han realizado en forma abierta salvo en algunos casos en los que se prefirió trabajar con algunas OSC determinadas sobre la base de su experiencia en el tema o su inserción territorial.**

3. Existencia de acciones afirmativas

Tal como se expresara anteriormente el respeto del principio de igualdad no se alcanza únicamente asegurando que los espacios de participación sean formalmente accesibles a todas las organizaciones interesadas. Sino que es preciso contemplar la existencia de desventajas específicas de sectores determinados de quedar incluidos en los procesos de participación cuando no se toman medidas especiales que faciliten su inclusión (políticas de acciones afirmativas).

Si bien no puede decirse que exista una política consistente de acciones afirmativas detrás de los espacios de participación de las OSC que se prevén, es posible identificar algunos casos concretos. Es el caso por ejemplo de las políticas para los adultos mayores (Proyecto F2, componente 2)⁴¹. También es el caso de las políticas que refieren a la situación de las personas privadas de libertad tanto en lo que refiere a la prevención del consumo de drogas y en salud (Proyecto F1, componente 5)⁴² y al acceso a bienes culturales (Proyecto IC, componente 2)⁴³, tampoco en este caso queda claro cual va a ser la participación de las

⁴⁰ Entrevista a la Coordinadora del Proyecto.

⁴¹ Proyecto F2, Componente 2: "Apoyo a las instituciones encargadas de la administración de soluciones habitacionales para jubilados y pensionistas de bajos ingresos".

⁴² Proyecto F1, Componente 5: "Fortalecimiento de la comunidad y de los centros de asistencia primaria para el abordaje de la problemática de las drogas, investigación, diagnóstico, campañas, formación de formadores, programas de prevención, fortalecimiento de los centros de salud de los centros carcelarios".

⁴³ Proyecto IC, Componente 2: "Democratización del acceso a la cultura, difusión y apropiación de los ODM".

OSC, especialmente las que nuclean a las personas privadas de libertad organizadas, liberados, etc.

En otros casos las acciones afirmativas se vinculan claramente a los procesos de participación, es el caso de las políticas para la igualdad de oportunidades en el marco del Consejo Nacional Coordinador de Políticas de Igualdad de Género (Proyecto G, componente 1)⁴⁴; las políticas dirigidas a la mejora del vínculo con la diáspora uruguaya en el marco de los Consejos consultivos de uruguayos en el exterior (Proyecto H, componente 2)⁴⁵; o las políticas que han tenido como objetivo el fortalecimiento de las redes de OSC y de las OSC en los departamentos del interior del país (Proyecto J, componente 3)⁴⁶. También en el marco del Proyecto I se atendió a la situación de las OSC de los departamentos del interior del país. Específicamente en el marco del componente 1 de dicho proyecto relativo al fortalecimiento de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales en el territorio.

En estos últimos casos, es claro que estamos ante medidas destinadas a facilitar la participación de organizaciones que por diversas razones verían dificultada su inclusión de no tomarse medidas específicas de acción afirmativa. Este tipo de acciones cuando atienden al aspecto territorial y a las dificultades asociadas al centralismo capitalino, constituyen una valiosa herramienta para superar las diferencias entre las posibilidades de participar de las OSC de Montevideo y del interior del país.

Que los programas no terminen teniendo efectos discriminatorios no deseados exige identificar las dificultades que pueden tener las OSC para participar activamente en el marco de las políticas en cuestión, y establecer una serie de acciones para mitigar estas desventajas.

Síntesis:

- **No es posible identificar una política consistente de acciones afirmativas detrás de los espacios de participación de las OSC pese a lo cual pueden identificarse algunos casos concretos.**
- **En varios proyectos se han adoptado acciones concretas para asegurar la participación legítima y efectiva de las OSC del interior del país.**

4. Transparencia y acceso a la información

⁴⁴ Proyecto G, Componente 1: “Fortalecimiento de la implementación del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos”.

⁴⁵ Proyecto H, Componente 2: “Aumentar la capacidad de gestión profesional del Estado para incorporar a la definición de políticas estratégicas de desarrollo y de promoción de la ciudadanía, información e insumos de calidad sobre la distribución espacial de la población, movilidad y migración interna, así como de la emigración internacional, el vínculo con la diáspora uruguaya y su retorno”.

⁴⁶ Proyecto J, Componente 3: “Las capacidades de las redes de OSC y de las OSC han sido fortalecidas en los departamentos del interior del país”.

Entre las condiciones que deben asegurarse para promover procesos legítimos y efectivos de participación, uno de los más importantes está dado por el acceso a la información. Salvo algunas excepciones que se dirán, no está previsto una instancia de capacitación e información previa a la participación. Este es un tema especialmente importante, dado que tanto el Gobierno como la cooperación suelen poseer un grado mayor de información en referencia a las distintas políticas que pretenden implementar. Las OSC deben poder contar con información suficiente para poder participar y tener incidencia en los asuntos que son discutidos en los distintos espacios creados a tales fines.

Entre las excepciones explícitas podemos encontrar las acciones previstas capacitación de actores sociales locales en planificación, gestión, trabajo en equipo, trabajo en red y coordinaciones interinstitucionales (Proyecto D, especialmente el componente 4)⁴⁷. También corresponde mencionar a las giras para contactar organizaciones locales e informar (Proyecto J, componente 3)⁴⁸, los Talleres de Capacitación y Planificación Local desarrollados en el interior del país y Curso de “Elaboración de Proyectos”, estos últimos desarrollados en el marco del Proyecto I (Mesas Interinstitucionales – Centros MEC). El resultado de la experiencia del Proyecto I fue que 8 propuestas fueron presentadas y puestas en marcha por las Mesas Interinstitucionales departamentales a partir de los ejercicios desarrollados en los cursos de Planificación.⁴⁹

Desde el punto de vista de la transparencia de la gestión de los Proyectos del Programa Unidos en la Acción, la situación es muy positiva. Tanto los proyectos, como sus presupuestos y los documentos que se producen en el marco de su ejecución de los mismos, se encuentran disponibles en el sitio: <http://www.opp.gub.uy/unaonu/>; además se ha desarrollado un sistema de monitoreo que permite acceder a información detallada: <http://iuci.opp.gub.uy:8080/monitoreo/servlet/hconinicio>. En definitiva ha existido un esfuerzo por hacer disponible al público información de calidad en referencia a los distintos proyectos del Programa de cooperación.

Síntesis:

- **Salvo en algunos proyectos puntuales en los que existen componentes y acciones dirigidos a fortalecer a las OSC y brindar las condiciones necesarias para que se puedan desarrollar procesos de participación, no es usual que se asegure en los proyectos el acceso a la información y la capacitación para su comprensión por parte de las OSC.**
- **Desde el punto de vista de la transparencia buena parte de la información sobre el Programa Unidos en la Acción UNAONU es pública y accesible.**

⁴⁷ Proyecto D, Componente 4: “Diagnóstico participativo e identificación de proyectos en Cerro Largo, Treinta y Tres, Durazno, Florida, Tacuarembó y Rivera”.

⁴⁸ Proyecto J, Componente 3: “Las capacidades de las redes de OSC y de las OSC han sido fortalecidas en los departamentos del interior del país”.

⁴⁹ Fuente: <http://iuci.opp.gub.uy:8080/monitoreo/tmpblob/8466156.pdf>

VI. Plan de acción

1. Consideraciones previas

De la naturaleza de la cooperación internacional en el marco de las Naciones Unidas, los mandatos recibidos, la experiencia y las lecciones aprendidas en el marco del Programa Unidos en la Acción UNAONU en Uruguay se derivan un conjunto de principios, criterios y lineamientos para guiar en el futuro los procesos de incorporación de la participación de las OSC en el futuro.⁵⁰

En el presente apartado se formula un plan de acción para fomentar expandir y fortalecer los espacios de participación y monitoreo de las OSC en los proyectos de cooperación en clave de derechos. Asimismo, se proponen estrategias para la búsqueda de nuevas formas y mecanismos de participación de las OSC en programación futura de la cooperación.

Para la formulación del plan de acción se tendrá en cuenta la matriz de sistematización de forma de relacionarlo con los principales hallazgos de la consultoría.

2. Los espacios de participación

La existencia de espacios uniformes para la participación de las OSC requiere adoptar distintos tipos de líneas de acción. En primera instancia es conveniente una instancia previa de debate, definición y construcción de un instrumento que recoja la voluntad política del Programa de cooperación para todos los futuros proyectos. En segundo lugar deben consensarse una metodología sobre como instrumentar la participación de las OSC.

Los espacios para la participación de las OSC deben encontrarse previstos en el diseño de los proyectos. Todo esto debería ser realizado en consulta con las OSC, asimismo la participación de las mismas en el diseño de los proyecto permitirá mejorar divergencias en la cantidad y calidad de los espacios entre los distintos proyectos.

Poner en práctica este tipo de acciones requiere la realización de actividades previas. Lo principal es generar las condiciones para la participación legítima y efectiva de las OSC. A estos efectos, es recomendable desarrollar instancias de sensibilización y capacitación teórica, metodológica y técnica tanto en el ámbito público y de la cooperación como en el de las OSC. La transferencia y el intercambio de información a las organizaciones es otro de los componentes ineludibles a estos efectos.

En cuanto a la oportunidad la formulación y diseño puede contemplar la participación de las OSC en todas las fases de los Proyectos e incluso

⁵⁰ Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, 2005 y Programa de acción de Accra, 2008.

como hemos expresado en su formulación. Es preciso que el fortalecimiento de las OSC no se dirija primordialmente a instalar capacidades en las organizaciones para que luego se desempeñen como entidades ejecutoras de programas o proyectos (contrapartes) sino para que adquieran las capacidades indispensables para participar en las etapas de diseño y planificación, así como en el control, evaluación y monitoreo.

3. Carácter plural y no discriminatorio de la participación

A los efectos de asegurar en carácter inclusivo de los procesos e instancias de participación es conveniente adoptar una estrategia operativa multi-actoral, que identifique y promueva la participación de los actores interesados, comprometidos y pertinentes en cada una de las temáticas.

No obstante la necesidad de realizar una tarea previa de identificación de las OSC (mapeo o “análisis de interesados” que contemple la participación de las organizaciones), es preciso que las convocatorias y los espacios sean abiertos y especialmente receptivos a la diversidad.

Entre otros aspectos, es la existencia de información suficiente disponible y el carácter abierto de los espacios lo que permite calificar como legítima la participación de las OSC. La existencia de procesos de participación desinformados o discriminatorios no son adecuados desde un enfoque de derechos humanos.

4. Acciones afirmativas

La identificación de los distintos sectores de OSC interesados tendrá como una de sus consecuencias, la constatación de que existen organizaciones que tienen –por diversas razones –dificultades para participar. El no contemplar estas diferencias tendría como consecuencia el negarle a estas organizaciones la posibilidad de participar en forma efectiva.

En el marco de los programas de cooperación, una vez identificadas las organizaciones o grupos de organizaciones que tienen mayores dificultades para participar, deben idearse mecanismos consistentes de acción afirmativa. De forma de poder garantizar la inclusión real de estas OSC.

El resultado de contar con espacios plurales e inclusivos que contemplen acciones afirmativas, es ampliar el diálogo y el intercambio entorno a los programas de cooperación.

5. Transparencia y acceso a la información

La transparencia y la disponibilidad de información son algunos aspectos críticos para que existan las condiciones mínimas de un proceso legítimo y efectivo de participación de las OSC.

La información que se distribuya en el contexto de los procesos participativos debe estar dirigida a permitir y alentar el diálogo y la incidencia por parte de las organizaciones. Pero no se trata únicamente de hacer disponible la información, comprender y analizar la información puede requerir la adquisición de conocimiento específicos para los cual es necesario para aumentar la capacidad de todos los actores involucrados para que pueda desarrollarse un proceso de participación.

Asimismo, la información debe estar disponible a tiempo y en forma que permita realizar una participación sustantiva en los proyectos.

La utilización de las tecnologías de la información y comunicación en el marco del Programa Unidos en la Acción UNAONU debe ser evaluada positivamente, y puede ser identificada como una buena práctica, en tanto se ha hecho disponible una gran cantidad de información sobre los distintos proyectos. Sin embargo, dada la inequidad en el acceso a esos medios incluso entre las distintas OSC, en algunas ocasiones es conveniente el empleo de otros medios para alcanzar a determinadas audiencias, en especial OSC de grupos excluidos, que por si solos no tienen acceso a la información, aún cuando formalmente se encuentre disponible.

VII. Apuntes finales para una evaluación del Programa Unidos en la Acción UNAONU con la participación de las OSC

El presente informe ha tenido como objetivo principal exponer realizar un somero estudio de los distintos proyectos del Programa Unidos en la Acción UNAONU, utilizando una matriz de sistematización y análisis de la información elaborada en clave de derechos.

Los aspectos abordados en el presente informe se relacionan con la necesidad de que en el marco de los procesos de participación, se tengan en cuenta algunos aspectos que son fundamentales desde una óptica de derechos humanos. Es el caso de la pluralidad y apertura de los espacios, el carácter no discriminatorio, la necesidad de incorporar acciones afirmativas y de dotar a los procesos de transparencia, asegurando las condiciones para la participación de las organizaciones. Todo lo cual se estima indispensable en el entendido de que los estándares y principios de derechos humanos deben constituir el marco de la cooperación y programación para el desarrollo, en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.⁵¹

Aspectos previos

En síntesis, el estudio ha permitido evidenciar que si bien han existido en los distintos proyectos iniciativas que contemplan la participación de las OSC. La divergencia entre los distintos proyectos y entre las concepciones que se encuentran detrás de la idea de participación de las organizaciones, da cuenta de la necesidad de establecer pautas claras al respecto, para lo cual se requiere en forma previa:

- Desarrollar un debate, definición y construir de un instrumento que recoja la voluntad política del Programa de cooperación (Autoridades Nacionales y del Sistema de Naciones Unidas) para todos los futuros proyectos en referencia al tema.
- Consensuar una metodología sobre como instrumentar la participación de las OSC.
- Desarrollar instancias de sensibilización y capacitación teórica, metodológica y técnica para poner en práctica las definiciones políticas y técnicas referidas.

Es preciso acordar, consensuar en sus contenidos mínimos y explicitar la voluntad política de incorporar la participación de las OSC por parte de las Autoridades Nacionales y del Sistema de Naciones Unidas. Una forma de lograr esto es incorporando la participación de las OSC como un eje transversal en el futuro. Paralelamente es conveniente consensuar una metodología para la instrumentalización de estas definiciones políticas en torno a la participación de la sociedad civil, esto implica definir los instrumentos a través de los cuales se concretará este enfoque en la futura programación.

⁵¹ 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. Programación del componente 4: “Evaluar al Programa Conjunto con la participación de las redes de la OSC”.

Incorporación en todas las fases de los Proyectos

La efectiva incorporación de la participación de las OSC en todas las fases de los Proyectos, y especialmente en el diseño y planificación resulta sustancial.

A estos efectos se estima pertinente:

- El fortalecimiento de las OSC a los efectos de generar niveles adecuados de información entre otras condiciones para que se produzca una participación legítima y efectiva.
- Desarrollar instancias de sensibilización y capacitación teórica, metodológica y técnica tanto en el ámbito público y de la cooperación como en el de las OSC.
- Generar un mayor espacio para las OSC. Estos espacios deben ser plurales, no discriminatorios e inclusivos (ver apartado VI del presente informe).
- Establecer criterios claros para la disponibilidad en tiempo y en forma de la información que permita realizar una participación sustantiva en los proyectos y especialmente un monitoreo eficaz.

El resultado esperado, es la profundización de la colaboración con las OSC en el marco de los Proyectos de cooperación, en cuanto a actores independientes por derecho propio en el ámbito del desarrollo, incluso en la definición de las estrategias de la cooperación.⁵² Para esto último se requiere que los procesos de participación queden incorporados de manera formal en las prácticas operacionales de la cooperación.

⁵² Programa de acción de Accra, 2008.

BIBLIOGRAFIA

Abramovich, Victor, Courtis, Christian, El acceso a la información como derecho, en Duhalde, E. L., (Ed.) Anuario de Derecho a la Información, Buenos Aires – Madrid, 2000.

Abramovich, Victor, Courtis, Christian, Los derechos sociales como derechos exigibles (Prologo de Luigi Ferrajoli), 2ª Ed. Trotta, 2004.

CELS, La información como herramienta para la protección de los derechos humanos, [En línea] www.cels.org.ar/Site_cels/documentos/acceso_informacion_2004.pdf

Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 18.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-4/1984.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-17/2002.

Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, 2005.

García Mendez, Emilio, Origen, sentido y futuro de los derechos humanos: reflexiones para una nueva agenda, en Sur Revista internacional de derechos humanos, año 1, número 1, San Pablo, 2004, pp. 7 y ss.

Jardim Pinto, Céli Regina, El objetivo de una perspectiva de género, en: PNUD, La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia, 2a ed., Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004, p. 179.

NNUU, Declaración del Milenio, Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2000 (A/55/L.2).

NNUU, Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas 2001 (A/56/326), Distr. General, 6 de septiembre de 2001.

OEA, Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones, OEA/Ser.G/CP-1, Washington DC, 2003.

OEA, Documentos Oficiales del Proceso de Cumbres de Miami a Santiago. vol. 1 OEA (Washington, D.C. 1998).

OPP – NNUU, Actualización diciembre 2009 Proyecto J, Documento de proyecto conjunto: “Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay”.

OPP – NNUU, Actualización diciembre 2009 Proyecto J... Informe analítico de país del Índice CIVICUS de la Sociedad Civil de Uruguay, que fuera realizado en el marco del Proyecto J (Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD).

Peraza, Arturo, Democracia participativa y derechos humanos, en Revista Aportes Andinos Nº 13. Gobernabilidad, democracia y derechos humanos. Marzo 2005.

Plan of Implementation. World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26 August-4 September 2002.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos, HRI/MC/2008/3, 15 de mayo de 2008.

PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2002.

PNUD, La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, 2a ed., Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004, p. 172.

Programa de acción de Accra, 2008.

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. Programación del componente 4: “Evaluar al Programa Conjunto con la participación de las redes de la OSC”.

Raine, Fernande, El desafío de la mensuración en derechos humanos, en: Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos, nro. 4, 2006.

Relatoria de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la libertad de expresión, Informe del año 2001.

Saba, Roberto, Derechos sociales, políticas públicas y acceso a la información, en: Seminarios salud y política pública, SEMINARIO VIII, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 2004.

Santos, Boaventura de Sousa; Avritzer, Leonardo, Para ampliar o cãnone democrático, en Santos, Boaventura de Sousa (org.), Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa, 2ª Ed., Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003, pp. 39 y ss.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, S. 22/1981 del 2 de julio (BOE del 20).

ANEXOS

Listado de personas con las cuales se mantuvieron reuniones de consulta

Carlos Troncoso. Coordinador del Proyecto A: Fortalecimiento institucional para el diseño de estrategias de desarrollo económico: inserción internacional y política energética a largo plazo.

Florencia Peñaricano. Coordinadora del Proyecto C: Desarrollo de instrumentos para el monitoreo ambiental y territorial

Gabby Cizmich. Coordinadora del Proyecto F2: Apoyo al fortalecimiento de las instituciones públicas del área social

Virginia Pacheco Prado. Coordinadora del Proyecto I: Apoyo a los procesos de descentralización y promoción de la participación ciudadana en el marco de la reforma del Estado

Graciela Dede. Coordinadora del Proyecto J: Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay

Daniel Miranda, Representante de ANONG

No fue posible mantener la reunión de consulta programada para el día 26 de marzo con Elcira Berrutti, Coordinadora del Proyecto D, atento a que con fecha 25 de marzo de 2010 se comunicó expresando encontrarse enferma.

Pauta de entrevistas/reuniones de consulta

Para concretar los objetivos referidos en los apartados iniciales del presente informe, se elaboró una pauta dirigida a coordinadores/as de los proyectos y al representante de la sociedad civil que fue entrevistado; orientada a indagar sobre los distintos ejes contenidos en la matriz propuesta.

1. Presentar los objetivos de la entrevista y de la consultoría

2. Existencia y oportunidad de los espacios de participación

Lo que implica verificar si se prevé expresamente la participación de las OSC interesadas y/o vinculadas directa o indirectamente a determinada actividad o proyecto, a las partes que tengan o puedan proveer información relevante, y aquellas otras partes que tengan la capacidad de influir o tengan un interés en los resultados de la actividad en cuestión. También se tendrá en cuenta, en que etapa o respecto de que etapa de la política en cuestión se prevé la participación de la sociedad civil. A estos efectos se calificaran las experiencias en relación a tres etapas: a) planificación y diseño; b) ejecución; y c) evaluación y monitoreo.

- a. ¿Se ha previsto en el marco del Proyecto que Ud. coordina la participación de la sociedad civil organizada? ¿De que forma? ¿Qué organizaciones?
- b. [NO] ¿Existió participación pese a que no existió una previsión de la misma? ¿De que forma?
- c. [SI] ¿Cómo calificaría la participación de las organizaciones de la sociedad civil? ¿Cuáles fueron los efectos de la participación?
- d. ¿Cual fue la razón por la cual se desarrollo esa práctica?
- e. ¿En que etapa se desarrollo la participación?

3. Carácter plural y no discriminatorio de la participación

Si los espacios son abiertos e incluyen actores con diferentes perspectivas en condiciones de igualdad.

- a. ¿Cómo fueron convocadas las organizaciones?
- b. ¿Se intento convocar organizaciones con distintas perspectivas? ¿Cómo?

4. Existencia de acciones afirmativas

Si existen dispositivos para facilitar la participación de los sectores que tienen mayores dificultades o desventajas.

- a. ¿Se identificaron sectores de OSC con mayores dificultades para participar?
- b. ¿Se implementaron dispositivos específicos para favorecer la participación de estas organizaciones?

5. Transparencia y acceso a la información

Si se asegura la disponibilidad de información, previa a las distintas instancias de participación.

- a. ¿Que actividades se desarrollaron para asegurar las condiciones de participación?
- b. ¿Qué actividades de transferencia de información previa a la participación se desarrollaron?
- c. ¿Qué actividades se desarrollaron para asegurar la transparencia?