

Seminario

**Perfil y capacidades
de las organizaciones de la sociedad civil
en Uruguay**

**SEMINARIO
"PERFIL Y CAPACIDADES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL
EN EL URUGUAY".**

PROGRAMA

Hora 09.00-09.30 Inscripción de participantes y entrega de material.

Hora 09.30-10.00 Inauguración.

Dr. José Amorín Batlle, Presidente de la Cámara de Representantes.(a confirmar)
Sra. Sandra Cesilini, Especialista en Desarrollo Social. Dirección Subregional Argentina,
Chile, Paraguay y Uruguay del Banco Mundial.
Dra. María Elena Martínez Salgueiro, Presidenta de ANONG.

Hora 10.00-11.15 **PANEL I:**

"Las capacidades de las ONG. Límites de su acción y tensiones imperantes".

Prof. Nelson Villarreal:
Casa de la Mujer de la Unión
Centro de Estudios Uruguayos de Tecnologías Apropriadas (CEUTA)
Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)
ONG's de Infancia

Hora 11.15-11.30 Pausa para café.

Hora 11.30-12.30 Debate

Hora 14.30-16.15 **PANEL II:**

**"Reflexión con el sistema político sobre la identidad y el rol de las ONG en su
participación en las políticas sociales públicas. Las políticas sociales necesarias: su
formulación y su ejecución".**

Por el sistema político:

Dip. Washington Abdala (Partido Colorado)
Dip. Beatriz Argimón (Partido Nacional)
Dr. Miguel Fernández Galeano (Encuentro Progresista- Frente Amplio)
Dip. Felipe Michelini (Nuevo Espacio)
Dip. Pablo Mieres (Partido Independiente)

Por ANONG:

Lic. Lilián Celiberti
Ec. Luis Murias

Hora 16.15-16.30 Pausa para el café.

Hora 16.30-17.30 Debate.

Hora 17.30-18.00 Clausura

Sra. Sandra Cesilini, Banco Mundial.
Dra. María Elena Martínez Salgueiro, ANONG.

FECHA: 26 de abril de 2004

LUGAR: Palacio Legislativo - Edificio Anexo
Sala 17 - "Paulina Luisi"

CONFIRMACIONES e INFORMACION: 9240812 DE 13:00 A 17:00 o secretaria@anong.org.uy

ANONG
Asociación Nacional de Organizaciones
No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo



SEMINARIO

PERFIL Y CAPACIDADES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN URUGUAY

Montevideo, 26 de abril de 2004

Palabras de apertura

Dra. María Elena Martínez Salgueiro*

Buenos días a todos.

Quiero agradecer la presencia de todos ustedes en este seminario, en especial a las autoridades nacionales y departamentales, así como los representantes de organismos internacionales, y a nuestras compañeras y compañeros de las OSC que hoy nos acompañan.

La Asociación Nacional de ONG quiere agradecer muy especialmente al Banco Mundial por haber pensado en nosotros cuando se planteó realizar en nuestro país un seminario sobre el perfil y las capacidades de las OSC del Uruguay. Personalizo nuestro agradecimiento en Sandra Cesilini, una amiga desde hace muchos años de las organizaciones no gubernamentales (ONG) uruguayas.

El tema que hoy vamos a tratar es de actualidad. Hoy se habla y se discute sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil en muchos ámbitos y desde muy distintas ópticas. Lo hacen las organizaciones, lo hacen los gobiernos, los organismos internacionales... Y muchos piensan que es algo nuevo, algo que ha llegado hace poco, quizás una moda.

Sin embargo, la sociedad civil organizada es un actor que ha existido siempre. Sus acciones en un primer momento suelen estar caracterizadas por la espontaneidad —no son previsible, en tanto el mismo hecho o situación causal no produce siempre el mismo efecto— y también por la informalidad (entendida como ausencia de formalización de tipo jurídico, que no debe confundirse con ilegalidad o clandestinidad). Pero, en la medida en que persistan los problemas o situaciones que les dieron origen, estas acciones tienden a establecerse con mayor formalidad y continuidad institucional.

Horacio Martorelli, sociólogo uruguayo, define la sociedad civil como el conjunto de agrupamientos, independientes de la organización estatal y con diverso grado de organización formal e informal, que procesan demandas sociales, económicas, culturales, de personas, familias y grupos menores. Tales agrupamientos suelen tener una base territorial (por ejemplo, organizaciones de vecindad), de producción (gremiales patronales, sindicatos, grupos artesanales), de consumo (asociaciones de consumidores), de esparcimiento (clubes y federaciones deportivas), político-partidaria (partidos y sectores políticos), religiosa (grupos parroquiales), cultural (academias de arte), etcétera.

En este sentido, en el Uruguay, podemos encontrar sociedad civil organizada desde los principios de nuestro nacimiento como país, aunque en esas primeras épocas y hasta principios del siglo XX la participación se realizaba con una característica asistencial, en situaciones de pobreza aguda o en casos de emergencia y estaba vinculada fundamentalmente a organizaciones religiosas. Pero el Estado tenía el peso mayor de la iniciativa para atender esos problemas sociales, y una muy fluida relación con los partidos políticos canalizaba esos problemas hacia el Estado.

También comenzaron en esas épocas las actividades de organización de las distintas colectividades que se iba asentando en nuestro territorio, que si bien tenían carácter asistencial, también tenían fines de conservación de su cultura y costumbres tradicionales.

En los primeros años del siglo pasado se desarrollaron otro tipo de organizaciones de la sociedad civil (OSC), vinculadas con lo económico o productivo, como son las cooperativas, los sindicatos y las agremiaciones empresariales.

* Presidenta de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales-ANONG

En la década del cincuenta se percibieron los primeros indicios de agotamiento del modelo económico vigente y aparecieron nuevos problemas para los cuales los servicios estatales ya no tenían respuesta. En ese momento es que comenzaron a aparecer OSC que cuestionaban el accionar exclusivamente asistencial, que señalaban la necesidad de ir al fondo de los problemas y estaban orientadas hacia la generación de procesos con amplia participación de los grupos involucrados, articulando lo económico y lo social en los objetivos de sus acciones. Es la época en que se crearon las más antiguas de las ONG que aún hoy existen, así como las organizaciones de desarrollo o fomento rural. También la Ley de Vivienda potenció la creación de cooperativas de propietarios y usuarios que se unían para la construcción de sus viviendas.

En los setenta, durante el régimen militar, la sociedad civil se retrajo fuertemente ante la imposibilidad de ejercer con libertad los derechos de reunión y asociación. Sin embargo, sí tuvieron un fuerte impulso las ONG orientadas al desarrollo, que se vieron enriquecidas por importantes contingentes de técnicos que habían sido desplazados del Estado y la Universidad por las autoridades de facto. Naturalmente, todo esto estuvo limitado a pequeños espacios, por la dificultad de vincularse libremente con grupos de base.

Al recuperarse las instituciones democráticas, se encontró al sector bastante desarticulado, con varias generaciones que carecían de referencias respecto a las formas de participación social para la relación con el Estado, al tiempo que se habían agudizado los problemas económicos y sociales. El accionar de las OSC en ese período tuvo dos improntas:

Por un lado, fue un accionar fuertemente reivindicativo por parte de algunos sectores. Las relaciones Estado-sociedad civil se mantenían en el mínimo imprescindible y existían fuertes recelos desde ambas partes.

Desde otro punto de vista, fue relevante la cooperación internacional, que hizo posible el accionar de muchas OSC, en especial las ONG orientadas al desarrollo — básicamente las que ya habían sido apoyadas por esta cooperación durante el régimen militar—. Tenemos que reconocer que el flujo de esta cooperación, si bien fue muy importante para llevar a cabo multiplicidad de proyectos, por otro lado retrasó el desarrollo de mecanismos nacionales para financiar esas acciones, ya fuera captando recursos del Estado, de empresas o de los sectores de población con mayor capacidad económica, y nos ha dejado un déficit en nuestra práctica que tenemos que tratar de superar.

En el momento actual, la creciente preocupación por la problemática social, tanto por parte de los gobiernos como de los organismos internacionales, revaloriza a las organizaciones de la sociedad civil y eso ha conducido a que el sector tenga una visibilidad mucho mayor, como también una mayor relevancia. Ahora es claro que la complejidad de los problemas actuales impide pensar en soluciones exclusivamente desde el Estado, si es que alguna vez eso pudo hacerse.

Hoy es imprescindible la participación de la sociedad civil. Y lo digo con palabras de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, suscrita por los presidentes de la región hace ya varios años, en 1996:

Apoyaremos y promoveremos, como requisito fundamental del desarrollo sostenible, una amplia participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, incluyendo políticas y programas y su diseño, implementación y evaluación. Para tal efecto, se promoverá el perfeccionamiento de los mecanismos institucionales de participación pública.

Nosotros reclamamos nuestra participación en ese sentido y de ello hablaremos a continuación.

Muchas gracias nuevamente.


Cámara de Representantes
Presidencia

Montevideo, 23 de abril de 2004

Señora Presidenta de la
Asociación Nacional de ONG
Orientadas al Desarrollo.

Tengo el agrado de dirigirme a usted, a los efectos de saludar a los participantes del Seminario sobre Perfil de ONG's en Uruguay y excusar la imposibilidad de acompañarlos en tan señalada ocasión, en razón de que debo asistir en la fecha al II Encuentro de Presidentes de Parlamentos del MERCOSUR.

Al reiterar la satisfacción de que este ámbito Parlamentario sea el elegido para realizar tan importante Seminario, que conjunta a Organizaciones Civiles que propenden a la profundización en la investigación y búsqueda de soluciones que coadyuvan a la integración social, les reitero mi mayor consideración.



JOSE AMORIN
Presidente

Equipo de Sociedad Civil LAC

Sandra Cesilini*

Visión

Una región con mayor equidad y menos pobreza, con instituciones que respondan y sean *accountable* a los intereses y contribuciones de sus ciudadanos.

Misión

Promover el gobierno inclusivo a través del empoderamiento de los pobres, la participación de la sociedad civil (*civil society*) y el fortalecimiento de instituciones *responsive and accountable*.

Objetivos

1. Fortalecer la capacidad de participación de la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas públicas.
2. Promover la institucionalización de mecanismos de participación y auditoría social.
3. Profundizar el conocimiento y apoyo del Banco Mundial para el empoderamiento de los pobres, equidad social, participación y auditoría social de instituciones públicas y privadas.

Región de América Latina y el Caribe Estrategia para la sociedad civil Años fiscales 2002-2004

¿Por qué es importante para LAC el trabajo con la sociedad civil?

- El mundo ha cambiado: los países de la región son democráticos, pluralistas, etc.
- El proceso de desarrollo ha cambiado: las responsabilidades se comparten entre los actores.
- Cada vez estamos más involucrados en el tema del conocimiento, y las OSC son una fuente importante.
- Cada vez tenemos más evidencia de que la alianza con OSC tiene sentido (sustentabilidad de las inversiones, recursos adicionales).
- El Banco y las experiencias de LAC muestran que esas asociaciones pueden ser muy poderosas (Las Voces de los Pobres, Proyecto de Magdalena Medio, Diálogo sobre Pobreza en Perú, CAS en Argentina).
- En muchos países la imagen del Banco Mundial no es buena y esto puede transformarse en un obstáculo.

* Consultora Banco Mundial

Importancia de tener una estrategia en LAC

- El movimiento social mundial demanda su lugar: si no “manejamos” este proceso —en lugar de reaccionar frente a él—, ¡nos manejará a nosotros!
- Contribuir a las metas corporativas (CDF, PRSP, CAS participativos, etc.).
- Nuestros países aún están entre aquéllos con mayor inequidad en temas clave tales como racismo, discriminación, clasismo.
- Nuestros países están entre los peores en términos de corrupción.
- Los sectores de la sociedad civil de nuestros países son fuertes.

Pero teniendo en cuenta que

- Algunos países avanzarán/se involucrarán en esto más que otros; no hay una misma receta para todos.
- Algunas OCS continuarán siendo... No nos ganaremos los corazones y las mentes de todos.
- Necesitamos ser selectivos y expertos. Esto puede ser costoso tanto en términos de dinero como de reputación.
- No deberíamos olvidar que somos una organización intergubernamental.

¿Qué tenemos para ofrecer?

- Facilitar alianzas y promover confianza entre los gobiernos y la sociedad civil.
- Aporte de lecciones y experiencias desde una perspectiva global.
- Capacidad técnica.
- Apoyo financiero a los gobiernos y sociedad civil que quieren trabajar juntos.

¿Hasta dónde hemos llegado?

- Creciente aceptación de parte de los gobiernos y del *staff* en ver esto como parte de la tarea del BM.
- Enfoque más sistemático de la participación de las OSC en los proyectos de préstamo, ESW, CAS/PRSP y en préstamos de ajuste estructural.
- Foros más importantes para el diálogo con las OSC que lleven a la acción y produzcan impacto.
- Se comparten más las mejores prácticas, herramientas, y la internalización de lo que realmente funciona.

Nuestra visión vis à vis la sociedad civil

Una región con más equidad y menos pobreza, con instituciones que respondan y sean responsables por los intereses y contribuciones de sus ciudadanos

Nuestra misión vis à vis la sociedad civil

LAC contribuirá a una región con más equidad y menos pobreza:

- Fortaleciendo y promoviendo mecanismos de responsabilidad social.
- Fortaleciendo la capacidad de la sociedad civil para contribuir a las políticas de reducción de la pobreza.
- Quitando obstáculos y movilizand recursos para dotar de poder a los pobres (empoderamiento).

Y continuará:• Fortaleciendo las alianzas estratégicas entre actores en los productos de LAC

- Generando comprensión y apoyo en el Banco Mundial para la participación de las OSC en la lucha contra la pobreza.

¿Dónde querríamos estar en el 2005?

- Diálogo con las OSC sobre el paradigma de desarrollo para LAC.
- Mejor comprensión entre el BM y los críticos de las OSC sobre privatización, comercio y ajuste, etc., basada en intercambios respetuosos con información confiable.
- Información confiable acerca del progreso en las tendencias del empoderamiento.
- Más productos que incorporen mecanismos de responsabilidad social y permitan mayor participación de los pobres, negociación y posibilidad de monitorear la responsabilidad de las instituciones que les sirven.

¿Qué debemos hacer? Desafíos y preguntas

- Responder a las preguntas difíciles post-Seattle y post-Praga. ¿Qué nos dice esto y cómo podemos manejarlo?
- Lograr que el país tenga sentido de propiedad de esa responsabilidad —permiten que nosotros los hagamos, pero ellos no lo hacen.
- Seguimiento de las consultas. ¿Podemos responder a las expectativas y evitar la fatiga que producen las consultas?
- ¿Qué más debería estar haciendo LAC para crear una corriente de empoderamiento en toda la cartera? ¿Cuáles son los puntos de entrada?
- ¿Deberíamos financiar a las ONG? ¿Para hacer qué y según qué criterios?
- ¿Cómo nos aseguramos de estar llegando al pobre? ¿Quién habla por él?
- ¿Cuáles son los beneficios en cuanto al aumento de la responsabilidad de los gobiernos y cómo deberíamos hacerlo?

Los actores internos

Cuál debería ser el rol de :

- CMU
- SMU
- WBI
- EXT
- Unidad de ONG
- Equipo de Sociedad Civil de LAC
- RMT

Socios externos

- Nuestros clientes
- OSC locales
- OSC internacionales
- Multilaterales
- Bilaterales
- Fundaciones que efectúan donaciones
- Otras instituciones globales y regionales
- Sector privado

¿Cómo nos organizamos para hacerlo?

- Fondos: acuerdos de programas de trabajo, normas, fondos fiduciarios (?)
- Personal: gerentes de proyecto, especialistas en sociedad civil, jefes sectoriales, gerentes sectoriales, directores, vicepresidentes.

- Coordinación y evaluación: Comité Directivo Regional sobre Sociedad Civil y Equipo Regional de Sociedad Civil

2002-2004 Área I. Mecanismos de fortalecimiento y promoción de la responsabilidad social

- Mecanismos de monitoreo de responsabilidad social en préstamos programáticos y de ajuste (Perú, Colombia, Argentina).
- En proyectos de inversión (hidrocarburos en Bolivia, minería en Ecuador, SIF en Guatemala, PROFAM en Argentina).
- Mecanismos de responsabilidad para el uso y monitoreo del impacto de los fondos públicos (Bolivia, Honduras y Nicaragua HIPC, Paraguay y Guatemala PRS)
- Desarrollo institucional de las organizaciones de la sociedad civil para desarrollar mecanismos de responsabilidad (marcos legales en Venezuela)

Área II. Fortalecimiento institucional de las OSC para contribuir a las políticas de reducción de la pobreza

- Apoyo técnico a través de seminarios de entrenamiento e intercambio (Sector público de Argentina y afrolatinos en los Andes, marco legal de ONG en América Central, práctica empresaria con responsabilidad social en Venezuela, evento de LAC).
- Apoyo financiero para OSC (programa de Pequeñas Donaciones, Iniciativa de Paz en Colombia, Salud Reproductiva en Argentina).
- Foros de intercambio con formadores de opinión (Sector Salud en Bolivia).
- Base de datos de OSC y sus características (Colombia, Ecuador, Argentina).
- Intercambios de información electrónicos e interactivos (Perú, Colombia, Venezuela).
- Consultas acerca de nuestros productos (CAS y red de mecanismos de seguridad en Colombia).
- Divulgación y disseminación de información estratégica del Banco.

Área III. Remoción de obstáculos para el empoderamiento de los pobres

- Inversiones en fortalecimiento institucional de poblaciones excluidas (indígenas y afrolatinos en Perú, Bolivia, Ecuador y Argentina; sector de infraestructura en Argentina).
- Trabajo analítico sobre obstáculos, activos y estrategias de/para poblaciones excluidas (poblaciones desplazadas en Colombia, pequeños productores en Bolivia, género y etnia en Ecuador y Perú, capital social de los pobres en Argentina, LSMS en Ecuador y Venezuela)
- Trabajo anticorrupción (Colombia, Guatemala)

Área IV. Fortalecimiento de las alianzas para la reducción de la pobreza

- Préstamos de inversión (camino rurales en Perú, mejoramiento de villas de emergencia en Venezuela, educación en Argentina, descentralización en Bolivia, alianzas productivas para la paz en Colombia, y áreas marginales en Mexico)
- Diálogos de múltiples actores (Diálogo sobre la Pobreza en Perú, Foro de Políticas Sociales en Chile).

Área V. Fortalecimiento de la comprensión, apoyo y conocimiento dentro del Banco Mundial

- Revisiones de cartera con la visión del empoderamiento (Perú, Ecuador Bolivia, Venezuela CPPR).
- Discusiones internas sobre préstamos de ajuste.
- Notas de diseminación y otras publicaciones.

¿Qué es el empoderamiento?

El empoderamiento es la capacidad de los pobres y de otros grupos excluidos para participar, negociar, cambiar y mantener la responsabilidad social de las instituciones que afecten su bienestar .

- Capacidad.
- Instituciones —sociales, económicas— estatales y globales.
- Responsabilidad social.
- Tiene que ver con el cambio en la condición de las personas y en el ambiente que lo haga factible.

Preguntas clave

- ¿Cómo pueden las instituciones estatales mostrar más efectividad, sensibilidad y responsabilidad por los pobres y las coaliciones en favor de los pobres?
- ¿Cómo crear un clima propicio para la inversión en apoyo de los emprendimientos y actividades productivas de los pobres?
- ¿Cómo apoyar a las organizaciones basadas en la membresía de los pobres y a una fuerte sociedad civil que tratan de conservar la responsabilidad de las instituciones estatales y globales?
- ¿Cómo generar cambios en las normas sociales, los valores y las conductas que acaben con la discriminación hacia los pobres, las mujeres y los grupos étnicos y religiosos excluidos?

¿Qué es la sociedad civil?

Es el escenario en que las personas se unen para luchar por intereses comunes —no con fines de lucro ni para el ejercicio del poder político, sino porque algo les preocupa lo suficiente como para actuar en forma colectiva—. En consecuencia, incluye organizaciones religiosas y profesionales, sindicatos, organizaciones de base y ONG, entre otras.

¿Qué son mecanismos de monitoreo de la responsabilidad social?

Son mecanismos destinados a bajar la curva de corrupción y asegurar que las instituciones públicas sirvan y sean efectivas y sensibles a los pobres, a través de:

- Diseminación de la información.
- Comunicación sistemática entre servidores civiles y sus clientes.
- Mecanismos de información acerca de los servicios públicos.
- Presupuesto público y monitoreo de gastos.
- Incentivos a servidores públicos por buen desempeño.
- Etc.

Panel I

Las capacidades de las ONG. Límites de su acción y tensiones imperantes

Nelson Villarreal*

Las ONG socias y no socias de la ANONG han generado una reflexión interesante, desde mediados de los noventa hasta hoy, sobre el perfil de las ONG en Uruguay. Esta intervención no permite recordar todas los materiales existentes, pero se hará referencia a ellos en el anexo.

Hoy, a mediados de la primera década del siglo XXI, estamos ante nuevos desafíos que interpelan la identidad de estas organizaciones y su papel ante el fracaso de muchas políticas, sin caer en la tentación de hacerlas cumplir la función que les corresponde a otros actores: es preciso identificar su rol propio en un nuevo momento.

¿Qué significa hoy construir, participar y promover ciudadanía activa, inclusiva, igualitaria y diversa en un mundo complejo, complicado y altamente depredado en muchos aspectos? ¿Cómo lograr procesos de corto, mediano y largo plazo que desencadenen ciudadanía activa? Esto significa a la vez derechos sociales, económicos, culturales, de la universalidad y la diversidad, que implican conquista no sólo de derechos objetivos, sino también en las subjetividades de las personas y los grupos humanos.

En este marco ¿cuál es el Estado Social moderno que permite no solo asegurar derechos para todos los ciudadanos, sino construirlos, desarrollarlos y controlarlos para que no se pierdan, degraden o se obvien? ¿Cuál es el rol de la sociedad civil, de las organizaciones dentro de ella y sus vínculos con la construcción de ciudadanía, de política y de espacio público integrador? El desafío es grande.

A la vez, es pertinente plantear en este contexto que los organismos internacionales deberían, en parte, hacerse cargo del brete en que pusieron a muchos países, sacralizando primero la total destrucción del Estado y luego instaurando élites tecnoburocráticas que no tomaron en cuenta los procesos de las economías y sociedades concretas. Ello haría mucho más creíbles los cambios de énfasis que se están dando, a la vez que permitiría identificar las formas de irresponsabilidad de gobierno que tuvieron determinados compromisos. Asimismo, estructuralmente, en nuestro país se requiere relacionar las medidas de ajuste con las propuestas sociales; si no, la disociación tiende a inviabilizar las reformas de tercera generación que hoy parecen estar implementándose.

Marco a tomar en cuenta

- a. Desarrollo social actual: quiebre de paradigmas de las reformas de primera y segunda generación. Desafíos de la década en lo local y regional: ante la crisis y el quiebre, un desarrollo integral y sustentable con involucramiento ciudadano.
- b. Reconfiguración de la relación público-privado y papel de la ciudadanía en un país que no logra dar respuestas inclusivas, sino que se ha transformado en expulsivo.
- c. Las ONG uruguayas en este contexto: agendas, iniciativa ciudadana, vinculación con el poder ciudadano en distintos niveles (pros y contras).

* Cientista político.

- d. Participación en la construcción de políticas públicas: construcción de ciudadanía en la articulación Estado-sociedad-mercado. De la fragmentación a la búsqueda de reinstitucionalización de las políticas públicas con participación de las OSC, particularmente de las ONG, ahora hacia una estrategia de desarrollo en el siglo XXI.
- e. Participación en el diseño y la gestión de políticas públicas sociales en un nuevo contexto.
- f. Financiamiento y condicionamientos en un paradigma en construcción.
- g. Desafíos ante los cambios de la región y la necesidad de construir un nuevo paradigma. Participación y articulación de las ONG en las estrategias de desarrollo integral. Iniciativa ciudadana, diversidad y empoderamiento para la inclusión (implica repensar subjetividades, territorios, relación entre actores, políticas).

Capacidades y activos de las ONG en la promoción de los derechos ciudadanos

La multiplicidad de iniciativas ciudadanas que se han configurado, desde su diversidad y heterogeneidad, en la búsqueda de generar agendas sociales, tanto universales como particulares, han consolidado capacidades no solo en las propias organizaciones, sino también en relación con la comunidad, el mercado y el Estado.

La promoción y consolidación de los derechos ciudadanos ya no es responsabilidad de un solo actor o sector sino de todos, en grados y roles distintos, pero ello es posible si se logra el reconocimiento de actores diferentes con acciones y metodologías propias en la consolidación de un mismo objetivo que no es unívoco, sino que reclama el conflicto de miradas e intervenciones para que se desencadenen las capacidades y las sinergias necesarias a la hora de generar desarrollo social.

Al observar las últimas décadas del siglo XX se aprecia que las ONG han logrado consolidar y desarrollar capacidades en muchos planos —sobre todo en una concepción distinta de lo político y lo público—, de metodologías y programas con propuestas de interés común, aunque no totalmente abarcables. El lugar que se les ha adjudicado como parte de la sociedad civil en diálogo con el sistema político, los movimientos sociales, las políticas públicas y las organizaciones del mercado, les permite ser articuladoras, formuladoras de agendas en distintos niveles, operadoras calificadas o dinamizadoras de actores comunitarios. Han logrado instalar propuestas para la construcción de políticas, leyes y nuevas formas de organización en relación y en coordinación con otros actores.

La diversidad de las acciones y temáticas es múltiple y heterogénea pero se observa que las formas de colectivos o redes temáticas —como infancia-adolescencia, género y ambientalistas— están siendo las más significativas debido a las agendas públicas y sociales que han instalado. A la vez, existen otros cortes, focalizaciones o especializaciones que inciden en temas de desarrollo local, vivienda, salud, cooperativismo, capacidades diferentes, microempresas, cultura, investigación, etc. La Asociación Nacional de ONG Orientadas al Desarrollo (ANONG) es quizá la que mejor articule la pluralidad y diversidad actual en nuestro país.

Las capacidades y activos de las ONG hay que medirlos con sus límites y alcances, así como con las dificultades propias y del entorno que las llevan a poner en juego la identidad en su autonomía, el posicionamiento a partir de la iniciativa ciudadana y las formas organizacionales que van desarrollando.

Las tensiones imperantes

a) En el marco teórico

Los equívocos, los supuestos, las adjudicaciones que se les imponen a las OSC, y particularmente a las ONG, reclaman una discusión sobre qué estamos entendiendo por sociedad civil y ciudadanía, su rol y distinción respecto a las organizaciones que integran estos colectivos desde una lógica ciudadana o desde otro lugar de práctica, análisis e iniciativa en la generación de agendas políticas no partidarias para el desarrollo de las sociedades locales y regionales en la globalización actual. A la vez, es preciso definir cuál es el marco institucional de los Estados en los que se expresa la sociedad para que se consoliden continuidades de derechos.

Por tanto, en un nuevo marco de reformas, debemos discutir qué rol se les da no solo al Estado y al mercado, sino también a lo público y a la ciudadanía, y dentro de ella a la dinámica social y a las organizaciones, como las ONG, que han cumplido y cumplen un rol muy visible en la construcción de políticas específicas. Es inevitable preguntarse qué esperan de sí mismas estas organizaciones y qué pretenden de ellas los organismos internacionales, los gobiernos y otros actores. Profundizar y clarificar en este sentido ayudará a no consolidar algunos equívocos o supuestos que pueden ahondar aún más la crisis de nuestras sociedades ante la falta de institucionalidades continentadoras de los procesos sociales actuales.

En otro plano, la necesidad de pensar un nuevo paradigma de articulación de lo público estatal y no estatal reclama visualizar qué tipo de organismos del Estado y organizaciones de la sociedad civil se requiere en este contexto de depredación y exclusión social, así como también qué lugar y qué papel se atribuye a la sociedad civil y a las organizaciones que actúan en ella. De este modo, la intención de generar procesos de desarrollo social en las próximas décadas no reproducirá las mismas disociaciones, fragmentaciones y dualidades que impiden transitar una etapa de acumulación y desarrollo para toda la ciudadanía —y no solo, como hasta ahora, para algunos integrantes de ella.

b) Apropiación temática / legitimación

Lo que se entiende por democracia y ciudadanía genera un conflicto con otros actores como sindicatos, empresas, partidos políticos y organismos del Estado, por cuanto se ha legitimado como única forma de la democracia lo representativo, lo participativo y deliberativo de los movimientos ciudadanos, al tiempo que la iniciativa de personas y grupos que generan hechos cualitativos para la comunidad es puesta bajo sospecha por los actores formales, más allá de la opinión pública o de lo que las diversas voces y propuestas expresen.

En tal sentido la tensión supone no radicar ni la democracia ni la ciudadanía en uno de los actores, sino en la interacción, en un nuevo marco de complejidad social y cultural. Esto en última instancia significa reconocer que las propuestas y agendas no surgen de un solo actor ni desde una única forma de hacer democracia y ciudadanía, sino del proceso y la discusión pública en distintos niveles y espacios.

Se requerirá a la vez que las propias ONG aborden la forma organizacional, la democracia y la participación interna, para no verse deslegitimadas como otros actores a la hora de asumir sus propios conflictos de poder, gestión, mecanismos y formas de toma de decisiones en relación con la construcción de ciudadanía activa. Asimismo, su articulación en las redes y las plataformas que les dan capacidad de incidir colectivamente es un modo de legitimación de las prácticas que desarrollan en función de temáticas específicas y diversas, en tensión con la universalidad de derechos.

c) Participación en el diseño de políticas públicas / rol de ejecutores

Durante los años noventa y las reformas de segunda generación, se produjo un proceso fuerte de interacción entre ONG y organismos del Estado en la implementación de políticas. Sin embargo, en muchos casos esto se realizó con una separación de roles entre el diseño y la ejecución que es cuestionada por las ONG, en la medida en que les resta capacidad para incidir en la construcción de ciudadanía activa y en los objetivos políticos. Asimismo, la estructura sectorializada y fragmentada del Estado agudizó la falta de transversalidad de los servicios y bloqueó la generación de procesos que fortalecieran sinergias en la construcción de las políticas públicas con involucramiento de la ciudadanía.

En este sentido, las ONG plantean la necesidad de legitimar nuevos roles a partir de la identidad compartida con los movimientos ciudadanos en distintos niveles —por ejemplo, el control social y ciudadano de las políticas, la discusión de los objetivos y diseños de las políticas en que se participa, teniendo en cuenta que se conoce a los destinatarios y sujetos de esas políticas— y demandan un mayor reconocimiento en el desarrollo de las políticas públicas que implican no solo servicios sino consolidación de derechos ciudadanos. (Ver Conclusiones en web de ANONG: “Jornadas públicas sociales de las ONG”, 2002-2003, el acuerdo entre “ONG, organizaciones sociales y partidos políticos”, 2003, y otros materiales.)

Esta tensión tiene nuevas implicaciones en tiempo electoral y ante una posible rotación de partidos en el gobierno, dado que se prevé que podría haber nuevas formas de coparticipación —como los consejos económico-sociales u otros— y estrategias de desarrollo que superen la fragmentación actual. Sin embargo, no queda claro cómo se superarán las viejas y nuevas formas de clientelismo y las articulaciones que desactivan la capacidad de autonomía crítica y política de las OSC que han aportado al desarrollo y la construcción de agendas para las políticas públicas.

El sistema político en todo su espectro no explicita cómo fortalecerá al entramado de OSC que suponen un actor integrado al nuevo diseño e implementación de las políticas a la hora de desarrollar acciones de corto y mediano plazo.

d) Condicionamiento de los financiamientos / diversidad temática y de acciones

Los mecanismos de financiamiento han ido variando y este es un asunto aún más complejo (que debe ser estudiado por sí mismo) para las ONG que son parte de la implementación de servicios sociales del Estado, frente a otras ONG que han logrado desarrollar mecanismos de financiación más autónomos o no tan supeditados a estructuras burocráticas de prestación de servicios sociales.

El vínculo con la ciudadanía, con la dinámica social, con las empresas, las fundaciones y los organismos internacionales ha permitido a muchas de estas organizaciones centrarse en sus objetivos temáticos y desarrollar condiciones de autonomía necesaria para cumplir sus fines.

Los procesos de profesionalización con recursos humanos rentados, la emergencia y el desarrollo del voluntariado y la exoneración de determinados impuestos generan un marco que debe ser profundizado desde distintos niveles, en la medida en que supone lógicas y propuestas distintas a la hora de ver cómo se involucran estas organizaciones.

La realidad es que el Estado ha transferido a este tipo de organizaciones más responsabilidades que recursos. El ejemplo más claro es el INAME: cerca de un 80% de los beneficiarios es atendido con el 40% de los recursos a través de las ONG, mientras que el organismo destina el 60% para atender el 20% de los beneficiarios. Otro caso evidente es el de la limpieza en la ciudad de Montevideo. Estos ejemplos son la expresión de los múltiples conflictos y tensiones que hoy existen.

Por otro lado, un ejemplo de conflicto es cómo se consolidan agendas ciudadanas progresivas en las políticas públicas, dado que una ciudadanía activa reclama un Estado que sea capaz de reconocer y consolidar derechos, pero sobre todo de facilitar la apropiación y el control por parte de la ciudadanía.

La agenda de muchas políticas específicas en los noventa surgió ligada y por iniciativa de ONG, y fue retomada e implementada en algunos casos por los gobiernos municipales (sobre todo el de Montevideo) y en lo nacional por organismos específicos. Sin embargo, la dinámica de apoyar el accionar de este tipo de OSC se ha ido reduciendo en la práctica por falta de recursos para el fortalecimiento institucional o de nuevos objetivos temáticos, más allá de la viabilidad institucional, que se ha visto expuesta a la lógica de sobrevivir por la excelencia y la competencia y no solo por el compromiso ciudadano.

Anexo **Algunos antecedentes a tomar en cuenta**

Distintas ONG han producido materiales de análisis que se pueden rastrear en los archivos de ANONG y sus socias, así como en los integrantes de las redes más significativas.

Es pertinente plantear que, tanto el rol del Estado posterior al ajuste y a las reformas de primera y segunda generación, como la incidencia de la regionalización y la globalización de los mercados en el desarrollo, interpelan a este tipo de OSC a los efectos de situarse con “relativa autonomía” o “dependencia funcional” ante la reformulación de lo público (objetivos políticos y sistemas de gestión actuales).

El desarrollo de políticas públicas en el ámbito social y ambiental ha venido consolidando, en los últimos años, distintos niveles de relacionamiento y convenios entre el Estado y las OSC que plantean un nuevo marco, diferente del de décadas pasadas. Pueden explicar este hecho distintos aspectos que enumeramos de la siguiente forma:

- a. Rol del Estado. Crisis y reformulación. Emergencia tardía de un nuevo rol.
- b. Rol del mercado y de la comunidad local. Protagonismo compensatorio de la sociedad civil organizada ante la retirada del Estado y la emergencia de mercados competitivos.
- c. Rol de los nuevos movimientos sociales. Impulso y desarrollo de movimientos sociales temáticos (ambiente, mujeres, etc.).
- d. Rol de la sociedad civil organizada. Reformulación de la dicotomía público-privado y la emergencia de lo público como ámbito mayor que el Estado. La descentralización y la participación ciudadana.
- e. Rol de los instrumentos de gestión y recursos. Generalización de las políticas de privatizaciones y tercerización de servicios públicos. De lo privado a lo público no estatal.

Evolución de las ONG

En su origen, las ONG fueron la expresión de iniciativa ciudadana de grupos de militantes sociales, políticos y eclesiales que se articularon con profesionales y técnicos de diversas disciplinas en la perspectiva de responder a situaciones localizadas, transversales o no desarrolladas satisfactoriamente por las instituciones tradicionales (llámense universidad, partidos políticos, sindicatos, viejos movimientos sociales) ni por el Estado autoritario en la dictadura.

Con la llegada de los años noventa, las ONG —en las cuales se incluye tanto a consultoras, empresas sociales, fundaciones y prestadoras de servicios sociales, como a

instituciones de promoción y organizaciones de base— se enfrentaron cinco hechos que les harían repensar su rol: a) la retirada de la financiación del exterior; b) la cogestión de programas con el Estado nacional y municipal en una diversidad de temáticas; c) la relación con las empresas y el marketing social; d) la reformulación interna de las ONG; y e) su relación con los nuevos movimientos sociales (ambientales, de mujeres, etc.).

La pérdida de la financiación de fundaciones del exterior y la consolidación de acciones con distintas áreas del Estado central y departamental mediante convenios y licitaciones, como también la articulación con empresas, reformuló su rol y las ubicó como punta de lanza de las políticas de integración social, gestión y ejecución de políticas sociales focalizadas y transversales, así como de la inclusión de la temática ambiental en el desarrollo.

En este proceso de reformulación, en la medida en que son organizaciones de derecho privado con fines públicos, las ONG han quedado abiertas a distintas formas de identidad. Los movimientos “como el ambientalista son más nuevos, y junto con el movimiento feminista, el pacifista, el de los derechos humanos, pueden denominarse nuevos movimientos sociales. Además de estar por fuera del Estado, sus expresiones se realizan en espacios que no están institucionalizados ni formalizados”.¹

En el marco de la “Respuesta a la Consulta a la sociedad civil uruguaya” realizada por el Banco Mundial, decíamos en mayo de 2003:

Desde la ANONG se ha intervenido en diferentes foros y seminarios para aportar a la construcción de una nueva gobernancia entre el Estado y las OSC; asimismo durante el 2002 y 2003, como OSC orientadas al desarrollo, en coordinación con redes y plataformas de ONG, nos encontramos abocados a desarrollar una agenda pública social para aportar en los procesos de iniciativa, reformulación y planteamiento de caminos innovadores para nuestra ciudadanía [...]

Lo público y lo privado han desarrollado vínculos, conflictos, encuentros y desencuentros que suponen un desafío para todos. En este contexto la pregunta que emerge es: *¿qué tipo de gobernancia es la que consolida un desarrollo integral, sustentable, diverso y democrático, que dé cuenta tanto de la igualdad como de la diferencia y la diversidad de nuestra sociedad?*

En lo político institucional, como en la relación con los actores de la sociedad civil, la gobernabilidad ha sido una condición necesaria pero no suficiente para profundizar la democracia en sus distintos niveles, por lo que a la hora de pensar formas de desarrollo más inclusivas y sustentables se requiere dar un paso hacia la gobernancia que posibilite realmente la incidencia de los ciudadanos. Una gobernancia que implica habilitar y fortalecer la participación y el control ciudadano en su diversidad de formas, a los efectos de encontrar equilibrios complejos que no reduzcan el desarrollo a un único actor, sea este el Estado, el mercado o las OSC.

Por ello, una de las preguntas que se suscitan a la hora de repensar el rol de las OSC en un marco de globalización y regionalización complejas, es si este proceso de creciente desigualdad y exclusión socioeconómica es tan irreversible como se presenta, o se pueden instaurar nuevas reformas institucionales en el Estado, el mercado y la sociedad que permitan una mayor inclusión en la sociedad local, regional y mundial.

La relación público-privado ha generado una forma que reclama ser pensada desde una visión más compleja y abierta, que no pretenda situar el interés público en un solo lugar institucional.

¹ N. Villarreal y A. Santandreu: “Ciudadanía y Estado. ONG y políticas públicas”, en *Cuadernos de Marcha*, Montevideo, diciembre 1999 -enero 2000.

Hemos señalado que los organismos internacionales deberían aceptar su responsabilidad por haber propugnado primero la total destrucción del Estado para luego consagrar elites tecnoburocráticas que no tomaron en cuenta los procesos económicos y sociales concretos, pero ahora pueden haber asumido una actitud populista o ingenua, sin hacerse cargo de la articulación entre las dimensiones económicas, sociales y políticas y, en consecuencia, profundizando una visión dual del desarrollo.

Esta nueva realidad impone asimismo el desafío de coparticipar en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas, de tal forma que las OSC y las ONG no sean instrumentalizadas, sino que intervengan en procesos de negociación que habiliten a incidir a todos los actores, lo repercutirá en mayores grados de democracia.

Hoy se podría plantear que existen tres espacios de lo público: el primero tiene que ver propiamente con el Estado (derechos-igualdad, regulación, seguridad, territorio, etc.), el segundo se vincula a la sociedad (mundo asociativo y organizacional de la comunidad) y un tercer espacio de lo público tiene relación con el mercado (relaciones de productores y consumidores).

Estos tres espacios o esferas de lo público se entrecruzan y reclaman mutuamente, pero su distinción permite radicar en cada uno de ellos un rol y una misión en función de la comunidad, principio y fin de la cuestión pública en distintos momentos de la historia. Esto implica plantearse formas de gobernabilidad y gobernanca que articulen estos procesos superando la ajenidad de la gente respecto a las estructuras que no dan cuenta de las nuevas realidades. Responsabilidad compartida y cogestión en un proyecto estratégico son algunos de los principios clave en la gobernanca, que no se cumplen debido a los juegos de poder o el supuesto rol abstracto de cada actor. Un doble proceso “que se ha dado en forma acelerada ha llevado a la reconversión funcional de la mayoría de las ONG, desdibujando algunos de sus objetivos fundacionales y su identidad ciudadana para buscar adaptarse a los nuevos tiempos”.²

Aunque no consideran que representen a la sociedad civil, en los años ochenta expresaron intereses ciudadanos que no se canalizaban por las organizaciones tradicionales. En los noventa, en muchas de ellas tuvo lugar un proceso de profesionalización, su desvinculación de los movimientos sociales, y quedaron atrapadas en los condicionamientos de la obtención de recursos. Ello pone en discusión el rol de reivindicación de interés ciudadano, al abandonar una posición “política” ante el Estado y la sociedad.³

Las experiencias participativas locales, de gran importancia en ciudades de nuestra región, han sido apoyo y referente para los encuentros de corrientes alternativas, como el FSM (Foro Social Mundial). Estos foros alternativos intentan poner en marcha algunos referentes para un posible cambio que inaugure una nueva forma de gobernanca que no quede atrapada en el estatismo ni en el mercado depredatorio, sino que fortalezca distintas formas de participación ciudadana que transfieran mayor poder a los ciudadanos del siglo XXI.

Posicionarse supone hacer confluír un conjunto de aspectos entre los que se podría destacar:

- a. situarse como emergentes de intereses ciudadanos en favor de un desarrollo inclusivo y sustentable, aunque no como representantes de la sociedad civil;
- b. aceptar no solo la diversidad temática con relación al desarrollo, sino también en las distintas formas que adquieren estas organizaciones en su vínculo con los movimientos sociales y ciudadanos y las empresas;

² “Los servicios públicos en el siglo XXI” Villarreal, 2001.

³ Villarreal y Santandreu: o. cit.

- c. fortalecer la participación y autonomía de la sociedad civil desde el control ciudadano, tanto en lo local como en lo nacional, como sujeto activo en la construcción del desarrollo, y legitimar las propuestas de las ONG con su diferencial propio;
- d. en relación con los organismos internacionales y estatales, establecer mecanismos por los cuales las políticas que se desarrollen no terminen utilizando a las ONG como mano de obra barata, punta de lanza de sus intereses y/o formas de frenar recientes procesos de democratización.

Este posicionamiento reclama una clarificación tanto de la identidad como de los roles y objetivos que las ONG pretenden llevar adelante, a los efectos de ser reconocidas y legitimadas por las propuestas de las propias organizaciones y no por el lugar que se les quiere dar desde fuera.

Una primera cuestión está en el lugar desde donde actúan y pretenden incidir, que podemos definir como *la comunidad o lo público no estatal*, pero muchas veces estas organizaciones buscan incidir como si fuesen empresas en el mercado o actúan como si fuesen apéndices de la organización estatal.

La viabilidad institucional requiere estar apoyada no solo en los recursos financieros sino en la participación ciudadana, a los efectos de no sucumbir a los cambios de financiación. Asimismo, la diversificación de las fuentes de financiación —que van desde la cooperación internacional, pasando por el incipiente apoyo de las empresas y los colaboradores y donantes locales, hasta el sustantivo apoyo estatal y de organismos internacionales— supone, por un lado, la construcción de instrumentos igualitarios para el acceso a los recursos públicos y, por otro, el fortalecimiento de las ONG como actores clave en la dinamización de la vida ciudadana, en la cogestión de servicios y producción de conocimiento y en la complejización de las sociedades actuales. Asimismo, se requiere visualizar el cuestionamiento al rol y la mediación de las ONG en la implementación de políticas sociales públicas.

Las capacidades de las ONG. Límites de su acción y tensiones imperantes

Mabel Simois*

Escenario del país después de la crisis

El Uruguay que surge a partir de julio del año 2002 es un país distinto al que conocimos. Según diferentes analistas, la profundidad y extensión de la crisis financiera que tuvo expresión pública en julio del 2002 es única en la historia del país. El feriado bancario, decretado por el gobierno para detener la fuga de depósitos que venía experimentando la plaza financiera y que comprometía seriamente las reservas del Banco Central del Uruguay (BCU),⁴ resultó un emergente de la profunda crisis del modelo al que apostarían los gobiernos post dictadura. El “Uruguay plaza financiera” se desplomó.

En el marco de una recesión que llevó al congelamiento del país por cuatro años consecutivos, donde el cierre y desmantelamiento de empresas industriales y comerciales ya no son noticia, los índices de desocupación abierta treparon a niveles desconocidos.

La pobreza alcanzaba en el 2000, según cifras oficiales,⁵ a 800 mil personas en una población total de 3 millones. De ellos, 90 mil son niñas y niños menores de 4 años. En el Uruguay, desde hace décadas, la reproducción social ha recaído en los sectores más desposeídos. Según los cálculos más conservadores, 4 de cada 10 niños y niñas nacen en condiciones de pobreza, y en un creciente número sus madres son adolescentes.

Decenas de miles de uruguayos han perdido sus fuentes laborales y, como consecuencia inmediata, también la vivienda formal, el acceso a la salud y la educación. Miles fueron creando —literalmente, inventando— estrategias de supervivencia para enfrentar la nueva situación. En la última década emergieron formas de acceder al dinero impensadas años atrás: carritos que recogen basura, niños que limpian parabrisas, cuidacoches, periferiantes, músicos en los ómnibus y las más variadas formas de prostitución, mientras se incrementaron el ambulatismo y otras viejas formas de supervivencia.

Presentación del universo de las ONG.

Heterogeneidad de naturalezas y roles que desempeñan

Las organizaciones no gubernamentales han tenido un vasto desarrollo en nuestro país a partir de la década del sesenta; en la etapa de la dictadura se constituyeron como alternativas a la represión del sistema autoritario. Se estima que existen en Uruguay alrededor de mil OSC vinculadas a temáticas ciudadanas. El universo, así como la diversidad de los temas que trabajan específicamente, es muy amplio: sustentabilidad ambiental, equidad de género, erradicación de la pobreza, derechos humanos, investigación social, etc.

Muchos ciudadanos del país están dispuestos, como lo demuestran a diario con infinidad de acciones de voluntariado, a implementar soluciones de emergencia social,

* Psicóloga Social. Coordinadora de la Casa de la Mujer de la Unión

⁴ Se indicaba que estas se ubicaban en 725 millones de dólares, ya que en el primer semestre del año la pérdida de sus activos de reservas totalizaba 2.375 millones de dólares, un 76,61% menos de los 3.100 millones con que contaba el 31 de diciembre de 2001.

⁵ Según datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

consolidando las redes ciudadanas de protección. Estas iniciativas son las que alimentan la heterogeneidad y creatividad del mundo de las organizaciones, dándoles una presencia formal y visible a expresiones ciudadanas de solidaridad.

En un esfuerzo por contribuir a generar mejores condiciones de vida y de equidad social, las ONG orientadas al desarrollo se proponen reforzar algunas de las organizaciones de la sociedad civil que proporcionan respuestas concretas para los niños, las mujeres, los jóvenes, ayudando a llenar el vacío existente entre una población marginada y el Estado.

Por otra parte, en la década del noventa, a raíz del cambio de la reforma del Estado, surgieron nuevos mecanismos de articulación que produjeron cambios en la estructura organizacional de la sociedad civil y en particular en las ONG.

Sin embargo, el papel que están jugando las ONG no debería quedar limitado a implementar proyectos y/o programas sociales. La acumulación de aprendizajes, la experticia que han adquirido en políticas sociales las coloca muchas veces en un lugar de asesoramiento al Estado y a la comunidad. A modo de ejemplo, diversos proyectos de ley aprobados han contado en su diseño con la colaboración de los técnicos especializados de las ONG. Esto implica para las ONG moverse en escenarios complejos, ya que no se puede postergar la responsabilidad en fomentar una cultura de la democracia, y desempeñar un rol de presión para que las necesidades ciudadanas reciban respuestas desde el Estado. Este rol debe incluir la movilización de la opinión pública y la influencia sobre quienes toman las decisiones de gobierno.

El martes 13 de abril se vivió un acontecimiento que centró la mirada de todo el continente en nuestro país: la votación de la Ley de Derechos Sexuales y Reproductivos, un avance para la equidad y una afirmación de nuestra laicidad. Distintas organizaciones de mujeres de Montevideo, del Interior y de otros países latinoamericanos convocaron a una concentración frente al Palacio Legislativo que no contó, lamentablemente, con un apoyo más amplio del conjunto de las organizaciones vinculadas a temáticas ciudadanas.

La especialización que define cada ONG y la ejecución directa de numerosos programas sociales, que demanda mucha energía, impiden a veces un trabajo conjunto en pos de un objetivo global. Nos parece muy importante que las ONG se apropien más de todos los temas que involucran a nuestra sociedad, más allá de la especificidad del accionar de cada una.

Estamos convencidas de que es bueno que una sociedad se organice, porque, para una democracia saludable, su fortaleza radica en su sociedad civil, con su capacidad de acción, de incidencia y control a nivel de lo público.

Más allá de la temática en que se trabaje —infancia, mujer, medioambiente—, para el logro de avances más macro necesitamos una sociedad civil activa y responsable, con capacidad de acuerdo, interlocución y autonomía.

La heterogeneidad dificulta la construcción de una visión colectiva del conjunto de las OSC y de alianzas que permitan consolidar espacios de negociación con el Estado y asegurar un reconocimiento del aporte realizado. Los mecanismos de licitación, si bien intentan brindar transparencia al accionar público, debilitan la práctica de colaboración y coordinación entre las ONG y afectan en parte su grado de autonomía, en un país donde todos nos conocemos.

No es sencillo mantener una actitud crítica frente a organismos financiadores que definen, a veces en forma unilateral, las reglas de juego. La constitución de redes se constituye en una herramienta de primer nivel, ya que estas asumen roles múltiples, que tienen que ver con su función como vehiculizadoras de reclamos, actoras de las negociaciones en varios ámbitos y lugares de generación de propuestas.

En nuestro país las políticas sociales se han conformado por agregación y a partir de un enfoque principalmente sectorial. Los intentos de coordinar acciones sectoriales —salvo

excepciones— han chocado con los límites de estructuras y formas de operación pensadas en otra lógica. (C. Zaffaroni)

Algunas de las tensiones imperantes

1. Como hemos visto, desde la reformulación del Estado, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un rol preponderante en la implementación de las políticas sociales. Asumen muchas veces numerosas funciones a las que el Estado ha renunciado. Este proceso de transferencia de ejecución de programas sociales se da de hecho, sin previos acuerdos de articulación y coordinación.

El exacerbado centralismo existente en el Uruguay adquiere particular relevancia en el interior del país; en muchos departamentos no se cuentan con la suficiente estructura organizacional de la sociedad civil, lo que implica una seria dificultad para atender problemáticas sociales.

Los gobiernos y los organismos internacionales de cooperación reconocen que las ONG son un puente a la sociedad civil, hecho que abre caminos para la cooperación y la asociación. La imagen pública de las ONG ha logrado un nuevo impulso, pero requiere de mayores apuestas para construir su legitimidad.

Es necesario construir la visibilidad basada en la legitimidad de las organizaciones y el consenso sectorial (agenda común). Se destaca que el sector debe basarse en la presentación de sus fines y de su accionar, a fin de contar con la autonomía necesaria para negociar con otros actores y especialmente con el Estado, más allá de los espacios que este mismo cree para la participación y más allá de las políticas partidarias de turno.

La asociación trae consigo cierta crisis de identidad de las ONG, o sea, menos autonomía y espacio o el temor de ser reestructuradas a imagen y semejanza de sus socios. Esto puede constituir el nudo o la tensión fundamental: la confrontación y la interlocución con el Estado.

Porque la autonomía es una condición necesaria política e ideológicamente, manteniendo el suficiente equilibrio para no constituirse en un ente aislado del contexto. La autonomía no implica el aislamiento; por el contrario, implica ampliar y hacer más abarcadoras las demandas de cambios sociales. Creemos que enfrentamos un gran riesgo en lo que significa la articulación y la autonomía frente al Estado y ello se debe también a que no se ha definido una estrategia política respecto a la articulación entre las ONG y el Estado.

En este sentido también constituye una necesidad el intercambio y articulación, con la riqueza de los mutuos aprendizajes, para generar espacios que puedan hacer posible una estrategia común frente a los modelos impuestos e inconsultos.

Es necesario aumentar la capacidad de participación en la discusión, el diseño, la proposición, el monitoreo y la ejecución de políticas públicas. El aumento de la capacidad de participación en las políticas públicas implica capacidad propositiva, gestión, discusión, ejecución, control y monitoreo de las políticas institucionales sobre la base de acuerdos interactorales.

El tema de las alianzas horizontales entre organizaciones y de alianzas verticales con otros actores de la sociedad civil para diversos fines, para el diálogo, para establecer una agenda mínima común entre comunidades, empresas y gobierno, se considera una prioridad.

Este desafío implica un aumento de la capacidad de gestión específicamente de las organizaciones de base (lo técnico, lo metodológico). Existe una diversidad de iniciativas a nivel micro en la sociedad civil y también experiencias de coordinación con historia y logros importantes (Red de Organizaciones de Infancia, ANONG) que han tenido

capacidad de expresar acumulaciones y aportes hacia futuro y traducirlas en propuestas de políticas.

Evaluaciones

Desde las OSC no se conocen las evaluaciones y resultados del impacto de los préstamos ejecutados o en ejecución que involucran, como beneficiarios, a los sectores más empobrecidos del país. Sin embargo, es evidente la falta de sinergia de los organismos públicos, la duplicación de acciones y la concentración de los recursos en etapas muy difusas que no logran desencadenar el involucramiento de la comunidad con sus distintos actores.

Frente a estos riesgos, sería necesario recurrir a mayores niveles de participación ciudadana, complementariedad y eficiencia/eficacia, colocando en el centro los derechos de las personas, para asumir la deuda social a la que nos enfrentamos los uruguayos, o bien comenzar por la articulación de los existentes, para optimizarlos y universalizarlos.

La evaluación propuesta sería útil para responder de forma cabal a las consultas, pero también para asegurar el control social sobre los programas sociales prioritarios y una mejora en la ejecución de aquellos programas en que participan las OSC.

En el campo de la infancia y adolescencia hay algunas experiencias en curso que muestran resultados exitosos; probablemente se necesitaría redoblar el esfuerzo por sistematizar los aprendizajes logrados, para volcar estas innovaciones en el diseño de políticas públicas más eficientes.

En conclusión

Quisimos plantear la discusión central sobre el rol de las organizaciones de la sociedad civil en este tema, ya que sabemos que existen distintas visiones que van desde percibir las como el brazo operativo de las políticas públicas, hasta la idea de actores protagónicos en la discusión de estas políticas, no sólo en su implementación sino con un rol fundamental en el diseño y la discusión sobre la asignación de recursos.

Ha habido pocas instancias sistemáticas de evaluación de resultados e impacto, y aún menos espacios de presentación de estos resultados, más allá de los que están relacionados con las propias instituciones que gestionan estos programas

Hay dicotomías instaladas como únicos caminos para pensar los problemas: focalización contra universalidad, necesidades básicas contra ciudadanía y derechos.

Una política pública que no se supone solo desde lo estatal, debe fortalecer las redes, las organizaciones comunitarias y sociales, así como a los operadores de programas y proyectos. El fortalecimiento institucional de las organizaciones comunitarias y sociales es imprescindible para sostener el tejido social, que constituye el mayor capital de nuestra sociedad. Ello permitirá reemplazar la lógica asistencialista en las relaciones entre la oferta de servicios y la demanda de la comunidad, por estilos y prácticas de fortalecimiento de las capacidades y recursos de las personas, generadoras de participación y capital social.

Desarrollar capacidades para influir en políticas públicas desde lo local a lo nacional y regional, así como para el control del gasto público, implica construir mecanismos y desarrollar metodologías apropiadas para el análisis crítico de los problemas sociales y la búsqueda de consensos sectoriales que permitan la participación con representatividad. Se deben tener en cuenta mecanismos tales como las consultas públicas, los procesos de *lobby*, foros participativos, estrategias de alianzas y metodologías para el monitoreo de la gestión pública, el control del gasto público y las redes.

Las ONG deben seguir evolucionando desde la fase inicial de organizaciones dispersas con un alcance limitado, para llegar a ser un sector nacional con su propio sentido de identidad y una creciente legitimidad ante los ojos del Estado y de la comunidad internacional de asistencia al desarrollo

Los caminos para saldar los déficit en la equidad social ya son conocidos; no partimos de cero: programas flexibles, cercanos a los beneficiarios, que articulen Estado y sociedad civil en los ámbitos local y departamental, basados en convenios con objetivos estratégicos compartidos entre actores, con lógicas y responsabilidades diferentes, pero con reconocimiento, legitimidad y autonomía en tanto interlocutores validados por un esquema de gestión concertada.

Mantenemos la convicción de que siguen existiendo en nuestro país las reservas de creatividad, generosidad y solidaridad para la lucha contra la exclusión y la pobreza.

Perfil de las organizaciones ambientalistas en Uruguay

Gerardo Honty*

El objetivo principal de esta presentación será dibujar el mapa de las organizaciones ambientalistas, sus potencialidades y dificultades, y comentar algunos aspectos de la presencia de la banca multilateral de desarrollo y sus alcances. En principio es muy difícil definir qué es una organización ambientalista, pues hay muchas que trabajan sobre estos temas. Sin embargo, algunos parámetros se pueden tomar, además de la obvia existencia de las agrupaciones y organizaciones que se autodefinen de esta manera.

El “movimiento ambientalista” uruguayo hoy

1. Para comenzar a dibujar este mapa, digamos en primer lugar que hay en Uruguay una Red de Organizaciones Ambientalistas que actualmente integran unas 50 organizaciones en todo el país. Esta Red nació en el año 1991, cuando se estaba configurando la primera cumbre de Desarrollo en Río de Janeiro en el año 1992, y de ahí en adelante se mantuvo —con altibajos— desarrollando actividades y asumiendo la representación de las ONG ambientalistas del Uruguay en diversas instancias.

Hay dos grandes subgrupos dentro de la Red. Están las organizaciones más “profesionales”, que son aquellas que tienen un trabajo técnico, un equipo de profesionales relativamente estable, que generalmente trabajan a nivel nacional, tienen inserción a nivel internacional y una amplia red de contactos con otras organizaciones del mundo. Y hay otro grupo, que es el mayoritario, compuesto por organizaciones más de base comunitaria, que específicamente se nuclean en torno a un barrio, a una ciudad o a un pueblo del interior y atienden todas las temáticas ambientales. Algunas han tenido un éxito muy grande, como DEMAVAL en Colonia Valdense, que —entre otras cosas— logró instaurar el primer sistema recolección de residuos preclasificados.

La variedad de temas o la gama de perfiles dentro de la Red abarca un amplio espectro, desde las organizaciones estrictamente conservacionistas hasta aquellas que realizan investigación aplicada en temas ambientales o investigación social vinculada a los temas de medio ambiente. Algunas de estas organizaciones tienen un padrón abierto de asociados (como Vida Silvestre y Aves del Uruguay), con más de 300 socios cada una, lo que da cuenta de su alcance e impacto.

2. En segundo término, hay otra agrupación, llamada Guayubira, que nuclea a organizaciones y personas con perfil ambientalista pero que estrictamente tienen como objetivo defender el monte indígena y oponerse al cultivo de plantaciones forestales. La Red Uruguaya de ONG Ambientalistas principalmente y el grupo Guayubira en segunda instancia son entonces los dos agrupamientos específicamente ambientalistas del Uruguay.

3. En la ANONG hay cinco ONG que se autodefinen como ambientalistas y la Asociación como tal tiene representación en espacios declaradamente ambientales como la Comisión de Asesoramiento Técnico de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el Grupo Ambiental de Montevideo de la Intendencia capitalina, o instancias puntuales en las que ANONG participa con sus delegados en temas ambientales.

Además de esto, en el último directorio de asociadas a la ANONG publicado por el ICD, de las 48 organizaciones registradas, 20 declaran tener actividad en temas de medio

* Sociólogo. Director de CEUTA, Integrante de la Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas

ambiente. Esto quiere decir entonces que hay también un vasto trabajo sobre temas ambientales que se realiza desde organizaciones miembros de la ANONG.

4. Fuera del marco de la Red, Guayubira o la ANONG, hay varias organizaciones no nucleadas en agrupamientos específicos pero que también se autodefinen ambientalistas, algunas de ellas de notoria actividad —como REDES-Amigos de la Tierra o el CUI— y muchas otras con alcance más bien local diseminadas por todo el territorio nacional. Es difícil estimar el número de estos grupos que trabajan, sobre todo en el Interior, en temas de medio ambiente y que están generando muchos procesos de desarrollo y de promoción ciudadana; sin embargo, es probable que sean entre 50 y 100 las organizaciones de este tipo en todo el país. Algunas de ellas son permanente y otras son puntuales, como las organizaciones que se crean cuando hay algún proyecto que a juicio de los vecinos amenaza el ambiente o la salud. El caso típico son las organizaciones que se han creado para oponerse a la instalación de las usinas de tratamiento de residuos hospitalarios en varios puntos del país. Con frecuencia la organización desaparece cuando desaparece el problema, pero en muchos otros casos se mantiene. Muchas ONG de las que hoy existen en temas ambientales se crearon a partir de temas concretos y han quedado trabajando en estos temas o ampliándose a otros.

5. Algunas asociaciones gremiales, como la Asociación de Ingenieros Sanitarios e Ingeniería Ambiental o la Asociación de Productores Orgánicos del Uruguay, deben ser consideradas también en este mapa de organizaciones vinculadas a los temas ambientales.

6. Luego, hay otras dos categorías de organizaciones que, por diferentes aproximaciones de los últimos tiempos, pueden identificarse con cierto perfil ambientalista: las *indigenistas* y las *tradicionalistas*. En los últimos años han aparecido varias organizaciones vinculadas a la defensa y a la restauración de la memoria indigenista o gauchesca que han encontrado —sobre todo en el interior— una coordinación muy fuerte con organizaciones de medio ambiente locales. Este es un fenómeno relativamente nuevo pero creo que hay que atenderlo, pues seguramente se va a desarrollar en el futuro.

7. Para completar el dibujo del movimiento, vale la pena mencionar algunas organizaciones con claro trabajo internacional en materia ambiental que tienen su sede en Uruguay, como el Centro Latinoamericano de Ecología Social o el Movimiento Mundial por los Bosques.

Fortalezas y debilidades

Tomando en cuenta esta diversidad, trataremos de ver cuáles son algunas de las capacidades y algunos de los problemas que las organizaciones enfrentan.

1. Una primera cosa interesante a destacar es la capacidad técnica en muchas de estas organizaciones, que —entre otras cosas— producen estudios independientes, hacen el seguimiento de las negociaciones internacionales y formulan propuestas técnicas específicas para ciertos problemas. En esto hay un bagaje técnico importante, y como ejemplo puede señalarse que el último director nacional del Medio Ambiente, el Lic. Aramis Latchinian, es una persona que proviene del mundo de las ONG, y particularmente de la ANONG.

2. La segunda fortaleza de este gran movimiento es que tiene alcance nacional. Uno puede tener información de lo que pasa en todo el país con un teléfono, con la gente que está distribuida en el país y que conoce en forma directa y de primera mano lo que está pasando prácticamente en cualquier punto del Uruguay.

3. Una tercera característica es la participación, de manera sostenida y con esta representatividad de la que estábamos hablando, en algunos espacios que se han abierto, o algunos espacios institucionales en los cuales las organizaciones pueden participar y

expresar sus opiniones. En particular, los ya mencionados COTAMA y Grupo Ambiental de Montevideo, y algunos más específicos, como los grupos que están elaborando los estándares de calidad ambiental en suelo, agua y aire en la propia COTAMA. En todos estos ámbitos las ONG ambientalistas están representadas tanto por la Red como por ANONG y han realizado muy buenos aportes. Sin embargo, vale la pena recordar que estos ámbitos no son decisorios sino consultivos, por lo cual la participación de la sociedad civil a través de estas organizaciones pocas veces se ve reflejada en las resoluciones finales.

4. Hay muy poca relación con otros sectores sociales. Especialmente es muy escasa con el sector de los trabajadores y con el sector empresarial. Esto no quiere decir que no haya algunos vínculos en ciertos casos, pero como movimientos —por ejemplo, con los trabajadores— no aparecen asociados y en muchos casos aparecen enfrentados. Es probable que la actividad de la defensa del medio ambiente se vea aún, a pesar de todas las pruebas en contrario, como una amenaza para el mundo empresario o el mundo de los trabajadores.

5. Finalmente, a las organizaciones se les exige la participación en varios foros consultivos (como COTAMA o GAM), pero no se les otorgan los recursos financieros para que esa participación sea realmente efectiva y útil. Esta exigencia en llevar posiciones, proponer documentos en lugares que son consultivos y no decisivos, donde hay que dedicar una cantidad de horas de trabajo técnico, cuando la mayoría del personal de las ONG ambientalistas es voluntaria y no tiene tiempo para esto. Entonces hay una contradicción, tanto del Estado como muchas veces de la cooperación internacional, en exigir una participación ciudadana a la cual no hay manera de dar respuesta.

Sobre los organismos multilaterales

1. Y para ir terminando, algunas reflexiones sobre la cooperación de la banca multinacional de desarrollo. En Uruguay la dimensión ambiental no ha sido tomada en cuenta ni por el Estado ni por la sociedad, y los temas medioambientales aparecen apenas en los proyectos como elemento figurativo, para salvar las apariencias del Estado y los financiadores. El caso típico son las evaluaciones de impacto ambiental que en Uruguay requieren de una audiencia pública en muchos casos. En todas las audiencias públicas que ha habido desde que se aprobó la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, las preguntas que hace la audiencia no son respondidas sino que quedan para instancias posteriores que nunca se concretan. En diez años de audiencias públicas, las organizaciones ambientalistas y el público participante de las audiencias nunca hemos recibido una respuesta. Vaya esto como una muestra de la seriedad con la que el Estado encara los problemas ambientales y la pasividad con la que la banca multilateral —muchas veces involucrada en los proyectos— asiste al fenómeno.

2. Sin embargo, la contradicción mayor de la banca está en los diferentes objetivos de sus programas. Una de las maneras típicas de incorporar el tema del medio ambiente es a partir de las regulaciones, estándares, leyes, etc., pero otra —que el propio Banco Mundial y la Banca pretenden desarrollar— es el mecanismo de mercado de internalizar las externalidades. Hay que incorporar las externalidades ambientales para que el mercado asigne mejor los recursos. El problema es que, mientras por un lado tenemos esa línea de política, por otro lado tenemos la línea del ajuste estructural, donde los subsidios o las penas fiscales no se pueden llevar adelante, no puede haber internalización de externalidades. Entonces el mercado no lo puede resolver, el Estado no tiene fondos para actuar y nadie se hace cargo de estos problemas. Las responsabilidades no se comparten sino que se diluyen y nadie se hace cargo de nada.

3. Hay un problema de base en general con los préstamos de la banca y es que ésta mantiene la base conceptual del desarrollismo. Se sigue pensando en términos de polos de desarrollo, inversión en infraestructura y la teoría del “goteo”. Estas líneas estratégicas no han funcionado en los cincuenta años que tiene de historia la banca multilateral de desarrollo y habría que pensar en otro tipo de estrategia.

4. Esta nueva estrategia debería comenzar por asumir que los países son diferentes y que no pueden aplicarse políticas iguales para países que no lo son. Las instituciones financieras internacionales tienden a tener políticas macro que deber ser seguidas por todas las naciones pero la diversidad de realidades hace que los modelos fracasen.

5. Finalmente, es necesario que se dedique más atención a los pequeños proyectos y no a los grandes proyectos. Para los bancos es más fácil administrar proyectos grandes que chicos, pero sin embargo, desde el punto de vista de la representatividad y del desarrollo de la sociedad civil, los proyectos pequeños tienen mayor repercusión y lograrían impactos de desarrollo mucho mayores.

El componente investigación como una vía para la acción de las ONG en Uruguay

Cecilia Alemany*

1. Las ONG como productoras de conocimiento

Más allá de los diversos debates teóricos, las ONG en Uruguay pueden concebirse, desde el punto de vista de su rol, como:

- un actor social en su expresión organizada;
- un agente de contención social (durante la crisis);
- un agente de cambio;
- un actor posicionado en la protesta, reivindicaciones sociales etc.;
- un coejecutor de políticas sociales;
- un agente propositivo orientado a la acción.

Desde el punto de vista de sus actividades, y por lo tanto de sus especificidades, las ONG pueden ser básicamente:

- organizaciones comunitarias y de base;
- en el área de desarrollo, sociales;
- ambientalistas;
- de mujeres;
- asociaciones culturales y deportivas;
- instituciones educativas;
- organizaciones religiosas;
- centros de investigación.

Estas especificidades, capacidades y redes sociales que presentan las ONG pueden ser puestas al servicio del conocimiento, así como el conocimiento suele ser puesto al servicio de las acciones de las ONG.

Las ONG uruguayas, más allá de su forma o perfil, se dedican a funciones diversas (y muchas veces simultáneas):

- ayuda comunitaria;
- construcción de capacidades;
- construcción de ciudadanía;
- incidencia;
- gestión de proyectos de desarrollo;
- acompañamiento de comunidades;
- creación y animación de espacios de diálogo;
- articulación de actores;
- sistematización de experiencias;
- producción de conocimiento;
- articulación de la visión técnico-teórica con la acción. Ésta es una forma de producir conocimiento diferente de la de la perspectiva universitaria o técnico-pública.

Cuando nos referimos a *investigación* desde las ONG, aludimos al esfuerzo sistemático para el desarrollo de conocimiento. En cambio, cuando nos referimos a la

* Investigadora.

acción o la *práctica* en este contexto, hablamos de las actividades desarrolladas por las ONG para la ejecución de sus misiones u objetivos.

Por lo tanto, la investigación desde las ONG está muy relacionada con sus ámbitos naturales de acción. Estos ámbitos se han ampliado a medida que la agenda de desarrollo se regionaliza y complejiza, pero dentro de las actividades relacionadas con la producción de conocimiento se destacan los temas:

1. sociales;
2. ambientales;
3. sobre la sociedad civil;
4. estudios que integran el enfoque de género;
5. estudios en relación a la agenda regional y global;
6. desarrollo.

El estudio de lo social

Las ONG se destacan en el estudio de programas sociales existentes y alternativas a éstos, pero también por la realización de estudios específicos de los sectores socialmente vulnerables, como la infancia, las madres adolescentes o los adultos mayores. También existen estudios desde las ONG que se focalizan en las diversas problemáticas sociales: laboral, educativa, de formación (estudio y propuestas de capacitación profesional).

El estudio de lo ambiental

Se desatacan fundamentalmente los estudios de impacto y las propuestas de iniciativas ambientales.⁶

Estudios sobre la sociedad civil

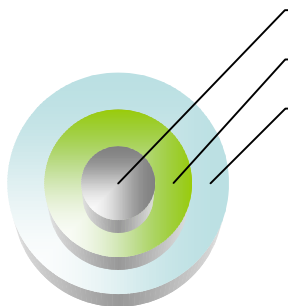
En esta categoría se identifican principalmente: análisis sociológicos, el *Índice Cívico de la sociedad civil* (desarrollado en Uruguay por el Instituto de Comunicación y Desarrollo [ICD]),⁷ estudios sobre las formas de participación en las políticas públicas y estudios sobre el rol de la sociedad civil en los procesos de integración. Estos últimos se basan en que en los hechos los actores sociales se *integran*, formal e informalmente.

En el ámbito del Mercosur, los gobiernos han dotado a la sociedad civil regional de varios órganos de carácter consultivo, pero no puede negarse que aún hay numerosos sectores de la SC que no están representados en ámbitos regionales ni nacionales.

Formalmente, la sociedad civil está representada en el Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur (FCES), en reuniones especializadas (de mujeres, de cooperativas, etc.) y en subgrupos de trabajo (SGT). ¿Pero cómo se toman las decisiones a escala regional?

⁶ Véase el capítulo sobre esta temática en esta publicación.

⁷ Véase <<http://www.icd.org>>.



En el círculo 1, que representa el centro de la toma de decisiones, se encuentran las dirigencias gubernamentales ministeriales y la tecno-burocracia regional. En el límite entre el círculo 1 y 2 se sitúan los grandes empresarios.

En el círculo 2 se ubican los parlamentos, sindicatos (a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur [CCSCS]),⁸ el FCES, reuniones especializadas (de mujeres, de cooperativas, etc.) y SGT.

En el círculo 3, el más alejado del centro de la toma de decisiones, se encuentran los gobiernos locales, las ONG y las universidades.

Las ONG uruguayas son las únicas que participan en el FCES a través de su Asociación Nacional (integrando el sector Diversos), mientras que algunas ONG argentinas están comenzando a participar en calidad de observadoras.

Estudios que integran el enfoque de género⁹

Se destacan los trabajos de PLEMUU, Cotidiano Mujer¹⁰ y CIEDUR, perspectiva planteada en otro capítulo de esta publicación.

Estudios para un mejor posicionamiento respecto a la agenda regional y global

Desde una perspectiva global en el plano de las negociaciones económicas internacionales estamos enfrentados a varias negociaciones simultáneas a nivel bilateral, regional, continental y multilateral. Cada vez más los temas internos-externos aparecen unidos y su diferenciación en un mundo globalizado y con procesos de regionalización en desarrollo parece ser más una construcción teórica que una realidad.

Todas estas consideraciones, que pueden parecer ajenas a las preocupaciones de la opinión pública, de la sociedad civil y de las ONG en particular, en realidad afectan su vida diaria y tienen efectos claros en el acceso al empleo, a la educación y a la información, por no decir que tienen efectos sobre la pobreza y los supuestos modelos de desarrollo sustentable. En este contexto se destacan:

Estudios relativos a la Organización Mundial del Comercio (OMC)

CIEDUR¹¹ ha desarrollado diversos enfoques con relación a la OMC (donde se negocia globalmente todo lo relativo con el comercio de bienes y otros temas sensibles, como los servicios, la propiedad intelectual, etc.).

⁸ Véase <<http://www.cscs.org>>.

⁹ Véase capítulo sobre esta temática en esta publicación.

¹⁰ Véase <<http://www.chasque.net/cotidian/>>.

¹¹ Véase <<http://fp.chasque.net:8081/ciedur/>>.

Otras relaciones con el resto del mundo.

Estos trabajos se enfocan especialmente desde la perspectiva del Mercosur en sus relaciones con otros bloques, como la Unión Europea (UE) o la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Estudios sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

Se destaca el trabajo de algunas ONG, como el Instituto del Tercer Mundo (ITEM),¹² para la concientización sobre riesgos, contenidos, agenda y tiempos de las negociaciones.

Estudios sobre el Mercosur

Las ONG uruguayas, y especialmente el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH),¹³ tratan los diferentes temas relativos al Mercosur con la convicción de que es necesario pensar en pasar de un Mercosur de funcionarios y comerciantes a un Mercosur más participativo, donde los actores sociales y la población de los países miembros no esperen que la construcción de una identidad venga del Estado paternalista que, en decadencia, intenta defender los intereses de quienes se hacen oír o están cerca de los círculos de toma de decisión.

En los últimos años, a pesar de la “crisis del Mercosur”, algunas ONG han mantenido su vocación de estudio y difusión sobre los temas regionales, en el entendido de que el Mercosur no podrá llevarse a cabo con éxito, ni contribuir al desarrollo económico de los países de la región:

- si no hay compromiso regional explícito.
- si no integra a las sociedades además de los mercados o las economías.
- si no dispone de un apoyo social suficiente y si no existe un consenso importante sobre una serie de puntos a la hora de su implementación, a saber:
 - la aplicación de normas fundamentales relativas al desarrollo de la política social y de las relaciones laborales;
 - el apoyo a la reconversión de los sectores productivos afectados por los procesos de apertura comercial;
 - la consulta con los actores de la sociedad civil;
 - los medios financieros para combatir los desequilibrios regionales y sectoriales.

También se destacan ONG que estudian a escala regional los grandes temas económico-productivos del Mercosur, entre ellas el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), que forma parte de la Red de Investigaciones Económicas del Mercosur.¹⁴

Estudios de desarrollo

En esta categoría se ven diversos enfoques, pero han cobrado especial fuerza los estudios y trabajos de campo en la perspectiva del desarrollo local. En esta área también se destacan las investigaciones y acciones realizadas a escala nacional y regional por el CLAEH.¹⁵

¹² Véase <<http://www.item.org.uy>>.

¹³ Véase <<http://www.claeh.org.uy>>.

¹⁴ Véase <<http://www.cinve.org.uy>> y <<http://www.redmercosur.net>>.

¹⁵ Véase <<http://www.claeh.org.uy>> y <<http://www.desarrollolocal.org>>.

II. Desafíos a los que están expuestas las ONG uruguayas en el compromiso de investigación-acción

Ante la crisis, el agravamiento de la problemática social y la recesión económica, las ONG se enfrentan a:

- Un mayor requerimiento de acción, incidencia y creatividad en la búsqueda de soluciones novedosas y efectivas.
- Cambios en sus formas de financiación (necesaria adaptación de las estructuras internas y del relacionamiento externo) y problemas graves de falta de alternativas de financiación.
- Coyuntura electoral y posicionamiento ante especulaciones partidarias y cambios en la configuración del ejercicio del poder (sensibilidad social). En caso de un cambio de signo en el gobierno, surgen varios desafíos (tomando como base la experiencia brasileña):
 - absorción de cuadros de las ONG por el nuevo gobierno;
 - creación de nuevos espacios de participación para el diseño y ejecución de políticas públicas (en lo nacional y lo internacional);
 - demanda de elaboración de propuestas concretas a escala nacional (políticas y programas).

Ya que desde el Estado las políticas aún no se conciben suprapartidariamente, las ONG pueden desempeñar un papel importante en la reflexión conjunta y en relación con la necesidad de:

- contar con instrumentos como mapas de la sociedad civil o relevamientos nacionales de ONG (como el *Índice Cívico de la sociedad civil* y el *Confin solidario*, desarrollados por ICD);
- concebir estrategias y programas a largo plazo para el desarrollo de áreas de investigación y disciplinas;
- enfoques a largo plazo sobre el enlace entre las capacidades prácticas y los instrumentos para su sistematización;
- posicionar a las ONG como un actor-monitor social (BM, PSP, primera experiencia);
- promover una cultura de intercambio de experiencias y transparencia para basar las discusiones teóricas y prácticas en ejemplos locales y empíricos;
- difundir los estudios y proyectos desarrollados en todo el país y en los que se participa a nivel regional;
- aliarse a otros actores sociales en la incidencia de temas de agenda común, en el plano local, departamental, nacional y regional.

Por lo tanto, resulta necesario:

- Buscar formas de partenariado, redes, grupos de trabajo y mesas de ONG por áreas temáticas para:
 - el cruce de información,
 - la articulación de acciones,
 - la difusión de actividades y resultados,
 - la promoción de proyectos conjuntos y
 - la búsqueda de financiamientos conjuntos.

Ejemplo de una forma de trabajo conjunta y plural es el Colectivo Infancia, del que participa ANONG. Se debería impulsar la creación de otros colectivos, como forma de potenciar la acción de las ONG y promover el fortalecimiento de

capacidades para la sistematización y la reflexión sobre nuevas formas de acción más eficaces (e integrales).

- Promover la *cultura de la consulta* y del involucramiento de las ONG en áreas no tradicionales (fuera de la coparticipación en las políticas o programas sociales).
- Participar de forma sostenida en los espacios de participación-incidencia que puedan abrirse en relación con la agenda regional, global.
- Mantener el rol de la sociedad civil en el proceso de humanización de la agenda de desarrollo y buscar vías alternativas de canalización/difusión de sus valores y actividades.
- Promover discusiones sobre la necesidad de pensar en un modelo de desarrollo regional compartido y de buscar una concepción más integral del desarrollo.
- Desde la perspectiva de la sociedad civil, debería profundizarse en el estudio de alternativas y vías de reducción de impactos en aquellos sectores sensibles a los que debería priorizarse ante una eventual ayuda comunitaria en el marco del Mercosur.
- Por su heterogeneidad y riqueza las ONG pueden promover un enfoque transdisciplinario de la problemática de nuestras sociedades.
- Integrarse en redes temáticas, regionales, continentales y globales como una forma nueva de acción e incidencia. Esta nueva forma de acción y articulación más allá de las fronteras nacionales facilita una nueva visión de la investigación y acción nacional y del papel del Estado en la promoción del desarrollo.
- Generar argumentos convincentes para la defensa de las posiciones de las ONG en los espacios nacionales y regionales.
- Fortalecer las capacidades de las ONG de base o comunitarias a través del intercambio de experiencias con las ONG especializadas en investigación-producción de conocimiento. Este intercambio facilitará el análisis y relacionamiento de problemas de base/locales con dinámicas y desafíos globales desde la especificidad de las ONG uruguayas.

Ante tantos desafíos y agendas de trabajo que nos interpelan debemos tener claro que *las agendas de incidencia a nivel nacional no pueden concebirse de forma separada de las agendas de incidencia a nivel regional e internacional*, ya que la separación para el tratamiento de los temas a nivel teórico es válida, pero en la realidad nuestras sociedades —y por lo tanto sus problemas, sobre los que trabajamos— se ven afectados tanto por los temas internos como por las negociaciones en la región y con el resto del mundo.

Son muchos los escenarios sobre los que trabajar y desde las ONG se puede percibir que algunos de estos temas son lejanos o ajenos; sin embargo, las consecuencias de esta ajenidad se verán a mediano plazo en problemas reales y muy cercanos. Por lo tanto, es necesario enfrentar el desafío de pensarse-relacionarse-proyectarse a mediano y largo plazo.

"LA INVESTIGACION EN DESARROLLO LOCAL EN CLAEH"

Enrique Gallicchio*

Mi exposición tiene como objetivo presentar una de las líneas de investigación que se llevan adelante desde el CLAEH: el tema del desarrollo local.

Desde hace muchos años trabajamos en la intervención en procesos, pero sobre todo, y de manera creciente, en investigación sobre desarrollo local. Esto se ha producido desde una rediscusión que hemos tenido fundamentalmente en los tres últimos años y a partir de la cual estamos trabajando con un abordaje del desarrollo local mucho más político que antes, *político* en el mejor sentido, y no tan exclusivamente socioeconómico, como había sido trabajado durante los últimos quince años en el CLAEH. En ese sentido y en esa nueva concepción es que hemos formulado una agenda de investigación, fundamentalmente en tres temas.

Un primer tema es la *governabilidad*, donde trabajamos los asuntos que hacen a la nueva concepción de gobierno con la participación de diferentes actores, fundamentalmente buscando la revalorización de la gobernabilidad local. Ahí contamos con un apoyo sustancial de la Diputación de Barcelona para llevar adelante un estudio sobre tendencias y modelos de descentralización y desarrollo local en América Latina. Asimismo, hemos contado con un apoyo de la UNESCO a través del programa Most para el tema de gobernanza local.

El segundo es el tema del *desarrollo económico local*, también central. Se trata de enfocar la economía desde los territorios donde estamos trabajando, fundamentalmente los procesos o los proyectos de carácter económico a nivel local y la sostenibilidad del territorio. En ese sentido estamos investigando muy fuertemente los temas de microfinanzas locales y los temas de articulación de actores para financiar proyectos de desarrollo local. En este caso contamos con un apoyo del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá.

Y el tercer tema que estamos investigando, crucial en términos de sostenibilidad de los procesos de desarrollo, es el del *capital social*. Allí contamos con apoyos de la Fundación Interamericana y la Fundación Kellong. Creemos que esto es vital porque, entre otras cosas, estamos investigando los costos de producir capital social. Todos decimos que el capital social es muy importante, pero la creación de capital social para darle sostenibilidad al desarrollo tiene costos: costos en tiempo y costos en recursos. Es fundamental que la cooperación para el desarrollo tome cuenta de esto porque en definitiva es la apuesta estratégica de las cuestiones en las que estamos.

También hemos incursionado en los temas de nuevas tecnologías de la información, a través de un proyecto que tenemos con la Unión Europea, con seis socios latinoamericanos y seis europeos.

El trabajo de investigación se aplica fundamentalmente en la intervención, donde nos permite innovar. Se aplican también en los diversos ámbitos y redes, fundamentalmente latinoamericanos, y también en el esfuerzo que venimos desplegando en una maestría de Desarrollo Local.

Los ámbitos y redes en los que estamos trabajando son muy diversos, y quisiera destacar el Grupo Iniciativa por la Descentralización Local en Latinoamérica, del cual

* Investigador.

formamos parte junto con la Intendencia de Montevideo. Es una organización que nuclea en todos los países de América Latina a un actor gobierno local y a un actor sociedad civil, para trazar una agenda de estos temas en el ámbito latinoamericano. El año pasado llevamos adelante la primera cumbre latinoamericana por el desarrollo local y la descentralización en Arequipa, y el próximo año vamos hacer la segunda en San Salvador.

Entonces la investigación en temas de desarrollo en general y en temas de desarrollo local en particular para nosotros es estratégica. Las organizaciones de la sociedad civil deben tener los recursos y los medios para investigar, porque, si no, ponemos en cuestión la sostenibilidad de lo que estamos haciendo, y en ese sentido creemos que esto también se tiene que embarcar en una nueva lógica de cooperación. Es necesaria una reflexión profunda sobre las formas de cooperación al desarrollo en Uruguay.

Creemos que hay que partir de la base del absoluto fracaso de tres décadas de cooperación para el desarrollo en Uruguay. No hay ninguna evidencia empírica de que haya mejorado la situación de pobreza ni la situación de los habitantes del país, y en gran medida ello se debe a la forma en que ha sido aportada la cooperación en nuestro país. Es un aporte imprescindible, pero en otra lógica.

A nuestro juicio, hay que ir mucho más al apoyo de procesos y mucho más al apoyo de comunidades y no de proyectos; tratar de no desacomodar. Cada nuevo proyecto niega y desconoce las acumulaciones de los actores que hay: “Como ahora tengo plata, que todo sea en torno a mí”. En el fondo, el desarrollo lo construyen los ciudadanos y no los cooperantes, y la estrategia tiene que ser la estrategia de los ciudadanos y no la de los cooperantes. En ese sentido, el trabajo que llevamos adelante en desarrollo local no es otra cosa que tratar de poner las decisiones al alcance de la gente en momentos en los cuales los gobiernos tienen problemas de legitimidad serios en su vínculo con la gente. Es un esfuerzo relevante, un esfuerzo que vale la pena.

Hoy aparecía en una ponencia: “¿Quién habla por los pobres?”. Que no hable nadie por los pobres. Ojalá que los pobres hablen directamente por ellos y que no tengan ninguna organización que los intermedie. Tratamos de jugar en esa lógica.

Organizaciones de Infancia en Uruguay - Proceso histórico

Fernando Rodríguez*

Para situarnos en el contexto de las ONG de infancia, adolescencia y juventud en nuestro país, debemos aludir a un proceso histórico que ha sido construido desde distintas experiencias de articulación entre las organizaciones.

Desde 1985, cuando el CLAEH y UNICEF hicieron un primer relevamiento nacional de las organizaciones que trabajaban con la temática *infancia*, hasta nuestros días, han transcurrido casi veinte años de continuo crecimiento en la coordinación de las organizaciones en distintos niveles. Las estrategias y las formas de articulación han variado, desde formatos del tipo de redes, pasando por espacios de coordinaciones puntuales y temáticas, hasta llegar, en algunas experiencias, a la conformación de federaciones de ONG formalmente constituidas como personas jurídicas. En este sentido quiero destacar una primera capacidad de las ONG de infancia: su visión de articulación.

Esta experiencia permitió detectar a más de 80 organizaciones en todo el país y, a partir de ahí, impulsar un proceso de consolidación de la Red de ONG de Atención a Niños y Adolescentes de Sectores Populares, con la creación de una mesa relacionadora conformada por representantes de cada uno de los cuatro sectores, con representación de alcance nacional.

1. Fortalezas en la acción de las ONG de infancia

La visión de articulación

La *visión de articulación* se destaca como primera fortaleza, porque revela una verdadera vocación de estas organizaciones, que supone, por un lado, entender la intervención social como el ámbito de las propuestas concretas y, por otro y en total articulación con ésta, el ámbito de la participación e incidencia en las políticas sociales.

Experimentamos una permanente búsqueda de la acción coordinada, tanto a la hora de ejecutar proyectos como a la hora de desarrollar acciones colectivas de negociación e incidencia ante otros actores públicos y privados. En este sentido se han promovido diversos espacios de trabajo conjunto entre las ONG para analizar y definir temas de interés común, tanto a nivel del gobierno nacional como de algunos gobiernos municipales. Algunos de estos espacios son puntuales y otros permanentes, y desde ellos han surgido propuestas concretas y se han generado ámbitos permanentes de evaluación y seguimiento de programas conjuntamente con organismos del Estado.

La fortaleza que le ha dado esta clara vocación de articulación ha sido un factor determinante de su capacidad para interactuar con el Estado. Tenemos hoy una trayectoria muy rica de acciones de coordinación con distintos organismos estatales, nacionales y departamentales. Las ONG en Uruguay han trazado un camino muy valioso de fortalecimiento de su identidad como parte de la sociedad civil en la búsqueda permanente de alianzas internas, operativas, de acción y de relacionamiento con los distintos sectores de la sociedad civil y el Estado.

* Psicólogo. Secretario de la Asociación Nacional de Organización no Gubernamentales.

La vocación de trabajo en red

En 1985 ya aparecía una idea de red, una práctica en red y una estrategia de relacionamiento con el Estado desde estas experiencias de red. O sea que hoy estamos con una experiencia acumulada de 19 años en los cuales se ha ido fortaleciendo el sector de las ONG de infancia.

En este camino, los niveles de coordinación han pasado por distintos momentos, por distintas estructuras organizativas, pero siempre con una visión de articulación de esfuerzos en función de objetivos de mejora de la calidad de atención directa a la población y de incidencia en las políticas sociales, principalmente aquellas orientadas a la infancia y adolescencia. Desde aquella primera e incipiente experiencia en 1985 se han consolidado dos federaciones de instituciones —FIPAM y FIPEI— y el sector Centros fue fortaleciendo su articulación en ANONG. Son distintos tipos de estructuras pero el mismo camino hacia los mismos objetivos.

En el año 2002 surgió una nueva expresión de articulación de organizaciones de infancia, con lo que hoy es el Colectivo de Infancia, que nuclea a cinco redes de organizaciones que trabajan con niños, niñas y adolescentes en todo el país. La mesa coordinadora está integrada por AUDEC, FIPEI, FIPAM, el Comité Departamental de Montevideo de Asociaciones Civiles, que gestiona CAIF, y ANONG, representando de esta manera a unas 350 instituciones de todo el país que atienden aproximadamente a 35.000 niños a través de 484 convenios con el INAME.

Podemos hablar de la capacidad de generar procesos de *acumulación de aprendizajes colectivos*. A partir de estos procesos las ONG se han constituido en un referente ineludible a la hora de implementar acciones en favor de los niños, niñas y adolescentes, independientemente de que la iniciativa la tome algún organismo del Estado, alguna empresa, una agencia internacional, alguna(s) de las ONG, etc. Observamos esto como una gran capacidad, por los niveles de visibilidad, credibilidad e incidencia que han generado en los últimos años las ONG en Uruguay.

Es bueno destacar que en esta articulación, que muchas veces aparece simplificada cuando nos referimos a las *redes* como un espacio uniforme, coexisten organizaciones con perfiles diversos. Están aquellas que cuentan con una larga trayectoria y alta visibilidad, pequeñas organizaciones de bajo perfil en cuanto a su visibilidad, organizaciones religiosas con distintos niveles de trayectoria y estructura organizativa, organizaciones nacionales e internacionales.

La capacidad de incidencia

Las ONG de infancia en Uruguay han desarrollado otra capacidad: la de tener una visión de los procesos de incidencia, situándose en una perspectiva de permanente búsqueda de estrategias de articulación a fin de mejorar la gestión de las organizaciones, fortaleciéndose mutuamente para crecer tanto en la ejecución directa de los programas como en la incidencia política ante organismos públicos, el Parlamento, etc.

Estos procesos de acumulación se han sostenido y profundizado, y han sorteado satisfactoriamente las exigencias de los últimos años, en los que muchos de los canales de acceso a fondos prevén sistemas de licitación donde se establece una competencia entre las ONG. Las organizaciones han tenido la capacidad de fortalecerse en estos procesos de competencia, que lejos de debilitar las relaciones las han fortalecido. Esto no es debido a bondades de los sistemas de licitación, sino a la capacidad de las organizaciones para darles esta impronta. Por supuesto, algunos de estos sistemas han aportado más que otros al fortalecimiento de las organizaciones.

Como síntesis de esta capacidad, puede decirse que las organizaciones hemos encontrado los caminos para fortalecernos colectivamente trascendiendo las coyunturas

particulares, y el gran secreto ha sido la opción por los procesos de acumulación colectiva —que va más allá de hacer cosas juntos—, por la capacidad de incidencia, y llega hasta la conciencia de pensar en colectivo antes de hacerlo individualmente. En términos futbolísticos, aunque jugamos en equipos distintos, en la selección nacional somos todos uruguayos.

2. Límites en la acción de las ONG

Límites del ámbito interno

Un aspecto que se puede marcar como una limitación es la gestión institucional. Si bien las organizaciones han avanzado en este sentido, considero que aún es más un obstáculo que una potencialidad. Las nuevas realidades de búsqueda de recursos, las nuevas formas de gestión de recursos, los procesos de licitación, los indicadores de eficiencia y eficacia exigidos por algunas fuentes de financiamiento hacen que la gestión de las organizaciones sea más compleja y requiera la incorporación de sistemas de gestión que acompañen estas exigencias.

Los presupuestos en general no contemplan los niveles mínimos para financiar el soporte institucional, y esto hace que aun a aquellas instituciones que tienen sistemas de gestión definidos no les sea posible implementarlos plenamente. Los procesos de formación permanente, las investigaciones, las publicaciones, los materiales didácticos, las sistematizaciones, la formulación de planes a mediano y largo plazo aparecen como elementos deseables en la gestión institucional, pero se vive una limitación importante al no poder desarrollarlos adecuadamente.

Los tiempos de los financiamientos, cortos y dependientes de llamados a licitación, dificultan fuertemente la planificación a largo plazo y el diseño de programas de largo aliento. En consecuencia, muchas veces obligan a interrumpir procesos de aprendizaje y acumulaciones de experiencia que fortalecerían la gestión educativa si tuvieran continuidad y permitieran planificaciones por períodos más largos, en los cuales se pudieran medir no solo los objetivos directos de los programas sino también la consolidación o no de la organización que los opera.

Límites del contexto

Los últimos años han sido, para las organizaciones de infancia en Uruguay, tiempos de incremento muy importante de la demanda. Por un lado aumentó la cantidad de personas —niños, adolescentes, jóvenes y familias— que demandan atención a los servicios educativos, a los asistenciales, acompañamiento afectivo, etc. A esto se agregó que los beneficiarios sufrieron un deterioro mayor aún, lo que obligó a articular servicios de asistencia en programas promocionales para poder sostenerlos y brindar servicios básicos. De no haberlo hecho, habría sido imposible continuar apoyando a familias que cayeron en la marginación más absoluta.

Sumado a esto, los servicios públicos, también afectados por la crisis y por las prioridades gubernamentales que se fijaron en el 2002, aportaron más dificultades que soluciones, debido a los grandes retrasos en los compromisos asumidos en cuanto a transferencias de partidas económicas, partidas de alimentos, etc. En algunos casos estas deficiencias se mantienen hasta hoy, y han obligado a algunas organizaciones a cerrar sus servicios, con la afectación consiguiente a la población beneficiaria.

La dependencia económica significa vulnerabilidad de las organizaciones que, teniendo experiencia acumulada, programas creativos, fuerte proximidad con la población, alto nivel de compromiso de los cuadros técnicos con el trabajo, no logran muchas veces poner en juego todo este capital.

Aun en este contexto, las organizaciones han sabido generar espacios de diálogo y de construcción conjunta con los distintos organismos públicos que ejecutan políticas sociales y han encontrado eco en el Parlamento, frente a algunos planteos concretos.

Existe un convencimiento generalizado de que la crisis vivida por el país habría tenido una mayor y más profunda repercusión en la vida de las personas si no fuera por la existencia de las redes sociales, que no sólo están conformadas por las ONG de infancia sino por un sinnúmero de organizaciones de base, barriales y religiosas que articularon sus esfuerzos para paliar la situación. Pero el rol de la organizaciones sociales no es salir a paliar las crisis provocadas por coyunturas regionales, o por el sistema financiero, o por decisiones equivocadas, o por la corrupción de distintos ámbitos de la sociedad. Su rol se ubica en generar posibilidades de transformación, defensa de los derechos ciudadanos y ser agentes de cambio para una sociedad con equidad y justicia social.

3. Factores de tensión

Hablamos de capacidades, de contextos, de tiempos de crisis, de vínculos hacia adentro de las redes de ONG y hacia afuera, de organismos de gobierno, Parlamento, empresas, cooperación internacional, etc. Una gran red de vínculos. Esto trae tensiones debidas a diferencias en los tiempos: tiempos sociales, individuales de las personas atendidas, tiempos políticos, el tiempo de nuestras organizaciones... Son distintos ritmos que al intentar articularse generan tensiones, desgastes y muchas veces frustración por no poder acompasarse con las verdaderas necesidades de la gente. Y las tensiones ponen en riesgo las relaciones, al menos las comprometen, y queda librado a la capacidad de las personas ajustar los tiempos y evitar rupturas.

Detectamos tensiones en los siguientes espacios:

- Entre los tiempos de ejecución de las trasferencias económicas y las necesidades de ejecutar los programas. Esto genera tensión, pues a la hora de ejecutar los programas los recursos no están, y no siempre es posible mantener la ejecución con otros fondos, pues generalmente la fuente de adelanto de los fondos es el sistema financiero, que no hace diferencias sociales a la hora de aplicar intereses.
- Entre las herramientas de evaluación y monitoreo de los programas. Subsiste un fuerte desequilibrio entre la supervisión administrativa y la medición de resultados educativos y sociales. Existe todavía una concepción de control del gasto que está por encima de la medición de impactos educativos y sociales.
- Entre los tiempos de ejecución de los programas y los procesos personales de la población atendida.
- Entre la medición de procesos educativos y las exigencias de egresos por parte del sistema.
- Entre la capacidad de atención y la demanda.
- Entre las demandas de asistencia inmediata que reciben las instituciones y la burocracia de los servicios públicos, que muchas veces no permite una respuesta rápida.
- Entre la necesidad de articular con el sector educativo formal y la ausencia de espacios reales para dar cobertura a niños y niñas que son atendidos por las organizaciones.

Ante todo buenos días, y quisiera agradecer, y esto no es una formalidad, a quienes hicieron la ponencia en el panel anterior, al Prof. Nelson, a Mabel, a Cecilia y a Enrique, a Fernando y a Gerardo, que realmente fueron ponencias para mí muy útiles, ustedes piensen que yo trabajo en el área de operaciones y estoy con números fríos, intercambiando relaciones con los oficiales del Gobierno, entonces tener la posibilidad de escucharlos a ustedes fue realmente de gran utilidad.

La idea de hoy es poder contarles un poco sobre la cartera del Banco Mundial en Uruguay, mi exposición se va a subdividir de la siguiente manera. Primero vamos a mostrar el rol del Banco Mundial desde 1990 hasta la fecha, luego pasaríamos ver como esta la cartera del Banco Mundial hoy, ver la performance de los proyectos y por último ver cuales serían los escenarios futuros.

Para analizar el rol del Banco Mundial desde el año 1990 a la fecha yo lo subdividiría en tres grandes etapas. Una primera etapa que prácticamente abarca toda la década del 90 en el cual el Banco apoyó en grandes áreas específicas, que más adelante lo vamos a ver con más profundidad. La segunda etapa es una etapa de menor involucramiento del Banco en Uruguay, que esto en realidad aparece como algo negativo, pero lo vamos a ver más adelante pero se pensaba que esto iba a ser muy positivo, y por último luego de la crisis, a partir del 2002 hubo que revisar la estrategia del Banco en Uruguay.

Como decía en la primera etapa el Banco apoyó en áreas específicas, y ahí lo que podemos decir es que el 70% del monto comprometido se destino a proyectos de inversión, en el cual ustedes pueden ver que el 74% de los proyectos de inversión estaban destinados a infraestructura, 18% a desarrollo humano y el 8 % a desarrollo rural.

La segunda etapa que va del año 2000-2001, surge de la estrategia al país en el cual se había trabajado y en el cual se consideraba que se tenía que pasar a una fase de política de menor involucramiento del Banco con Uruguay, ¿porqué? Porque Uruguay tenía indicadores sociales entre los más altos de América Latina, particularmente en pobreza y distribución del ingreso, aunque se sabía y se sabe de los grupos vulnerables que existía, pero a nivel de indicador y comparando con los países de América Latina era claro que los indicadores sociales estaban entre los más altos. Segundo había menor vulnerabilidad relativa a shock externos y posibilidad de acceso a los mercados internacionales, y tercero, el BID tenía una participación importante en la asistencia, que se calculaba alrededor del 1% del producto bruto.

Por lo tanto cual fue la estrategia que había esbozado el Banco Mundial en el año 2000, por un lado reducir en un 50% el monto de los programas de prestamos en relación a la última estrategia que había tenido en Banco en el año 1997, y por último esa asistencia iba a incluir prestamos de inversión en áreas específicas, enfatizando en la dimensión social y el medio ambiente.

* Consultor Banco Mundial

Apareció la crisis y lo que se había planificado para el año 2000 tuvo que modificarse por lo tanto hubo una revisión de la estrategia. La crisis obligo a modificar esta estrategia que había sido esbozada para los años 2001 – 2005, año fiscal.

En que consistió este nuevo enfoque, en primer lugar asistencia adicional para enfrentar la crisis, segundo continuar con programas de reforma que apunten a una economía más competitiva, tercero, mantener procesos de inversión en desarrollo humano y asegurar medidas para proteger los grupos más vulnerables de la sociedad.

En ese cuadro ustedes pueden observar los montos comprometidos por año, que el Banco Mundial ha realizado al Uruguay y ustedes pueden ver que cuando yo marqué las tres etapas se reflejan estas tres etapas, fíjense en los últimos dos años que son los años de la crisis, como aumento notablemente la asistencia al país, como en el año 2001, solamente hubo un monto comprometido de 24 millones de dólares, eso lo que esta marcando es la famosa política de menor involucramiento.

Una vez vista los tres escenarios desde el año 1990, vamos hablar un poco sobre la cartera activa del Banco en el Uruguay hoy.

Y para eso quería primero mostrar un análisis comparado entre los países de la región, Argentina, Uruguay, Chile y Paraguay, en el cual vemos que Uruguay esta en términos de proyectos y de montos en segundo lugar con 10 proyectos por un monto de 845 millones de dólares, en el cual todavía restan por desembolsar 425 millones.

Ahora, sí, entrando a Uruguay vemos que de los 10 proyectos inversión, hoy en implementación, 4 son proyectos de ajuste o reforma estructural y 6 son proyectos de inversión.

Ahí podemos ver que de los proyectos de ajuste quedan por desembolsar 275 millones de dolares, y en el caso de proyectos de inversión aún restan por ejecutarse 150 millones de dólares.

Cuales eran los objetivos de los proyectos de ajuste en el año 2002-2003 cuando apareció la crisis, a) ayudar a enfrentar debilidades estructurales que permitieran reducir la vulnerabilidad de país a futuros shock externos, b) enfrentar y manejar la crisis económica; c) mejorar los servicios públicos, y d) fortalecer y mejorar la asignación de recursos en materia de gasto social, para responder más efectivamente a la crisis a través de la reformulación de programas sociales y mejoras en la coordinación y monitorio de los mismos.

Ahora vamos a deternernos en los proyectos de inversión, habíamos dicho que eran 6 y principalmente pueden ver que hay un claro predominio de proyectos de inversión relacionados con la infraestructura y después hay un proyecto de implementación en desarrollo humano que es en Educación, y el Proyecto de erradicación de la fiebre aftosa que esta dentro del área de desarrollo sustentable y medio ambiente.

Como se han comportado estos proyectos de inversión en materia de ejecución y performance, acá lo que podemos decir, es que el 90% de los proyectos tienen una calificación satisfactoria para el Banco en términos de contribución al desarrollo y progresos de implementación, estos son dos indicadores que el Banco mide para medir la performance de cada uno de los proyectos.

Cuando digo 90 % de los 10 proyectos es porque uno solo tiene problemas en cuanto a estos indicadores. Sin embargo, y esto es muy importante destacar que si bien los proyectos tienen calificación satisfactoria, lo que notamos es que presentan niveles muy bajos de ejecución, si se analiza la ejecución en términos presupuestarios y de desembolsos.

Cuáles son los elementos que contribuyen a una pobre performance en la ejecución de los proyectos. Y acá hay principalmente tres factores, a) restricciones presupuestarias; b) factores endógenos que afectan a las unidades ejecutoras; c) procesos de contrataciones engorrosas.

Esto lo podemos ver en un cuadro de cómo término el año a diciembre/2003. De 54 millones de dolares que tenían para ejecutar en el año 2003, solamente se ejecutaron 19.8, solamente el 36.5%, no solo hay problemas presupuestarios, sino que de lo que se asigna presupuestariamente el nivel de ejecución es muy bajo, porque solo se ejecutó el 36%.

Qué es lo que estaríamos pensando como plan de acción para mejorar el nivel de ejecución de los proyectos. El objetivo sería aumentar el nivel de ejecución de los proyectos de inversión, y por supuesto reducir el riesgo de contar con proyectos insatisfactorios. Y el plan es un monitoreo de los niveles de ejecución y por supuesto mantener un dialogo activo y cercano con las autoridades a los efectos de garantizar el mejoramiento de la performance de los proyectos.

Ya he mencionado las tres etapas 1990-2004; la pregunta es como sigue la película, entonces, la idea del rol del Banco Mundial es a partir de 2005 sería la siguiente.

En principio contar con una nueva estrategia de asistencia al país para el año 2005, sabemos que en octubre del 2004 ustedes tienen elecciones, entonces contamos que para el año siguiente podamos contar con una estrategia de asistencia al país.

La idea es fortalecer la cartera de inversión principalmente en el área de desarrollo rural, carreteras, y profundizar el apoyo en el sector de desarrollo humano.

También siguiendo con lo último que dije continuar con los proyectos de educación y con nuevos proyectos en salud y en otras áreas vinculadas en lo social.

También apoyar reformas estructurales a través de préstamos de ajustes centrados en el sector social y el sector financiero

Y por último mejorar los niveles de ejecución de los proyectos.

Muchas Gracias.

Intercambio de Ideas I

— (Gerardo Honty): Yo quisiera arrancar con un breve comentario, a mí me ha tocado varias veces tener entrevistas con funcionarios del BID o del Banco Mundial y siempre me he encontrado con el problema que veo hoy. Quizás la presentación del último

panelista se podría profundizar en algunos aspectos, si yo comparo la otra presentación de la representante del Banco Mundial, encuentro en los papeles, en el marco teórico o en la fundamentación de los proyectos ciertas ideas acerca de cómo abordar los temas de desarrollo, los temas sobre todo de desarrollo humano, pero cuando vemos los resultados en los proyectos la realidad es otra. Hoy hablamos de fortalecer la capacidad de la sociedad civil, de fortalecer el desarrollo humano de los países, pero el resultado de la cartera de proyectos es que hay 6 proyectos de inversión y 4 de ajuste estructural y de los proyectos de inversión el que tiene que ver con desarrollo humano y medioambiente es erradicación de la aftosa.

— (Diego Ambas): El que tiene que ver con desarrollo humano es el proyecto de educación. El que tiene que ver con el sector al cual yo hacía referencia es el que tiene que ver con medio ambiente.

— (Gerardo Honty): Perdón me equivoque, pero el grueso de los fondos se dedican a infraestructura que claro, dentro de un paradigma “desarrollista” podría ajustarse a ello, pero por la experiencia y por los propios análisis que los propios bancos han hecho es parece que no es así, parece que este resultado no se da a partir de infraestructura.

Entonces esto yo lo que traigo porque me parece que es muy repartido en los Banco, a mí en particular en el 1997 hice un estudio sobre la estrategia en el sector energético del Banco y lo que pasaba después en la realidad o sea que es una historia que me parece repetida. Entonces no se como hacer porque cuando uno llega a entrevistarse con alguna persona del Banco, y le dice “esto que tu me estas expresando fue así, ahora tenemos esta nueva estrategia en la cual están contemplados todas las cosas que tu estas planteando”, pero sin embargo se vuelve a caer en los mismos errores, entonces yo no se si el problema es por falta de comunicación, entre los propios funcionarios o es como decía el pulga un viejo humorista uruguayo, que hay una especie de mas allá gubernamental en el cual hay un más acá en donde las cosas se entienden, pero en el más allá las cosas se pierden.

— (Nelson Villarreal): lo mio va también en el mismo contexto, yo entiendo que los dos funcionarios del Banco que están acá no son los responsables de la política, ahora yo recuerdo que en setiembre-1997 en Québec, que ya se veía venir la crisis y Gualferson, a través de una funcionaria planteo “parece que nos equivocamos, que las reformas de primera generación son condición necesaria, pero no suficientes para construir desarrollo”

Esto uno lo viene escuchando repetidamente desde distintos lugares, hay una disociación, una esquizofrenia entre hagamos reformas estructurales, ajuste condición necesaria, porque no hay economía, yo digo claro que la condición que ponen los economistas es necesaria, pero nunca es condición suficiente para generar desarrollo. Entonces tenemos por un lado yo creo clave una cuestión que si por un lado esto es tomado así no se entiende que tengamos una política económica en donde un equipo de gobierno en este país, sigue bajo la lógica de reformas de primera generación, en forma unilateral donde no se articula con las reformas de segunda y en donde hoy estamos hablando de reformas de tercera generación.

Entonces la pregunta que uno se hace es ¿entonces la Banca multilateral, para ser honestos, nos deja a todos contentos, los gobiernos piden para una cosa, el ámbito privado para otra cosa, la sociedad civil se esta moviendo y mucho, como decía Enrique Iglesias el otro día, “se llego a un techo en todos estos paradigmas, hay que visualizar para donde se va”.

Ahora si miramos para adelante sin hacer una evaluación de cual han sido los elementos negativos en este proceso de estructuración de políticas de desarrollo, lo que probablemente tengamos una nueva distracción que ya las sociedades no la van a soportar.

Estamos ante la eventualidad de una América Latina que se esta destruyendo, de una región que esta con una dualidad social y una exclusión brutal que no se puede seguir jugando a la esquizofrenia. Entonces digo, no te digo a tí ni a ti que como funcionarios están tratando y con buena intencionalidad los discursos de Gualferson o de Iglesias, pero la pregunta es Vamos hacer en forma sistemática lo que planteaba Cecilia Alemany, vamos a investigar lo que ha sucedido, lo que funciona o no funciona en la articulación de reformas que sino terminamos agudizando problemas y sino estamos haciendo la trampa al solitario.

— (Lilían Celiberti): Quería hacer dos comentarios que planteaba Gerardo y de alguna manera reforzaba Nelson, y es que me parece que esta faltando y que hay un gran ausente y que son las responsabilidades políticas estatales y gubernamentales. En definitiva aún en el marco de la globalización y la pérdida de poder de los estados nacionales, yo creo que la democracia se juega en la definición y en la amplitud de las estrategias de endeudamiento de los países.

Y me parece que acá el gran ausente de este conjunto de proyectos estamos debatiendo con el Banco Mundial, pero no lo debatimos con el Gobierno Nacional que es nuestra responsabilidad como ciudadanos.

Entonces me parece que siempre en esta discusión sobre el rol y por supuesto que hay visiones polarizadas en la sociedad uruguaya, quienes dicen que no hay que endeudarse, pues bien no nos endeudemos hagamos puertas cerradas, retrocedamos, no se que capacidad tiene un país como Uruguay para sobrevivir en la globalización en este contexto o pongamos a debate y ahí me parece que tienen un rol las autoridades representativas demás de las ciudadanas, los parlamentos, de cuales son las estrategias, donde invertir, cuales son los ejes de ese endeudamiento que signifique responsabilidades colectivas para el país y me parece que eso tal es así que yo considero una profunda irresponsabilidad política democrática porque la capacidad de ejecución de los proyectos termina redundando, en porque existe esa incapacidad, existe esa incapacidad por reducciones presupuestarias pero efectivamente las condiciones generales suponen la definición de prioridades y que tal vez la diferencia, esto lo debatimos también en Uruguay cuando el BID convoco al marco estratégico de participación ciudadana, lo mismo en relación al Banco Mundial no solo a nivel nacional sino también a nivel internacional, esa búsqueda de participación de los diferentes actores esta dado fundamentalmente en la definición de estrategias y no solo en el involucramiento concreto de tal o cual proyecto que es otra dimensión, y que sin duda todas son importantes.

Pero acá lo que esta faltando en el debate es la relación del Uruguay con la Banca Multilateral, es el rol de los gobiernos nacionales en la definiciones de las prioridades y en la búsqueda de sinergias en la reforma del estado y que es un debate ciudadano y creo que es allí en donde se defiende verdaderamente los conceptos de democracia que son conflictivos por naturaleza. Entonces si pensamos en una democracia sin conflicto evidentemente solo lo vamos hacer sustrayendo de la información ciudadana los elementos claves.

—(Diputada Margarita Percovich): Yo complementando, porque creo que de los pecados del país el Banco pueda no tener tanto la culpa, pero si de algo que me parece que es una presunción de los organismos multilaterales de crédito, que son las líneas en las que se financian. Me da la sensación que se ha ido generando un acostumbamiento de los países, es decir, viene la financiación para tal cosa, entonces are un proyecto que esto, sin pensar en esas prioridades que se señalaban, si no son muy rígidos aquellos temas que se presuponen que se necesitan para los cuales se generan los créditos.

—(Diego Ambas). En primer lugar a Gerardo. Yo no estoy tan convenido y justamente en el caso de Uruguay, de lo que planteas que se vuelven a repetir, en este caso tenemos muchos proyectos de infraestructura y que se vuelven a repetir. Justamente en el caso de Uruguay, por ahí se podría analizar otro país, en el caso de Uruguay tenemos un portafolio de inversiones “obsoleto”, en el sentido de viejo, comparandolo con el promedio de edad de otros países son proyectos de inversion que llevan muchos años. Por lo tanto no es que se esten repitiendo nuevos proyectos sino que son proyectos que ya estaban de antes. Entonces me parece que hay una oportunidad muy importante acerca de lo que va a pasar en el año 2005, en cual con una nueva estrategia y tratando de que el gobierno de Uruguay tenga claramente las prioridades que usted esta planteando, poder definir y poder plantear a los organismos multilaterales de crédito cuales son sus prioridades y que es lo que esperan para el año 2005 y 2008.

Y si realmente lo que dice la diputada es real y que al ciertas rigideces eso también es un buen momento para plantearlo en la nueva estrategia.

Comparto con Nelson que ya estamos hablando de tercera generación y todavía estamos discutiendo primera y segunda generación, totalmente de acuerdo.

Y quería hacer mención a que los teóricos de políticas públicas separan las fases de las políticas publicas, después seleccionamos, tomamos la decisión y por último implementamos y como que las ONG están en el proceso de implementación, pero no están en el proceso de diseño, lo cual comparto que tiene que haber una participación muy activa de las ONG en el proceso de diseño porque como decían algunos teóricos muy importante de políticas públicas quien define los problemas públicos decide.

—(Sandra Cesilini): Dos reflexiones, es cierto lo que decía la diputada, el Banco tiene una tendencia a los enlatados, o sea, a generar estrategias generales para una región, que muchas veces no contemplan las particularidades especialmente de países con grados avanzados de desarrollo humano tales como Argentina y Uruguay.

Entonces muchas de las estrategias están pensadas para otro tipo de sociedades, y la tendencia a pensar algo a nivel regional no necesariamente es operativa en todas las áreas.

La segunda cuestión es que se esta produciendo un cambio bastante grande en el cono sur, y es que en toda la década del 90 la preminencia de los proyectos de ajuste fue muy grande. En la Argentina se ha dado un debate muy grande en ocasión de la consulta que hicimos para la definición de una nueva estrategia, y la decisión colectiva, porque hubo una participación muy grande de organizaciones la sociedad civil, del gobierno, se cambio el porcentaje que era 75% de ajuste y 25% de inversión, en la nueva estrategia es lo inverso y ha habido mucha critica sobre si esa estrategia de ajuste sirvieron para mejorar la situación de los más pobres.

Creo que en eso si hay una oportunidad en la próxima consulta sobre la estrategia del país poner esas prioridades en claro, pero también hay una reflexión crítica en conjunto y es que la determinación de una prioridad en la sociedad no es una cuestión sencilla y nosotros hemos experimentado distintas metodologías, para discutir y poner a consulta prioridades y las tensiones son muy grandes en los distintos actores sociales, políticos y económicos, y francamente yo puedo decirles con absoluta sinceridad no tengo el método para la definición de esas prioridades a nivel de la sociedad civil. Muchas veces algunas cuestiones, por ejemplo todos los que venimos de trabajar en el área social tratamos de darle preminencia a los proyectos del área social, pero sin embargo en los estudios de Voces de los pobres, quedo muy claro que los problemas de infraestructura que afectan a los pobres para llegar al acceso de servicios de salud y educación son muy grandes, son restricciones que aunque hagamos el mejor programa de desarrollo social, si la gente no tiene un camino para salir del Cantegril como dicen acá, o de la villa de emergencia como dicen en Argentina, y llegar a la escuela o al centro de salud, podemos poner el Hospital más sofisticado de la tierra y no van a poder llegar. Entonces ahí hay una necesidad de no hacer una disección de las partes focalizadas de los programas que me parece que en eso se esta generando un consenso que va a contramano de todo lo que hizo el Banco en términos de focalización en los 90, de no pensar los proyectos en tramo de edad, o el grupo tal, sino que pensarlos como comunidades. Porque si francamente no lo pensamos como comunidades estos problemas son muy grandes, es cierto también que es muy difícil llegar a las consultan en términos de comunidades, a nivel de los directos beneficiarios de los programas. Creo que el esfuerzo hay que hacerlo entre la gente que tiene un specti técnico y que a través de la investigación puede ofrecernos una sistematización de esas opiniones y las voces directas de los beneficiarios y tratar de hacer en esa compatibilización que es lo que se prioriza.

Y un último comentario, es que estamos hablando de recursos escasos en relación al conjunto del presupuesto de un país. Una cartera de 845 millones de dólares para ejecutar en cuatro años. Estamos hablando de recursos muy escasos y que tiene que ser muy crítica la decisión de la sociedad de que ese dinero, ese endeudamiento esta concebido para conseguir qué, que cosa es la más sustentable, que cosa es la que no puede hacer el propio país con sus recursos, y requiere un préstamo.

Y una última opinión, ustedes tienen una larga tradición de plebiscitos en relación a la toma de decisiones, y en realidad es una experiencia inédita la que se viven en Uruguay en relación a otros países de la región. Donde nunca se plebiscitaron medidas que estaban recomendadas por los organismos multilaterales de crédito. Y acá si se hizo. Creo que ustedes tienen una experiencia para mostrar en ese sentido que no es la misma que tienen los otros países que nunca pudieron usar ese mecanismo. Tengo claro que es un mecanismos muy costo para ponerlo en marcha y que exige un esfuerzo institucional enorme, pero existe ese mecanismo quizás uno podría intentar sacar algún aprendizaje de ese mecanismos para aplicar a las priorizaciones del endeudamiento publico no solo con el banco. Con la misma metodología, con la misma lógica en la que se dio esa discusión colectiva.

Panel II

Reflexión con el sistema político sobre la identidad y el rol de las ONG en su participación en las políticas sociales públicas

Las políticas sociales necesarias: su formulación y su ejecución

Washington Abdala*

El título de los apuntes para el panel es “Los equilibrios necesarios entre lo sustantivo y la ejecución de las políticas públicas. Reflexión con el sistema político sobre la identidad y el rol de las ONG en su participación en las políticas sociales públicas. Las políticas sociales necesarias: su formulación y su ejecución”. Casi podríamos escribir una tesis de doctorado con esta titulación, que no es sencilla para ambientar algunas idea-fuerza, pero habremos de recorrer el camino de la síntesis.

Muchos y muchas de ustedes más o menos saben la forma de pensar que tenemos los integrantes de la mesa. Yo soy bastante escéptico. Es mi mirada personal de buena parte de lo que han hecho los organismos internacionales al respecto. En realidad, creo que podrían hacer muchísimo más y han hecho bastante poco. Con toda franqueza, creo que hay un fárrago infernal de consultorías y documentación y burocracia y consultores que contratamos y recontratamos y volvemos a contratar y los miramos y decimos cuán inteligentes son, y el resultado es que muchas veces navegamos tras los mismos documentos pero...

Esto que me acaban de dar me parece la sumatoria de ideas generales que todos sabemos. Me parece maravilloso que se trabaje, pero de todo esto, novedades, ninguna. Las conocemos todas: que tenemos que tener más participación, que más acceso de información, que hay que identificar oportunidades y se necesita más detallada la información, que los pasos tienen que ver con el monitoreo... De memoria podemos recitar un manual de este tipo de cosas. Bienvenido sea, lo voy a leer con la delicadeza del caso, seguramente debo estar siendo exagerado —pediré las disculpas correspondientes luego—, pero necesitamos más, mucho más que los grandes títulos, muchísimo más.

Los grandes títulos los sabemos de memoria. Para mí se trata, a esta altura del campeonato, de definir un poco el rol de las ONG en el marco de lo que yo llamo *las políticas sociales y públicas*. En una palabra, ¿cuál es la participación, formulación y ejecución que estamos pretendiendo?, y en realidad ver si esta relación de Estado y ONG puede tener un formato distinto.

Me parece que lo evidente y lo único concreto es que la realidad social interpela con por lo menos tres o cuatro ejes nítidos: infancia, pobreza, generación de empleo... Si usted me pide tres núcleos duros, bueno, yo le digo que no perdamos más el tiempo y entremos por allí, para ver cómo se puede trabajar en temas que aterricen toda esta discusión. Si no, seguimos en el éter y es freudiano el análisis.

Creo que además hay que sacarse un prurito, y entender que no alcanza la idea de ONG: hay que agarrar el sector privado, terminar con la concepción de que las ONG son la sociedad civil organizada que está cambiando, que en esto está mejorando. Hace unos años miraba el tema sólo la sociedad civil organizada y ahora el sector privado lo está

* Abogado. Diputado por el Foro Batllista, Partido Colorado.

incluyendo. Imprescindible tener al sector privado en la mesa; si no, es una discusión con tres patas, no con cuatro.

Yo creo —lo decía Luis con precisión y me gustó, porque con franqueza lo comparto— que se han ido perdiendo desconfianzas en la relación Estado y ONG. Es un dato. El Estado en la mirada weberiana, dominador, o en la mirada gramsciana, articulador, la que quieran, al final es el mismo actor que tiene la capacidad de manejar la situación. Me parece que se ha ido perdiendo parte de esa desconfianza, me parece que ha ido construyéndose una red de colaboraciones. A vía de ejemplo, el INAME atiende más del 70% de los niños y adolescentes a través de las organizaciones de la sociedad civil, y esto lo hace con convenios que firma. Pero no sólo el INAME: el Ministerio del Interior con el Programa de Seguridad Ciudadana, el INJU, la Dirección Nacional de Empleo, la Junta Nacional de Empleo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la ANEP, el Codicen...

Todo esto funciona bastante bien y hago una picardía acá, y van a ver ustedes que puedo eventualmente tener razón —ojalá no la tenga—. Como todo esto lo impulsamos desde lo que se llama en el país una *cierta visión*, la nuestra, la visión de los partidos históricos, muchas veces somos blanco de críticas muy fuertes. Si llegara a suceder —no lo deseo, estaré peleando para que no sea así— que mañana mis compañeros del Frente Amplio ganaran la elección, todo esto que se ve mal el año que viene lo van a ver fantástico, lo van a ver absolutamente idealizado. Esta misma gestión que castigan, castigan y castigan, el año que viene puede llegar a verse como “Llegó el Mesías. Ha llegado la felicidad. Señores, ahora sí está instalada la felicidad colectiva en el Uruguay”. Tonto ese futuro, tonto este presente. Ni aquello será así ni esto es así.

O sea, me parece que acá también hay que desideologizar el debate de la sociedad civil organizada. Es un lío que tenemos: actores de la sociedad civil organizada que tienen una banderita puesta y que funcionan para un lado y para el otro. Acá están todos los partidos en el festival de ver cómo pueden orejear y participar, y hay actores que uno conoce que tienen el doble rol, el doble estándar. No me gusta, no me parece bien. Creo que, si es asociación organizada, si es ONG y está participando para la sociedad, no me infecten a la política y que la política no infecte la sociedad civil. Nos hace mal, nos hace daño, conspira contra el sistema y me parece que lo desnaturaliza. Hay decenas, centenas de nombres que están en las dos canchas. Error: así no vamos a ningún lado. Los países que se lo toman en serio dividen, hacen un corte, y a usted cuando habla con los que están en la sociedad civil organizada ni se le pasa por la cabeza estar en la carrera del activismo político. No funciona. O está en un lado o está en el otro. Eso hay que entenderlo y en este país hay que concientizar.

Gustavo Leal decía una cosa fantástica. La voy a leer porque admiro mucho la tenacidad que tiene, la mirada profunda, el compromiso. Me gusta mucho cómo piensa. Dice Gustavo: “No puede traer de la mano el vaciamiento de la responsabilidad del Estado y del sistema político. Nosotros creemos en la necesidad de tener un Estado fuerte que garantice la igualdad social con políticas activas”. Seguro, ¿quién va a ser al final el que va a terminar armando esto? El gran articulador, básicamente el Estado. Entonces, Estado fuerte que tenga responsabilidad, y en eso estamos todos de acuerdo, y eso tenemos que tenerlo como un *pivot*, tan *pivot* que hasta mi entrañable contendor lo anotaba ahí como un elemento a destacar.

Creo también que en el tema de lo público hay un problema de redefinición. La redefinición de lo público amerita alguna concepción de ampliación y creo que sí, que vamos a tener que entrar en esta segunda era de nuevo relacionamiento Estado-organizaciones con un rol bastante más activo de las organizaciones y seguramente con reformulación de los programas sociales, porque estamos viendo que nos topeamos, que llegamos a un punto donde no tenemos capacidad de aterrizaje, nos falta foco. A los

gringos les gusta mucho esa expresión. No soy nada progringo, pero esa expresión me gusta mucho: foco, capacidad de pegar siempre donde uno tiene que acertar.

Si ustedes me piden algunos elementos de definición concretos —porque, si no, caigo en la misma cosa abstracta que es donde no hay que caer—, diría lo siguiente: un marco normativo que defina claramente y que haga transparente el relacionamiento Estado-ONG. No lo tenemos; imposible navegar en las aguas turbulentas donde no se saben los puertos que balizan la llegada. Eso primero, por una necesidad imperiosa. Segundo, creo que hay que seguir buceando a través de la chance de encontrar articulaciones más claras y precisas, para no dilapidar recursos y esfuerzos. Los uruguayos —y en eso sí tiene razón el documento que acabo de vichar someramente— somos unos genios en duplicar esfuerzos, podemos tener el Ph.D, inclusive con el premio Cervantes agregado, de la duplicación de esfuerzos. En todos los terrenos, en las ONG y a nivel estatal, encontramos actores que estamos haciendo todos lo mismo y nos miramos las caras. Nadie afloja la chacrita. Éste es un tema que tiene que ver con la cultura uruguaya y nos lleva a un tema que para mí es vital, que es el tema financiero.

Creo que, al igual que el Estado, las ONG tienen que estar sometidas a controles financieros. Me parece que esto es fantástico porque permite, primero, mejorar las fuentes de financiamiento; segundo, permite mejorar el uso de los recursos; y tercero, permite montar un sistema de información social unificado que arroja algo de eso con lo que todos nos llenamos la boca y que a todos nos cuesta en este país, que es la transparencia. Creo que está en el documento todo el tema del monitoreo y los canales de evaluación, y sí, efectivamente tenemos que tener mejor monitoreo y canales de evaluación. Es parte del problema en el que estamos, en este marco de ampliación que se llamaría *la esfera de lo público*, con el Estado asumiendo más responsabilidades que todos consideramos intransferibles.

Me parece que al final el objetivo central es encontrar lo que la gente del marketing llama *segmentación*, y pegar en segmentación con lo que son las necesidades de la gente concretas. Y vuelvo a esos núcleos duros a que hacía mención al principio. Me parece que va allí la cosa, con más transparencia, tratando de incrementar la capacidad de respuesta porque la propia definición que Luis da de las ONG tiene un componente de amplitud tan grande que, si fuera un análisis jurídico, esa naturaleza le permite una brutal presencia. Me parece que lo inteligente va a ser, sin quitarles ninguna competencia en ningún un marco de jurisdicción, ir dándoles especificidad, que ellas mismas se vayan dando especificidad. En este Uruguay otro de los dramas que tenemos es que todo es lo mismo, y cuando todo es lo mismo las prioridades son todas iguales. Hay que establecer ranking, prioridad, jerarquía. No es lo mismo el tema de la infancia que el tema de los roperos.

Y por participación en la elaboración no entendemos nosotros la concepción de sustitución, que quede claro. Por eso repetimos: Estado fuerte, Estado responsable, y pensamos en mecanismos como, por qué no, funcionamientos de ámbitos formales de consulta, de debates y de validación de diseño. ¿Por qué no, si enriquecidos en la participación plural hemos ido avanzando entre todos? Yo soy optimista, creo que este es un tiempo bueno en el sentido de que todos hemos hecho aprendizajes bien interesantes. Increíblemente, la crudeza de los desafíos que hemos vivido, de los temporales que hemos vivido, nos ha obligado de una forma u otra a entendernos mucho más. Si ustedes me hubieran dicho que hace unos años íbamos a tener éste diálogo sociedad civil-Estado, para mí era inimaginable. Estoy feliz de que sea así, absolutamente feliz. Por eso les reclamo más a los organismos internacionales: menos titulación, más profundidad, más proyectos consistentes. Es parte de lo nuestro y ustedes nos deben reclamar más compromisos a nosotros.

Les cuento una anécdota absolutamente sensacional. Argentina se estaba cayendo a pedazos, una cosa dramática. Raúl Alfonsín, que tenía una comisión —ahora no la tiene—,

presidía la Comisión del Mercosur, nos llama a unos uruguayos, unos argentinos... Fuimos con Astori a una reunión con Anoop Singh, que en aquella época era el que reformulaba el programa de endeudamiento con el Fondo; una reunión con bombos y platillos. Lo que querían los argentinos, con sinceridad e inteligencia, era ambientar un clima latinoamericano mercosureño para que en el diálogo con Anoop Singh la cosa fuera mucho más consistente. Bueno, arrancamos la reunión y yo le pregunto al veterano Alfonsín: “¿Cómo la quiere?: ¿dorada, con fritas? Dígame”. “No, yo le doy el tono”. “No, no, llévelo suave. Conociendo las pasiones de algunos uruguayos, usted llévelo suave”, “Está bien”. El brasileño lo llevó suave, el paraguayo lo llevó suave, el brasilero —un tipo pasional que era gobernador, hoy es senador— lo llevó más suave aún, y arrancó don Raúl. Todos pensábamos que iba a ser suave, pero arrancó con una bazuca, y este funcionario agarró y le dijo (y miren que yo en general no tengo tendencia a coincidir con los funcionarios del Fondo Monetario): “No. Todo esto que usted me plantea, todas estas necesidades, todas estas recriminaciones yo se las voy a plantear a los gobernadores de toda la Argentina, porque seguramente ellos van a entender todas estas necesidades sociales. No se olvide que todo el mundo infla los presupuestos”. El resultado, paradoja final, es que todos somos un poquito responsables del drama. Así que se trata de que el drama sea lo menos profundo posible.

Mariella Demarco*

Nuestro análisis y nuestras propuestas en materia de políticas sociales parten de la comprobación de que la institucionalidad existente en nuestro país tiene grandes problemas para responder a las exigencias que hoy plantea la sociedad en materia de políticas sociales.

Cuando el Partido Independiente presentó, en agosto de 2001, un proyecto de ley destinado a dar respuesta a las situaciones de pobreza, partíamos, en la exposición de motivos, de algunas constataciones:

1. No existe un ámbito político-institucional específico encargado de las políticas sociales en Uruguay. Éstas se diseñan y ejecutan en una multiplicidad de reparticiones estatales.
2. La fragmentación anotada tal vez explique, al menos parcialmente, por qué, pese al importante desarrollo de programas y servicios sociales existente en Uruguay, tanto en el ámbito público como privado (el mayor en América Latina), se constate un déficit importante en la atención de la problemática social en nuestro país.
3. En los últimos años, se constata que el gasto público en Uruguay (sin contar la seguridad social) ha pasado a ser inferior al de los otros países de la región.
4. No obstante ello, para nosotros el problema central se ubica en *cómo* se gasta y no tanto en *cuánto* se gasta.
5. Gran parte de los programas sociales responden a un viejo modelo de políticas sociales, con un fuerte énfasis sectorial, estatista, centralista y vertical en su ejecución.

A partir de esas constataciones —decíamos en la mencionada exposición de motivos—, para nosotros el desafío actual en materia de políticas sociales en Uruguay, consiste en *diseñar programas sociales*:

- coordinados;
- interinstitucionales;
- integrales (en el enfoque sobre la problemática a abordar);

* Abogada. Partido Independiente.

- con fuerte participación de la sociedad civil;
- articulados en forma descentralizada.

Un breve análisis de la situación actual muestra:

1. *Falta coordinación*, carencia que es el resultado esperable de una estructura compartimentada, conformada aluvialmente por sucesivas yuxtaposiciones de organismos creados, por lo general, sin revisar, ni mucho menos reformular, los ya existentes.

2. La compartimentación de las acciones *impide reconocer integralmente las necesidades* de los beneficiarios e imposibilita la integralidad de las acciones. Esto es especialmente crítico en los sectores en situación de marginalidad, que son atendidos con prestaciones aisladas que, por serlo, resultan insuficientes e implican malgasto de los recursos.

3. Algunos supuestos fuertes de la construcción institucional uruguaya han cambiado drásticamente, sin que el sistema parezca haber tomado nota de ello (por ejemplo, la certeza del empleo y el carácter formal de éste).

4. Las dificultades de coordinación son la evidencia de dos problemas profundos:

- la ausencia de una estrategia global e integral de políticas sociales;
- la existencia de una institucionalidad sectorial que compartimenta los objetivos, las intervenciones y la evaluación.

5. Los debates en torno al rol del Estado en las sociedades modernas y los procesos de reformulación de ese rol afectan, no siempre de buena manera, las políticas sociales. A nuestro juicio y con respecto a las políticas sociales, debe rescatarse un aspecto de ese debate, referido a la necesaria separación que debe existir entre el Estado proveedor de servicios y del Estado regulador y promotor de las actividades económicas. No se nos escapan las dificultades que esa diferenciación de roles presenta en el área que nos ocupa, pero ella es, a nuestro juicio, imprescindible, por varias razones:

- Es necesario articular, potenciar y evaluar los diferentes actores (estatales, ONG, empresas privadas) que actúan en cada política social, evitando que cada uno vea afectada su capacidad y su vocación y sin que se pierdan sus aportes.
- Es necesario evitar que un mismo actor sea, simultáneamente, juez y parte.
- También es necesario evitar que un único actor sea el que planifica y el que evalúa.
- La institucionalidad uruguaya referida a las políticas sociales, si bien es diversa y amplia, es pobre en cuanto a la forma de definir tales políticas y a la rendición de cuentas por sus resultados. Los objetivos no se formulan con precisión y, por lo tanto, no pueden evaluarse los resultados. En otros casos, el organismo que evalúa es el mismo que ejecuta. Todo ello conduce a reducir todos los problemas a falta de recursos.
- No se produce información adecuada y disponible para todos los interesados (mucho menos para toda la sociedad) respecto a los problemas sociales y a las experiencias realizadas por los diversos actores, sus aprendizajes, sus logros, etc.

6. La gestión de las políticas sociales está basada en procedimientos burocráticos, que resultan totalmente inapropiados para ellas. Las acciones son centralizadas y, de este modo, resultan en muchos casos inadecuadas o inoportunas. La gestión de los recursos humanos presenta dificultades adicionales:

- Bajas remuneraciones
- Inadecuadas condiciones de trabajo
- Inadecuadas (cuando existen) evaluaciones de desempeño

Cinco criterios orientadores para la reforma institucional de las políticas sociales

1) Los organismos responsables del rol rector de esas políticas deben ser distintos de los que las ejecutan.

2) Es necesario *descentralizar* la ejecución de las políticas públicas, transfiriendo a los actores locales capacidad de decisión, recursos y responsabilidades.

3) Las políticas descentralizadas deben ser ejecutadas por los actores sociales que cuenten con *mejores condiciones* para hacerlo. Esos actores deben ser:

- tanto estatales como privados;
- sujetos a certificaciones de calidad (externas al sistema);
- evaluados periódica y sistemáticamente;
- sustituidos, cuando su desempeño lo aconseje.

4) Generar *sistemas* que integren:

- información sistemática sobre las políticas públicas y sus resultados;
- gestión de las políticas públicas, con referencia a objetivos a lograr y resultados, en cada nivel;
- el financiamiento, que deberá estar condicionado al logro de los objetivos (resultados), también en cada nivel.

En suma: información, gestión y financiamiento deben diseñarse como componentes de un único sistema, orientado por determinados resultados a obtener.

A nuestro juicio, la responsabilidad última del sistema debería tenerla un Ministerio de Desarrollo Social, a crear o, hasta tanto no se cree, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, por ejemplo; en ambos casos, con un adecuado control parlamentario.

5) Reformar los *marcos normativos* vigentes en la materia.

Miguel Fernández Galeano*

Me sentí muy satisfecho de que se convocara a discutir este tema tal cual está convocado en la propuesta, porque este debate dice “reflexión” en el título, y me parece importante al menos desde cuatro perspectivas. En primer lugar, porque le vemos una importancia estratégica fundamental en tanto remite a la idea que tenemos de un nuevo rol del Estado en relación con las políticas públicas, su articulación con la sociedad, y además porque, en definitiva —alguien ha dicho que discutir el Estado en Uruguay es discutir el Uruguay—, estamos discutiendo precisamente un tema de enorme actualidad y donde quizás lo que haya es mucha ausencia del Estado en la discusión. En el país estamos discutiendo mucho qué tipo de Estado queremos. En segundo lugar, porque este tema tiene una estrecha vinculación con la necesidad ineludible de repensar los objetivos y las funciones de Estado en materia social en particular. De alguna manera las intervenciones anteriores y la que acaba de hacer la diputada sitúan este punto: cuáles son los objetivos y funciones del Estado en materia social y cómo lo tenemos que representar. En tercer lugar, quiero destacar que esta discusión es esencialmente política e ideológica, más que académica y técnica, y esto creo que también lo tenemos que rescatar a la hora del debate. No convertirlo en una discusión técnica o académica, con toda la importancia que esto puede tener, sino asumirlo como un debate político e ideológico de cómo pensamos al Estado y cómo pensamos a las políticas públicas. Y en cuarto lugar —ayer, preparando esta ponencia, pensaba si lo tenía que decir aquí—, creo que debemos jerarquizar la discusión política, resignificar la política frente al fatalismo de la economía y la necesidad de una respuesta social como factor de legitimidad y gobernabilidad democrática. Esto, que dicho así está bastante repetido, me parece que debe presidir toda reflexión que hagamos:

* Médico. Director del Departamento de Salud de la IMM.

una resignificación de la política y de la necesidad de responder con eficacia desde la perspectiva de alcanzar una legitimidad y gobernabilidad democrática.

En cuanto a la definición del papel del Estado, sin duda estamos ante el desafío de re-fundar las relaciones entre lo político, lo económico y lo social, generando o discutiendo nuevos roles específicos del Estado, de las organizaciones de la sociedad civil y de los propios ciudadanos. Esa redefinición, esa necesidad de la reforma del Estado y el cambio entre las relaciones del Estado y la sociedad tiene que presidir este debate. No me voy a extender porque es un tema sobre el cual se ha discutido, pero me parece un tema que de alguna manera preside. Tenemos primero definir bien al Estado en su rol para ver cómo se relaciona con la sociedad civil y cómo se relaciona con las ONG orientadas al desarrollo. En el país hay que discutir. Se ha hecho una discusión importante de lo que pasa en materia de políticas públicas con ese estigma de la perspectiva neoliberal de reducir el tamaño y las funciones del Estado, con un Estado desertor que no escucha, que no ve y, sobre todo que no hace, trasladando sus funciones al ámbito de lo privado con todo lo que esto tiene cuando estamos discutiendo el rol de la sociedad y el rol de las ONG. O sea, puede haber un traslado, pero tiene que ser un traslado con efectivamente los recursos, el control y la rectoría que muchas veces no tiene.

Podríamos hacer una discusión de cómo le va al Estado en este tema. Creo que tampoco es el tema que centralmente nos ocupa. Queda dicho que sin duda la discusión del tipo de Estado que queremos y lo que el neoliberalismo ha dejado como Estado es un tema que debe presidir el debate. También tenemos que en este punto concreto discutir con esa falsa oposición de Estado ineficiente y privado eficiente, así como discutir cuánto es público estatal, cuánto es público social, cuánto es privado de la sociedad, cuánto es privado de la familia y del individuo. Y esta discusión hay que hacerla de cara a resituar. Yo voy a tratar de hacerlo en los tramos finales de mi exposición.

Nosotros —no sé si esto es gramsciano o es de otro cuño— estamos claramente jugados a re-fundar una nueva ética del Estado levantando el Estado como un proyecto cultural alternativo, democrático y participativo que dé efectivamente cuentas de una cultura y de una definición de garantías de derechos y de igualdad de oportunidades. Creo que la idea de Estado reducido a administrador en un mundo globalizado debe claramente estar contrapuesta con la idea de un Estado que intente levantar un proyecto cultural alternativo y que considere al Estado no como un conjunto de instituciones inconexas, que por cierto lo están, o como un edificio, sino que conjunta al Estado como lo que su origen etimológico da, que es el Estado de la sociedad, el Estado como representación en definitiva del conjunto de la sociedad.

En cuánto a las reformas del Estado y de las políticas sociales, hay que definir claramente cuáles son las responsabilidades y funciones indelegables del Estado, y creo que hay un conjunto de políticas públicas —básicamente la educación, la salud, la seguridad—, un conjunto de elementos para los que no cabe duda de que hay una responsabilidad estatal que no puede ser delegada. Y también hay que ver allí la necesidad de incorporar herramientas de la gerencia social, tanto en las agencias públicas como en las propias organizaciones gubernamentales, e incorporar nuevas formas de hacer política en los partidos políticos y en las formas de actuar de los ciudadanos.

Aquí remito claramente a los modelos de participación social y de centralización social sobre los cuales hemos venido construyendo una experiencia desde el gobierno de Montevideo. Repensar las políticas sociales públicas tiene desde nuestro punto de vista tres requisitos impostergables. En primer lugar, un acuerdo estructural, un acuerdo sostenido sobre un marco conceptual único de las políticas públicas. Muchas veces se habla de la fragmentación, y la fragmentación es una consecuencia de la ausencia de un marco conceptual acordado. No como política de Estado. Me he cuidado de no decir una *política de Estado pública*; he dicho un *acuerdo estructural*, un acuerdo donde haya hegemonías,

donde haya mayorías y donde se comparta y se acuerde en definitiva cuál es la visión y la orientación de la política pública. El segundo requisito impostergable es el rediseño de la actual estructura institucional fragmentada. No me extiendo sobre este tema. Y el tercer requisito indispensable para repensar la política pública es que tengamos diagnóstico. Sé que esto puede ser muy provocativo, pero creo que tenemos un conjunto de datos pero no tenemos un diagnóstico. Hay que hacer una nueva caracterización de los problemas a enfrentar, y es una discusión en la cual necesitamos todos un auténtico sinceramiento.

No podíamos seguir pensando en la respuesta de la política pública sobre la realidad de un país estructurado sobre la base del trabajo y una cuestión social estructurada sobre la base del trabajo. Hoy el trabajo no estructura las redes de protección social y, por lo tanto, creo que lo decía la diputada, tenemos que pensar en estrategias alternativas que den cuenta de ese cambio respecto a la política social pública. Tenemos procesos de crecimiento exponencial de la fragmentación, la polarización y la segmentación socioeconómica y espacial; una pérdida acelerada, violenta de la cuestión social; fenómenos de exclusión y desafiliación y una pérdida de cobertura, de impacto de los instrumentos tradicionales ligados a la inserción al mercado de trabajo. Todo eso debe presidir la reflexión sobre las políticas públicas.

En primer lugar, decir con mucha claridad, aunque pueda parecer una cuestión obvia, que seguimos viendo como asociaciones civiles a las asociaciones no gubernamentales orientadas al desarrollo. Quienes nos invitan y quienes forman parte de una discusión que hay que dar son instituciones civiles sin fines de lucro, orientadas al desarrollo para la promoción de derechos, para hacer estudios y asesorías, y eso hay que ubicarlo si estamos definiendo el objeto de esa manera. No representan a la sociedad civil —la seguimos definiendo por la negativa, pero es una manera de ir acotando—, pero son parte de ella, en tanto ésta es expresión de grupo de intereses de todo el tejido social. No son una forma de canalización de la participación social pero pueden facilitarla y fortalecerla promoviendo la capacitación de la gente. No deben actuar como polea de transmisión de los partidos políticos, no necesariamente compiten en la representación con el sistema político, y los partidos deberían aceptarlas como un importante actor para el desarrollo social. Y nosotros, desde donde estoy hablando hoy, el Encuentro Progresista-Frente Amplio, estamos considerando y hemos considerado a las ONG como factor importante en el desarrollo de la política pública. Pueden convertirse y se convierten muchas veces en expresiones de grupos corporativos con intereses profesionales y aun laborales, y debemos asegurarnos los mecanismos de prevención de nuevas formas de clientelismo en la vinculación con los organismos del Estado. Esto nos parece también un tema central, hoy y en el futuro, si es el que algunos esperamos y muchos auguramos.

¿Cuáles son las ventajas comparativas de las organizaciones no gubernamentales sobre la ejecución directa del Estado de políticas sociales? En primer lugar, que se amplían la diversidad de actores, el enfoque y los intereses para implantar las políticas sociales. Aquí aparece lo que llaman algunos autores el *advocatio*, la abogacía, la función de las ONG desarrollando políticas que permiten trabajar desde una perspectiva de derechos lo que el Estado quizás no pueda ver. Y quiero destacar en esto —puede tener un eventual sesgo demagógico, pero no lo tiene porque lo pienso muy convencidamente y lo digo en muchos lugares— que hoy lo que se ha avanzado en el Estado en materia de políticas públicas de la salud de la mujer se lo debemos al trabajo que han tenido las ONG y la sociedad civil en el tema de una política pública para la salud de la mujer. Por eso hay que reconocerlo como un elemento que incorpora cosas que quizás el Estado nunca podía anticipar si no hay un papel de la ONG.

La segunda ventaja es que pueden permitir una inserción local, una articulación y un compromiso con las comunidades locales que es más difícil que desde el Estado, que tenemos que apuntar a que lo tenga.

La tercera ventaja es que ejercen la abogacía o la promoción de derechos sociales y humanos escuchando a la comunidad organizada, que pueden permitir una ventajosa aplicación de recursos humanos sectoriales mejorando, aunque no siempre, la relación costo-impacto en la ejecución de la política pública, que tienen estructuras flexibles y ágiles, que constituyen equipos interdisciplinarios con equipaje liviano y que pueden adaptarse a enfoques temáticos integrales, transversales, incorporando la lógica territorial. La innovación metodológica es otro elemento.

Todo esto también lo decimos afirmando que el Estado debe asumir directamente programas y debe quizás tener la carga principal de los programas sociales, pero tiene que tener la capacidad de integrar y evaluar los que se impulsan a través de las ONG.

Hay cuatro núcleos críticos, que son, por un lado, las dificultades de coordinación de las políticas sociales. Hay dificultades de coordinación dentro de los propios programas y servicios implementados por el Estado —esto es obvio—, en la relación entre el Estado y las ONG, hay dificultades de coordinación de las ONG y entre las propias ONG una ausencia de voluntad objetiva de articular esfuerzos, en muchos casos, y construir instancias de intercambio y coordinación interinstitucional porque hay competencias por el financiamiento. En esto también hay que sincerar el debate

En segundo lugar, hay problemas asociados al financiamiento de los programas ejecutados por las ONG. Hay fragmentación e hiperinflación del financiamiento, con la consiguiente irracionalidad en la administración de los recursos públicos. No existe una contabilidad centralizada de los financiamientos; así se potencian los riesgos de una planificación sectorial y compartimentada y no es posible evaluar —esto es muy importante— la efectividad en términos de eficiencia y costo-beneficio.

La participación de las ONG en el diseño de las políticas los proyectos y los programas es quizás un punto que está en la pregunta de la identidad. Yo quiero decir cómo lo vemos en la reflexión que hemos hecho en años de experiencia. Desde la idea nuestra de política pública, pensamos que los grandes ejes de las políticas sociales y los programas prioritarios los deben definir los gobiernos desde la legitimidad democrática que les a da presentar un programa y comprometerse con aquellos énfasis que tienen. Creo que tenemos que evitar responder acrítica y discrecionalmente a la multiplicidad de iniciativas aluviales que llegan muchas veces desde el nivel local o el nivel micro, más allá de la calidad, pertinencia y oportunidad. No se puede construir una política pública a partir de una lógica y de un tira y afloje entre lo que propone la sociedad civil y lo que el Estado más o menos transparentemente puede asumir. La política pública, no sólo la rectoría, la debería definir el Estado, pero puede y debe haber un diseño compartido entre Estado y ONG, dado que con esto no se pone en cuestionamiento la legitimidad de ningún gobierno. Pero la prioridad política es de los gobiernos locales o nacionales, y creo que es un tema en el que a veces tenemos algún núcleo de controversia.

En cuanto a la transparencia en la selección de las ONG y en la discrecionalidad en el financiamiento, creo que son muy importantes los llamados públicos abiertos o de competencia restringida, concurso, licitaciones etc. Tenemos que evitar los riesgos de cooptación del Estado, de las organizaciones en función de proximidades político-sectoriales. La pérdida de identidad y autonomía de las ONG que se produce como consecuencia de un relacionamiento que no dé cuenta de este riesgo desvirtúa su papel, debilita la importancia de sus aportes con sus perfiles propios. Los riesgos de la especialización y la pérdida de oportunidades son asimismo la base de la afectación de organizaciones sociales de base que no deben ser reemplazadas por macroorganizaciones que sustituyan la expresión local y vecinal que muchas veces tienen los proyectos.

Un capítulo muy importante que tiene que ver con este tema es cómo valoramos los recursos que la comunidad pone, la importancia y el aprovechamiento de los recursos ya existentes en la sociedad, el voluntariado y múltiples formas que están en origen de las hoy

ONG —y quizás también tengamos que discutir una vuelta a ese origen a la hora de pensar el papel de la política pública—.

Sobre la evaluación de resultados tenemos desde la inadecuación de los instrumentos disponibles y hasta el reproche de la falta de reciprocidad. Me parece que es un tema que hay que avanzar sobre acuerdos objetivos en contenido, formato, momentos y personas que pueden llevar adelante las evaluaciones para darle transparencia al tema.

Finalmente, tres propuestas concretas que no las desarrollo. El fortalecimiento de la sociedad civil debe ser encarado como una política social de Estado, con instrumentos y recursos estatales para su consolidación. Si no hay apoyo del Estado, no hay sociedad civil fuerte. Si se quiere sociedad civil fuerte, tiene que haber diseños de política pública para fortalecer a las ONG. En segundo lugar, justamente por la tipología diferente que tienen las distintas organizaciones, es necesaria una ley regulatoria de las asociaciones civiles, no así de las fundaciones, que aparentemente tienen un marco más definido. No soy especialista en el tema, pero hemos discutido y hemos recogido opiniones en los últimos años. Sería importante para avanzar en el campo jurídico a la hora de definir el papel de las ONG. Pensamos también que promover un código de ética de las ONG es una necesidad imperiosa en la acción desde lo no gubernamental, así como definir marcos institucionales sectoriales y generales. En particular, en la relación del Estado global nacional con la sociedad civil creemos que sin duda hay que crear en la órbita de la OPP marcos institucionales de relacionamiento, de enlace, que lo hagan más transparente y permitan avanzar sobre la base de algunos principios que sólo hemos podido apuntar de manera muy sucinta en esta ponencia de 18 minutos.

Beatriz Argimón*

Coincido con Miguel —lo hemos conversado más de una vez—: acá se habla de que todos los diagnósticos estén hechos, pero nosotros entendemos que hay una realidad social de nuestro país que escapa a los diagnósticos. Los diagnósticos generalmente provienen o son anteriores a la crisis aguda que tuvimos. Nos parece que el Uruguay del siglo XXI, o el sentar las bases de las políticas sociales del siglo XXI en este Uruguay notoriamente diferente, precisa un diagnóstico real integrador con las miradas desde las perspectivas diferentes que este Uruguay nos está ofreciendo. En ese sentido no hay muchos acuerdos. Hay gente que dice: “Acá está todo hecho, están todos los diagnósticos realizados”. Nosotros creemos que no están todos los diagnósticos realizados.

En lo que tiene que ver con las ONG, nosotros fuimos parte, formamos parte de ellas y nos tocó después estar en el otro lado desde lo público. Las ONG las hemos visto crecer, las hemos visto fortalecerse, las hemos visto con crisis de crecimiento muchas veces, entonces me parece que estamos en un momento ideal para llevar adelante reflexiones puntuales que tienen mucho que ver con cómo se van a posicionar frente a los futuros desafíos que desde lo público se les van a proponer, desde el punto de vista de cómo se miró desde la apertura democrática hasta ahora este fenómeno de la sociedad civil organizada.

Como todo relacionamiento nuevo, en Uruguay, un país con una concepción de un Estado fuerte, poderoso, el que manda, el omnipresente, cuando aparece una organización desde la sociedad civil que lo interpela, que lo provoca, obviamente primero vino el recelo, después el acercamiento y después un intercambio que se ha ido aceitando de un lado y del otro. Ese ha sido un fenómeno que nos caracterizó la última época, porque fue cuando más se apuntó a ese intercambio. Desde el punto de vista del Estado, obviamente es lo mismo: así cómo la sociedad civil era temerosa en el relacionamiento y fue avanzando en ese

* Escribana. Diputada por el Partido Nacional, Correntada Wilsonista.

intercambio desde el Estado, primero primó el recelo, luego la apertura y después un intercambio que se ha ido aceitando, mejorando y aumentando. Desde la perspectiva de los partidos políticos —a mí no me gusta participar en estos paneles haciendo diagnósticos o en lo técnico hablar meramente cómo legisladores; acá somos actores políticos y por lo tanto tenemos que reflexionar como actores políticos—, no todos los partidos vivimos estos fenómenos de la misma manera. Eso también creo que es bueno decirlo, y mucho más si nos estamos planteando encarar políticas sociales de futuro. Y digo *de futuro* porque no me parece que en lo que resta de este gobierno estén dadas las condiciones para sentar las bases de una política del siglo XXI en materia social, que la hemos venido reclamando —son evaluaciones absolutamente personales— no con mucha suerte. Entonces, aspiro de alguna manera a que también dentro de esas evaluaciones políticas se sea sincero. ¿En qué medida fuimos avanzando o retrocediendo, según cómo se vea, en este relacionamiento con la sociedad civil? Es real que muchas veces, al principio, se vio la aparición de las asociaciones civiles como un fenómeno peligroso, que podía ser utilizado como estrategia política partidaria por algún sector o por algún partido. Eso llevaba que el recelo del Estado fuera aún mayor y era lo que muchas veces obstaculizaba precisamente que se llevara una política de asociarse Estado y sociedad civil. Es real; no plantearlo me parece que es hacernos trampas al solitario. Cuando se fue avanzando de alguna manera y se vencieron esos resquemores fue que en definitiva empezó a haber una política aperturista desde el Estado y una política de querer avanzar en concreto desde la sociedad civil, pero fue un fenómeno que no podemos negar que existió y que todavía me parece que desde alguna política puede llegar a existir.

En los tiempos que vienen, el gran desafío es sentar las bases como política de Estado de algunas prioridades sociales con un diagnóstico real, que —como decíamos— creemos que realmente no tenemos. Ese diagnóstico es imperativo, es imperativo poner en orden los temas desde una perspectiva desde el Estado y desde la sociedad civil. Decimos *poner en orden* porque, cuando hicimos diagnósticos, los hicimos por separado. No había políticas sociales integrales, no existen políticas sociales integrales; lo que sí había es una suerte de coordinación muchas veces de los cuadros intermedios, pero no en el momento de la confección de políticas. La planificación de las políticas sociales desde lo macro no es integral; las políticas no están siendo integrales, no lo han sido. Hablamos de la coordinación, y sí, había coordinación en mandos medios; muchas veces en la operativa y en la ejecución es que se daba esa coordinación; pero en el momento de pensar las políticas públicas en materia social no estaba esa cabeza de “Bueno, sentémonos en torno a una mesa y veamos las políticas con una mirada integradora, desde el punto de vista de la información”.

Siempre que planteamos este tema, la información está al alcance de todo el mundo: de los legisladores, de la población... Esto tiene mucho que ver también con la transparencia que nos planteamos. Nosotros creemos que tiene que ser muy clara la etapa de elaboración de las políticas sociales en lo público, como política de Estado, y creo que ahí sí —coincido con Miguel— la responsabilidad corresponde a quien la asume desde un punto de vista democrático en la conducción de un país, contando en la ejecución con la sociedad civil desde el inicio, por supuesto. Pero las pautas, hacia dónde se quiere ir, es algo que lo tiene que dar precisamente el gobierno de turno. ¡Ojo!: en esta coyuntura y con estos antecedentes de que hablamos se tienen que sentar políticas sociales negociadas. No puede ser que las políticas sociales, mucho más con una coyuntura social como la que estamos atravesando, quede librada al color del gobierno de turno. Desde el arranque en la planificación tiene que haber ciertas bases concertadas; si no, realmente vamos a caer en lo mismo.

En otro orden de cosas, nos parece muy importante que, si bien hay información, la información tiene que ser única. Hay que terminar eso de que la información de

determinados temas la tiene el INAME, de los otros la tiene... Tiene que haber un sistema integral, único, de información de lo público de los usuarios y de los servicios que manejemos todos. Acá no hemos podido terminar con el país de las chacras, porque yo manejo la información de mi ministerio y de mi sector, y entonces ése es poder que yo tengo y seguramente va a significar mi ascenso. Con eso no hemos podido, y en la medida en que no asumamos que eso existe, va a ser muy difícil avanzar en términos reales.

Entonces, ¿cuál es la forma de llegar a tener toda la información, todos en pie de igualdad? Es tener un sistema único de información de los servicios y de los usuarios. Eso nos va a permitir una mejor planificación, sin superposición de esfuerzos y de rubros. Este es uno de los aspectos que tiene que estar desde el vamos en la planificación de la políticas sociales del siglo XXI que Uruguay está necesitando, y hago muchísimo hincapié en que las bases de esas políticas tienen que ser negociadas, porque de esa manera va a haber perdurabilidad. Después del cimbronazo que tuvimos, estamos precisando pensar el Uruguay de otra forma, pero también sentar bases duraderas, con políticas verdaderas. Si no, vamos a caer en lo mismo de siempre: programas que se inician con mucho entusiasmo, que tienen el empuje de un gobierno, en los que todos nos enrollamos, nos parece que vamos fantástico, pero al siguiente gobierno no le gusta... Invertimos dinero, invertimos en capacitación, invertimos en esperanza y después viene otro gobierno y eso se cae, y viene otro libreto y arrancamos de nuevo. Eso forma parte de un desgaste del cual hoy por hoy no podemos darnos el lujo, vistos los indicadores de pobreza, vistos los indicadores que tenemos de emigración...

La elaboración de las políticas públicas tiene que hacerse necesariamente como frente a un temporal que se nos va a venir. porque muy sueltos de cuerpo decimos que la sociedad uruguaya es una sociedad adulta, es una sociedad grande, se están yendo los jóvenes y eso va a traer consecuencias realmente muy importantes, no sólo en la conformación social. Eso parece que nunca se tiene en cuenta en las políticas públicas, y debe ser tenido en cuenta también con un diagnóstico real, porque no se puede tapar el sol con un dedo. Eso va tener que repercutir muchísimo en la confección de las políticas sociales del Uruguay del siglo XXI.

Lo otro que nos parece no menor son algunos debates filosóficos. Yo planteo uno, que es todo lo que tiene que ver con la seguridad: la inseguridad que sufrimos, qué mirada vamos a darle, la prevención en todo el problema del delito... ¿La confección va a estar a cargo del Ministerio del Interior, las pautas y las políticas van a estar como política social enfocadas desde el Ministerio o vamos a tener una mirada desde otra perspectiva en materia preventiva, en materia de seguridad? Digo esto porque, si vamos a transitar caminos nuevos, tendremos que darle una nueva mirada desde lo político a la sociedad uruguaya, con políticas que tienen que ser de corto, mediano y largo plazo.

Todavía hoy tenemos que encarar soluciones para la emergencia, todavía hay políticas de emergencia que van a tener que seguir operando por un tiempo y eso es obvio, pero no tenemos que perder de vista que tiene que haber un paralelo, un pensar en las políticas de mediano y largo plazo, porque, si no, nos quedamos con lo de siempre. Tener políticas puntuales frente a la emergencia no es tener políticas sociales.

Creo que por ahí pasan los desafíos que todos ustedes que conocen desde un trabajo permanente, porque todos nos hemos encontrado en más de una oportunidad intercambiando diagnósticos o miradas sobre la sociedad uruguaya. También les voy a decir algo que tiene que ver con las urgencias, y es que, cuando estamos frente a una nueva instancia electoral y los candidatos hacen sus programas, no todo el mundo lee los programas de los candidatos —algunos más vale ni leerlos—. Es real, no todo el mundo lee los programas y estoy percibiendo que el capítulo de política social de esta instancia electoral realmente va a tener cambios, y eso es algo positivo, que se le destine al tema de las políticas sociales un capítulo diferente o que haya más cuidado en esta instancia

electoral, quizá porque desde la sociedad civil algunos operadores políticos —por qué no decirlo— hicieron mucho hincapié en que el tema tenía que venir por otro lado y que este Uruguay no aguanta más las políticas sociales que se quedaron con el Maracaná.

Pero todo esto lleva su tiempo. Entonces votamos, después se instala el nuevo gobierno, después convoca el gabinete... La verdad es que mucho tiempo para pensar no hay. Entonces creo que el gran desafío es esta mirada que estamos reclamando hacia lo social, como una suerte de desembarco rápido, porque hemos perdido mucho tiempo. Esta realidad que nos golpea en este Uruguay del siglo XXI fue acompañada de una política real de efectivizar políticas sociales acordes a los tiempos que corren. Nos quedamos sólo con lo puntual, sólo con la emergencia; nos quedamos trabajando con políticas sociales tradicionales para un Uruguay que ya no existe y perdimos tiempo, y estamos perdiendo generaciones y estamos viendo cómo aumentan las desigualdades y las inequidades. Sentar las bases del Uruguay del siglo XXI en materia social es urgente y no podemos demorarnos un año o un año y medio. Aspiro, gane quien gane, que sepa trabajar para sentar las bases de ese Uruguay que esperamos tener, sin inequidades, sin emigración económica. Una sociedad tan fragmentada no aguantaría que otra vez se sentaran bases para el *mientras tanto*.

Felipe Michelini*

Los índices de medición social, como por ejemplo el desempleo, en definitiva dependen también de las políticas que se lleven a cabo. Aquí desde el economicismo, desde que la oferta y la demanda arreglaban todo, llegamos a niveles de desempleo tremendamente preocupantes. Esto para marcar sólo uno de los índices más preocupantes, pero podríamos ir al nivel de alimentación, al nivel de salud, al nivel de gente en situación de calle..., todos los índices que ustedes naturalmente conocen.

Creo que, cuando hablamos de sociedad civil, hablamos también de Estado. Es parte del lío en el que estamos, porque, más allá de que se reconozca la importancia de la ONG, el voluntariado y la fundación, lo cierto es que hay cuatro abordajes posibles que conviven, que están de alguna manera sobrevolando, que son en definitiva:

1) El Estado lo tiene que hacer todo; o sea, no tiene valor agregado y hay una lógica estatista que se impone sobre la contraria; es decir, las ONG, el voluntariado, las fundaciones están arrinconados allí en la filantropía, o bien son una cadena de transmisión de propuestas político-partidarias que buscan liberar un esfuerzo determinado en aras de una hegemonía de poder.

2) También puede ser la tesis de que todo lo que hagan las ONG está bien, esa lógica complaciente.

Creo que lo que necesitamos, por lo menos desde el sistema político, es un cambio cultural muy importante en que el Estado no lo puede todo, pero las exigencias a las ONG tienen que ser tan altas como las que le imponemos al Estado, o le deberíamos imponer al Estado. En definitiva, hay roles a cumplir en ese marco y ese cambio cultural naturalmente va a tener que traducirse en un cambio de legislación.

Si hay algo preocupante es que tenemos una legislación absolutamente anacrónica en materia de ONG. Tenemos organizaciones con fines diversos, con tamaños sustancialmente distintos, con metodologías diferentes, reguladas todas por el viejo estatuto de las asociaciones civiles, de acuerdo con el artículo 21 del Código Civil, que en definitiva no regula nada, y centralizadas en un departamento del Ministerio de Educación y Cultura que no puede ni optimizar ni potenciar las estructuras de este tercer sector.

* Abogado. Diputado por el Nuevo Espacio.

En ese sentido, tenemos que apelar primero a la salida de la crisis, tratar de atenuar al máximo sus impactos negativos y generar espacios para consensuar políticas sociales de mediano y de largo plazo. Sin perjuicio de tener claro que los gobiernos nacionales y departamentales tienen competencias indelegables, insustituibles en el marco de esta política, deberíamos ir a un cambio de legislación que permita optimizar justamente todo lo que tiene que ver con las ONG. Con las fundaciones algo se ha hecho, pero lo fuerte está en el asociacionismo y el voluntariado y allí tenemos claramente asignaturas pendientes.

El otro tema que tenemos que repensar es el del financiamiento. Hoy por ejemplo Gallicchio hablaba del fracaso de treinta años de política de cooperación al desarrollo. Yo lo que creo es que son treinta años de fracasos de las políticas nacionales; la cooperación es una apéndice. Si son tan importantes las ONG para el desarrollo, la gestión, incluso el diseño de políticas sociales, fundamentalmente en aquellos sectores más trascendentes — como la infancia, o las personas discapacitadas, o la mujer en situación de violencia doméstica o en situación de vulnerabilidad—, ¿qué ha hecho el Estado para optimizar y poner los recursos que deberíamos poner? Porque es cierto que hay políticas estatales que están gastando mal y me parece que hay muy mala cultura en cuanto a optimizar fondos públicos.

La diputada Argimón y yo recibimos la preocupación y la angustia de varios actores que tenían que venir a hacer *lobby* a los efectos de que se les abonaran las partidas con cierta regularidad. Entonces es clara la necesidad de la legislación y la necesidad de ajustar nuestro sistema tributario y nuestro sistema de asignación de fondos para que el trabajo de desarrollo no gubernamental se dé en términos definitivos más sanos, que no solamente se dependa de la cooperación internacional o de los préstamos internacionales. Creo que desde allí, desde el sistema político pero también desde el lado de los sistemas gubernamentales, esto debería ser una exigencia central. Por supuesto, nos cabe a nosotros, en el lugar en que nos ha puesto la ciudadanía, mayor responsabilidad. Veremos si en algún momento tenemos la oportunidad de ejercer responsabilidades desde el Ejecutivo.

En cuanto a la fijación y ejecución de políticas públicas, creo que también hay un deber en materia legislativa. Hay muchas decisiones de la administración relativas a asignar responsabilidades a las ONG en las cuales, si no hay clientelismo, hay figuras parecidas. No hay transparencia. Hace quince años que estamos trabajando para una ley de financiamiento de los partidos políticos; sacamos dos artículos y festejamos con algún miembro de Constitución y Códigos... Dos artículos. Creo que la transparencia es central y la evaluación de la gestión a posteriori también. Cualquier método me parece mejor que lo de ahora.

El Mercosur es una oportunidad en el sentido de poder evaluar en términos comparativos y no solamente quedarnos en índices. ¿Qué gracia tiene comparar Uruguay con Haití? Naturalmente, deberíamos estar mucho mejor que Haití, no puede haber dudas sobre eso. Lo interesante sería tener mecanismos de evaluación regionales, y creo que allí el Mercosur nos podría dar una oportunidad, porque uno da la impresión de que en la región hay avances y nosotros estamos con ciertos retrasos. Como siempre. Pensando que en el Uruguay, como la sanción en el año 34 del Código del Niño fue un avance sustancial, nos estamos peleando hace diez años por un Código de la Niñez y la Adolescencia acorde a los avances de la Convención Internacional. Sin perjuicio de compartir muchas de las propuestas que se han planteado acá, digo que el Mercosur puede ser una oportunidad de tener niveles de evaluación y de medición regionales.

Es cierto que, si no hubiésemos tenido los maestros que tenemos, el impacto de la crisis hubiese sido mucho más grande. Lo mismo puede decirse del personal de salud, tremendamente sacrificado, con salarios tan bajos. Sin la red de policlínicas no habríamos podido atenuar la crisis... Pero también es cierto que no hay sustitución de los liderazgos que vienen desde las autoridades electas democráticamente, que son las que pueden

imponer claramente las prioridades en la asignación de recursos. Las prioridades de este gobierno no han sido las mías.

Lilián Celiberti

¿Qué significa hoy construir, participar y promover ciudadanía activa, inclusiva igualitaria y diversa en un mundo complejo, complicado y altamente depredado en muchos aspectos? ¿Cómo lograr procesos de corto, mediano y largo plazo que desencadenen ciudadanía activa? ¿Cuál es el Estado social moderno que permite no sólo asegurar derechos para todos los ciudadanos, sino construirlos, desarrollarlos y controlarlos para que no se pierdan, degraden o se obvien? Estas preguntas, contenidas en el documento sobre el perfil de las ONG elaborado por Nelson Villareal, forman parte del quehacer cotidiano de las ONG.

No sé si voy a poder hacer una conclusión del debate de este panel, pero me gustaría retomar algunas de las coincidencias formuladas y problematizarlas.

Tanto los actores del sistema político como los de las ONG estamos de acuerdo en muchos aspectos, pero puede ser pertinente preguntarnos si manejamos los mismos conceptos.

Se han señalado varias coincidencias en cuanto al marco de relacionamiento entre ONG y Estado. El diputado Abdala destacaba la necesidad de avanzar en un marco normativo y ubicaba en torno a este eje uno de los requerimientos de la transparencia. La ANONG ha manifestado su acuerdo en avanzar en mecanismos de autorregulación y evaluación de nuestro trabajo, así como en la rendición de cuentas en un marco general de rendición de cuentas a la ciudadanía sobre gestión de las políticas públicas. No creemos que el Estado deba hacer ese marco normativo; sin embargo, como señalaba el diputado Michelini, es necesario avanzar en definiciones que diferencien a las ONG que promueven ciudadanía activa, de otras asociaciones sin fines de lucro. Esta diferenciación ayuda a identificar dentro de la sociedad civil el conjunto de responsabilidades, tareas, funciones, etc. Sin embargo, no podemos desconocer que las relaciones en la sociedad son relaciones de poder y que esta relación ONG-Estado está inserta en esos marcos.

Un segundo aspecto que para nosotros es sustancial ha sido señalado en esta mesa por el doctor Miguel Fernández y la diputada Beatriz Argimón, en cuanto a que la realidad nacional de hoy requiere de nuevas miradas y nuevos enfoques. Para poder pensar el marco de las políticas es necesario discutir respecto a cómo analizar los problemas, para no repetir más de lo mismo.

En el debate sobre políticas sociales en “Las mañanas complejas” definíamos:

La relación público-privado ha generado un desarrollo tal que reclama ser pensada desde una visión más compleja y abierta, que no pretenda situar, en este caso, el interés público en un solo lugar institucional. En los últimos años la dicotomía público-privado cambia de eje y el problema no está en ‘todo mercado’ o ‘todo Estado’ sino en qué medida la cooperación público-privado o privado-público desarrolla integralmente los objetivos y la resolución de los problemas.

El rol y la fuerza insustituible del Estado en nuestra sociedad pasa por la construcción de un marco institucional que favorezca un desarrollo integral apoyado en la diversidad e iniciativa de la comunidad, con la garantía de la universalización en las formas de regulación, ejecución e implementación. Se requiere tanto que el aparato del Estado se torne realmente público, como que el espacio de lo público no se agote en lo estatal.

Teniendo en cuenta que los procesos desencadenados en los últimos años llevan a interactuar a actores diversos en las políticas públicas sociales, parece oportuno propulsar un nuevo marco en el que se piensen y desarrollen las propuestas para un desarrollo integral y sustentable de larga duración.

Hoy se podría plantear que existen tres espacios de lo público: uno que tiene que ver propiamente con el Estado (derechos-igualdad, regulación, seguridad, territorio, etc.); un segundo espacio que tiene que ver con la sociedad (referido al mundo asociativo y organizacional de la comunidad); y un tercer espacio de lo público que tiene que ver con el mercado (relativo a la relación de productor consumidor).¹⁶

Las políticas públicas son políticas de Estado y, por supuesto, responsabilidad de los gobiernos electos. Consideramos que las políticas sociales, como parte de una política nacional del país, están vinculadas a las políticas económicas y de desarrollo del país. Pensar políticas sectoriales dirigidas a atender un campo de vulnerabilidad de derechos debe enmarcarse en un aspecto más amplio de progresividad acumulativa de las políticas.

Uruguay ha dejado de ser una sociedad integrada y éste es en general un diagnóstico compartido, pero hay quienes piensan que esta situación forma parte de una coyuntura específica, particular, concreta a partir de la crisis del 2002, mientras que otros/as pensamos que estos desafíos se plantean no sólo para el Uruguay sino para el mundo en el actual contexto de globalización y que ello requiere de una mirada no solo nacional sino regional, para pensar las alternativas que posibiliten generar sociedades más integradas y con condiciones reales de garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales.

El diputado Abdala planteaba como un tema clave para el país el de la generación de empleo. Enunciado así, nadie podría estar en contra de esta prioridad, pero la discusión sobre la generación de empleo es una discusión que atraviesa tanto al Norte como al Sur, a los países desarrollados y a los dependientes. Estamos abordando problemas realmente más difíciles, más complejos, que requieren reflejar esa complejidad. Las políticas activas de empleo —y este punto es solo un ejemplo en relación con la discusión del diseño de las políticas públicas— no están al margen de las políticas económicas y de desarrollo.

Beatriz Argimón planteaba el tema de los actores políticos, y creo que éste es uno de los puntos interesantes de las transformaciones democráticas de los últimos años. Las transformaciones de la sociedad, los procesos de fragmentación social y exclusión, junto con acelerados procesos de individuación, hacen a la emergencia de múltiples actores, entre los cuales se cuentan los actores político-partidarios, que forman parte del sistema político y que en Uruguay siguen teniendo legitimidad y representación. Hay una emergencia de otros actores que no disputan un lugar de representación parlamentaria y/o de gobierno, sino que su disputa se ubica principalmente en la definición de las prioridades y enfoques de la agenda política entendida como la agenda ciudadana de una sociedad. En tal sentido, se identifican —nos identificamos— como actores políticos que quieren intervenir en la definición de la agenda del país, una agenda que exprese la diversidad de estos actores sociales tan diversos y heterogéneos como la propia sociedad. Y es hora de que la democracia y los actores políticos partidarios tomen a esos actores no como competidores sino como generadores de nuevos sentidos democráticos, aun cuando sus propuestas vayan más allá de lo que un gobierno puede efectivamente realizar.

Cuando se habla de la participación de las ONG y de sus aportes en la sociedad aparecen claramente los ejemplos del trabajo de éstas vinculado a la vulnerabilidad y a los/las actores vulnerables o marginados del sistema democrático. Sin embargo, quisiera cuestionar esta idea. ¿En qué política queremos participar? No solo queremos y podemos participar en aquellas políticas dirigidas a superar la emergencia social o la pobreza. Nos interesa también discutir y participar en torno a los modelos de integración que el país se plantea y por eso hay ONG que están acompañando el proceso de integración regional

¹⁶ Documento de ANONG en mesa de trabajo sobre “Mecanismos de coordinación de las políticas sociales”.

desde la creación del Mercosur, debatiendo la cultura y la participación de los actores involucrados en ese proceso.

Nos interesan la propia democracia y sus formas de ejercicio, las políticas de endeudamiento del país consideradas como deuda pública, y todos los temas que forman parte de la agenda democrática. Porque nuestro rol fundamental es el de una democratización de la democracia en todos sus sentidos y en todas sus acepciones. Este rol puede plantear aspectos conflictivos, y eso lo asumimos como parte del aporte que este tipo de organizaciones realiza a la democracia.

Cuando desde las organizaciones ecologistas se les propone a la sociedad y al sistema político un debate acerca del uso o producción de transgénicos, se coloca en el debate democrático una dimensión de la sustentabilidad hasta ahora ausente en las opciones políticas. Ese lugar conflictivo se confronta a veces con un plan de gobierno que tiene determinados logros y metas inmediatas a realizar en un período de cinco años, frente a una perspectiva de largo plazo como es la de la sustentabilidad ambiental. Asumimos entonces esa conflictividad como parte de nuestro aporte a la democracia y ése nos parece que es un elemento central también del fortalecimiento de los mecanismos de diálogo de diversos actores y diversas miradas. La lucha política, como saben los políticos, no es un lugar tranquilo, y la relación con la sociedad organizada tampoco lo es, porque se problematizan cuestiones sociales que ubican a una sociedad frente a debates y opciones políticas y éticas de amplias dimensiones.

Pongamos como ejemplo el reciente debate sobre el aborto, en un año electoral. Tal vez para muchos actores políticos partidarios éste no es el año más propicio para abordar el tema; sin embargo, la sociedad organizada está allí empujando un debate que ha sido politizado por algunos actores, en este caso las organizaciones de mujeres, y lo han traído al escenario de lo público, al escenario político con todas sus dimensiones de complejidad e interpelan a una lógica de racionalidad política partidaria que muchas veces está basada en los cálculos electorales, absolutamente lícitos, por otra parte.

Los partidos entran en una competencia electoral, todos quieren ganar las elecciones y medirán sus cálculos y estrategias, pero la ciudadanía cada vez más castigada por procesos de exclusión social irrumpe de formas diversas en estas disputas, a veces también con la indiferencia. No se trata sólo de un marco normativo de relacionamiento entre la sociedad civil y el Estado; supone un cambio de cultura política que habilite que ese diálogo, ese conflicto, esas problemáticas que hacen a la profundización democrática puedan emerger y ser consideradas en los ámbitos democráticos. Éste es el verdadero dilema, la verdadera encrucijada; cuando la acción cotidiana de la sociedad civil tiene éxito, coloca nuevos problemas, nuevos desafíos a la democracia.

Hace veinte o treinta años, los problemas ambientales prácticamente no existían como componentes de la agenda política de las sociedades; las relaciones de poder, entre ellas los de género, no formaban tampoco parte de la agenda política, y si hoy forman parte de la agenda es porque hay sujetos y sujetas concretos que encarnan en sus cuerpos la politización de esos problemas y eso atraviesa todos los partidos. Eso lo hemos visto en los debates últimos y en la historia de la propia democracia.

Tenemos varias tensiones, tensiones que son parte del proceso de ampliación de la participación ciudadana. Siempre hay alguien que debe ser incorporado al debate, siempre queda alguien fuera de ese debate, siempre hay actores, personas o sujetos cuyas voces tienen mayor dificultad para incorporarse al debate público. Tener conciencia de ello nos hará ser mucho más modestos, y más comprometidos/as en esa tarea de ampliar el ejercicio pleno de derechos y de protagonismo de nuevos actores y sujetos. Es el principal aporte que podemos hacer al fortalecimiento democrático.

Intercambio de Ideas II

—Quería preguntarles a los políticos si nunca entran en tensión con las demandas de la sociedad civil, aun las de su propio partido, conformadas con gente cercana a su fuerza política?

—(Quién contesta.) Por supuesto, sí entramos en tensión. No sé cómo lo resuelven los demás, pero yo tengo una lista de temas que llamo *de principios* en los cuales en todo caso me enfrentaré hasta con el partido. Uno de esos temas es el del aborto. Yo, que soy hondamente despenalizadora, no tuve el enfrentamiento con el partido, pero sí hubo enfrentamientos en el partido. En otros temas de repente cedo; ya no son tan de principio.

—(Quién contesta.) Mi impresión es que hay tensión, y agregaría que por suerte, porque si estamos concibiendo a la sociedad civil en un sentido amplio, como un actor importante del debate y de la organización, la discusión, por ejemplo, sobre políticas públicas es imprescindible que incorpore el punto de vista de la comunidad. Yo planteaba si hay un rol para la sociedad civil organizada o no, porque después vienen los límites: si es participación, si es sociedad civil, si es ONG... Ahí aparece la tipología de las organizaciones, pero en cualquier caso, sea cual sea la forma que se adopte, entiendo que resulta fundamental la autonomía y la identidad de la sociedad civil para interpelar al Estado. Otra cosa es cómo el Estado encuentra caminos de diálogo, de entendimiento, de síntesis, incluso de organizar lo que tiene que ver con la propia conflictividad de esos dos polos de manera tal de avanzar. Creo que, cuando se hace un planteo absolutamente de dependencia de lo que piensa la sociedad civil, los gobiernos pueden cometer errores muy grandes. No es un tema para analizar ahora, pero tenemos el caso de la experiencia de gobierno de Montevideo en relación con las ONG para construir una política pública. Quizás habría sido mejor que hubiera líneas más claras de una política pública y en todo caso una interacción e otro tipo. El tema es dónde están depositados algunos ámbitos de decisión de la política pública. Un último punto es ese papel que tiene la sociedad civil. Podría dar el ejemplo de las mujeres, pero podría poner el tema de los consumidores, con menos desarrollo en nuestro país, donde efectivamente la sociedad adelanta, anticipa al Estado determinados temas, y eso es muy bueno desde el punto de vista de la vida democrática.

—(Quién contesta.) Es decir que la sociedad democrática es una sociedad de contenciones, naturalmente, porque no hay consenso en todo. Además, me parece que el sistema político uruguayo es abierto. Ahora, tampoco hay una relación óptima entre el sistema político con el conjunto de organizaciones no gubernamentales. Me parece que tal vez el panel que estuvo es el panel más amigable, más abierto. Y dentro de todas las grandes orientaciones hay contradicciones en cuanto a cómo se percibe el Estado, cómo se percibe la sociedad civil dentro del propio partido.

—(Gerardo Honty) Como se dijo, estamos caminando desde hace mucho tiempo, por lo menos desde que salimos de la dictadura, en este acercamiento, en este entendimiento. Establecer algunos lazos, puentes, condiciones o diálogos que no existían. Decía el diputado Abdala que había que establecer un marco normativo para delimitar las ONG, porque eran cosas diferentes que estaban todos en una misma bolsa. Me gustaría decir también que en este sentido tampoco todo el sistema político o todos los partidos políticos están en la misma bolsa y no todos reconocen de la misma manera como positivo el diálogo con la sociedad civil, y en particularmente no quiero dejar de mencionar lo que pasó con el diputado Abdala. No sé qué sintieron los demás, pero yo me sentí profundamente destrutado, porque hizo una serie de apreciaciones eufemísticas para plantear sus dudas respecto a la actuación de las ONG y se fue sin dejarnos ninguna posibilidad de preguntarle o sugerirle algunas otras ideas. Y vale la pena también que todos reconozcan o hayan visto —como hemos visto en otras muchas reuniones como éstas—

qué diputados o qué senadores o qué actores políticos se bancan toda una reunión de punta a punta con las ONG y cuáles no. Entonces me parece que también para nosotros y para todos los sectores políticos está claro que ni las ONG son todas lo mismo, ni los actores son todos lo mismo, y en este crecimiento de diálogo entre la sociedad civil y los actores políticos estamos todos en el mismo nivel.

—(Quién contesta.) Cuando hice el planteo de la identidad, con el tema de qué es esto de la autonomía y la independencia de las ONG, creo que está claro —pero por las dudas lo voy a decir— que estamos hablando cualquiera sea el signo del gobierno que venga, y el que vendrá después, y el otro que vendrá después. Acá hay un rol que entendemos hace a la esencia justamente a la identidad, que es fortalecer una sociedad civil en términos de promoción de ciudadanía en los actores, y con el tiempo vendrán otros. Siempre está abierta la lista, porque justamente ésa es la base de una democracia y en eso es que las ONG queremos trabajar. Pero además de esa aclaración, desde el primer día la Asociación ha planteado con mucha claridad que está dispuesta a cualquier auditoría o rendición de cuentas que tengan que hacer las instituciones, como lo hacen, porque todos los organismos piden las rendiciones de cuentas correspondientes y me parece que eso está muy bien que se haga a los organismos públicos, así como también debería haber algunos mecanismos de rendición de cuentas a los propios sujetos de promoción. Eso no quiere decir que actuemos corporativamente. Yo no puedo decir, como ninguno de los del Consejo y de la Asociación, que todas las organizaciones no gubernamentales son ejemplares, porque nadie dijo eso y creo que está mal que lo digamos. Dentro de una Asociación que trata de mejorar la actuación, la identidad y el papel de las ONG sabemos que algunas pueden tener unos criterios y algunas tienen otros. Lo del código de ética que plantea Miguel es una cosa interesante que se ha discutido en ANONG varias veces y que debemos llevar adelante en algún momento. Han pasado algunos consejos y no lo hemos hecho, y es una de las autocríticas que nos debemos hacer, pero eso no quiere decir que no se tengan en cuenta estos elementos y no tengamos claro que debemos realizar una tarea de rendición de cuentas hacia el resto de la sociedad. Hay un compromiso de la Asociación con las políticas sociales en este país que está sujeto a la democracia interna de la Asociación en tomar las resoluciones que entienda convenientes, y que nosotros solicitamos esa autonomía y el respeto absoluto a esa autonomía, pero también reconocemos que hay otros actores que tienen su papel y estamos dispuestos a recibir las críticas, así como también a dar nuestras opiniones respecto no sólo a las políticas sociales sino —como bien decía Lilián— a otros temas que son de interés público.

—(Quién contesta.) Me había apuntado acá para decir algo que me preocupó de la exposición del diputado Abdala. Como dice Gerardo, no le pudimos decir nada a él. Él dio a entender que aquellas personas que trabajábamos en la sociedad civil no teníamos derecho a manifestar públicamente o a tener una militancia política, y creo que son derechos constitucionales. Puede ser que haya interpretado mal su frase, porque me parece un poco extraña. Es evidente que toda persona tiene una dimensión política y el derecho de manifestarla. Acá hay legisladores, hay actores político-partidarios que pueden perfectamente estar en una ONG. Una cosa que a la que podemos negarnos, y sí nos negamos, es a la instrumentación, la instrumentación política de una ONG. Tampoco tengo muy claro qué podría ser, en qué forma, entre otras cosas porque nuestra realidad —y se lo digo a los argentinos— es tan pequeña que todo el mundo sabe quiénes somos todos. Eso me parece que no tiene sentido. Todos tenemos nuestra libertad política y podemos realizarla en la medida de nuestra vocación y estudio. Ser dirigente de una institución, o de una asociación, o de una organización de la sociedad civil no impide que uno tenga militancia política.

—(Mariela). Sobre el tema del código de ética, que vuelve a salir, a mí me parece realmente que esa es una cuestión en la cual el sistema político nada debería decir. Es un

tema que deberían discutir las organizaciones no gubernamentales ante sí mismas, y se darán el código de ética o no se lo darán, y se lo darán cuando lo entiendan pertinente. Y cuando lo entiendan pertinente, como ciudadana de este país criticaré o no criticaré, pero nada más. No me gustaría que hubiera ninguna intromisión, porque eso sí sería una intromisión del sistema político, o del gobierno, o de algún partido de esa cuestión. En el tema del marco normativo me parece que podemos estar hablando de cosas distintas. Respecto a lo que decía Felipe, a mí me parece raro que las ONG tengan como marco legal apenas ese artículo del Código Civil, que es cierto que sirve para un barrido o para un fregado, pero eso es justamente lo bueno: que se adapta a cualquier tipo de organizaciones. El movimiento de la sociedad civil es muy dinámico y su riqueza viene justamente de eso, de que aparecen temas nuevos, como los ambientales (en Israel me encontré una ONG cuya finalidad era por un parto más humano); cosas que a nosotros ni se nos ocurren pueden aparecer. Me parece que las temáticas, los tamaños, los estilos, todo es tan variado que la norma tiene que ser muy chiquitita y adaptarse a cualquier cosa. Lo que plantea Felipe del estatuto tipo es otra cosa; es una cuestión que hace al marco normativo, pero al marco normativo reglamentario. Ahí sí podemos hablar un montón y creo que sí, que el estatuto tipo se adapta poco, pero justamente porque dice demasiadas cosas; si dijera menos, de repente se adaptaba a cualquier organización.

—(Quién contesta.) Yo creo en la libertad y creo que el principio constitucional de libertad de asociación está claro, y el otro límite es el delito. Creo que en ese sentido estamos todos de acuerdo: no puede haber mejor forma de que el Estado garantice la autonomía y la independencia de un conjunto de personas que quieran asociarse que el principio de libertad. Ese es el primer capítulo. Cuando yo ya le impongo a usted que para asociarse tiene que estar basado en determinada lógica, que nada tiene que ver con su lógica asociativa, entonces lo que ha pasado es que las organizaciones por comodidad terminan adaptándose a lo que sea para tener personería jurídica. Logran el reconocimiento mediante un estatuto que nada tiene que ver, empezando por la obligación de que haya por lo menos cincuenta personas y de que rija el principio democrático. Ese estatuto puede ser muy bueno para determinados casos pero no para otros. Debería haber alternativas, así como a nivel comercial hay diversidad de formas asociativas permitidas para la organización sin fines de lucro. Que a un pequeño merendero para tener personería jurídica se le imponga la misma lógica reglamentaria que a una institución de diez mil afiliados es claramente absurdo, responde a una lógica según la cual en definitiva la sociedad civil o el tercer sector muy poco tienen para hacer, muy poco para decir, muy poco para aportar a la sociedad uruguaya. Creo que es momento de que la legislación reconozca eso.

El tercer aspecto es que en algunas áreas de organizaciones de mayor porte deberíamos extremar los controles. Si el merendero tiene un nivel de contabilidad adecuado no me parece demasiado grave; es relativamente sencilla su fiscalización justamente por las instituciones con las que trabaja. Ahora, una institución cuyo aporte a la sociedad pasa por decir que justamente representa a mucha gente, no competirá en el ámbito político pero su peso institucional está dado, entre otras cosas, por la gente que dice representar. En este sentido, creo que algunas cosas deberían clarificarse; por ejemplo, las políticas discriminatorias; por ejemplo, que sea auditada adecuadamente por la Dirección General Impositiva. En definitiva, que tenga controles más estrictos que la organización de menor porte. La legislación que tenemos debería ser revisada. En la discusión del programa de políticas públicas, en toda la lógica de competencia para poder gestionar esos fondos, hay algunas organizaciones que tienen más facilidad porque tienen personería jurídica, y otras que no la tienen. Entonces me parece que allí hay en definitiva que racionalizar. Por ejemplo, establecer si los directores pueden ser remunerados, porque hoy lo que se utilizan son formas indirectas, porque nadie puede vivir del aire.

— Gustavo Varela.- Me parece importante recalcar que ahora en setiembre cumplimos 12 años. La Asociación de ONG tiene gente de todos los colores políticos y eso yo creo que es una cosa interesante. Si la persona tiene dos camisetas, como dijo Abdala, eso es otro tema. Que quede claro que actualmente la Asociación tiene socias que tienen doble camiseta y son de todos los colores políticos. La segunda cosa es el tema del dinero. Se habló de las auditorías, pero voy a agregar un ingrediente más que es el tema del cobro y el de las remuneraciones. Y si nosotros podríamos llegar a conversar de políticas sociales, podríamos llegar a conversar de programas y de proyectos, a mí me gustaría conversar de presupuestos, a ver si lo que gana Fulano de Tal por trabajar tantas horas convenio con Cual es digno o es indigno.

—María Julia Aguerre La pertenencia o no pertenencia política no me parece un tema menor, porque hace a la identidad misma de las organizaciones y el código ético de las organizaciones. Cuando decimos que tendríamos que tratar hoy infancia, pobreza, empleo, éstos son temas políticos. La pobreza es una situación, un fenómeno social que está en el meollo de las relaciones de poder; entonces no es un problema solamente técnico o cuestión de números para economistas, sino un tema político. Haríamos muy mal y estaríamos desertando de nuestras responsabilidades si lo encaramos simplemente como ir a acompañar a esos niñitos que están con hambre, no van a la escuela y tienen frío. No nos podemos quedar ahí. Otra cosa es la manipulación partidaria de esta cuestión, y en eso sí estoy absolutamente en contra: no podemos hacer manipulación ni propaganda partidaria con nuestras actividades en nuestras organizaciones, pero es muy diferente una cosa de la otra.

Uno de los grandes aportes que podemos hacer de las ONG es nuestro contacto directo con las poblaciones marginadas, excluidas o con problemas, porque ese contacto directo nos obliga a potenciar notablemente la eficacia y direccionar mucho mejor lo que pueden ser las políticas públicas. Ese aporte es importante porque una característica de nuestra acción es el *cara a cara*, que no pueden tenerlo en general las organizaciones o las instituciones estatales y mucho menos los organismos internacionales. Eso compromete absolutamente a la persona que está en esa situación. Una cosa es decir que el 50% de los niños del Uruguay viven bajo el nivel de pobreza y otra cosa muy diferente es estar con esos niños y sus madres todos los días buscando solucionar problemas que siempre son críticos. Eso es profundamente político, pero no debe transformarse nunca en una política partidaria.

Margarita Percovich —Mariela decía que desde el Estado es una intromisión meterse en la definición de un código ético. Yo creo que no debe ser entrometerse, sí crear el ámbito para que se defina un código ético, que a veces es difícil. Me parece que el Estado, al tener la relación y la contratación de los servicios, hay mínimos que puede y tiene que exigir, algunos de los cuales mencionó María Julia y algunos de los cuales mencionó Felipe. Pero para mí fue clarísimo el ejemplo de las ONG que trabajan en el tema de las adicciones. Desde la recuperación democrática, el Estado —el Ministerio de Salud Pública, el INAME— hizo acuerdos con todo tipo de organizaciones, algunas que dejaban bastante que desear desde el punto de vista ético, y entonces el conjunto de las ONG que trabajaban en ese tema reclamaba permanentemente un protocolo de actuación que tenía mínimas cuestiones éticas, y la Junta Nacional de Drogas eso lo propició. Lamentablemente el Ministerio de Salud Pública todavía no lo ha aprobado, pero ése es un ejemplo de trabajo que se propicia. La propia organización entre todos llega a un mínimo común de elementos éticos para que después el Estado pueda tener, sobre la base de determinados principios, una relación más transparente.

María Elena —Hemos terminado, pero antes quiero agradecer profundamente a los amigos del Banco Mundial el haber podido realizar este trabajo. Y le pido a Sandra en representación del Banco que nos despida.

Sandra —Les quiero agradecer muchísimo porque el aprendizaje fue sumamente rico, y también comentarles que hoy al mediodía, conversando con la gente ANONG y del PNUD, hemos establecido un compromiso. Queremos que la próxima estrategia del Banco sea una estrategia participativa y consultada, como lo hemos hecho en Paraguay y en Argentina. Tenemos tiempo suficiente porque la próxima estrategia tenemos que escribirla en el 2005. Y lo que estamos planteando es tener una estrategia también para el Interior, que nos parece muy importante. Vamos a empezar a trabajar con ANONG y el PNUD a partir de junio.

Indice

Palabras de apertura- Dra.María Elena Martínez	7
Carta del Presidente de la Camara de Representantes- Dr. José Amorin	9
Equipo de Sociedad Civil - LAC- Sandra Cesilini	10
Panel 1.- Las capacidades de las ONG.	15
	Nelson Villarreal 15
	Mabel Simois 23
	Gerardo Honty 28
	Cecilia Alemany 32
	Enrique Galicchio 38
	Fernando Rodríguez 40
Informe de Programas del Banco Mundial - Diego Ambas	44
Intercambio de Ideas	46
Panel 2.- Reflexión con el sistema político sobre la identidad y el rol de las ONG en su participación en las políticas sociales públicas	51
	Dip. Washington Abdala 51
	Dra. Mariela Demarco 54
	Dr. Miguel Fernández Galeano 56
	Dip. Beatriz Argimón 60
	Dip. Felipe Michelini 63
	Lilián Celiberti 65
Intercambio de Ideas	68