TEMAS CLAVE
CLAES
No. 10, Noviembre de 1999.

DESARROLLO SUSTENTABLE EN URUGUAY

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y LAS POLITICAS PUBLICAS

Nelson Villarreal y Alain Santandreu

Una estrategia nacional en desarrollo sustentable requiere clarificar el papel de las organizaciones ciudadanas en la construcción de políticas públicas. Por una parte, interesa saber cómo se sitúan las ONG, las redes y los grupos ciudadanos; dado que en los procesos de cambio que estamos viviendo adquieren una significación fundamental, al ser consideradas uno de los interlocutores privilegiados del Estado y de los organismos internacionales, tanto en la gestión como en la ejecución de programas y proyectos que atañen a responsabilidades públicas.

Por otro lado, 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 organizaciones de la sociedad civil a los efectos de situarse con "relativa autonomía" o "dependencia funcional" ante la reformulación de lo público (objetivos políticos y sistemas de gestión).

El debate sobre el rol que juegan las ONG y los grupos ciudadanos en la elaboración de Políticas Públicas recién comienza a darse en nuestro país (entre otros Villarreal, 1996, Gudynas y Santandreu, 1997), involucrando un número creciente de actores públicos y privados.

Situación

El desarrollo de políticas públicas a nivel social y ambiental, en los últimos años, ha venido consolidando distintos niveles de relacionamientos y convenios entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, que plantean un nuevo marco que en décadas pasadas.

Distintos aspectos pueden explicar este hecho 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.).

C 00 - 00164

d) Rol de la sociedad civil organizada. Reformulación de la dicotomía público-privado y la emergencia de lo público como mayor al 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

El surgimiento de las ONG en Uruguay data de la década de los '60 floreciendo a fines de los '70 y, sobre todo durante la década de los '80, sin embargo, su gran reformulación ya ha estado dada en la década de los '90. Este hecho es el que nos interesa abordar dado el rol y grado de posicionamiento que adquieren en relación al Estado y el mercado en el contexto actual.

Tres hechos fundamentales serán los que determinen su florecimiento en los '80. Por un lado reconquistar la democracia (participación política, Derechos Humanos), por otro movilizar a la sociedad a responder ante la retirada del estado en los servicios sociales (pobreza, infancia, juventud) y finalmente a incluir temáticas transversales (como el ambiente y la cuestión de género) que no eran reconocidas en la homogeneidad del pasado.

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

"El Estado busca este nivel de relacionamiento con las ONG, en principio por un reconocimiento hacia su trabajo y porque podemos ser más económicos y eficientes en la ejecución de las políticas, pero nuestras acciones deberían repercutir en los organismos financiadores generando una política que transforme y que, de alguna manera, interpele la política que el organismo lleva adelante"
Fernando Rodríguez, Iglesia Anglicana

"Recuerdo que cuando en 1985, una ONG firmó un convenio con la IMM, en lugar de felicitarlo se le decía que era un amarillo"
Gustavo Varela, Programa CARDIJN, ANONG

"¿Qué pasa en la relación de las ONG con el Estado cuando trabajan en temas en forma voluntaria? Muchas veces hemos sido usados por el Estado como avaladores de una política determinada. Nos han invitado a instancias de consulta y luego se dice que la sociedad civil fue consultada por que determinada Red fue invitada"
Raúl Pérez, Red de ONG Ambientalistas

"Creo que evaluar el trabajo de las ONG para el Estado es imposible. Más bien deberíamos demandar que los llamados a proyectos sean más transparentes y que no se hagan por la vía del vínculo personal"
Jorge Solari, CUI

Con la llegada de los años '90 se enfrentarán cinco hechos que harán 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 (ambiental, mujeres, etc.)

Los diversos cambios sufridos a nivel ideologico, económico y social han llevado a que se comience a dar una mutación tanto en la institucionalidad como en los objetivos y los roles, que mantiene bajo la tipología de ONG tanto a consultoras, empresas sociales, fundaciones y prestadoras de servicios sociales, como a instituciones de promoción y organizaciones de base. Asimismo la perdida de la financiacion de fundaciones del exterior y la consolidación de acciones con distintas áreas del estado central y departamental mediante convenios y licitaciones, como la articulación con empresas, reformula su rol situándolas en la punta de lanza de las politicas de integración social, gestión y ejecución de políticas sociales focalizadas y transversales, como la inclusión de la temática ambiental en el desarrollo.

Tanto los organismos internacionales, como la reforma del Estado en lo nacional y la descentralización municipal en Montevideo tienen en las ONG a un interlocutor privilegiado. En el caso de la Intendencia Municipal de Montevideo existen una Unidad de Convenios y una Comision de Enlace que no han desarrollado aun todas sus potencialidades por falta de políticas sistematicas que faciliten una cogestión entre los actores implicados.

Por otro la llamada sociedad civil no es un todo homogéneo, coexisten en ella grupos ciudadanos con asociaciones civiles sin fines de lucro, que denominamos comúnmente ONG. Estas instituciones se encuentran formalizadas, poseen personería jurídica lo que las transforma en potenciales contratantes del Estado o receptoras de fondos provenientes de empresas u organismos internacionales. Cuentan con personal rentado, mantienen una estructura establecida y continuidad en su trabajo. Si bien existen ONG preferencialmente reactivas, en general combinan las acciones de denuncia con la elaboración de propuestas.

Tambien es posible distinguir a los denominados grupos ciudadanos, formados por voluntarios dedicados, en términos generales, a trabajar en la mejora de la calidad de vida de su barrio o localidad centrándose muchas veces en un tema especifico. Los grupos ciudadanos desarrollan acciones en favor del ambiente, la niñez y juventud, los problemas de género, etc. Buena parte de estos grupos no se encuentran formalizados y carecen de respaldo legal. Desarrollan su trabajo en forma voluntaria y en muchos casos discontinua. Si bien realizan acciones propositivas, muchos surgen a partir de acciones reactivas (protestas por contaminación, seguridad ciudadana, accidentes, etc.).

> "No todas las ONG tienen como intención y objetivo participar y cambiar algo, ser transformadores y participar en esa toma de decisiones. Hay muchas organizaciones que hacen muchas cosas pero que ni les va ni les viene las politicas públicas, no tienen una posición sobre ningún asunto y solo responden a demandas."
> Juan P. Monteverde. VIDA Y EDUCACION

Esta distinción resulta sumamente importante ya que en muchos movimientos sociales tematicos conviven ONGs con grupos ciudadanos. Los movimientos "como el ambientalista son mas 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 estan institucionalizados ni formalizados. Han apelado a prácticas nuevas y a estructuras organizativas para nada corrientes, que el Estado todavia no ha podido formalizar" (Gudynas y

C 00 - 00164

Santandreu, 1996). Esta situación lleva a que tanto el Estado como las empresas deban establecer pautas diferenciadas de relacionamiento al momento de formular políticas públicas.

Números y temáticas

Se estima que en la actualidad existen más de 1000 ONGs vinculadas a temas ciudadanos en Uruguay. Sin embargo no existen números confiables. En 1998 el Ministerio de Educación y Cultura registró cerca de 3000 asociaciones civiles sin fines de lucro, incluyéndose dentro de esa categoría a los clubes deportivos, organizaciones religiosas, culturales, etc. Bajo la denominación de organizaciones para el desarrollo hay relevamientos que detectaron entre 150 y 300 ONG (según los estudios realizados por ICD, CFEE, ANONG y otros; los números reflejan el promedio de los distintos relevamientos).

Existen cuatro nucleamientos en redes que vinculan a asociaciones civiles y grupos ciudadanos, uno a nivel de infancia (la Red de ONG de Atención a la Infancia y Juventud de Sectores Populares con 120 organizaciones), otro a nivel ambientalista (la Red de ONGs Ambientalistas, con 70 organizaciones), uno con organizaciones de mujeres (la Comisión Nacional de Seguimiento de Beinjing, con 36 organizaciones) y otra de trabajadores comunitarios de salud (la Red de Trabajadores Comunitarios de Salud, que nuclea a 58 organizaciones). También existe una asociación nacional (ANONG), con 48 miembros, que incluye gran parte de las organizaciones más grandes e históricas como a las de mayor presencia pública, muchas de las cuales integran redes temáticas. Asimismo existen agrupamientos y cruzamientos temáticos en distintas áreas que articula a ONGs y grupos ciudadanos de distinto tipo y origen.

Principales características

Las temáticas fundamentales que se abordan son muy diversas tales como: infancia, juventud, mujer, Derechos Humanos, ecología, desarrollo local, vivienda, inserción laboral, desarrollo rural, participación ciudadana, discapacitados, consumo de drogas, salud comunitaria, etc. Existen las de asesoramiento sindical, cooperativo y a partidos políticos. A nivel territorial, un 90% de las ONG se ubican en Montevideo y el área metropolitana, algunas desarrollan acciones en otros departamentos del país y las menos comienzan a abrirse a la región.

"No estoy tan seguro que las transformaciones que han sufrido las ONG hayan atacado su esencia. Creo sí que ha habido cambios estratégicos, cambios tácticos, un cambio de financiadores, y eso ha originado cambios organizacionales. La ONG en la que yo he estado siempre ha sido una empresa social, es un emprendimiento social, porque es la combinación de recursos al servicio de una misión social. Y esa identidad y su misión, con el paso de los años, no se ha modificado demasiado. El tema en las instituciones de base tiene otras características, y la representatividad juega un rol mucho más importante. Yo no creo que las ONG representen a la sociedad civil."
Luis Muriás, IPRU

"En las ONG vivimos haciendo opciones. Optamos por actuar como portavoz, como emergente de una determinada necesidad. Luego viene una cadena de opciones que son las cotidianas. Con quienes se vincula, con los financiadores, con la población con la que trabajamos. Lo importante es no ser funcionales al sistema. Comenzaremos a ser funcionales al sistema en el momento en que nos preocupe más los financiadores que los chicos con los que trabajamos".
Selva Braselli, Movimiento TACURU

Las ONG son dirigidas en su mayoría por los miembros fundadores y articulan a profesionales, técnicos y educadores especializados en forma rentada y cuentan con voluntarios sobre todo aquellas que desarrollan acciones de base y solidaridad. Aunque son organizaciones sin fines de lucro rentan a cerca de 3.000 personas en forma de proyectos a termino de uno a tres años. Las organizaciones de infancia y adolescencia en situación de riesgo social son quienes mas personas rentadas tienen. Hecho que introduce elementos de problemáticas de relaciones laborales que complejiza la gestión, a la vez que devela la necesidad de contar con recursos estables y genuinos por parte del estado a los efectos de dar continuidad a los servicios que son de responsabilidad pública aunque estén gestionados por las ONG.

Legitimidad y representatividad

Asimismo la consolidación de programas sociales y ambientales gestionados por organizaciones de la sociedad civil como un espacio público no estatal conlleva un desarrollo institucional estable que plantea la necesidad de un nuevo marco de relacionamiento entre el estado y estas organizaciones a fines de los '90.

Aunque no consideran que representen a la sociedad civil, en los '80 expresaron intereses ciudadanos que no se canalizaban por las organizaciones tradicionales. En los '90, en muchas de ellas tuvo lugar una profesionalización, su desvinculación a movimientos sociales y quedaron atrapadas dentro de los condicionamientos en la obtención de recursos, todo lo cual pone en discusión el rol de reivindicación de interes ciudadano, dejándose de tomar una posición "política" ante el Estado y la sociedad.

En otros casos hay ONGs ligadas a movimientos ciudadanos (sociales, locales, ambientales, etareos, género, infancia). Algunas buscan desarrollar lógicas de voluntariado y en la mayoría de los casos articulan grupos reducidos de técnicos, profesionales y voluntarios que actúan solo desde su acumulación. Otras no tienen interés de participar y formar parte de un movimiento ciudadano que las incluya.

"Me preocupan los aspectos ligados a la autonomía y a la independencia de la ONG, como un reservorio de la conciencia crítica. Ese es nuestro gran desafío frente a los condicionamientos que nos puede implicar el convenir con el Estado. Es una de nuestras señas de identidad, que me parece que hay que profundizar ya que nos permite diferenciarnos frente a otros actores con los que en algunos casos vamos a tener actitudes de complementación y en otros situaciones de competencia".
E. Apancio, Fund. CFEE/Con todos los Niños

"Cuando algunos grupos interdisciplinarios se presentan a llamados que son para ONG, muchas veces siento que no son una ONG. Sin embargo, cada vez que me he sentado a marcar cuál es el límite que dejaría afuera a ese equipo no lo he encontrado".
Gerardo Honty, CEUTA

Durante los años '90 muchas han tenido que enfrentar problemas de gestión, burocratización, el descompromiso y la falta de cohesión interna que ha llevado en algunos casos a reconvertirse en una forma de empresa social (ONG - PYMES); o en instituciones técnicas y/o de ejecutoras de servicios sociales. Su falta de claridad en relación a lo que se produce a nivel ciudadano les resta capacidad para incidir en las políticas públicas mas allá de la estructura burocrática de los vínculos con las administraciones.

Así como en los años '80 los temas aglutinantes fueron la educación popular y los derechos humanos, en los '90 surgieron la inserción laboral y el empleo, la preocupación ambiental y la lucha contra la exclusión social y la discriminación caracterizan los ejes fundamentales de la acción de la mayoría de estas organizaciones.

Por ejemplo, si consideramos el trabajo con infancia y juventud, este comenzó en los '80 y se consolidó fuertemente en los '90 más ligado a la financiación y fiscalización del Estado, aunque es el área de mayor continuidad se encuentra a la fecha en un límite del modelo ejercido durante la última década que reclama ser repensado. En el caso del ambientalismo, si bien sus orígenes se remontan a fines de los años '50, recién a mediados de los '80, con el retorno democrático comenzaron a crearse nuevas organizaciones específicamente dedicadas a la temática ambientalista, conformándose en 1990, la Red Uruguaya de Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas, que enfrenta un proceso de reestructuración.

Las fuentes de financiación

Las ONG reflejan la posibilidad de movilizar fondos procedentes de distintas fuentes, tanto del sector público como privado, a nivel nacional e internacional. La financiación ha ido variando, durante los '80 era mayoritariamente de fundaciones del exterior pero a partir de los '90 el Estado como los organismos internacionales, mediante el estado nacional o departamental, son quienes mayoritariamente financian a las ONG, existiendo, a mediados de ésta década, una apertura incipiente hacia y desde las empresas.

También pude observarse una incipiente apertura por parte de ciertos financiadores internacionales y países. Tanto el Banco Mundial con la propuesta de la Alianza para la Superación de la Pobreza, como los mecanismos de canje de deuda externa impulsados por el gobierno de los EEUU. (Fondo de las Américas) y el Banco Interamericano de Desarrollo con las reformas de segunda generación y el incentivo al fortalecimiento de la sociedad civil mediante la financiación de programas públicos que deben incluir ONG, han llevado a nuevos mecanismos de financiación controlados por el Estado.

Por lo que se podría afirmar que no ha bajado la cooperación internacional sino que en gran medida cambió drásticamente la forma de cooptación e ingreso de los recursos. Hoy ingresan mayoritariamente por los organismos internacionales o con alta participación del estado (OPP, Ministerios, Fondo de las Américas, Intendencias). La UE aún mantiene un flujo hacia Uruguay que puede verse reforzado por el acercamiento al MERCOSUR.

En Uruguay, según datos de la ANONG, el costo anual de funcionamiento de las ONG varía de U$S 1.500.000 a 1.500 por año, pasándose de 1997 a la fecha de un 42% de financiación local a un 95% (este es el caso de las ONG de infancia y juventud). La financiación proviene mayoritariamente del Estado o de fondos de organismos internacionales que pasan por este.

Este 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 buscando adaptarse a los nuevos tiempos.

La iniciativa se va a ver supreditada a la oferta y condiciones de los organismos estatales, tanto

nacionales como departamentales, como a la competencia en algunos casos con marcos definidos y en otro al mayor o menor vínculo con los jerarcas gubernamentales.

"Los financiadores definen muchas cosas, ¿pero cuánto dejamos que definan los organismos financiadores? Porque hay organismos del Estado que tienen una forma muy cuantitativa de medir resultados y nosotros podemos cumplir con eso y nada más, o cumplir con eso y mucho más. De eso depende nuestra identidad" Fernando Rodríguez Iglesia Anglicana

"Cerradas las fuentes de financiamiento del exterior, la posibilidad de supervivencia de las ONG están planteadas en la nueva relación con el Estado. La posibilidad de aparecer como un actor político se ven coartadas porque nos estamos transformando en proveedores de servicios para poder seguir cumpliendo con algunos objetivos que nos constituyeron y nos dieron identidad"
Julián Celiberti, Cotidiano MUJER

"La mayor parte de las asociaciones que firman convenios con el INAME no fueron afectadas por los cambios sufridos por las ONG con el retiro de las agencias financiadoras internacionales porque nacieron de los barrios, de congregaciones religiosas o sindicatos y nunca recibieron apoyo desde el exterior"
Teresa Supervielle, RED Infancia y Juventud

Se han ido configurando organizaciones que se desempeñan básicamente como centros de promoción e investigación, otras como gestoras y ejecutoras de servicios sociales y otras como organizaciones de base ligadas a movimientos sociales y locales.

Las ONG y los actores sociales

Existen tensiones en como las ONGs se posicionan y relacionan entre sí y con otras organizaciones de la sociedad civil (cooperativas, sindicatos, etc. pero también grupos ciudadanos), así como con empresas. En ello se observa la búsqueda de un espacio organizacional propio ante el Estado y la sociedad.

En los '80 muchas ONG estuvieron ligadas a los movimientos sociales tradicionales y organizaciones de reivindicación colectiva, mientras que en los '90 los cambios ocurridos (que se describieron más arriba) desencadenaron en nuevos vínculos con reparticiones estatales y con empresas.

En este último caso no solo por los recursos sino también por las formas organizacionales y de gestión. Es de destacar que mientras a principios de la década las ONG fueron una referencia para las empresas, por su capacidad de adhesión y cohesión interna, a fines de siglo se invierte la referencialidad en la búsqueda de un enriquecimiento mutuo, intentando las ONG el ideal de la gestión eficiente. Otro tanto pasó con el Estado que encontró en ellas el instrumento para desarrollar políticas sociales renovadas pero transfirió no solo recursos y apoyo sino también toda su estructura burocrática y pesada en la gestión dificultando el desarrollo de este tipo de iniciativas de la sociedad.

Por otro lado algunos sindicatos recelan de su accionar, existiendo en algunos casos fuertes cuestionamientos a la lógica que las inspira. Tanto ADEOM, el sindicato que reúne a los empleados y trabajadores municipales, como el SUNM, que nuclea a los funcionarios del INAME cuestionaron públicamente la política de convenios con ONGs, impulsada por la

la Intendencia Municipal de Montevideo y el Instituto Nacional del Menor. Este hecho podría verificarse si las políticas públicas adoptan en forma estructural la articulación con las ONG. Asimismo una estabilización de la gestión de políticas públicas por ONGs conlleva a mediano plazo una sindicalización de los miembros tercerizados de estas organizaciones provocando un relacionamiento distinto entre ellos y las asociaciones civiles.

Mientras tanto la Central de Trabajadores el PIT-CNT viene participando, desde hace años, en la coordinación de plataformas sociales donde se articulan actividades con las ONG. La visión de algunos sindicatos, o miembros de los mismos, muestra como el corporativismo puede impedir ver la complejidad y la emergencia de una nueva realidad social. Ello se observa cuando se sostiene que "Un sindicato es una escuela de revolucionarios" por lo que la " propuesta de las ONGs dinamita esto poniendo de cabeza la práctica partidaria. Reclutan militantes revolucionarios que trabajan en determinado frente, le pagan un buen salario y lo cooptan para que SOLO trabaje para la ONG en cuestión" (Aníbal Varela, Secretario de Organización de Adeom, extraído de EL MUNICIPAL - marzo 1999)

No debemos pasar por alto que las distintas formas de tranferencia de recursos y gestión impulsadas por el estado no logran en todos los casos los resultados y objetivos buscados de una mayor eficacia, tanto en las políticas públicas como en los instrumentos y recursos humanos destinados a las mismas.

Tampoco la relación de las ONGs con los grupos ciudadanos y los movimientos sociales temáticos puede considerarse fluida. En algunos casos existe la preocupación de las ONGs por la construcción de movimientos sociales amplios que potencien el accionar de las propias ONGs, que permiten desarrollar acciones reivindicativas más potentes y gestionar nuevos servicios con el Estado. La existencia de redes no siempre supone la construcción de movimientos sociales, aunque existen algunas experiencias interesantes con el ambientalismo y los grupos de mujeres. Sin embargo esta preocupación no forma parte del trabajo de todas las ONGs, y todavía no existen movimientos sociales organizados en algunos temas de trabajo de estas organizaciones.

"Yo creo que la única forma de avanzar es por la construcción de redes temáticas que no son solamente ONG. A partir de temas que se conocen empezar a construir algún tipo de articulación, que la diferencio sustancialmente de otros puntos que se refieren a la actividad profesional. Si no construimos redes ciudadanas nuestros objetivos como institución pasan a ser laborales"
Lilián Celiberti, Cotidiano MUJER

"En la RED de infancia la mayoría de los que trabajamos no se consideran ONG, son cooperativas, sindicatos, o pequeños grupos barriales que no tienen un sentimiento de pertenencia al movimiento de las ONG"
T. Supervielle, RED Infancia y Juventud

El aspecto fuertemente ideológico de comienzos de los '80 se ha relativizado por las formas de funcionamiento organizacional y de financiamiento, reclamando hacia la próxima década un nuevo equilibrio, a los efectos de no perder su originalidad y poder responder a las nuevas formas de desarrollo actual.

Las ONG y el Estado

Lo público desde los años 70 se ha complicado y la dicotomía público-privado no explica totalmente el desarrollo al que se ha llegado por lo que se podría establecer que lo público no queda agotado en el estado y que la sociedad adquiere función pública en la comunidad.

"En Uruguay no conozco ninguna experiencia pública en la cual realmente exista un diálogo en la elaboración de políticas sociales. Se está en un largo camino de prestación de servicios"
Julián Celiberti, Cotidiano MUJER

"Esa transformación, nos ha llevado a hacer convenios con el Estado, pero no nos damos cuenta como se hace la negociación y deberíamos poder hacerlo porque sino corremos el riesgo de transformarnos en los empleados públicos baratos"
Gustavo Varela, Prog. CARDION, ANONG

"Es claro para los integrantes del gobierno por donde pasa la democratización de la gestión de los temas públicos. Al contrario, tratan de mostrar que existe una asimetría y que son ellos los que gobiernan, marcan las reglas y los demás ejecutamos. Muchas veces decimos que cuando estamos convenimos con el Estado estamos articulando con el Estado, o que participamos en políticas con el Estado. Y creo que los convenios en general no significan ningún tipo de articulación"
J. P. Monteverde, VIDA Y EDUCACION

Este espacio de lo público comienza a ser compartido por el Estado y las ONG en una forma sistemática que adquiere carácter de políticas estratégicas en relación a la democratización de la sociedad y el desarrollo humano. Por lo que tanto los paradigmas en que se asientan como los instrumentos que se manejan reclaman de ser pensados en mayor profundidad.

La Empresa del Estado tiene a nivel nacional (Ministerio de Educación y Cultura - INAMI, INJU, PROJOVEN, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social -Dirección Nacional de Empleo, MVOTMA, Ministerio del Interior - Programa de Seguridad Ciudadana, etc.) como municipal (principalmente la Intendencia de Montevideo pero también, aunque en mucho menor medida, las de Colonia, Treinta y Tres, Salto, Paysandú, Tacuarembó, Cerro Largo, Maldonado y en forma puntual las restantes) desarrollo mediante convenios de proyectos a término o contratos de servicios, políticas públicas con ONG dedicadas fundamentalmente a temas de infancia, adolescencia y la juventud, mujer, desarrollo local y vivienda, formación para el empleo y preservación del ambiente.

Generalmente las acciones que realizan las ONG en relación al Estado son de asesoría (diagnóstico, investigación, educación, capacitación, información y gestión de servicios) en la ejecución de políticas públicas que se presupone se desarrollan con menores costos y mayor eficacia que si estuvieran en la órbita del estado.

En los tres períodos democráticos subsiguientes a la dictadura a nivel del gobierno nacional y municipal se ha dado primero una relación desconfiada y utilitaria, pasando por una trasferencia de recursos sin objetivos claros a un diálogo sobre los instrumentos que facilitan la relación de las ONG con el Estado, hasta un condicionamiento de los recursos en algunas áreas. "Sin embargo, una sociedad de responsabilidad pública requiere de la articulación del sector estatal, del mercado y de la sociedad civil organizada. El primer sector tiene como puntos fuertes garantizar los principios de igualdad y universalidad, teniendo como puntos débiles la burocratización, la falta de coordina-

ción y la dificultad de controlar el gasto. El mercado posee la virtud de la iniciativa, la eficiencia, teniendo sus puntos débiles en la no atención de las demandas insolventes y en la generación de desigualdades que reclaman de otros actores para corregirlas. Finalmente la sociedad civil organizada tiene en algunos aspectos la posibilidad de ser innovativa, eficaz y participativa, encontrando su mayor debilidad en la dependencia financiera y en la fragmentación y fragilidad de las propuestas. La corresponsabilidad de actores en la construcción de espacios ciudadanos operativos, parecen ser un camino para poder consolidar lo que llamamos sociedad de responsabilidad pública" (Villarreal 1997). Esta nueva lógica conlleva una forma distinta de consolidación de la ciudadanía, que es a la vez diversa, local y abierta a lo universal, no encontrando solo en el estado el referente de consolidación de los derechos.

Actualmente a los convenios se accede fundamentalmente mediante dos mecanismos, uno el acuerdo entre el área del organismo público y la ONG, fruto de una necesidad visualizada por una de las partes, y el segundo el de las licitaciones o llamados abiertos o restringidos que involucran a ONG preseleccionadas.

En la realidad, en muchos casos, se funciona fuertemente condicionado por el vínculo desarrollado por las ONG con los jerarcas de los organismos públicos, el peso institucional de las ONG en la opinión pública o la historia reciente. Esto muestra la necesidad de construir una memoria sobre las intervenciones institucionales en relación con el Estado para lograr evaluaciones y seguimientos más objetivables por ambas partes para que puedan responder al interés público y no sectorial o particular.

En tal sentido el cambio en la financiación impone una transacción con los organismos del Estado que reclama de políticas que fortalezcan no solo la eficiencia de los servicios sino la posibilidad de sostener la identidad de las ONG en la consolidación del espacio público no estatal a los efectos de no quedar sumidos a los administradores de turno.

El Estado tiene criterios distintos al convenir con las ONG y la realización de contrataciones directas. En la práctica se ha dado un proceso que recarga a las organizaciones de la sociedad civil con los mecanismos burocráticos y administrativos propios del Estado, mientras que los mecanismos de contratos de obra o asesorías no suponen estos mismos criterios.

Las ONG y el mercado

Desde principios de los 90 las ONG han comenzado un proceso de relacionamiento gradual con el mercado que va desde situarse como receptor de fondos provenientes de empresas hasta la coparticipación de iniciativas que pueden fomentar prácticas propias del marketing social. En este sentido la experiencia desarrollada por la Fundación "Con todos los Niños" en la gestión de los Paradores de la costa de Montevideo muestra una forma de articulación de intereses públicos y privados que vincula la corresponsabilidad social del Estado, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

"No veo como podemos desarrollar nuestros proyectos ajenos al mercado. Existen toda una variedad de términos como la competencia, la eficiencia, que provienen del mundo empresarial, pero ¿no podremos traducir ese término competencia al mundo nuestro, para mejorar la calidad de nuestro trabajo?"
Gerardo Honty, CEUTA

Conclusiones generales

El rol y representación de las ONG en cuanto a la sociedad y el Estado. Innovación social y democratización de la sociedad y el Estado.

Las perspectivas actuales muestran que las ONGs son un actor de creciente interlocución para otros actores sociales. Sus actividades se desarrollan tanto en un espacio político en sentido amplio, sea a nivel ciudadano, como frente al Estado. Igualmente ha ingresado a interactuar de variada manera dentro del mercado. También son interlocutores para los organismos internacionales. Todos estos aspectos implican un alto desafío para estas organizaciones como para quienes se relacionan con ellas.

Desde un análisis prospectivo se podrían visualizar a estas organizaciones por un lado situadas como un eslabón más de la ingeniería social de las nuevas políticas de segunda generación y por otro como emergentes de la diversidad marginal y crítica del desarrollo actual.

Es posible suponer que las ONG más legitimadas y con mayores vínculos estables con el sistema o prestadoras de servicios sociales, acepten y busquen ser parte de esta ingeniería social sin mayores críticas, por otro aquellas ONG más vinculadas a movimientos ciudadanos, tanto de base como de problemáticas específicas, aún no aceptadas totalmente en el modelo de desarrollo actual, busquen plantearse en una perspectiva de confrontación. Sin embargo parecería que el desafío más importante que tienen las ONG para la próxima década, no está en la disyuntiva de adaptarse o confrontar sino en como se posicionan con propuestas significativas como en décadas pasadas, a los efectos de no quedar presas de las lógicas de otros actores o marginales a los procesos de cambio para incidir con sus objetivos.

Esto último supone hacer confluir 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) la aceptación, a la interna del espectro de estas organizaciones, no solo de la diversidad temática en relación al desarrollo sino también en las distintas formas que adquieren estas organizaciones en su vínculo con los movimientos sociales, ciudadanos y las empresas, c) fortalecer la participación y autonomía de la sociedad civil, 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 a 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 se pretende llevar adelante por parte de las ONG a los efectos de ser reconocidas y legitimadas desde las propuestas de las propias organizaciones y no desde el lugar que se les quiere dar desde fuera.

Una primera cuestión está en el lugar desde donde actúan y pretenden incidir, el que podemos definir como la comunidad o lo público no estatal, pero muchas veces se tiende a desplazar y se busca incidir como una empresa en el mercado o se actúa como si fuesen un apéndice de la organización estatal.

Otra cuestión es la viabilidad institucional y financiera de las ONG que cada vez más recla-

ma de mecanismos permanentes que les permita la subsistencia básica a los efectos de lograr desarrollar sus propuestas. 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 al acceso de los recursos públicos y por otro el fortalecimiento de las ONG como actores claves tanto en dinamización de la vida ciudadana, en la cogestión de servicios y producción de conocimiento en la complejización de las sociedades actuales.

De esto se desprende que el desarrollo de proyectos y concreción de convenios entre las ONG y distintos organismos del Estado nacional y municipal supone primero el acuerdo de políticas para el desarrollo, los instrumentos para concretarlo y los recursos (presupuestados) para viabilizar los objetivos planteados.

2. Articulación de las ONG con los organismos estatales (municipal y nacional) y construcción de políticas públicas. Convenios, licitaciones y otros.

Las distintas propuestas y ejecución de la reforma del estado en nuestro país ha instaurado mecanismos contradictorios en su relación con la sociedad a los efectos de involucrarla, tanto en los procesos de descentralización como en la delegación de responsabilidades sociales, ambientales etc. Pareceria existir un acuerdo marco respecto al involucramiento de la sociedad civil y particularmente de las ONG en el desarrollo de políticas con la comunidad, sin embargo el lugar y rol que estas cumplen en el diseño, la gestión y ejecución de los programas y proyectos va desde la omnipotencia hasta transformarse en el eslabón amortiguador de la falta de recursos continuos en la ejecución de las políticas.

Algunas exigencias básicas de las ONGs al Estado en la participación de políticas públicas

a) Acordar un marco jurídico que contemple la cogestión efectiva entre organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil a los efectos que se logren los objetivos que llevan a desarrollar políticas públicas con diversidad de actores. Este marco debería estar aprobado en una política de fortalecimiento de la sociedad civil y las ONG para el logro de políticas públicas participativas.
b) Cogestión efectiva de las propuestas que involucran activamente a ambas partes. Esto supone la creación de instrumentos consensuados en las formas de licitación, gestión, seguimiento, rendición de gastos y evaluación de las propuestas.
c) Planificación de un presupuesto por área que garantice no solo el apoyo financiero sino su flujo en tiempo y forma a los efectos que no se malogren las propuestas por falta de liquidez.
d) La necesaria coordinación trasversal de los servicios públicos con objetivos comunes podría beneficiar a los actores no estatales que participan como ejecutores de políticas públicas.
e) Coordinación de recursos económicos directos e indirectos que faciliten el desarrollo de las propuestas a los efectos que no se malogren por mala administración.

Como decíamos anteriormente a la fecha se ha llegado a un techo respecto a los modelos de desarrollo y ejecución de políticas públicas con participación de ONG, encontrándose hoy en la tensión entre planteos que van desde la reestati-

zación pasando por la cogestión hasta la transferencia total al sector privado de las responsabilidades de las políticas públicas.

Propuestas

Presentamos a continuación una serie de propuestas de Políticas Públicas destinadas a incentivar y potenciar el trabajo de las ONG y grupos ciudadanos en su relación con el Estado.

1. Implementación de mecanismos de evaluación conjunta entre ONG y Estado.

Se requiere profundizar los mecanismos desarrollados incorporando nuevos criterios que evaluen procesos y productos más que acciones aisladas. En este sentido la IMM está desarrollando mecanismos de seguimiento y evaluación que permiten generar instrumentos idóneos en una nueva gestión de políticas públicas. También el INAMF mantiene una mesa de diálogo con las asociaciones civiles con las que convenía. Sin embargo ambas experiencias deberían profundizar formas conjuntas de planificación, seguimiento, control y evaluación de las políticas públicas sujetas a convenios.

2. Creación de Incubadoras de ONG.

Uno de los principales problemas que enfrentas muchas de las ONG dedicadas a temas como infancia y juventud, ambiente, salud comunitaria, mujer, etc. es la falta de recursos para solventar la infraestructura mínima de funcionamiento, debido fundamentalmente a que los proyectos no incluyen rubros para los llamados "gastos institucionales" (alquiler, secretaria, etc.). En otros países existen experiencias denominadas incubadoras de empresas, financiadas por los gobiernos, que le permiten a empresas pequeñas comenzar sus actividades sin necesidad de destinar recursos a este tipo de rubros. Las incubadoras de ONG deberían contar con apoyo estatal, brindando servicios en forma colectiva a las instituciones que ocupen el mismo espacio físico, que incluyan local para funcionamiento, espacios comunes, salas de reunión, teléfono y fax, apoyo informático y de secretaría, etc. El pasaje por las incubadoras debería ser transitorio con el objetivo de fortalecer institucionalmente a las organizaciones bajo programas con políticas definidas. El acceso de las ONG a estos servicios debería quedar sujeto a un llamado abierto con criterios claros de selección en función a los temas de acción, recursos con que cuentan las ONG, etc.

3. Creación de fondos específicos para ONG y grupos ciudadanos.

En la actualidad existen diversos fondos específicos para ONG como es el caso del Fondo Capital, que permite financiar proyectos a partir de un fondo anual que administra la Intendencia Municipal de Montevideo o el Fondo de las Americas (co-administrado por el gobierno uruguayo, la Embajada de EEUU y ONGs designadas por el gobierno). La experiencia desarrollada hasta la fecha debería servir como antecedente para la instrumentación de nuevos fondos administrados por otros organismos públicos destinados a financiar proyectos que tengan la iniciativa de las ONG. Por otra parte, existen grupos ciudadanos que al carecer de personería jurídica ven dificultada su presentación a los llamados en los que se adjudican estos fondos. En este sentido deberían establecerse mecanismos que permitan el traspaso de recursos a grupos no formalizados. En este sentido, un ejemplo nunca instrumentado, se encuentra previsto en el Decreto N° 14.001 actualmente en revisión, que reglamenta los aspectos referidos a la limpieza urbana. La propuesta municipal prevé en su Artículo N° 41 la creación de un "premio estímulo anual que se

otorgara por la Intendencia Municipal a aquella division territorial (CCZ) del Departamento de Montevideo, que haya dado, a traves del esfuerzo de sus pobladores, el mejor ejemplo de pulcritud y limpieza". La instrumentacion de iniciativas de este tipo, que deberian ser administradas por la propia comunidad (por ejemplo a través de los Consejos Vecinales), podrian transformarse en un valioso incentivo para el trabajo de grupos ciudadanos locales dedicados al trabajo en salud comunitaria, al cuidado del ambiente, etc

4. Simplificacion y democratizacion de los sistemas de licitaciones publicas

Uno de los principales problemas que enfrentan muchas ONG al momento de competir con empresas en la prestación de servicios publicos es su debilidad al momento de presentar sus propuestas. En terminos generales, las empresas se encuentran mejor preparadas para presentarse a licitaciones publicas destinadas a proveer servicios a los organismos públicos. Actividades como limpieza de locales, mantenimiento de espacios verdes, ciertos trabajos informaticos, etc pueden ser actividades que encierren un alto contenido social, si se conciben como espacios para la insercion laboral de jovenes en situacion de riesgo, etc. Por este motivo deberian establecerse mecanismos diferenciales que permitan el acceso de las ONG a los llamados abiertos realizados por las administraciones para proveer ciertos servicios. En el mundo los gobiernos han desarrollado diversas estrategias que van desde la limitación de ciertos llamados exclusivamente a asociaciones civiles hasta la fijacion a las empresas de un porcentaje maximo de lucro como modo de equipararlas a las asociaciones civiles sin fines de lucro

5. Simplificacion y democratizacion de los sistemas de acceso a la informacion sobre planes gubernamentales, llamados abiertos y proyectos

El acceso a la información se transforma en una dificultad para la presentación de ONG a muchos llamados impulsados por los gobiernos. Generalmente las ONG quedan en inferioridad de condiciones frente a las empresas mejor adiestradas para la presentación de sus propuestas. Por este motivo deberian desarrollarse mecanismos dirigidos a ONG y grupos ciudadanos que democraticen la información pública sobre los llamados abiertos destinados a proveer servicios a los organismos públicos. En este sentido la posibilidad que brindan sistemas rápidos de acceso a la información como internet permiten amplificar las informaciones, el contar con líneas de telefono destinadas especificamente a responder este tipo de dudas tambien podria contribuir a generar mayor conocimiento en la ciudadania de los planes y proyectos impulsados por los organismos publicos

Tambien deberian implementarse mecanismos sencillos y de bajo costo para la presentación de las licitaciones públicas. Por ejemplo en Recife, Brasil, existe un sistema de informaciones para la ciudadania que integra las licitaciones públicas, detallando los procesos y requisitos necesarios para la presentación. Los pliegos pueden adquirirse por esta via ahorrando tiempo y dinero. Al tratarse de mecanismos masivos y públicos se resguarda la transparencia del procedimiento

6. Fomento de iniciativas legislativas que promuevan la donacion de recursos por parte de empresas

Nuestro país cuenta con incipientes mecanismos de promoción de donaciones empresariales con fines sociales. A partir de esta experiencia, deberian estudiarse nuevos mecanismos impo-

sitivos que permitieran transferir [illegible] provenientes de empresas destinados a fines sociales.

Bibliografía

ANONG-PNUD 1997 Guía de ONG orientadas al Desarrollo. Montevideo.

Brañes, R. 1997 Aspectos institucionales y jurídicos del Medio Ambiente incluida la participación de las ONGs en la gestión ambiental. BID. Washington DC.

Bresser Pereira, L. C., Cunill Grau, N. (editores) 1998 Lo público no estatal en la reforma del Estado. CLAD. Paidós. Caracas.

Casas, A. 1999 Una mirada crítica sobre el Tercer Sector. Trabajo Social. Año XIII N° 15. Montevideo.

CEFE, IIN, INAMF 1996 Censo Nacional de Instituciones privadas de Atención a la Infancia 1996. Montevideo.

CLAES-FESUR 1997 Estado y sociedad civil. Nuevas relaciones, nuevos desafíos. Montevideo.

Ethoussi, J.P. y P. Rosanvallon 1997 La nueva era de las desigualdades. Ediciones Manantiales. Buenos Aires.

Fundación Con Todos los Niños 1998 La responsabilidad del sector empresarial uruguayo en el patrocinio de programas socio-educativos. ECTN - El Observador - UCUDA. Montevideo.

Gudynas, E. y Evia, G. 1992 La diversidad del concepto de participación, diferentes estilos y diferentes éticas. Educación de Adultos y Desarrollo. Bonn. 38. 179-186.

Gudynas, E. y Santandreu, A. 1996 Entre la ética y el marketing. Tierra Amiga. 51-52. 53-58.

ICD, PNUD, UNICEF, IMM, MTSS, F. CANADA 1998 Guía Uruguaya de la solidaridad ciudadana. 1998-1999. Diario El País. Montevideo.

Intendencia Municipal de Montevideo 1997 Decreto N° 34.993.

Martínez, Luis E. 1995 Entre lo Público y lo Privado. Sobre los resultados de la investigación Políticas Sociales y Educación Extraescolar en Uruguay. CEFE - CIESU - ICRD. Montevideo.

Santandreu, A. y Gudynas, E. 1997 Los múltiples estilos de participación. Educación y Derechos Humanos. SERPAJ. Montevideo. 31. 28-33.

Santandreu, A. y Gudynas, E. 1998 Ciudadanía en Movimiento. Participación y conflictos ambientales. CLAES. Trilce y FESUR. Montevideo.

Villarreal, N. 1995 Fortalecimiento de la sociedad civil para la consolidación y eficacia de las políticas sociales. En: Hacia una sociedad más justa. K. Adenauer. Montevideo.

Villarreal, N. 1997 Políticas Sociales y desafíos de la regionalización. ¿Es posible integrar a los excluidos en la globalización? Cuadernos de Marcha 129. 43-47. Montevideo.

Villarreal, N. y Monteverde, J.P. 1997 El Educador social, siempre un operador público. Reflexiones desde la Práctica Educativa. Vida y Educación 1. 3-5. Montevideo.

Villarreal, N. 1998 La sociedad civil. Sus relaciones con el Estado y la democracia a fines de siglo. Nuevamérica. 80. 20-24. Río de Janeiro.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Foro Uruguayo en Desarrollo Sustentable

El Foro Uruguayo en Desarrollo Sustentable es animado por CLAES. Inició sus actividades en 1995, y a lo largo de cinco años ha realizado más de 40 encuentros. Participan personas provenientes de la política, funcionarios gubernamentales, organizaciones sociales y ambientales, sindicatos y académicos. Los resultados de las reuniones del foro se han venido publicando en revistas y diarios uruguayos.

El ciclo de encuentros 1999 del Foro está dedicado a las Políticas Nacionales en Desarrollo Sustentable. En cada reunión CLAES presenta un documento de trabajo a ser discutido y analizado, y cuya versión final se edita en la serie de publicaciones *Temas Clave*. En la reunión dedicada al papel de las ONGs y las políticas públicas participaron Eduardo Aparicio (Fundación CFEE/Con todos los Niños), Selva Braselli (Movimiento Tacurú), Lilián Celiberti (Cotidiano MUJER - Comisión Nacional de Seguimiento de Beijing), Gerardo Honty (CEUTA), Agustín Lapetina (El Arobjo), Juan Pablo Monteverde (Vida y Educación), Luis Murias (IPRU), Raúl Pérez (Red de ONGs Ambientalistas), Fernando Rodríguez (Iglesia Anglicana), Jorge Solari (CUI), Teresa Supervielle (Red de ONGs de Infancia y Juventud), Gustavo Varela (Programa CARDIJN - Asociación Nacional de ONGs), H. Villaverde (CEADU), E. Gudynas, A. Santandreu y N. Villarreal (CLAES) y M. Díaz (FESUR). En esta publicación se encuentran opiniones de los participantes bajo los recuadros. Esas opiniones así como su participación en el Foro es a título personal y no compromete a las instituciones donde desarrollan sus actividades, ni tampoco implican acuerdos con el presente documento.

En la serie *Temas Clave* ya se han editado los documentos sobre Políticas Nacionales en Conservación de Biodiversidad, Conflictos Ambientales, Reforma del Estado, y Economía y Desarrollo Sustentable. Próximamente aparecerá el documento sobre gestión ambiental municipal. En la serie *Documentos de Trabajo* acaba de editarse una evaluación de la gestión en temas ambientales del Poder Legislativo entre 1995 y 1999. En la serie de monografías *Estudios en Ecología Social* apareció una cronología y análisis del conflicto ambiental por la instalación de una planta de incineración de residuos hospitalarios en Barrio Capra (Montevideo).

El Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES) es una organización independiente de investigación, promoción y difusión en temas socio-ambientales. Sus líneas de trabajo incluyen la teoría y práctica de la ecología social, el desarrollo sustentable, las políticas ambientales nacionales y municipales, la dimensión ambiental del comercio internacional y en especial del Mercosur, y la educación ambiental. CLAES desarrolla sus trabajos especialmente en los países del Cono Sur, anima la Red Latino Americano y Caribeña de Ecología Social y coordina los foros electrónicos Latinoamericanos sobre ecología social e integración y ambiente.

Canelones 1164 - Montevideo. Telf. 902 2362 y 63. Fax 200 1908
Casilla de Correo 13125, Montevideo 11700. Uruguay
Correo-e: claes@adinet.com.uy. Sitio web: www.sicoar.com.uy/claes

---