

Representación en Uruguay Banco Interamericano de Desarrollo

Reunión de Consulta

Marco Estratégico para la Participación Ciudadana en las Actividades del Banco Interamericano de Desarrollo.

Montevideo, 16 de agosto de 2001

1. Antecedentes

A los efectos de realizar la consulta sobre el mencionado documento en el marco de los aspectos señalados por la Sede, la Representación en el Uruguay decidió dividir la misma en dos paneles: en el primero, matutino, se analizaría el Marco Estratégico para la Participación Ciudadana en las Actividades del BID con invitados de diferentes organizaciones de la sociedad civil; en el segundo, en la tarde, serían convocadas aquellas instituciones estatales que mantienen contacto directo con la misma por diferentes motivos.

La **sesión matinal** se inició con una bienvenida por parte del Representante con posterior balance sobre la acción del BID en general y hacia la Sociedad Civil en particular, con énfasis en la importancia de un enfoque integral de desarrollo emergente de la Octava Reposición de Recursos -con la necesaria relevancia de la participación de la sociedad civil- y los documentos subsiguientes. A continuación Ernesto Castagnino (SDS/SCS) hizo una exposición en power point sobre el documento en discusión.

Tras ello, se formaron dos grupos de trabajo para que realizaran el análisis en base a las tres preguntas básicas (¿tiene el Marco Estratégico omisiones críticas? ¿Cuáles son las propuestas o consideraciones que se entienden prioritarias? y Considerando la situación actual, ¿cuáles son las oportunidades que tiene el Banco para avanzar en la dirección de éstas propuestas?) y cualquier otra iniciativa de los participantes. Debe señalarse que tanto el documento de Marco Estratégico como el que tiene que ver concretamente con la información requerida sobre el mismo fueron distribuidos con suficiente anticipación entre los participantes.

Culminado el análisis por grupo, se realizó una sesión plenaria en la que se formalizaron las conclusiones que a continuación se expondrán. El cierre estuvo a cargo del Especialista Sectorial en Programas Sociales de la Representación, Ernesto Martínez.

En la **sesión vespertina**, a la que asistieron los miembros de reparticiones estatales involucradas, la apertura estuvo a cargo de Ernesto Martínez. Luego se realizó la exposición de Ernesto Castagnino, y tras un extenso debate general, se arribó a las conclusiones. Realizó el cierre el Representante en Uruguay, Martin F. Stabile.

2. *Asistentes*

Estuvieron presentes en las reuniones el Representantes del BID en Uruguay, Martín F. Stabile, Ernesto Castagnino (SDS/SCS), los Especialistas Sectoriales Ernesto Martínez y Hugo Davrieux, y el Enlace con la Sociedad Civil, Hugo Estrázulas.

A la sesión de la mañana asistieron los siguientes integrantes de organizaciones de la sociedad civil: Padre José María Acuña (Talleres de Don Bosco); Carlos Romero (Talleres de Don Bosco); Jorge Balbis (Centro Latinoamericano de Economía Humana CLAEH); Roberto Bissio (Instituto del Tercer Mundo); Alicia Dogliotti (Instituto del Tercer Mundo); Laura Baleatto (Instituto de Educación Popular El Abrojo); Luis Murias (Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay); Julio Olivera (Asociación para el Desarrollo del Arte y la Cultura Afro-Uruguayos); Luisa Casalet (Organización Mundo Afro); Janine Vera (Organización Mundo Afro); Enrique Saavedra (Gurises Unidos); Gustavo Varela (Asociación Nacional de ONGs Orientadas al Desarrollo); Nelson Villarreal (Vida y Educación); Lilián Celiberti (Cotidiano Mujer) y María Julia Aguerre (Centro de Participación Popular).

Luego de las exposiciones iniciales, se realizaron dos mesas para debatir el documento, con participación en cada una de funcionarios del Banco. Las mesas se formaron procurando no repetir los sectores asistentes. Tras las reuniones, de una hora y media de duración aproximadamente, se llevó a cabo una sesión plenaria con exposición de las conclusiones por parte de un expositor electo por los participantes. Actuaron como relatores de cada grupo, respectivamente, Lilián Celiberti (Cotidiano Mujer) y Alicia Dogliotti (Instituto del Tercer Mundo).

Por la tarde en nombre de las reparticiones estatales vinculadas a la sociedad civil lo hicieron: Sergio Miglioratta (Instituto Técnico de Rehabilitación del Instituto Nacional del Menor INAME); Ximena Fernández (Oficina de Planeamiento y Presupuesto); Carlos Bastón (Coordinador Programa de Seguridad Ciudadana); Julio Bango (Intendencia Municipal de Montevideo IMM-Departamento de Descentralización); Javier Marsiglia (Instituto Nacional del Menor INAME); Miguel Fernández Galeano (Director División Salud y Programas Sociales IMM); Javier Lasida (Director Programa Pro Joven); Roberto Villagrán (Dirección General del Programa de Modernización de la Educación Secundaria y Formación Docente); Cristina Domínguez (Subdirectora Nacional Dirección Nacional de Prevención del Delito); Heber Pintos (Director de División Coordinación de Acciones Preventivas Dirección Nacional de Prevención de Delito); Carlos Rodríguez (Director del Departamento de Asesoramiento y Seguimiento de Proyectos Dirección Nacional de Prevención del Delito); Jorge Grandi (Centro de Formación para la Integración Regional CEFIR); Martín Beate (Centro de Formación para la Integración Regional CEFIR); Alvaro Arroyo (Ministerio de Salud Pública); Cristina Bentancourt (Asesora Docente, Consejo de Educación Primaria), Claudia

Romano (Coordinadora del Programa de Infancia y Adolescencia) y Emma Baráibar (Sub Directora General del Instituto Nacional del Menor INAME).

Culminadas las exposiciones referidas al documento por parte del personal del Banco, los asistentes procedieron al debate de los distintos aspectos del mismo, para lo que dispusieron de aproximadamente dos horas. Posteriormente se designó a una de las participantes para exponer las conclusiones, tarea que correspondió a Claudia Romano (Coordinadora del Programa de Infancia y Adolescencia), las que fueron incorporadas en un rotafolio.

Conclusiones de las entidades del Estado que actúan con la Sociedad Civil

- Al finalizar el encuentro mantenido en la Representación en Uruguay por parte del personal del BID con integrantes de instituciones estatales vinculadas a la Sociedad Civil (cuya nómina completa se incluye más arriba), luego de participar en una sesión plenaria en la que se analizó pormenorizadamente el documento de la referencia, las instituciones participantes arribaron a las conclusiones que a continuación se exponen:

Omisiones críticas.-

- Si se va a analizar y considerar a las organizaciones de la Sociedad Civil con carácter oficial y permanente en la realización de programas, en algunos casos se deberá hacer una tarea de capacitación previa a fin de que las mismas puedan intervenir no sólo en la elaboración sino también en la ejecución de los proyectos.
- A los efectos indicados sería deseable realizar una nivelación de capacidades, considerando que en muchos casos ello sería imprescindible para que sean consultados en las etapas indicadas. La capacitación debe realizarse por los medios disponibles, cursos, seminarios, talleres.
- Esta capacitación debe llegar tanto al sector público como al sector privado, ya que si bien puede considerarse que sean menores las necesidades del Estado que las de la sociedad civil, también aquél en muchos casos la precisa.
- La participación que se propone debe ser responsable, no imposible o utópica. Este debe ser el aspecto más distintivo de esa participación para que no se llegue a la confección de propuestas que carezcan de viabilidad.
- Debe ser reconocida la importancia de los procesos municipales y locales en el marco participativo, no sólo de los nacionales.

- No se tomó en consideración la posibilidad de creación de fondos de administración local, como instrumento que se entiende mejora sensiblemente la participación ya que permite la toma de decisiones por parte de quienes van a estar más cerca del problema y utilizar los recursos. En el Uruguay existe un Fondo de Administración integrado por representantes del donante, del Estado, de los gobiernos departamentales y cuatro de las ONGs. El Fondo se forma con intereses de deuda uruguaya pagos por el país que van a ese destino.

Propuestas o consideraciones que se entienden prioritarias.-

- Se debe llegar al fortalecimiento de los mecanismos de participación en las etapas de ejecución, seguimiento y evaluación del impacto, tanto en lo que tiene que ver con la acción de las entidades gubernamentales vinculadas como con la de la sociedad civil.
- Existe el riesgo de la representatividad, ya que no será factible obtenerla para determinados ámbitos específicos y en determinados momentos del análisis y ejecución de los proyectos. Algunos que tal vez sea mejor pensar en la utilización de algunas técnicas sociales que den el sentir de la gente con respecto a determinada iniciativa, para evitar ese riesgo.
- Es esencial que los interesados cuenten con la más amplia información sobre los proyectos, en sus diferentes etapas, por lo que se les debe dar las mayores facilidades de acceso y en su momento difusión.
- Deben incorporarse indicadores para el seguimiento y evaluación de los proyectos, de manera que tanto los actores del Estado como de la Sociedad Civil puedan cumplir satisfactoriamente con los roles asumidos.
- La principal participación de los beneficiarios está en el control de calidad y las posibilidades de elección que tengan entre servicios, productos o productores.

Oportunidades que tiene el Banco para avanzar en la dirección de las propuestas.

- Como política del Banco sería conveniente proponer diseños donde exista control de calidad y de resultados por parte de los beneficiarios, orientada a la demanda.
- Si bien es necesaria la participación de los beneficiarios en instancias técnicas, no siempre existe siempre de parte de estos la capacitación suficiente. El Banco debe procurar que la capacidad requerida en las diferentes instancias sea la adecuada a los participantes.
- Debe evitarse el caer en la llamada "participación simulada", que es aquella que no contempla las verdaderas necesidades de los sectores involucrados pese a incorporar mecanismos participativos: la voz de los verdaderos involucrados debe ser tenida en cuenta en la formulación de los programas.

- Se debe proponer el impulso y difusión de las experiencias adquiridas en la ejecución de las diferentes iniciativas, ya se trate de fortalezas o debilidades de las mismas, a fin de que sean útiles para su replicabilidad o no.
- Debe ser tenida en cuenta la heterogeneidad de intereses involucrados en la preparación y ejecución de los proyectos, y la misma debe analizarse en las diferentes etapas por las que atraviesa cada uno.
- También debe reafirmarse la importancia que revisten el ciudadano y el empresario en la formulación y ejecución de los proyectos.
- El tema de la participación debe ser analizado en el marco más general de la participación de la población en la gestión pública. Si bien es razonable que el Banco piense más en los proyectos, debe verse el ambiente que existe para la participación de parte de los gobiernos.
- Los gobiernos locales ofrece enormes potencialidades a la hora de hacer proyectos participativos, porque en los mismos aparece el elemento de la territorialidad, que se considera fundamental ya que permite la transversalidad de las políticas y la contraloría social de los mismos se realiza directamente.
- La evaluación de indicadores de impacto debe incorporarse al control social, en cada una de las etapas de la participación en su variadas formas, seguimiento, evaluación y cogestión.

Conclusiones de las instituciones de la Sociedad Civil

- Al cabo de la reunión llevada a cabo por parte de personal de BID e integrantes de instituciones de la Sociedad Civil), luego de participar en dos mesas redondas y una sesión plenaria, los representantes de las instituciones de la Sociedad Civil arribaron a las siguientes conclusiones con respecto al Marco Estratégico para la Participación Ciudadana en las Actividades el BID, que fueron compartidas por los asistentes:
- Los representantes de las ONGs presentes consideraron pertinente conocer la posición que ha manifestado el gobierno uruguayo con relación a la propuesta de Marco Estratégico formulada por el Banco y cuáles son las instancias tripartitas previstas para el país, a los efectos de avanzar en la construcción colectiva de un espacio político de articulación que constituya esa participación.
- Se dijo desconocer la existencia de "buenas prácticas" que sirvan de ejemplo concreto para la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana.

- Algunos de los proyectos en curso financiados por el BID ameritarían una amplia participación en todos sus niveles dada su relevancia e interés social. Se entiende necesario señalar que cuando se habla de participación, el documento se refiere a la sociedad civil y al Banco, dejando fuera los ejecutores reales de los programas, que son los gobiernos, principales interlocutores del BID, lo que resulta contradictorio con el propio documento.
- La participación ciudadana en la definición y evolución de las políticas públicas en Uruguay es extremadamente limitada a pesar de que la Sociedad Civil ha construido mecanismos colectivos para la elaboración de propuestas y seguimiento de ellas. En este sentido, se señala que la SC se encuentra aún en la necesidad de acordar un "marco" de relacionamiento legítimo de participación con el Estado uruguayo.
- Se desconoce si el BID ha desarrollado los pasos previstos en la definición de criterios y métodos para posibilitar el proceso participativo en algunos de los proyectos aprobados y en ejecución en el país.

Omisiones críticas.-

- Los sistemas democráticos y la participación ciudadana no son sinónimos y se requiere un profundo cambio de cultura política para ampliar los niveles de ejercicio de ciudadanía en cada uno de los países en relación a la definición de políticas, seguimiento y control de la gestión pública.
- En los lineamientos para ampliar la participación ciudadana, el documento define una serie de principios como inclusividad, pluralismo, oportunidad, transparencia, eficiencia y sensibilidad cultural. Se entiende que debería incluir equilibrio de género y el principio de la diversidad cultural como componentes esenciales del ejercicio de ciudadanía.
- La sensibilidad cultural no incluye reconocimientos de derechos de la diversidad. América Latina es una región multiétnica y multicultural, sin embargo esa diversidad difícilmente se expresa en las políticas.
- Sin una definición expresa en ese sentido no será posible avanzar hacia una mayor inclusividad de la pluralidad de actores sociales.
- Las desigualdades de género están expresadas en la exclusión de las mujeres de los espacios de decisión y poder en todos los países y por tanto esta es una realidad a atender específicamente con acciones y políticas que garanticen su participación.
- La política de información del BID debe basarse en el principio de que "todo es público" excepto aquellos aspectos que tengan un fundamento expreso y explicable de reserva.

- Para que una propuesta de participación ciudadana tenga credibilidad definir una política de comunicación resulta esencial. En este sentido se considera que todas las convocatorias deben ser públicas y transparentes e incluyendo los medios de comunicación de cada país.
- Es necesario definir con mayor claridad que se entiende por "buenas prácticas" y cual es el proceso de evaluación que califica una práctica de participación como buena.
- En relación a algunas instancias del BID figuran consultas realizadas a organizaciones no gubernamentales pero se desconoce cuales fueron las opiniones vertidas por ellas en esa consulta. En todo proceso de consulta debe constar el listado de organizaciones intervinientes y sus opiniones tal cual fueron expresadas.

Propuestas prioritarias.-

- El capítulo III Paso Sigüientes es, desde el punto de vista de los participantes, insuficiente y excesivamente autoreferido. Para considerar la utilidad del procedimiento de elaboración de un Marco Estratégico para la participación ciudadana se señala que:
- Para avanzar en la definición de un marco estratégico de participación ciudadana debería abrirse un proceso de debate con la más amplia participación de los sectores involucrados y tripartito, es decir Gobierno Nacional, Gobiernos Municipales, Banco y Sociedad Civil.
- Así como se ha establecido el mandato de las evaluaciones de impacto ambiental para todo proyecto, las consultas deberían estar mandatadas para garantizar desde el inicio de un proyecto la más amplia participación.
- Para el fortalecimiento de la participación ciudadana definida en el documento se requiere analizar las implicancias presupuestales y destinar los porcentajes concretos del proyecto a garantizar ese objetivo.
- El control y monitoreo ciudadano resulta imprescindible en el proceso de evaluación y reorientación de los proyectos.
- El control y monitoreo ciudadano de los proyectos es parte del ejercicio de ciudadanía y debe estar contemplado en el diseño de los proyectos.

Oportunidades del Banco para avanzar en la dirección de estas propuestas.-

- La discusión de un Marco Estratégico para la Participación Ciudadana nos parece una oportunidad interesante de avanzar en Uruguay en el diálogo entre Estado y sociedad civil.
- Se debe abarcar al mayor espectro real de organizaciones a los efectos que no se plantee una visión parcial desde el vamos, que impida ver la diversidad organizacional de la sociedad uruguaya.
- La ANONG (Asociación Nacional de ONGs) en Uruguay no ha participado en ninguno de los tres ámbitos definidos en el documento como prioritarios: a) definición de agendas de desarrollo en el país, b) formulación de estrategias sectoriales del Banco, c) identificación y preparación de proyectos.
- Deberían realizarse experiencias de "buenas prácticas" que contribuyan a ampliar la participación y avanzar en procedimientos y criterios que puedan multiplicarse adecuadamente.