

IX jornadas de Investigación
de la Facultad de **Ciencias Sociales**

Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010



Participación de la
sociedad civil en las
políticas de infancia
una mirada desde el
proceso de *policy
making*

Florencia Bastarrica
Andrés Peregalli
Javier Pereira
Mathías Nathán

Título de la ponencia	Participación de la sociedad civil en las políticas de infancia: una mirada desde el proceso de <i>policy making</i>¹
------------------------------	---

Nombre los autores/Afiliación institucional/Correo electrónico:

Florencia Bastarrica: Instituto de Estudios del Desarrollo Local y Regional/Universidad Católica del Uruguay/ floba@adinet.com.uy

Andrés Peregalli: Espacio de Investigación en Políticas de Educación No Formal, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de las República/Licenciatura y Profesorado en Ciencias de la Educación, Cátedra de Educación No Formal, Universidad Católica Argentina/andresperegalli@adinet.com.uy

Javier Pereira: Departamento de Sociología y Servicio Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay/jpereira@mail.utexas.edu

Mathías Nathán: Unidad de población, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República/mnathan@fcs.edu.uy

Resumen

La ponencia surge de un proyecto en dos etapas financiado por UNICEF tendiente a profundizar en el rol de las organizaciones de la sociedad civil en la protección de los derechos de la infancia, y la aplicación de los principios de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. El estudio examina la relación Estado–Sociedad Civil a lo largo de las distintas etapas del proceso de construcción de la política pública durante la primera administración del gobierno del Frente Amplio. Se pasa revista al conjunto de iniciativas que se impulsaron para promover el diálogo Estado – Sociedad Civil y las tensiones que afectaron su “productividad” en términos de política pública. El estudio recoge la perspectiva de los actores en cuanto a las oportunidades - ofrecidas y aprovechadas- para contribuir al diseño de políticas de mejor calidad. También analiza el rol de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de servicios a la infancia, y la ausencia de una política de fortalecimiento que permita mejorar la calidad de las prestaciones. Por último, se examina la participación de la sociedad civil en los roles de evaluación, monitoreo y *advocacy*. Con respecto a este último, se analiza la experiencia del Comité de Derechos del Niño y se proponen algunas hipótesis para explicar la debilidad de la sociedad civil uruguaya – en términos comparados con países de la región – para construir alianzas que monitoreen el cumplimiento de derechos.

Palabras Calves: Políticas de infancia–Organizaciones de la Sociedad Civil–Uruguay

¹ Presentado en IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010

Introducción

Desde fines de los 80 hasta entrados los 2000 diversos actores jugaron un rol preponderante en la implementación de políticas sociales y la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN). El rol, o más bien los roles, que jugó la Sociedad Civil (ONGs, organizaciones comunitarias, redes de segundo y tercer nivel, etc.) en las políticas sociales y proceso de adopción de la CDN fue objeto de una investigación reciente realizada por dos investigadores uruguayos a solicitud del Economic and Social Research Council del Reino Unido (primera fase del proyecto, año 2009). Dicho estudio formó parte de un trabajo comparativo realizado en varios países de América Latina con el propósito de conocer el grado en que la CDN había servido como plataforma normativa para el desarrollo de acciones de advocacy por parte de las organizaciones locales. La investigación fue presentada a UNICEF en setiembre para su publicación, cuestión que finalmente sucedió como parte de la serie documentos de trabajo “Intercambios”. El documento repasa el proceso histórico que vivieron las organizaciones de infancia y adolescencia en el Uruguay desde la década de 1980 hasta la fecha. Analiza en particular el rol protagónico que asumieron las organizaciones en la divulgación de la Convención, en los intentos de reforma del Código del Niño de 1934, y la evolución de sus alianzas y articulaciones desde una perspectiva de derechos. El documento introduce, de manera preliminar, el nuevo contexto para las relaciones Estado-Sociedad Civil originado con la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional en 2005 y algunos de los avances y tensiones registrados en este período.

De cara a este nuevo período de gobierno, UNICEF solicitó una nueva investigación tendiente a examinar la valoración de los principales actores sobre el estado actual de la participación de la sociedad civil en las políticas de infancia (segunda fase del proyecto, en curso). Entre otros los objetivos de dicha investigación, que se encuentra en la fase de discusión de sus resultados, se proponía examinar los avances y déficits de los espacios de articulación entre organismos públicos estatales y no estatales impulsados por la actual administración y su incidencia en la calidad de las políticas de infancia. Asimismo, analizó el estado de situación de las modalidades de participación en la prestación de servicios, formulándose recomendaciones que sirvan de orientación para este nuevo período de gobierno. En este caso se utilizó la metodología de grupos de discusión consultando a 4 grupos de actores: entrevistados de la primera fase del proyecto, académicos, integrantes o ex integrantes de organismos estatales e integrantes de OSC.

El presente artículo reúne hallazgos de ambas fases del proyecto focalizando el análisis en el estudio de la participación de la sociedad civil en las políticas de infancia según el proceso de policy making.

1. Relación Estado-SC en políticas de infancia y adolescencia: primer gobierno del FA

Se realiza un primer acercamiento a la relación Estado-Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en el campo de las políticas de infancia y la adolescencia en el primer periodo de gobierno del Frente Amplio. Se realiza una breve reseña sobre las formas de vinculación de estos actores antes de esta administración para luego transitar por acontecimientos y hechos registrados durante los cinco años precedentes, cuestión que más adelante se aborda analíticamente.

1.1. Surgimiento y desarrollo de OSC de infancia y adolescencia en el Uruguay

Si bien el nacimiento de organizaciones sociales basadas en la asistencia y beneficencia en Uruguay se remonta a los inicios del siglo XX, es durante el período de la dictadura cívico-militar (1973–1985) y en las dos administraciones posteriores (1985–1989; 1990-1995) cuando este tipo de iniciativas adquieren un mayor protagonismo. En este contexto, emergen organizaciones orientadas a la infancia y la adolescencia ante un contexto de emergencia que afectaba particularmente a los sectores más jóvenes de la población. Este escenario estuvo pautado por la aprobación de la CDN en la Asamblea General de Naciones Unidas (1989), acontecimiento que, en el marco del movimiento internacional y local que se venía generando, alentó el nacimiento de nuevas organizaciones y e incidió para que las que estaban trabajando con la infancia y la adolescencia pudieran incorporar o fortalecer sus finalidades basadas en el enfoque de derechos.

Paralelamente, desde el espacio estatal se producen una serie de reformas que redefinen su rol en áreas donde éste operaba tradicionalmente como agente monopólico (ej.: políticas sociales). Este proceso se materializa en las políticas de infancia y adolescencia a través de la implementación de iniciativas focalizadas, basadas en la co-participación, co-gestión y tercerización que involucra a los actores de la sociedad civil (SC) cuya presencia estaba en crecimiento. De este modo el Estado comienza a convertirse en una importante fuente de financiamiento para estas organizaciones (a través de contrato de servicios y convenios de trabajo), en tanto se retiraban los apoyos de la cooperación internacional.

1.2 El Frente Amplio en el gobierno: el Estado como rector de las políticas sociales

Tomando en cuenta esta mirada histórica, se advierte que con la asunción del Frente Amplio, y particularmente con la intención de recuperar el rol rector del Estado en las políticas

sociales, se genera un nuevo escenario. Desde la visión del nuevo gobierno, el enfoque prevaleciente en esta materia desde la década del 90, tuvo entre sus consecuencias principales

“la deserción del Estado de su responsabilidad en la rectoría de la política social, delegando su responsabilidad casi totalmente en las OSC, que si bien son actores clave en la constitución de una política social eficaz y eficiente, no pueden ni deben sustituir el papel rector del Estado en la materia” (INFAMILIA, Ministerio de Desarrollo Social, Informe de Ejecución de 2005).

El nuevo discurso y posicionamiento del Estado traería consigo transformaciones en el funcionamiento del propio sistema de las políticas sociales, y también en el tipo de relacionamiento que había prevalecido desde la reapertura democrática entre este actor y la SC. Un participante de un grupo de discusión dimensionaba estas transformaciones en términos de un *“cambio de paradigma”*. Además desde la SC se había generado una relativa expectativa referida a la posibilidad de un mayor nivel de participación en el diseño e implementación de políticas orientadas a la infancia y la adolescencia, que lejos de verse colmadas tendieron a frustrarse. Posteriormente a esta etapa y luego de cierto tiempo de conocimiento mutuo y realineamientos de los actores, se puede distinguir un segundo período caracterizado por el *“inicio del reconocimiento”*, donde se generan avances en el intercambio y el diálogo, al menos en algunas áreas de las políticas sociales. Por lo tanto, desde una retrospectiva es posible reconocer dos grandes etapas en el relacionamiento, que son más o menos consecutivas en el tiempo: a) *año 2005* (caracterizado por la confusión, la crítica y la rispidez sobre todo desde el gobierno hacia las Organizaciones de la Sociedad Civil) y b) *desde el 2006 en adelante* (período donde comienzan a reconocerse los actores e incrementar el diálogo).

Por otra parte, se debe tener presente que el gobierno, además de marcar su intención de recuperar la responsabilidad del Estado como rector de las políticas sociales, sostiene que estas deben estar en articulación con las políticas económicas en el marco de un proyecto desarrollo social. Señala también como lineamientos orientadores, la generación de una estrategia que oriente las políticas, pensada desde las cuestiones sociales y los problemas y no desde las instituciones, para luego pasar a la definición y asignación de las funciones desde la institucionalidad. En relación a los *programas focalizados*, afirma que *tienen sentido si se articulan con las políticas universalistas de desarrollo social de mediano y largo plazo, que dejen capacidades instaladas en los organismos sectoriales que rigen en materia de políticas (INFAMILIA, Ministerio de Desarrollo Social, Informe de Ejecución de 2005).*

En este escenario, posiblemente uno de los acontecimientos de mayor relevancia haya sido la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y algunas políticas implementadas bajo su

órbita, particularmente el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y el posterior Plan de Equidad. Se destacan también una serie de innovaciones y reformas impulsadas desde el espacio estatal de índole distributiva (como la del Sistema Tributario y la del Sistema Integrado de Salud), y acciones e inversiones dirigidas al sector educativo (entre ellas el Plan CEIBAL) y al mercado laboral (como la reinstauración de los Consejos de Salarios). Centrándonos específicamente en el *área de la infancia y adolescencia*, no quedan dudas de que en el período de gobierno 2005–2010 se generaron una serie de *innovaciones* y avances en la implementación de políticas para la protección de los derechos de esta población. Los principales ejes e inversiones sucedieron en tres áreas: a) las políticas de transferencia de ingresos, en primer lugar el Plan de Emergencia con el Ingreso Ciudadano y luego el Plan de Equidad con el nuevo sistema de Asignaciones Familiares; b) el campo educativo, fundamentalmente con la incorporación del Plan CEIBAL; c) la reforma del Sistema de Salud con su propuesta de inclusión en el sistema privado de las franjas etáreas más jóvenes. Se trata de áreas que, según fuera señalado por algunos miembros de los grupos de discusión, escapaban “*al terreno*”, “*a la capacidad de incidencia*”, “*a la capacidad técnica*”, “*al know how*” de las OSC de infancia y adolescencia, tomando como referencia los lugares que históricamente ha tenido este actor según la matriz socio-política del país.

Complementariamente a esta lectura debe considerarse que particularmente con el PANES y su componente del Ingreso Ciudadano (2005–2007), el gobierno además de marcar su intención de llevar adelante un rol rector, asume responsabilidades importantes en la gestión. Teniendo en cuenta que esta política innovadora para el país propició una serie de debates y controversias, se advierte que uno de los focos de sus críticas refieren a que el Estado en su ejecución, prescindió, al menos en un primero momento de articulaciones con las OSC que ya estaban trabajando en el territorio con la población objetivo. Analizando al PANES de acuerdo a las etapas antes señaladas en el relacionamiento Estado–Sociedad Civil, un ex funcionario del Estado comentó:

“No hay que olvidarse que en el 2005 estaba el PANES, con las dificultades iniciales de puesta en funcionamiento y en donde inicialmente el MIDES asume una responsabilidad importante en la implementación y ejecución. Sobre todo 2005 es un año de confusión donde no estaba muy claro como era el diálogo entre el Estado y la SC. Después, por poner fechas, en 2006, creo que hubo un avance sustantivo. Ya sea en la implementación de las políticas, donde si uno analiza el propio PANES la SC cumple un rol fundamental, y en general en INFAMILIA el 80% o 90% de las cosas se hicieron con OSC. Entonces tenemos un cierto caos al inicio o confusión donde en algunos momentos se pueden visualizar incluso ciertas rispideces, pero después incrementándose fuertemente, por lo menos, el diálogo” (Consultor en Organismo Internacional)

A este respecto, se puede afirmar que los primeros mensajes del gobierno hacia la SC dejó en evidencia la convivencia de *distintas matrices en la izquierda sobre la concepción de la sociedad civil y las formas de vinculación que podían darse entre el Estado y este actor*, coexistiendo desde posiciones más estatistas hasta enfoques más proclives a generar un vínculo en calidad de socios. Dentro del primer grupo, según las interpretaciones de diversos integrantes de los grupos de discusión, están quienes postulan que la relación Estado–Sociedad civil se basa en el “*mal necesario*”². Es decir, que las OSC son una “*prótesis*” que existe para implementar lo que el Estado no puede o no considera hacer. Para los defensores de esta postura (siguiendo nuevamente las opiniones emitidas en los grupos) las OSC deberían ser sólo ejecutoras de las políticas y fundamentan la importancia de su presencia en el entendido de que prestan servicios a un costo más bajo de lo que lo haría el Estado y con cierto grado de eficiencia. En este marco la SC no debería tener injerencia en otras etapas o instancias de la política y su rol sería básicamente el de implementar políticas. De hecho, varios actores expresaron que durante el período de gobierno pasado las OSC *se profesionalizaron más en esta tarea y que quizás ese haya sido el rasgo más saliente de su accionar*. Por otro lado, desde el punto de vista de los actores estatales, existe quienes son *más proclives a la asociación*. Para estos, la SC es un actor con el que trabajar estratégicamente ya que eso tendría al menos tres efectos positivos: fortalecería a ambos, fortalecería a la democracia en su conjunto e impulsaría una cultura garantista de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Los defensores de esta postura entienden que el rol de la SC debe trascender la mera implementación de las políticas (prestación de servicios) y ocupar un lugar privilegiado en el diseño estratégico de las acciones que impulsa el Estado.

En base a los argumentos expresados en los párrafos precedentes, existen miradas que afirman que el Frente Amplio no logró acordar y definir previamente a su asunción, el rol que jugaría la SC en su proyecto de gobierno. La heterogeneidad de visiones da cuenta de la diversidad de perspectivas que existieron dentro del ámbito estatal y cómo se pusieron en juego a la hora de intentar articular estrategias entre actores. Más allá de estas líneas interpretativas, no hay dudas que las señales iniciales del nuevo gobierno chocaron con las expectativas que prevalecían sobre un nuevo período liderado por una fuerza progresista. Particularmente en las ONG con mayor trayectoria en el campo de las políticas sociales y ligadas a organizaciones de segundo y tercer grado, estaba presente la posibilidad de que el nuevo contexto otorgara mayores márgenes de participación en relación al diseño y la toma de decisiones en las políticas de infancia y adolescencia, trascendiendo la función instrumental. Además de las diferencias señaladas a la

² La hipótesis del “mal necesario” también se enunció para caracterizar la relación de algunas OSC y su vínculo con el Estado aludiendo que para muchas de ellas convenir con el Estado era la única manera de subsistir.

interna del gobierno, hay que advertir que el Estado no es una entidad uniforme, pues existen distintas experiencias y acumulaciones en la relación con la SC, según las arenas de las políticas sociales y los organismos o dependencias institucionales. Del mismo modo la SC debe ser analizada como un universo heterogéneo, donde existen diversas identidades, prácticas y expectativas en cuanto al relacionamiento con el Estado y al rol a asumir en las políticas sociales. Estos factores pueden estar incidiendo para que las OSC que trabajan con la infancia y la adolescencia adquieran diferentes formas de posicionamiento desde una perspectiva de Derecho y estén motivadas a asumir diferentes funciones en las políticas sociales (ejecución, diseño, innovación, control, advocacy, etc.)

Paralelamente a estos acontecimientos que pautaron la primera administración de izquierda, los actores de la Sociedad Civil y particularmente las ONGs técnicas, vivieron cierto debilitamiento interno y “pérdidas” debido a un proceso de “vaciamiento”, dado que cuadros técnicos importantes emigran al Estado. Este factor también alimenta la confusión, generando cambios internos que afectan su posicionamiento para afrontar la relación con el nuevo gobierno. Al mismo tiempo tendieron a facilitar la interlocución con el Estado en algunas áreas de las políticas sociales lideradas por antiguos miembros de ONG sobre la base de vínculos que aparentemente fueron más de carácter personal que institucional. Considerando estos procesos, varios referentes de las ONG manifestaban que la relación Estado-Sociedad Civil en la administración Vázquez se ha caracterizado por ser “impar” “diversa” y “heterogénea”. En este sentido el argumento manejado por uno de ellos expresaba lo siguiente:

“En primer lugar la fuerza política de gobierno no tenía zanjado cual era el rol de la SC, ni qué tipo de relacionamiento podía darse con el Estado, ni qué tareas quería compartir o confiar. Y después esa heterogeneidad y diversidad también dada porque las OSC vivimos una especie de vaciamiento de mucha gente que se fue a trabajar al Estado. Y entonces, en esos lugares era mucho más fácil el diálogo con el Estado que en otros” (Miembro de Organización No Gubernamental)

1.3 Los espacios de diálogo Estado–OSC en políticas de infancia y adolescencia

Respecto a los espacios de diálogo la experiencia de estos años de gobierno muestra por un lado, la continuidad (no exenta de tensiones) de ciertos ámbitos que venían funcionando y tenían cierta tradición; y por otra parte, un importante surgimiento y alto nivel de formalización de nuevas iniciativas que han tenido distinta suerte: “crecimiento”, “estancamiento” y “naufragios”. En términos generales, el saldo del período denota la intención de crear nuevos ámbitos de intercambio entre el Estado y la SC a partir del desarrollo de una variedad de experiencias que plantearon

distintas concepciones o niveles de participación de la SC. Asimismo se observa que los logros referidos a la concreción de una institucionalidad concreta, eficiente y eficaz suelen ser escasos en muchas de estas experiencias. Los integrantes de los grupos de discusión destacaron que nunca como en el período de gobierno anterior, se generaron espacios de diálogo entre el Estado y la SC que trabaja con la infancia y la adolescencia. Pero, acto seguido, destacan la dificultad y hasta la frustración que supuso sentarse a dialogar y generar las condiciones óptimas para que ese diálogo sucediera en igualdad de condiciones, fuera fructífero y duradero. Al respecto no parece existir en todos los casos, demasiada claridad sobre la función o el tipo de participación que se pretendió promover hacia las OSC. Además se observa que las organizaciones carecieron de posibilidades y capacidades para poder aprovechar todos los nuevos espacios. Por otra parte, tanto los nuevos como los viejos espacios, también parecen haber transitado por dificultades o confusiones iniciales, que en los últimos años se pudieron revertir. Sobre este tema un referente de una organización de segundo grado, expresaba la siguiente interpretación refiriéndose al INAU:

“El INAU comienza con dificultades para dialogar con la ANONG y con el Colectivo de Infancia y luego empieza el diálogo, que nace cuando el INAU ya tiene un lugar estratégico hecho por sí mismo, sin consulta a las organizaciones de segundo grado... Se da luego un diálogo bastante interesante y efectivo que sigue hasta el momento” (Miembro de Organización no Gubernamental)

Entre las iniciativas de participación que nacen en este período de gobierno se encuentra el Concejo Nacional Asesor y Consultivo de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, creado por el CNA e instalado en 2007, sobre el cual prima en general una evaluación positiva respecto al diálogo entre las organizaciones y el Estado. También surge en el período el Comité Coordinador Estratégico de Infancia y Adolescencia, creado en el marco de INFAMILIA (2005) con el objetivo de *“asegurar al más alto nivel jerárquico del gobierno la coherencia estratégica, sostenibilidad y eficiencia de las acciones destinadas a esta franja de la población”* (Fuente: www.infamilia.gub.uy). Esta iniciativa, que vivió luego de un tiempo el retiro de representantes de las OSC, se la relaciona con el trabajo y la “producción” de material en el marco del Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA). En este sentido, un actor vinculado al Estado realizaba el siguiente relato:

“El Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, coordinado por el programa INFAMILIA, tenía una amplia participación de instituciones de la SC... Tuvo un proceso muy rico de elaboración, producto de cuyo trabajo surgieron cuestiones para la elaboración de la ENIA.

Pero no se sostuvo la participación a través de un representante de ANONG, fue de común acuerdo el alejamiento, se entendió que esa instancia sería más para actores del gobierno. Pero sin embargo yo nombraba como productos del Comité, todo el proceso de construcción de la ENIA, donde se da un proceso de participación bastante amplio. Las OSC tuvieron una participación importante, no sólo en la elaboración final del documento de acuerdo, sino también en la consulta” (Representante de organización estatal).

La ENIA posiblemente se trate de la propuesta de co-participación que ha generado mayores niveles de interés y reconocimiento en cuanto su proceso de trabajo y sus logros, tanto a nivel estatal como desde las OSC y particularmente desde las ONG que formaron parte de este proceso. Esta iniciativa se propuso construir una estrategia nacional específica para la infancia y adolescencia, consensuando un conjunto de prioridades de mediano y largo plazo para orientar el diseño y la formulación de políticas dirigidas a este sector de la población, para lo cual se generaron una serie de debates y documentos orientadores. El espacio estuvo integrado, además de por organismos estatales y ONG, por instituciones internacionales, miembros del Parlamento y centros académicos, aspecto que se suele destacar como una de sus fortalezas. Sin embargo, se visualiza que a nivel de las ONG hubo dificultades para intervenir y generar aportes en la discusión sobre elementos programáticos, lo cual se puede atribuir a la falta de acumulación técnica en este terreno. En relación a este último aspecto sentido vale la pena ensayar algunas reflexiones. Las OSC que trabajan con la infancia y la adolescencia son parte de un colectivo muy heterogéneo. Si bien existen asociaciones de segundo grado que las nuclean, pueden identificarse al menos dos factores que disminuyeron la optimización de la participación de la SC en los espacios de diálogo: *la falta de condiciones para participar* (percepción de las OSC) y *la dificultad interna de la SC para dar respuesta a las convocatorias de participación* (opinión de actores estatales). *En relación al primer punto* representantes de OSC y asociaciones de segundo grado graficaban esta situación al expresar que muchas veces se los convocaba a participar pero que su presencia tenía poca incidencia en lo que allí se decidía. En pocas palabras: *“que las reuniones empezaban cuando ellos se iban”*. Junto con ello los actores de la SC expresaron lo desacompañado de los tiempos de articulación de esos espacios de diálogo. Ello se ejemplifica en frases como: *“si a mí me entregan el acta de la reunión pasada un día antes de la próxima reunión no me da el tiempo para leerla, discutirla con mi colectivo y llevar propuestas”*. Las pasadas experiencias denotan la necesidad de generar para el futuro las condiciones que permitan a los actores potenciar el diálogo y las estrategias. Condiciones que remiten a cuestiones de forma y contenido, que no se agotan solamente en la eficiencia de un acta entregada en tiempo y forma sino, y sobre todo, en la consideración del otro como participante

con capacidad para decidir e incidir. *El segundo punto*, que refiere a una percepción estatal, expresa que la heterogeneidad del actor SC se constituyó en una dificultad para la participación. A su entender muchas veces no estaba claro a quién se debía convocar para el diálogo y si los convocados eran efectivamente representativos del heterogéneo campo de las OSC o sólo de algunas (las más grandes). Relacionado con ello se expresa una crítica al rol de las organizaciones de segundo grado:

“La mayor falla de la SC estuvo en las organizaciones de segundo grado... En los primeros años de la pasada administración tenías un gobierno que estaba aprendiendo muy rápido a diseñar y ejecutar políticas públicas. Cando ibas al diálogo con la SC te encontrabas varios problemas: ¿la SC qué es? Es algo muy grande y tenés una diversidad importante de organizaciones. Tal vez esa diversidad llevaba a que las organizaciones de segundo grado no tuvieran la fuerza que hubiera sido necesaria...Entonces cuando el gobierno, el Estado, empezaba a planificar con una mirada de más largo plazo se planteaba la disyuntiva de ¿con quién tengo que hablar? Convocabas y venían todos y cada uno tenía su opinión... yo creo que hubo uno que se venía fortaleciendo (Estado) y otro al que le faltaba mucha gimnasia (SC)”³(Consultor de Organismo Internacional)

Esta apreciación coincide con la perspectiva de algunos académicos quienes aludieron al lugar que históricamente ha ocupado el Estado y la SC en el Uruguay: muy fuerte presencia del primero y escasa capacidad organizativa, propositiva y de movilización del segundo.

1.4 OSC y acciones de advocacy

Como fuera expresado, desde una mirada global predomina la percepción de que en el primer gobierno del Frente Amplio, se realizaron esfuerzos en la generación de espacios de diálogo entre la SC y el Estado, si bien los logros han sido diversos por dificultades de diversa. Pero también, tiende a prevalecer la visión que a nivel de las políticas de cogestión y tercerizaciones (convenios) se amplió el campo de las OSC. En algunos casos, como en Plan CAIF, acompañando este incremento cuantitativo con un aumento en la calidad y fortaleciendo la participación de las OSC en el Plan. Desde varios actores se destaca que la prevalencia y el fortalecimiento de la función ejecutora de las OSC han limitado su capacidad para ejercer acciones de advocacy durante el pasado período de gobierno. Proveer servicios y depender económicamente del Estado se percibe, como una dificultad para que las OSC ejerzan acciones de advocacy: *“El tema es cuando la SC*

³ Algunos actores ensayaron la hipótesis de que la debilidad de las organizaciones de segundo grado podía deberse a la fortaleza de las grandes Organizaciones de la Sociedad Civil que no trabajan tanto en red con aquellas.

organizada se transforma en ‘proveedora del Estado’... yo creo que ahí puede llegar a complicarse ese rol de generar demandas y desafíos” (Representante de organización estatal). Si bien desde las OSC no se reconoce que ese sea el factor que imposibilite la generación de demandas o la exigibilidad de derechos, sí resulta claro que una visión estratégica que fortalezca a la SC deberá tener en cuenta este aspecto para promover análisis que favorezcan esta dimensión. Ser juez y parte es una dificultad que se visualiza tanto dentro del Estado como de la SC. Para ejercer acciones de advocacy y monitoreo de derechos.

1.5 OSC y avances generados en el marco legislativo

Finalmente, desde el punto de vista jurídico, se observa que en el período 2000–2005 el rol de las OSC como colectivo, no adquirió demasiado protagonismo en lo que respecta a generar movilizaciones, propuestas e iniciativas que permitieran mayores niveles de protección y garantía a la infancia y adolescencia e implementar reformas en el Código (CNA). Este tema no es menor, considerando que el CNA fue aprobado en un escenario pautado por decepciones y disconformidad, pero que a su vez abrían una serie de desafíos para generar mejoras en el marco legal. En este sentido, se advierte un peso significativo de actores del sistema político, y particularmente de los parlamentarios pertenecientes al gobierno. Como lo afirman Pereira y Nathan, en la investigación realizada en la primera fase del proyecto: “Para la mayoría de las OSC entrevistadas, el tema ha quedado en manos de especialistas, principalmente abogados especializados, pero sin que se generen movimientos de acción colectiva en torno a este tema... Las iniciativas recientes de ampliación del marco legal de garantías para los niños y adolescentes han sido impulsadas más desde el sistema político que desde la SC”. Dentro de las más importantes pueden mencionarse aquellas relacionadas con la prohibición de castigos físicos y/o el trato humillante a niños y adolescentes y la reforma en los mecanismos de adopción⁴. Asimismo cabe mencionar la Ley 18.154 que refiere a la obligatoriedad de la educación inicial (4 y 5 años), educación primaria y tres primeros años de educación media.

⁴ La primera de ellas posicionó a Uruguay como el primer país de América Latina en contar con una legislación de estas características. En materia de adopción, el Parlamento aprobó un proyecto de ley que acorta los períodos de espera, garantiza la no destrucción de la información sobre la familia de origen del niño y permite que parejas en unión concubinaria puedan adoptar, al tiempo que centraliza los procesos de adopción en la agencia estatal especializada en políticas de infancia (INAU). (Pereira y Nathan, 2009, pág. 30).

2. Profundizar la mirada: relación Estado-SC en políticas de infancia y adolescencia desde la perspectiva del policy making

En las páginas precedentes se planteo algunas valoraciones que, desde el campo empírico, surgen en relación al pasado período de gobierno y la relación Estado-SC en políticas de infancia y adolescencia. A continuación se desarrolla más en profundidad esta cuestión focalizando el análisis en las etapas que componen el proceso o ciclo de construcción de la política pública (*policy making*). Estas etapas pueden ser clasificadas como *diseño y formulación, implementación y monitoreo y evaluación*, e implican un primer nivel de desagregación de las actividades asociadas al proceso de *policy making*. A la fase de *monitoreo y evaluación* se le agrega la actividad de *advocacy*, la cual se ubica en la frontera con la etapa de diseño y formulación de la política pública, en tanto abarca las acciones de denuncia social, sensibilización de la opinión pública y promoción de medidas legislativas y administrativas. Partiendo de esta perspectiva basada en el *policy making*, se analizan los desafíos actuales en el terreno de la relación Estado-SC en el campo de las políticas de infancia y adolescencia, a partir una revisión de lo acontecido en la pasada administración de gobierno. Para ello, nos apoyamos en los aportes brindados por representantes de las organizaciones de la sociedad civil, del ámbito estatal y de la academia, en las instancias de intercambio durante los grupos de discusión. Asimismo, se introducen una serie de hipótesis que podrían explicar algunas de las debilidades observadas en estas esferas.

En cuanto al **diseño y formulación de políticas**, en el discurso de las OSC prima una demanda por mayores espacios de participación e incidencia en el diseño de la política pública, así como la generación de instancias para que las OSC puedan volcar las experiencias acumuladas y sistematizadas en su trabajo en campo:

“...las asociaciones estamos trabajando en la primer línea de fuego y directamente con la población y estamos como aprendiendo y analizando nuestras prácticas continuamente (...). Desde el Estado no se ha podido tomar esos aprendizajes y poder pensar juntos políticas en función de las realidades de los territorios. Eso es como un debe, es decir se sigue operando sin tomar en cuenta cuáles son las realidades y necesidades de los territorios donde somos las asociaciones civiles estamos trabajando y viendo realmente cómo se van transformando las cosas y cuáles serían las intervenciones más adecuadas (...) ese es un paso que no hemos podido dar todavía, encontrarnos a pensar juntos esas políticas” (Representante de una OSC)

Al mismo tiempo, varios actores señalan un progresivo debilitamiento en las capacidades de innovación, liderazgo e incidencia de las OSC vinculadas a la infancia y adolescencia. Si bien se ha señalado que este fenómeno excede a la pasada administración, la llegada del Frente Amplio al gobierno parece no haber logrado revertir esta tendencia.

“Algo que sucedió en este gobierno es que el Estado comienza a incorporar cada vez más los sistemas de información, ahí me llevé sorpresas... Toda aquella metodología que supuestamente había acumulado la SC, cuando vos ibas con información objetiva sobre esos resultados, encontrabas que había menos acumulación de la que aparentemente existía. Esto se ata a que, en la sociedad civil nunca tenés tiempo de sistematizar y generar información...” (Integrante de organismo internacional)

Si bien parece haber consenso en cuanto a la pérdida de capacidad propositiva y técnica de las OSC en los últimos años, existen múltiples interpretaciones sobre las causas que dan cuenta de este fenómeno. En este sentido, se pueden plantear algunas hipótesis explicativas:

- *Hipótesis 1. Primacía de una visión Estado-céntrica que ha desplazado a las OSC de los ámbitos de decisión.* El reposicionamiento del Estado en la rectoría de las políticas de infancia y adolescencia y las rispideces iniciales en la relación entre los actores determinó una baja presencia de la sociedad civil en las decisiones sustantivas durante los primeros años de la primera administración del Frente Amplio.
- *Hipótesis 2. Pocas OSC han desarrollado capacidad profesional y técnica que les permita incidir en el diseño de las políticas.* La heterogeneidad existente entre las OSC se evidencia en sus diferentes capacidades financieras, técnicas y logísticas. No es lo mismo hablar de OSC “grandes”, conformadas por profesionales, que de OSC “pequeñas” gestionadas por vecinos. No es lo mismo hablar de OSC del interior, que a su vez constituyen un grupo muy heterogéneo entre sí, que de OSC de Montevideo, con una gran heterogeneidad también. La gran mayoría de las organizaciones no tiene la capacidad para traducir en estrategias de nivel macro propuestas que suceden a nivel micro y puedan ser presentadas como propuestas para el diseño de la política. Si bien las capacidades de las OSC para implementar políticas suponen una riqueza metodológica que hay que tener en cuenta, se advierte la dificultad de traducir al nivel macro políticas con cierto grado de éxito en el nivel micro. En palabras de uno de los actores participantes de los grupos de discusión:

“Cuando la SC generaba propuestas el problema era que la distancia entre el aprendizaje del gobierno y lo que sucedía con la SC se iba haciendo cada vez más grande. O sea, la SC generaba propuestas que no siempre eran aplicables a nivel macro. Ibas y decías ‘tu propuesta puede ser muy buena para el micro territorio en el que vos estás trabajando, pero esto es inaplicable para una política nacional, porque yo tengo que pensar en todos’... eso hacía muy complejo el diálogo e implicó un aprendizaje de ambos lados” (Integrante de organismo internacional)

De todos modos algunas experiencias como el Programa de Maestros Comunitarios pueden servirnos para entender los citados procesos y los problemas de escalabilidad, sustentabilidad y replicabilidad de las políticas. Este nudo problemático nos enfrenta al desafío de que los ámbitos estatales y de la SC, cada uno y los dos en su conjunto, generen las condiciones para favorecer la reflexión y canalizar aprendizajes que circulen en diferentes espacios y enriquezcan el diseño de las políticas.

- *Hipótesis 3. La cooptación de recursos técnicos por parte del Estado.* Como expresábamos más arriba, al igual de lo que sucedió en otros países de América Latina (ej.: Brasil) los cuadros técnicos de las OSC que trabajan con la infancia y la adolescencia emigraron durante los primeros años del gobierno de izquierda hacia las estructuras estatales, afectando las capacidades técnicas de las OSC aunque abriendo, simultáneamente, la posibilidad de contar con actores que al conocer la realidad de las organizaciones supieran de las cuestiones que suceden “ambos lados del mostrador”. La evidencia muestra que el primero de los efectos mencionados ha sido más fuerte que el segundo y por lo tanto la SC acertó las posibilidades de incidir en la etapa de diseño de la política. El recambio generacional de cuadros técnicos de las OSC que viene de la mano con la movilidad laboral que experimentan y las condiciones de trabajo que atentan con la continuidad del personal, aparece como un nudo problemático y un desafío que deberá ser tomado en cuenta en estrategias institucionales y colectivas para favorecer que el capital de aprendizajes acumulado no migre o desaparezca.
- *Hipótesis 4. Recuperación del liderazgo estatal en la innovación.* Vinculada con la primera de las hipótesis, ésta se refiere al hecho de que durante el pasado período de gobierno diversos planes, programas y proyectos se diseñaron en la órbita estatal (ej.: Plan CEIBAL) con escasa o nula participación de la SC. De esta manera el actor estatal generó por sí mismo acciones que ignoraron a la SC y no la tuvieron en cuenta disminuyendo su capacidad propositiva.

En cuanto a la **Implementación de políticas y prestación de servicios**, los participantes de los grupos de discusión coincidieron que la pasada administración reafirmó el rol de la SC como implementador de programas y servicios hacia la infancia y la adolescencia. No obstante, destacan que no hubo por parte del gobierno del Frente Amplio estrategias tendientes a fortalecer de manera decidida la capacidad de las organizaciones que permita mejorar la calidad de las prestaciones⁵. No hubo, salvo algún intento (ej.: reformulación del Reglamentos de Convenio del INAU y de los Perfiles de atención), apuestas a reformar los instrumentos y marcos normativos que regulan la intervención.

En materia de **Evaluación y monitoreo**, el principal nudo de discusión entre los actores está centrado en los resultados alcanzados y la calidad del trabajo realizado por parte de las OSC. En este sentido, el trabajo de las OSC ha sido cuestionado por diversos actores en reiteradas oportunidades⁶: ¿Qué hacen? ¿Qué metodologías utilizan? ¿Qué impactos generan? ¿Qué tanto inciden en la promoción de derechos? ¿Cuántas son? ¿Cuánto dinero utilizan? Son algunas de las preguntas que se relacionan con esta etapa del *policy making*.

Existe a esta altura cierto consenso en la necesidad de generar indicadores que permitan monitorear la calidad de los servicios para elucidar qué tanto favorecen las OSC la promoción de derechos. A decir de un participante de los grupos de discusión: “*existen OSC que trabajan muy bien y son promotoras de derechos y existen otras, cómo las hay en los servicios que gestiona el Estado, que francamente están en contra de la CDN*” (*Representante de organismo estatal*).

Los *sistemas de control y supervisión estatales* son percibidos, por algunos representantes del Estado y de la SC, como herramientas necesarias pero que muchas veces obturan la tarea y no redundan en una mejor calidad de la política⁷. Ello se refleja en frases como: “*Estamos exigiendo calidad y es ahí donde empiezan a flaquear las organizaciones; es muy difícil eso y las exigencias que les estamos planteando desborda a los integrantes de las Asociaciones Civiles*” (*Integrante de organismo estatal*). También es de destacar que *formalmente Estado y SC son socios en un convenio* pero de hecho no es esta la concepción que prima a la hora de monitorear las políticas, siendo el Estado quien rige y, en algunos casos sanciona o determina ajustes a las políticas.

⁵ El Proyecto J. Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la Sociedad Civil en Uruguay, implementado entre ANONG-OPP-UNFPA-UNESCO-PNUD y Naciones Unidas, parece ser uno de los pocos intentos en este sentido.

⁶ Las declaraciones de el actual Presidente José Mujica en el libro “Pepe Coloquios” (García, A., Editorial Fin de Siglo, 2009) acerca del rol de las ONGs tildándolas de “una infección” dan cuenta de algunas de las perspectivas instaladas en autoridades gubernamentales sobre el desempeño de la SC.

⁷ Al respecto puede consultarse el trabajo de Midaglia *et al* “Relación Estado-Sociedad Civil: la regulación en debate”, ICD, Montevideo, 2009.

Haber estado “del otro lado del mostrador” (es decir, trabajando en OSC) permite a algunos actores estatales comprender mejor la distancia existente entre las *exigencias y las restricciones de esa exigencia en términos económicos*, lo cual se puede advertir en la siguiente cita: “*Que yo tenga una persona en una organización que pueda estar sistematizando y reflexionando sobre su práctica cuesta dinero. El Estado se pasa exigiendo eso pero no contempla después los recursos*” (Integrante de organismo estatal, ex integrantes de OSC). Junto con ello se percibe cierta autocritica desde dentro del Estado en relación a *las exigencias que tiene hacia el afuera y las exigencias que tiene hacia dentro*.

“Y también hay un tema de cuántas veces desde el Estado promovemos la calidad, porque a veces a mí me parece que tenemos discursos ambiguos o dobles discursos. A veces somos juez y parte, nos juzgamos a nosotros de una manera y cuando juzgamos a la OSC la juzgamos de otra. O exigimos cosas desmedidas: la profesionalización a mí me parece muy importante pero ¿cuánto la tenemos desde el Estado? ¿y la productividad, y la eficacia y la calidad?” (Integrante de organismo estatal)

Por otro lado, en palabras de otro participante, se destaca la importancia de rever el financiamiento de las OSC y la equiparación en la remuneración de los recursos humanos. Cuestiones que sin dudas repercuten en las capacidades o restricciones de las organizaciones para desempeñar determinados roles y tareas:

“El otro tema es rever el financiamiento de las OSC y en eso también está todo el tema de la equiparación de sueldo porque estamos exigiendo cosas a las OSC mucho más barato de lo que nosotros al interior damos (el Estado). Hay que pensar que cuando le exijo algo al otro al interior me tengo que exigir lo mismo o más y hoy estamos en una desigualdad total” (Integrante de organismo estatal)

La pasada cita da cuenta de un nudo problemático pocas veces enunciado: la necesidad de dignificar la tarea profesional que se realiza con sectores desfavorecidos mediante la equiparación o el mejoramiento de la remuneración que perciben quienes trabajan directamente con los niños, niñas y adolescentes. Es interesante destacar esta opinión ya que tiene directa relación con las capacidades institucionales para desempeñar determinadas tareas. En el fondo de esta cuestión está la discusión, una vez más, del rol que se les asigna a estas organizaciones. Es decir, si trabajar con la infancia y la adolescencia en la promoción de derechos es considerada una tarea sustantiva o no y las consecuencias políticas, técnicas y económicas que implica sostener este postulado.

Por último y tal como se expresaba al final del primer punto del trabajo, prima entre los participantes la visión de que las OSC han jugado un papel marginal en lo concerniente al **Advocacy**. El rol más destacado en este sentido es el que desarrolla el Comité de los Derechos del Niño. Los actores integrantes de los grupos de discusión perciben que su accionar se focaliza generalmente en los temas más “mediáticos” (por ejemplo, los adolescentes privados de libertad) y en la responsabilidad del Estado frente a la vulneración de ciertos derechos. Cabe entonces la pregunta acerca de si no debería repensarse el rol de este actor para que pueda trascender la denuncia o monitoreo de cuestiones referidas a situaciones de protección especial los derechos de niños, niñas y adolescentes y pueda extenderse también a otros campos de actuación, tan importantes como los mencionados, que abarquen otras situaciones y una proporción mayor de la población objetivo (por ejemplo, la calidad de los servicios que brindan las ONGs). Asimismo, la labor del Comité debería ampliarse e incluir también el monitoreo de las actividades desarrolladas por las propias OSC. En ese sentido baste ilustrar lo que afirmamos con la siguiente cita:

“El Comité de los Derechos del Niño debería, así como visita los establecimientos del INAU, visitar a las organizaciones para ver, por ejemplo, si los servicios que se prestan utilizan los recursos cómo hay que utilizarlos, si los niños participan como tendrían que participar” (Integrante de OSC)

Se postulan tres hipótesis explicativas que puedan ayudar a comprender el déficit observado por parte de las OSC en su rol de *advocacy*:

- Hipótesis 1. *Los sectores medios de la población uruguaya no tienen a sus hijos en esta situación.* Si bien las OSC que trabajan en el campo de la infancia y la adolescencia generan acciones de denuncia, es notoria la diferencia que existe entre éstas y las OSC que promueven, por ejemplo, los derechos de las mujeres. En este último caso son las mismas mujeres las que luchan por sus derechos en tanto que en las OSC que trabajan con la infancia luchan por los derechos de otros. Luchar “*por mis derechos*” o “*luchar con otros por sus derechos*” es otra discusión que se añade a esa (la posibilidad de las OSC para ejercer acciones de *advocacy*) ya que podría incidir en que se disminuyan las capacidades de la SC para ejercer el rol de denuncia.
- Hipótesis 2. *La escala del Uruguay hace que sea imposible diferenciar roles y que las organizaciones no puedan prescindir del financiamiento público.* Los participantes consultados recurrieron a la hipótesis de la pequeña escala (“en Uruguay somos pocos y pocas OSC”) para explicar la dificultad de las OSC para ejercer acciones de *advocacy*. Ser juez y parte, controlar y

ejecutar, parecen ser los factores que explican en el caso de las OSC más grandes la dificultad para ejercer acciones de *advocacy*. Aunque las pasadas cuestiones no son mencionadas como dificultades por las OSC más pequeñas habría que elucidar con más precisión si el ejercicio de este rol forma parte de las acciones que las organizaciones tienen por objetivo cumplir. Es decir, si la acción de *advocacy* forma parte de los objetivos de las instituciones y qué supone concretamente sostener ese postulado en las prácticas cotidianas.

- *Hipótesis 3. No hay alianzas de OSC totalmente independientes del Estado como pasa en otros países.* Otra hipótesis que dejamos planteada para explicar el escaso nivel de incidencia de las OSC en la realización de acciones de *advocacy* tiene que ver con la desarrollada anteriormente. Consideramos que el hecho de que no existan alianzas de organizaciones cuyo accionar sea independiente de la acción estatal disminuye las posibilidades de que la SC desarrolle en tanto disminuye el grado de autonomía de estos actores.

3. Consideraciones finales

Las pasadas páginas presentaron los avances preliminares de un proyecto de investigación en curso. Se intentó desplegar dos grandes asuntos: uno de carácter introductorio, descriptivo y contextual (la relación Estado-SC en políticas de infancia y adolescencia durante el primer período de gobierno del Frente Amplio) y otro focalizado en la relación entre actores desde las etapas del *policy making*. Cerramos el artículo con dos reflexiones que dan cuenta de desafíos que se plantean en torno del tema en cuestión: 1) *desafíos en términos de la definición de los objetivos de la política y las etapas de diseño e implementación*, y 2) *desafíos en término teóricos y políticos*⁸

1) La complejidad que supone el diseño, implementación y evaluación de una política requiere de la definición de objetivos y acciones que se articulen entre actores y dependencias diversas. A esa cuestión se agrega la complejidad de que, en el caso de las políticas de infancia y adolescencia, existan actores estatales y de la SC que tengan parte en diversas etapas y estrategias. La modalidad de asociación entre actores ha llegado para quedarse. Esto es valorado, o no, en función de las visiones que los actores tengan y de las estratégicas que trazan los gobiernos. Durante la pasada administración existen, al menos, tres grandes apreciaciones que surgen del trabajo de investigación y pueden formularse a modo de resultados preliminares: *a) la intención del Estado por recuperar el rol de rectoría de las políticas sociales, b) la promoción de espacios de diálogo y participación entre el Estado y la SC, c) la focalización preponderante de la SC en la etapa de implementación de las políticas y no en otras*. Estas afirmaciones dan paso a la segunda consideración.

2) Los participantes de los grupos de discusión plantearon que no se visualiza con claridad la forma en que este nuevo actor (SC) “se quedará”. Si bien las políticas que vinculan al Estado con la SC ocupan un lugar menor en términos cuantitativos respecto del total de la población de niños, niñas y adolescentes sí resulta relevante esta relación en términos de la gran cantidad de organizaciones que existen y el importante tejido social y cultural con el que se vinculan⁹. Hoy por hoy el Estado no puede (¿no quiere?) prescindir de este actor ya que está montada toda una estructura de redes y servicios que, aunque se las conoce poco, impacta fuertemente en procesos individuales y colectivos de poblaciones vulneradas. La evidencia demuestra que, más allá de enunciados políticamente correctos, los actores destacan que resta un largo camino por recorrer para que Estado y SC se reconozcan y potencien. Sabemos que la complejidad de la relación seguirá

⁸ Estos dos aspectos se distinguen a los solos efectos del análisis.

⁹ El estudio *Caracterización del Tercer Sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay* de GERSTENFELD y FUENTES (2005) presenta un amplio panorama de la variedad de organizaciones existentes y los recursos que movilizan.

generando tensiones, portando conflictos, respondiendo a intereses: eso es la política. *Pero si acordamos en que estos actores, con sus heterogeneidades, se necesitan y que esa alianza podrá favorecer una cultura garantista habremos dado un paso más en la relación.* Claro está que esas alianzas no suceden por generación espontánea, requieren de condiciones y escenarios que las posibiliten, de la reconfiguración de espacios y la habilitación de mecanismos de cooperación que alcancen a la SC en su conjunto y a las diferentes instituciones y organismos que trabajan en la promoción de derechos. Aquí se plantea nuevamente el desafío de articular actores de diversa índole y naturaleza (universidades, cátedras, profesionales, institutos de formación docente, institutos de formación de educadores, la nueva institución nacional de los derechos humanos, poder judicial) que trasciendan incluso el campo de las OSC que trabajan con la infancia y la adolescencia. Hacemos referencia al desafío de pensar una SC con organizaciones que no sólo se focalicen en los sectores más pobres sino que piensen los problemas del desarrollo a los que se verá enfrentado el Uruguay de aquí a x años. *Podría decirse que, en términos generales, durante el último período de gobierno primó una visión de lo público ligado a lo estatal.* En otras palabras, que los ámbitos gubernamentales fueron parcialmente permeables a integrar la acción pública no estatal y que ello no satisfizo las necesidades e intereses de la SC. En este marco se torna necesario continuar alentando el debate y la reflexión entre actores diversos para potenciarlos y transformar en relación virtuosa su vínculo. Ello supondrá generar las condiciones para que el heterogéneo actor “SC” se siga construyendo como tal. Quizás allí resida el desafío más relevante para la política: el inter juego de actores que tenga como norte la promoción de una cultura garantista. Pero para ello será necesario debatir y definir acerca del rol (o más bien los roles) que la SC deberá ocupar en el corte, mediano y largo plazo y cuáles son las líneas que deberán orientar su trabajo y articulación con el Estado. En este sentido tres ámbitos se visualizan como posibles campo de acción de la SC: 1) prestación de servicios sociales (OSC de base), 2) incidencia en las diferentes etapas del ciclo de la política y en la legislación (organizaciones de segundo nivel), 3) investigación e innovación en temáticas críticas que permitan capitalizar aprendizajes y sistematizar experiencias.

Re-visitarse el debate acerca de la acción pública no estatal en materia de infancia y adolescencia se torna un desafío estratégico para los próximos años. Varios avances se han generado y varias materias pendientes quedan planteadas. En este sentido, dejamos abierta la pregunta: ¿a favor de qué visión/visiones estratégicas están y estarán quienes diseñan, implementan y evalúan las políticas sociales cogestionadas: de un neo centralismo estatal, de una SC fortalecida o de una democracia que reconozca la necesaria complementariedad de ambos, y heterogéneos, actores?

5. Bibliografía

Anong Uruguay. 2010. Proyecto J. Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay, Montevideo: Marcia Rivera Editora.

García, A. 2009. Pepe Coloquios, Montevideo: Fin de Siglo.

Gerstenfeld, P., y FUENTES, A. 2005. Caracterización del Tercer Sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay, Montevideo: Naciones Unidas.

INAU. 2009. Informe preliminar de gestión 2005-2009. Montevideo.

INFAMILIA, Programa. 2005. Informe de Ejecución de 2005, Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.

Midaglia, C. et al. 2009. Relación Estado-Sociedad Civil: la regulación en debate, Montevideo: ICD.

Pereira, J., Nathán, Mathías. 2009. Intercambios. Serie de Documentos de trabajo de UNICEF. 1. Acción Pública No Gubernamental y Convención sobre los Derechos del Niño en Uruguay, Montevideo: UNICEF.

MIDES. 2009. El Programa Consejos Sociales: Una herramienta de desarrollo ciudadano para el Uruguay social. Sistematización de la experiencia 2006 – 2009, Montevideo.

Artículos en prensa:

Fuente:<http://www.anong.org.uy/uploads/docs/noticias/2010-05-07-LaDiaria-A%20la%20espera.JPG>

Fuente: http://www.elpais.com.uy/Suple/QuePasa/10/05/29/quepasa_491279.asp

Fuente: http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2008/04/2008041504.htm

