
Mesa de Análisis: Rol de las ONG en el nuevo escenario Jueves, 9 de octubre de 2008 - 18 horas Local Decidamos, Colón 1700. Exposición a cargo de Genoveva Ocampos

DESAFÍOS. MÁS ALLÁ DE LOS BUENOS DESEOS

Hay una dinámica diferente en cada campo (por ejemplo, en el de la niñez o el de la mujer) en relación a la política social o a la política de reforma agraria integral; cada sector presenta sus propios desafíos.

Lo que necesitamos, hoy más que nunca, es que a nivel de propuestas la viabilidad económica y social se construya, se negocie y se fundamente. Son cuestiones de enfoques, prioridades y recursos disponibles y no de fe o buenos deseos los que deben prevalecer. El desarrollo depende de razones, de recursos, de poder congeniar los intereses en juego, y no de una cuestión metafísica, como lo de esperar que los cambios se den como por arte de magia.

Los derechos y responsabilidades ciudadanas se construyen a través del desarrollo de capacidades diversas: el acceso a información apropiada y oportuna -esto es fundamental ya que no tenemos mucha información y, por lo tanto, mucha claridad sobre lo que hoy acontece a nivel de la gestión pública en Paraguay-, promoviendo el análisis, el diálogo entre involucrados y cada vez con mayor profesionalismo y visión estratégica, éste sería el desafío en términos generales.

Hay cuestiones que obviamente inciden en la proyección de nuestra labor, la cuestión del **control de la gestión pública** es un desafío, pero **incidir en el rediseño, en la puesta en práctica y en la implementación** de nuevas propuestas son también desafíos ineludibles hoy en día.

Y entre estos dos ámbitos pueden generarse incluso conflictos de interés para las ONG; por ello se requiere de algún modo de ciertos especialismos o división del trabajo: la institución que monitorea y/o evalúa no puede ser la misma que esté en la ejecución de un programa público por ejemplo.

DE LOS MALES DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y/O EL PERFIL DEL COLABORADOR.

Los voy a saturar en algo con los males en la gestión pública pero es necesario para poder aterrizar y graduar los márgenes de maniobras y de capacidades, así como las debilidades y oportunidades en juego. A grandes rasgos, los males a enfrentar serían:

- Cultura política oportunista, partidizada;
- Gestión basada en el clientelismo y prebendarismo, poco o nada transparente y,
- Servicios de baja calidad y cobertura.
- Procedimientos y base legal desactualizados que no facilitan las reestructuraciones o rediseños institucionales.

- Indefiniciones en torno a la implementación de la carrera de servicio civil, concurso de méritos y, normas laborales que no crean incentivos para mejorar la productividad de los funcionarios públicos.
- Debilidad en los sistemas de planificación, programación, control y fiscalización generan entre otras, propuestas inadecuadas que dan lugar a expectativas desmedidas o infundadas.

Y están los problemas recurrentes, de coordinación a nivel central y con gobiernos locales, de escasez de recursos humanos calificados (algunos de estos déficit también se aplican a nosotros); la escasa idoneidad a nivel de mandos medios y alta rotación de directivos (aunque esto no sucede en las ONG, más bien al contrario); predominio de funcionarios administrativos y no de técnicos. Dificultades para el trabajo en equipo, débil cultura de planificación por objetivos y gestión por resultados, algo que puede darse a nivel puntual en pequeños programas y proyectos, pero se ha avanzado poco aún en estas materias. Esto sería el perfil del colaborador del otro lado, o sea el estatal, el que predomina hasta ahora

Si queremos apostar a una relación diferente entre Estado y Sociedad Civil no habrá que descuidar lo que tenga que ver con reformas sectoriales pero también con reorganización judicial incluso la de gobiernos departamentales. También hay materias pendientes como las del ordenamiento y gestión territorial en las que hay que desarrollar capacidades.

En los últimos años, existieron muchas indefiniciones (de políticas) que hacen a o perturban más bien la relación Estado-Sociedad Civil: desarrollo social y rural *versus* asistencia social; programas de protección social y transferencias condicionadas o inversiones sociales productivas -que también fueron un fracaso cuando se implementaron tecnocráticamente, burocráticamente y centralizadamente a partir del gobierno de Wasmosy.

NIVELES Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

En lo que hace a niveles y espacios de participación social y ciudadana, me remito a un trabajo reciente de Raúl Monte Domecq para la agencia AGNA (*Affinity Group National Association*), donde se mencionan siete niveles o espacios:

- **El acceso a la información:** por ejemplo, rendición de cuentas, algo que más bien se ha dado a nivel Municipal y en el caso de programas específicos.
- **Consultas:** las audiencias públicas son una novedad interesante que ha prosperado, pero no abarca la totalidad, son consultas no vinculantes, específicas, como en el caso del rally del Chaco -que fue bastante manipulada, pero es parte del escenario de aprendizaje;
- **Proceso de toma de decisiones:** por ejemplo, las mesas de concertación de planes estratégicos. Se trata aún de procesos incipientes.
- **Control ciudadano:** los monitoreos aunque no hayan prosperado de manera sistemática o como quisiéramos en torno al llamado “ciclo de proyecto”. Las contralorías ciudadanas son ejemplos de instancias de control ciudadano que se han creado en los últimos años.
- **Cogestión:** en la ejecución de proyectos, algo que no ha prosperado en la medida requerida.
- **Investigación y denuncia pública:** como la de, por ejemplo, Transparencia Paraguay y,
- **Protesta y movilización social,** ante reclamos postergados e indefiniciones de política,

Ahora bien, ¿cuál es el tipo de participación que predomina en este momento? La protesta y movilización por reclamos postergados, que puede entrar en conflicto con los demás ámbitos o inhibirlos, como el de la incidencia en la gestión pública, pero es inevitable ya que hay demasiados problemas pendientes, legados del pasado que condicionan por ahora el presente.

¿PARTICIPACIÓN PARA QUÉ?

Para ampliar y legitimar la democracia, ya que la dimensión electoral no basta –aunque la misma ha sido puesta a prueba de fuego y funcionó–, pero definitivamente no basta. También importa el día a día, la gestión de la cosa pública, hacia ahí van las expectativas, y esto es posible y necesario en un país de 6 millones de habitantes, no deberíamos ahogarnos en un vaso de agua.

Participación para enfrentar y buscar soluciones a conflictos distributivos y a problemas de gobernabilidad y de gestión para un desarrollo más sostenible y equitativo; para incidir en las orientaciones y reorientaciones y reglas de juego en materia de gestión pública; para enfrentar los males que nos aquejan y que inciden en la convivencia ciudadana, por ejemplo: cultura política tradicional, conservadurismo, desinformación, débil institucionalidad y escaso capital social. Participar para propiciar la redistribución de recursos y para generar igualdad de oportunidades teniendo presente las limitaciones del contexto y las limitaciones institucionales, la diversidad de intereses y los conflictos de identidad que subsisten o pueden emerger.

Es necesario insistir en cuestiones que hacen al diálogo, un proceso que no puede ser impuesto, un proceso que hay que iniciarlo otorgando ciertas garantías para que resulte, y no como hasta ahora, en que se han impuesto ciertos diálogos o “pactos de gobernabilidad” que fueron concebidos al parecer como “cáscaras de banana”, para entorpecer, distraer e impedir que las cosas avancen; es que también nos enfrentamos a un sistema de interacciones bastante perverso.

LIMITACIONES E INCERTIDUMBRES

Algunas limitaciones en relación a la participación y al exceso de expectativas que genera el cambio de gobierno con alternancia. Hemos tenido cambios de gobierno en esta transición pero esta vez cambian las expectativas porque cambia la correlación de fuerzas y otras cuestiones. Incertidumbre, complejidad, conflictos de interés y crisis de diversa índole obligan a problematizar nuestra mirada como ONG, a la crítica constructiva en relación a nuestros diagnósticos y propuestas, a una mayor dosis de rigor y de humildad. Les recomiendo el último informe de POJOAJU que tiene que ver con nuestras propuestas para incidir en políticas públicas, es un texto de referencia, una guía para la acción.

Nuestro rol de mediadores como ONG adquiere importancia cuando al escepticismo ante promesas (anteriormente), se le suma ahora el escepticismo ante las perspectivas de cambio. Por lo tanto, ¿qué es lo que se requiere? El desafío es también dar contenido, sustento, fundamentación a las propuestas, argumentar y proyectar la labor en entorno a los cambios necesarios y posibles. El legado de la transición bajo hegemonía colorada es de peso; el traspaso de pendientes y situaciones no resueltas complicarán la labor de gestión y de rediseño institucionales. Algo que puede ser visto como inevitable y al que se suma el desconocimiento y la poca experiencia de gestión pública que se tiene entre los integrantes de la alianza (APC).

Un exceso de demanda puede poner en jaque al clientelismo, y según los autores que analizan el fenómeno, el mismo se sostiene y prospera ahí donde hay desinformación y dónde no hay un exceso de demandas; pero también la cuestión de gobernabilidad puede ser quebrantada cuando los pendientes estructurales son de peso. La acción directa o el activismo transforma las prácticas y expectativas, eso es innegable y lo hemos vivido a lo largo de estos veinte años; hay prácticas innovadoras en materia de activismo y las ONG han contribuido con campañas por la expresión ciudadana, pero toda acción directa también encuentra sus límites cuando se dificultan las respuestas adecuadas en términos de políticas públicas y esa es la gran tensión del momento.

DESAFÍOS: ANTES, AHORA Y SIEMPRE

Desafíos del ahora y siempre: avanzar en la construcción de alianzas estratégicas por temas sectoriales o ámbitos locales y regionales, de manera a lograr mayor efectividad y profesionalismo en distintos campos de intervención real o potencial. Esa incidencia de la que tanto hablamos implica orientar la ampliación y ejercicio de derechos ciudadanos, no se trata precisamente de promover la participación sino más bien de orientar dicha participación. Contribuir a apuntalar y fortalecer el proyecto de cambio para mejorar la calidad de la democracia, para replantear el modelo de desarrollo -sobre el que no parece existir consenso pero tampoco alternativas convincentes- e integrar a sectores marginados y excluidos del proceso de gestión pública del desarrollo. Colaborar para enfrentar con firmeza y decisión fenómenos de corrupción, impunidad, improvisación, cortoplacismo, burocracia e inercia institucionales que comprometen la cobertura y la calidad de los servicios. Es hora de hacer del Estado un ente más amigable digamos, más accesible y con mayor capacidad de generar respuestas adecuadas.

En lo que hace a las ONG, hay que insistir en la profesionalización y el trabajo en equipo, cambiar hábitos y actitudes que desvirtúan y traban la interacción social e impiden la efectiva apertura del Estado a la participación ciudadana. Pero se trata de ganar nuestro derecho de piso, nada es gratuito ni obligado. La participación muchas veces se ve como un estorbo, tenemos que convencer a los otros de que la participación puede contribuir a una mejor gestión, asumiendo responsabilidades; no basta con reclamar, lo que también es necesario pero insuficiente.

Se trata de contribuir a asegurar una mejor reasignación y uso de recursos en todos los niveles de manera a lograr equilibrios regionales y sociales distintos. En cada campo de actividad hay muchas cuestiones pendientes y sobre las cuales desde hace mucho se trata de incidir pero sin mayores resultados, hay que analizar el porqué o sino el proceso de buscar incidir puede resultar algo frustrante, especialmente para los sectores sociales.

Hay también un doble discurso en esto de tratar de ordenar la casa, y ansias de colaborar de alguna manera, lo productivo y lo social siguen siendo los grandes desafíos, es decir aquello que tiene que ver con el desempleo, el desarraigo, la calidad de vida. Y no se puede seguir en la improvisación y en el espontaneismo, según el sentir del momento, en la búsqueda de diálogo y de participación efectivos; de ahí la necesidad de promover la creación de espacios y de canales institucionalizados de participación y de capacitación, de simplificar y flexibilizar procedimientos, de transparentar las decisiones, de manera a poder incidir en procesos complejos de gestión de proyectos y programas.

En síntesis, un enfoque de cogestión y de responsabilidad compartida es lo que debe construirse, lo que constituye todo un gran desafío para las ONG, puede que la labor de toda una vida pero estamos en un momento histórico importante, decisivo para aclararnos sobre el rumbo del país que queremos y podemos construir y toda deliberación que permita avanzar hacia este objetivo nunca estará demás en estas circunstancias.

NUEVO ESCENARIO: DESAFIOS Y ROL DE ONG

Genoveva Ocampos

Para Decidamos

Octubre 2008

CONDICIONES BASICAS PARA EL DISEÑO DE POLITICAS PÚBLICAS de NUEVO CUÑO

- NECESIDAD DE UN ROL ORIENTADOR, NORMATIVO, CONVOCANTE Y FACILITADOR DEL ESTADO.
- PROPUESTAS Y ESTRATEGIAS VIABLES Y SOSTENIBLES, QUE RESCATEN LA EXPERIENCIA PREVIA EN LA MATERIA (LOGROS/FRACASOS/POTENCIALIDADES/INTERESES EN JUEGO).
- VIABILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL SE CONSTRUYE, SE NEGOCIA Y SE FUNDAMENTA. CUESTION DE ENFOQUES, PRIORIDADES Y RECURSOS DISPONIBLES NO DE FE O BUENOS DESEOS.
- DERECHOS Y RESPONSABILIDADES CIUDADANAS SE CONSTRUYEN A TRAVÉS DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES DIVERSAS, EL ACCESO A INFORMACIÓN APROPIADA Y OPORTUNA, PROMOVRIENDO EL ANÁLISIS Y EL DIÁLOGO ENTRE INVOLUCRADOS, CON MAYOR PROFESIONALISMO Y VISION ESTRATÉGICA.

GESTION PÚBLICA: DE LOS MALES A ENFRENTAR

- ✓ CULTURA POLÍTICA CORTOPLACISTA, OPORTUNISTA, PARTIDIZADA.
- ✓ GESTIÓN BASADA EN EL CLIENTELISMO Y PREBENDARISMO, POCO O NADA TRANSPARENTE, Y DE BAJA CALIDAD.
- ✓ PROCEDIMIENTOS Y BASE LEGAL DESACTUALIZADA NO FACILITAN LAS REESTRUCTURACIONES O REDISEÑOS INSTITUCIONALES.
- ✓ INDEFINICIONES EN TORNO A LA IMPLEMENTACION DE CARRERA DE SERVICIO CIVIL, CONCURSO DE MERITOS, ETC.
- ✓ NORMAS LABORALES QUE NO CREAN INCENTIVOS PARA MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO DE FUNCIONARIOS.

- ✓ DEBILIDAD DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION, PROGRAMACION, CONTROL Y FISCALIZACIÓN.
- ✓ PROPUESTAS INADECUADAS QUE HAN GENERAN EXPECTATIVAS INFUNDADAS: PREPUESTO BASE CERO, PLURIANUAL, POR RESULTADOS. NUEVOS INSTRUMENTOS AUN POCO CONOCIDOS, i.e. SIGEST (MAG).
- ✓ PROBLEMAS DE COORDINACIÓN A NIVEL CENTRAL Y CON GOBIERNOS LOCALES (GOBERNACIONES/ MUNICIPIOS).
- ✓ ESCASEZ DE RECURSOS HUMANOS CALIFICADOS. ESCASA IDONEIDAD A NIVEL DE MANDOS MEDIOS, PREDOMINIO DE FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS Y NO DE TÉCNICOS.
- ✓ DIFICULTADES PARA EL TRABAJO EN EQUIPO, DEBIL CULTURA DE PLANIFICACIÓN POR OBJETIVOS Y GESTIÓN POR RESULTADOS.
- ✓ DIFICULTADES PARA ADOPTAR O APROPIARSE DE RECETAS Y PROPUESTAS, MÁS AÚN CUANDO ESTÁN MAL ENCARADAS O DISEÑADAS.

MATERIAS PENDIENTES QUE CONDICIONAN HOY LA PARTICIPACION:

- DESCENTRALIZACIÓN/DESCONCENTRACION
- REORGANIZACIÓN MUNICIPAL
- ORDENAMIENTO Y GESTION TERRITORIAL
- CENSO AGROPECUARIO ACTUALIZADO, CATASTRO.
- PLANIFICACION ESTRATÉGICA Y PARTICIPATIVA

ENFOQUES HEREDADOS/A PRIORIZAR, ALGUNOS DILEMAS:

DESARROLLO SOCIAL Y RURAL VS. ASISTENCIA SOCIAL

PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y/O TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS O INVERSIONES SOCIALES y PRODUCTIVAS.

PLAN DE EMERGENCIA O PLAN DE 100 DÍAS Vs. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA CON PERIODO DE GRACIA.

UNA AGENDA “BÁSICA” PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y MÁS EQUITATIVO REQUIERE DEL PROCESAMIENTO Y SEGUIMIENTO DE ASUNTOS VARIOS:

- LAS REFORMAS SECTORIALES PARA MEJORAR LA GESTIÓN PÚBLICA (agricultura, banca pública, pobreza, vivienda, etc.)
- LA DESCENTRALIZACIÓN Y/O DESCONCENTRACIÓN DE SERVICIOS Y PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO LOCAL (asesoría técnica, fondos sociales, reforestación, etc.).
- LA RELACIÓN ENTRE EL GASTO PÚBLICO Y EL GASTO E INVERSIÓN SOCIAL EN LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS Y EN RELACIÓN A COMPROMISOS ASUMIDOS (PIDESC, ODM).
- LA REVISIÓN DE PROPUESTAS DE DESARROLLO RURAL ORIENTADAS A LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA: POLITICAS DIFERENCIADAS, DESARROLLO TERRITORIAL.
- LA RELACION ENTRE PROMOCIÓN DE MIPYMES Y LA GENERACIÓN DE EMPLEOS DE CALIDAD.
- LAS OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA DIFERENTES ACTORES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL.

NIVELES Y ESPACIOS DE PARTICIPACION SOCIAL Y CIUDADANA:

1. ACCESO A LA INFORMACION. Ej. Rendición de Cuentas.
2. CONSULTAS Ej. Audiencias públicas.
3. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Ej. Mesas de concertación de Planes Estratégicos.
4. CONTROL CIUDADANO Ej. Monitoreo, Contraloría Ciudadana, CISNI.
5. COGESTION en la ejecución de proyectos y en Consejos (ej. CONAM).
6. INVESTIGACION Y DENUNCIA PÚBLICA ej. Transparencia Paraguay
7. PROTESTA Y MOVILIZACION SOCIAL ante reclamos postergados, indefiniciones de política.

Fuente: Monte Domecq, Raúl/Pojoaju. Informe Paraguay. La Asociación de ONG, sus redes e incidencia en políticas públicas para Affinity Group of Nacional Associations (AGNA).

PARTICIPACION ¿PARA QUÉ?

Ampliar y legitimar la democracia, la dimensión electoral no basta.

Enfrentar y buscar soluciones a los conflictos distributivos y a los problemas de gobernabilidad y de gestión para un desarrollo más sostenible y equitativo.

Incidir en las reorientaciones y reglas de juego en materia de gestión pública.

Enfrentar los males que nos aquejan y que inciden en la convivencia ciudadana: cultura política tradicional, desinformación, débil institucionalidad y capital social, etc.

Propiciar la redistribución de recursos y oportunidades teniendo presente las limitaciones del contexto e institucionales, la diversidad de intereses y los conflictos de identidad.

ALGUNAS LIMITACIONES EN RELACION A LA PARTICIPACION y AL EXCESO DE EXPECTATIVAS QUE GENERA EL CAMBIO DE GOBIERNO CON ALTERNANCIA.

Lógica de la movilización y de la incidencia ¿es la misma?

Incertidumbre a nivel global, complejidad de los problemas a encarar, conflictos de interés y crisis de diversas índoles obligan a problematizar nuestra mirada, a la crítica constructiva en relación a nuestros diagnósticos y propuestas, a una mayor dosis de rigor y humildad.

Escepticismo ante promesas (antes), y perspectivas de cambio (ahora), obligan a dar contenido, sustento o fundamentación y proyección a los cambios necesarios y posibles.

Legado de la transición bajo hegemonía colorada: traspaso de pendientes y situaciones irresueltas complicaran la labor de reorientación y rediseños institucionales.

Exceso de demandas puede poner en jaque al clientelismo pero también la gobernabilidad, cuando los pendientes estructurales son de peso.

La acción directa o el activismo transforman las prácticas y expectativas pero encuentran sus límites cuando se dificultan las respuestas adecuadas en términos de políticas públicas.

DESAFÍOS DEL AHORA y SIEMPRE.

- Avanzar en la construcción de alianzas estratégicas (temáticas, sectoriales, locales, regionales) para lograr mayor efectividad y profesionalismo en distintos campos de intervención, potenciar la incidencia en políticas públicas y orientar en la ampliación y ejercicio de derechos ciudadanos.
- Contribuir a apuntalar y fortalecer el proyecto de cambio para mejorar la calidad de la democracia, replantear el modelo de desarrollo e integrar a sectores marginados y excluidos al proceso de gestión pública del desarrollo.
- Colaborar para enfrentar con firmeza y decisión fenómenos arraigados de corrupción e impunidad, improvisación, cortoplacismo, burocracia e inercias institucionales que comprometen la cobertura y calidad de servicios y programas.
- Construir consensos en torno a la necesidad de cambios profundos para enfrentar adecuadamente fenómenos de exclusión social, desigualdad, pobreza, desarraigo, informalidad laboral, deterioro ambiental, etc.
- Profesionalización y trabajo en equipo de manera a cambiar hábitos y actitudes que desvirtúan y traban la interacción social e impiden una efectiva apertura del Estado a la participación ciudadana.
- Actualización permanente para dotarse de mejores capacidades analíticas en términos de diagnósticos, propuestas de proyectos, monitoreo de programas, y en métodos innovadores de planificación estratégica, gestión por resultados, manejo de conflictos.
- Contribuir a asegurar una mejor re-asignación y uso de recursos en todos los niveles de manera a lograr equilibrios regionales y sociales distintos (reactivación de la Agricultura Familiar Campesina (AFC), revalorizar lo rural, rescatar el medio ambiente, etc.).
- Promover la creación de espacios y de canales institucionalizados de participación y de capacitación de manera a validar propuestas, simplificar y flexibilizar mecanismos de intervención en el acceso a servicios e inversiones socio-comunitarias y productivas y adecuarlas a las idiosincrasias y posibilidades locales.