

**SEMINARIO:** “Hacia la Construcción de Políticas y Prácticas Inclusivas en el Tema Drogas” organizado por la RIOD (Red Iberoamericana de Organizaciones no Gubernamentales en Drogodependencia), que tuvo lugar el 23-25 de Mayo de 2007 en el Hotel Escuela Kolping en la ciudad de Montevideo.

**TITULO DE LA PRESENTACIÓN:** El aporte de la Sociedad Civil a la construcción de Políticas sociales inclusivas. Algunas reflexiones para las organizaciones que trabajan en drogodependencias.

Javier Pereira  
Departamento de Ciencias Sociales  
Universidad Católica del Uruguay

## **APUNTES PARA LA PRESENTACIÓN**

Buenas tardes. Quisiera agradecer a la gente de **Encare**, y en especial a Roberto Gallinal y Ana Etcheberría la invitación a realizar esta presentación en el marco de este seminario. Me han pedido que hablara sobre el **aporte de la sociedad civil a la construcción de políticas sociales inclusivas**, y en la medida de lo posible con alguna referencia al tema droga. Lo primero que tengo que decir es que yo **no soy especialista en el tema drogas**, ni tengo experiencia de haber participado en proyectos en este campo.

Mi experiencia viene más bien por haber reflexionado sobre estos temas en el marco de mi **tesis doctoral**. En donde intento estudiar los vínculos existentes entre las organizaciones de la sociedad civil y las agencias gubernamentales en el área de salud materno-infantil y en particular en temas vinculados a la maternidad adolescente. Mi proyecto de investigación refiere a la forma en que se insertan las organizaciones en las políticas y programas en este campo, en tres ciudades del cono-sur: Santiago, Buenos Aires y Montevideo. De manera que lo que voy a hacer será presentar algunos **aspectos generales de cómo veo la inserción de las organizaciones de la sociedad civil** en las políticas sociales en general, e intentaré dejar planteadas algunas preguntas que espero los puedan ayudar a ustedes a reflexionar en su campo particular. Mi mirada estará más bien centrada en la región del cono-sur, ya que son estos los países con los que estoy más familiarizados pero seguramente buena parte de las reflexiones también sean aplicables a otros contextos latinoamericanos.

Lo primero que me gustaría señalar es que la forma en la que se relacionan el estado y la sociedad civil no es casual, sino que depende de múltiples factores. Existen factores históricos que tienen que ver con la forma de operar de los estados: hay estados más clientelares otros menos, hay factores económicos:

hay mayor o menor disponibilidad de los recursos para transferir, hay factores políticos: por ejemplo en los tiempos de la dictadura las organizaciones de la sociedad civil se convirtieron en espacios de resistencia. Pero en definitiva para entender el lugar y el rol que le cabe a la sociedad civil, creo que lo primero es ver al Estado. **Es el estado, en cierto sentido, quien define el “ambiente” en el que operan las organizaciones.**

Por ejemplo, analicemos más de cerca la relación entre el estado y la sociedad civil en los años de la dictadura. Aquí la situación es más o menos la misma en los tres países del sur, e imagino que también compartido con varios países de América Latina en donde existieron regimenes dictatoriales. Ante la violación a los derechos humanos, la falta de libertades, las organizaciones de la sociedad civil se constituyeron en **espacios de resistencia política**. Pero también tuvimos omisiones en materiales de políticas sociales. Esto hizo que en los años finales de la dictadura se gestaran organizaciones populares que prestarán servicios sociales en sus comunidades. En el sector salud, que es en particular lo que he trabajado, es interesante ver como tanto en Chile como en Uruguay y Argentina, se multiplica la existencia de consultorios barriales, gestionados por la propia comunidad. Fue un momento de explosión de la asociatividad popular que se movilizaba para responder a las necesidades de su barrio, comedores, merenderos, ollas populares, policlínicas, etc. A este significado social, se sumaba un significado político, estos espacios oficiaban de espacios de “resistencia” al régimen militar. La propia palabra noción de “organización **no gubernamental**”, supone una oposición, una identificación por la negativa, frente a un poder gubernamental que no era democrático y que no era inclusivo (por usar la palabra que está en el título de esta presentación). **En síntesis, un estado omiso en materia de PPSS y autoritario, desarrollo una sociedad civil con altos niveles de movilización, una fuerte preocupación social (para compensar) y altamente politizada.**

Luego vino el retorno a la democracia, y con ella volvieron los partidos políticos legítimamente elegidos por los ciudadanos. Ya no estábamos frente a un régimen ilegítimo como en dictadura, sino por representantes de los partidos que habían sido legítimamente elegidos mediante voto popular, más allá de las restricciones que en cada caso pudieran haber tenido estas transiciones a la democracia. La actitud de los nuevos gobiernos democráticos de la región, fue mucho más amigable hacia la sociedad civil. Ante la omisión de los gobiernos militares en políticas sociales, era necesario reconstruir y desarrollar políticas y programas, para los cuales había mayor experiencia y conocimiento en la propia sociedad civil que en las estructuras de gobierno.

Es así que en los gobiernos de transición en la región, se observa un fuerte pasaje de personal técnico de las organizaciones no gubernamentales a las estructuras públicas. Si uno va a por ejemplo, a la sede del MINSAL en

Santiago (el ministerio de la salud) llama la atención los ex integrantes de ONGs que actualmente ocupan los cargos ministeriales. Hay un estudio muy interesante de unos colegas chilenos que bajo el enfoque de redes han analizado el impacto que tuvo en el diseño y la construcción de políticas públicas este tránsito del mundo no gubernamental al estado.

Pero lo cierto es que para el mundo no gubernamental el retorno a la democracia planteó **un dilema, porque el Estado cambia**. El Estado asume en mayor grado **su responsabilidad social y recupera su legitimidad**. Las organizaciones no estaban preparadas para la cooperación y la articulación con el gobierno. Más bien venían de una cultura de oposición y confrontación. Lo que llevó a un período de crisis para las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las tradicionales, las que habían surgido en el marco de la cultura de confrontación con una lógica gubernamental totalitaria. En este **período de crisis**, nacen las asociaciones de ONGs en la región, se funda ANONG en Uruguay, se funda ACCION en Chile y se funda el Foro del Tercer Sector en Argentina. Como reflejo de algún modo de una búsqueda de identidad. No sin conflictos. En cierta manera, también la sociedad civil, antes unificada por una causa común, ahora en democracia, muestra toda su diversidad. Empiezan a quedar evidentes las diferencias y la heterogeneidad, la defensa de los intereses de las organizaciones tradicionales, que aparecen agrupadas bajo el nombre de Organizaciones no gubernamentales para el desarrollo diferenciándose de organizaciones más recientes, con menos tradición.

Es bastante claro para todos que en los **90 las políticas sociales abrieron espacios importantes para la integración de la sociedad civil en las políticas públicas**. Quizás la principal forma de participación ha sido mediante la contratación de servicios, lo cual plantea limitaciones importantes. En esta lógica los gobiernos definen objetivos de sus políticas, diseñan acciones y asignan recursos, siendo los privados quienes ejecutan acciones. Una de las limitaciones de este modelo es que opera en buena medida sobre la base de la competencia en función de maximizar la ecuación costo-beneficio en la política social. Si bien esto tiene sus ventajas, también limita fuertemente las posibilidades de cooperación entre actores, de colectivizar aprendizajes, experiencias y por lo tanto termina por afectar los resultados últimos de la política social. Los datos que manejamos sobre la forma en que crecieron las transferencias de recursos a las organizaciones de la sociedad civil en los 90 son inequívocos. **Sin embargo, esta mayor participación ha quedado bastante limitada a un rol ejecutor y no reconoce la autonomía de la sociedad civil y su capacidad para realizar aportes a la construcción de las políticas y los programas**. Varios autores han estudiado como este modelo, ha llevado a que las ONGs se orienten cada vez más en función de objetivos gubernamentales perdiendo potencialidad crítica y de autonomía. (Raul Gonzalez Meyer, Gonzalo de la Maza en Chile)

Para terminar de esquematizar el escenario de los 90 quisiera explicitar algunas tendencias que también son importantes para entender el entorno en el que se mueven las instituciones de la sociedad civil. Estas tendencias aparecen planteadas en un trabajo a mi juicio muy esclarecedor de Dagmar Raczynski una socióloga chilena que dirige la consultora Asesorías para el Desarrollo.

1) Se ha dado un proceso en el que **la política social se ha diversificado**, hay un mayor número de programas, se abarca una mayor diversidad de temas y se integran nuevos destinatarios. Se identifican grupos de riesgo y para los diferentes grupos de riesgo se proponen acciones específicas: madres adolescentes, jóvenes desocupados, jóvenes que abandonaron la educación formal, etc. Como le gusta decir a un colega, los pobres ya no están más solos. **También hay diversificación de actores (Bryan Roberts).**

2) Se ha dado también una **diversificación en las modalidades de gestión y de asignación de recursos**, hay distintos tipos de vínculos entre los servicios públicos y las organizaciones privadas, en la ejecución de programas, participación en fondos concursables, contratos para brindar asistencia técnica a organismos públicos. En el campo particular de la salud, hay experiencias de co-gestión: servicios de policlínicas que son co-gestionados por usuarios del servicio o por organizaciones vecinales.

3) Quisiera destacar dos tendencias más que se van dando a nivel regional aunque en Uruguay todavía no han tenido el desarrollo que han alcanzado en otros países. Por un lado está la **profundización del proceso de descentralización** que se viene dando, y que supone pasar a manos de los municipios responsabilidades que antes tenía el gobierno central. Esto supone cierto margen creciente para decidir sobre la asignación de recursos, lo que en cierto sentido abre oportunidades para actores locales.

4) Y otra tendencia que creo que en el caso de nuestro viene con cierto retraso, se refiere a la necesidad de avanzar hacia una **mayor coordinación entre los ministerios y los distintos servicios públicos**. Los desafíos que presentan las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social requieren intervenciones integrales que trascienden lo que puede hacer un ministerio. Ha habido intentos por avanzar hacia una mayor integralidad en las políticas sociales: en Uruguay por ejemplo, a través del Gabinete Social, o de la mesa de coordinación de políticas sociales de infancia y adolescencia.

Estos cambios en la línea de la descentralización, mayores recursos para tercerizar servicios a la sociedad civil, diversificación de la política social, mayor

necesidad de coordinación, mayor diversidad en la modalidad de gestión, son sin duda **elementos positivos**. No obstante no resultan suficientes para afirmar que estamos logrando políticas inclusivas. Si bien estamos mejor que hace unos años en algunos terrenos, **no hemos logrado modificar efectivamente la práctica y la gestión de los programas y las políticas**. En buena medida, los desafíos, si bien son de recursos, y son de coordinación, y de funcionamiento de las instituciones, el problema central parece referirse al como **se ejecutan los programas y las políticas**.

Como señala Dagmar Razcynski “en muchos aspectos siguen prevaleciendo **los modelos de acción tradicionales del estado**: procesos de toma de decisiones **verticales, sectoriales**, se bajan decisiones, no se recogen suficientemente los aprendizajes de organizaciones de la sociedad civil, se definen acciones y servicios **estandarizados y homogéneos**, que no dan cuenta de la diversidad y heterogeneidad de las situaciones de pobreza, se abren espacios de **participación que muchas veces son instrumentales** o para validar decisiones ya tomadas, hay dificultades para desarrollar acciones que busquen expandir “capacidades” en las personas en los sectores más marginales, es necesario “dessectorializar” las intervenciones y estimular en mayor grado la participación ciudadana”

Según esta autora, nos enfrentamos ante cuatro nudos críticos para poder avanzar en la construcción de políticas sociales inclusivas. Nos referimos a cuatro problemas importantes que vemos como limitaciones para poder seguir avanzando en políticas que logren un mayor impacto y una mayor inclusión. De cada uno de estos “nudos” me gustaría extraer preguntas para quienes están directamente vinculados a intervenciones en el tema de drogas.

**Primero la falta de debate y reflexión sobre los principios orientadores de la política social, en particular de las políticas dirigidas a la superación de la pobreza.** No se ha debatido suficientemente sobre los sustentos y las definiciones fundamentales de la política social. Es necesario discutir más a fondo que significar desarrollar políticas sociales que fortalezcan la ciudadanía, que desarrollen capacidades, que promuevan la participación social, que cierren las brechas de equidad, que promuevan la integración social. No se ha discutido suficientemente de que manera las nuevas formas de gestionar la política social están impactando sobre estas dimensiones. Cuando hablo de la necesidad de debate y reflexión, me refiero a la necesidad de abrir estos espacios a otros actores, actores de la sociedad civil para recoger de sus experiencia y aprendizajes.

*Aquí dejo una pregunta para los colegas que trabajan en particular en el campo de las políticas de consumo de drogas: como se procesan y definen los*

*programas y las acciones publicas en este campo? Que espacios concretos y reales existen para contribuir al debate y la reflexión sobre la pertinencia y la eficacia de las acciones emprendidas? Que mecanismos existen para aprender de las lecciones de organizaciones de la sociedad civil que están trabajando estos temas?*

Segundo, **los instrumentos de políticas que se han elaborado, programas y proyectos, muchas veces responden solo parcialmente a las prioridades que se definen.** Por ejemplo, se hace énfasis en la necesidad de tener respuestas integrales, pero se segmenta la problemática por área, por edades, por ministerios, etc. Es verdad que se requiera cierta reconstrucción y división del problema para poderlo entender. Pero también es cierto que los problemas de la gente se dan interconectados. Y el problema de salud no está desligado de los problemas de vivienda, de transporte y de salubridad en el trabajo. Por poner un ejemplo. Otro ejemplo: muchas veces los programas se proponen “desarrollar capacidades”, pero luego sus acciones evidencian que buscan “suplir carencias”, “entregar beneficios”, la propia intervención niega las capacidades y potencialidades que hay del otro lado.

*Sobre este punto quisiera traducir esto en algunas preguntas para el trabajo que ustedes realizan. Como es posible lograr intervenciones más integrales en materia de prevención y atención al consumo de drogas? Como sería una intervención desde las potencialidades de los usuarios y no desde sus carencias? Aquí no puedo evitar la referencia a la experiencia de la caleta sur, que tuve el gusto de visitar en mis dos últimos viajes a Santiago. Como superar la estigmatización que cae sobre quien es consumidor? Y como pasar de la estigmatización a una intervención que permita una valoración que oficie como factor protector y posibilitador de cambios?*

El tercer nudo crítico que plantea Razcynski tiene que ver con **el diseño de los programas.** Casi siempre los programas son diseñados con una metodología que define objetivos, líneas de acción, productos, actividades, cronogramas, etc. Sin embargo, estos proyectos muchas veces son **rígidos, estandarizados** y no dejan espacio para la adecuación a la realidad local. Esto hace que sea difícil incorporar en los diseños el saber y la experiencia local. No hay espacios para la **retroalimentación entre el diseño y la ejecución de los proyectos.** Otro problema es que al diseñar los programas muchas veces no se tienen en cuenta los requerimientos de apoyo, de comprensión del programa, de recursos, de capacitación de quienes están en la implementación. Cada vez más es necesario prestar atención a la fase de implementación. Esto ha sido objeto de muchos trabajos sobre como los proyectos fallan o logran buenos resultados, de acuerdo a la fase de implementación. El concepto de **interfase** en políticas sociales es clave y alude al espacio de interacción entre el prestador del servicio y el ciudadano. (Norman Long) El éxito de un programa depende en buena

medida **del estilo de trabajo de los agentes que intervienen en la ejecución a nivel local** en particular aquellos que entran en contacto directo con los destinatarios y participantes del proceso. Aquí es donde se juega la capacidad de las intervenciones de responder a los problemas reales.

*Sobre este punto quisiera dejarles las siguientes preguntas: En que medida las intervenciones tienen en cuenta la realidad de cada barrio, de cada comunidad? Como se buscan los espacios para que los propios participantes de los proyectos expresen su opinión sobre las intervenciones? Como se prepara al personal que va a estar en contacto directo con los usuarios y participantes de los servicios para que se pueda avanzar en una logica que rescate las capacidades, de valoración de las personas?*

El cuarto y último nudo crítico se refiere a **la necesidad de “territorializar” la política social**. En algunos lugares la mayor participación de los municipios a las políticas sociales ha significado un avance, permitiendo una mayor integración de la realidad local. No obstante todavía no hemos logrado pensar la política social desde una lógica territorial. El territorio, definido como una unidad cultural y simbólica más que jurisdiccional, es el espacio en donde los ciudadanos articular sus esfuerzos y movilizan sus recursos. Es también el lugar en donde los actores estatales se encuentran y donde los enfoques sectoriales se juntan. Es también donde todos los actores interactúan y es donde es posible ensayar miradas más integrales. Para avanzar en este sentido es necesario aumentar el **clima de confianza** entre los actores públicos y privados en el territorio. El carácter social y relacional de la pobreza, que es un fenómeno social y no individual, y el hecho de que tienen especificaciones espaciales, habla de la conveniencia de adoptar una entrada territorial a los problemas.

Me gustaría leerles directamente un fragmento de la autora que estamos citando sobre este tema: *“Se trata de implementar una estrategia de desarrollo en pequeños territorios que compartan ciertas características y tengan semillas iniciales de identidad, y esto con la participación de las autoridades administrativas y demás actores locales, incluyendo a los sectores pobres. Se trata de construir entre todos una visión futura del territorio, y desarrollar esfuerzos colectivos y complementarios para lograr esa visión. La visión no es estática, sino que se precisa y redefine constantemente. El punto de partida es un diagnóstico dinámico participativo de la realidad, la definición de posibles cursos de acción y la ejecución de algunos. El trabajo colectivo y participativo, siempre que sea real, contribuirá a expandir capacidades en los actores, pobres y no pobres. En este trabajo las iniciativas que se emprendan deben descansar en la energía, esfuerzo y entusiasmo de las propias comunidades y los técnicos, recursos y apoyos institucionales deben estar al servicio de los esfuerzos y metas de la comunidad” Dagmar Razcynski*

*De este punto me gustaría sacar algunas preguntas para ustedes. Como entra la lógica comunitaria o la lógica territorial en el trabajo que realizan? Como se integra las condiciones de vida en la comunidad al entendimiento del problema? Como se pasa de una abordaje centrado en “la droga” a un abordaje que incorpore una mirada comunitaria, social y cultural del problema? En parte tiene que ver con abandonar una lógica individualista que suele ser la dominante para ir hacia una lógica más comunitaria. Pero también hay preguntas sobre como encaramos el trabajo comunitario: como se construyen los liderazgos? Como desarrollamos modelos de relacionamiento horizontales en nuestra intervenciones?*

En función de todo esto que hemos planteado, quisiera ahora volver a la idea inicial sobre cual el **rol de la sociedad civil** en estos tiempos, y más particularmente el **rol de la sociedad civil en la construcción de políticas sociales inclusivas**. Creo que a pesar de estos desafíos y de estos nudos críticos que señalaba existen en este contexto histórico oportunidades y señales para un nuevo relacionamiento de la sociedad civil con el estado. Y de manera particular en el campo en el que ustedes están actuando, en donde percibo, como simple observador externo, cambios en las metodologías de trabajo, en los modelos de intervención, y también porque no, algunos cambios en la actitud de la opinión pública.

Quisiera terminar entonces compartiendo algunas ideas de cuales son y por donde veo que van los principales **aportes de las organizaciones de la sociedad civil** en este nuevo escenario. Si bien hablamos de aporte de la sociedad civil es importante señalar que la interpenetración de lo público y lo privado es tal, que es imposible hablar de aportes de la sociedad civil. El estado a su vez es diverso y multifacético. Y los nuevos arreglos institucionales ya nos impiden hablar solo de sociedad civil o de estado. El nuevo escenario, muestra indicios de ir superando una visión de la sociedad civil como mero ejecutor de programas. Es posible hablar de un nuevo modo de relacionamiento entre estado y sociedad civil, en el cual la sociedad civil contribuye y aporta a la construcción de políticas más inclusivas, y mas democratizadoras del estado.

Quisiera terminar planteando cuatro aportes o contribuciones que en este nuevo escenario debieran tener presentes las organizaciones de la sociedad civil:

Primero: seguir desarrollando experiencias que muestren nuevos modelos de atención. **Innovación**. En este sentido hay varios ejemplos de experiencias exitosas, innovadores, que empezaron desarrollandose en ONGs y luego se convirtieron en centro de interés para las agencias gubernamentales. Pueden haber innumerables ventajas para que las experiencias innovadores, nuevos modelos de atención se desarrollen en la sociedad civil, el tema es que las

organizaciones tengan el interés por buscar impactar en lo público. Generar cambios en los modelos de atención del estado debiera ser un objetivo central de las organizaciones.

Segundo: aportar a la **democratización de los servicios públicos**, una democratización del estado. Las organizaciones de la sociedad civil también pueden facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, o favorecer la atención de determinados grupos que por la vía de los hechos son excluidos de los servicios o tienen problemas de acceso. En el tema drogas por ejemplo, las organizaciones pueden jugar un rol importante democratizando el acceso a servicios de rehabilitación, extendiendo acciones preventivas allí donde el estado no llega. También en cuanto a servicios educativos.

Tercero: aportar al **desarrollo de Ciudadanía**. Con esto me refiero a que las iniciativas de la sociedad civil deben estar orientadas a desarrollar capacidades ciudadanas. Deben dar herramientas para la organización social, para el diagnóstico, para que las comunidades puedan formular propuestas a los actores públicos. Dar herramientas para que los integrantes de la comunidad puedan ejercer el control social sobre los responsables públicos, que puedan conscientizar sobre derechos y exigirlos.

Cuarto: aportar a la **construcción de nuevos modelos de gestión de las políticas sociales**. Las organizaciones de la sociedad civil están llamadas a participar en espacios de interlocución pública para entregar su visión y opinión sobre los contenidos y las formas de la política nacionales en el tema drogas. También pueden participar de la evaluación de los actores públicos, realizar planteos y propuesta de mejora. En fin están llamadas a participar activamente en la construcción de políticas.

Todo esto constituye un llamado a la reflexión para **ambos lados del mostrador**. No hay posibilidades de que la sociedad civil juegue este rol, si no se generan los espacios para la participación y la escucha. Pero ojo, tampoco habrá capacidad de democratizar el estado, de hacerlo más equitativo sin un compromiso de la sociedad civil por aportar a la lógica pública.

En definitiva podríamos resumir estos desafíos, planteando la necesidad de avanzar hacia un modelo en donde **las lógicas públicas y la lógica de la sociedad civil**, respetando cada una su autonomía, puedan comprenderse mutuamente y contribuir al bienestar de los ciudadanos cada uno desde su lugar.

Muchas gracias.