

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

## Los Dilemas del Estado

Reformas | Largo plazo | Intervención

13 al 15 setiembre de 2010



Los Consejos  
Sociales: reflexiones  
sobre una experiencia  
de participación  
ciudadana en el  
control de las políticas  
sociales

Florencia Bastarrica  
Magdalena Marsiglia

# **Los Consejos Sociales: Reflexiones sobre una experiencia de participación ciudadana en el control de las políticas sociales<sup>1</sup>**

Florencia Bastarrica y Magdalena Marsiglia

Universidad Católica del Uruguay  
[fbastarr@ucu.edu.uy](mailto:fbastarr@ucu.edu.uy); [maguimars@gmail.com](mailto:maguimars@gmail.com)

El presente artículo responde a la sistematización de una práctica que está desarrollando el Instituto de Estudios del Desarrollo Local y Regional (IDEL) en el marco del proyecto “Servicio de Asistencia Técnica a los Consejos Sociales Departamentales”. El mismo analiza a los Consejos Sociales como órganos creados por el Ministerio de Desarrollo (MIDES) desde el año 2006, con el propósito de fortalecer la participación ciudadana en las políticas sociales a nivel local, fundamentalmente desde el desarrollo de la función de control. Para ello se profundiza sobre las capacidades y dificultades de estos actores para cumplir con dicha función, incorporando como dimensiones de análisis el relacionamiento y autonomía de los Consejos respecto al Estado (a nivel departamental y central), la legitimidad de sus acciones y la representatividad. En este marco y desde la mirada de este Programa, se han identificado una serie de tensiones en la interacción Estado-sociedad civil. Las mismas se reflejan en algunas preguntas claves que ayudan a interpelarnos sobre esta relación: ¿Qué funciones cumplen los Consejos Sociales como forma de participación ciudadana en las políticas sociales locales? ¿Han logrado desarrollar acciones de control? ¿Son representativos de la sociedad civil local? ¿En la medida que han sido promovidos desde el Estado como parte de la política pública, no existe un problema fundacional que limita la autonomía y la iniciativa propia desde la sociedad civil? ¿Cuál es el sentido y la legitimidad de los Consejos?.

## **Palabras Claves:**

Participación, sociedad civil, control ciudadano.

---

<sup>1</sup>Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010.

## Introducción

El presente documento realiza la sistematización de la práctica del Instituto de Estudios del Desarrollo Local y Regional (IDEL) en el marco del proyecto “Servicio de Asistencia Técnica a los Consejos Sociales Departamentales”, que está siendo implementado desde la División Descentralización y Participación Social del Ministerio de Desarrollo Social.

De esta manera, pretendemos hacer un análisis y reflexión de la experiencia que se viene desarrollando desde principios de marzo del presente año, a partir de un convenio que abarcó la realización de cinco Encuentros Regionales y nueve instancias de Capacitación, las cuales incluyeron a la totalidad de los Consejos del país, incorporando además el seguimiento a cuatro de ellos.<sup>2</sup>

- **El Programa Consejos Sociales Departamentales**

Con la llegada del primer gobierno de izquierda en el país (2005-2010), se crea un ministerio dedicado a las políticas sociales como es el Ministerio de Desarrollo Social, (MIDES). Dentro de la ley que lo origina se encuentran los siguientes cometidos: “establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil involucrada en los objetivos del Ministerio de Desarrollo Social.” (MIDES 2010: 40). En este marco, y orientado por las estrategias del nuevo Ministerio, es que se crea en el año 2006 el Programa Consejos Sociales como una de las iniciativas dirigidas a promover la participación ciudadana, la coordinación y el diálogo entre el Estado y la sociedad civil, reconociendo la trayectoria de las organizaciones de este universo.<sup>3</sup>

---

2 Este documento se verá enriquecido de las actividades que se desarrollarán en lo que resta del año, como el Encuentro Nacional de Consejos Sociales y las demás actividades que cada Consejo Social irá definiendo para la concreción de su planificación anual.

3 El Ministerio de Desarrollo Social se crea a partir de la ley 17.866. Las estrategias planteadas por el Ministerio, también buscan una mayor coordinación estatal y para ello se crea el Gabinete Social y el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales que depende del primero, y las Mesas Interinstitucionales de Coordinación de Políticas Sociales que operan a nivel departamental. Por otra parte se conforma el Espacio de Diálogo Nacional, integrado por organizaciones de segundo y tercer grado de nivel nacional, con el cometido de aportar a las políticas sociales.

Los Consejos Sociales son definidos por el MIDES como “*espacios de participación que promueven formas de articulación e intercambio entre la sociedad civil organizada y el Estado.*”<sup>4</sup>

Los cometidos principales son:

1. el análisis y seguimiento de las políticas sociales implementadas en el territorio,
2. la elaboración de recomendaciones sobre los problemas sociales priorizados,
3. la articulación de las demandas de la ciudadanía.<sup>5</sup>

A su vez, estos espacios de participación son llamados a realizar acciones de control ciudadano: “*es claro que la convocatoria a la creación de Consejos Sociales Departamentales es una invitación a la conformación de ámbitos de control ciudadano de las políticas sociales, sean éstas ejecutadas por el MIDES o por cualquier otro organismo estatal*”. (MIDES 2010: 41)

De esta manera, se podría decir que los Consejos Sociales tienen diversos cometidos, que van desde el diálogo con el Estado, pasando por la generación de propuestas e incidencia en las agendas locales, hasta el control y monitoreo ciudadano, siendo una particularidad de los mismos que su funcionamiento no está reglamentado.

En cuanto a las concepciones que orientan al Programa, se considera que la *participación social* es un derecho inherente a la ciudadanía y por lo tanto es necesario garantizar su pleno ejercicio desde el Estado, teniendo en cuenta la diversidad de los *territorios* y considerando a esta dimensión como un espacio privilegiado para la participación. A su vez se basa en una noción amplia de *sociedad civil organizada*, como entidad que posee una diversidad de trayectorias, tamaño, etc., teniendo especial atención por aquellas organizaciones o agrupaciones que muchas veces habrían sido desconocidas por el Estado. (MIDES 2010: 62 – 64).

Otro pilar de la experiencia, refiere al concepto de *representatividad*, en este sentido los integrantes de los Consejos basarían su representatividad en cuatro dimensiones: la

---

4 Tomado del Folleto “Consejos Sociales Departamentales: espacios de participación ciudadana”, MIDES.

5 Ídem.

delegación realizada por las organizaciones, grupos o redes de pertenencia; las temáticas o áreas de interés que llevan al Consejo; los tipos de organizaciones a las que pertenecen con su complejidad, formalidad, etc.; y las diversas zonas del departamento de las que proceden. (MIDES 2010: 62 – 64).

En lo que respecta a la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, orienta a esta iniciativa un concepto de diálogo y horizontalidad, buscando generar prácticas de *control ciudadano*. Para ello, los interlocutores son las Mesas Interinstitucionales -que operan a nivel departamental buscando el intercambio y la articulación intersectorial en la implementación de las políticas sociales en el territorio- y los propios Consejos Sociales. Finalmente la concepción de *autonomía* es valorada como un aspecto relevante en la relación Estado – Sociedad Civil, y en este sentido el rol del MIDES parece ser fundamental para garantizarla. (MIDES 2010: 62 – 64).

En la actualidad se encuentran funcionando 18 Consejos Sociales Departamentales y 3 Consejos Sociales Regionales (dos en el departamentos de Artigas: Consejo Social Regional de Artigas y Consejo Social Regional de Bella Unión y uno en el departamento de Canelones: Consejo Social Regional de Pando-Ruta 8).<sup>6</sup> En todos los casos se encuentran en el interior del país, no habiendo Consejos en Montevideo.

Los temas elegidos para trabajar durante el año 2010 por los Consejos han sido: salud, educación, discapacidad, violencia, juventud y recreación, adulto mayor, seguridad vial, medio ambiente, vivienda y violencia doméstica.

A nivel del MIDES, existe un equipo técnico en la División Descentralización y Participación que realiza el acompañamiento de los Consejos, excepto en los cuatro casos en los que durante el 2010 ha estado trabajando el IDEL. En general, las instancias de acompañamiento se desarrollan con una frecuencia mensual.

---

<sup>6</sup> Según datos de 2009, los Consejos están conformados en promedio por 19 organizaciones o redes. Un poco más de la mitad de ellas tiene personería jurídica, un 42% tiene convenios con el Estado y el 23% con el MIDES. (MIDES 2010: 51).

- **Objetivos del trabajo**

El propósito de este artículo es aportar a la reflexión sobre una práctica de participación ciudadana novedosa en nuestro país, como son los Consejos Sociales. En este sentido se pretende identificar en qué medida este actor se ha acercado a los objetivos establecidos institucionalmente por el Programa, analizar las dificultades y potencialidades de la experiencia, y sistematizar los aprendizajes y desafíos que se van generando.

En primer lugar se pondrá el foco en describir y analizar el rol y la función que cumplen los Consejos Sociales como espacios de participación ciudadana, en relación con los objetivos que ha definido el MIDES.

Otro de los ejes de análisis refiere a la autonomía que poseen los mismos, teniendo en cuenta la tensión que se presenta al ser espacios de participación creados por el Estado y en los que aún este actor juega un rol muy significativo en aspectos vinculados a la convocatoria, acompañamiento técnico, financiamiento, etc.

También interesa indagar sobre las características que tiene la relación de los Consejos con el MIDES y con su principal interlocutor estatal (la Mesa Interinstitucional) y analizar las capacidades, recursos y habilidades de la sociedad civil.

Finalmente se abordará el tema de la representatividad de los Consejos Sociales, analizando las relaciones existentes entre éste, la legitimidad y la autonomía.

- **Metodología**

La realización de una sistematización implica una *“interpretación crítica de una experiencia que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí y por qué lo han hecho de ese modo.”* (Jara, O, s/d: 4)

Para recabar la información necesaria para llevar adelante la sistematización se utilizaron los siguientes instrumentos:

- a. Documentos Institucionales: se tomaron como insumos folletería que ha producido el MIDES sobre el Programa, informes, sistematizaciones y las actas de las reuniones de los cuatro Consejos Sociales de los cuales el IDEL tiene a cargo el seguimiento.
- b. Informes de las distintas instancias en las que el IDEL trabajó con los Consejos, hasta la fecha se realizaron cinco encuentros regionales y ocho instancias de capacitación.
- c. Informes sobre las reuniones de planificación y reflexión con el equipo de la División Descentralización y Participación Social. Estas instancias permitieron relevar y analizar información incorporando la mirada de los propios Consejos Sociales y referentes del MIDES que han participado en las distintas actividades.

A su vez, se suma la experiencia de tres años de trabajo en el seguimiento de varios Consejos por parte de dos miembros del equipo IDEL, en su mayoría desde el comienzo del proceso.

## I. La participación ciudadana y el control social

Desde la década del noventa en Latinoamérica, y particularmente el cono sur, se ha experimentado un proceso de reformas y de redefinición del rol del Estado en diversas esferas donde operaba como agente monopólico.

En el ámbito social esto ha llevado a la reconfiguración del espacio público- privado y al establecimiento de nuevas modalidades de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil, que generalmente como actor organizado se suma a participar en diferentes fases del ciclo de las políticas sociales, siendo particularmente importante el papel que ha adquirido en la etapa de ejecución y no tan significativo en las fases de formulación y control.<sup>7</sup>

Paralelamente a estas nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil en el campo de las políticas públicas, no hay lugar a dudas que en las últimas décadas se viene produciendo un crecimiento importante de diversas asociaciones y grupos con distintos grados de formalidad que definen sus objetivos y áreas de acción en variadas esferas: infancia, género, medio ambiente, cultura, vivienda, defensa de los derechos de grupos minoritarios, promoción barrial, etc. Estos movimientos o agrupaciones que comúnmente son llamados organizaciones de la sociedad civil, nuclean a un universo amplio y heterogéneo en sus intereses, ideologías, campos de acción, y con una dotación desigual en los recursos, capacidades y acumulaciones en las políticas públicas.

En este marco, toma fuerza el tema de la participación de la ciudadanía (ya sea como colectivo o de forma individual) en los asuntos públicos y particularmente en las políticas sociales, abriéndose múltiples debates en torno a este tema. Algunas fundamentaciones se encuadran dentro de corrientes teóricas que tienden a exaltar argumentaciones de carácter normativo (el sentido o por qué de la participación) y otras

---

<sup>7</sup> Si bien uno de los principales rasgos que orientan los nuevos lineamientos de las políticas sociales es la incorporación de nuevos agentes además del Estado, otros aspectos innovadores son la descentralización y la prioritaria atención de los sectores más desfavorecidos a través de programas focales.

que ponen el acento en aspectos más instrumentales o de gestión (metodologías, criterios, herramientas, etc. para la participación). (Font y Blanco 2005).

También las corrientes ideológicas liberales y de la socialdemocracia se han manifestado a favor de la participación de la sociedad civil, pero sobre la base de distintos argumentos. Desde los enfoques liberales se ha justificado, señalando la necesidad de reducción y repliegue del Estado, debido a los altos costos, la ineficiencia y los saldos negativos en términos de desigualdad y pobreza que habría generado el modelo de bienestar. Desde las corrientes socialdemócratas la apuesta a la participación ciudadana, tiende a estar asociada con la demanda de ampliación o profundización democrática.

Sin pretender realizar una presentación exhaustiva y acabada, se señalarán algunas de las argumentaciones que se han generado en torno al tema de la participación de la ciudadanía en las políticas públicas.

Por ejemplo se han defendido los beneficios de los mecanismos de democracia participativa dada la crisis de legitimidad de la democracia representativa, entendiendo que una mayor participación de la ciudadanía en las decisiones y la disminución de la distancia entre representantes y ciudadanos son elementos clave para mejorar la calidad democrática. En este marco los procesos descentralizadores se constituirían en una herramienta al servicio de una democracia más participativa, en la medida que estos procesos incrementen el grado de incidencia de los gobiernos desde los espacios locales, y estos generen estrategias que promuevan la participación de los ciudadanos en las políticas territoriales.

También se ha argumentado que la participación es un derecho inherente de la ciudadanía en las sociedades democráticas, que se debe ejercitar y extender para promover su empoderamiento, sobre todo en los sectores sociales marginados que no han tenido la posibilidad de influir en las políticas y que históricamente han tenido dificultades para poder hacer escuchar su voz a esferas de toma de decisiones. (Vidal, 2007).

Por otra parte, hay argumentaciones que se basan en los beneficios de la participación como forma de control, fiscalización y regulación de lo público, lo que supone también la profundización del espacio democrático al “...*interferir en la manera en que el poder es ejercido*”. (Cunill Grau 2003: 10).

Asimismo, las críticas a los modelos del Estado de Bienestar han dado lugar a corrientes que apelan a la reducción del Estado, visualizando una serie de beneficios en organizaciones sociales y del mercado como forma de mejorar el rendimiento de las políticas públicas y prevenir problemas de clientelismo, ineficacia, ineficiencia, corrupción, etc.

Finalmente, se sostiene que la complejidad y múltiples problemas e intereses que emergen en las sociedades contemporáneas, poco tienen que ver con la situación en la que se instauró el sistema democrático, lo que lleva a que los actores políticos tradicionales tengan dificultades para canalizar y dar respuestas satisfactorias a las demandas e intereses cada vez más diversos. (Font y otros 2000; Rofman 2007).

La mayoría de los argumentos que son utilizados para la adopción de formatos de participación ciudadana en las políticas públicas, así como las experiencias generadas hasta el momento, van acompañadas de una revalorización del ámbito local y de procesos de descentralización de las políticas sociales. Se trata de espacios donde la relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil “*es más cercana*”, (Rofman 2007: 7). Como lo señala Font y otros haciendo referencia a una serie de experiencias europeas y latinoamericanas, el nivel local es el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana, argumentando que. “... *no hay duda que a corto y medio plazo al menos, una escala de gobierno menor facilita el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto que abre la puerta al diálogo y la interacción cara a cara. Además, la proximidad de los temas a los ciudadanos provoca una mayor disposición por su parte a implicarse y participar.*” (Font y otros 2000: 115).

## El control en las políticas públicas

Siguiendo a Cunill Grau se pueden distinguir tres momentos en el ciclo de las políticas sociales donde puede participar la sociedad civil: en la formulación, en la gestión o implementación y en el control social. Sin embargo, como ya fuera expresado, la participación se ha basado básicamente en el desarrollo de funciones de ejecución de programas y proyectos sociales dirigidos a los sectores más vulnerables de la población y éstos han sido desarrollados particularmente por organizaciones privadas sin fines de lucro. A nivel de participación en el control, en el contexto latinoamericano, si bien han crecido las experiencias en los últimos años, según estudios realizados se observan grandes déficits y desafíos.

Considerando nuevamente a la autora, el **control social** implica “*interferir en la manera en que el poder es ejercido*” (Cunill Grau 2003: 10), o en una definición más reciente la autora señala que “*...remite al conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público, con el fin de contribuir a que éste exprese en su actuación los intereses públicos y aporta a la construcción de ciudadanía*”. (Cunill Grau 2010: 1).

El control, siguiendo a Cunill, debe tener al menos tres atributos, que permiten distinguirlo de otras formas de participación ciudadana.

- a) “*es intrínsecamente **político**: se traduce en una disputa por lo público –sus agendas, su financiamiento, su desempeño y sus resultados-, teniendo en vista el ejercicio o ampliación de los derechos de ciudadanía*” (Cunill Grau 2010: 1). Refiere a la función regulativa que ejerce o puede ejercer la sociedad sobre la esfera pública y estatal. En este sentido, se debería apostar a la institucionalización del control como derecho ciudadano, dotar a los mecanismos u órganos de un real acceso a información y de poderes para la incidencia y la exigibilidad.
- b) “*supone **autonomía social** en tanto expresa la función de crítica y regulación de la sociedad sobre el Estado*”. (Cunill Grau 2010). Este rasgo es inminentemente necesario para preservar la legitimidad del control social. Por lo tanto los sujetos

que ejercen la función de control requieren ser externos al Estado, no podrán estar condicionados de ninguna manera por éste o un programa público, no podrán ser designados por el Estado y no podrán tampoco tener relaciones de cogestión o asociación, ya que estas situaciones resultan irreconciliables con el control. En estos casos uno de los riesgos es que las estructuras de participación traigan consigo un uso clientelar u oculten intereses funcionales al Estado. Asimismo la autonomía, es relacionada por la autora a la representatividad social. “...cuando no existe autonomía, de suyo no hay representatividad social: pero a la vez si ésta es débil la otra también lo es, aun cuando este formalmente asegurada”. (Cunill Grau 2010. 1).

- c) “su ejercicio demanda un **abordaje integral** que involucra todo el ciclo de las políticas (formulación, ejecución y evaluación)”, incluido los espacios donde se toman decisiones sobre lo que “se va ha hacer”. Se trata entonces de ejercer el control ex post (monitoreando o reaccionando) pero también ex - antes. Además, este abordaje integral es independiente de quienes sean los sujetos que proveen las políticas públicas, es decir si son Estatales o de la sociedad civil. (Cunill Grau 2010: 1).

## II. Los Consejos Sociales como espacios de participación <sup>8</sup>

- **La función de control**

Una de las primeras interrogantes, que nos hemos realizado en este trabajo refiere a los objetivos del Programa, es decir ¿en qué medida los Consejos Sociales han logrado sus cometidos? Como fuera expresado, éste apuesta a la promoción de la participación ciudadana, y centra sus objetivos en la articulación de demandas, el análisis y seguimiento de las políticas sociales territoriales y en la generación de recomendaciones e incidencia en las agendas sociales departamentales. (MIDES 2010). En este sentido, y como se señala en varios documentos elaborados desde el MIDES, se privilegia el control o monitoreo como forma de participación ciudadana.

Una sistematización realizada en el 2010 sobre los Consejos, expresa que “*las acciones de incidencia y construcción de voz pública*” se han generado través de:

- a- La difusión en los medios de comunicación, vía notas, artículos y conferencias de prensa.
- b- La elaboración de documentos, folletos y afiches para la presentación de demandas a las autoridades y la sensibilización de la sociedad civil.
- c- El desarrollo de entrevistas y reuniones de intercambio con autoridades territoriales o nacionales. Entre ellas, se destacan instancias desarrolladas en el marco de los Consejos de Ministros, reuniones de intercambio con las Mesas Interinstitucionales, entre otras. (MIDES 2010: 54).

Asimismo se afirma que “*las acciones de intercambio, información y relevamiento de demandas de la ciudadanía*” se han realizado a través de espacios como: “*charlas abiertas; talleres, foros, seminarios y movidas de consulta; y audiencias ciudadanas que contaron con la presencia de autoridades nacionales, por ejemplo en temas como la*

---

<sup>8</sup> Para la realización de este capítulo se tomaron informes internos del IDEL, realizados por la AS Graciela Pintos en el marco de reuniones de reflexión e intercambio del equipo IDEL sobre el trabajo que se viene realizando con los Consejos Sociales.

*implementación del Sistema Nacional Integrado de Salud y del Plan de Equidad*". (MIDES 2010: 52).

Estos argumentos, parecen mostrar que en los hechos, la función de control ciudadano adjudicada a los Consejos Sociales no ha llegado a concretarse, o al menos no con claridad. Parecería, en todo caso, que ha tendido a prevalecer el trabajo de estos actores desarrollando estrategias y acciones referidas a la búsqueda y sistematización de información sobre problemas de interés, la sensibilización e información a la opinión pública y a autoridades, la presentación de demandas, consultas y propuestas a referentes estatales.

En estas situaciones, la participación ciudadana puede percibirse en un nivel informativo (solicitando información a autoridades estatales), consultivo (a partir del pronunciamiento sobre un tema), y en algún caso en el nivel ejecutivo (desarrollando determinada acción de manera conjunta ciudadanía y Estado), pero en general no se observa que haya demasiados elementos que permitan hablar de control de la esfera pública – estatal, más aún tomando como referencia las definiciones presentadas en el capítulo anterior.

Pese a ello, no se puede desconocer que los Consejos en los cinco años que tienen funcionando han demostrado capacidad de poner en marcha acciones y darles seguimiento en función de temas priorizados. Eso fue posible por el componente fuerte de disponibilidad y motivación en muchos de los integrantes, particularmente los llamados "históricos". También incidió positivamente el hecho de que lograran la atención, y en algunos casos el diálogo fluido con las autoridades.

Complementariamente, se puede tomar como un indicador que permita acercarnos a la pregunta planteada, la auto-percepción de los integrantes de los Consejos. En este sentido, la identificación de fortalezas, logros, debilidades y obstáculos realizada en el presente año por cada uno de los Consejos sobre su situación particular, (en el marco de las consultoría que desarrolla el IDEL) manifiesta una baja visibilidad del ejercicio de la función de control en las políticas públicas. Los logros o fortalezas de los Consejos, según esta suerte de auto-relato, tienden a centrarse en los temas que incluye el

siguiente cuadro, en el que se ha realizado una síntesis de los FODAs de todos los Consejos del país.

**Fortalezas o logros percibidos por los Consejos Sociales**

- Mejoras en la vida grupal, fortalecimiento como colectivo, mayor cohesión.
- Motivación, disponibilidad, espíritu de trabajo, confianza.
- Desarrollo de instancias con referentes estatales, por ej. con interlocutores del área de la salud, con actores departamentales (de organismos centrales o de las intendencias) y con la Mesa Interinstitucional.
- La aprobación de algunos proyectos, por ej. vinculados a la mejora de servicios e incorporación de equipamiento.
- Co-participación o generación de actividades de sensibilización, formación, talleres, seminarios, etc.
- Mayor visibilidad a partir de acciones públicas y en prensa.
- Ubicación de algunos temas de interés e intentos más o menos exitosos, en la agenda pública.
- Aprendizajes en conjunto en el Encuentro Nacional de Consejos Sociales y participación en capacitaciones.
- Elaboración de logo, folleto de presentación, planes de trabajo 2009.
- Mejora en la articulación ciudad capital y localidades del interior, por ej. a través de la rotación de los lugares de reuniones, incorporación de poblados del interior al Consejo, etc.

(Elaboración propia, en base a FODAs de todos los Consejos Sociales, los que fueron elaborados al momento de realizar la planificación del año 2010).

De este análisis que recoge la mirada los protagonistas del Programa, surgen nuevamente aspectos que en general no se encuentran vinculados al control o al menos no de manera directa, tratándose en algunos casos de procesos (como el fortalecimiento grupal) o acciones (como las capacitaciones) que si bien son necesarias para el control, no implican en sí mismas ejercer esta función. Así por ejemplo, se hace mención al fortalecimiento de este actor como colectivo, a la disponibilidad y motivación de sus integrantes, a la creación de productos que refuerzan su identidad, a la formación y capacitación, y en algunos casos se señala el diálogo con las autoridades en torno a los temas abordados lo que permitió la aprobación de algunos proyectos.

Es decir que, uno de los aspectos más destacables desde los Consejos en cuanto a su apreciación positiva, refiere a la experiencia de trabajo colectivo y al logro de un funcionamiento grupal más o menos armónico, aunque en general con expectativas de ser mejorable. El *“hacer con otros”* ha sido fuertemente valorado por los integrantes, que subrayan el enriquecimiento social logrado a través del trabajo asociativo, grupal y en red con otros actores. Esto es especialmente destacado por aquellos Consejos que señalan el escaso conocimiento que tenían las organizaciones sociales de la capital, sobre las del interior del departamento.

Considerando lo antes expresado, se puede interpretar que el Programa ha tenido como potencialidad la generación o fortalecimiento de capital social y ha promovido relaciones horizontales en el entramado social departamental, ofreciendo la oportunidad de generar el encuentro entre organizaciones que en muchos casos no habían tenido experiencias previas de trabajo o ni siquiera se conocían. Por otra parte, desde el Programa se ha llegado a territorios del interior del país, donde se han sumado a la propuesta población y grupos que hasta el momento no se habían sentido convocados a participar de éste u otros espacios. De todas formas, hay que tener presente que el acceso a espacios de participación por parte de estos grupos, no significa que estén en condiciones o que tengan voluntad o interés de ejercer funciones regulativas, para los cuales tal vez no se sientan preparados.

Otro elemento valorado por los Consejos, refiere a que casi todos han logrado la obtención de folletería o un logo, lo que ha sido visualizado como un hito en su historia. Esto podría estar indicando una necesidad importante de autoafirmación a partir de la búsqueda de *“lo formal”*, de una identidad. En este marco, se debe advertir que muchos integrantes parecen tener poca claridad sobre la misión de los Consejos, sus roles como espacios de participación y las competencias que tienen para incidir en el territorio y lograr resultados visibles.

Uno de los factores que puede estar afectando esta situación, es el rol de control que el Estado espera de los Consejos Sociales, que parece ser muy abstracto. Si bien se define la Mesa Interinstitucional como ámbito privilegiado para la articulación entre la ciudadanía y el Estado, la forma de concreción de esta articulación queda librada en muchas ocasiones a la *“buena voluntad”*, *“disponibilidad”*, *“tiempo”*, *“posibilidades”*

*de respuesta*” de los integrantes de la Mesa o de otros organismos de la Administración. En general, existe la sensación desde los Consejos que se han podido generar pocas instancias de encuentro, al menos espacios en donde la ciudadanía pueda pedir la rendición de cuentas y controlar en base a compromisos asumidos.

Esto, en muchos casos pauta relaciones dificultosas, que van desde el desconocimiento a contactos esporádicos, situaciones en las que se tiende a desdibujar de hecho, la misión que persiguen los Consejos y la función que tienen en el territorio (el “¿quiénes somos?”, “¿para qué estamos?” son interrogantes que frente a la falta de reconocimiento de los Consejos, alimentan su fragilidad). Asimismo la poca respuesta de los organismos estatales centrales y departamentales, o la lentitud en las mismas, conspira contra la motivación, continuidad y fortalecimiento, por lo cual parecería que “mantenerse” es vivido como un éxito. Este factor quizás promueva el funcionamiento bastante auto-referenciado que parecen tener algunos Consejos, dada su baja vinculación con el Estado, pero también con otras formas de expresión de la sociedad civil.

A este respecto, no hay que olvidar que a nivel de las políticas públicas tiende a prevalecer una lógica central – vertical, por lo cual los niveles departamentales y locales suelen ser fundamentalmente ejecutores, sin competencias específicas que les permitan responder ante los planteos de la ciudadanía. Se suma a ello que en general cuentan con una baja experiencia y acumulación, producto del modelo centralista que ha predominado. Esto lleva a preguntarnos entonces ¿en qué medida los referentes de la administración que trabajan en la órbita departamental (que son quienes integran la Mesa Interinstitucional) tienen posibilidades para incorporar las demandas, planteos o sugerencias propuestas desde la ciudadanía local? El margen parece tener sus restricciones de acuerdo a la estructura institucional prevaleciente, sin embargo algunas experiencias demuestran que existe cierta brecha o margen de libertad.

En el caso de las políticas departamentales, los gobiernos de este nivel tendrían mayores posibilidades para tomar los planteos de la ciudadanía a nivel de las políticas públicas, mientras que a nivel local el proceso de descentralización y la creación de municipios pueden abrir nuevas oportunidades para que los Consejos logren articular acciones y participar en la elaboración de agendas locales. En estos escenarios sería

interesante dimensionar la capacidad de interlocución de los Consejos, la capacidad que puedan tener efectivamente los municipios y pensar en futuras estrategias que incorporen las particularidades de cada realidad territorial para la definición de las formas de participación ciudadana en las políticas sociales. Así, entendemos que una de las preguntas que podría realizarse desde el Estado respecto al Programa, refiere al horizonte estratégico de los Consejos en este nuevo contexto político- administrativo.

Finalmente, retomando el concepto de control expresado por Cunill Grau, recordemos que éste refiere a “... *interferir en la manera en que el poder es ejercido*”, y esta interferencia “...*solo opera toda vez que se estima que la justificación no es satisfactoria, dando lugar a la imposición de sanciones*”. (Cunill Grau 2003: 10). En otras palabras “*Si la capacidad de monitorear la Administración Pública sólo se puede traducir en conocer las justificaciones o razones de las acciones de aquélla, su eficacia es mínima. Lo crítico es que, cuando amerite, pueda existir una reacción de la Administración, lo que remite a la posibilidad de imponer sanciones sobre ella. Es obvio que si tal posibilidad no está dada, no puede "hacerse valer" el control social.* (Cunill Grau 2003: 20).

Siguiendo a la autora se puede afirmar, en primer lugar (y como condición necesaria pero no suficiente) que “*para interferir*” los Consejos Sociales deben disponer de información, recursos de poder y capacidades, en tanto espacios de participación ciudadana, que les permita solicitar argumentaciones o justificaciones a los sujetos del ámbito estatal. Estos elementos no surgen con claridad en todos los Consejos, e incluso en algunos se manifiesta una baja vinculación con la Mesa Interinstitucional. Por otra parte, los Consejos no cuentan con recursos institucionales que les permitan aplicar posteriormente sanciones, si es que las justificaciones no fueran satisfactorias. Por lo tanto podría afirmarse que tomando en cuenta las definiciones expresadas, estos actores aún no han logrado constituirse en ámbitos de control social eficaces.

En los párrafos siguientes, se intentará identificar una serie de variables que interfieren o dificultan el ejercicio de la participación ciudadana en el caso estudiado, analizando fundamentalmente los temas autonomía y representatividad.

- **La autonomía y la representatividad**

Como señalamos anteriormente, la autonomía es un atributo del control ciudadano y como tal es inminentemente necesario para preservar la legitimidad del mismo. (Cunill Grau, 2010). En tanto los Consejos Sociales han sido creados por el Estado como parte de la política pública generada desde el MIDES, se vuelve inevitable la pregunta de si esto constituye una limitante para la autonomía y la capacidad de iniciativa de la sociedad civil.

Creemos que si bien este “*pecado fundacional*” marcó la historia de los Consejos y condiciona su accionar actual, no hay elementos para afirmar que a futuro, si estos actores se fortalecen en su rol, haya una restricción fuerte para que progresivamente ganen cuotas de autonomía en relación al MIDES, aunque éste pueda (y tal vez deba) seguir manteniendo una relación especial con los mismos.

Hablar hoy de autonomía en la mayoría de los Consejos es una expresión de deseo, ya que en muchos ni siquiera existe auto-convocatoria y se dificulta la auto-gestión. Aunque se han visto procesos interesantes de algunos Consejos en relación a la autogestión, eso no ha llevado a que sean más autónomos con relación al MIDES. Es así que podemos decir que la mayor capacidad de autogestión que puede observarse en algunos casos, no se traduce necesariamente en un mayor grado de autonomía.

La debilidad en el ejercicio de la autonomía de los Consejos, está vinculada de alguna manera con la falta de capacidades para ejercer el control social, como planteábamos anteriormente. Los integrantes se perciben con ciertas debilidades para “*marchar solos*” y demandan más instancias de capacitación. Si bien el MIDES ha realizado esfuerzos en torno al fortalecimiento de la sociedad civil generando varias instancias de capacitación, se observa que todavía quedan conceptos por ser aprehendidos para poder ejercer el rol de control de manera autónoma.

De todas maneras consideramos que el concepto de autonomía va más allá de la necesidad de capacitación, creemos que debe ser visto como un proceso donde intervienen construcciones identitarias, maduración y acumulaciones colectivas. En el caso de la función de control, hay una baja acumulación desde la sociedad civil, pero

también desde el Estado. A su vez, debemos tener presente que la sociedad civil es un universo heterogéneo, pero también desigual en cuanto a sus capacidades (tiempo, poder, experiencia, dinero, disponibilidad de técnicos, etc.). Si bien una de las potencialidades del Programa es que llega a organizaciones sociales que no tenían voz para el Estado, una debilidad es que estas organizaciones no tienen, en su gran mayoría, experiencia de control o monitoreo.

En la medida que las propuestas de participación y fortalecimiento ciudadano no tengan presentes las dificultades que existen para el desarrollo de la autonomía de la sociedad civil (las debilidades en cuanto a capacidades, habilidades y baja experiencia, así como las asimetría de poder existente respecto al Estado), se puede advertir el riesgo de que se generen estructuras o mecanismos de participación que terminen operando desde una lógica de subordinación o clientelar.

Como lo expresa Font y otros, *“no debemos subestimar el riesgo que los procesos de participación se sometan a la agenda y a los intereses de los representantes políticos. En definitiva, la decisión sobre cuándo participar, sobre qué temas, cómo y quién debe participar sigue dependiendo en buena medida de los mismos gobiernos”*. (Font y otros 2000: 131). Es decir, se pueden dar escenarios en que las estructuras participativas terminen siendo funcionales a los intereses de los gobernantes, lo que estaría lejos de traducirse en una forma de fortalecimiento ciudadano y de redistribución del poder en la sociedad. Si bien esta situación no se constata en el Programa, es un riesgo que es importante advertir en virtud de las dificultades que tienen los Consejos para desarrollar o incrementar sus márgenes de autonomía.

Otro aspecto que hace ruido al momento de analizar la autonomía de los Consejos Sociales es el hecho de que el 42% de las organizaciones que los integran tiene convenios con el Estado y un 23% con el MIDES concretamente. Sobre esto Cunill Grau plantea rotundamente que *“la cogestión es irreconciliable con el control”*, y añade que la eficacia del control *“es directamente dependiente de la independencia y autonomía que mantengan los sujetos sociales respecto de los actores estatales”*. (Cunill Grau, 2003: 21). Por lo tanto quienes ejercen la función regulativa requieren ser externos al Estado, no estar condicionados de ninguna manera por éste o cualquier programa público.

En el caso de estudio resulta difícil saber cómo conviven estas dos variables - la capacidad de realizar control ciudadano con el hecho de cogestionar con el Estado- ya que no existen indicadores que permitan realizar mediciones sobre el desarrollo de las acciones de control. De todos modos, entendemos que es un tema que requiere ser profundizado en el marco de las relaciones Estado – sociedad civil, es decir más allá de la experiencia de los Consejos. Incluso cabe preguntarse si estos no deberían proponerse también desarrollar estrategias de control sobre las organizaciones que son ejecutoras de las políticas sociales a nivel local. Es decir: ¿no correspondería que la regulación que ejercen sobre lo público, incorpore a la esfera estatal y privada?

Asociado al tema de la autonomía está el de la representatividad. Para Cunill Grau la autonomía manifiesta riesgos de ser lesionada, cuando el ejercicio del control ciudadano se realiza mediante órganos instituidos por el Estado. En los Consejos la convocatoria a la participación ha sido “*abierta y pública*” a todas las organizaciones sociales del departamento y en este sentido la estrategia desarrollada tiende a “*minimizar los problemas de representatividad*”. Sin embargo en la mayoría de los departamentos la convocatoria se realizó en sus inicios y se realiza en el presente desde el MIDES, fundamentalmente por la baja capacidad de autogestión que han demostrado los Consejos. Siguiendo a la autora, se puede afirmar que esta situación generaría problemas o debilidades en la representatividad, pero también en la autonomía, dado que: “*Cuando no existe autonomía, de suyo no hay representatividad social; pero, a la vez, si ésta es débil la otra también lo es, aun cuando esté formalmente asegurada.*” (Cunill Grau, 2010: 9).

Desde el MIDES la representatividad se constituye en uno de los ejes fundamentales del Programa. En este sentido los integrantes de los Consejos deberían “*ser representativos*” o “*representar*” a la ciudadanía local considerando cuatro dimensiones: las organizaciones de pertenencia, las áreas temáticas o perspectivas sectoriales, los diferentes tipos de organizaciones (tamaño, complejidad, formalidad, etc.) y las diversas zonas del departamento.

Estas dimensiones, además de pretender enriquecer al espacio desde la diversidad y la inclusión, tienden a generar tensiones en el funcionamiento cotidiano. Por ejemplo,

respecto a la primera dimensión, no siempre es claro que quien asiste al Consejo como miembro de una organización local, ciertamente sea un canal para llevar la “voz” de la misma al Consejo. Es decir, que asista efectivamente en calidad de representante y no a título personal. Estas situaciones, podrían poner en cuestión el reconocimiento de las decisiones y acuerdos que se toman en el espacio y con ello su legitimidad como ámbito colectivo de representación de la ciudadanía local. Considerando la dimensión territorial, es de destacar que algunos Consejos Sociales han buscado la representatividad realizando las reuniones ordinarias en distintas localidades del departamento, mientras que otros tienden a focalizar sus acciones en la capital, generando en ocasiones tensiones capital – interior y debilitando así la representatividad territorial.

Desde otra perspectiva, se debe advertir que la falta de información sobre si se cumplen los cuatro criterios de representatividad definidos por el MIDES, es un factor que puede terminar cuestionando la legitimidad de los Consejos. Este argumento ha sido uno de los más pronunciados para poner en tela de juicio la legitimidad y el poder de las propuestas que se basan en la democracia participativa, particularmente desde los gobernantes que fundan su legitimidad en la democracia representativa. Es decir, si quienes deben ser sujetos de control no reconocen legítimamente a quienes van a controlarlos, las posibilidades de eficiencia parecen ser reducidas, por lo que considerar este riesgo es un tema relevante para los Consejos, pero en general para todas las propuestas basadas en la participación ciudadana.

### **III. Ni tanto, ni tan poco: reflexiones y desafíos**

La participación de la ciudadanía local que se ha promovido desde el Programa Consejos Sociales tiene un valor significativo como realidad en construcción, más allá de las dificultades e incertidumbres que puedan plantearse. Pues, aún los espacios de participación acotados, pueden implicar para los sujetos participantes procesos de transformación y anidar formas más complejas de producción de actores e identidades colectivas. Pueden ser un terreno fértil para promover la emergencia de nuevos liderazgos, el relacionamiento, la asociación entre actores sociales y fortalecer el capital social. Pueden propiciar el desarrollo de objetivos sociales con proyección al fortalecimiento de la participación en la esfera política.

Podemos afirmar que los Consejos Sociales representan a una parte de la sociedad civil que realizó un camino en conjunto, desarrolló una determinada experiencia entrando en diálogo con otras expresiones de la sociedad civil. De esta apertura pueden surgir oportunidades de potenciación mutuas, si se encuentran aquellas zonas de “cooperación” donde vale la pena desarrollar acciones comunes. Esto redundaría a favor de los propios Consejos, tal vez generando los recambios que necesitan o simplemente fortaleciéndose en la sinergia que implica el relacionamiento horizontal con otras expresiones cercanas en el accionar.

En relación a lo anterior, creemos que se torna esencial continuar en la búsqueda de estrategias de inclusión de organizaciones con mayor trayectoria y experiencia en la vinculación con el Estado. Aunque resulta importante que las organizaciones que no se habían sentido convocadas hasta el momento, hayan encontrado un espacio donde hacer oír su voz, se torna igualmente significativo que se pueda enriquecer el ámbito de los Consejos de la acumulación de aquellas que tienen mayor experiencia de diálogo, articulación y negociación con el Estado, para lograr mayor incidencia y representatividad.

Por otra parte, se debe reconocer que la experiencia muestra aún zonas poco claras en la capacidad y concreción de acciones de interlocución entre los Consejos y el Estado, y dificultades para desarrollar la función de control ciudadano.

Retomando algunas de las posibles variables explicativas, se ha señalado que la sociedad civil no tiene demasiada formación y experiencia para desarrollar la función de monitoreo, no logra visualizarla como parte de su misión en los Consejos, y la débil autonomía de los mismos respecto al Estado se torna en una condicionante para ello.

También se han señalado dificultades inherentes al Estado, ya que mantiene una estructura centralista y vertical que dificulta la regulación de la ciudadanía desde una lógica territorial. A su vez, los formatos y mecanismos institucionales actuales -y por lo tanto la manera en que está distribuido el poder- obstaculiza la generación de acciones de control de las políticas públicas locales.

Finalmente, se ha mencionado el tema de la representatividad y los problemas existentes para que se haga efectiva, factor que tiende a afectar el reconocimiento y la legitimidad, tanto desde las comunidades de referencia como desde los gobernantes.

Cabe resaltar que la relación entre los Consejos Sociales y el Estado se puede pensar de la siguiente forma: por un lado, un Estado con voluntad política de incorporar la participación ciudadana puede hacer más viable la existencia de los Consejos y fortalecerlos. Pero también, para que ello ocurra es necesario que estos actores se encuentren fuertes y posean determinadas capacidades que incentiven al Estado a escucharlos y tenerlos en cuenta.

De esta manera consideramos necesario fortalecer la vinculación entre los Consejos y las Mesas Interinstitucionales. En primer lugar, brindando mayor poder a la sociedad civil para que la relación entre ambos actores se promueva desde un escenario con cuotas más equilibradas de poder. En segundo lugar, fortalecer el espacio de las Mesas con el objetivo de brindar herramientas al Estado para comprender las lógicas de la sociedad civil, ya que existen dificultades en lo relativo a la comprensión del su rol en el diálogo con el Estado para la regulación de lo público.

Es cierto que los espacios de participación ciudadana nuevos, cuando comienzan a funcionar, suelen hacerlo con numerosas debilidades. De todas maneras creemos que luego de cinco años de marchas y contramarchas de los Consejos se torna necesario acelerar algunos procesos para que no se cristalicen vínculos de dependencia con el Estado, con todo lo que ello implicaría en el cumplimiento del rol al que están llamados estos espacios de participación.

Asimismo, entendemos que se torna importante repensar los objetivos de los Consejos Sociales en las políticas públicas locales y con ello la reformulación de su rol. Sin embargo, creemos que para ello el Programa debería realizar una evaluación de su accionar, que permita identificar nuevos aprendizajes de un programa novedoso en el país y que por lo tanto ha experimentado una dinámica de ensayo y error. En dicha evaluación consideramos relevante profundizar desde la mirada de los propios protagonistas, en aspectos tales como la especificidad de los Consejos como forma de participación ciudadana, la motivación de sus integrantes para participar, analizar en qué medida estas expectativas se ajustan a las del Estado y dónde están las brechas, así como indagar sobre los resultados obtenidos en las políticas locales.

Finalmente, interesa destacar la importancia de la dimensión territorial. De acuerdo a las afirmaciones de algunos autores, lo local es el espacio privilegiado para las articulaciones Estado – sociedad civil, debido a la cercanía, la interacción cara a cara, la proximidad en los temas, etc. (Font y otros 2000 y Rofman 2007). A este respecto debemos tener presente que en Uruguay, el tema de la descentralización es incipiente, pues estamos en una fase donde recién se está concretando un tercer nivel de gobierno. Por lo tanto entendemos que será necesario hacer un nuevo mapeo de actores, de racionalidades e identificar las potencialidades y los riesgos del nuevo contexto, donde sabemos que coexistirán actores con diverso poder y jugarán las asimetrías.

A su vez, hay que tener presente la importancia de la escala y que se *“asegure un mínimo de masa crítica de actores, de recursos y capacidad de decisión sobre el territorio local”*. (Marsiglia y Pintos, 2002). A este respecto, Arocena expresa que *“la descentralización es importante, pero sin un sistema denso en actores locales, es solamente una cáscara sin contenido”*, argumentando la necesidad de generar procesos

de inclusión social que aseguren que las poblaciones se apropien de las legislaciones sobre descentralización. (Arocena, 2005).

Por otra parte, en los procesos de descentralización es fundamental prestar atención a las reglas de juego y a la forma de construcción de las mismas a nivel intra-gubernamental, lo que otorgará un marco de institucionalidad, a partir del cual se podrá analizar: ¿Qué rol jugarán los municipios y como se articularán con los otros niveles de gobierno en la escena local y departamental?, ¿Qué participación será posible de los actores sociales en estos espacios?, ¿Qué ámbitos habrán de privilegiarse para ello?, ¿En qué temas y aspectos podrán participar y cuáles no?, ¿Qué participación podrá generarse en las políticas locales de acuerdo al nuevo mapa institucional, las reglas de juego y a las capacidades de la ciudadanía?.

En función de estas preguntas, creemos que será necesario pensar estratégicamente en los Consejos Sociales. Las respuestas podrían ayudar a identificar factores clave de éxito para el mejor funcionamiento y para el fortalecimiento de los Consejos y eventualmente de otros órganos que puedan tener mayor capacidad de representatividad y legitimidad.

## **Bibliografía**

- Arocena, José. 2005 “Descentralización y Actor Local. El estado de la cuestión”, *Ponencia presentada al Encuentro Latinoamericano “Retos del Desarrollo Local. Estrategias, escenarios, perspectivas*. Cuenca.
  
- Cunill Grau, Nuria. 2003. “Responsabilización por el Control Social”. *Cuaderno N° 128 FLACSO*, Costa Rica. [En línea] [www.flacso.org.cr](http://www.flacso.org.cr)
  
- Cunill Grau, Nuria. 2010. “El control social en América latina”. *Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público*, Bogotá.  
[En línea] [www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)
  
- Font, Blanco, Gomá y Jarque. 2000. “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”.XIV Concurso de Ensayos del CLAD. “Administración Pública y Ciudadanía”, Caracas  
[En línea] [www.presupuestosparticipativos.com](http://www.presupuestosparticipativos.com)
  
- Font y Blanco 2005. “¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 31*. Caracas.
  
- Jara, Oscar s/d “Interpretación crítica y práctica transformadora en la sistematización de experiencias” [En línea] [www.webpolygone.net/castellano/es/taller.../jara1\\_esp.doc](http://www.webpolygone.net/castellano/es/taller.../jara1_esp.doc)
  
- Llerenas Morales, Vidal. 2007. “Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo social”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39*. Caracas.
  
- Marsiglia, Javier y Pintos, Graciela. 2003. “Participación de la sociedad civil en políticas sociales territoriales. Lecciones aprendidas en el trabajo con localidades del norte uruguayo” en *Territorio Local y Desarrollo: experiencias de Chile y Uruguay*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

- MIDES. “Consejos Sociales Departamentales: espacios de participación ciudadana” (Folleto del Programa Consejos Sociales).

- MIDES. 2010. *El Programa Consejos Sociales: una herramienta de desarrollo ciudadano para el Uruguay Social. Sistematización de la experiencia 2006-2009*. Montevideo.

- Rofman, Adriana. 2007. “Participación de la Sociedad Civil en políticas públicas: una topología de mecanismos institucionales de participación”. *VI Conferencia Regional de ISTR para América latina y el Caribe*. Brasil.

