

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**La participación ciudadana para el control
de políticas públicas en el espacio local :**
aprendiendo la experiencia de los consejos sociales

María Marcela Muniz Deluca
Tutora: Carmen Midaglia

2009

Introducción

Comenzando el año 2005 en nuestro país, a nivel de los principales órganos de decisión ejecutiva, se postula como uno de los objetivos estratégicos del nuevo Gobierno, el proceso de gestación institucional del Ministerio de Desarrollo Social.

En cuanto a las estrategias para la construcción institucional del nuevo Ministerio, oficialmente se traza como uno de sus ejes vertebrales, la creación del *Gabinete Social*¹ y el *Consejo Nacional de Políticas Sociales*, el cual depende del primero. Sus cometidos estarían vinculados a “*la articulación y coordinación de las políticas sociales*”, definidas como “*función esencial del Ministerio de Desarrollo Social*”.²

Análogamente, desde estos nuevos ámbitos se propone la instalación de las *Mesas Interinstitucionales* como “*ámbitos públicos de articulación en el territorio de los distintos organismos que trabajan en él, en materia social*” y, “*la instalación y el sostenimiento de los Consejos Sociales*” en cada departamento.³

En relación a estos últimos, institucionalmente se les atribuye la misión de constituirse en “*espacios de participación colectiva que promoverán formas de articulación e intercambio entre la sociedad civil y el Estado*”, y el desarrollo de funciones que corresponden al **control ciudadano** de las políticas públicas.⁴

Ahora bien, en base a un ligero análisis de discurso, estas propuestas para la institucionalización de nuevos ámbitos de participación, traerían aparejado una incidencia marcada en dos planos de acción relacionados entre sí:

En uno de los planos, se presentan como vías que procuran dirigir los impactos de las políticas sociales hacia mejores índices de desarrollo social, por medio de un modelo de gestión más coordinado y eficiente.

Por otro lado, tales acciones implicarían la democratización en la toma de decisiones de políticas públicas, a través de la construcción de ámbitos específicos como los Consejos Sociales, para la articulación entre el Estado y la sociedad civil, y el control social sobre determinados asuntos públicos.

Bajo éste argumento importa derivar que nuestro país, definitivamente no escapa a la realidad de los sistemas políticos de la región y buena parte de Europa, en tanto que poco a poco y bajo distintas modalidades, ha comenzado un camino hacia la implementación de **Nuevos intentos Institucionales** que habilitan la **Participación Ciudadana**, para el **control** sobre la Administración Pública.

¹ Conformado por los Ministros de MSP, MEF, MEC, MTD, MVOTMA, MTSS, OPP y Congreso de Intendentes.

² Informe de gestión abril 2005-marzo 2006 (p.27) “*Un año contribuyendo al desarrollo social*”. MIDES

³ Idem, (p. 31)

⁴ Idem.

La emergencia de estos nuevos modelos merece especial atención, ya que teóricamente intentan dar un salto sobre el puente de la democracia representativa, hacia procedimientos de incidencia o democracia más directa.

Ello implicaría la concepción de una nueva plataforma de legitimidad al proceso político, que supone la incorporación democrática y directa de las preferencias ciudadanas en la toma de decisiones políticas, como palanca para conseguir impactos más eficientes en las políticas públicas.

Adicionalmente, el sustento ideológico de estas nuevas formas de participación política, muchas veces se basa en la necesidad de superar los diagnósticos que arrojan las democracias contemporáneas. Entre algunos de los juicios más negativos, se destaca: la apatía política por la desconfianza de la ciudadanía hacia ciertos ámbitos de decisión política, las evidentes desigualdades en cuanto a los recursos de participación, sumado a la profundización de las diferencias entre las expectativas ciudadanas y lo que la Administración Pública produce. Como resultado, dichos diagnósticos estarían conduciendo a fuertes fallas en el sistema de representación política.

Bajo este escenario, se podría explicar el interés de los Gobiernos por promover distintos dispositivos institucionales para la articulación de intereses en la esfera de decisión de las políticas públicas, a través del derrame de la centralidad estatal, y la distribución del poder de decisión política hacia las distintas redes de la sociedad civil

En efecto, este trabajo tiene como objetivo analizar la dinámica de implementación de uno de los nuevos ámbitos de participación ciudadana promovidos desde el MIDES, denominado **Consejos Sociales**. En relación a ellos, y de acuerdo a las posibilidades metodológicas del presente estudio, también se incorpora al análisis el proceso de funcionamiento de las **Mesas Interinstitucionales**, creadas para dar un camino de intersectorialidad al proceso de implementación de las políticas sociales en el territorio, y para representar al Estado en su articulación con la sociedad civil. No obstante, el mayor énfasis del estudio estará centrado en el análisis de la dinámica del ámbito de participación ciudadana.

La singularidad de los Consejos Sociales, radica en que se trata de la primera vez que se promueve una instancia a nivel nacional con éstas características, y que casi sin reglamentación formal previa, intenta crear una nueva institucionalidad a partir del empoderamiento ciudadano de objetivos relacionados al “ajuste”⁵ políticas públicas.

Más específicamente, el estudio se focaliza en ésta última función asignada para los Consejos Sociales, entendiéndolo que la posibilidad de los ciudadanos de ejercerla, supone un cambio importante desde las formas de democracia representativa, donde los ciudadanos a través del voto pueden sancionar a sus representantes, hacia un control más inmediato que implica la “interferencia” ciudadana sobre el tránsito de determinadas decisiones políticas.

A raíz de éstos objetivos trazados, el presente trabajo se divide en tres capítulos:

En el capítulo de referencias teóricas se asume una perspectiva básicamente histórico-institucionalista. Como punto de partida, se realiza un recorrido conceptual sobre algunas de las corrientes de la ciencia política que invocan institucionalización de métodos, que democratizan y regulen el proceso de hechura de las políticas públicas. Posteriormente se señalan algunas teorías que acreditan la participación ciudadana en la toma de decisiones de políticas públicas, como estrategia de gobernabilidad.

⁵ Definición verbal dada por una de las entrevistadas que actúa dentro de la órbita del MIDES a nivel central.

Finalmente, en los últimos apartados de éste capítulo se suscriben una serie de condiciones que sugieren un marco institucional para la instrumentación de los Nuevos Mecanismos de Participación Ciudadana, y se derivan las dimensiones de análisis construidas específicamente para el análisis de la dinámica de participación en los Consejos Sociales, y su relacionamiento con la Mesa Interinstitucional.

En la unidad referida a la metodología de investigación, se expone el problema y los objetivos que orientan el estudio y los criterios que hacen a la construcción del universo. Todo ello previamente enmarcado en un breve recorrido por el contexto histórico-político, en el cuál se inscribe la puesta en marcha de la nueva instancia de participación ciudadana.

En el tercer y último capítulo, se intenta un acercamiento coyuntural al problema de investigación, mediante el análisis de la experiencia compendiada en los Consejos Sociales, y su modo de articulación con las Mesas Interinstitucionales. Todo ello a través de la articulación de la información empírica, a las dimensiones de análisis derivadas desde el marco de referencias teóricas y del relevamiento de campo.

En último lugar, se realiza una síntesis general de las evidencias empíricas, y se presentan una serie de presunciones que caracterizan la experiencia de implementación del nuevo espacio de participación ciudadana, materializado en los Consejos Sociales.

Marco de Referencias Teóricas

En función de las necesidades metodológicas del estudio, este capítulo se divide en dos apartados. El primero tiene por objetivo construir un marco de referencias teóricas que analizan las formas institucionales que en general un Estado puede darse a sí mismo para la gestión de las políticas públicas. Al mismo tiempo, ello funcionará como enclave conceptual para el acercamiento al contexto político dentro del cual estaría inscripto el proceso de implementación de los “Consejos Sociales”, y las “Mesas Interinstitucionales”.

En principio será fundamental pasar revista y relacionar algunas de las perspectivas teóricas que analizan el poder determinante de las instituciones en el resultado de las políticas públicas.

Seguidamente, se conjugan algunas de las concepciones clásicas estado-céntricas que postulan al Estado como el agente autónomo y determinante en el resultado de las políticas públicas, debido a la exclusividad del uso de determinados recursos de poder, y por su influencia sobre la cultura política del resto de los grupos de una sociedad, aun compartiendo espacios de decisión con grupos de la sociedad civil.

A continuación, se plantean algunas de las posturas teóricas que cuestionan la centralidad y autonomía del Estado, debido a la dependencia de recursos propia del procedimiento institucional en el ámbito de las *policy networks*, y que por lo tanto lesionan la legitimidad de dicho sistema de conducción política. En los párrafos siguientes, se presentan algunas proposiciones teóricas que intentan superar dicho dilema, mediante un modelo que provee a la ciudadanía de algunas atribuciones de decisión política directa.

Finalmente se vincula la importancia de la variable contextual, en el éxito de implementación de determinados modelos de Reformas para la hechura de políticas públicas, acotando entre algunas de las variables a tener en cuenta: la relación entre gobernabilidad y gobernanza, y la genuina descentralización política del Estado como estrategia de gobernabilidad.

En el segundo apartado de este capítulo, se consideran las condiciones institucionales básicas que algunos autores proponen para el estudio dimensional de los emergentes *Mecanismos de Participación Ciudadana*, que asumen funciones cercanas a las de la democracia directa, en especial las relacionadas a las de control ciudadano hacia la Administración Pública.

Todo el anterior recorrido conceptual será sintetizado en las últimas páginas de éste capítulo, para posicionarnos luego en la construcción de dimensiones específicas que nos habiliten al análisis empírico de los **Consejos Sociales** y su modo de relacionamiento con las Mesas Interinstitucionales.

1) Los orígenes de las políticas públicas

1. a) Las instituciones como andamios de la acción política

El *institucionalismo* es un modelo teórico que revela cabalmente la determinación de variables institucionales que intervienen en los resultados de las políticas públicas. De acuerdo al análisis de D. North, el cual recoge la investigadora C. Zurbriggen (2002), el término institución encierra el conjunto de requerimientos y reglas formales e informales, que guían la rutina de comportamiento diario de los actores, en un espacio determinado para la elaboración de políticas públicas.⁶

Partiendo de esa base conceptual, *las instituciones* adquieren una significación fundamental, no sólo porque “*proveen un contexto dentro del cual los actores políticos definen sus estrategias y promueven sus intereses*”⁷, sino porque dicha explicación permite atravesar varias dimensiones de análisis. En efecto, para la corriente Histórico Institucionalista las instituciones intervienen en la “*definición de los fines mismos de la acción*”⁸, de modo que para ésta corriente, incluso la racionalidad de las elecciones de los propios actores, queda supeditada al camino preestablecido por las instituciones.

En cuanto al carácter histórico o tradicional de las instituciones, según diversos autores quedaría explicado en la dinámica de creación de las nuevas reglas de juego, siempre a partir de las que ya existen. En hecho, el carácter propiamente estable de las instituciones se debe a la “*adaptación incremental a problemas cambiantes con soluciones disponibles*” (March y Olsen 1989)⁹, o porque a largo del tiempo se producen “*encuentros graduales entre las reglas (o acciones basadas en ellas) y el ambiente (que en parte consiste en otras reglas)*”, y por eso “*la nueva institución siempre deriva de la anterior*” (Bertranou, 1995:247).

En el marco de este estudio, como se menciona en páginas anteriores, estaríamos ante una iniciativa en la que desde la Administración Central, se intenta incluir ciudadanos y ciudadanas a nuevos procesos de monitoreo y control sobre políticas públicas en el espacio local. En éste sentido, es esperable que la propuesta venga acompañada de un despliegue de nuevas reglas de juego, lo cual nos lleva a preguntarnos desde una perspectiva histórico-institucionalista: **¿Qué características tienen las nuevas reglas de juego para el andamiaje de un nuevo tipo de relación Estado-sociedad, cuando la institución matriz que las promueve, no cuenta con un arraigado legado institucional?**

Precisamente, el enfoque conceptual del *equilibrio institucional inducido por la estructura* de K. Shepsle (1989)¹⁰ se remite a algunas de éstas cuestiones. Como punto de partida, concibe el “*equilibrio de las instituciones*” en función de la estructura institucional y los procedimientos

⁶ Cristina Zurbriggen (2002:10) “*Análisis de los “policy networks” y de su utilidad para el estudio de las hechas políticas*” DCP, FCS, documento de trabajo N°31.

⁷ Julián Bertranou: “*Estructurando la Política. El papel de las Instituciones*” (p.242), 1995.

⁸ Idem Anterior.

⁹ J. Bertranou, (1995:246) “*Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of politics*”. Extraído de Julián Bertranou “*Estructurando la Política. El papel de las Instituciones*”.

¹⁰ “*Estudiando las instituciones. Algunas lecciones desde el enfoque de la Racional Choice*” (1989), Extraído de Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 16, 2007, ICP, Montevideo.

llevados a cabo históricamente dentro su ámbito específico. Estas dos variables generan un conjunto de *efectos*, y son éstos los que definitiva le dan forma a las instituciones.

El equilibrio se genera entonces mediante “juegos”, y como tal es común que se establezcan modificaciones en sus reglas durante el proceso de interacción, dando lugar a una especie de “*juegos dentro de juegos*”¹¹.

La posibilidad de seleccionar éstas alteraciones en función de acuerdos e intereses entre los *jugadores* durante el proceso, es lo que posibilita el mantenimiento del “*equilibrio institucional*”. Sin embargo, ésta posibilidad debe estar establecida dentro de la estructura institucional original, surgida y acordada dentro de un plan inicial.

En tanto y en cuanto las alteraciones del juego excedan los límites de lo estructuralmente establecido, el equilibrio institucional se rompe. La selección de las condiciones de la institución original posibilitará y determinará el tipo de renegociación de reglas en el proceso, y dentro de las reglas de juego que forman parte de dicha estructura deberían atenderse las siguientes:

*¿Quiénes son los jugadores?, ¿Qué subgrupos son suficientes para hacer efectivos los cambios?, esto es ¿cuáles son las coaliciones decisivas? ”.*¹²

Este tipo de cuestiones concernientes a las condiciones que hacen a las nuevas reglas de juego, serán analizadas en relación a nuestro objeto de estudio en el capítulo de análisis empírico. No obstante no indagaremos en profundidad sobre las características institucionales que hacen a la reciente institución central, en éste caso entendida como el Ministerio de Desarrollo Social.

1. b) ¿El Estado, es la estructura capaz de inducir el equilibrio institucional en el proceso de implementación de nuevas formas de hacer políticas públicas?

Los modelos teóricos Estado-céntricos, en respuesta a las teorías pluralistas y marxistas, proveen a las estructuras estatales y al rol burocrático no sólo un carácter autónomo en el proceso y el resultado de las políticas públicas, sino también posicionan al ente estatal como el eslabón institucional central y determinante de dicho proceso.

T. Skcopol (1985) es una de las referentes clásicas de éste modelo explicativo, de modo que afirma que **la influencia que tienen las estructuras organizativas de los Estados sobre el contenido y el funcionamiento efectivo de la política, se manifiesta básicamente en la capacidad de “formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales”.**¹³ Esta suerte de autonomía en la producción de políticas, se expresa en las “*actividades intelectuales de unos administradores civiles dedicados a diagnosticar los problemas de la sociedad y a idear políticas alternativas para resolverlos*” (T. Skcopol, 1989:91). Para la autora, lo crítico son los *recursos* con los cuales cuentan los funcionarios administrativos, tales como, *la información, el análisis y la competencia profesional*, y por ello resultan siendo “*quienes han concebido los términos de la elaboración de nuevas políticas*” (Ídem).

¹¹ Idem, p.27.

¹² Kenneth A. Shepsle (1989): “*Estudiando las instituciones. Algunas lecciones desde el enfoque de la Racional Choice*” p. 29, Extraído de Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 16, 2007, ICP, Montevideo

¹³ Theda Skopol, (p.86) “*El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual*”.

Análogamente, para Michael Mann (1986) el poder de la elite estatal expresa su autonomía en dos sentidos: a través del “*poder despótico*”, concretamente donde es capaz de desarrollar acciones sin necesidad de negociación institucional con grupos de la sociedad civil y, a través del “*poder infraestructural*” por el cual se pone en práctica “*la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país*”¹⁴. Para dicho autor estas intrusiones infraestructurales del Estado, se realizan mediante el uso de recursos derivados de la propia infraestructura de la sociedad civil, tales como el poder militar, el económico y el ideológico. Al mismo tiempo, el incremento de éste tipo de poder infraestructural, de reproduce en la medida en que crece su interacción a nivel territorial (p.240).

Según M. Mann (1986), la autonomía decisoria del Estado por medio de la aplicación de su poder infraestructural se deriva de la necesidad que los grupos sociales tienen, de un Estado que garantice un sistema de reglas. En palabras del autor “*la necesidad es la madre del poder del Estado*” (p.228); y sumado a ello la multiplicidad de funciones que le permiten a las elites estatales combinar variadas maniobras, constituyen un atributo estratégico de poder. Por último, M. Mann explica la autonomía decisoria del Estado en su exclusiva centralidad institucional y territorial, donde “*solamente el Estado está inherentemente centralizado sobre un territorio delimitado sobre el que tiene poder autoritario. A diferencia de los grupos económicos, ideológicos y militares en la sociedad civil.*” (p. 231).

En relación a éste *supra-poder* de penetración del Estado en la sociedad civil y en el resultado de las políticas públicas, T. Skcopol (1989) agrega que más allá del poder de influencia de sus funcionarios por la disponibilidad de recursos, el Estado con sus “*configuraciones organizativas, junto con sus modelos globales de actividad, influyen en la cultura política, fomentan algunos tipos de formación de grupos y de acciones políticas colectivas y posibilitan el planteamiento de ciertas cuestiones políticas*”(p.91).

Ahora bien, es posible que esta determinación de un Estado sobre la cultura política de una sociedad no siempre pueda estar estratégicamente diseñado como en una partida de ajedrez, pero por ahora para nosotros es posible relacionar éste concepto con el proceso que P. Evans (1996) define como “*enraizamiento*”¹⁵ del Estado. Sin más, se trata de la expansión de la presencia Estatal hacia el territorio, a través de una estrategia más pragmática e instrumentalista, donde las estructuras de funcionamiento estatal llegan a arraigarse (estratégicamente) en el comportamiento de los actores privados que participan en el proceso político, por medio de la conformación de una “*red concreta de lazos externos que permite al Estado evaluar, controlar y moldear (...) las reacciones privadas ante las iniciativas pública*” (Ídem).

De éste modo se estaría posicionando al Estado como la matriz institucional que determina el juego de acción dentro del perímetro de decisiones políticas, por su poder logístico, centralizado y también por su incidencia sobre la cultura política del resto de las instituciones de la sociedad civil. Aun en los casos de un espacio de decisión ampliado, con amplia participación de actores privados, la cultura institucional del Estado precede y determina la acción y los intereses del resto de los grupos sociales. Tal posicionamiento conceptual puede ser puesto en consonancia con la visión histórico institucionalista de March y Olsen 1989 (*entre otros*), donde no sólo *las preferencias* o intereses de los actores son el resultado de la educación y la experiencia desarrollada dentro de las instituciones, sino que también **los recursos de poder se originan y tienen valor también dentro**

¹⁴ Michael Mann, (1986: 222) “*The autonomous power of the state; its origins; mechanisms and results*”, in Status in History, org. John Hall. Ed. Brasil Blackwel, EAU.

¹⁵ Peter Evans (1996:557) “*El Estado como problema y como solución*”.Revista C. Sociales, vol.35.

de las instituciones, y por lo tanto las *nuevas reglas de juego* se definen en función de las ya existentes¹⁶.

Inferimos entonces que bajo ésta dialéctica, la institucionalidad del Estado inexorablemente sería la estructura original que induce el equilibrio por su exclusividad de recursos de poder, o como propone M. Mann (1986) por el manejo centralizado de los mismos que la propia sociedad civil le confiere, o por el poder de determinación sobre la cultura política hacia el resto de los grupos de la sociedad (T. Skocpol 1989). Por ende el Estado estaría siendo interpretado como el agente que históricamente moldea las nuevas reglas de juego, capaz de habilitar o excluir la participación de determinados grupos de la sociedad civil y de propiciar determinada forma de producción de políticas, en función de la decisión de distribuir o monopolizar recursos y poderes, básicos.

Más aun, desde el punto de vista de la gestión pública, P. Evans (1996) sostiene que el *encastre* del Estado a las *fuerzas vivas de la sociedad* es fundamental a la eficiencia del proceso de producción de la política, y por ende de gobernabilidad del sistema, pues ***“el enraizamiento constituye una solución diferente frente a la escasez de capacidad. Ella es indispensable debido a que las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados y a la larga, dependen de éstos para su implementación.”***¹⁷

Se configura así una dinámica directamente proporcional donde, en la medida que el Estado es capaz de estar con los actores privados, trabajar colectivamente, aproximarse a las estructuras sociales y abrir participación a los intereses que provienen de éste ámbito (*“conexiones externas”*), más capacidad tendrá para tomar decisiones autónomas, en perspectiva, de un modo estratégico, fenómeno dado a llamar por P. Evans como ***“autonomía enraizada”***.¹⁸

En relación a éste concepto de P. Evans, desde una mirada más próxima a nuestro territorio, A. Veneciano (2005) agrega que éste proceso se da a través de la conformación de *“networks”*, siendo espacios donde *“los actores y las lógicas enraizadas determinan redes de intereses con un referencial institucional (policy network), actúan en mallas creando redes socio-políticas que son fundamentales a la idea de enraizamiento”*¹⁹.

No obstante, para que dicha articulación entre lo público y lo privado sea efectiva, naturalmente se establece una relación de interdependencia de recursos, es decir por un lado el Estado necesita desde el sector privado *“recursos de información, habilidad de capitalizar la información e innovación”*; al tiempo que desde el ámbito de la sociedad civil se hacen indispensables *“densas redes de conexión con las instituciones estatales”*²⁰.

En esta articulación esperablemente virtuosa entre el Estado y la sociedad civil, para el mejoramiento de la eficiencia de las políticas públicas y por lo tanto de la institucionalización de un modelo que sume indicadores de gobernabilidad, se introduce una variable que determinaría las probabilidades de institucionalización del mismo. Se trata del concepto de *capital social* propuesto

¹⁶ *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of politics*. Extraído de Julián Bertranou *“Estructurando la Política. El papel de las Instituciones”* (1995).

Julián Bertranou: *“Estructurando la Política. El papel de las Instituciones”* (p.244), 1995.

¹⁷ Ídem anterior.

¹⁸ Peter Evans (1996:555) *“El Estado como problema y como solución”*. Revista C. Sociales, vol.35

¹⁹ Alicia Veneciano (2005) *“Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo”*, INAP, Madrid.

²⁰ Ídem anterior, (p. 33).

por R. Putnam (1996) a propósito del análisis de las diferencias de desarrollo económico y social de Italia moderna²¹.

En pocas palabras Putnam (1996) parte de la base de que el término institución en un sentido amplio designa las reglas de juego de una sociedad, y que siempre es más fácil para un agente individual adaptarse a las reglas de juego vigentes que intentar modificarlas, esto quiere decir que **luego de que determinado andamiaje institucional toma un rumbo, la cultura organizacional, las costumbres y los modelos mentales del mundo social tienden a reforzarse**. En éste punto es que las reglas informales toleran los cambios más lentamente que las reglas formales (p. 189).

En relación a éste punto de vista, el concepto de *stock de capital social* que propone Putnam está vinculado a un cúmulo de tradiciones existentes a nivel de la cultura de una sociedad civil, tales como el respeto a las organizaciones, la confianza en las normas, en el sistema, la cooperación voluntaria (o espontánea), y un sistema de participación cívica altamente activo, todas ellas características que hacen a la eficiencia de la sociedad y facilitan las acciones coordinadas. (p. 177).

Por lo tanto, el autor hace referencia a que “**el contexto social y la historia condicionan profundamente el desempeño de las instituciones**”²²(p.191), en tanto variables más incidentes a la hora de evaluar el desempeño y el resultado de las políticas públicas. Frente a tales evidencias, al intentar analizar los alcances de una propuesta de participación ciudadana institucional, además de contemplar la idea de *enraizamiento* estratégico del Estado propuesto por P. Evans, debemos tener en cuenta los límites de las capacidades propias de una sociedad para capitalizarse en redes asociativas, que harán más o menos plausible la iniciativa institucional de participación.

Sin más, esta relación positiva entre participación y eficiencia planteadas desde lo teórico, es la que podría explicar en parte la necesidad de una elite estatal en promover o crear mallas institucionales de articulación con la ciudadanía, aun en los casos en que la necesidad de involucramiento ciudadano no surja espontáneamente desde éste ámbito.²³

No obstante sin dejar de reconocer el valor altamente explicativo de la dimensión de *stock capital social*, excedería a las posibilidades de éste estudio intentar medir la influencia de ésta variable en el territorio en donde se implementan los “Consejos Sociales”. En nuestro caso, el análisis se centrará en las dimensiones que caracterizan el proceso fundacional y las reglas de juego básicas de participación, en torno a ésta iniciativa.

1. c) La evidencia de “problemas” para mantener la centralidad Estatal.

Según diversos autores, ante la implementación de políticas públicas que incorpora un número creciente de actores socio-políticos que entran en el perímetro de decisiones, tiende a aumentar también la complejidad del proceso, porque se vuelve más específico y sectorial.

Para C. Zurbriggen (2002) la *red* propone un marco conceptual que “*sugiere la manera en la cual burócratas, políticos, expertos y representantes de grupos de interés, situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas que gobiernan un sector de la política, (salud, agricultura,*

²¹ Putnam, R.D. “*Comunidad e democracia: experiencia da Italia moderna*”. Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro (1996 Primera Edición).

²² Idem Anterior (p.191)

²³ Para nuestro caso en estudio, las Mesas Interinstitucionales son una estrategia que intenta crear redes de acercamiento desde el Estado con la sociedad civil.

industria, etc) se conectan unos con otros”²⁴, y como resultado se conformaría un nuevo tejido institucional, a través de la fusión del sector público (agencias estatales y funcionarios), con el sector privado (distintas organizaciones de la sociedad civil).

En éste sentido, Zurbriggen recoge del análisis de Hecló (1991) la advertencia de que existen “*subsistemas de decisión*” que varían con el tiempo, con más elasticidad que los “*triángulos de hierro*”, denominado “*redes de asuntos*” o “*issue networks*”. Se trata de la formación de un “*grupo donde los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de la política pública. Los participantes entran y salen continuamente de la arena política, con muy diversos grados de compromisos mutuo.*” (p.3)

Dicho de otro modo, para la investigadora I. Licha las redes de asuntos conformadas para la Gerencia de Políticas, Programas y Proyectos sociales, se forman estratégicamente de acuerdo a la conveniencia temática, por eso las reglas de juego se tornan fundamentales para comprender la dinámica dentro de la red, ya que “*las estrategias de los actores dependen de los recursos que puedan movilizar, de su conocimiento, sus percepciones y visiones estratégicas particulares.*”²⁵ Esta visión donde se perciben a las reglas de juego como inevitablemente dinámicas, puede ser relacionada a la idea de *equilibrio institucional inducido por la estructura* (K. A. Shepsle, 1989) expuesta en páginas anteriores, donde en función de la formación de determinadas coaliciones decisivas, se producirán determinadas alteraciones institucionales.

En pocas palabras, para algunos autores, las “*policy network*” se constituyen en una forma específica de “*governance*” y ello implica que “*las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado no es un actor dominante en los procesos de elaboración e implementación de políticas*”²⁶, sencillamente porque los “*gobiernos se hacen cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de los actores privados fuera de su control jerárquico*”²⁷.

En relación al tema, investigadores como Narbondo y Ramos (2001)²⁸ entre otros, sostienen que la “*governance*” como forma de conducción política no es capaz de garantizar de antemano índices de eficiencia ni de legitimidad en un sistema político dado. Para éstos autores, a raíz de esta forma de conducción política se generan dilemas, tales como la **capacidad de representación que atraen los organismos que participan en la red**, sumado al problema de las responsabilidades o procesos de “*accountability*”, los cuales se vuelven intangibles y cuyos responsables tienden a perder identidad entre los laberintos institucionales que conforman el proceso de decisión política.

1. d) **Proposiciones para la sustentabilidad democrática del modelo de *policy networks***

Una de las claves fundamentales de un sistema democrático es la fuente de legitimidad de sus instituciones, derivada entre otras cosas de la posibilidad de que los tomadores de decisiones políticas puedan ser responsables por sus acciones. Sin embargo, a lo largo de las distintas teorías

²⁴ Cristina Zurbriggen, (2002:2) “*Análisis de los “policy networks” y de su utilidad para el estudio de las hechuras políticas*”, Departamento de CP, FCS, documento de trabajo N°31.

²⁵ Isabel Licha (2001): “*Las redes de políticas sociales: un desafío de la gerencia social*”, IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Bs As, Argentina, 2001

²⁶ Cristina Zuebriggen, (2002: 3) “*Análisis de las “policy networks” y de su utilidad para el estudio de las hechuras políticas*”, Departamento de CP, documento de trabajo N° 31.

²⁷ Idem anterior (p. 12)

²⁸ Narbondo y Ramos (2001), “*Reforma Administrativa y capacidad de conducción estatal*”, en Con el Estado en el corazón. Editorial Trilce, Montevideo.

referidas al tema, lo que tiende a variar es la defensa de: *sobre quienes* debe caer el peso de la responsabilidad, y *ante quienes* deben ser *accountables* sus decisiones.

Desde la Teoría de la Administración Pública Tradicional, Max Weber siendo uno de sus referentes clásicos pregonaba por las fuentes de legitimación de los poderes políticos de gobierno, ante el arrollador poder de influencia del cuerpo burocrático estatal que, dado su creciente nivel de especialización y manejo monopólico de las funciones administrativas y de recursos públicos, se configuran en ámbitos de poder específicos, con códigos culturales propios, y terminan siendo quienes conciben las decisiones políticas estratégicas.

El problema que desde aquí se deriva es la irresponsabilidad política de éste cuerpo de administradores y por lo tanto, su ilegitimidad para interferir en el curso de decisiones estrictamente políticas. De ésta forma la diferencia básica entre la política y la administración es la capacidad ética de ser responsables: *“El honor del caudillo político, es decir, del estadista dirigente, está, por el contrario, en asumir personalmente la responsabilidad de todo lo que hace, responsabilidad que no debe ni puede rechazar o arrojar sobre otro”*. (Max Weber, 1980:14 *“El político y el científico”*)

A tales efectos, la *responsabilización* de los administradores públicos se efectivizaría a través de un sistema de direcciones y jerarquías basada en la supremacía del sector político sobre el sector burocrático de modo que, a la luz de éste sistema puramente representativo, la ciudadanía ejercería un control indirecto sobre la política delegando al cuerpo político, la función de actuar y controlar (en el mejor de los casos), en base a las necesidades ciudadanas.

De todos modos, para algunos autores entre los cuales es posible identificar a Q. Brugué, R. Gomá y J. Subirats (2005:5), bajo éste sistema tradicional algunos ámbitos de responsabilidades continuarían permaneciendo *“fuera del contenedor”* de especialización de funciones estatales, porque la autoridad jerárquica atribuye al gobierno un conjunto de tareas y competencias que en el mejor escenario permanecen claramente bajo su responsabilidad, quedando *“del otro lado del muro”* otro conjunto de funciones cuyos responsables, no son claramente identificables.²⁹

Hacia mediados del siglo XX, otro paradigma teórico a través del cual se interpretan las fuentes de legitimidad del poder político de la Administración Pública, tiene que ver con la adaptación del *Scientific Management*³⁰ a las necesidades de gestión pública actual en la teoría de la *New Public Management*. Su principal valor es el logro de la eficiencia de la gestión del Estado a través de una serie de medidas, entre las cuales se considera la descentralización política y administrativa.

Más precisamente, en la América Latina de los 80' se intentaban implantar mejoras en los indicadores de crecimiento económico y desarrollo social a través de estrategias tales como: *“reducir el tamaño del Estado, y generar uno más pequeño, coherente y gobernable”*³¹, en circunstancias en que se importaban recetas inspiradas en la *New Public Management*, con propuestas para acortar la brecha entre las expectativas ciudadanas y la actuación de las Administraciones Públicas, a través de una serie de reformas *“orientadas al mercado”*³² como estrategia de accountability en la gestión de políticas.

El supuesto es que el mercado es un espacio privilegiado para que las *“auténticas”* preferencias ciudadanas sean expresadas, por ello los métodos elegidos para la reforma de gestión

²⁹ *“Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes”*(p.5), Revista CLAD N° 32, 2005.

³⁰ Irrumpe en los Estados Unidos entre los años 1920 y 1930.

³¹ Cristina Zurbriggen: *“Democracia, Estado y Desarrollo, Los desafíos para América Latina”*(p.2), ponencia presentada en el Segundo Congreso Uruguayo de Ciencia Política, octubre del 2008, Montevideo.

³² Documento del CLAD: *“Una Nueva gestión Pública para América Latina”*, 1998

de la Administración Pública fueron las privatizaciones y la contratación privada específica de diversos servicios. Para ello “se torna fundamental el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al Tercer Sector, para **compartir la responsabilidad** en la ejecución de los servicios públicos principalmente en la salud y educación básica.” (“Nueva Gestión Pública para América Latina” p.3. Documento del CLAD)³³.

En cuanto a la adaptación del modelo al contexto latinoamericano para la provisión de servicios sociales, Carmen Midaglia (2001)³⁴ afirma que básicamente se trataba de “la *flexibilización de las intervenciones estatales, las cuáles se pueden traducir en traspasos parciales o totales de servicios sociales a diversas organizaciones de la sociedad civil, así como también en estrategias específicas de colaboración pública-privada (...) dicha flexibilización abarca desde la privatización hasta la tercerización de las prestaciones sociales*” (p.3).

No obstante, el problema de la responsabilización y por lo tanto de la legitimidad de quienes toman decisiones determinantes en políticas públicas no logra ser sorteado. Por el contrario el proceso se vuelve más intrincado, ya que los espacios de decisión y ejecución se desintegran en partículas cada vez más pequeñas, tornando más difícil hacer controles directos e identificar responsables. Más aun, la falta de control ciudadano es lo que explicaría en algunos casos la ineficiencia de la gestión, porque el traslado de responsabilidades hacia el “*sector público no estatal*” (Bresser Pereira y N. Cunill Grau, 1998)³⁵, no siempre garantizaba la extinción de los problemas de ineficiencia anteriores.

O en otras palabras, como lo expresa Carlos A. Morales (1998: 86), “*en la medida en que nuevas organizaciones pasan a utilizar recursos públicos para atender las demandas sociales, muchos de los problemas presentados por las organizaciones burocráticas estatales tenderán a presentarse también en ellas. ¿Cómo evitar la apropiación de recursos públicos por parte de grupos privados?, ¿Cómo limitar la discrecionalidad?*”³⁶.

Pero no sólo la ciudadanía no tendría un canal claramente institucionalizado para interferir o pedir cuentas a la red de gestión público-privada, también el mismo ente público estatal, tendría inconvenientes para imponer controles y monitoreos en el complejo entramado contractual con el sector público no estatal.

Lo cierto es que en palabras de Carmen Midaglia (2001), más allá de las potencialidades del Tercer Sector para la provisión en éste caso de servicios sociales, la colaboración público-privada se enfrenta a la construcción de procesos institucionales que reglamenten dicha articulación, por ello advierte que “*Los Estados latinoamericanos no han sido objeto de una cuidadosa modernización institucional y política que atienda la complejidad de los intercambios con el mercado. Para un modelo de protección que admite la tercerización y privatización de programas sociales, las funciones de regulación se transforman en un eje político central para el ejercicio cabal de las responsabilidades públicas*” (p. 15).

³³ Este documento fue presentado por el Consejo científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD, el que está compuesto por las máximas autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la Administración Pública y de la reforma del Estado en los 25 países miembros.

³⁴ Carmen Midaglia, (2001): “*Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales*”, En: “Con el Estado en el Corazón. El andamiaje de la gobernancia, org. Calamé y Talmant. Ed Trilce y Vozes, Montevideo, Río de Janeiro.

³⁵ Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, “*Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*” En: “*Lo público no estatal en la Reforma del Estado*”, CLAD, Editorial Paidós, 1998.

³⁶ Carlos Antonio Morales, (1998) “*Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales*”. En: “*Lo público no estatal en la Reforma del Estado*”, CLAD, Editorial Paidós,

Tal vez, a raíz de la evidencia de los desequilibrios que arrastra el sistema *orientado al mercado*, comienza a tomar vigor a posteriori un modelo para la gestión de reformas en los procesos de implementación de políticas, esta vez mas “**orientado a la ciudadanía**”, “*ya que tiene como objetivo justamente el de **incrementar la calidad de la democracia fortaleciendo las capacidades de organización social** de los sectores desfavorecidos por las reformas económicas implementadas, o sub-representados políticamente -en el sistema de partidos o en el de representación de intereses -, a través de la articulación y participación de intereses colectivos en el diseño e implementación de políticas públicas*” (A. Veneciano, 2005: 29).

Este paradigma concibe a la Gerencia de Políticas Sociales, dentro del concepto de Gerencia de Redes, pero ésta vez las redes de políticas sociales involucran a agentes directamente implicados, por lo tanto “*las redes son de carácter intergubernamental, interorganizacional, y pluriactoral, construyendo espacios que permiten crear condiciones relativamente estables para la gerencia de políticas, programas y proyectos sociales*” (I. Licha 2001:1).

En términos generales, el desarrollo de mecanismos institucionales que intentan implementar modelos de gestión *orientados a la ciudadanía*, le atribuye a la misma (entre otras cosas) la posibilidad de intervenir e interferir directamente en determinadas decisiones de políticas públicas, argumentando que es una de las vías para la democratización de la instituciones políticas, al tiempo que puede traer impactos positivos en la eficiencia de la gestión pública.

Análogamente, se postula que la participación directa de la ciudadanía tiende a promover acciones cooperativas y a evitar fracturas entre el sector público y la sociedad civil. En palabras de J. Font (2000), “*éstos ciudadanos están ansiando encontrar sus espacios participativos y el actual desajuste entre realidades y expectativas les hace optar a menudo por la protesta como mecanismo para vehicular dicho descontento*”.³⁷

En éste sentido, se trata de gestionar políticas sociales dentro de un ámbito de *policy networks*, donde el problema de la pérdida de autoridad estatal, y la deslegitimación por la baja capacidad de representación de sus actores, se superaría siempre y cuando, se enfrente el desafío de una *gerencia de redes* democratizante, equitativo y orientado a la ciudadanía. Todo ello dependería de la capacidad de un Estado de asumir un rol protagónico, capaz de “*gerenciar procesos sociopolíticos guiados por criterios de eficiencia equidad y democracia*” (I. Licha, 2001:2).

Desde un punto de vista empírico, Cunill Grau (2003) a cerca del análisis de algunos diseños institucionales puestos en marcha en América Latina como espacios de control de la ciudadanía en el proceso de implementación de políticas públicas, enfatiza que: en función de la definición estratégica e institucionalizada de “**quienes, con qué, cómo y sobre que habilitar el control de la sociedad**”, dependerá “**la eficacia y la democracia**”³⁸ del modelo.

³⁷ J. Font, I. Blanco, R. Gomá y M. Jarque (2000) : “ *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*”, en www.clad.org.ve

³⁸ Cunill Grau (2003: 34) “*Responzabilización por el Control Social*”, Cuaderno nº 128, FLACSO.

1. e) La nueva gobernanza: la autoridad política por la influencia sobre la red

Siguiendo en la misma línea de análisis, y como punto de inflexión en el tema de los modelos institucionales para la implementación de reformas en la gestión de políticas públicas, C. Zurbriggen (2008:15)³⁹ reconoce que si bien los resultados de las políticas dependen en buena medida de la creación o el mantenimiento de determinadas instituciones que definen las capacidades estatales en la hechura de políticas públicas, no obstante es preciso revalorizar la variable contextual, es decir la evolución y el recorrido de cada modelo, depende fundamentalmente de los procesos políticos en los cuales están insertos.

En otras palabras, Cunill Grau (2003) afirma que las definiciones institucionales básicas para habilitar un modelo donde la ciudadanía exija cuentas a la Administración Pública, dependen del proyecto político estratégico que desde la institución estatal se pretende habilitar (p6). Desde aquí la dimensión política recupera una valorización determinante en el modelo de gestión de políticas públicas, tal vez perdida en décadas anteriores.

Entre otras cosas, esta necesaria vinculación entre los modelos y el contexto puede ser análoga a la relación entre la **governabilidad y gobernanza**. E decir, sólo es esperable generar mayores indicios de *governabilidad* en un modelo de redes socio-políticas, si éstas se desarrollan en un contexto socio-político de alta *governancia* a través del arraizamiento del Estado en la sociedad.

El término gobernanza refiere a dos eslabones de la misma cadena, por un lado a “*mecanismos de autorregulación social*” referidos por Putnam y, al mismo tiempo abarca la capacidad tanto de los actores políticos como sociales de establecer fuertes y claros “*patrones de interacción y coordinación*”⁴⁰.

Claramente, A. Veneciano (2005) resume la relación que existe entre la *governabilidad* y la *governancia* aduciendo que, como la goberabilidad tiene que ver con la idoneidad de los gobiernos para llevar al terreno políticas públicas coherentes con las expectativas ciudadanas, también en ésta función los gobiernos son capaces de favorecer la extensión de “*patrones y estructuras que permiten la interacción socio-política en los sistemas políticos*”⁴¹.

Ello implica que, los gobiernos mediante un proyecto político *arraizado* pueden reproducir o facilitar a nivel social, patrones culturales o en términos de Putnam (1993) determinados “*modelos mentales*” que promuevan la capacidad social de gobernanza, es decir de autorregulación social y de interacción con el gobierno.

Parafraseando a Skcopol: “*El Estado regresa al primer plano*”, asumiendo un rol estratégico y proactivo a través de la incidencia sobre la cultura política, posibilitada por la creación de redes sociogubernamentales arraizadas propuestas por P. Evans.

³⁹ Cristina Zurbriggen: “*Democracia, Estado y Desarrollo, Los desafíos para América Latina*” ponencia presentada en el Segundo Congreso Uruguayo de Ciencia Política, octubre del 2008, Montevideo

⁴⁰ Idem anterior, recogido de Diniz 1997 y Melo 1994.

⁴¹ Idem anterior, extraído de Nicandro, 2001 p. 8.

Incluso, para algunos autores como (P. Pierson: 1993)⁴², y en éste caso concretamente aludiendo a Q. Bruguè, R. Gomá y J. Subirats (2005) se retoma el concepto del gobierno multinivel, como una nueva forma de *governance*, asumiendo que el territorio-red reclama una organización política que se adapte a sus peculiaridades, pero ésta vez adjudicándole al gobierno una doble habilidad: “operar desde la interacción vertical (multinivel) y desde la incorporación de un número creciente de actores (red)” (p.3).

Para éstos autores, ésta nueva forma de gobierno pierde la obsesión tradicional por la especialidad de funciones dentro de las Administración Pública, y se promueve una interconexión “de lo interior y lo exterior, la abolición de las fronteras entre lo público y lo privado y entre los distintos niveles de lo público” (p.4).

Luego de éstas proposiciones, cabe preguntarse, ¿Qué sucede bajo éste contexto con el problema de la responsabilización de las decisiones políticas?

Para Brugué, Gomá y Subirats (2005), la nueva forma de *governance* propone la concentración de competencias y responsabilidades y no la descentralización de las mismas, por lo tanto los diferentes actores, en los diferentes ámbitos comparten las responsabilidades. Habida cuenta de que el gobierno estaría cambiando las formas de gobernar (y no sus objetivos), es impensable que bajo ésta dinámica los gobiernos pierdan sus legítimas fuentes de poder, por ello y en consonancia con la idea de Pierson, nuevamente los autores Brugué, Gomá y Subirats (2005) proponen genéricamente que: “lo que el gobierno debe hacer para gobernar sin recurrir a la autoridad es gestionar la red de forma que acabe gobernando a través de la influencia” (p.6). Para que ello se efectivice, plantean que los gobiernos deben fortalecer y generar **fuertes dinámicas de cooperación interna para poder ser competitivos en las redes externas**, y de éste modo encontrar su fuente de poder, estableciendo claros mecanismos de **descentralización** desde el centro hacia su propia periferia, para entonces poder “extenderse en la sociedad local a través de dos tipos de redes: las intragubernamentales y las sociogubernamentales”⁴³.

Por otro lado, en lo que tienen que ver con los impactos positivos al desarrollo social y local de éstas nuevas formas de gobierno, Subirats (2005:5) recoge de la propuesta de la Unión Europea como estrategia de superación a los problemas de exclusión social, que efectivamente “son los procesos de gobernanza, de trabajo en redes, de articulación de los distintos niveles de gobierno, lo que evitaría precisamente que detectemos un creciente “gap” entre lo que son las dinámicas y necesidades de cada territorio y lo que son las dinámicas comunitarias político-administrativas”.

Ahora bien, se observa que en relación a los **procesos de descentralización** por medio de la **incorporación de la participación ciudadana** al conjunto de decisiones de políticas públicas, la investigadora A. Clemente (2002:4) define normativamente al proceso de descentralización como la redistribución de la centralidad del Estado, por medio de la *transferencia de recursos y competencias de un nivel de gobierno a otro*, sin relación de dependencia entre éstos facilitando la gobernabilidad.

En éste sentido, la misma autora identifica cuatro etapas en la evolución del proceso de descentralización a nivel de la región a partir de lo cual distinguimos el tercer período denominado *normativo*. Si bien en esta etapa son incorporadas las modificaciones constitucionales necesarias, y vale decir “se reducen los impedimentos normativos”, sin embargo según la autora “queda en evidencia el carácter político de la descentralización, puesto que la presencia de normas no ha

⁴² Paul Pierson “*Dismantling the welfare state?* Cambridge University Press, 1993

⁴³ Alicia Veneciano 2005, “*Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*”, (p.41) INAP, Madrid.

garantizado su cumplimiento por parte de los gobiernos centrales o intermedios” (A. Clemente, 2002:5).

Para la autora, en éste período a la participación de las ONGs en la ejecución de programas, se le suma la participación de las organizaciones sociales de base, siendo un avance en la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Sin embargo, aduce que **“el uso de los instrumentos depende de la voluntad de utilizarlos y no sólo de su existencia”**, ya que se concluye que si bien hay múltiples instrumentos de participación ciudadana, hay un uso limitado de los mismos, ya sea porque no se conocen o porque no hay motivación para utilizarlos.

En el siguiente apartado, haremos hincapié en algunas de las características institucionales básicas que asumen ciertos ***Mecanismos de Participación Ciudadana*** que, estando insertos en proyectos políticos estratégicos promueven la nueva forma de governance, y la ciudadanía asume nuevas funciones, como las de control hacia algunos ámbitos de la Administración Pública.

Luego de este corolario nuestro propósito será relacionar aquello, con la instancia de los **Consejos Sociales**, e intentar advertir el nivel de *enraizamiento* que demuestran tener las agencias periféricas del Estado, a través de las Mesas Interinstitucionales.

2) Desde las experiencias, límites y fortalezas de la “promesa” participativa

En un ensayo referido a los nuevos Mecanismos de Participación Ciudadana para la ejecución de las políticas públicas en algunas regiones de Europa y América Latina, los investigadores J. Font, I. Blanco, R. Gomá y M. Jarque (2000) argumentan que *“el indudable triunfo de la democracia representativa como conjunto de mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas se ha producido más por falta de alternativas que por convicción”* (p.3).

Entre los problemas que adjudican a ésta forma de gobierno se encuentran: la abstención electoral, crisis de confianza en las instituciones y en los partidos políticos, e incapacidad de procesar demandas.

Sin embargo advierten que no existe un mecanismo participativo perfecto, y que estos emergentes mecanismos participativos que implementan métodos de democracia directa, *“recogen la intensidad de las preferencias”*(p.30), pero inevitablemente traen aparejado sesgos participativos.

Por su parte, el investigador Clemente Navarro (2008:1) identifica una serie de experiencias que se expresan como ***Nuevos Mecanismos de Participación Ciudadana*** (NMPC), dentro de los cuáles más allá de las diferencias del formato institucional, **encierran una “gran promesa”** que desde un punto de vista normativo intentan mejorar la calidad democrática de los sistemas políticos

a través del acercamiento de los ciudadanos a la esfera de decisión de políticas públicas, pero que en todo caso, para el autor es preciso evaluar objetivamente y mediante datos concretos en qué medida se cumple con aquellas metas.⁴⁴

En éste sentido, el mismo autor parte de la idea de que para que las decisiones de política pública terminen siendo más “*responsivas*” ante la decisión ciudadana, es necesario que haya “*una incorporación real de la decisión en la actuación pública en la forma de políticas, servicio o iniciativas, así como que la ejecución de éstas responda a lo decidido*”, y sostiene que éstos aspectos son fundamentales para la eficacia de tales mecanismos institucionales de participación ciudadana.⁴⁵

Nuria Cunill Grau (2003) en su trabajo denominado “*Responsabilización por el Control Social*” agrega una perspectiva fundamental al dilema de la capacidad de accountability y procesos de responsabilización de quienes toman decisiones de políticas públicas. La premisa es que la responsabilización se da, en la medida en que un grupo de ciudadanos puede hacerlo exigible por medio de la utilización de recursos institucionales específicos para tal función.⁴⁶

Habida cuenta, para la autora el control ciudadano en sí mismo implica “*interferir en la manera en que el poder es ejercido*” (p.1), y para ello la clave fundamental es proveer al proceso de un formato institucional diseñado y formalizado específicamente. Advierte que si ésta condición no se cumple, en los hechos cuando se pide a quienes toman decisiones en política que rindan cuentas por sus acciones y decisiones, predominan “*vaguedades y discrecionalidades propias del poder*” (p.1), por lo tanto el problema de la no-responsabilización, seguiría latente.

En cuanto a las condiciones institucionales, asumidas como reglas que hacen a la posibilidad de control social, Cunill Grau (2003) afirma que en función de: “*cómo, con qué, sobre qué y quiénes son habilitados para el ejercicio del control social sobre el aparato del Estado*”⁴⁷, dependerán las posibilidades de sea una práctica que trascienda y por lo tanto pueda conducir al *empowerment* de la ciudadanía en torno a estas experiencias de control participativo.

En los siguientes apartados se realiza un anclaje en algunas de las dimensiones analítico-descriptivas que formulan los investigadores mencionados que, habiendo indagado en experiencias concretas de implementación de los NMPC *para el Control sobre las Políticas Públicas*, dan cuenta del carácter determinante que adquieren tales dimensiones, en tanto reglas de juego que hacen a la eficacia y la sustentabilidad democrática del proceso participativo.

Paso siguiente, luego de la organización de ésta base conceptual se presentan las dimensiones construidas específicamente para la descripción y el análisis de los Consejos Sociales desarrollados en el territorio uruguayo.

⁴⁴ Clemente J. Navarro, (p.1) “*Los rendimientos de los mecanismos reparticipación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos*”, Revista CLAD N° 40, feb-2008.

⁴⁵ Las experiencias estudiadas se denominan: Jurados Ciudadanos, Núcleos de Intervención Participativa, Consejos Ciudadanos, y Presupuestos Participativos, en especial el de Córdoba, España.

⁴⁶ Sus hallazgos resultan de la comparación de una serie de experiencias aplicadas en América Latina que intentan elevar los márgenes de responsabilización política, implicando a la ciudadanía en éste proceso a través de la instalación de algunos dispositivos institucionales específicos para el ejercicio del control ciudadano sobre las decisiones de la Administración Pública. Estas experiencias son: “Comités de Vigilancia” en Bolivia, “Contraloría Social” en México, y “Veedurías Ciudadanas” en Colombia.

⁴⁷ Cunill Grau (2003:6) “*Responsabilización por el Control Social*”.

- **A la hora de la implementación de la participación:
Las definiciones institucionales básicas**

2. a) ¿Quiénes participan?

Una de las proposiciones de Subirats (2005:7) es que si aceptamos que el trabajo en red es hoy determinante en las políticas de inclusión, es preciso revisar cuáles son los criterios de inclusión que precedieron a formar esa red, y cuáles han sido sus reglas de negociación.

En efecto, la definición de **quienes** son los actores que desde la ciudadanía asumirán un rol activo en los ámbitos de participación de cara al ejercicio de la función de control sobre determinado ámbito de política pública, constituye en sí una de las condicionantes institucionales más decisivas, y además es una dimensión que desde un punto de vista metodológico debe ser abordada desde varias aristas.

Desde el punto de vista la eficacia y la solvencia con la cual debería desarrollarse el proceso de control social sobre las Administración pública, para Cunill Grau (2003:7) las organizaciones sociales permanentes pueden acogerse con mejores condiciones al nuevo andamiaje institucional, por lo tanto incluirlas puede ser una alternativa válida, ya que debido a una trayectoria y una serie de recursos de formación e información ya en práctica, serían las más aptas para “enfrentar a las agencias y a los agentes estatales”.

Sin embargo advierte que delimitar quienes serán los sujetos sociales habilitados en nombre del resto de la ciudadanía es un dilema, ya que establecer criterios de inclusión, seguramente trae aparejado algún tipo de exclusión, pues el hecho de que los “actores individuales, y en general de todos aquellos segmentos de la sociedad que, a pesar de no disponer de capacidades organizativas”, no estén habilitados a participar, sería contraproducente ya pueden tener intereses públicos que defender, y disposición para hacerlo. (p. 7)

En efecto, los autores B. Pereira y Cunill Grau (1998), indican que la participación directa de la ciudadanía para el control de las políticas públicas, muchas veces ha implicado la institucionalización de la representación de intereses a veces, “particulares, colectivos y difusos”, y explican que las formas corporativas a pesar de ser formas de regulación social, de todos modos arraigan “el riesgo de la exclusión social” (p.34).

En este punto, si partimos de sociedades en donde hay presencia de *stock de capital social* (Putnam, 1993:191) pautado por una tradición a nivel social con tendencia al asociativismo horizontal, con acumulación de activa participación en redes de asociaciones locales, con un alto nivel de confianza en las instituciones; mayores serían las certezas de que el nuevo instrumento de Participación Ciudadana tenga un desempeño exitoso, incluso para su propia institucionalización.

A su vez, sabemos que las instituciones estatales pueden reforzar aquellas aptitudes ciudadanas, ya sea creando densas redes de conexión en redes sociogubernamentales a través del “enraizamiento del Estado”, o bien a través de la influencia sobre la cultura política. Por lo tanto bajo éste mismo punto de vista, la dimensión “*quienes participan*” tiene otra arista vinculada al valor agregado que los NMPC expresan, que va más allá de la eficacia de la práctica de control social en sí mismo.

Como lo expresa J. Subirats (2003:38), dentro de los ejes vertebrales que deben incorporar las políticas que tiendan a superar el problema de la exclusión social deben estar incluidas las prácticas participativas de fuerte implicación ciudadana, ya que *“si la exclusión implica precarización en las capacidades de desarrollo personal, las acciones contra la exclusión tienen que abordarse desde formas de hacer que habiliten y capaciten a las personas”*. Concretamente para el autor éste tipo de programas o políticas de participación ciudadana debe ser una oportunidad de fortalecimiento de capital humano y social, de construcción y regeneración de ciudadanía.

En consonancia con ésta misma idea, autores como J. Font y otros (2000: 13) sin más, plantean que los efectos legitimadores de éste tipo de mecanismos participativos serán mayores en tanto también consigan formar *“mejores ciudadanos”*, conformándose como una suerte de *“escuela de democracia”*.

Navarro (2008:3) introduce a ésta cuestión un punto de vista cuantitativo, aduciendo que además de que a través de los NMPC se produzcan decisiones adecuadas e influyentes, otro de los objetivos del dispositivo puede ser la posibilidad de contribuir a formar *nuevos y mejores ciudadanos*. Si se logra la incorporación de actores sociales que por distintos motivos estaban *“inmovilizados*, de los que nunca antes habían estado atrapados por la *“cuestión pública”*, entonces éste indicador debe ser entendido como uno de los impactos positivos que arroja la experiencia, denominándolo: *“rendimientos netos positivos”*. En cambio, cuando los ciudadanos tienen incorporada una importante trayectoria de activismo político en otros ámbitos, entonces el número total de participantes es simplemente un indicador de *“rendimiento bruto”*⁴⁸. Por lo tanto, el *“rendimiento positivo bruto”*, resulta de la sustracción cuantitativa del total de participantes menos los participantes con trayectoria participativa en esferas de decisión política.

Ahora bien, siguiendo con el análisis de la dimensión *“quienes participan”* y volviendo al punto de vista práctico y de la eficiencia decisoria del mecanismo, Cunill Grau (2003:8) define que deben quedar explícitamente excluidas las organizaciones que realizan tareas de cogestión con el Estado. Por ello, es rotunda en afirmar que la eficacia del proceso de control es *“directamente dependiente de la independencia y autonomía que mantengan los sujetos sociales respecto de los actores estatales. Por ende, el control requiere ser externo a la Administración Pública para que la relación con ella sea regulativa en vez de constitutiva”*

2. b) Insumos y recursos para el control social

Los recursos con los cuales los ciudadanos van a ejercer su práctica de control participativo sobre las políticas públicas, se constituyen en una dimensión que afecta directamente a la posibilidad de que la función sea ejercida o no, y por lo tanto de la posibilidad de que se institucionalice y se legitime democráticamente. *“Si la capacidad de monitorear la Administración Pública sólo se puede traducir en conocer las justificaciones o razones de las acciones de aquella, su eficacia es mínima”*⁴⁹.

Ahora bien, en relación a una serie de visiones entre las que se distinguen los recursos necesarios para la función de control social, es posible hacer una subdivisión en dos sentidos.

Por un lado el tema de los recursos puede ser abordado como insumos prácticos que habilitan un puente de diálogo entre ciudadanos y representantes políticos, por medio del acceso a la

⁴⁸ Clemente J. Navarro, (p.6) *“Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos”*, Revista CLAD N° 40, feb-2008.

⁴⁹ Idem anterior

información, y de escenarios de debate público tales como las Audiencias Públicas. Cunill Grau (2003:31) define las Audiencias Públicas como “*arenas públicas de mediación entre la esfera estatal y la esfera social*”, lo cual permite que el control social sea acaecido en instancias *ex- ante* a la implementación de la política pública⁵⁰. Para la autora, la fundamentación legal de las audiencias públicas, en las cuales los ciudadanos pueden debatir sobre los anteproyectos de los actos administrativos, crean una oportunidad para la constitución de arenas públicas de deliberación en condiciones de real autonomía con respecto a las coyunturas políticas.

En relación a este tipo de recursos, el investigador Guillermo Worman (2008) describiendo las experiencias patagónicas de institucionalización de Mecanismos de Participación y Control Ciudadano sobre el ámbito de políticas municipales, formula que no es posible democratizar la función estatal, si a la ciudadanía no se le transfieren los insumos de poder necesarios para la participación. Entre los más importantes destaca: “**acceso a la información pública estatal, publicación y libre acceso de los actos de gobierno y, principalmente, sistemas de rendición de cuentas de las autoridades**”. (p.4)

En cuanto al segundo tipo de recursos, estos traen aparejado la activación de algún tipo de acción coactiva desde la ciudadanía hacia los responsables políticos, es decir abren la posibilidad de que la ciudadanía imponga sus decisiones tomadas colectivamente cuando éstas no son atendidas, por medio de sanciones a la Administración Pública formalmente previstas.

Bajo ésta línea, Cunill Grau (2003) manifiesta que si no hay “*reacción*” de parte de los tomadores de decisiones políticas, no habrá control, y para que haya “*reacción*” los ciudadanos necesitan recursos. En palabras de Cunill Grau: “*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*”.⁵¹

En resumen, para la autora sólo es posible responsabilizar a la Administración Pública, cuando se cuenta con “*recursos directos e indirectos que una sociedad tenga disponibles para forzar a la Administración Pública a observar la ley y, en general, a reaccionar debidamente*”. (Cunill Grau, 2003:8)

En cuanto a los recursos directos, la autora identifica: *el poder de veto, las elecciones y la deliberación pública*; y como recursos indirectos, estarían vinculados a las acciones consagradas *jurídicamente y recursos administrativos*, susceptibles de ser activados por una institucionalidad controladora y judicial.⁵²

⁵⁰ La Constitución Colombiana de 1991 establece que las entidades administrativas deben informar públicamente sobre los proyectos de decisiones que afecten a grupos, y escuchar previamente sus opiniones. Adicionalmente, un decreto de 1999 establece la obligación de publicar en un plazo no menor a 15 días a la fecha de su expedición, todos los proyectos de regulaciones que pretendan adoptarse. (Cunill Grau, 2003: 32)

⁵¹ Ídem anterior

⁵² Un ejemplo, lo constituyen los “Comité de Vigilancia” en Bolivia, cuyos recursos para desarrollar su rol de control sobre los gobiernos municipales, son taxativos: se trata de una “*sanción colectiva sobre el Gobierno Municipal, que se expresa en la suspensión de los recursos de la participación popular. Formalmente, las denuncias siguen una trayectoria que comienza en el Comité de Vigilancia, sigue en el Poder Ejecutivo (Ministerio de Hacienda) y culmina en el Senado(...) desde que éste admite su denuncia, quedan congelados los recursos de la co-participación tributaria del Gobierno Municipal infractor*”. Este es una experiencia que goza de alta formalización.

- **Las habilidades participativas como sinónimo de recursos , y su efecto sobre la legitimidad del mecanismo**

Lo señalado hasta ahora tiene que ver con la cuestión de los recursos tratados como unas de las definiciones institucionales básicas que forman parte del mecanismo de participación ciudadana, con los cuales los ciudadanos efectivizan el ejercicio de incidencia y control sobre determinadas áreas de las políticas públicas y su responsabilización.

Con todo, creemos necesario agregar otro costado de análisis al tema de los recursos. Cuando hablamos de ello, también podemos hacer referencia a los recursos propios o inherentes con que los ciudadanos, ya sea *“de a pie”* o con onda tradición asociativa, son capaces de desplegar a la hora de participar en un Nuevo Mecanismo de Participación Ciudadana (NMPC).

En términos de J. Font y otros (2000:14) *“Los mecanismos de participación pueden verse afectados por sesgos participativos intensos derivados, entre otras razones, de la exigencia de unos recursos a los participantes (tiempo, información, interés) que están desigualmente distribuidos entre la población”*.

Para B. Pereira y N. Cunill Grau (1998), las organizaciones de intereses contienen en sí misma uno de los principales recursos de poder, entre otros la capacidad de organizarse. Por tal motivo, consideran que el control social institucionalizado desde el Estado debe estar *“orientado hacia el interés general”*, dando lugar a que se defiendan los intereses de determinados grupos de poder en otros ámbitos *“institucionalizados corporativos”* (p.35). De cualquier manera los autores reconocen que, *“así como no es trivial definir lo que es el interés público, tampoco es simple distinguir lo que es público de lo que es corporativo”* (Ídem).

Es evidente que éste tipo de disparidad en el tipo de recursos que cada ciudadano trae consigo a la hora de participar, también trae aparejado problemas de representación a los propios Mecanismos de Participación, y por ende lesionan su fuente de legitimidad democrática. No obstante, para J. Font y otros (2000:16) en base a las diversas experiencias evaluadas, los efectos legitimadores de éstas experiencias serán mayores si tienen la capacidad de *“educar”* a los ciudadanos en cuanto a valores y prácticas democráticas, pues la misma *“práctica participativa puede contribuir a la generación de “vida asociativa”*.

Por lo tanto, éste proceso en base a una clara propuesta de capacitación debe ser impulsado desde la misma entidad participativa y puede ser apoyado y estimulado por las instituciones centrales que promueven la instancia. En consecuencia **la capacitación, el contacto con los ciudadanos, la preparación, la disponibilidad de información, se transforman en recursos** en sí mismos que se constituyen en estímulos participativos, y una vez que éstas condiciones se dan, *“no sólo se puede lograr que los ciudadanos lleguen a formar una opinión suficientemente informada y reflexionada sobre temas si se crea las condiciones necesarias, sino que los mismos ciudadanos pueden constituir en ellos mismos una fuente básica de información para la toma de decisiones”* (Font y otros, 2000:21).

Por ejemplo, ésta dinámica puede ser comparada a un sistema de monitoreo participativo, implementado en algunas experiencias de la región que también ha sido incorporada a la experiencia de los Consejos Sociales.

Con todo, Cunill Grau (2003:21) comprueba en base a las experiencias evaluadas, que existe una relación directa entre la intensidad del control social y sus costos de información y

oportunidad, concretamente afirma que el alto contenido técnico de las atribuciones asignadas a los órganos de control social, es un inhibidor de su ejercicio.⁵³

En efecto, J. Font o otros (2000:7), llegan a la conclusión de que **“cuanto más exijamos de estas energías (participativas) mayor riesgo podrá existir de una participación poco representativa y que, cualquier esfuerzo deberá tener en consideración los límites de la información habitualmente disponible”**.

2. c) ¿Hacia dónde se focaliza el control ciudadano?

El lugar o área de políticas públicas en donde los participantes de los NMPC se sienten inclinados a apelar, indagar, incidir o en todo caso interferir, es una dimensión de análisis concreta y también hace a la eficiencia y legitimidad institucional del modelo.

Veamos que sobre ésta dimensión Cunill Grau (2003:10) afirma que, los dispositivos de control **“tienen que poder ejercerse tanto en aquellos puntos donde se forman las decisiones y políticas públicas como donde se producen los bienes y servicios públicos”**(...) **“el control social requiere también ser desplegado sobre los servicios públicos privatizados, (...) sobre las organizaciones mercantiles y ONG, que proveen bienes o servicios con un financiamiento público”**.

Y así, advierte que éstas agencias han adquirido recientemente alta autonomía de acción, creándose así una suerte de **“redes de agencias donde la noción de responsabilidad individual es difícil de precisar”** (p.10).

Como menciona Carmen Midaglia (2001:5) en relación al dilema de la provisión de servicios sociales a través de la colaboración público-privada, **“Más allá de la serie de atributos positivos que se le adjudica al universo civil, éste no dispone de un “antídoto” que garantice de antemano que sus organizaciones, frente a la asunción de papeles públicos, no terminen adquiriendo un perfil similar al de sus antecesoras estatales”**. Para la autora el aumento de responsabilidades por parte del sector civil, debe ir acompañado de una serie de regulaciones institucionales que de algún modo garanticen **“rendiciones de cuentas y negociaciones con sus contrapartes estatales”**.

Un paso más adelante a la propuesta de C. Midaglia, anexamos la necesidad de que ante la existencia de dispositivos propuestos desde el Estado para la aplicación de diversos modos de controlar políticas públicas desde la propia ciudadanía, adherimos la idea de que también desde éstos espacios ciudadanos, deben surgir mecanismos de control también allí donde se producen los servicios, que no siempre devienen directamente del Estado.

2. d) ¿Sobre que políticas se activa el control?

⁵³ Urioste y baldomar (1996) **“Para el cumplimiento de las competencias del Comité de Vigilancia se requiere un cierto grado de conocimientos técnicos, por ejemplo para pronunciarse sobre la elaboración o la ejecución de un presupuesto, y resulta difícil elegir un cuerpo colegiado que naciendo desde las comunidades campesinas tenga espontáneamente estas capacidades”**. Extraído de Cunill Grau (2003:21).

Una última definición institucional básica a la hora de analizar un NMPC, estaría dada por la necesidad de precisar qué políticas entran en el *buzón* del control ciudadano y cuáles no. Por su parte, Cunill Grau (2003) afirma que para que los reclamos u observancias ciudadanas puedan ser incorporados al conjunto de decisiones políticas, entonces es evidente que dicho proceso debe ser aplicado sobre acciones y decisiones políticas, tanto pasadas como futuras.

Es decir, si reconocemos que el proceso de control ciudadano tiende a mejorar los niveles de gobernabilidad, porque acorta la brecha entre las expectativas ciudadanas y lo que el poder político expide, para ello es necesario que la acción participativa de control ciudadano se manifieste también allí, en el círculo primario de decisiones de políticas públicas.

Por éste motivo, Cunill Grau (2003:9) sostiene que el accountability es efectivo porque “*no basta con monitorear y reaccionar acerca de los resultados de la acción administrativa (“lo que se hace”), sino incidir acerca de lo que se “decide hacer” a fin de que tenga en cuenta las consecuencias para la sociedad*”.⁵⁴

O dicho en términos de Navarro (2008:2), la “*eficacia decisoria*” de los procesos de deliberación pública, no sólo se trata de que las decisiones políticas sean más responsivas, sino también que exista una **incorporación real de la decisión ciudadana**, en forma de políticas, servicios o iniciativas. Este proceso podría ser vinculado a lo que Cunill Grau denomina proceso de participación en el control social *ex-ante*.

Para que ésta condición se cumpla, habrá que habilitar mecanismos para el encuentro deliberativo entre sectores de la Administración y sectores de la sociedad, por ejemplo, como se mencionaba anteriormente, en el formato de Audiencias Públicas.

En relación a éste punto, W. Worman (2008) afirma que no sería posible concebir la aplicación de éstos modelos de participación ciudadana en los espacios locales de decisión, sin contemplar conjuntamente los términos democracia y la deliberación pública.

En definitiva como derivación general a todo el recorrido sobre las diferentes condiciones que habilitan los espacios de Participación Ciudadana, sin lugar a dudas “*las decisiones públicas que se toman para afectar la vida cotidiana (distribución de tierra, costos y recorridos del transporte público, recolección de residuos, mantenimiento de calles) son los principales estímulos para la participación popular. Es, justamente, allí donde deben construirse y ejercitarse mecanismos que garanticen debates intensos sobre el rumbo a seguir. También donde mayor transparencia y dialogo debe producirse*”. (Worman 2008:3)

Re-considerando conceptos

⁵⁴ Sin embargo, en función de los resultados que arroja la experiencia de los Comité de Vigilancia bolivianos, concluye que no es efectivo atribuir a un mismo órgano funciones de control *ex – ante* y *ex – post* al mismo tiempo, puede comprometer incluso la autonomía del órgano, entre otras cosas generar exclusión de actores y dispersión de tareas. (Cunill Grau, 2003:19)

Ante la concurrencia a nivel regional de diversos modelos institucionales que articulan una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil, dándole a ésta una serie de funciones vinculadas a la capacidad de monitorear y controlar de un modo más directo los asuntos públicos, es innegable la importancia del tema, y su necesaria relación conceptual con una Reforma del Estado que, entre otras cosas provea de un marco institucional concreto que regule éste nuevo tipo de funciones ciudadanas y políticas.

En ésta misma línea, aducimos que la variable política ha asumido un rol preponderante en éste tipo de *formas y reformas* de gestión de la Administración Pública, en dos sentidos.

Por un lado, éste nuevo relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil para la toma de decisiones *ex-ante* y *ex-post* de las políticas públicas a nivel local, en definitiva depende de la capacidad de un Estado de promover los mencionados mecanismos institucionales, y mantener la estabilidad de éstos mediante una serie de cambios en las reglas de juego. Dichos cambios tienen que ver con la inexorable redistribución de recursos de poder, y que por ello, todo depende del proyecto estratégico de gobierno que intente encaminar éste tipo de mecanismos de democracia *más directa*.

Por otro lado, la revalorización de la variable política se visualiza también en la forma de gestionar dichos cambios desde la institución estatal. Como habíamos mencionado, se hace necesario un gobierno con fuerte capacidad de gestión e influencia sobre las redes territoriales, y si bien la autoridad estatal no es la principal fuente de recursos en la arena de *policy networks*; para la *Nueva Gerencia Social* la principal fuente de poder de un gobierno es la capacidad de organizarse a la interna, en varias capas coordinadas estratégicamente entre si (*gobierno multinivel*).

Al mismo tiempo, la capacidad gubernamental de gestionar la red, es a través del mantenimiento de fuertes redes socio-políticas para encastrarse en los anillos de las organizaciones y espacios privados de una sociedad, y basar su influencia en la intrusión *infraestructural* sobre el territorio delimitando por su propio poder estatal.

De todos modos, vinculando ambas proposiciones podemos desprender que cuando se producen cambios de esta naturaleza, el acomodo institucional marca un determinado rumbo o tradición. Además de ello, dependerá de la compatibilidad temática de los agentes que conforman una red de política pública y del tipo de recursos que éstos dispongan. En éste sentido, el Estado asume un rol fundamental para que éste tipo de *governance* asuma un carácter equitativo y democrático.

Una vez tomadas en cuenta ésta serie de premisas, cuando se ponen en práctica los llamados *Nuevos Mecanismos de Participación Ciudadana*, se hacen evidentes una serie de breches.

En primera instancia, la institucionalización de los mismos sobre bases óptimas y eficientes de gestión al tiempo que, el propender fundamental tales mecanismos mediante procedimientos incuestionablemente legítimos por su capacidad de representar democráticamente la “voz” ciudadana, es un dilema sin salida.

Entre otras cuestiones, para alcanzar niveles de *empoderamiento ciudadano* y aumentar el rasgo representativo dentro del dispositivo de participación que deviene de una propuesta de gobierno (o si se reglamenta normativamente desde un Estado), se debe tomar en consideración todo un despliegue de “costos” (tiempo, información, habilidades, competencias, etc) que los actores sociales deben disponer.

Creemos que de alguna manera estos “costos” desde la racionalidad de los actores sociales, merece la pena ser invertidos en la medida en que sus objetivos y expectativas de participación alcancen un resultado visible sobre algún área de una política de impacto local, que sea capaz de justificar sus esfuerzos.

Tener en cuenta esto, es una forma de aceptar la especificidad del “terreno” en donde se pretende aplicar la política descentralizada mediante espacios de responsabilización política por el control social, teniendo en cuenta la necesidad de darle al proceso su propia sustentabilidad democrática.

Entonces, en el poder distribuir y equipar los recursos participativos a través de ciertas reglas de juego formales e informales, estará la posibilidad de que el órgano de participación se justifique legítimamente, ya sea por su poder de representatividad de la “voz” ciudadana, o por sus capacidades ejecutoras de políticas más eficientes.⁵⁵

En lo que respecta a estas bases de sustentación de un *Nuevo Mecanismos de Participación Ciudadana* denominado “Consejos Sociales” aplicado en nuestro país desde el año 2006, desarrollaremos a continuación una serie de dimensiones específicas para su abordaje empírico, con el objeto de lanzar algunas líneas descriptivas y analíticas que nos permitan relacionar ésta experiencia uruguaya específica, con alguna de las proposiciones teóricas expuestas.

La bisagra para el análisis empírico de los Consejos Sociales:

A) Como prefacio al análisis, consideramos relevante partir de las expectativas que impulsan la participación tanto desde un punto de vista objetivo como subjetivo, teniendo en cuenta además como afirma Subirats (2005:7) que los criterios de inclusión que precedieron a formar las redes sociales son fundamentales, y entre otras cuestiones el nivel de confianza entre los actores puede ser una variable determinante a la hora de la formación de dicha red.

De éste modo, creemos que tales expectativas pueden ser descriptas simplemente, a través de la dimensión: “*Interés o móvil de participación en el Consejo Social*”, involucrando a los diferentes actores que intervienen en el proceso participativo, desde sus distintos ámbitos y roles con respecto a la instancia de participación, con el objeto de hacer un ejercicio comparativo.

Como derivación de esta primera dimensión, consideramos que también puede ser reveladora la visión de los entrevistados con respecto a uno de los objetivos institucionales propuestos para el funcionamiento del mecanismo. Intentaremos acercarnos a ello mediante éstas dimensiones: “*Percepciones en cuanto a la capacidad de incidencia de los CCSS sobre la actuación de la Administración Pública*” y “*Evaluación del entrevistado en cuanto al impacto de las instancias de capacitación*”.

En cuanto a ésta última dimensión, la consideramos de especial relevancia ya que la intensidad de las instancias previas de capacitación para la participación puede ser vista como coadyuvante e igualizante de las habilidades participativas. Como se hizo referencia en páginas anteriores, los

⁵⁵ Reflexión en base a Font, Blanco, Gomá y Jarque: “*Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*”. En www.clad.org.ve

efectos legitimadores de los procesos participativos “*serán mayores si éstos consiguen lo que fue uno de los grandes argumentos tradicionales de muchos de los defensores clásicos de la participación: la participación como “escuela de democracia”, que contribuye a crear mejores ciudadanos*”⁵⁶.

De todos modos, si bien la misma dimensión podría haber sido evaluada de una forma más operativa y cuantitativa, por razones metodológicas optamos por considerarla sólo desde el punto de vista subjetivo del actor, alegando además que éste es un punto de vista esencial, porque bajo la idea de Subirats (2005) los factores subjetivos constituyen buena parte de la sedimentación de una red socio-territorial.

B) A los efectos de describir y analizar la dimensión *quienes* participan en el Consejo Social construimos las siguientes sub-dimensiones: “**Organización a la que pertenece y sus objetivos de trabajo**”, donde objetivamente podemos construir una pequeña base de datos con respecto a las características de quienes conforman los Consejos Sociales, y “**Percepción sobre la capacidad de representación ciudadana del CS**”, donde nuevamente desde un punto de vista subjetivo los actores deben ser capaces de brindar su apreciación con respecto a la legitimidad del órgano que integran, pues en definitiva de la percepción subjetiva que tienen los actores que de algún modo están implicados en el ámbito de participación, dependerá la visión del resto de los ciudadanos que integran la comunidad. Con ello además pretendemos ilustrar la variedad de opiniones al respecto de un mismo tema.

En referencia a las características institucionales específicas que hacen a conformación de quienes integran el espacio de participación, se construye específicamente la dimensión: “**Experiencia de participación en espacios de decisión con el Estado, y/o cogestión de bienes y servicios**”, en el entendido de que si bien la co-gestión con el Estado podría estar marcando cierta dependencia de recursos de los actores con respecto al ente estatal, de algún modo también la superposición de experiencias de participación en otros instrumentos donde el Estado trasladada funciones decisorias a la ciudadanía, puede constituir un indicador válido de cultura participativa que provee a las organizaciones de más recursos de formación e información que el resto, lo cual en términos de Navarro (2008) cuantitativamente hablando, implica un *rendimiento neutro* para la iniciativa.

En este caso, si bien reconocemos la diferencia objetiva básica que hay entre una variable y la otra, en ésta investigación concretamente son tratadas conjuntamente, porque creemos que están relacionadas positivamente.

Es decir, en la medida en que un agente socio-territorial mantiene una relación de co-gestión con el Estado (en cualquiera de sus formas), al mismo tiempo creemos que está compartiendo una esfera de decisión en determinado ámbito de política pública, por lo tanto estaría en las mismas condiciones que un agente que también participa activamente en otros ámbitos de decisión (Gremios, Sindicatos, Consejos Económico y Social de Paysandú, Mesas Rurales, grupos empresariales de poder, etc).

Por lo tanto la existencia de una o de ambas variables, implicaría un *rendimiento neutro* dentro de la instancia de participación ciudadana, en relación a todo objetivo vinculado a la inclusión de ciudadanos *inmovilizados*, como equivalencia democrática.

⁵⁶ Font, Blanco, Gomá y Jarque: “*Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*”. En www.clad.org.ve

Para el tratamiento de la dimensión: **hacia dónde** se *focalizan las acciones de control ciudadano*, y para el abordaje de las experiencias concretas a las cuales hacemos referencia, esta macro-dimensión es articulada a dos específicas: **“Proceso de selección de temas para su abordaje”**, donde los agentes en sus diferentes roles pueden describir objetivamente la forma en que se produce la decantación y selección de asuntos para su posterior monitoreo y control en el ámbito del Consejo Social, en el entendido de que ésta dimensión puede sustraernos a los factores que inciden en las inclinaciones e intereses que normalmente se producen en un ámbito de participación colectivo para el tratamiento de un tema, y la decantación de otros.

Al tiempo que la dimensión: **“Espacios donde efectivamente se focalizan las acciones tendientes al seguimiento y control”**, hace referencia específicamente a la política finalmente tomada desde el ámbito social para ser evaluada o en todo caso “controlada”, y le daremos el mismo valor explicativo que a la dimensión anteriormente mencionada. Además, a través de ésta dimensión intentaremos comprobar la cuestión de la importancia de que exista autonomía decisoria entre quienes controlan y quienes son controlados, y la cuestión de la superposición de roles, y que por ejemplo que un agente controlador no sea susceptible de control al mismo tiempo, y viceversa.⁵⁷

En relación al tratamiento de la dimensión **con qué recursos** participan los ciudadanos, si partimos del supuesto de que el **control ciudadano** es un verdadero elemento posibilitante de responsabilización, y que entonces el proceso debe suponer la interferencia ciudadana sobre acciones políticas que lo ameriten, por lo tanto mediante la dimensión: **“Métodos utilizadas para solicitar “ajustes” a los referentes del Estado”**, trataremos de visualizar aquellos mecanismos que se interponen con el objeto de solicitar un cambio de timón sobre asuntos relacionados a políticas públicas en la experiencia de los Consejos Sociales.

Empero es preciso identificar una serie de recursos diferentes a los anteriores, referidos a las capacidades o habilidades participativas del ciudadano/a, que de pronto se encuentra participando en una red horizontal, cuyos actores provienen de extractos sociales no siempre idénticos, con historias de vida diversas, cuyas disponibilidades de recursos como el tiempo, educación y competencia política, no siempre están igualmente distribuidos.

Estas cuestiones también deben ser tenidas en cuenta como recursos participativos, y dentro de ésta dimensión en primer instancia hemos tratado el tema asumiendo que el dilema de la calidad de la participación versus la cantidad de participantes está presente en varias investigaciones que refieren a órganos de incidencia ciudadana sobre la Administración Pública, porque de hecho ésta disyuntiva nos remite al problema de la legitimidad procedimental del mismo, y al riesgo de recompensar a aquellos ciudadanos u organizaciones con mayor disponibilidad de recursos. En otras palabras **“¿Profesionalismo excluyente o legitimidad democrática?”**⁵⁸.

Lo cierto es que para participar en los Consejos Sociales, los actores asumen costos que concretamente mediante la dimensión: **“Costos que asumen los actores sociales para participar**

⁵⁷ A lo largo de los años 80 los gobiernos municipales españoles, han tendido a favorecer la participación de los grupos más próximos ideológicamente debido a la lógica institucional de la competencia entre partidos. Más tardíamente, la tendencia que el autor infiere es a integrar a aquellas entidades con más capacidad de gestión y que muestren acuerdo con el gobierno en la forma de gobernar y gestionar los servicios ya que la promesa de participación, significa distribuir el poder municipal, por tanto los gobiernos optan por hacerlo con aquellas asociaciones, además ideológicamente compatibles. Navarro (2000), *“El Sesgo Participativo”*. Paper nº61, Universidad Complutense de Madrid, IESA de Andalucía/CSIC.

⁵⁸ Ídem, página: 13

en el Consejo Social”, trataremos de describir y analizar la paridad/disparidad de recursos que en éste sentido los ciudadanos/as disponen o son capaces de invertir.

Al mismo tiempo, el Organismo Central que promueve el Programa pone a disposición una serie de recursos que intentaremos describir mediante la dimensión: “**Recursos facilitados desde el MIDES para la operativa del Consejo Social**”, con el fin de especificar cuáles son y qué efectos tienen sobre la legitimidad procedimental del Programa.

Finalmente, intentando ampliar los impactos de la dimensión referida a los recursos participativos, visualizaremos la sub-dimensión: “**Dinámica de articulación entre la Mesa interinstitucional y el Consejo Social**”, teniendo en cuenta que, entre otras cosas la fuente de legitimidad del órgano de participación deriva de los propios resultados de la acción participativa, en tanto estos sean verdaderos escenarios para llevar a la práctica decisiones, y no “*espacios rituales donde escenificar un diálogo entre administradores y ciudadanos*”⁵⁹. Adicionalmente, ésta dimensión es de particular importancia, ya que por si misma es capaz de describir en que medida los Consejos Sociales caminan en dirección a los cometidos institucionalmente propuestos y su capacidad para hacer reaccionar a los actores de la Mesa Interinstitucional.

C) Por último, en lo que respecta al relacionamiento entre el ámbito social y el Estado, que en teoría debe ser canalizado mediante Mesa Interinstitucional (MI), en primer instancia elaboramos una dimensión descriptiva que nos aporte datos sobre las actividades meramente realizadas en el ámbito estatal: “**Actividades realizadas en el ámbito de la Mesa Interinstitucional**”.

Por otro lado tomamos en cuenta otra dimensión que tiene que ver con la percepción subjetiva que cada referente del ámbito estatal articulado en la MI puede construir con respecto al ámbito creado con fines de control ciudadano, a través de: “**Como se percibe al Consejo Social**”.

Esta dimensión nos permitirá análogamente a como lo hicimos con otras dimensiones, establecer una comparación entre las predisposiciones a actuar conforme lo requiere el nuevo mecanismo de participación ciudadana, por tanto, veremos si en definitiva más allá de la presencia o no en “la silla” de la MI, el referente de la agencia estatal está ideológicamente alineado a ésta forma de descentralización de la función pública.

Finalmente, volviendo a analizar la dimensión: “**Dinámica de articulación entre ambos espacios**”, nos será posible definir el flujo de actividad que hay desde el ámbito estatal hacia el Consejo Social y en tal caso, uno de los cometidos institucionalmente planteados para ambos espacios.

CAPÍTULO 2

⁵⁹ Font, Blanco, Gomá y Jarque (2000:7) “*Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. En www.clad.org.ve

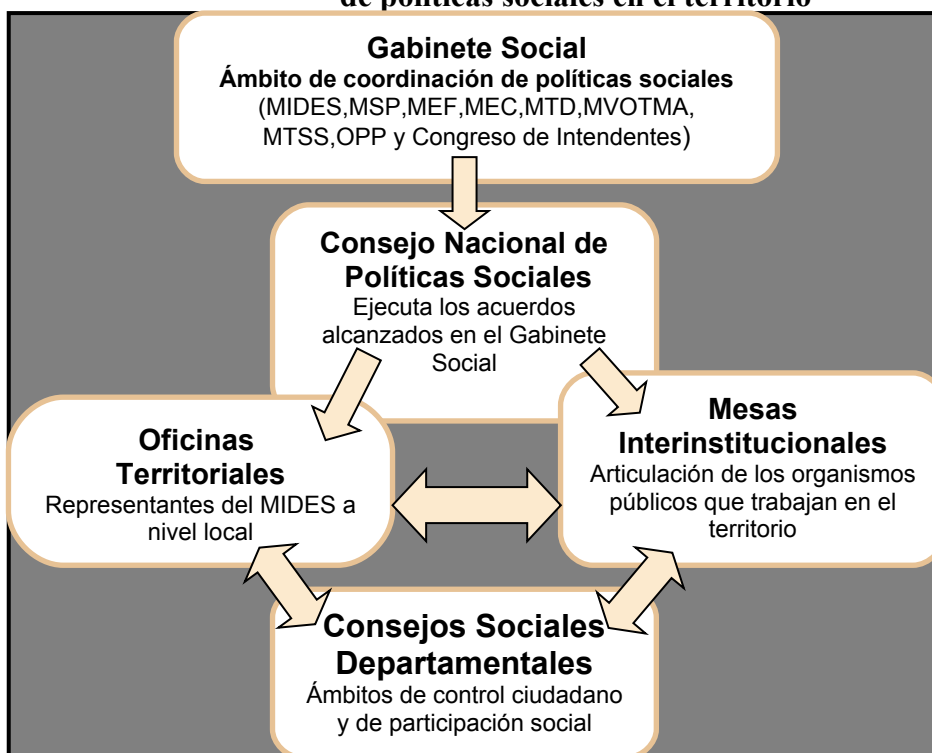
Esquema Metodológico

2.1- Contexto general y problema de investigación

Como punto de partida vale destacar que los Consejos Sociales son una iniciativa que germina en el ámbito gubernamental. De hecho, se aprueba la idea en el *Gabinete de Ministros de Políticas Sociales*, rápidamente se materializa en el ámbito del MIDES bajo la responsabilidad de la *Dirección de Participación Ciudadana*, para ser *trasladado y adaptado* (al decir de una de las referentes de ésta Dirección), al ámbito local de cada Departamento del interior del país.⁶⁰

A partir de entonces se ponen a merced de diversas organizaciones sociales territoriales, una serie de acciones (invitaciones, reuniones de divulgación, capacitaciones, etc) con el fin de estimular la incorporación de ciudadanos a la propuesta, para la instalación formal de cada Consejo Social en cada departamento del Uruguay, a exclusión de Montevideo.

Diagrama de descentralización institucional propuesto para la coordinación de políticas sociales en el territorio



Elaboración propia en base a "Informe de Gestión Abril 2005- Marzo 2006", MIDES.

Desde el ámbito institucional central del MIDES, que actúa como apuntalador de la instancia participativa, se postulan a los **Consejos Sociales** como "*espacios de*

⁶⁰ También vale aclarar que hasta el día de hoy, ésta instancia de participación social, no goza de un marco jurídico específico, pero según diversas fuentes, su formalización estaría siendo evaluada a raíz de una Reforma del Estado en ciernes.

*participación colectiva que promoverán formas de articulación e intercambio entre la sociedad civil y el Estado”, mediante “un diálogo fluido y permanente con la Mesa Interinstitucional.”*⁶¹

Conforme con ello, el MIDES en su rol de institución central por medio de una publicación oficial explicita una serie de objetivos de cara a la instalación de los Consejos Sociales. Entre otros, *“Los Consejos Sociales tendrán como cometido la construcción de la agenda social departamental, así como la observación, el análisis y la elaboración de recomendaciones, sobre las políticas públicas sociales desarrolladas a nivel territorial”*.⁶²

En el mismo documento, se delinear los caminos para materializar dichos objetivos. En lo que atañe a la función de **seguimiento y análisis de las políticas sociales**, *“Esto comprende el acceso a la información producida por las instituciones públicas; la promoción de procesos sociales de análisis y discusión entre los actores locales; la participación en espacios de intercambio con las autoridades competentes, la presentación pública del balance social”* (Ídem).

Al tiempo que, para la elaboración de **“recomendaciones”** en materia de políticas sociales a nivel departamental, según la misma fuente se espera: *“la discusión, definición de acuerdos y presentación de **propuestas que puedan ser incorporadas a las políticas sociales locales en marcha** o que puedan ser implementadas para dar respuesta a las problemáticas sociales analizadas”*. (Ídem)

En resumen, en julio del 2007 a un año de la instalación de los primeros Consejos Sociales, una de las referentes institucionales del Programa, nos expresa: *“la idea es crear ámbitos en dónde se encuentren las organizaciones sociales, (...) y que puedan hacer un **control ciudadano de las políticas públicas**”*.^{RMC}

En términos aparentes, los Consejos Sociales tienen asignado en su “cartera” una serie de funciones que van desde: la incorporación de las distintas dinámicas de participación a nivel local, pasando por la articulación con el Estado para el análisis y seguimiento de políticas, hasta llegar a niveles de control ciudadano.

En éste escenario el **problema de investigación** es analizar en la capacidad que hasta el momento evidencian los Consejos Sociales para la concreción de cometidos propuestos institucionalmente.

El estudio se enmarca en la primera fase de funcionamiento de los Consejos Sociales, período que constituye: desde su instauración (segundo semestre del 2006), hasta agosto del 2008.

⁶¹ Extraído del boletín ministerial entregado a cada uno de los participantes en la instalación oficial de los Consejos Sociales Departamentales.

⁶² Documento elaborado por el MIDES, para la construcción de un taller organizado por el Banco Mundial, denominado *“Tu voz en las Políticas Sociales del Uruguay: Hacia un sistema de Monitoreo Participativo, 17 y 18 de octubre del 2005*

De acuerdo al marco conceptual presentado en el capítulo de referencias teóricas, surgen las siguientes **preguntas** orientadoras:

◊ ¿El primigenio interés desde el ámbito gubernamental por incorporar a las organizaciones territoriales al ámbito de decisión de las políticas públicas, trae aparejado la re-distribución de recursos (*de poder*) para el cumplimiento de dichos cometidos?

◊ ¿Cuáles son los recursos efectivamente atribuidos a la ciudadanía para llevar a cabo sus cometidos?

◊ En tal caso, ¿Los actores colectivos efectivamente incorporados, son representativos de las distintas dinámicas de participación local?

Partiremos de la base de que estas interrogantes son estrictamente analíticas, y siendo el estudio de naturaleza exploratoria no será capaz de responder exhaustivamente a cada una de ellas. No obstante se buscará contemplarlas con el mayor hincapié posible, en función del alcance y calidad de la información empírica recavada.

A partir del problema de investigación y de las interrogantes derivadas, se establecen los siguientes **objetivos específicos**:

a) Analizar la dinámica de participación que asumen los Consejos Sociales en función de: la articulación de la información empírica, con dimensiones de análisis derivadas de marco conceptual.

b) Analizar el funcionamiento de las Mesas Interinstitucionales, en relación a su dinámica de relacionamiento con los Consejos Sociales.

c) Presentar las conclusiones generales derivadas de los hallazgos constituidos desde los puntos anteriores.

Vale destacar que, dado el limitado lapso temporal del estudio pautado por dos años de funcionamiento de los Consejos Sociales, indefectiblemente los resultados del estudio tienen un alcance de naturaleza coyuntural

2.2 - El universo de estudio

Al inicio de éste estudio en septiembre del 2007, se encontraban instaurados 18 Consejos Sociales, motivo por el cual definimos que el universo de estudio debía estar conformado por cuatro de ellos.⁶³

Para seleccionar las unidades de análisis, tomamos en consideración las características que hacen a la dinámica participativa de cada departamento, de modo de aportar al universo de estudio, el mayor valor epistemológico posible. Estas características son: **la fecha de instalación** de cada Consejo Social, **la definición político-partidaria del Gobierno Departamental**, **la cantidad de reuniones** ordinarias e instancias de capacitación mantenidas en cada Consejo Social al momento, y **la ubicación geográfica del Departamento** en relación al mapa de Uruguay.

Como resultado de la intervención de estas cuatro características, el universo de estudio está compuesto por las siguientes unidades de análisis: **Consejo Social de San José, Espacio de Diálogo Social de Paysandú (EDSP)⁶⁴, Consejo Social de Rivera y Consejo Social de Durazno.⁶⁵** (Ver anexo metodológico, Cuadro: “Construcción del Universo de Estudio”)

2.2.1-VARIABLES e INDICADORES que constituyen el universo de estudio:

◊ *Fecha de instalación formal del CS*

Este es el primer indicador analizado, ya que define la cantidad de tiempo que el ámbito de participación ha recorrido para desempeñar sus funciones. Dada la *juventud* del espacio, decidimos acercarnos con nuestro análisis a los Consejos Sociales con más antigüedad.

Por lo tanto primeramente, quedan incluidos al universo de estudio todos los Consejos Sociales que hayan sido instalados en el año 2006, y excluidos los instaurados a partir del año 2007.

◊ *Definición político-partidaria del Gobierno Departamental:*

Partimos del supuesto de que, de algún modo las diferencias de signo político-partidario entre los Gobiernos Departamentales y el Gobierno Central (de donde surge la propuesta), podrían pesar en el nivel de habilitación o rechazo político con que los líderes locales

⁶³ La instalación del Consejo Social del Departamento de Canelones, finalmente se realizó en el presente año, y para Montevideo la propuesta de participación estaba definida en otro Programa, denominado Espacio de Diálogo Social, con organizaciones de 3^{er} grado, que aunque también está dispuesto dentro del mismo diagrama institucional, escapa al objeto de ésta investigación

⁶⁴ En el departamento de Paysandú se desarrolla desde varios años, un órgano donde se articula la participación de organizaciones sociales, grupos empresariales y Gobierno Municipal dado a llamar Consejo Económico y Social. Por lo tanto asumiendo la particularidad del territorio, las propias organizaciones que integran el nuevo espacio de participación promovido por el MIDES, le dieron la denominación de Espacio de Diálogo Social de Paysandú (EDSP).

⁶⁵ En ésta ocasión la zona Este del país no quedó directamente involucrada en el universo de estudio, ya que los CCSS de Maldonado y Rocha gozaban de pocos meses de ejercicio, y si bien Lavalleja pudo haber sido considerado, pero en ésta ocasión valoramos el caso de Durazno por representar el centro del país y tener un Gobierno Departamental de oposición oficialista, con un fuerte liderazgo local de su Intendente. Además la muestra seleccionada respeta el peso del Partido Nacional en la totalidad de Gobiernos Municipales en su haber.

asumirían la propuesta de participación. Además, en muchos casos, algunos de los liderazgos políticos están afianzados en el Gobierno Departamental⁶⁶.

De éste supuesto se deriva la necesidad de contemplar dentro del universo de estudio a los tres partidos políticos que tienen representación en el Ejecutivo Departamental, de modo de representar ésta variable de un modo equitativo.

◇ ***Cantidad de reuniones ordinarias e instancias de capacitación***

Este indicador revela desde un punto de vista cuantitativo el trayecto de los Consejos Sociales al momento. Se procuró seleccionar aquellos que, habiendo contemplado las dos variables anteriores, tengan en el haber un mayor caudal de sesiones ordinarias y extraordinarias, con el objeto de que durante el relevamiento los entrevistados estén en condiciones de establecer miradas en perspectiva sobre su propia experiencia.

◇ ***Ubicación geográfica del Departamento en relación al mapa del Uruguay***

La ubicación geográfica de los Departamentos del Uruguay, entre otras cosas define su principal actividad productiva, su cercanía/lejanía de las fronteras con países limítrofes, y con la capital del país.

Como consecuencia, diversas fuentes teóricas afirman que éstas características (entre otras) influyen sobre la construcción histórica de la cultura asociativa y participativa de las localidades de nuestro país. Aunque no ahondaremos en ésta dimensión directamente, definimos como necesario, lograr la mayor representatividad posible de los distintos ejes zonales del país.

2.3 - Diseño de Investigación

Dadas las características propias del objeto de estudio, el diseño de investigación está colocado desde el **paradigma cualitativo**, y de acuerdo con la idea de Denzin y Lincoln (2005) recogida por C. Najmías y S. Rodríguez (2007:13), éste posicionamiento implica un “*acercamiento interpretativo del mundo*”, lo que significa estudiar los objetos en sus escenarios naturales, “*interpretando los fenómenos en términos de los significados que las personas les dan*”. Ello nos permite la construcción metodológica de categorías y dimensiones de análisis, en base al contacto real con los entrevistados.

El estudio es de corte **exploratorio**, y se realiza en función de la abstracción de dimensiones derivadas del marco conceptual, y de su articulación a la contribución testimonial de los actores en sus diferentes roles.

El trabajo de campo consiste en la recopilación de documentación oficial, publicaciones Web, documentación brindada desde los actores vinculados a la propuesta y, el relevamiento de testimonios.

⁶⁶ El tratamiento exhaustivo de ésta tema merecería una investigación completa, como variable explicativa en sí misma. Sería necesario comprobar si efectivamente la continuidad político-partidaria entre los dos niveles del Gobierno, implica o no la cooperación política con la iniciativa. Por ahora podemos inferir en base a Veneciano 1995: “*por la importancia que le otorgamos al proyecto político-estratégico en el que se inscribe la descentralización, el valor que le damos a la idea de sistema político-local –inserto en el sistema político-nacional, es que consideramos fundamental incorporar al análisis del tema estudiado, el análisis de los partidos políticos*”. En: “*Descentralización: un tema complejo y cada vez menos confuso*”. Prisma N°6.

La técnica privilegiada para dicho relevamiento es la *entrevista en profundidad*, habiendo realizado 17 entrevistas a informantes calificados, con cuestionario semi-estructurado.

Los actores contactados son seleccionados en función del rol que ocupan con respecto al espacio de participación ciudadana, razón por la cual identificamos cuatro roles a abarcar en el relevamiento:

- Actores sociales ubicados en el territorio local, con participación en el Programa. (8 entrevistas)
- Referentes del MIDES a nivel central, con un rol específico sobre los Consejos Sociales. (1 entrevista)
- Referentes del MIDES a nivel de las Oficinas Territoriales, con el rol institucional de Coordinadores Territoriales. (4 entrevistas)
- Referentes de las Mesas Interinstitucionales, que representan las Agencias del Estado en el orden departamental y que a su vez hayan tenido algún tipo de vinculación con los Consejos Sociales. (4 entrevistas)

(Ver anexo metodológico cuadro “*Referencias de Entrevistados*”)

3.1) Los Consejos Sociales en su dinámica departamental: una mirada periférica a las experiencias de San José, Paysandú, Rivera y Durazno

La cosecha antes que la siembra

Como se hacía mención en el capítulo de referencias teóricas, en torno a los procesos de democratización del Estado a través de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, el investigador G. Worman (2008) afirma que previamente debemos ocuparnos de la cuestión de los recursos con que los ciudadanos llevarán a cabo tales fines. En éste sentido, el éxito del proyecto participativo dependerá de la existencia previa de dichos recursos, tanto así que *“pensar en avanzar en herramientas de participación y control sin la preexistencia de éstos componentes es similar a construir una edificación sin contar con las bases”*. (p.5)

Bajo la misma lógica, una de las motivaciones de éste trabajo es acercarnos mediante un análisis de alcance coyuntural, a las condiciones que evidencian el interés gubernamental por incorporar actores sociales en el control de políticas públicas, y si ello en definitiva implica una dotación de recursos a la ciudadanía. En otras palabras, nos interesa visualizar si la original experiencia de los Consejos Sociales demuestra estar transitando en la misma ruta de los objetivos trazados institucionalmente, pues esto último depende de la primer cuestión.

En éste capítulo procuramos describir la dinámica que efectivamente asumen los Consejos Sociales abordados en su territorio (Paysandú, Rivera, San José y Durazno).

En primera instancia se articula el bagaje testimonial de los actores involucrados ubicados en los diferentes ámbitos de acción, con dimensiones que describen las motivaciones y metas en relación a sus participaciones en el Consejo Social.

Posteriormente se analizan otras dimensiones que refieren a los procedimientos finalmente asumidos en los Consejos Sociales para la función de control de políticas públicas, y sus efectos sobre la legitimidad del órgano.

Vale recordar que el análisis se realiza a través de la articulación de la información empírica, a las dimensiones presentadas al finalizar el capítulo de referencias teóricas, ordenadas aquí de la siguiente forma:

Código numérico	Dimensiones de análisis	Actores involucrados al
------------------------	--------------------------------	--------------------------------

		análisis
1	<i>Organización a la que pertenece y sus objetivos de trabajo</i>	- Actores socio-territoriales - Referentes de las Oficinas Territoriales del MIDES
2	<i>Tiempo de participación en el Consejo Social</i>	- Actores socio-territoriales
3	<i>Interés o móvil de participación en el Consejo Social</i>	- Actores socio-territoriales
4	<i>Proceso de selección de temas para su abordaje</i>	- Actores socio-territoriales - Referentes de las Oficinas Territoriales del MIDES
5	<i>Costos que asumen los actores sociales para participar</i>	- Actores socio-territoriales
6	<i>Recursos facilitados desde el MIDES para la operativa del Consejo Social</i>	- Actores socio-territoriales - Referentes de las Oficinas Territoriales del MIDES
7	<i>Evaluación del entrevistado en cuanto al impacto de las instancias de capacitación.</i>	- Ídem
8	<i>Identificación de impactos, a nivel de la dinámica socio-territorial</i>	- Ídem
9	<i>Percepción sobre la capacidad del Consejo Social para representar la “voz” ciudadana</i>	- Ídem
10	<i>Experiencia de participación en espacios de decisión en políticas públicas con el Estado, y/o cogestión de bienes y servicios</i>	- Ídem
11	<i>Espacios donde efectivamente se focalizan las acciones tendientes al seguimiento y control</i>	- Ídem
12	<i>Métodos utilizadas para solicitar “ajustes” a los referentes del Estado</i>	- Actores socio-territoriales - Referentes de las Oficinas Territoriales del MIDES - Referente MIDES a nivel Central
13	<i>Percepciones a cerca de la capacidad de incidencia de los CCSS, sobre la actuación de la Administración Pública</i>	- Actores socio-territoriales - Referentes de las Oficinas Territoriales del MIDES - Referente del MIDES a nivel central

*Elaboración propia

- **Las expectativas como punto de partida, no como determinantes de resultados**

Dando cabida al análisis de las **expectativas y móviles** que orientan la participación de los actores en sus diferentes roles en relación a los Consejos Sociales, si bien se advierte cierto nivel de congruencia entre los diferentes ámbitos involucrados, sólo a nivel de los actores sociales se interponen dos lógicas motivacionales.

En un primer nivel de expectativas manifestadas como móviles de participación, desde los actores sociales se hacen formulaciones como: *“comunicación más frecuente con las organizaciones”, “evitar la superposición del trabajo”, “unificar las organizaciones”, “fortalecer la participación dentro de las organizaciones”,* y la necesidad de promover *“el trabajo en red”*⁶⁷. Claramente éste tipo de enunciados tienen que ver con la empatía para construir un ámbito de acción unificado, y con la posibilidad de mejorar impactos de su propio trabajo organizacional a nivel de cada localidad, a través de la articulación en red con las otras organizaciones del territorio, sumado al fortalecimiento de la red interna de cada organización.

Por otro lado, en un segundo nivel de formulaciones referidas a los móviles de participación en el Consejo Social, los actores sociales concretamente expresan expectativas más relacionadas a la actividad de seguimiento de políticas públicas, para lo cuál pueden distinguir necesidades como: *“diálogo con el Estado”, “lograr un espacio de vinculación con la Mesa Interinstitucional”, “lograr mejoras para los distintos Programas que ellos tienen para que la población pueda acceder mejor, para que puedan ser más efectivos”, “la incidencia, y la articulación en los Organismos Públicos”* etc.⁶⁸

Desde otros ámbitos como el MIDES a nivel central y desde sus Oficinas Territoriales se evidencia cierto nivel de correspondencia en cuanto a la formulación de objetivos asignados a los Consejos Sociales. Sin embargo desde aquí cuando se evalúa la marcha asumida en el territorio, se indican algunas dificultades para que el órgano de participación asuma el rumbo proyectado.

En efecto, uno de los referentes de las Oficinas Territoriales del MIDES afirma que: *“el motivo de la formación del Consejo fue que las organizaciones sociales pudieran lograr el contralor de las políticas sociales del departamento, yo creo que esa es una meta que no se ha logrado aun, (...) les cuesta entender hasta el día de hoy que pueden y que tienen derecho a ejercer ese contralor”* (ROT₁, ver anexo cuadro Dinámicas de Consejos Sociales, dimensión nº 13).

En principio, el testimonio da cuenta de cierta dificultad de los actores sociales para *“entender”* o apoderarse de una nueva atribución de poder; mientras que sumado a ello desde la percepción de otra de las referentes de las Oficinas Territoriales del MIDES, se definen tales dificultades de la siguiente manera: *“no va por el rumbo que se tiene que ir en el Consejo Social, que es el de seguimiento, el de controlar, el de revisar algunas cosas de las políticas públicas, el de proponer (...) se tomaron algunas cosas y quedaron por el camino”* (ROT₄, ver anexo cuadro Dinámicas Consejos Sociales, dimensión nº 13).

Ambas afirmaciones dan la pauta de que efectivamente, la dificultad mayor estaría en la concreción del control ciudadano hacia la Administración Pública, no obstante más adelante indagaremos en el manejo de recursos con que los actores sociales cuentan para cumplir las expectativas formuladas desde las Oficinas del MIDES, y si definitivamente el problema pasa por la no comprensión de un derecho, o la inexistencia de habilitación política para expresarlo.

⁶⁷ Ver anexo, Cuadro de CCSS, dimensión nº 3

⁶⁸ Ídem

Por otra parte, otro de los referentes de las Oficinas Territoriales del mismo Ministerio ofrece una base más explicativa al tema de la capacidad de concretar objetivos.

Primeramente, revela que lo que el Espacio de Diálogo Social de Paysandú (EDSP)⁶⁹ define como objetivo de trabajo, tiene que ver con la comprensión que el EDSP tiene de sí mismo, “*hasta ahora la comprensión se ha ido limitando a las ofertas*” (...) “*Se van limitando a las herramientas que van encontrando, o que se les ofrece desde el ámbito central, desde la apoyatura técnica, por ejemplo una investigación, una capacitación, un seguimiento de cómo se hace una monitorización interna del Estado*” (ROT₂, ver anexo, cuadro Dinámicas de Consejos Sociales dimensión n° 13).

A partir de ésta mirada, es posible inferir que desde el espacio de participación social se formulan objetivos colectivos a partir de los cuales se trazan los límites y posibilidades de participación e incidencia pública, en función de los recursos que desde el ámbito institucional se les brinda.

Desde éste punto advertimos la determinación que tiene la eficacia de los recursos de participación (*directos o indirectos*) sobre los resultados de la participación misma. En este caso los recursos llegan a operar como reglas de acción a partir de las cuales se forman las expectativas, métodos, límites y posibilidades de efectuar el control sobre las políticas públicas, y todas estas formulaciones dependen de lo que desde el ámbito institucional se les ofrece, ya que en definitiva de allí que surge y se promueve ésta instancia de participación social.

Habida cuenta, es posible que en éstos Consejos Sociales las herramientas brindadas tiendan a cubrir sólo el primer nivel de expectativas formuladas desde el ámbito social, que consecuentemente terminan siendo fundamentales, aunque no se vinculen estrictamente a la función de control.

Por ejemplo, acciones como: “*el trabajo en grupo colectivo*”, “*conocer las propias realidades del departamento*”, “*Diagnóstico Participativo*”, “*capacitación en tema de comunicación*”,⁷⁰ son estrategias previas a una etapa de control ciudadano y exigen el desarrollo de instancias donde puedan ser aprendidas horizontalmente.

Del mismo modo como se explica en el capítulo de referencias teóricas, éste tipo de recursos relacionados a la formación y preparación para la participación, en la medida en que son provistos desde el ámbito institucional, pueden convertirse en habilidades que tienden a *igualizar* las capacidades de participación entre los distintos actores sociales.

En resumen, en base al análisis del bagaje testimonial en cuanto a los impactos que arrojan las instancias de capacitación extendidas desde el ámbito central, son identificables una serie de externalidades positivas analizables en dos niveles.

Por un lado, los actores involucrados en dichas instancia de capacitación evalúan la oportunidad de construir el Consejo Social como actor colectivo unificado, cuyos beneficios son transferibles a todo el ámbito local.

⁶⁹ Aludimos nuevamente que en el departamento de Paysandú asumiendo la particularidad del territorio, las propias organizaciones que integran el nuevo espacio de participación promovido por el MIDES, le dieron la denominación de Espacio de Diálogo Social de Paysandú (EDSP).

⁷⁰ Citas de diferentes actores sociales y referentes institucionales. Ver Anexo, Cuadro de Dinámicas de Consejos Sociales, dimensión N° 7.

Como lo expresa uno de los actores sociales incluidos en ésta instancia de participación, “... una parte de la capacitación era el trabajo en grupo colectivo, y eso si que nos ayudo, porque estaba bastante chocada la zona. Por ejemplo, San José con Ciudad del Plata eran como rivales, gracias a la capacitación se ha logrado que puedan trabajar juntos (...) También ha servido para discutir y llegar a acuerdos”. (Cita de uno de los referentes del ámbito social del departamento de San José (RS-SJ₁), Ver anexo Cuadro de dinámica de Consejos Sociales, dimensión nº 7).

Por otro lado, éste tipo de recursos vinculados a la capacitación para la participación, también han tendido a proveer y equiparar entre los participantes, buenos y básicos recursos de información y preparación técnica con respecto a los laberintos institucionales de la Administración Pública, ya que para el monitoreo y control sobre políticas, es a ellos a los cuales deben vincularse.

En relación al tema, una de las referentes del ámbito social del departamento de Rivera (RS-R₁), describía los impactos de los espacios de capacitación brindados desde el MIDES, tanto para la construcción del nuevo espacio, como para la concreción de estrategias relacionadas al control ciudadano: “...al principio no entendíamos para que era y dijimos vamos y vemos si sirve seguimos yendo y si no, dejamos de ir. Pero después vinieron los técnicos del MIDES y nos entusiasamos, aprendimos un montón en lo que tienen que ver con organizarse, hacer talleres, escuchar al otro”(...)“A través de un trabajo de investigación descubrimos que los profesores de educación física por ley, tienen obligación de brindar a la comunidad el 30 % de las horas trabajadas, entonces nos dimos cuenta que no había que pagarles”. (RS-R₁, Ver anexo, Cuadro de Dinámica de Consejos Sociales, dimensión nº7).

En relación al mismo tema, otra de las referentes sociales del espacio de participación en el departamento de Durazno, definía las instancias de preparación y capacitación como recursos conceptuales básicos, que de cara al complejo abordaje de las políticas sociales se convierten en procesos habilitantes a la función de seguimiento y control: “... la capacitación nos dio ese pararte para decir bueno, tenemos otra forma de funcionar que de repente los resultados no se ven ya, que de repente implica toda una investigación, implica pararte sobre un tema y empezar a hacer todos los contactos y ver cuál es la realidad, y para nosotros me parece que una palabra clara que incorporamos que es el concepto de incidencia, y ver cómo nosotros incidimos en determinado tema a nivel departamental, eso fue fundamental y fue a raíz de la capacitación”. (RS-D₁, ver anexo, cuadro de Dinámica de los Consejos Sociales, dimensión nº 7)

Efectivamente, estos emprendimientos formativos por parte del equipo técnico contratado para tales fines, tienen un impacto positivo en el cumplimiento de algunas metas específicas para la instancia de participación. Concretamente definimos que ésta es una estrategia fundamental de acceso al vínculo de la sociedad civil hacia los ámbitos estatal, en tanto métodos que van contribuyendo a la apropiación de la nueva función de control que a la ciudadanía se le adjudica.

Ahora bien, desde una perspectiva teórica se entiende que la posibilidad de afectar positivamente la calidad democrática de un sistema político, por medio de la construcción de ámbitos específicos que abren la participación a actores sociales en la toma de decisiones políticas, entre otras cosas dependerá del *stock capital social* existente (Putnam: 1993). Esto implica que la descentralización del Estado a través de la re-distribución de funciones y decisiones depende en buena medida, del contexto político institucional y cultural de cada territorio.

Por otra parte, la cuestión de la fuente de legitimidad a partir de la cual se levantan las instituciones que articulan las preferencias ciudadana en las políticas públicas, atraviesa buena parte de la disciplina politológica y desvela a quines deben compartir la toma de decisiones.

A partir de esta cuestión, además de preguntarnos por los recursos con los que cuentan los Consejos Sociales para cumplir su función de controlar de políticas públicas, cabe preguntarnos ¿Qué capacidad tienen estos ciudadanos, para actuar en representación del resto?

En los siguientes apartados, abordaremos el análisis de la modalidad con que los Consejos Sociales comienzan a desempeñarse. Las características generales que de aquí se deriven serán tratadas como condiciones que impactan en la concreción de objetivos proyectados, y en las fuentes de legitimidad de las acciones realizadas en dicho ámbito.

- **¿Quiénes están habilitados a participar en los Consejos Sociales?**

En lo que refiere a una de las definiciones institucionales que construyen el ámbito de los Consejos Sociales, una de las referentes del MIDES a nivel central, nos manifiesta que desde aquí se establece que los actores sociales habilitados a participar sean “*ciudadanas y ciudadanos organizados*”.

En relación al tema, e otra de las referentes de las Oficinas Territoriales del MIDES le da un valor instrumental al hecho de habilitar el espacio sólo a ciudadanos organizados de ésta forma: “*para que tenga una multiplicación y un efecto sobre todo el trabajo en el Consejo Social, en una comunidad o en un barrio*”. (ROT₃ anexo, cuadro Dinámica de Consejos Sociales, dimensión nº 9)

Desde otro punto de vista, una de las referentes del ámbito social de Paysandú expresa: “*Me parece que tendríamos que tener una instancia de encuentro con la comunidad, abrir un espacio de diálogo hacia cualquier vecino o vecina, o persona que quiera venir a dialogar sin el obstáculo de tener que ser representante de una organización (...) contarles y compartir de que se trata lo que estamos haciendo y cuáles pueden ser la vías por las que puede ingresar al espacio legítimamente*”⁷¹. (RS-P₁ ver anexo, cuadro Dinámica de Consejos Sociales, dimensión nº 8).

Bajo éste escenario, en lo que respecta a las reglas para la integración ciudadana al ámbito de participación, se lleva a cabo el proceso de alteración de la condición: ciudadano habilitado a participar = ciudadano organizado.

La dinámica se generó desde la propuesta planteada por la misma referente social RS-P₁, para incluir al Espacio de Diálogo Social de Paysandú, a un “*usuario/protagonista*” del servicio que presta la organización social para la que trabaja.

A partir de entonces se suscitó una intensa negociación, incluso con la intervención de dos de los referentes del MIDES central, cuyas posturas en relación al tema eran opuestas. Esta ocasión podría ser análoga a las interrogantes planteadas desde el marco de referencias teóricas por K. A. Shepsle (1989), en cuanto a “*¿Qué subgrupos son suficientes para hacer efectivos los cambios institucionales?, y ¿cuáles son las coaliciones decisivas?*”.⁷²

En éste caso, el equilibrio institucional se mantuvo a través de la regla de la mayoría, conformando así la coalición necesaria para alterar una de las condiciones originales; como resultado: “*Pedro fue a Fray Bentos*”. Incluso la intervención activa de los referentes del MIDES a

⁷¹ Ver anexo, cuadro CCSS, Dimensión nº 8.

⁷² Kenneth A. Shepsle (1989): “*Estudiando las instituciones. Algunas lecciones desde el enfoque de la Racional Choice*” p. 29, Extraído de Revista Uruguaya de Ciencia Política Nº 16, 2007, ICP, Montevideo

nivel central en la toma de decisiones que debería ser exclusivamente ciudadanas, no lesionó la autonomía decisoria de los actores sociales. (RS-P₁, Ver anexo, Cuadro de Dinámica de Consejos Sociales, dimensión N° 9).

Vale agregar que particularmente, una vez más se comprueba lo determinante que puede llegar a ser el nivel de formación y “habilidades” participativas que los ciudadanos traen consigo, ante una negociación de éste tipo. La referente del orden social que promovió la alteración a la regla, cuenta con una amplia formación técnica y larga experiencia organizacional dentro del departamento, constituyéndose en herramientas básicas que dan un valor agregado a la hora de integrar ámbitos compartidos de participación, cuya institucionalización aun no está definida, como lo es para el caso de los Consejos Sociales

La alteración a la regla trascendió sólo para un caso puntual, y hasta el momento del relevamiento la condición no había llegado a ser trasladable al resto de las organizaciones que conforman el Espacio de Diálogo Social de Paysandú que también cuentan con “usuarios” para los cuales se trabaja, y tampoco había llegado a tener eco la posibilidad de abrir el espacio a “vecinos” no organizados.

En éste sentido, la mayoría de las opiniones en relación a la condición ciudadano habilitado a participar = ciudadano organizado, oscilan entre una idea similar a la que plantea una de las referentes sociales del ámbito de participación: *“es lindo que cuando nos veamos las caras sepamos quienes somos, (...) no cualquier persona que no tenga relación con ninguna institución”*. (RS-P₂)

Un paso más hacia el análisis de la dimensión *“quienes participan”*, es tomar en consideración la naturaleza de las organizaciones que efectivamente lo hacen. En éste sentido, no encontramos ninguna regla fundacional que atestigüe sobre el criterio de inclusión de organizaciones a participar.

No obstante parecería que por razones operativas o de trayectoria, la mayoría de las organizaciones que han demostrado mayor estabilidad de participación guardan dentro de su experiencia institucional, algún tipo de relacionamiento con el Estado bajo distintas modalidades: convenios de ejecución de servicios, co-financiación estatal para el suministro de servicios a poblaciones específicas, o contratación de servicios profesionales, etc.

Dicha relación en algunos casos es con el propio MIDES, a través de Programas como “Trabajo por Uruguay”, “Uruguay Trabaja”, con el INAU, o incluso con otras dependencias del Estado como las Intendencias Municipales. (Ver anexo, cuadro Dinámica de Consejos Sociales, Dimensión n° 10)

En torno al tema, gráficamente uno de los referentes de las Oficinas Territoriales del MIDES afirma: *“yo tengo un grupo con las direcciones de los correos, y siempre que hay información que a ellos les pueda interesar le estoy mandando, llamados o convocatoria. Las organizaciones que participan en el Consejo, son las que han trabajado con nosotros en “Trabajo por Uruguay”, ahora en “Uruguay trabaja”, lo que fue “Rutas de salida” y ahora “Uruguay Integra”*. (ROT₁, ver anexo cuadro dinámica de los CCSS, dimensión n° 10)

Esta es una cuestión básica que remite a los límites o posibilidades de efectivizar un control ciudadano genuino. Así como quedó explicitado en el capítulo de referencias teóricas, controlar acciones de la Administración Pública trae aparejado la posibilidad de *“interferir”* en el rumbo que

asume determinada política, por medio de la utilización de recursos que haga factible tal interrupción.

Para que se logre ésta interposición sobre la discrecionalidad del poder político-administrativo, es preciso que los sujetos asuman roles independientes, en términos de Cunill Grau (2003: 9) “... *la cogestión es irreconciliable con el control (...) para que la relación con ella sea regulativa en vez de constitutiva*”.

Analizando los datos de la dimensión “*Experiencia de participación en espacios de decisión con el Estado, y/o cogestión de bienes y servicios*”⁷³, una de las particularidades que hace a la representación ciudadana, es la presencia significativa de los SOCAT⁷⁴ en las cuatro experiencias estudiadas.

En la práctica, los sujetos que en definitiva concurren en representación del SOCAT de determinada zona, no siempre son actores provenientes específicamente del ámbito social territorial, sino que en algunos casos se trata de responsables técnicos contratados para promover la coordinación del trabajo en las Mesas Zonales.

Esto hace que por una parte, éstos agentes sean visualizados desde el ámbito gubernamental como una buena estrategia para fomentar la articulación con las redes territoriales, y al decir de uno de los referentes de la Mesa Interinstitucional: “...*me parece que los SOCAT es una de las posibilidades, que cuando convoca como Mesa, está asentado en el territorio y sabe a quien está mirando*”. (MI₂, ver anexo cuadro dinámica de los Consejos Sociales, dimensión n° 13).

Por el contrario, desde la perspectiva de algunos actores sociales los representantes de los SOCAT son cuestionados en cuanto a su capacidad de representación. Por ejemplo, de acuerdo a la afirmación de una de las referentes sociales del mismo departamento, “*Si vos hablas de una mesa de un SOCAT hablas de cuarta ciudad y todo lo que tiene adentro, si yo fuera a hacer trampas al solitario te diría que está todo Paysandú representado (...) Además hay uno del SOCAT que tiene dos zonas y viene sólo él a trabajar, así que yo no sé si hay transferencia*” (RS-P₁, ver cuadro de dinámica de los CCSS, dimensión n° 9).

A partir de los posicionamientos presentados en relación a la dimensión que refiere a la naturaleza de las organizaciones vinculadas al espacio de participación vale destacar que, en tanto los SOCAT dependen del Programa INFAMILIA y siendo éste uno de los organismos ejecutores del MIDES, la autonomía que debe existir entre los sujetos controladores y los controlados, en éste caso no es comprobable.

Es probable que este sea un escenario que caracterice otros espacios de participación ciudadana en el territorio uruguayo, ya que las cercanías entre actores y la superposición de roles son una variable típica de nuestro territorio.

No obstante para este caso, es importante tener en cuenta que la presencia de los SOCAT en cada uno de los Consejos Sociales podría estar contribuyendo (junto a otros factores) a la dependencia del órgano ciudadano con respecto a la institución central, el MIDES.

⁷³ Ídem.

⁷⁴ “*Servicio de Orientación, Consulta y Atención Territorial*”, y cuenta con Mesas de Coordinación Zonal donde participan representantes de grupos e instituciones. Es un programa específico que a su vez es promovido por otro más amplio, denominado INFAMILIA. Este último funciona bajo la órbita del MIDES desde marzo del 2005 como organismo ejecutor. (Extraído de Informe de Gestión Abril 2005-marzo 2006 “*Un año construyendo el desarrollo social*” MIDES).

Dicha dependencia podría estar pautada simplemente en el hecho de que quines representan a lo SOCAT en el ámbito de los Consejos Sociales, muchas veces comparten con otros organismos del Estado y con el Mides esferas de decisión de tipo constitutivas y cooperativas en materia de políticas sociales. Mientras que para el desarrollo de funciones de control en el ámbito de los Consejos Sociales, se espera que los mismos representantes de los SOCAT cumplan funciones “*regulativas*” para con los mismas Agencias del Estado. Ciertamente, bajo estas condiciones, todo cometido asignado a los Consejos Sociales relacionados al control sobre políticas, es una cuestión difícil de consignar.

Además de ello, esta gravitación del MIDES en el espacio social no sólo estaría pautada por la interdependencia contractual con organizaciones sociales, sino también por otro tipo de factores vinculados con la operativa, o bien como se mencionaba anteriormente en la importancia de la función técnica contratada por dicho Ministerio para el soporte de las instancias de capacitación a las organizaciones sociales. Al decir de una de las referentes de las Oficinas Territoriales del MIDES, esta institución: “*promueve, apoya técnicamente, apoya con pasajes, con imprimir y llevarles las actas a cada uno, mandar vía mail los materiales, pero ellos son autónomos*” . (ROT₁, Ver anexo, cuadro Dinámica de los Consejos Sociales, dimensión nº 6)

Al mismo tiempo, la presencia gravitatoria del MIDES que de algún modo obstruye la autonomía decisoria de la instancia de participación ciudadana, puede estar pautada sencillamente en los diferentes roles que en algunos casos asumen los Coordinadores Territoriales, como la de flujo de información y de demandas desde el Consejo Social a la Mesa Interinstitucional. Por ejemplo, de acuerdo a lo que afirma la misma referente de Oficina Territorial: “*yo soy el buzón de lleve y traiga*” (ROT₁, ver anexo cuadro de dinámica de las Mesas Interinstitucionales, dimensión nº 6).

En efecto, ello hace que en palabras de unos de los referente sociales “*el Consejo todavía depende muchísimo del MIDES*”. (RS-SJ₂ Ver anexo, cuadro Dinámica de los CCSS, dimensión nº 6).

- **¿Hacia dónde se dirige el foco de control en el Consejo Social?**

Como se señala en el capítulo de referencias teóricas, los ámbitos de decisión política a los que el espacio de participación ciudadana dirige su acción, también determinan la construcción institucional del Consejo Social, razón por la cual se asume como otra de las dimensiones para su análisis.

El control social debe ocuparse tanto de las decisiones de políticas, como donde se producen los bienes y servicios, porque en definitiva es notorio que el núcleo estratégico del Estado donde se articulan los Ministerios no es el único ámbito decisorio de políticas públicas. De hecho, la administración de servicios públicos (muchas veces ejecutados por redes de agencias), o los servicios públicos privatizados también constituyen espacios donde el control social debe ser desplegado, y en definitiva el control debe estar allí donde las acciones y decisiones públicas afectan la vida cotidiana de los ciudadanos.

A raíz de la sistematización de datos en relación a las dimensiones “*Proceso de selección de temas para su abordaje*”, y “*Espacios de focalización de acciones tendientes al seguimiento y control en el ámbito del Consejo Social*”, pudimos derivar algunas regularidades. (Ver anexo, cuadro dinámica de los CCSS, Dimensiones nº 4 y 11)

Por un lado es notoria la ausencia de políticas sociales provenientes del MIDES en el “buzón” de diagnósticos elaborados por los Consejos Sociales. Esta situación puede estar dada por la existencia de un alto nivel de congruencia entre las necesidades definidas desde el Consejo Social y las acciones expedidas desde dicho Ministerio, o más bien, al hecho de la ya mencionada presencia gravitatoria del MIDES en el ámbito de acción social, que podría estar afectando (aunque sea involuntariamente) la autonomía decisoria del espacio ciudadano.

Sin profundizar ahora en la determinación específica entre una variable y la otra, podemos desprender que, el efecto de la inter-dependencia entre sujetos controladores y los controlados, por el hecho de compartir de responsabilidades y recursos en otros escenarios, se pueden traducir en la falta de estímulos de los primeros para acaecer controles sobre los segundos en el ámbito del Consejo Social.

Por otra parte, en dicho “buzón” de abordajes del Consejo Social se comprueba la presencia de políticas que permanecen exclusivamente bajo la ejecución y la responsabilidad estatal, excluyendo como ya se dijo a las del MIDES y a políticas que tienen que ver con Programas o Proyectos vinculados a la co-gestión de servicios entre el Estado y el universo de organizaciones sociales.

En efecto, el Espacio de Diálogo Social de Paysandú durante el año 2007 estuvo abocado al seguimiento y elaboración de recomendaciones al Servicio de Psiquiatría del Hospital de Salud Pública, mientras tanto el Consejo Social de Rivera lo estuvo al mejoramiento de los servicios brindados en las plazas de deportes, para lo cual se llevan a cabo coordinaciones con el referente local de Ministerio de Turismo y Deportes.

Por su parte el Consejo Social de Durazno en el mismo año asumió la tarea de generar espacios de información y difusión sobre el Nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud, para lo cual realiza gestiones con del Director Departamental de Salud Pública⁷⁵. Al tiempo que el Consejo Social de San José, al momento se encontraba organizando un relevamiento en el territorio de los servicios vinculados a la atención de la infancia y adolescencia, para lo cuál solicita información a organismos como la ANEP y el INAU. Si bien podemos advertir que hay convenios que el INAU mantiene con el Tercer Sector, no obstante la solicitud se remitía sólo a fines informativos.

Nuestro país mantiene una variedad de servicios públicos que son ejecutados por el *sector público no estatal*⁷⁶, regulados a través de una serie de convenios cuya capacidad de ser accountables se remite al cumplimiento de objetivos coordinados con agencias del Estado; a su vez existen servicios públicos esenciales ejecutados por empresas privadas cuyo control queda supeditado a reglamentaciones muchas veces obsoletas. Sería eficiente desde el punto de vista del rol asignado a los Consejos Sociales, que en algún momento surja la posibilidad de acaecer controles en también en estos ámbitos, y que desde las redes Intragubernamentales exista la capacidad de administrar dicha demanda.

Uno de los factores que puede explicar el desestímulo desde el órgano de participación por diagnosticar problemas en los servicios brindados por el Tercer Sector, es que encontramos en el conjunto de organizaciones que componen el espacio una fuerte presencia de organizaciones que tienen bajo su responsabilidad la ejecución de algún servicio público. Esta situación puede traer aparejada la superposición de roles, por lo tanto termina evitando mecanismos de control sobre un

⁷⁵ No se registraron testimonios que den cuenta de la existencias de ámbitos de coordinación con referentes del Sistema Mutual Privado, en tanto parte responsable de la ejecución del NSNIS

⁷⁶ Término utilizado por Cunill Grau y Bresser Pereira (1998: 40). Alude a “una forma de propiedad que no es estatal ni es privada: las asociaciones de individuos que satisfacen necesidades colectivas sin que medie un sentido de propiedad entre sus miembros”. En: “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal” En: “Lo público no estatal en la Reforma del Estado”, CLAD, Editorial Paidós. .

ámbito que a su vez es constitutivo. (Ver anexo, cuadro de Caracterización de los Consejos Sociales, dimensión nº 10)

Sin embargo, a partir de la experiencia llevada a cabo en el Consejo Social de Durazno se evidencia lo intrincada que puede llegar a ser la formulación de una demanda hacia un servicio público de ejecución privada empresarial, cuando no hay normas que regulen la interferencia de la instancia ciudadana.

De forma sintetizada el Consejo Social del departamento de Durazno, en procura de hacer exigible la implementación de mejoras en el servicio de transporte público en distintos barrios de la ciudad, lleva a cabo una serie de acciones traducidas por una de las referentes del ámbito social, de la siguiente manera: “...Si, se planteó en la Mesa Interinstitucional e incluso se llegó a algo, pero hubo como un nudo que no se pudo desatar entre la Comisión de Transporte de la Junta Departamental y la Oficina de Transporte de la Intendencia, que el expediente estaba en un lugar o en otro, creo que sinceramente ya ni me acuerdo, pero creo que no se pudo desatar (...) la empresa hace lo que se le canta la verdad...”⁷⁷(RS-D₂, ver anexo cuadro de dinámica de las Mesas Interinstitucionales, dimensión nº 6).

A raíz de ésta eventualidad, y partiendo de la base de que existe un gran desempeño de costos y expectativas tanto desde el ámbito ciudadano como desde lo institucional, con el objeto de mejorar los impactos de las políticas públicas mediante la democratización de las decisiones políticas como estrategia de gobernabilidad, parece incongruente el hecho de que luego de un proceso de formulación de una demanda concreta desde el Consejo Social, los distintos niveles de gobierno no tengan la capacidad de responder ni políticamente ni administrativamente, ante la solicitud ciudadana. Definitivamente, es en éste punto de inflexión donde necesariamente la “*siembra debe anticiparse a la cosecha*”.

En otras palabras, para que la incorporación de redes socio-territoriales a los espacios de acción y decisión política no termine por convertirse en un *ritual* en donde los actores sólo se escuchan los unos a los otros, el Estado debe darse a sí mismo estratégicamente un espacio lo suficientemente eficaz de descentralización *vertical y horizontal*, capaz de poner en funcionamiento componentes de responsabilización pública y privada.

En este sentido, la misma referente del ámbito social del departamento de Durazno (RS-D₂) resume la importancia de la cuestión de la siguiente manera: “*Creo que podría haber un mayor oído de la parte gubernamental a todas estas cosas que están pasando, es decir a lo que nosotros planteamos y hacemos saber y denunciemos en alguna medida. Porque por ejemplo en el asunto del transporte no hubo ninguna intervención estatal para saber que pasaba con eso, ese nudo que no se podía desatar, porque alguien tiene que tener que ver entonces no sé quien en realidad (...) Creo que la Mesa tiene que funcionar como caja de resonancia de lo que pasa en el Consejo y en todas las otras instituciones públicas y privadas que están representadas en la Mesa*”.

Uno de los factores explicativos a la falta de “*oído*” estatal, puede atribuírsele a las características de la institución central que promueve esta forma de intercambio regulatorio desde la ciudadanía a la Administración pública. El MIDES es una institución que no cuenta con un fuerte legado capaz de forzar la operancia político-administrativa del resto de la Administración Pública, que impulse un cambio en la articulación Estado-sociedad civil tan profundo como el que se pretende.

• Recursos y tácticas para la responsabilización por el Consejo Social

⁷⁷ Ver anexo, cuadro de Mesas Interinstitucionales, dimensión nº 6 “Articulación entre ambos espacios”.

En base a un breve análisis, desde las direcciones centrales del MIDES que promueven los Consejos Sociales, se realiza una diferenciación en dos niveles en cuanto a las formas de concretar el control ciudadano..

En palabras de una de las referentes del MIDES central, por un lado el control consiste en “*el desarrollo de procesos de información, de comunicación, de rendición de cuentas en un sentido amplio, de elaboración de recomendaciones por parte de los grupos de organizaciones sociales frente a las organizaciones del departamento. Ya desde el mero hecho de ver que son un ámbito reconocido para la información, si quieren información sobre que programa social está, en el Departamento a nivel público lo pueden demandar, ese es un nivel (...) quienes están en las evaluaciones participativas hacen todo un estudio técnico, y van elaborando un documento escrito con recomendaciones*” . Mientras que, en un segundo nivel aludiendo al mismo tema agrega: “*es mirar lo que ya hay, ajustarlo o corregirlo*”.

En teoría desde aquí se identifica, un primer escalón de control ciudadano vinculado a procesos de evaluación y diagnóstico sobre políticas públicas concretas, y su posterior elevación bajo la forma de demanda al interlocutor estatal, identificado como responsable de llevar a cabo la incorporación de dichas propuestas. Posteriormente, una vez atravesados estos procedimientos, deducimos del análisis un segundo nivel donde efectivamente se ejecutarían procesos de “*corrección*” o “*ajuste*” de las políticas. Ambos son procesos tienen alcances e impactos diferentes.

Así como se explica en el capítulo de referencias teóricas, éste último nivel estaría vinculado a lo que Cunill Grau refiere de la siguiente manera: “*Lo crítico es que cuando amerite, pueda existir una reacción de la Administración...*” (2003:8). Para la autora, ello sería el verdadero proceso por el cual se estaría llegando a la “*responsability*”⁷⁸ de los decisores políticos. En tal sentido, enfatiza en el carácter determinante que asume la disponibilidad de recursos en poder de la ciudadanía, para la concreción de tales fines, constituyéndose en un factor fundamental para la construcción institucional de las instancias de control ciudadano.

A raíz del análisis de la experiencia en los Consejos Sociales, a través de la dimensión que traduce los “*Métodos utilizadas para solicitar “ajustes” a los referentes del Estado*”⁷⁹, se desprende que los distintos actores sociales han articulado una serie de estrategias que tienden a cubrir el primer nivel de acciones referidas anteriormente, aquellas que tienen que ver con la procesos de información, de comunicación y de elaboración de recomendaciones

En palabras de los protagonistas, uno de los referentes del ámbito social comenta como uno se los métodos que implementa del Consejo Social consiste en: “*...llevar a la Mesa Interinstitucional la preocupación de la zona de Ciudad del Plata, que sentimos que era la que merecía una atención particular*” (...) “*se elaboró un memorando que se elevó con una carta a la Mesa...*” . (RS-SJ₂, ver anexo, cuadro de Dinámica de los Consejos Sociales, dimensión nº 12).

Al mismo tiempo, en términos de una de las referentes del Espacio de Diálogo Social de Paysandú: “*Se elaboran dimensiones y se elabora el informe que se lleva a la Mesa Interinstitucional y se va a dialogar con la Directora del Hospital, se inaugura una comisión y se*

⁷⁸ En el idioma inglés se diferencia entre “*accountability*” y “*responsability*”. Martin (1997:2) señala que este último es un concepto más rico: “*To be responsible connotes the ability to act as well as simple to report; and a concern for the consequences of this action. There is a moral flavour missing from accountability*” . Extraído de Nuria Cunill Grau, “*Responsabilización por el Control Social*”, p.1)

⁷⁹ Ver anexo, cuadro CCSS, Dimensión nº 12.

compromete a cumplir...” (RS-P₁, ver anexo cuadro de Dinámica de los Consejos Sociales, dimensión n° 12).

Por otro lado, según el testimonio de otra de las referentes del ámbito ciudadano, a cerca de las estrategias que hacen al control sobre las políticas públicas, expresa: “...*Nosotros hicimos un trabajo con todo esto, lo presentamos a la Mesa y empezamos a pedir al Ministerio de Deportes ayuda para acondicionar las plazas de deportes en aquellos barrios...*”. (RS-R₁, ver anexo cuadro de dinámica de Consejos Sociales, dimensión n° n° 12)

En resumen resulta claro que hasta el momento, el ámbito privilegiado por los Consejos Sociales para la articulación de demandas con la Administración Pública es la Mesa Interinstitucional, y los soportes elegidos para la comunicación con sus referentes oscilan desde presentaciones en formato electrónico, reuniones, cartas, memorando, charlas informativas, que en muchos casos resultan siendo fruto de la capacitaciones adquiridas en las instancias previas.

En cuanto al segundo nivel, allí donde decisivamente se pretende “*ajustar o corregir*” políticas, no se distingue claramente el proceso por el cual los ciudadanos son capaces de forzar reacciones al ámbito de decisión estatal, y ello tal vez nos remite al problema de los recursos con lo que los mismos cuentan para tales efectos.

En la práctica, parecería que hasta el momento en torno al trabajo de los Consejos Sociales, se habilitan procesos únicamente de justificación política, pero no de control. En palabras de Cunill Grau ello supone “*el despliegue de la discrecionalidad, e incluso, de la propia opacidad del poder*”.⁸⁰

Elocuentemente éste mismo proceso de justificación de poder político, podría ser traducido por una de las referentes sociales del EDSP de ésta forma: “*En realidad lo de la Mesa Interinstitucional me resultó una circunstancia a atravesar en la que no sentí un vivo interés por parte de quienes estaban, (...) y se transformó en un querer debatir de lo que se estaba hablando cuando en realidad me parece que dado a lo que habíamos trabajado no se trataba de eso, ni de debatir el trabajo ni de ver si era o no era adecuado el trabajo que estaba haciendo la Directora del Hospital, nosotros fuimos a llevar el trabajo con un trabajo objetivo con una recomendación concreta y los que quisieran fallar fallaran pero tuvieran la cortesía de tomarlo...*”⁸¹

Es posible que para los cuatro Consejos Sociales abordados, opere eficientemente la identificación básica de los sujetos estatales susceptibles de responsabilización. Sin embargo la imposibilidad de aplicar sanciones formalmente establecidas, de criterios para su aplicabilidad y los cuestionamientos desde el ámbito político gubernamental en cuanto a la legitimidad del órgano social para ejercer ese poder, sería lo que en la práctica dé como resultado la inconsistencia de los compromisos que los sujetos estatales establecen para dar una vuelta de timón a aquellas políticas que el ámbito ciudadano define como infructuosas.

Sería fundamental en una investigación más profunda, definir en qué medida los referentes de las Mesas Interinstitucionales están posibilitados a “reaccionar” modificando el tránsito de sus acciones, de acuerdo al organigrama de descentralización institucional en el que están insertos. Por el momento vemos que en algunos casos se logran compromisos entre los agentes estatales y los sociales, y en otros casos se generan “*nudos*” que llegan a desestimular a los propios actores sociales.

⁸⁰ Nuria Cunill Grau, “Responsabilización, por el control social”, p.1.

⁸¹ RS-P₁, en anexo, cuadro de Mesas Interinstitucionales, dimensión n° 6.

En síntesis, a menudo se genera el siguiente escenario, como lo relata uno de los referentes de las Oficinas Territoriales, por un lado: *“La presentación en Power Point fue una demanda” (...)* *“A partir de ahí se generó la priorización por parte de la Directora del Hospital de una reforma edilicia, y una mejora del servicio de psiquiatría que aun hoy esta en marcha...”*. Y por otro lado, una de las referentes sociales del mismo Consejo Social menciona: *“Ahora se le pide que se mejore la atención en sí, ahora hay que hacer un seguimiento para mejorar algunas cositas”*. (RS-P₃, ver anexo cuadro de Dinámica de Consejos Sociales, dimensión n° 12)

“Pocos pero buenos”.... El efecto de las lagunas en el diseño institucional sobre la legitimidad del Consejo Social

Es significativo en algunos casos, como algunos actores sociales que participan en el Consejo Social, ante la imposibilidad de forzar compromisos tácitos o formales con los referentes políticos y administrativos, visualizan como una oportunidad válida para mantener el cumplimiento de objetivos colectivos, asumir estrategias de seguimiento operativo directo, sobre los servicios públicos identificados como insuficientes.

De hecho se asumen funciones y responsabilidades que van más allá de los roles requeridos para el control social institucional. En palabras de una de las referentes de la ciudadanía organizada en el departamento de Rivera *“...Nosotros hicimos un trabajo con todo esto, lo presentamos a la Mesa Interinstitucional y empezamos a pedir al Ministerio de Deportes ayuda para acondicionar las plazas de deportes en aquellos barrios (...) nos juntamos dos o tres y vamos hasta la plaza tal y vemos si los técnicos cumplen o no, a que hora entran y a que hora salen (...) aunque se enojen vamos a seguir yendo porque a ellos cobran para eso. A veces nos ven venir y se esconden...”* (RS-R₁ Ver anexo, Cuadro Dinámica de los CCSS, dimensión n° 12).

En el caso del Consejo Social del departamento de Durazno, en palabras de una de sus referentes: *“El Consejo Social se planteó como uno de los temas el tema de la salud, y sobre todo la difusión del nuevo Sistema Integral de Salud, entonces se coordinaron una serie de actividades que era sumamente necesario que nosotros participáramos así como también otras instituciones, invitando, convocando, arreglando el tema del salón, con que población, como que en ese sentido nosotros fuimos actores directos y participamos más todavía...”* (RS-D₁ Ver anexo, cuadro Dinámica de los CCSS, dimensión n° 4).

Es evidente que la energía participativa y el compromiso de estos ciudadanos para llevar a cabo las metas colectivas, es intensa. No obstante, éste tipo de procedimientos altamente costosos en términos de recursos de participación, puede traer aparejado cierto desequilibrio de representación. Es decir cuando sólo algunos ciudadanos cuentan con más recursos que el resto, tales como el tiempo, formación técnica, trayectoria participativa y experiencia de gestión, comienza a gestarse la natural especialización de tareas en torno a la participación misma. Este proceso puede traer aparejado el desestímulo de otros actores, que por no contar con aquellos recursos, ni estar en condiciones de invertir tiempo para realizar seguimientos operativos, optan por abandonar el ámbito de participación y la oportunidad de defender sus intereses ciudadanos.

Dicho fenómeno, en palabras de una de las referentes del ámbito ciudadano de Durazno puede ser representado de la siguiente manera: *“...me parece que nos está faltando es una mayor división de tareas porque a veces como en todo grupo se recarga un poco a un par de personas y el resto acompaña pero a veces no activamente...”*. (RS-D₁ Ver anexo, cuadro Dinámica de CCSS, dimensión n° 5).

En lo que refiere al tema de las distintas intensidades de participación, de acuerdo al análisis de de J. Font y otros (2000), *“podemos esperar que los ciudadanos participen, pero no que vivan para participar”*, entonces siendo el tiempo el recurso más limitado es preciso que *“los participantes obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber derrochado su tiempo”*.⁸²

En torno al tema, los mismo autores perfilan como una opción el hecho de que *“si queremos generar mecanismos que permitan el diálogo entre los participantes, deberemos asumir que la deliberación sólo puede producirse entre un número limitado de personas, que dispongan de un mínimo de información e interés para hacerlo.”*⁸³

Como ya hemos mencionado, los resultados operativos en cuanto al “ajuste” de políticas públicas dada en los Consejos Sociales, hasta el momento del relevamiento no eran del todo elocuentes, salvo el caso del Paysandú que aunque se demandaban también otro tipo de acciones, se había logrado una reforma edilicia en un centro de atención sanitaria del Estado.

Por otro parte, hemos mencionado que más allá de aquello, la legitimidad del espacio de participación, también depende del propio procedimiento participativo que allí se efectúa, y del valor democrático que ello encierra. Sin embargo, parece indicarse que la legitimidad del órgano en éste último sentido no es incuestionable.

En relación al caso de la elite de ciudadanos del departamento de Rivera, dispuestos a desarrollar acciones de control directas y más costosas (caso de la supervisión a los funcionarios de plazas de deportes), es importante tener en cuenta que ello no garantiza el mejor de los impactos en la calidad del servicio que supervisan.

Como resultado, es posible que a mediano plazo sin resultados esperados y con un alto costo de participación, se vea afectada la institucionalización de éste tipo de acciones y sumado al desestímulo de los ciudadanos con menos recursos, puede operar también el desestímulo de quienes sí estaban dispuestos a invertir dichos costos.

Por lo tanto se corre el riesgo de sufrir una decantación numérica mayor de los ciudadanos participantes del Consejo Social, y la pérdida de legitimidad del espacio por la falta de reconocimiento de los propios ciudadanos que, participando o habiendo participado, no encuentran allí un ámbito válido para el control de políticas públicas.

De hecho en todos los casos estudiados, el número de organizaciones que concurren a las primeras sesiones sufre una fuerte decantación en su primer año de funcionamiento. (Ver anexo, cuadro Dinámica de los CCSS, dimensión nº 5).

Adicionalmente, desde las Oficinas Territoriales se agrega al dilema una nueva perspectiva de análisis, en relación al problema de la legitimidad del espacio. En este sentido infieren que su legitimidad podría estar pautada por la capacidad que tiene cada actor que acude al Consejo, para representar y trasladar los objetivos y acciones del espacio, al conjunto de ciudadanos que integran cada organización social representada.

⁸² Font, Blanco, Gomá y Jarque: *“Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica, p-7.* En www.clad.org.ve

⁸³ Ídem, página: 14

Visualizando ésta misma problemática, una de las referentes de las Oficinas Territoriales del MIDES, afirma: “sabemos que varios han llevado la temática que se trata en el Consejo, no sólo a informar sino a buscar la opinión de su organización, pero otros, yo me quedo con la sensación de que van a título personal” (ROT₄, ver anexo, cuadro de Dinámica de Consejos Sociales, dimensión nº 9)

En torno a la misma preocupación, otra de las referentes de las Oficinas Territoriales afirma, “...a veces no son las prioridades de toda la organización social, sino que a veces entran las prioridades personales de quienes concurren por esa organización...”. (ROT₁ en anexo, cuadro de Dinámica de Consejos Sociales, dimensión nº 9)

En relación a la misma inquietud el referente de la Oficina Territorial de otro departamento, proponía como una de las salidas al dilema, la revalorización del rol que ocupa el actor que representa a la organización social en el Consejo Social. En sus palabras “que pueda ser multiplicador de una experiencia” y la utilización del espacio ciudadano con un sentido más instrumentalista como canal para articular el trabajo y las necesidades de cada organización. *En la medida que va logrando eso, la organización social empieza a legitimar la herramienta EDS*” (ROT₂, en anexo, cuadro de Dinámica de Consejos Sociales, dimensión nº 9)

En efecto, para diversos autores que identifican este problema en el contexto regional y europeo, el problema de la legitimidad por la falta de capacidad representativa de los sujetos en relación a la entidad a la que pertenecen, se debe simplemente a la falta de interés por dicho espacio, o sobre todo a la falta de democracia interna que hoy en día sufren las organizaciones.⁸⁴

A ello debemos sumarle que para el caso que estamos estudiando, los impactos de las acciones desarrolladas en el ámbito del Consejo Social no siempre llegan a colmar las expectativas de quienes allí participan. Es probable que ésta percepción subjetiva de bajo rendimiento de la participación en relación a sus costos, sea trasladada en forma de experiencia al resto de la organización. Por lo tanto, en instancias de encuentro de cada organización social, optan por dirigir el trabajo asociativo a cuestiones relacionadas al quehacer interno, y no a los objetivos del Consejo Social.

De ésta forma el espacio ciudadano para el control de políticas públicas, comienza a perder legitimidad desde el propio grupo organizacional que lo conforma, y desde aquí también se puede explicar la baja repercusión a nivel del reconocimiento local, en tanto ámbito de representación de la “voz” ciudadana

En síntesis se deduce que: un adecuado diseño institucional con métodos estipulados, precisos e institucionalizados que fueren la responsabilización política en función del control ciudadano, contribuye al cumplimiento de metas y expectativas ciudadanas. Como consecuencia, un mayor estímulo y valoración positiva en relación a la participación en el Consejo Social sería multiplicado al resto de la organización social representada y retransmitido a nivel de la comunidad en general. Dicho fenómeno tiende a sostener las bases de legitimidad de los procedimientos llevados a cabo en los Consejos Sociales, y justifica un diseño institucional que provea de recursos formales para la “interferencia” ciudadana en determinados asuntos públicos.

⁸⁴ Font, Blanco, Gomá y Jarque (p. 16) “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. En www.clad.org.ve

3.2) El “puente” entre el Consejo Social y la Mesa Interinstitucional

En éste apartado, se analiza el relacionamiento efectivo entre el órgano de participación social y los referentes del Estado integrados en las Mesas Interinstitucionales. En función de los resultados que arroja el tipo de articulación entre un ámbito y el otro, se sugieren algunos impactos sobre la participación en los Consejos Sociales.

Vale decir que también aquí, la información empírica es relacionada a una serie de dimensiones de análisis ya mencionadas en el primer capítulo, presentadas aquí de la siguiente forma:

Código numérico	Dimensiones de análisis	Actores involucrados
1	Integración	- Referentes de las oficinas territoriales del MIDES - Referentes de la Mesa Interinstitucional
2	Definiciones en cuanto al rol de la Mesa Interinstitucional	- Ídem
3	Actividades realizadas en el ámbito de la Mesa Interinstitucional	- Ídem
4	Definiciones a cerca del Consejo Social desde el ámbito de la Mesa Interinstitucional	- Ídem
5	Instancias de solicitud de encuentro desde el Consejo Social hacia la Mesa Interinstitucional	- Actores socio-territoriales
6	Dinámica de articulación entre la Mesa Interinstitucional y el Consejo Social	- Actores socio-territoriales Referentes de las Oficinas Territoriales del MIDES - Referentes de la Mesa Interinstitucional
7	Expectativas formuladas en cuanto al funcionamiento de la Mesa Interinstitucional a futuro.	- Ídem
8	Percepción del rol del MIDES en el ámbito de la Mesa Interinstitucional.	- Referentes de las oficinas territoriales del MIDES - Referentes de la Mesa Interinstitucional

* Elaboración propia.

A partir del marco de referencias teóricas, se define que descentralización y participación son unívocas, y ésta última sólo se materializa eficientemente en una estructura institucional descentralizada.

En éste sentido, podríamos vincular la intencionalidad al menos desde un punto de vista conceptual de la creación de Mesas Interinstitucionales, no sólo como una forma de producir políticas sociales más eficientes a través de la creación de *Redes Intra Gubernamentales*, sino también como la instalación de un ámbito que materialice un modo de producir políticas públicas democráticamente, tendiendo un “puente” entre las agencias del Estado y las organizaciones territoriales, para la coordinación del trabajo de ambos espacios. De hecho, institucionalmente se

propone que cada Consejo Social, mantendrá un “diálogo fluido y permanente con la Mesa Interinstitucional”⁸⁵

Con todo, indagar ahora sobre el nivel de acercamiento que tiene en los hechos las Mesas Interinstitucionales al concepto de las RIG⁸⁶ excedería los límites de éste estudio, aunque en una investigación más profunda sería fundamental dicho análisis, para delinear más cabalmente las posibilidades de institucionalización del Programa Consejos Sociales. Dicha necesidad se deriva de que las Mesas Interinstitucionales son postuladas desde el MIDES como el canal privilegiado por el cual accede la ciudadanía a la comunicación con las Agencias del Estado y el consiguiente control sobre asuntos públicos.

De un modo explícito, la importancia de un verdadero proceso de descentralización donde exista transferencia de recursos y competencias de un nivel de gobierno a otro, es representada por una de las referentes del MIDES a nivel central de éste modo: “si el Consejo demanda información y el Gerente o Jefe del Ministerio o del Ente, no tiene capacidad de decidir si puede ir a dar información o no, mal va a poder ir a la reunión del Consejo a informar si eso es lo que le piden. Ahí hay rutinas institucionales como para ajustar.”

En efecto, el análisis de ésta situación exigiría un estudio que de cuenta del grado de autonomía o dependencia decisoria, con que cuentan las instancias que representan la periferia institucional del Estado, y que a su vez son convocados a participar en las Mesa Interinstitucionales.

Por ahora en función del alcance de la información empírica, es posible analizar el modo en que interactúan los sujetos estatales en el ámbito de las Mesa Interinstitucional, y con los actores que participan en los Consejos Sociales.

Vale recordar que dentro de los objetivos propuestos institucionalmente para los Consejos Sociales, no sólo se hacía referencia a la función de control de las políticas públicas, sino también antes de ello, se espera plantear un escenario en donde se efectivice el “intercambio” y “diálogo” con la Mesa Interinstitucional.

En éste sentido, a grandes rasgos podemos decir que en el ámbito de las Mesas Interinstitucionales (MI) se han llevado a cabo coordinaciones relativamente “más exitosas” en ámbitos exógenos a la órbita de los Consejos Sociales.

Como describe una de las referentes de la Mesa Interinstitucional del departamento de San José: “Se lograron hacer los muros a través de Trabajo por Uruguay, se siguen como pensando proyectos por ejemplo para los beneficiarios del Plan de Emergencia que asistían a talleres de formaciones organizados por el MIDES, la Intendencia tiene pendiente cerrar una calle, se han hecho coordinaciones con el Ministerio del Interior, a través de la Anep estudiantes del IFD los de primer año, van y hacen actividades con los niños en el salón comunal, etc”(…) “hicimos un relevamiento de porqué la gente no se conecta al saneamiento, resulta que es por un tema de costos, y de ahí sale que la tasa de conexión al saneamiento queda exonerada, y de ahí surge la exoneración a todo el país...”⁸⁷

Por su parte, el referente de la Oficina Territorial de otro departamento, expresa: “La Mesa Interinstitucional viene trabajando temas como prioritarios, se trabajó el tema del Plan de Equidad, después el tema educativo, la Mesa tomó ese tema de las oportunidades para aquellos jóvenes que se desvinculan del proceso educativo (...) En éste sentido lo que sí se hizo fue el

⁸⁵ Extraído de boletín entregado por el MIDES a cada participante el día de la instalación del Consejo Social.

⁸⁶ Redes Intra Gubernamentales, concepto analizado por Alicia Veneciano (2005)

⁸⁷ Ver anexo cuadro de sistematización de entrevistas Mesas Interinstitucionales, dimensión nº 3.

acercamiento de la Mesa Interinstitucional al territorio, pero no vía el EDS. Se pidió una colaboración de las organizaciones sociales, de crear espacio de educación alternativa involucrando a los SOCAT de cada zona...” (ROT₂, en anexo, cuadro Funcionamiento de Mesas Interinstitucionales, dimensión nº 3).

El mismo actor institucional, se refiere a un Proyecto Institucional dónde se apela a tender redes de formación y concientización contra la Violencia Doméstica, explicando: *“no es que de estas dos herramientas Espacio de Diálogo Social y Mesa Interinstitucional haya salido la planificación del curso de violencia doméstica, pero si los actores que están participando....”*. (Ídem)

Por otro lado, otra de las referentes de las Oficinas Territoriales, describe: *“...estamos súper enganchados en dos o tres tareas a cerca de la adolescencia y los jóvenes como nunca la Mesa se enganchó, y eso también nos aísla porque nos concentramos en que nos salga esa tarea”*. (ROT₄ en anexo, cuadro Funcionamiento de Mesas Interinstitucionales, dimensión nº 3).

En base a una mirada panorámica, podemos decir que si bien este escenario de desencuentro entre ambos espacios para la producción de servicios públicos coordinadamente es esperable, ya que como se explica anteriormente, ante la creación de un órgano social con fines regulativos sobre la Administración Pública, no es dable al mismo tiempo una relación constitutiva.

Sin embargo, nuevamente se evidencia como las relaciones entre sujetos representantes de un ámbito y el otro se superponen, en escenarios donde se establecen relaciones de cooperación, mientras que teóricamente también se espera que a raíz de los Consejos Sociales se establezcan relaciones con fines de control sobre decisiones políticas.

Sumado a ello es preciso tomar en cuenta que el encuentro formal para la entrega de *“recomendaciones”* sobre políticas públicas, por parte del Consejo Social hacia los referentes de las Mesas Interinstitucionales, no ha sido más de una vez al año hasta el momento del relevamiento, y en uno de los casos no lo había sido nunca.

Si bien la explicación encierra una multicausalidad, podríamos inferir que la incongruencia de percepciones entre los sujetos estatales en cuanto al rol, e incluso a la legitimidad que el Consejo Social asume en su respectivo territorio, es un factor significativo.

Esta variable queda en evidencia al tomar en cuenta declaraciones como la realizada por uno de los sujetos que actúan en la órbita de una de las Mesas Interinstitucionales, tales como: *“Yo bien del Espacio de Diálogo y cómo funciona la representatividad que tiene, no sé como es. Entonces me parece que esa mesa social va a tener mucha más importancia si es representativa y democrática, yo no creo que lo sea”* (MI₂, en anexo, cuadro: Funcionamiento de Mesas Interinstitucionales, dimensión nº 4).

En cuanto a otras de las opiniones referidas desde la Mesa interinstitucional hacia el Consejo Social, se destaca la siguiente: *“Yo no he participado de los Consejos Sociales, fui la primer vez nomás a los Consejos Sociales y después no participé de ninguno por eso no te quisiera decir...”* (MI₄ en anexo, cuadro: Funcionamiento de Mesas Interinstitucionales, dimensión nº 4).

Desde una opinión opuesta a las anteriores más cercana a los objetivos institucionales propuestos, una de las referentes de otra de las Mesas Interinstitucionales afirma: *“La mesa debería funcionar en base a lo que ellos recogen como necesidades (...) Yo creo que si llega un momento que si no logras materializar las políticas sociales, yo creo que esto a la larga es difícil (...) ya estuvimos hablando que no olvidemos que nosotros tenemos sentido en la medida que nos*

nutramos de las bases, si no somos como burocratizados” (MI₁, en anexo, cuadro: Funcionamiento de Mesas Interinstitucionales, dimensión n° 4).

Desde otro ámbito, al analizar las declaraciones que los actores sociales hacen en relación al rol de la Mesa Interinstitucional, se evidencia cierto nivel de consenso en la necesidad de tener una mayor articulación con la Mesa Interinstitucional, y de que definitivamente éste sería el ámbito privilegiado para hacerlo.

Por ejemplo, en palabras de una de las referentes del ámbito social de Rivera: *“si ellos entendieran que trabajando en conjunto se puede, que somos complementarios, se evitarían roces”* (...) *“Por ejemplo, en el Mandubí hay técnicos de la Intendencia, la Intendencia es parte de la Mesa, entonces se superpone. Ese tipo de roces, son cosas que podríamos evitar si tuviéramos un contacto más fluido, más frecuente”* (RS-R₁ en anexo, cuadro: Funcionamiento de Mesas Interinstitucionales, dimensión n° 6).

Por otro lado, uno de los actores sociales del Consejo Social de San José sostiene: *“tendríamos que estar más comunicados”* (RS-SJ₁). En palabras de otro actor social del Consejo de Durazno: *“...Creo que la Mesa Interinstitucional tiene que funcionar como caja de resonancia de lo que pasa en el Consejo...”* (RS-D₂, en anexo, cuadro de Funcionamiento de las Mesas Interinstitucionales, dimensión n° 7).

A modo de conclusión, podemos afirmar que es esperable que el ámbito social organizado resulte siendo más aprensivo con respecto a nuevas reglas de juego para su vinculación con el Estado, al tiempo que la incorporación de nuevas reglas a las arcaicas estructuras estatales es una estrategia de largo plazo, más aun cuando la propuesta viene desde una institución reciente como de MIDES y con un formato organizacional diferente a lo tradicional.

Gráficamente, la forma que adopta la articulación entre la Mesa Interinstitucional y el Consejo Social, es representado por una de las referentes de la Oficina Territorial del MIDES de la siguiente forma: *“...En lo departamental por ejemplo con los organismos centrales, ahí vemos cómo se va dando un desbasaje con la participación civil, el tema del manejo de los tiempos que en las organizaciones públicas y en el caso de la Mesa Interinstitucional, ya no es lo mismo, la prisa en trabajar y en ver a soluciones no es la misma, y después nos vamos a nivel más central...”* (ROT₃ en anexo, cuadro de Funcionamiento de Mesas Interinstitucionales, dimensión n° 6)

En síntesis como se mencionaba anteriormente, esperar que exista un apoderamiento ciudadano de la propuesta de participación en los Consejos Sociales, depende de los mecanismos institucionales que hagan que los recursos participativos invertidos tengan un balance positivo en relación a las expectativas formuladas desde la ciudadanía.

Sin embargo, como afirma una de las referentes de la Oficina Territorial del Mides *“todavía falta aunar esfuerzos en lo que tiene que ver con el vínculo entre la sociedad y el Estado y entre el propio Estado (...) a modo de propuesta sería tener más contacto el Consejo Social con la Mesa (...) que exista demanda y que sobre la demanda exista una devolución real”*. (ROT₃, en anexo cuadro de Funcionamiento de Mesas Interinstitucionales), dimensión n° 6

Parecería ser que el *empowerment* no sólo debería ser ciudadano, sino también de los agentes gubernamentales con respecto a la propuesta de articulación en la Mesa Interinstitucional, y en su relacionamiento con los Consejos Sociales. Mientras ello no sea así, el objeto de preocupación no deberían ser éstos, sino la Mesa Interinstitucional.

Conclusiones finales

Al acercarnos al estudio de una instancia como los Consejos Sociales promovidos por el Ministerio de Desarrollo Social desde el año 2006, advertimos que contemplar impactos a dos años de funcionamiento no era posible, ya que además de no estar dentro de las posibilidades de ésta investigación, la instancia en sí misma no contaría con la trayectoria de tiempo suficiente como para hacerlo.

No obstante, a raíz del análisis presentado es posible establecer algunas evidencias en cuanto a las dinámicas de participación asumidas en el marco de los Consejos Sociales.

Desde una mirada con clivaje departamental, y proponiendo un eje imaginario que marca el nivel de acercamiento/lejanía de la experiencia en Consejos Sociales en relación a sus cometidos institucionalmente planteados, podemos afirmar que ninguno de los cuatro casos estudiados constituye los extremos.

A pesar de ello, es posible que el Espacio de Diálogo Social de Paysandú, sea el ámbito que más se acerca al camino de los “cometidos” institucionales. En efecto, se sucedieron allí procedimientos de diagnóstico participativo, donde se evaluó como ineficiente un servicio público, y se negociaron con la responsable institucional algunos de los cambios demandados por los actores sociales.

En el mismo ámbito, en función de algunas demandas acaecidas, se modificó una de las reglas básicas para la participación, la condición de que cada ciudadano que integre el espacio esté integrado a una red de trabajo organizacional, fue adaptada a las necesidades del propio escenario participativo. Ello hizo que el hecho se institucionalizara y le dio al espacio cierta identidad propia.

Sugerimos como parte de la explicación a esta posición que ocupa el Espacio de Diálogo Social de Paysandú en relación a los cometidos proyectados, la presencia en el territorio de una fuerte tradición participativa, marcado por otras instancias institucionalizadas de participación y articulación entre la sociedad civil y el Estado, como lo es la presencia temprana de sindicatos por la tradición manufacturera del departamento, y el funcionamiento del actual Consejo Económico y Social, instalado por la Intendencia Municipal de Paysandú desde hace varios años, entre otros factores.

Más cercano al extremo opuesto del eje que marca la cercanía/lejanía de la experiencia en relación a los objetivos delineados, podríamos situar la experiencia de Durazno que, lejos de realizar un control ciudadano de las políticas públicas, autónomamente decide situarse en un plano de horizontalidad cooperativa para con el Ministerio de Salud Pública, y colaborar con la difusión del Sistema Nacional Integrado de Salud. En el mismo ámbito se hace evidente la falta de respuestas desde los referentes del Estado cuando, ante una demanda que cuestiona un servicio público brindado por un privado, la Mesa Interinstitucional no tiene la capacidad de responder ni políticamente ni administrativamente a la demanda.

En la mitad del camino del eje imaginario, podemos situar las experiencias desarrolladas en los Consejos Sociales de San José y Rivera. En cuanto al primero resulta llamativo el hecho de que

dentro del mismo departamento surja la necesidad de abrir un nuevo espacio de participación, un nuevo Consejo Social destinado a vincular las organizaciones sociales de la localidad de Puntas de Valdez. En éste departamento, se evidencia cierta predisposición a la integración y cooperación interna a nivel de las redes que integran los dos Consejos Sociales.

No obstante, una de las trabas que encuentra el Consejo Social de San José para el cumplimiento de sus funciones de control, sería como punto de partida, el escaso vínculo directo con la Mesa Interinstitucional, y la falta de definiciones para la construcción de una demanda concreta, en relación a una política pública específica..

Por su parte en el Consejo Social de Rivera, si bien se han podido establecer vínculos (aunque no muy estrechos) con algunos de los referentes de la Mesa Interinstitucional, no obstante éste espacio se muestra inconsistente en la integración de organizaciones sociales. Ello puede ser debido a que se perciben algunas diferencias en cuanto a las “energías” y “habilidades” participativas entre sus participantes, lo cual conlleva a un desajuste de representación.

Observando ahora las experiencias desde una bisagra que contempla los roles de intervención en relación a la propuesta de participación ciudadana, parecería ser que de todos modos los actores sociales son los más optimistas con respecto a la experiencia participativa, y manifiestan claras expectativas y un fuerte compromiso con respecto a la posibilidad de incidir en el tránsito de las políticas públicas. Por ejemplo desarrollando acciones que promueven e invitan a participar del ámbito a otras organizaciones del territorio, valorando positivamente las experiencias de capacitación, y generando instancias que por fuera del ámbito de los Consejos Sociales tienden a extender las redes sociales de la localidad.

Mientras tanto, los Coordinadores Territoriales mantienen cierta insatisfacción en cuanto al rumbo que toman estos espacios, en relación a sus cometidos institucionalmente proyectados. Al mismo tiempo es notorio el hecho de que existen diferencias con respecto a la conformación de su propio rol.

En éste sentido, mientras algunos ejercen un rol pasivo sin más acción que la de coordinar aspectos logísticos, otros se asumen como canal de comunicación entre el Consejo Social y la Mesa Interinstitucional.

En cuanto a los actores que asumen el rol de interlocutores del Estado en el ámbito de la Mesa Interinstitucional, vale destacar que no se observa una posición homogénea en cuando a la legitimidad que le atribuyen al Consejo Social como para “pedir cuentas” a la Administración Pública.

Por ejemplo, mientras algunos referentes de la Mesa Interinstitucional perciben la presencia y la articulación con los Consejos Sociales como una oportunidad para implementar políticas más coordinadas y eficientes, asumiendo que la Mesa interinstitucional debe actuar en función de lo que el Consejo Social demande; otros referentes cuestionan la legitimidad del órgano por no ser representativo del conjunto de la sociedad. Por otra parte, otros interlocutores del Estado ni siquiera llegan a comprender en que consiste el Consejo Social y cual es su rol.

En estos términos, ante la evidente debilidad de respuestas o “*devoluciones*” desde el ámbito estatal, parecería que por ahora uno de los factores que explican la dificultad para la concreción de objetivos ciudadanos, no es la imposibilidad de los actores sociales para “*entender*” que es posible hacer uso de ese *poder*, sino la ausencia de habilitación política que lo haga factible.

La forma de articulación que el Consejo Social y la Mesa Interinstitucional ha manifestado hasta ahora es bajo la forma de “*compromisos*”, lo que daría la pauta de que sus expectativas de realización están más sujetas a la capacidad de negociación entre los actores sociales y estatales, que a métodos formalmente establecidos. Esto hace que muchas veces no se puedan concretar.

En efecto, la fragilidad de dichos compromisos se podría explicar por varios factores. Por un lado, porque muchas veces a nivel interno de las Mesas interinstitucionales no existe consenso a nivel general sobre la legitimidad de las mismas como ámbito privilegiado para el desarrollo de la intersectorialidad de las políticas públicas, razón por la cual hay ausencias en la representación de algunas ramas del Estado.

Sumado a ello no están formalmente definidos los mecanismos de obligatoriedad para que los interlocutores del Estado formen parte del espacio, ni mucho menos de asumir compromisos formales con el Consejo Social.

Esta última cuestión, es la posibilidad de que se establezca un verdadero juego de pesos y contrapesos, y tal escenario estaría dado si y sólo si, los actores sociales están habilitados a manejar *sanciones* que fuercen la operancia de las decisiones acordadas en el ámbito social, cuando la no reacción desde el ámbito político administrativo lo amerite.

Esto nos remite definitivamente a la importancia del establecimiento básico de reglas de juego para el funcionamiento de un dispositivo de participación ciudadana, que procure mantener una relación regulativa con los responsables políticos que actúan en la órbita del Estado.

Al hacer referencia a éste atributo de poder a la sociedad organizada, surge el dilema de la legitimidad suscitado por la debilidad numérica y la cuestionable capacidad de representación que tienen los actores sociales con respecto al resto de la ciudadanía. Cabe esperar que éstos sean problemas recurrentes en el marco de un organismo donde es preciso tomar decisiones, y en tanto cualquier tipo de regla inclusiva trae aparejado algún tipo de exclusión.

No obstante, en cuanto a la disyuntiva representada en la dinámica *tecnicismo versus cantidad de representantes*, creemos que en la medida en que los Consejos Sociales a lo largo de su trayectoria tengan menos exigencias de costos y más resultados operativos tangibles, más probabilidades habrá de que la diversidad de expresiones pueda tener un carecer más estable en el compromiso de participación, y de éste modo también mejorarían las probabilidades de que desde *el afuera*, el órgano pueda adquirir reconocimiento como “voz” pública.

Como se hacía referencia anteriormente, hasta ahora el éxito del Consejo Social depende de la voluntad político-administrativa de los actores estatales de ser condescendientes con la propuesta del MIDES, cuya institucionalidad también es nueva. Entonces es preciso que dicha voluntad política sea extensible previamente a la formación de un consenso a nivel intragubernamental, para la instrumentación de reglas que articulen eficientemente las redes sociales y las agencias del Estado.

Pero antes de ello, debería existir una fuerte conexión ideológica y fáctica entre las diferentes ramas del Estado con respecto a la puesta en práctica de *Nuevos Mecanismos de Participación Ciudadana*, que responsabilizan las acciones de políticas. De éste modo, antes de emprender el camino socio territorial, debería emprenderse una estrategia pulida de un gobierno en *multinivel*, influyente y potenciador del proceso participativo a través de genuinas redes socio-políticas, y sólo así la novedad participativa dejará de ser una cuestión gubernamental, para pasar a ser una cuestión de Estado.

En definitiva, ésta instancia de participación en Consejos Sociales territorialmente aplicada en el Uruguay, estará definitivamente orientada a la ciudadanía en tanto y en cuanto, los agentes políticos de gobierno estén de acuerdo en ello.

BIBLIOGRAFÍA

Bertranou, Julián (1995) “*Estructurando la Política. El papel de las Instituciones*”,
Revista Mexicana de Sociología.

Bresser Pereira y Cunill Grau, (1998) “*Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*”. En: “*Lo público no estatal en la Reforma del Estado*”, CLAD, Editorial Paidós.

Burgé, Quim- Gomá, Richard y Subirats Joan, (2005) “*Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de redes*”, Revista del CLAD N° 32.

CLAD (1998), “*Nueva Gestión Pública para América Latina*”. (Varios Autores)

<http://clad.org.ve/gespub.html> 9/08/00

- Clemente, Adriana (2002) Paper: “*Descentralización y Desarrollo en América Latina: Las contradicciones de una ecuación incompleta*”. IIED-AL.
- Cunill Grau, Nuria (2003) “*Responsabilización por el Control Social*”. Cuaderno N° 128 FLACSO, www.flacso.org.cr
- Evans, Peter (1996) “*El Estado como problema y como solución*”. Desarrollo Económico, Vol. 35, enero-marzo.
- 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: http://www.votoelectronico.es/Archivos/Articulos/trabajo_caracas.pdf
- Licha Isabel (2001) “*Las redes de políticas sociales: un desafío de la gerencia social*”, IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Bs As, Argentina.
- Mann Michael (1986) “*The autonomous power of the state; its origins; mechanisms and results*”, in Status in History, org. John Hall. Ed. Brasil Blackwel, EAU
- Midaglia Carmen (2001): “*Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales*”, En: “Con el Estado en el Corazón. El andamiaje de la gobernancia”, org. Calame y Talmant. Ed Trilce y Vozes, Montevideo, Río de Janeiro.
- Morales, C. Antonio (1998) “*Suministro de servicios sociales a través de Organizaciones Públicas no estatales*”. En: “*Lo público no estatal en la Reforma del Estado*”, CLAD, Editorial Paidós.
- Najmias y Rodriguez (2007) “*Problemas de validez en investigaciones que utilizan metodologías cualitativas*” en R. Sautu,: “*Práctica de la Investigación cuantitativa y cualitativa. Articulación entre la teoría, los métodos y las técnicas*”, Ediciones Lumiere , Buenos Aires, (2007).
- Narbondo y Ramos (2001), “*Reforma Administrativa y capacidad de conducción estatal*”, en “Con el Estado en el corazón”. Editorial Trilce, Montevideo.
- Navarro, Clemente (2000) “El Sesgo participativo”. Paper nº61, Universidad Complutense de Madrid, IESA de Andalucía/CSIC.
Disponible en: <http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n61p11.pdf>
- Navarro, Clemente (2008) “*Los rendimientos de los mecanismos reparticipación: Propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos*”, Revista CLAD nº 40, febrero.
- Putnam, R.D (1996) “*Comunidade e democracia: experiencia da Italia moderna*”. Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro.

- Shepsle, Kenneth (1989) “*Estudiando las instituciones. Algunas lecciones desde el Enfoque de la Racional Choice*” p. 29, Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 16, 2007, ICP, Montevideo.
- Skcopol, Theda (1985) 1989) “*El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en La investigación actual*”. Revista Zona Abierta N°50.
- Subirats, Joan (2003) “*Un paso más hacia la inclusión social: generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social*” Plataforma de ONGs de Acción Social IGOP, UAB, Madrid 2003.
- Subirats, Joan (1989) “*Articulación de Intereses en la Esfera Local*”, En Revista Política y Sociedad, n° 3.
- Subirats, Joan (2005) “*Incertidumbres y complejidades en la evaluación de políticas de Inclusión social: una mirada desde la Unión Europea*”, (IGOP-UAB), CLAD Santiago de Chile.
- Veneciano Alicia (1995) “*Descentralización: un tema complejo y cada vez menos confuso*”. En Prisma, n° 6, 1995.
- Veneciano, Alicia (2001) “*Descentralización y participación: elecciones locales en Montevideo*”. En: “*La geografía de un cambio. Política, gobierno y elecciones municipales en Uruguay*”, María Elena Lournaga Coordinadora, Banda Oriental/ICP.
- Veneciano, Alicia (2005) “*Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la Descentralización Participativa de Montevideo*”, INAP, Madrid.
- Weber Max, (1991): “*Escritos Políticos*”, Ed. Alianza, Madrid.
- Weber Max (1980) “*El político y el científico*”, Ed. Alianza, Madrid.
- Worman, Guillermo (2008) “*La construcción democrática del Estado a nivel local. Experiencias patagónicas de institucionalización*”. Ponencia presentada en II Conferencia Internacional sobre Democracia Directa “*¿Hacia dónde va la democracia en América Latina?*”, octubre, Montevideo, disponible en www.dd-la.ch
- Zurbriggen, Cristina (2002) “*Análisis de las “policy networks” y de su utilidad para el Estudio de las hechas políticas*”, DCP, Documento de Trabajo N° 31.
- Zurbriggen, Cristina (2008) “*Democracia, Estado y Desarrollo, Los desafíos para América Latina*”, ponencia presentada en el Segundo Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Octubre. Disponible en: www.aucip.org.uy

Documentos secundarios:

- “*Un año contribuyendo al desarrollo social*”. Informe de gestión abril 2005-marzo 2006 MIDES
- “*Espacios de participación ciudadana: los Consejos Sociales Departamentales*”. Dirección de Participación Social- Dirección nacional de Desarrollo Ciudadano. MIDES

Imagen de la carátula:

Emilio Parajón Posada. Asociación de Vecinos “A pie de Barrio del barrio” de “La Arena” (Gijón-Asturias). “Nudo de la red”, es un lienzo pintado con petróleo reciclado y pinturas acrílicas. Disponible en: www.saludcomunitaria.wordpress.com

Páginas web consultadas:

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD: www.clad.org.ve
- Fundación Latinoamericana de Ciencias Sociales: www.flacso.org.cr
- Asociación Uruguaya de Ciencia Política: www.aucip.org.uy
- II Conferencia Internacional Sobre Democracia Directa: www.dd-la.ch
- Presidencia de la República: www.presidencia.gub.uy
- Ministerio de Desarrollo Social: www.mides.gub.uy