

# Informe del Taller de Trabajo sobre Procesos Deliberativos en Uruguay

**16 de julio de 2024**

**Campus universitario Luisi Janicki, Montevideo.**

**Marila Lázaró, Micaela Trimble, Natalia Dias Tadeu, Patricia Iribarne, Camila López-Echagüe, Paula Rodríguez Silveira y Dominique Rumeau**

**Proyecto:**

**“Caracterización y evaluación de procesos de participación pública deliberativa vinculados a temáticas ambientales en Uruguay”  
CSIC I+D, Universidad de la República.**



unidad de ciencia y desarrollo



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

# Resumen

Este informe presenta una síntesis de los resultados del Taller de trabajo sobre procesos deliberativos en Uruguay, el cual tuvo lugar el 16 de julio de 2024 en el marco de un proyecto de investigación coordinado desde la Unidad de Ciencia y Desarrollo de la Facultad de Ciencias, Udelar. Los procesos deliberativos permiten y fomentan el diálogo entre todos los actores implicados y afectados por una decisión (o incluso público general), el análisis colectivo de todas las dimensiones del tema en cuestión y apuntan a proporcionar opiniones reflexivas, informadas y fundamentadas.

El taller estuvo enfocado en procesos o ámbitos de participación deliberativa (o con potencial deliberativo), vinculados a temáticas ambientales (incluyendo conservación, producción, desarrollo, ordenamiento territorial, entre otros), que están institucionalizados y/o integrados a la construcción de políticas. Participaron referentes de instituciones de gobierno nacional y departamental, que han estado involucradas en la organización, coordinación y/o facilitación/moderación de ámbitos de participación permanentes (por ej., comisiones o consejos asesores) o procesos de participación y diálogo vinculados a la elaboración de planes, entre otros. Los objetivos del taller incluyeron intercambiar experiencias y desafíos en el desarrollo de estos procesos, y discutir criterios de calidad para su desarrollo y evaluación.

De los intercambios mantenidos en el taller se desprende que existe un gran interés por mejorar los procesos participativos que se desarrollan en Uruguay, incluyendo ámbitos permanentes y procesos puntuales. Se identificaron diversos desafíos y se discutieron posibles herramientas o estrategias para superarlos, así como nuevos criterios para tener en cuenta a la hora de evaluar los procesos participativos y sus resultados. A partir de los insumos del taller y otros elementos, se elaborará una Guía para el desarrollo, revisión y evaluación de procesos participativos (principalmente aquellos con características deliberativas).

# Introducción

---

El 16 de julio de 2024 tuvo lugar un taller de trabajo en el marco del proyecto “Caracterización y evaluación de procesos de participación pública deliberativa vinculados a temáticas ambientales en Uruguay”, financiado por el programa I+D de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República. El proyecto se propone relevar, caracterizar y evaluar los procesos de participación pública deliberativa de actores implicados y de ciudadanía en general que se han desarrollado en Uruguay vinculados a temáticas ambientales, desde 2005 a la fecha. Asimismo, se propone elaborar una guía metodológica para el desarrollo, revisión y evaluación de procesos deliberativos. De este modo se espera contribuir a la construcción de un marco metodológico para el desarrollo y análisis sistemático de estos procesos, con la finalidad de aportar insumos para el diseño y la implementación de políticas públicas vinculadas a la participación.

A partir de la base de datos generada durante la fase de relevamiento de procesos deliberativos (ver Recuadro 1) vinculados a temáticas ambientales en Uruguay, se elaboró una tipología de los procesos deliberativos analizados, considerando los siguientes componentes: (1) actores (público general, actores implicados, ambos), (2) temporalidad (procesos eventuales, procesos permanentes), (3) estructura de construcción de políticas (procesos integrados a dicha estructura – institucionalizados o no, y procesos no integrados), (4) temáticas principales (ambiente, desarrollo, conservación, producción, ordenamiento territorial, problemáticas ambientales, entre otras), y (5) escalas (local, departamental, regional, nacional, internacional).

Una vez completado el relevamiento, se tomó la decisión de hacer foco en los procesos o ámbitos de participación institucionalizados (pautados por la legislación) y/o integrados a la construcción de políticas. Es por ello que al taller fueron invitadas personas referentes de instituciones de gobierno nacional y departamental, que han estado involucradas en la organización, coordinación y/o facilitación/moderación de ámbitos de participación permanentes (por ej., comisiones o consejos asesores) o procesos de participación y diálogo vinculados a la elaboración de planes, entre otros. En el Anexo 1 se presentan las instituciones donde se desempeñan los participantes del taller, así como los principales procesos participativos en los que estos tienen experiencia y que aportaron a la discusión e intercambios.

Los objetivos del taller fueron compartir resultados del relevamiento y caracterización de procesos deliberativos vinculados a temáticas ambientales, intercambiar experiencias y desafíos en el desarrollo de procesos participativos que involucran múltiples actores, y discutir criterios de calidad para el desarrollo y evaluación de procesos deliberativos.

Tras una ronda inicial de presentaciones, el equipo realizó una presentación del proyecto, incluyendo algunos resultados a la fecha sobre el relevamiento de procesos deliberativos (o con potencial de serlo), así como los criterios o marcadores de calidad para los procesos deliberativos, que servirían de insumo para la discusión (ver Recuadro 2). Luego, se conformaron tres mesas de trabajo (integradas por participantes de diversas instituciones), cada una con dos integrantes del equipo en los roles de facilitadoras y anotadoras.

## Recuadro 1. Participación deliberativa

El concepto de participación deliberativa describe un movimiento teórico-práctico cuyas metas son fomentar el involucramiento ciudadano y de diferentes actores en la resolución colectiva de problemas y en procesos de discusión para la toma de decisiones (no solamente en ámbitos de políticas públicas) (Chambers 2003). Las prácticas deliberativas son, esencialmente, procesos de comunicación que propician intercambios entre diferentes tipos de actores (por ej. tomadores de decisión, técnicos de instituciones gubernamentales, académicos, implicados y/o público general), en torno a una situación compleja, problema o planificación estratégica de interés público en las que el conocimiento científico tiene un rol crucial. De forma amplia, como propone J. Mansbridge (2015), implica sopesar y reflexionar sobre preferencias, valores e intereses en relación con intereses comunes.

En ese sentido, a diferencia de otros procesos de participación basados principalmente en mecanismos de información o consultas puntuales (como lo son las audiencias públicas), los procesos deliberativos permiten y fomentan el diálogo entre todos los actores implicados y afectados por una decisión (o incluso público general), el análisis colectivo de todas las dimensiones del tema en cuestión y apuntan a proporcionar opiniones reflexivas, informadas y fundamentadas, así como a permitir que todos los participantes puedan influir en el proceso de manera no coercitiva. Las decisiones resultantes de procesos que incluyen deliberación pueden considerarse más justas y legítimas en la medida en que sus resultados provienen de razones más que de ventajas arbitrarias, y mejores desde un punto de vista epistémico debido a que permiten un amplio rango de perspectivas e información reunidas (Fung 2003).

Se promovió que cada participante tuviera posibilidades de opinión y fuera escuchado, así como que se cumplieran las reglas de oro del buen diálogo, tales como escuchar cuidadosamente al otro, tratar con respeto a todos, no interrumpir, promover que todos tomen parte en la discusión, focalizar la discusión en los temas a tratar, entre otras.

Cada mesa tuvo dos sesiones o bloques de trabajo, cada una seguida por una plenaria. La primera estuvo enfocada en los desafíos y criterios asociados a los procesos de participación deliberativa, mientras que la segunda estuvo enfocada en los desafíos y criterios asociados a sus resultados. Como punto de partida se contaba con los desafíos que habían surgido de un formulario previo al taller, en el cual, mediante una pregunta abierta, las personas invitadas habían compartido los desafíos que más les preocupan y/o que les parece más importante abordar de los procesos o ámbitos deliberativos en los cuales han estado involucradas como parte del equipo organizador, la coordinación y/o facilitación/moderación (ver Anexo 2).

## Recuadro 2. Criterios o “marcadores de calidad” de los procesos deliberativos

Los siguientes criterios se pueden utilizar durante el diseño, desarrollo y evaluación de los procesos de participación deliberativa y sus resultados, aportando también a su legitimidad. Surgen de contextos teórico-normativos y también a partir de prácticas y experiencias diversas

(Nelkin 1977; Rowe y Frewer 2000; Webler y Tuler 2002; Rowe y Frewer 2005; Blackstock et al. 2007; Chilvers 2008; Dryzek y Tucker 2008).

### Criterios de Proceso

- **Momento de involucramiento:** el proceso participativo debe iniciar lo más tempranamente posible (por ejemplo, cuando se empiezan a analizar los diferentes valores en juego en un problema y los posibles cursos de acción).
- **Claridad de objetivos y del alcance de las metas:** los objetivos del proceso, el alcance de la participación, y el impacto que se prevé que tendrán los insumos originados deben estar claramente definidos.
- **Transparencia:** el proceso, sus reglas, sus organizadores y fuentes de financiación (si las hubiera), así como su alcance, deben ser transparentes para los participantes y para todo público.
- **Inclusión y representación:** todos quienes se verían implicados o afectados por las decisiones que se tomen (o sus representantes) deben estar presentes en las discusiones al respecto, considerando así las diferentes voces, valores e intereses.
- **Representatividad:** cuando el proceso deliberativo tiene incidencia en las decisiones finales, es especialmente relevante que los participantes sean representativos de su sector, organización o grupo.
- **Estructuración del diálogo y toma de decisiones internas:** deben establecerse acuerdos para el diálogo y la toma de decisiones en el marco de las reuniones o instancias de trabajo de los procesos deliberativos.
- **Utilización de facilitación:** para cuidar el diálogo entre los participantes, es clave la facilitación, evitando el cierre apresurado de los temas, propiciando un intercambio respetuoso de perspectivas, así como mecanismos de construcción colectiva (ver Recuadro 3 por más información).

- **Acceso a recursos:** los procesos deliberativos requieren de recursos financieros y humanos, pero también de acceso a la información, conocimiento, y tiempo para la participación e involucramiento de distintos actores.
- **Balance costo/efectividad:** este criterio refiere al balance entre los distintos costos asociados al proceso (económicos, tiempos, esfuerzos personales, etc.) y su efectividad en cuanto a resultados (tangibles e intangibles), el cual resulta crucial para la sostenibilidad del proceso o ámbito deliberativo en cuestión.

### Criterios de Resultados

- **Influencia e impacto político:** cuando la incidencia de los procesos participativos en las políticas públicas u otros niveles de toma de decisiones no es obligatoria (vinculante) sino que representa un insumo para la gestión (por ej. carácter asesor), es deseable que los insumos sean considerados y se brinden razones de lo que se ha tomado y lo que no.
- **Promover el aprendizaje y el fortalecimiento de capacidades:** los procesos deliberativos deben apuntar a generar aprendizaje colectivo y confianza entre los actores participantes, generando mejores condiciones para la colaboración.
- **Calidad sustantiva o epistémica:** refiere tanto a la calidad del propio proceso en materia de intercambios deliberativos, como a la calidad de las acciones y/o soluciones implementadas (por ej., en la gestión del agua, la conservación, o asunto en cuestión).
- **Promover las capacidades deliberativas del sistema:** refiere a los aportes a mejorar la comprensión y discusión pública sobre las temáticas, generar capacidades para ello y apuntar a la legitimación del sistema en general (procesos y sitios en los que discurre la deliberación sobre un tema).

Se revisaron y discutieron estos desafíos (por ej., considerando si aplicaban a todos los procesos o solo a algunos), y se identificaron desafíos adicionales. Luego se discutieron los criterios de calidad, viendo de qué forma estos podrían colaborar a abordar los desafíos, y reflexionando sobre cómo se podrían revisar o ajustar las prácticas en los procesos participativos en cuestión para que pudieran mejorar (a la luz de los marcadores de calidad y de otros aspectos planteados como relevantes por los participantes).

Después de la segunda plenaria, el equipo del proyecto realizó una breve presentación sobre tipos y modalidades de evaluación de los procesos participativos, abriendo una puerta para un posible segundo taller enfocado en estos temas. Antes de retirarse, los participantes dejaron algunos comentarios en un papelógrafo orientado a la evaluación de la actividad, indicando aspectos positivos y aquellos que no gustaron o no gustaron tanto.

En este informe se presenta una síntesis de los resultados del taller, los cuales fueron organizados en cuatro secciones, con consideraciones sobre: (1) la participación deliberativa, (2) la preparación y el desarrollo de los procesos participativos, (3) los resultados de estos procesos, y (4) su evaluación. Por último, se comparten algunas consideraciones finales que se desprenden del taller.



# Consideraciones sobre la participación deliberativa

---

El propio concepto y el alcance de la “participación deliberativa” dio lugar a varios intercambios en el taller, con acuerdos y matices. En ese sentido, es preciso recordar los criterios mínimos que caracterizan a los espacios o procesos participativos como deliberativos (adaptado de Chambers 2003 y Chilvers 2008):

- Algunas de sus metas principales deben ser fomentar el involucramiento ciudadano o de implicados, la resolución de problemas y el involucramiento de diversos actores en los procesos de toma de decisiones.
- Deben estar representados diferentes actores afectados, implicados, o interesados por una decisión o acción (es decir, puede tratarse de actores implicados o de público general).
- Deben permitir a todos aquellos involucrados aportar sus visiones e ideas en un diálogo en el que se estimule la comprensión mutua y el intercambio de argumentos.

En el taller se registraron algunas confusiones entre cuestiones referidas al impacto de los insumos originados en los procesos participativos y cuestiones procedimentales referidas a cómo estos procesos son diseñados. Por ejemplo, se mencionó que en ocasiones se presentan como deliberativos procesos que son meramente consultivos y que como tales no tienen impacto en la toma de decisiones. Sin embargo, vale destacar que los procesos consultivos pueden estar diseñados de forma deliberativa o con formato deliberativo, incluyendo mecanismos que propicien el diálogo e intercambio de puntos de vista, argumentos, etc. entre los actores participantes. Y a su vez, los procesos deliberativos en su diseño, pueden no tener un impacto reconocible en la toma de decisiones.

Es decir, el carácter deliberativo no refiere al impacto o consecuencias que el proceso participativo tiene en las decisiones últimas. Por su parte, los procesos consultivos y asesores (aunque no estén obligados a hacerlo) pueden tener impacto en la toma de decisiones, existiendo diversos ejemplos de ello en nuestro país.

Un mecanismo de participación consultiva al cual se hizo referencia en el taller es la audiencia pública. Este no presenta características deliberativas porque, en principio, no cumple con las características necesarias como para trascender la mera transmisión de información (aspecto importante y seguramente prerequisite para otras prácticas participativas), ni con los criterios mínimos que caracterizan a los espacios como deliberativos, en particular el referido al diálogo (comunicación bidireccional) en el que se estimule la comprensión mutua y el intercambio de argumentos.

# Consideraciones sobre los procesos participativos: preparación y desarrollo

---

Si bien la definición de las **agendas** de los encuentros o sesiones en los procesos participativos no fue percibida como un desafío o aspecto que necesite mejorar, sí se señaló la necesidad de profundizar en su construcción participativa para no llegar con una agenda ya elaborada y cerrada al encuentro. Esta posibilidad se vinculó con otros criterios de calidad como la de partir con objetivos claros y aportar a la percepción de legitimidad del espacio por parte de todos sus participantes.

El foco en lograr una **convocatoria** amplia, clara y efectiva, surgió en las tres mesas de trabajo, como un criterio a considerar en los procesos participativos, vinculado en algunos casos con estrategias diferenciadas de **comunicación** según grupos de actores. La comunicación fue de hecho reconocida como un gran desafío, tanto en la convocatoria como a lo largo del proceso participativo. También se planteó la importancia de contar con buenas bases de datos de los actores implicados en un territorio, temática o problema particular, así como una forma de llegada que intente minimizar la centralización habitual y apunte al conocimiento del territorio y sus actores.

Cuando se habló de una “buena convocatoria” se la asoció al logro del **involucramiento temprano** de los actores; es de destacar que posiblemente refieran a la consolidación del equipo de trabajo con amplia representación de los actores locales desde el inicio, en el caso de los ámbitos permanentes. En la literatura de participación, por otra parte, se entiende que el involucramiento de los participantes en torno a una temática (más allá de que los espacios de participación estén o no creados) debe estimularse tan pronto como salgan a la luz las diferentes visiones, controversias o conflictos de valores (Rowe y Frewer 2000).

La convocatoria se analizó en relación también con la pregunta sobre el quiénes y cómo: no solo cómo lograr que participen todos aquellos que deben participar (o sus representantes) y que mantengan en el tiempo esa participación, sino también que quienes participen sean representativos de los sectores que deben ser escuchados.

En ese sentido, la **representación y representatividad** fueron aspectos reconocidos como muy importantes por todas las mesas a la hora de pensar en estrategias de mejora de los procesos participativos. Podemos distinguir varias dimensiones de la representación en los comentarios y el trabajo realizado por los participantes (que aplican tanto a organizaciones de la sociedad civil como a instituciones del gobierno):

(i) Por un lado, puede referir a la presencia efectiva de actores/sectores que se consideran deben estar presentes en un ámbito participativo (dependiendo del tema y de la estructura organizativa del ámbito). Es factible de análisis y revisión crítica si los ámbitos de participación convocan a todos los actores/sectores que deben estar presentes. Esto tiene un carácter normativo (vinculado con hacer cumplir las normas al respecto) y un carácter crítico que conduce a reflexionar si no está ausente algún actor/sector clave, dada la temática, problema o característica del ámbito de participación o si las categorías establecidas de actores/sectores cubren de forma adecuada la gama de participantes que deberían estar incluidos más allá de ser afectado, implicado o público general.

Se agrega otra dificultad al respecto y trata de la necesidad de propiciar la inclusión y participación de voces que pueden ser invisibilizadas dentro de cualquier sector, como la de los jóvenes o las mujeres. Ciertos sesgos o inequidades pueden conducir a la merma en su participación (tareas de cuidado, horarios de las reuniones, entre otras) si no se apela específicamente a propiciar o estimular su participación. Inclusión y representación están por tanto muy relacionadas.

(ii) Por otro lado, puede referir a la capacidad y legitimidad de una persona o grupo de actuar en nombre de un colectivo en un determinado ámbito o proceso (ser representativo). En esta dimensión hay varias consideraciones que refieren, por ejemplo, a la alta rotación de los representantes de un sector (que no promueve su actuación efectiva, sobre todo considerando el caso de los ámbitos permanentes en los que se pretende conformar un equipo de trabajo con relaciones de confianza), o a la falta de involucramiento activo de los que acuden como representantes. Particularmente, la falta de “representatividad” (en el sentido de no necesariamente tener la legitimidad del sector al que representan), y el hecho de realizar aportes a título personal y no del colectivo al que se representa, fueron desafíos mencionados en los ámbitos permanentes de participación. Se compartieron ejemplos de soluciones al respecto (como por ejemplo, propiciar el recambio de representantes o invitar puntualmente a otras personas del sector en concreto cuando se dan estas situaciones). Quedaron planteadas algunas preguntas que resultan cruciales para los participantes del taller: ¿qué criterios seguir para la elección o designación de representantes de un sector?, ¿cómo asegurar que esta tenga en cuenta las capacidades de la persona en cuanto a compromiso con el trabajo en grupo y la disponibilidad para comprometerse?, ¿cómo promover que la persona que represente a un colectivo actúe como tal y tenga su respaldo?

Otro desafío identificado fue la superposición de ámbitos de participación, reconociendo la importancia de que esté claro cuáles son los objetivos de cada uno de estos. También fue mencionado, como problema, la participación de un mismo actor en representación de un sector para varios ámbitos y zonas del país, en casos en los que se espera que los representantes sean actores de la localidad o zona en cuestión. Otra dificultad mencionada refiere a contextos en los que un mismo actor representa a diferentes sectores, no quedando claro los intereses que representa.

De forma general se comentó, con preocupación, la falta de interés o compromiso para mantener una participación activa. Aquellos participantes del taller vinculados con ámbitos o procesos no permanentes, mencionaron también la falta de participación de ciertos actores o sectores. Este problema general atenta con el logro de la representación de voces en los diferentes procesos participativos. Se destacó la ventaja que confiere que existan asociaciones en el territorio que sostengan la participación y promuevan la descentralización de los ámbitos y procesos participativos.

Otro desafío identificado refiere a la rigidez de la normativa vinculada a algunos ámbitos de participación (por ej. rigidez en la definición de quiénes pueden participar o a quiénes es posible convocar). Se consideró necesario tener mayor flexibilidad para poder adaptar los ámbitos de participación a los diferentes contextos en los cuales se desarrollan.

Al respecto de la **inclusión**, aspecto que hace no solo a que estén presentes los actores y sectores pertinentes (vinculado con la representación), sino que sus voces sean efectivamente escuchadas y que no predominen aquellas más articuladas o con más poder, se recogieron varios planteos interesantes. Se reconoció que la inclusión no es sencilla de lograr.

Relacionado con que estén presentes las diferentes voces (vinculado con representación), se comentaron algunas medidas para fomentar la inclusión, como la invitación a otras personas además de “los representantes”, o la realización de reuniones tipo asambleas del sector, previo a la reunión particular (en el caso de ámbitos multiactorales permanentes). **La integración de visiones y puntos de vista** de los participantes en los resultados o síntesis de los procesos, fue mencionada como un desafío importante, que es compartido por otros países en base a experiencias conocidas. La asimetría de poder fue abordada en diferentes mesas en el taller y se puede vincular con la inclusión de puntos de vista. Se propuso al mapeo de actores como una herramienta crucial para conocer cómo operan y se vinculan entre sí los diferentes actores, así como desplegar una estrategia de acción a partir de ello.

Asimismo, se mencionó la necesidad de contar con facilitación profesional de los procesos y reuniones (se presenta más adelante en este informe una síntesis), así como del traspaso de los resultados, informes o consideraciones de los espacios participativos a los ámbitos de toma de decisión. A su vez, hay otros aspectos que dificultan la inclusión de voces, como la asimetría en relación con los tiempos que dispone cada actor o sector. Se planteó que mientras que los representantes de instituciones gubernamentales participan como parte de su trabajo (y en horario laboral), los representantes de la sociedad civil, por ejemplo, deben participar honorariamente y lo hacen como una forma de “militancia” o, en general, por compromiso con el territorio, el problema en cuestión o el colectivo. El tema de la convocatoria se vincula estrechamente con este punto: los horarios y días de trabajo en comisiones y talleres, la posibilidad de cubrir gastos de traslado, etc.

Además, se comentaron algunos desafíos nuevos para la inclusión de voces, como por ejemplo la participación virtual (por Zoom). Se trata de una herramienta ambigua que efectivamente puede desafiar las reuniones y la inclusión de las voces que no participan presencialmente, pero también puede representar una oportunidad para actores que por la lejanía del lugar de las reuniones o el horario, no pueden participar presencialmente.

Otro aspecto reconocido como crucial por los participantes del taller, vinculado a la inclusión, es el **acceso a la información**. Por un lado, se atendió a la necesidad de contar con la información y conocimiento pertinente para poder participar. Esto implica su disponibilidad, la amplitud de fuentes, argumentos y visiones al respecto de un tema (acceso a recursos), pero también la necesidad de que sea comprensible para todos los participantes y público en general que quiera informarse. Asimismo, se mencionó como desafío el contenido técnico a la hora de abordar ciertos asuntos en los ámbitos de participación.

Por otro lado, un aspecto novedoso que fue planteado es el acceso que debería tener el público general sobre el funcionamiento de estos ámbitos. Se focalizó así, no solo en la información y recursos necesarios para el trabajo a la interna de los ámbitos participativos, sino también en las estrategias para que el trabajo y el funcionamiento de los ámbitos sea transparente y comunicado de manera amplia y comprensible (convocatorias, participantes, modo de funcionamiento, informes, etc.). Esto se justifica además atendiendo a la transparencia de los procesos.

Sobre el **desarrollo y mantenimiento de los ámbitos de participación** se mencionaron varios aspectos que pueden ser criterios de calidad para darles continuidad (recursos financieros y humanos; formación, adaptabilidad y creatividad/innovación para encauzarlos). Se evidenció un acuerdo entre los participantes de las diferentes mesas de trabajo sobre la **falta de recursos financieros y humanos** para llevar adelante los ámbitos y procesos de participación en condiciones aceptables.

Se señaló que no pareciera dimensionarse ni valorizarse la tarea y lo que implica en relación con formación y dedicación de recursos humanos y con recursos financieros para su operativa (por ejemplo, comunicación, sistematización de aportes).

Esto repercute en la imposibilidad de atender aspectos considerados importantes para dar **sostenibilidad y eficacia** a los procesos participativos, como lo es el aprendizaje continuo, el registro y la sistematización del trabajo realizado. Sin registro ni traspaso de información (por ej., sobre qué se ha hecho, cómo, quiénes participaron, cuándo, qué logros y desafíos), se debe comenzar de cero cada vez, con la consecuente disminución de la eficacia y efectividad de los ámbitos y procesos, así como de la confianza y motivación de los participantes. En el taller se discutió sobre la importancia del registro de los acuerdos, pero también de los desacuerdos. Estos aspectos hacen también a la sistematización de los procesos y sus resultados, y necesariamente está vinculado con los recursos humanos disponibles para hacerlo. Por otra parte, el cambio de autoridades políticas suele afectar a los ámbitos de participación, haciéndolos susceptibles de alteraciones que impactan negativamente en su desarrollo (por ej., disminución de la frecuencia de reuniones, o incluso falta de convocatorias).

La **formación en participación** fue un elemento muy presente en las mesas. Algunos participantes del área social señalaron que se asume, en general, que todo lo que hace al trabajo con actores sociales es competencia del área social, cuando en realidad el ámbito de la participación pública es un área en sí misma. Contar en los equipos estatales con personas que trabajen en el área social, y particularmente en procesos participativos, fue destacado como fundamental debido a los desafíos particulares de la tarea (tarea que parte de la base de que la toma de decisiones excede al ámbito técnico-político). Incluso se mencionó que un gran problema es que los técnicos abocados a esta tarea suelen tener un perfil de ciencias exactas y naturales. Convencer y convencerse de un cambio hacia la gestión participativa de los recursos naturales, por ejemplo, es parte del aprendizaje colectivo que debe fructificar. Pareciera ser muy importante trabajar en afianzar el trabajo de comunicación a la interna de las instituciones del Estado sobre la justificación y metas de los procesos y ámbitos de participación pública. Aprender cómo participar fue mencionado como reto para actores estatales y para cualquier participante (por ej., los diferentes actores necesitan fortalecer las capacidades de diálogo con escucha activa y de incorporar diferentes visiones), así como el establecimiento de confianza.

Dentro de los recursos humanos y capacidades específicas para este trabajo, se señaló repetidamente la necesidad de la figura de la o del **facilitador/a**. Se trata de un perfil que apunta a dar independencia a la conducción de los procesos participativos y que puede aportar también a la inclusión de voces y argumentos, a una estructuración del diálogo que permita trabajar con acuerdos y abordar conflictos, a manejar las asimetrías de poder, a la construcción de síntesis de aportes (acuerdos y desacuerdos) y a mejorar la percepción de legitimidad de los procesos y ámbitos (ver Recuadro 3). Algunas tareas que se mencionaron en el taller en relación con la facilitación parecen ser más de coordinación y comunicación de los espacios (posiblemente debido a que generalmente los procesos participativos no cuentan con una persona específica dedicada enteramente a dicho rol).

### Recuadro 3. Sobre la facilitación como herramienta central en los procesos participativos

Los procesos de diálogo entre diferentes actores se benefician de una figura, conocida como facilitador/a, que coordina los intercambios y contribuye al desarrollo de objetivos comunes. Este rol es fundamental para lograr que el diálogo de experiencias, visiones y saberes se establezca de la forma más balanceada posible, sin marcadas jerarquías ni grupos de actores cuyas voces predominen. Propiciar la tolerancia y respeto mutuo entre participantes, el respeto por sus visiones, conocimientos y argumentos, así como el balance de las intervenciones, puede favorecer la conformación de equipos de trabajo y la toma de decisiones colectivas.

En ciertos contextos, por ejemplo cuando existe tensión, conflictos o desconfianza entre los grupos de actores participantes, se recomienda que el proceso sea facilitado por una persona no implicada en la temática tratada (ni asociada a ninguno de los intereses en juego), de forma de asegurar un diálogo no sesgado y también la percepción de independencia. Si no fuera posible contar con facilitadores independientes, quien actúa de facilitador(a) debería explicitar su posición sobre las temáticas abordadas, y tratar de cuidar los criterios de calidad.

Por parte de participantes del taller vinculados con ámbitos permanentes, se planteó que es difícil lograr una independencia en la conducción de estos procesos debido a que representan a instituciones del Estado y obedecen a una estructura jerárquica que a menudo no deja margen para cambiar las propuestas o modalidades a la hora de moderar, convocar, manejar la información, etc. Es interesante destacar que aún en escenarios de mayor independencia de los técnicos que representan a instituciones del Estado, al representar a uno de los actores/sectores con más poder de decisión, pueden ser percibidos como poco independientes a la hora de ser los que manejan la agenda, la convocatoria y el propio desarrollo de las reuniones de trabajo. En una de las mesas se planteó el aporte que pueden realizar las organizaciones borde (o actores puente), en la conducción de procesos participativos (por ejemplo, grupos de la universidad u organizaciones no gubernamentales).

La **legitimidad** de los procesos fue discutida asociada con la participación de todos aquellos que deben estar representados, con el desarrollo “adecuado” de los procesos (incluyendo la aceptación de los acuerdos que se toman a la interna) y con cómo se toman en cuenta (o no) los insumos que surgen de los procesos por parte de las autoridades. La claridad de los objetivos puede hacer, además, que no se generen falsas expectativas que luego provocan rechazo o frustración.

# Consideraciones sobre los resultados de los procesos participativos

---

En reiteradas ocasiones los participantes del taller hicieron referencia a las interconexiones que existen entre un proceso participativo y sus resultados, tornando difícil su disociación. Asimismo, se planteó que la falta de comunicación de los resultados puede deteriorar el propio proceso o ámbito participativo.

En ese sentido, se mencionó como necesidad imperiosa el dar seguimiento a los insumos que se producen en los procesos participativos y comunicar cómo estos inciden o no (con su respectiva justificación) en las políticas, planes o estrategias en cuestión; en suma, realizar una devolución o rendición de cuentas sobre lo actuado e informado en cada proceso participativo. Tampoco es usual que los aportes de un proceso participativo sean integrados al conjunto de insumos que surgen de diferentes ámbitos, aspecto que merece atención para que los procesos sean efectivos y los aportes de los participantes no queden invisibilizados, según planteó la mayoría en el taller. Con algunos matices, los participantes del taller consideraron fundamental trabajar en estrategias de sistematización y comunicación que apunten a abordar este desafío. En la medida en la que las políticas y los ámbitos y procesos participativos tienen como objetivo la integración de las consideraciones de los ciudadanos, conjuntamente con el conocimiento técnico, para el desarrollo de soluciones a los problemas públicos, resulta fundamental la combinación más adecuada de las contribuciones que cada actor o sector.

Con respecto a las dimensiones del impacto de los procesos participativos, se sugirió que se focalice no solo en el alcance de sus insumos en la toma de decisiones (por ej. en qué nivel son tenidos en cuenta), sino también en los resultados o efectividad de las medidas originadas, en relación con el ámbito o instancia de participación (por ej., aportes para la conservación, gestión y sustentabilidad de los recursos naturales), aún reconociendo la dificultad de hacerlo.

En las mesas del taller se discutió si estos espacios deben ser vinculantes, reclamo habitual de organizaciones sociales y otros actores en diversos ámbitos de participación permanentes. En este tema no hubo acuerdos generales entre los participantes. Se planteó que el impacto de un ámbito de participación no depende de que sea vinculante, sino de varios otros aspectos como la importancia que se le da desde el poder político, las modalidades de trabajo y otros criterios referidos al desarrollo cuidadoso del proceso deliberativo. Las Juntas de Riego se nombraron como ejemplo de un ámbito asesor que tiene gran impacto. Además, se puntualizó que cuando se trata de bienes comunes (por ej. recursos hídricos, recursos pesqueros), se le daría demasiado poder a un ámbito particular (si fuese el único en expedirse de forma vinculante).

En relación a este tema se registraron matices. Algunos participantes sostuvieron que podría tener más impacto si los insumos que se producen en los ámbitos participativos fueran vinculantes y que habría que transitar hacia allí y definir las responsabilidades que se les puede dar a esos ámbitos específicos. Una de las mesas llegó a un consenso sobre la necesidad de, en algún momento, incorporar esta figura en la norma, pero no hasta tanto el país esté preparado para “ámbitos de participación vinculante”. Esta consideración sobre la

deseabilidad de que en algún momento se trabaje de manera vinculante aparece de la mano con la jerarquización de los ámbitos participativos y la atención al manejo de intereses políticos o corporativos. En otra mesa se planteó que algunos ámbitos deben ser vinculantes, como los referidos a recursos naturales clave y a la vulneración de derechos, pero hubo consenso sobre la dificultad operativa para definir y acotar qué espacio, cuándo y cómo deberían ser vinculantes. Por último, en otra mesa no se consideró que fuera un problema el hecho de que no sean vinculantes las decisiones y aportes que surgen de los ámbitos de participación. Para que sean vinculantes, habría que asegurar la legitimidad de los ámbitos y procesos de participación, incluyendo sus representantes. Se destacó que muchos de los problemas que presentan los ámbitos de participación no se resuelven revisando su carácter asesor; debe haber, sin embargo, voluntad política para la consideración de los insumos.



# Consideraciones sobre la evaluación de los procesos participativos

---

Los participantes de las tres mesas en el taller coincidieron en la importancia de la evaluación, tanto de los procesos participativos como de sus resultados. Se sugirió que la evaluación debería ser incluida a la hora de planificar un proceso participativo. Se reconoció como limitante que muchas veces las evaluaciones estén enfocadas solamente en resultados y productos concretos o tangibles (por ej., planes, medidas, estrategias), sin considerar el valor de los intangibles, como la construcción de la confianza, la formación de redes, el aprendizaje, el fortalecimiento de capacidades, entre otros. En ese sentido, se señaló que algunos de esos intangibles, como por ejemplo la confianza entre los actores involucrados, muchas veces determinan que un proceso participativo funcione. La continuidad de los procesos participativos también está pautada por el “valor agregado” que perciben los diferentes actores, el cual en algunos casos puede estar más orientado hacia el proceso en sí y en otros casos más hacia los resultados.

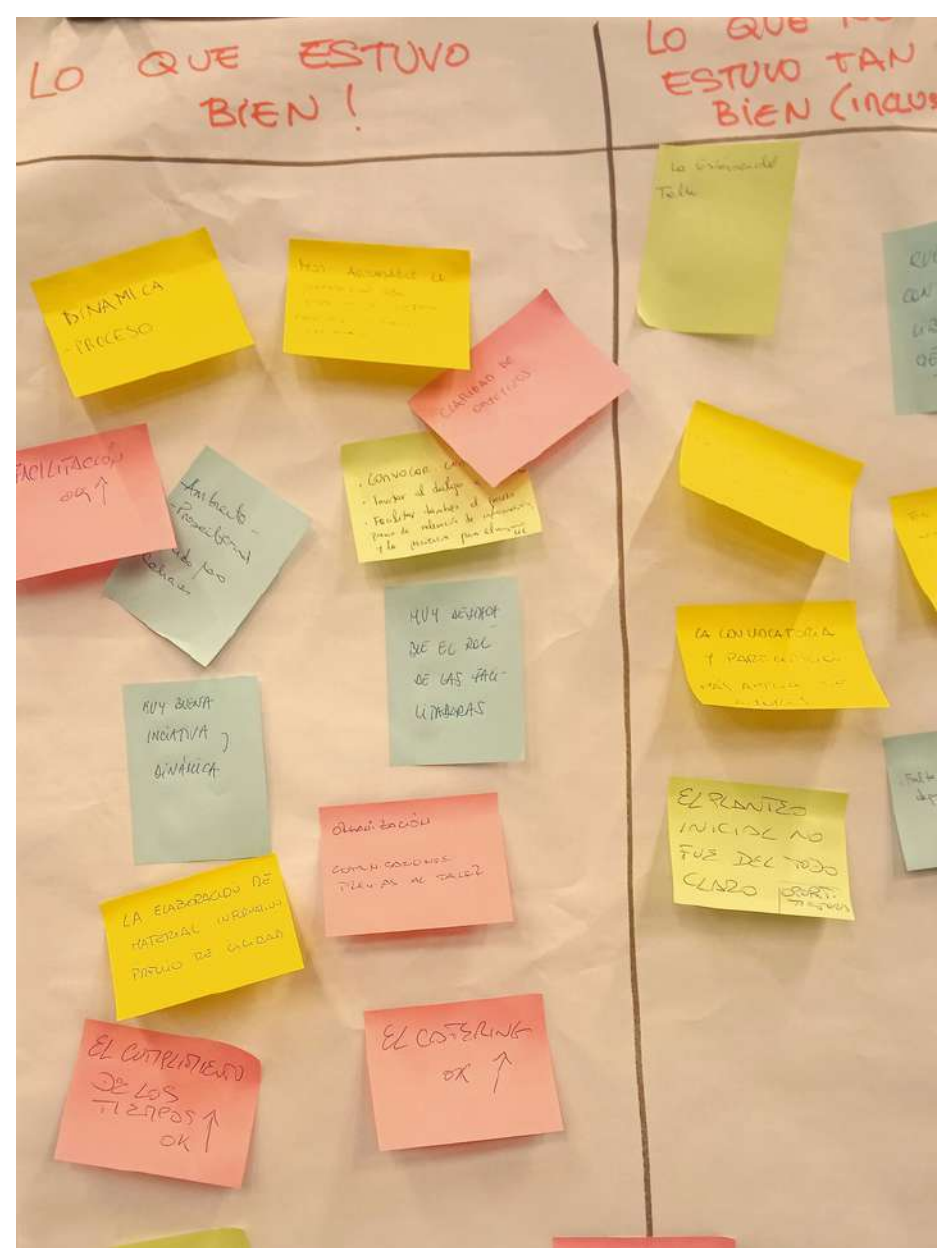
Los participantes consideraron mayoritariamente de utilidad los criterios o marcadores de calidad de los procesos deliberativos, provenientes de la literatura y de la práctica de la participación (Recuadro 2). Hubo diferentes consideraciones sobre cuáles serían los más prioritarios. A su vez, se planteó la necesidad de brindar herramientas e información más clara para operacionalizar estos criterios, lo cual será retomado en la Guía que se elaborará en el proyecto. Por otra parte, se reconoció como desafío que existen muchas variables que es difícil controlar en un proceso participativo (incluyendo el contexto en el cual tiene lugar), por lo cual es clave tener flexibilidad y adaptarse para manejar la incertidumbre.



## Consideraciones finales y perspectivas de futuro

De los intercambios mantenidos en el taller se desprende que existe un gran interés por mejorar los procesos participativos que se desarrollan en Uruguay vinculados a temáticas ambientales (en sentido amplio), incluyendo ámbitos permanentes y procesos puntuales. Se identificaron diversos desafíos (que fueron presentados de forma resumida en este informe) y en algunos casos se discutieron posibles herramientas o estrategias para superarlos, así como nuevos criterios para tener en cuenta a la hora de evaluar los procesos participativos y sus resultados.

A partir de los insumos del taller y otros elementos, se elaborará una Guía para el desarrollo, revisión y evaluación de procesos participativos (principalmente aquellos con características deliberativas). Esta Guía será compartida en primer lugar con los participantes del taller para recabar sus opiniones y aportes, que contribuirán a la versión definitiva, de libre difusión.



# Agradecimientos

Queremos agradecer especialmente a las personas que participaron en el taller, durante el cual compartieron sus reflexiones, ideas e inquietudes sobre los ámbitos y procesos de participación en los que están involucradas desde las instituciones en las que se desempeñan. También agradecemos a la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República (CSIC I+D) por el apoyo financiero brindado al proyecto “Caracterización y evaluación de procesos de participación pública deliberativa vinculados a temáticas ambientales en Uruguay”, del cual Marila Lázaro y Micaela Trimble son responsables.

## Bibliografía citada

Blackstock, K.L., Kelly, G.J., Horsey, B.L. (2007) Developing and applying a framework to evaluate participatory research for sustainability. *Ecological Economics* 60(4):726–742.

Chambers, S. (2003). Deliberative democratic theory. *Annual Reviews* 6:307–326.

Chilvers, J. (2008). Deliberating Competence Theoretical and Practitioner Perspectives on Effective Participatory Appraisal Practice. *Science, Technology and Human Values* 33(3):421-451.

Dryzek, J.S., Tucker, A. (2008). Deliberative innovation to different effect: consensus conferences in Denmark, France, and the United States. *Public Administration Review* 68(5):864–876.

Fung, A. (2003). Survey article: recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. *Journal of Political Philosophy* 11(3):338–367.

Mansbridge, J. (2015). A minimalist definition of deliberation. En: *Deliberation and development; rethinking the role of voice and collective action in unequal societies*, 27-50. P. Heller & V. Rao Eds. World Bank Group.

Nelkin, D. (1977). *Technological Decisions and Democracy: European Experiments in Public Participation*. Beverly Hills, CA: Sage.

Rowe, G., Frewer, L. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology, & Human Values* 25(1):3-29.

Rowe, G., Frewer, L. (2005). A typology of Public Engagement Mechanism. *Science, Technology & Human Values* 30: 251-290.

Webler, T., Tuler, S. (2002). Unlocking the Puzzle of Public Participation. *Bulletin of Science, Technology & Society* 22(3):179-189.

Anexo 1. Lista de instituciones gubernamentales donde se desempeñan los participantes del taller y principales procesos o ámbitos participativos (no necesariamente deliberativos) en los cuales tienen experiencia.

| Institución                                                                                        | Procesos y ámbitos participativos (no necesariamente deliberativos)                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dirección General de Desarrollo Rural (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca)               | Mesas de Desarrollo Rural                                                                                                                                                                                           |
| Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca)            | Consejos Locales y Zonales de Pesca                                                                                                                                                                                 |
| Dirección Nacional de Aguas (Ministerio de Ambiente)                                               | Comisión Asesora de Agua y Saneamiento<br>Consejos Regionales de Recursos Hídricos<br>Comisiones de Cuenca<br>Planes de agua                                                                                        |
| Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (Ministerio de Ambiente)             | Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente<br>Estrategia Nacional de Biodiversidad<br>Comisiones Asesoras Específicas de áreas protegidas                                                                           |
| Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental (Ministerio de Ambiente)                      | Evaluación de Impacto Ambiental<br>Diálogos locales<br>Comisiones de seguimiento                                                                                                                                    |
| Dirección Nacional de Cambio Climático (Ministerio de Ambiente)                                    | Consulta pública de la Segunda Contribución Determinada a nivel Nacional del Cambio Climático<br>Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático<br>Acción Climática Joven<br>Plan Nacional de Adaptación Costera |
| Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento territorial) | Procesos de planificación territorial                                                                                                                                                                               |
| Intendencia de Canelones (Dirección General de Gestión Ambiental)                                  | Comisiones Administradoras de Áreas de Protección Ambiental<br>Comisión Asesora de Costas y Playas                                                                                                                  |
| Intendencia de Montevideo (Gerencia de Gestión Ambiental)                                          | Grupo Ambiental Montevideo<br>Plan de Acción Climática<br>Estrategia de Resiliencia de Montevideo                                                                                                                   |

## Anexo 2. Algunos desafíos de los procesos deliberativos en Uruguay

---

Se presentan de forma resumida, y organizados en tres categorías, los desafíos mencionados en un breve cuestionario que respondieron previo al taller las personas invitadas:

### **(1) Participación: concepto, prácticas e implicancia**

- Formación en procesos participativos
- Mayor participación social
- Fortalecimiento de la sociedad civil para la participación
- Efectividad (cumplimiento de objetivos)

### **(2) Desafíos vinculados a los procesos en sí**

- Convocatoria
- Agendas
- Inclusión
- Representación
- Representatividad
- Estructura del diálogo y los intercambios
- Moderación/facilitación
- Sostenibilidad de ámbitos y procesos
- Claridad en roles
- Recursos humanos y financieros
- Acceso a la información
- Transparencia

### **(3) Desafíos vinculados a los resultados**

- Incorporación de aportes
- Impacto
- Legitimidad



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY

### **Sobre las autoras:**

**Marila Lázaró es Profesora Adjunta de la Unidad de Ciencia y Desarrollo de la Facultad de Ciencias (Fcien), Udelar.**

**Micaela Trimble es Profesora Adjunta de la Unidad de Ciencia y Desarrollo, Fcien-Udelar, e Investigadora Asociada del Instituto Sudamericano para Estudios sobre Resiliencia y Sostenibilidad (SARAS).**

**Natalia Dias Tadeu es Profesora Asistente del Programa de Investigación en Desarrollo Sostenible (PRIDES) de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.**

**Patricia Iribarne es Profesora Asistente de la Unidad de Extensión de la Facultad de Ciencias, Udelar.**

**Camila López-Echagüe es Profesora Asistente de la Unidad de Ciencia y Desarrollo, Fcien-Udelar.**

**Paula Rodríguez Silveira es estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad Nacional de General Sarmiento.**

**Dominique Rumeau es Profesora Asistente del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.**

### **Financia**

