

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**Los consejos sociales como espacios de  
participación ciudadana en la relación estado-  
sociedad civil organizada**

**Marcelo Pedra**

**Tutor: Ximena Baraibar**

**2012**

*"Nada debemos esperar sino de nosotros mismos."*

(José Artigas)

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	4
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>CAPÍTULO 1. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO</b> .....	11
1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO MÁS GENERAL DE REFORMA DEL ESTADO Y SUS DISTINTAS PERSPECTIVAS .....	11
1.2. LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA .....	14
1.3. LA REFORMA DEL ESTADO EN LOS GOBIERNOS NACIONALES DE IZQUIERDA EN EL URUGUAY ..	19
<b>CAPÍTULO 2. INCIDENCIA POLÍTICA DESDE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CONTROL SOCIAL</b> .....	22
2.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMOCRACIA .....	22
2.2. LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL CONTROL SOCIAL .....	25
2.3. LA INCIDENCIA POLÍTICA .....	27
<b>CAPÍTULO 3. LOS CONSEJOS SOCIALES</b> .....	33
3.1. ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS GOBIERNOS NACIONALES DE IZQUIERDA EN EL URUGUAY .....	33
3.2. LOS CONSEJOS SOCIALES EN SU ARTICULACIÓN CON LAS MESAS INTERINSTITUCIONALES DE POLÍTICAS SOCIALES .....	37
3.3. LOS CONSEJOS SOCIALES EN EL CONTROL Y MONITOREO CIUDADANO .....	39
3.4. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL COMO DERECHO DE LA CIUDADANÍA .....	40
3.5. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS CONSEJOS SOCIALES .....	41
3.6. DESAFÍOS A LOS CONSEJOS SOCIALES .....	43
3.7. EL NIVEL DE INCIDENCIA DE LOS CONSEJOS SOCIALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	43
<b>REFLEXIONES FINALES</b> .....	53
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	55
<b>ANEXO 1</b> .....	59
<b>ANEXO 2</b> .....	63
<b>ANEXO 3</b> .....	65
<b>ANEXO 4</b> .....	66
<b>ANEXO 5</b> .....	68

## PRESENTACIÓN

Este documento constituye la monografía de grado de la Licenciatura en Trabajo Social Plan 1992.

A principio del año 2010, ingresé como becario de la Licenciatura en Trabajo Social al equipo División Participación Social, dentro de la Dirección Nacional de Descentralización y Participación, en el Programa Consejos Sociales (CS), llevado a cabo en el Ministerio de Desarrollo Social<sup>1</sup> (MIDES)

Esta experiencia de trabajo me brindó una apertura más cercana en relación a uno de los espacios de participación ciudadana iniciado a partir del año 2006, implementado en el Programa CS, que se viene llevando adelante en Uruguay a nivel nacional, como espacios de articulación entre la Sociedad Civil Organizada y el Estado. Esta propuesta está *“orientada al reconocimiento de derechos, promoción de la acción colectiva y del control ciudadano de las políticas públicas, mediante el fortalecimiento de escenarios de encuentro e intercambio entre personas, grupos y organizaciones”* (MIDES, 2009)

De este modo, mi experiencia de trabajo me generó un cuestionamiento y análisis constante desde este espacio de intervención, contribuyendo así en mi interés al momento de decidir el tema sobre el cual desarrollaría la monografía final, planteándomelo de aporte para la carrera, la profesión y el ámbito laboral en el cual me desempeño.

---

<sup>1</sup> A partir de la Ley 17.866 de 21 de marzo de 2005 se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), dentro de sus cometidos se encuentra la coordinación de las acciones, planes y programas intersectoriales implementados por el Poder Ejecutivo. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy>

## INTRODUCCIÓN

El tema planteado para el análisis de este documento son Los Consejos Sociales (CS), integrados por representantes de diferentes Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que llevan adelante la propuesta de control y monitoreo ciudadano de las políticas públicas (“accountability”<sup>2</sup>) desde el Estado, en el contexto de los gobiernos nacionales de izquierda en el Uruguay.

En el año 2006 en Uruguay, con un nuevo escenario político a partir del primer gobierno nacional de izquierda, surge la propuesta de la implementación del Programa CS, siendo este uno de los desafíos promovidos en un país que procura profundizar los procesos de descentralización y la participación social.

La invitación a crear los CS se dirigió a los grupos, organizaciones y redes que ya trabajaban a nivel social en diferentes localidades, a conformar *“espacios de participación colectiva que promuevan formas de articulación e intercambio entre la sociedad civil organizada y el Estado, especialmente para el análisis, seguimiento y elaboración de recomendaciones de las políticas públicas implementadas en el territorio”*. (MIDES, 2006)

La iniciativa del gobierno se basó en promover a los CS en el ejercicio del control y monitoreo ciudadano, que se desarrolló para *“facilitar la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública; para aumentar la eficacia, eficiencia y la calidad en el trabajo del gobierno; para recuperar la confianza de la sociedad al atender y poner en práctica recomendaciones y sugerencias de los monitoreos ciudadanos, para hacer realidad las expectativas de los ciudadanos sobre el trabajo estatal, y para lograr la profundización de la democracia, a través de la participativa ciudadana”*. (MIDES, 2006: 7)

El MIDES plantea que los CS se constituirán como actores locales colectivos, que actuando en el espacio público local se integrarán en una acción conjunta desde donde la más diversa pluralidad de grupos y organizaciones locales ejercerán su función de crítica y control de la cosa pública. *“Se propone contribuir al desarrollo de un actor local complejo que deberá construir una identidad mediante la deliberación colectiva acerca de los temas de interés*

---

<sup>2</sup> Se entiende como la rendición de cuentas del Estado hacia la ciudadanía. *“El concepto de rendición de cuentas se refiere a la obligación de los sectores públicos en responder ante los ciudadanos por su trabajo, la rendición de cuentas se define como el requerimiento a una organización para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas”*. (MIDES, 2007: 5)

*común. Los diversos grupos y organizaciones sociales deberán presentar sus inquietudes específicas, dar a conocer sus agendas particulares y avanzar mediante procesos de negociación en la construcción de una Agenda Social compartida desde la diversidad de intereses". (MIDES, 2005: 8)*

Por otro lado, otra de las iniciativas del gobierno fue promover desde el MIDES la creación del Gabinete Social<sup>3</sup> y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales<sup>4</sup> (CNCPS), y desde estos ámbitos a nivel territorial se crean las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MI).

Las MI son espacios de coordinación, articulación y diseño conjunto de políticas sociales a nivel territorial. Participan de las mismas diferentes instituciones y organismos pertenecientes a la órbita estatal operando como interlocutores para los CS departamentales.

El Estado, a través del MIDES, asumirá un rol activo en la instalación de los CS convocando a la participación social e implementando los espacios de capacitación necesarios para su desarrollo y fortalecimiento. A través de la creación de espacios de diálogo con las MI departamentales facilitará el intercambio con la esfera estatal de las políticas públicas implementadas a nivel territorial. (MIDES, 2005)

En lo que respecta a la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, orienta a esta iniciativa un concepto de diálogo y horizontalidad, buscando generar prácticas de control ciudadano. Para ello, los interlocutores son las MI y los propios CS. Finalmente la concepción de autonomía es valorada como un aspecto relevante en la relación Estado-Sociedad Civil, y en este sentido el rol del MIDES parece ser fundamental para garantizarla. (MIDES 2010: 62 – 64)

---

<sup>3</sup> A partir del Decreto 236/005 de 25 de julio del 2005, se crea el Gabinete Social, integrado por los titulares de los Ministerios de Economía y Finanzas, de Educación y Cultura, de Trabajo y Seguridad Social, de Salud Pública, de Vivienda y Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Turismo y Deportes y de Desarrollo Social que lo preside. El referido Gabinete Social tiene entre sus cometidos asesorar y proponer al Poder Ejecutivo, para su consideración y aprobación, planes, programas y proyectos de carácter social vinculados a los Ministerios que lo integran. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy>

<sup>4</sup> El CNCPS es el órgano técnico y político que diseña las políticas sociales, tiene por cometido traducir en acciones concretas de carácter técnico las decisiones políticas acordadas por el Gabinete Social, creadas por el gobierno de Tabaré Vázquez para superar las problemáticas sociales. Está conformado por el Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Administración Nacional de Educación Pública, Banco de Previsión Social, Congreso de Intendentes, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y el Instituto Nacional de Estadística. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy>

Desde lo expuesto, el problema que se plantea a investigar es el nivel de incidencia de los CS en las agendas departamentales y también a nivel nacional en las políticas públicas. Siendo los CS promovidos por el Estado para controlar al mismo, a partir de las problemáticas que visualizan la sociedad civil organizada.

Los CS fueron creados por el Estado, desde el MIDES se provee de recursos económicos y de acompañamiento técnico, para que de esta manera los CS logren llevar adelante sus actividades en el territorio.

Entendiéndose que cada departamento del país está transversalizado por su propia realidad sociocultural, política y económica; a partir de esto lo que se intentará analizar es, si esa realidad departamental influye en el nivel de incidencia de los CS desde una valoración general del proceso que han desarrollado.

Se intentarán profundizar las cuestiones planteadas analizando algunas categorías relevantes que dan cuenta de dicha realidad de la participación, indagando en las diferentes dimensiones analíticas como La Participación Ciudadana a partir de la relación Estado-Sociedad Civil. En este sentido el presente documento propone estudiar los procesos que han desarrollado los CS, realizando una discusión en relación a las posibilidades que tienen estos espacios de incidir desde una ciudadanía activa en el territorio.

El período que se toma como referencia para este estudio, es específicamente el proceso que han desarrollado los CS en el año 2010, comparándolo en grandes rasgos con el proceso que vienen desarrollado desde sus inicios en el año 2006.

### **Preguntas de investigación**

¿Existen aspectos que transversalizan a los CS en sus procesos de desarrollo que han influido en su incidencia en las políticas públicas?

¿La articulación entre los CS departamentales y los representantes de la MI departamentales generan incidencia en las políticas públicas?

¿Existen diferencias en la articulación entre los CS y las MI?

¿Existen diferencias entre los distintos CS y qué es lo que explica esa diferencia?

## **Hipótesis de investigación**

A mayor articulación entre los CS y las MI se generan mayores niveles de incidencia en las políticas públicas.

## **Objetivos de investigación**

El documento tiene como objetivo general, identificar el nivel de incidencia de los CS en las políticas públicas a partir de los procesos que han construido en su relación con el Estado, visualizando de qué forma los CS logran llevar adelante el control y monitoreo de las políticas públicas.

Como objetivos específicos se plantea:

- Conocer las realidades de las articulaciones entre los CS y los Organismos Públicos, específicamente las MI.
- Explorar si los CS logran realizar el seguimiento de sus acciones planteadas en el control y monitoreo de las políticas públicas.

## **Importancia para el Trabajo Social**

Continuando con el desarrollo de este análisis, se considera relevante hacer mención desde la profesión Trabajo Social, entendiéndose a ésta como una disciplina que desarrolla su accionar en la realidad social, en permanente diálogo y contacto con los sujetos, sus colectivos y grupos organizados de la sociedad civil. En la intervención con los CS, el rol técnico está basado en el acompañamiento y asesoramiento de estos espacios de participación social para que logren sus objetivos con mayor autonomía.

El apoyo del profesional se basa en llevar a los CS la información y orientación sobre las políticas públicas, dirigida a que visualicen su realidad, abordando temáticas tan diversas como vivienda, salud, educación, juventud, discapacidad, deporte, entre otros.

Los CS se reúnen para problematizar su contexto y a partir de las problemáticas que visualizan, dialogan con los organismos públicos, intentando incidir en las políticas públicas, apuntando a una mejora en la calidad de los servicios que se brindan desde el Estado; contribuyendo en las potencialidades no resueltas para la mejor calidad de vida de la sociedad en la que viven.

Desde el Trabajo Social esto se realiza a partir de la dimensión investigativa, en un proceso reflexivo y sistemático en constante relación con las ciencias sociales, posibilitando los procesos de transformación de la realidad social de los sujetos organizados, brindando de esta manera herramientas para su mejor abordaje en la intervención y generando conocimiento para el colectivo profesional.

En definitiva, los CS son un tema relevante para el Trabajo Social, porque la propia conformación de esta propuesta transversaliza las tres dimensiones de la profesión, haciendo hincapié en la dimensión pedagógico-educativa y en la dimensión investigativa, y por último en la dimensión asistencial, vislumbrando que es relevante estudiar los cambios asociados a las especificidades de la participación ciudadana, conocer su realidad, considerando la importancia del fortalecimiento de la sociedad civil como actor fundamental para la articulación con los organismos del Estado, para consolidar la democracia.

### **Aspectos metodológicos**

El diseño metodológico para realizar este estudio consiste, en efectuar un análisis documental a partir de la revisión de sistematizaciones, actas, informes, librillos, folletos, entre otros documentos que presentan al Programa CS y por otro lado las contribuciones sobre el tema, como son análisis académicos, tesis, con la finalidad de un primer acercamiento y revisión de la literatura.

En el primer capítulo se analiza la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado, desde una mirada de las políticas públicas en el marco más general de Reforma del Estado. Desarrollándose una breve conceptualización de la sociedad civil organizada, haciendo referencia a los antecedentes históricos del Uruguay en la participación de las organizaciones sociales.

En el segundo capítulo se plantea una aproximación a la categoría analítica participación ciudadana, realizando una discusión sobre la participación. Analizando de qué forma van ganando autonomía desde la construcción ciudadana, visualizando elementos del fortalecimiento democrático de la sociedad civil, desde la perspectiva de la rendición de cuentas y el control social para la incidencia política.

Continuando en el tercer capítulo nos adentramos al Programa CS desarrollando cuales son los principales elementos de esta propuesta de la sociedad civil organizada, tomando como referencia algunos conceptos teóricos como marco conceptual, justificando la relevancia del problema y las preguntas planteadas, realizando un análisis basado en la discusión de sí logran incidir (o no).

Por último, se presenta el cierre de este documento, abocándonos en las reflexiones finales en relación a los CS.

Se considera que analizando y respondiendo las cuestiones planteadas, se podrá visualizar con mayor claridad de que forma logran los CS llevar adelante el control y monitoreo de las políticas públicas. Reflexionando en base a elementos que transversalizan la propuesta de los CS creados por el Estado para controlar al mismo, desde una sociedad civil organizada.

## **CAPÍTULO 1. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO**

### **1.1. Políticas públicas en el marco más general de Reforma del Estado y sus distintas perspectivas**

Según Veneziano (2005) la crisis del Estado que se viene observando desde hace algunas décadas en América Latina, ha planteado un déficit de legitimidad con el que se han reconstruido los sistemas democráticos en el continente, constituyéndose el marco dentro del cual se puede abordar la descentralización como una política específica de la reforma del Estado.

Entendiéndose a la reforma como un *“proceso político y social, pero también cultural, que busca suceder a una larga época de dominación y centralismo autoritario”*. Se trata de transformar a las instituciones y la normatividad aplicable a relaciones sociales específicas. Como acuerdo entre distintas fuerzas sociales. (González, s/d)

Esta realidad, remite a que la crisis del modelo desarrollista y la transformación del Estado como tendencia histórica en la región, en los últimos treinta años, así como los crecientes procesos de globalización y neoliberalismo en las economías latinoamericanas (post-ajuste), explican el paso de un Estado transformador a la transformación del mismo (modernización), determinando en gran medida la vigencia o hegemonía tanto de los modelos, enfoques y diseños de las políticas públicas en debate. (Escobar, s/d)

En este contexto, los procesos de modernización del Estado se han expresado por medio de reformas al aparato administrativo, así como por medio de la descentralización político administrativa, asociado a un proceso fundamentalmente político de construcción y/o consolidación de la democracia. (Escobar, s/d)

Estas transformaciones estructurales no sólo implican cambios en el aparato del Estado sino que generan cualitativamente cambios en la concepción de lo público y privado, donde se redefine la relación del Estado con la sociedad civil, generando cambios en la forma en la que el Estado incorpora a los ciudadanos en el proceso de formulación y gestión de las políticas públicas (promoción de la participación ciudadana) y por otro, cambios en el ejercicio mismo de la ciudadanía en los procesos de democratización en la mayoría de los países de la región. (Escobar, s/d)

Estas transformaciones en la gestión gubernamental señalan relación con la creación de mecanismos para la participación de la sociedad civil, tanto en la formulación de políticas y decisiones públicas como en la gestión de servicios o programas públicos. (Escobar, s/d)

La renovación de las políticas sociales hacia la formación de un Estado Social moderno, implicó dejar atrás los modelos tradicionales en tres dimensiones relevantes. La primera de ellas, precisamente la cuestión de la participación ciudadana en las políticas sociales, supone que éstas ya no pueden concebirse como una suerte de patrimonio ni de las burocracias especializadas en los sistemas de gestión de las políticas ni tampoco de tecnoburocracias que no pueden sustituir las definiciones mismas de política. La segunda dimensión, vinculada a la anterior, implica que tan relevante como el nivel es la calidad del gasto público social, la rendición de cuentas a las/os ciudadanas sea sobre su uso y destino como sobre calidad de gestión y calidad de la oferta de los servicios sociales. La tercera dimensión es el reconocimiento de que todo sistema de políticas sociales debe ser un sistema flexible y abierto a las diversidades socioculturales, regionales, de género, de edades y, por otro, que las sociedades contemporáneas alientan siempre el surgimiento de complejas demandas sociales que exigen su expresión en nuevas generaciones de derechos y su consagración práctica en términos de políticas públicas, calidad de gestión y de ofertas. (De León, 2004)

En este contexto se plantea a la participación ciudadana como el involucramiento e incidencia de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones, para promover en conjunto con actores sociales e institucionales acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado.

A su vez, Rofman (2007: 1) plantea que *“el creciente peso que tiene actualmente la cuestión de la participación en el marco del diseño de las políticas sociales es resultado de profundas transformaciones en el modelo de intervención social del Estado”*. Esta es una realidad que ha sucedido en las últimas décadas en varios países de América Latina, *“como parte del proceso más general de reestructuración estatal. Las políticas de privatización, desregulación y descentralización que marcaron el fin del Estado keynesiano y benefactor condujeron a redefinir el papel de la sociedad en la gestión de las cuestiones públicas”*.

La modalidad de relación entre los actores sociales y gubernamentales que se comienza a configurar a partir de estas reformas, se hace especialmente evidente en el campo de las políticas sociales, pero a la vez sustenta las estrategias participativas y los mecanismos

institucionales multiactorales que están en la base del modelo de desarrollo local. Estos cambios se entrelazan con la difusión de la perspectiva del desarrollo local, que jerarquiza a la articulación de actores locales como base de sustentación de las iniciativas de desarrollo, estableciendo de esta manera un diseño institucional participativo en las políticas públicas. (Rofman, 2007)

Las transformaciones en el formato de las políticas sociales, propias de este modelo hegemónico de desarrollo económico e intervención estatal pueden comprenderse en el marco de un complejo de cambios en la estructura social y la dinámica territorial: la complejización y diversificación de la cuestión social, la emergencia de la sociedad civil y la jerarquización del espacio local como ámbito de desarrollo. (Rofman, 2007)

En otras palabras Holder (s/d) plantea que las discusiones que se han presentado acerca de cuál debería ser el papel del Estado en materia de protección social han existido siempre, pero a partir de la década de los 80, dentro del discurso de la reestructuración del Estado, esto se ha convertido en un tema clave del debate público. Se discute sobre la intervención estatal en la prestación directa y en el financiamiento de los diversos programas, sobre cuáles deberían ser los límites de la intervención del Estado y los de la intervención privada, y muy especialmente, cuáles servicios deben ser de interés del Estado y cuáles de interés individual. Los cambios ocurridos en la dinámica del mercado internacional han dado pie a estas discusiones, porque es en este contexto donde se plantea la reestructuración del Estado.

Los países latinoamericanos ante el advenimiento de una política económica orientada a hacer más competitiva la economía, a lograr la inserción en el mercado internacional y a cumplir con los servicios de la deuda externa, adoptaron programas de ajustes macroeconómicos de corte neoliberal impuestos por organismos financieros multilaterales que determinaron el papel que debía asumir el Estado ante las transformaciones estructurales que requería el nuevo modelo económico. De allí, se puede afirmar que la reforma en América Latina es el resultado expresamente buscado por las políticas de ajuste estructural. (Holder: s/d)

A su vez, *“asistimos a una crisis de múltiples dimensiones: del modelo de acumulación; de representación de los actores del sistema político; de su articulación con la sociedad; de la democracia; de eficiencia y eficacia del Estado que redefine su rol; y de desarticulación y reconstrucción de los actores sociales”*. (Veneziano, 2005: 54)

Por tanto si una estrategia de renovación de políticas sociales hacia la formación de un Estado Social moderno debe considerar la creación de canales de participación ciudadana y rendición de cuentas, la mejora permanente de la calidad del gasto, gestión y servicios; la apertura a las iniciativas, creatividad y diversidad provenientes de la heterogénea sociedad civil; entonces esta estrategia es inseparable de la democratización del Estado por una parte y de la reforma del Estado por otra. (De León, 2004)

Por su parte, la actividad participativa se señala *“como el medio por el cual los individuos pueden habituarse a cumplir con los deberes de la ciudadanía. La participación política abre la mente de los individuos, los familiariza con los intereses que están más allá de las circunstancias particulares y el entorno personal, los alienta a reconocer que los asuntos públicos deben ser el objeto central de su atención”*. (Oldfield, 1990b: 184)

La autonomía del Estado, entonces, no es ni puede ser equivalente a neutralidad estatal, por el contrario sólo dando participación a los distintos intereses sociales se resuelven los problemas de acción colectiva de las políticas públicas. *“El Estado y la sociedad no funcionan aislados, y para establecer una articulación virtuosa para resolver los problemas de acción colectiva: El Estado necesita de información, habilidad de capitalizar la implementación; y la sociedad requiere de densas redes de conexión con las instituciones estatales”*. A través de distintos mecanismos de enraizamiento el Estado busca contrarrestar las redes clientelares y tradicionales (caudillismo) e implementar innovadores mecanismos de participación. Se trata de redes socio-políticas que, en principio, pueden permitir un mayor grado de accountability y de responsabilidad de la ciudadanía. (Veneziano, 2009: 32-33)

## **1.2. La sociedad civil organizada**

Según Martínez (2004) en el Uruguay, podemos encontrar sociedad civil organizada desde principios del nacimiento del país, aunque en esas primeras épocas y hasta principios del siglo XX la participación se realizaba con una característica asistencial, en situaciones de pobreza aguda o en casos de emergencia y estaba vinculada fundamentalmente a organizaciones religiosas. Pero el Estado tenía el peso mayor de la iniciativa para atender esos problemas sociales, y una muy fluida relación con los partidos políticos que canalizaban esos problemas hacia el Estado.

En esas épocas también comenzaron las actividades de organización de las distintas colectividades que se iba asentando en nuestro territorio, que si bien tenían carácter

asistencial, también tenían fines de conservación de su cultura y costumbres tradicionales. (Martínez, 2004)

La lucha contra la pobreza y sus nefastas consecuencias no ha sido una tarea exclusiva del Estado en los países de América Latina, como tampoco lo ha sido el empeño por construir un orden económico, político y social más justo en la región. Mucho antes de que surgieran sistemas de previsión social y de seguridad, ya se habían creado organizaciones filantrópicas, sociedades de socorro, clubes y asociaciones que realizaban labores de asistencia y beneficencia a favor de los más carenciados. Con el correr del tiempo, también fueron surgiendo instancias que agrupaban a personas motivadas por causas de bien común y que realizaban acciones sociales sin ánimo de lucro personal, generalmente en forma voluntaria. No era parte del Estado, pero tenía fines públicos y muchas veces asumían labores que el Estado no llegaba a realizar por falta de voluntad y/o de recursos. (Rivera, 2010)

A partir de la década del cincuenta este tipo de organización viene creciendo consistentemente y diversificando el alcance de su trabajo. La expresión seguramente se debe al aumento notable de los complejos y variados problemas que el Estado no logra atender eficientemente y que el mercado tampoco asume con cabal sentido de responsabilidad social. Por ello, encontramos hoy organizaciones que defienden los derechos de las mujeres; atienden necesidades de salud, vivienda, saneamiento comunitario; reclaman políticas para proteger el medioambiente de la voracidad depredadora de la urbanización y la industrialización; ejecutan proyectos alternativos de desarrollo económico; y alzan sus voces contra la violación de derechos humanos y civiles, entre muchas otras causas que respaldan. Estas agrupaciones ciudadanas, suelen ser designadas con el nombre de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). (Rivera, 2010)

Las OSC cuestionaban el accionar exclusivamente asistencial, que señalaba la necesidad de ir a fondo de los problemas y estaban orientadas hacia la generación de procesos con amplia participación de los grupos involucrados, articulando lo económico y lo social en los objetivos de sus acciones. Es la época que se crearon las más antiguas de las ONG que aún hoy existen, así como las organizaciones de desarrollo o fomento rural. (Martínez, 2004)

En los setenta, durante el régimen militar, la sociedad civil se retrajo fuertemente ante la imposibilidad de ejercer con libertad los derechos de reunión y asociación. En la década de 1980 comenzaron a ser llamadas específicamente como ONG las instituciones que conquistaron visibilidad por sus actividades políticas en un sentido amplio, y enfocadas en el

bien común de la sociedad. Entre estas organizaciones están aquellas que son portavoces de los derechos de las minorías. (Martínez, 2004)

En este sentido, si tuvieron un fuerte impulso las ONG orientadas al desarrollo, que se vieron enriquecidas por importantes contingentes de técnicos que habían sido desplazados del Estado y la Universidad por las autoridades de facto. Naturalmente, todo esto estuvo limitado a pequeños espacios, por la dificultad de vincularse libremente con grupos de base. (Martínez, 2004)

Al recuperarse las instituciones democráticas, el accionar de las OSC en ese período tuvo dos improntas: Por un lado, fue un accionar fuertemente reivindicativo por parte de algunos sectores. Las relaciones Estado-sociedad civil se mantenían en el mínimo imprescindible y existían fuertes recelos desde ambas partes. Desde otro punto de vista, fue relevante la cooperación internacional, que hizo posible el accionar de muchas OSC, en especial las ONG orientadas al desarrollo, básicamente las que ya habían sido apoyadas por esta cooperación durante el régimen militar. Se reconoce que el flujo de esta cooperación, si bien fue muy importante para llevar a cabo multiplicidad de proyectos, por otro lado retrasó el desarrollo de mecanismos nacionales para financiar esas acciones, ya fuera captando recursos del Estado, de empresas o de los sectores de población con mayor capacidad económica. (Martínez, 2004)

Según plantean Cruz y Vázquez (2000), en los 15 años que han transcurrido desde que en 1985 Uruguay retornara la democracia, las OSC han experimentado más de un cambio en su perfil y han acompañado las transformaciones de la realidad, en el ámbito nacional y a nivel internacional. La crisis del "Estado-Nación", las reformas del Estado en la región, las coyunturas internacionales y el fenómeno de la mundialización o globalización han influido en el perfil de las OSC en Uruguay.

De esta forma, la realidad se caracteriza por la instrumentación de un conjunto de políticas neoliberales que redefinieron y achicaron el papel del Estado, abriendo paso a la privatización casi indiscriminada de servicios y resultados en un crecimiento de la pobreza y la desigualdad social. La respuesta ciudadana fue justamente multiplicar exponencialmente el trabajo desde las organizaciones no-gubernamentales para evitar una mayor "catástrofe". Las OSC se convirtieron en portavoces del pensamiento crítico al modelo neoliberal de los años ochenta y noventa y han contribuido a la búsqueda de alternativas al capitalismo salvaje que tuvo su mayor expresión en esos años. (Rivera, 2010)

En los últimos años, la creciente preocupación por la problemática social, tanto por parte de los gobiernos como de los organismos internacionales, revaloriza a las OSC y eso ha conducido a que el sector tenga una visibilidad mayor, como también una mayor relevancia. Ahora es claro que la complejidad de los problemas actuales impide pensar en soluciones exclusivamente desde el Estado. (Martínez, 2004)

Las OSC en los hechos intentan innovar en la gestión pública, abordan la justicia social, buscan actuar sobre la formulación y puesta en práctica de las políticas públicas, y alientan estructuras democráticas que permitan la participación ciudadana. También tienen compromisos con la sustentabilidad social, política y ambiental, abordando los problemas con una visión más diferenciada y sistémica de las situaciones problemáticas.

La sociedad civil es entendida como una tercera esfera entre el Estado y el mercado (...) pero es importante ver a la sociedad civil como la sociedad organizada y ponderada de acuerdo con el poder que tienen los diversos grupos e individuos. La sociedad civil es, de hecho, un concepto político, ya que implica poder. Está formada por individuos con poder derivado de su riqueza, de su conocimiento o de su capacidad organizativa, por organizaciones corporativas y por entidades públicas no estatales de tercer sector. (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998)

Cruz y Vázquez (2000) plantean una tipología de la sociedad civil, afirmando que en Uruguay las mismas se componen de organizaciones que tienen su origen en seis vertientes: a) organizaciones culturales; sociales; de actividad deportiva, destinadas a la ocupación del tiempo libre y la recreación. b) organizaciones de base y comunitarias que trabajan en directa relación con la población destinataria y que incluyen desde comisiones vecinales, organizaciones de la iglesia, guarderías, policlínicas e incluso grupos ambientalistas. c) las organizaciones sindicales y de trabajadores con una muy larga trayectoria en Uruguay, que asumen la defensa y representación de los trabajadores y asalariados. d) Organizaciones No Gubernamentales de distinta índole, como colegios y asociaciones profesionales, asociaciones de beneficencia, cámaras, grupos de interés. Dentro de este grupo están las auto-denominadas ONG de desarrollo, que en Uruguay se han constituido en una asociación de cincuenta y cinco miembros. e) Fundaciones privadas, fundaciones empresariales y fundaciones filantrópicas. f) Instituciones educativas con programas de capacitación formal e informal, tanto de nivel primario, secundario, técnico, universitario y de orientaciones específicas.

Financiar el trabajo de las OSC siempre ha sido difícil. Si bien las agencias de cooperación internacional han promovido en algunos períodos un sustento importante para muchas de ellas,

y en ocasiones los propios Estados les han contratado servicios, la sostenibilidad sigue siendo una gran preocupación. En juego están dos cuestiones importantes que hacen muy complejo el financiamiento de sus operaciones. Por un lado, la gran mayoría de las organizaciones busca asegurar una participación real en los procesos donde se insertan. Ello quiere decir que reclaman de los que les financian oportunidades genuinas y reales de participación; no desean ser meramente instancias ejecutoras de programas o proyectos diseñados por otros, sino poder opinar e incidir en los procesos desde su diagnóstico inicial, desde su diseño, y también en su instrumentación. Plantean que la perspectiva desde donde generalmente trabajan (en la inmediatez de los problemas que atienden) les permite ver factores que desde las burocracias estatales, la visión empresarial, o la dinámica de la cooperación internacional, no se ven. (Rivera, 2010)

*“La sociedad civil es un interlocutor clave en los procesos de definición y ejecución de políticas públicas. Para asegurar la calidad y la sostenibilidad de las mismas es indispensable conseguir consensos entre los principales actores involucrados en su implementación, y es precisamente ahí donde la sociedad civil tiene un espacio importante”.* (Rivera, 2010: 31)

Con su accionar independiente las OSC contribuyen significativamente a la cohesión y a la construcción de valioso capital social. Los beneficios del capital social se traducen en mejora de la autoestima individual; de la calidad de vida y salud de las personas; en una ciudadanía más vigente y alerta; en fortalecimiento de valores éticos, solidaridad y confianza; así como en mejora del clima para el desarrollo económico y social integral. Sin capital social, ninguna de las inversiones que haga el Estado o el sector privado podrán potenciarse. De ahí la importancia de contar con OSC que estén fortalecidas en sus capacidades, que puedan ser autónomas y responsables. Las OSC pueden ser también agentes externos de control de las instituciones públicas. (Rivera, 2010)

La sociedad civil y sus organizaciones tienen un rol fundamental que jugar en la fiscalización de estos procesos. Hay experiencias interesantes de control ciudadano ya en marcha, así como iniciativas innovadoras de gestión colectiva de recursos, como podrían ser los presupuestos participativos. A pesar de que hay avances, la relación Estado-sociedad civil-mercado, sigue mostrando tensiones y desconfianzas en la mayor parte de los países de la región. Hoy cuando en la mayoría de los países se busca afianzar la democracia y generar sociedades más equitativas, todavía el diálogo con las OSC sigue siendo difícil. (Rivera, 2010)

Al cuestionar cómo potenciar el aporte de las organizaciones sociales en la construcción de un nuevo proyecto de desarrollo democrático para el siglo XXI, se debe reflexionar sobre qué tipo de Estado se quiere, porque no todos los Estados son iguales, como tampoco lo son todas las estrategias de desarrollo. Partiendo de la premisa que se quiere un Estado que sea capaz de establecer políticas de corte relacional, se debe insistir en que se necesitan Estados que privilegien la superación de la desigualdad social y la pobreza. Las organizaciones sociales pueden jugar un papel muy importante en el proceso de pensar, diseñar y ejecutar políticas que tiendan a revertir esa tendencia. (Rivera, 2010)

En ese sentido, es imprescindible que tanto el Estado como el sector privado apoyen la formación de liderazgo para ese cambio de visión. Uruguay tiene un problema serio de estructura demográfica y necesita con urgencia formar generaciones con una visión de un Estado comprometido con la equidad y un desarrollo fundamentado en la igualdad de oportunidades para todas las personas. Instalar una cultura de igualdad de oportunidades es un desafío enorme de toda la sociedad. (Rivera, 2010)

Para potenciar la fuerza de la sociedad civil, es necesario el diálogo, acceso a información, trabajo en redes, recursos para formación permanente, renovación de liderazgo y compromiso ético de todos los involucrados. Ello requiere decir que el Estado, el sector privado productivo, la cooperación internacional y las propias OSC, generen entre todos alguna cuota de objetividad respecto a los atributos de la sociedad civil en relación con sus necesidades particulares de fortalecimiento. (Rivera, 2010)

### **1.3. La Reforma del Estado en los Gobiernos Nacionales de Izquierda en el Uruguay**

La intervención del Estado debe ser selectiva, eficiente, de costo y tiempos conocidos, periódicamente evaluada y públicamente informada. (Couriel, s/d)

Pero no hay Estados ideales. El gobierno de izquierda recibe un Estado en crisis con enormes carencias y con grandes dificultades para cumplir funciones básicas de integración social, de redistribuidor de ingresos y de agente de desarrollo. Se requiere la transformación del Estado para que se vuelva transparente, responsable, que tenga la necesaria calidad institucional y rinda cuentas adecuadamente. (Couriel, s/d)

Se necesitan cambios sustantivos en el aparato estatal para optimizar los niveles de gestión. Ello significa mejorar la eficiencia técnico-administrativa a través de la capacitación

permanente de los funcionarios, de los ingresos y ascensos por concursos para terminar con las políticas de clientela y generar la necesaria mentalidad de servidores públicos. Significa también poder económico-financiero para cumplir eficazmente con sus funciones y una capacidad política para dirigir basada en principios democráticos. Para ello hay que atender la transparencia, la capacitación, la descentralización y la participación. (Couriel, s/d)

En la actual reforma del Estado, que se encuentra en plena discusión, se plantean como objetivos centrales la descentralización y la participación. La participación es uno de los temas que marca la identidad de la izquierda. Es un aspecto clave en todos los programas de los partidos de izquierda. (Couriel, s/d)

El Estado debe otorgar los espacios necesarios para la participación de la sociedad civil, para ampliar el espacio público de sus derechos y de su conciencia social. La activa participación de la sociedad civil bajo diversas formas de expresión y de organización no significa para un gobierno de izquierda dejar de reivindicar un papel central del Estado en la conducción económica y social. Hay organizaciones sociales que han cumplido un papel relevante en la identificación y denuncia de problemas específicos de la sociedad. Sus demandas son delimitadas y no de carácter global. Por ello su participación resulta importante y complementaria al funcionamiento de los partidos políticos y del Estado. (Couriel, s/d)

La participación en temas puntuales puede realizarse bajo diversas formas. Uruguay tiene múltiples experiencias de participación de la sociedad civil en temas específicos. La llegada del Frente Amplio al gobierno en el año 2005 supuso la apertura y profundización de un conjunto de espacios de participación, consulta, control ciudadano, como expresión de la tradición participativa presente desde la fundación misma de esta fuerza política. Pese a que la profundización de la participación ciudadana era uno de los pilares centrales en el programa de gobierno del Frente Amplio, no existían mayores definiciones sobre los modos de instrumentar dichos espacios, y sus formas de inserción en la gestión pública. Esto dio lugar a una variedad de experiencias basadas en distintas formas de concebir el rol de la participación ciudadana, que resultaron en la utilización de diferentes formatos o dispositivos para su instrumentación. (Pereira, 2011)

Algunas de las experiencias más destacadas en este sentido fueron: el "Debate Educativo" en el campo de la Seguridad Social, Defensa Nacional, Producción y Empleo. También pueden mencionarse las experiencias de los presupuestos participativos a nivel departamental, la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA), **los Consejos Sociales convocados**

por el **MIDES**, los Concejos Vecinales en el marco de la descentralización municipal, entre otros. (Pereira, 2011)

Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, los seguros de enfermedad por empresas, y las múltiples comisiones de apoyo social a instituciones de enseñanza pública son algunos ejemplos. La participación de los diversos actores sociales puede efectivizarse en las distintas etapas de un programa determinado: a nivel de la elaboración, durante la implementación, en la propia decisión en determinados casos, como en las negociaciones colectivas por salarios, en los niveles de control y de evaluación correspondiente. De acuerdo a los diversos temas se determinarán qué sectores de la sociedad civil, qué actores sociales participarán durante el proceso. (Couriel, s/d)

Se trata de revalorizar a la sociedad civil y de combinar la democracia representativa con la democracia participativa. En esencia se busca encontrar una nueva matriz basada en la autonomización, reforzamiento y complementariedad entre el Estado, los partidos políticos y los actores sociales. (Couriel, s/d)

## CAPÍTULO 2. INCIDENCIA POLÍTICA DESDE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL CONTROL SOCIAL

### 2.1. Participación ciudadana en el marco de la ampliación de la democracia

La participación ciudadana, expresada como vigilancia social, cobra así un nuevo auge en las últimas décadas. Ella, bajo el marco de la ampliación de la democracia, se constituye en el mecanismo por excelencia para poner en operación la rendición de cuentas de parte de las autoridades públicas, expresando la cara de la "exigencia" de cuentas que hace posible la responsabilización de la administración pública y, en general, del Estado ante la ciudadanía (Cunill Grau, 2007)

A su vez, el concepto de participación ciudadana supone directamente el ejercicio de la contraloría social. Esta contraloría implica la participación de los ciudadanos, de las comunidades y de los sectores sociales organizados en la supervisión, control y seguimiento de las políticas públicas de impacto nacional, regional, local y comunitario; con especial énfasis en aquellos dirigidos al desarrollo humano. La contraloría social es un segmento importante y estratégico de la participación ciudadana que requiere de un amplio y urgente desarrollo técnico y legislativo para hacerlo realidad de una manera eficaz y eficiente. (Gonzáles, 2005)

A tal efecto, se cuestiona si es posible impulsar un nuevo esquema de funcionamiento democrático donde la sociedad civil ocupe un lugar de protagonismo frente al Estado, sus instituciones y su gobierno. *¿Puede contribuir la participación ciudadana a alcanzar la senda de desarrollo, la prosperidad y la modernidad en nuestros países?* (Gonzáles, 2005: 1)

De esta manera se puede decir que la participación ciudadana es el proceso por el cual los ciudadanos en forma directa, o mediante sus expresiones asociativas, inciden en ciertos procesos gubernamentales definitorios de políticas públicas. Es decir, por medio de la participación ciudadana individuos, comunidades y sectores sociales organizados tienen la oportunidad de intervenir de distintas maneras en la resolución de determinados asuntos de interés colectivo. (Gonzáles, 2005)

Además, a la hora de pensar la participación ciudadana, se hace necesario pues reconocer y comprender las limitaciones a las oportunidades de asumir roles de decisión e incidencia por parte de los actores sociales, impuestas tanto por los procesos de racionalización moderna,

como por las formas de relacionamiento que se despliegan en los actuales escenarios sociales. Así será posible identificar rupturas en las orientaciones objetivas y simbólicas de tales procesos que permitan configurar prácticas influyentes sobre la voluntad política. (Oraisón, 2001)

Por otro lado, la autonomía, el reconocimiento de las preferencias ciudadanas y el ejercicio del control ciudadano están asociados en forma directa con el nivel de descentralización. El grado de confianza entre los ciudadanos y el Estado es un determinante fundamental de los costos de transacción. Si los ciudadanos confían en la actividad del Estado, disminuirán las acciones encaminadas a ejercer el control y, si el Estado confía en los ciudadanos, estará dispuesto a abrir más canales de participación. La atención se centra en los esfuerzos de las partes contrapartes por alinear sus intereses e inventar mecanismos para resolver diferencias. (Forero, Clemente et. al., 1997)

En el mismo sentido, se plantea que una propuesta de participación ciudadana para la eficiencia requiere que los ciudadanos se involucren en las decisiones de gasto e ingreso público, y a partir de esto se propone que se debe garantizar la eliminación de asimetrías de información. Los ciudadanos tendrán participación en la generación de propuestas de planeación y diseño presupuestal y contarán con los instrumentos necesarios para conocer a fondo la gestión. (Forero, Clemente et. al., 1997)

De manera que, a través de mecanismos de democracia participativa los ciudadanos logran conocer e influir sobre las tendencias, orientaciones y alcance de las medidas fiscales. Asumiendo la población las responsabilidades que le competen en el esquema negociado con el gobierno. Posteriormente, los ciudadanos tienen la oportunidad de generar procesos de discusión y llegar a consensos sobre los programas a ejecutarse por parte del Estado. Es decir, en un marco de democracia participativa, se toman decisiones conjuntas entre el Estado y la colectividad para definir prioridades de ejecución. Este proceso debe permitir la preparación de propuestas ciudadanas que deberán ser tenidas en cuenta por los gobernantes. Finalmente, los ciudadanos deben establecer mecanismos de control sobre los representantes elegidos en los procesos electorales de democracia representativa, para verificar que se haya dado pleno cumplimiento a los acuerdos establecidos en las etapas anteriores. (Forero, Clemente et. al., 1997)

También debe señalarse que el control que ejercen los ciudadanos sobre la conducta de los funcionarios públicos es más costoso en un gobierno central que en una pequeña comunidad.

Esto se explica por el tamaño del Estado y la complejidad de sus relaciones: *“a la ciudadanía le es más difícil conocer las actividades de la burocracia central que la de los gobiernos locales, y por lo tanto les es más costoso ejercer control sobre su actividad, o debe delegar esta función en un aparato más complejo”*. (Forero, Clemente et. al., 1997)

Para que se de una participación ciudadana horizontal, es necesario que la información llegue a todos los actores de la sociedad, que logren apropiarse de su propio futuro. Haciendo uso del ejercicio democrático, dadas las condiciones para que la sociedad civil organizada haga llegar con sus voces y sus propuestas a todos los niveles tanto de la sociedad como del gobierno.

Es importante visualizar algunas ventajas de la participación ciudadana, uno es su aporte directo al incremento del Capital Social. En efecto, la participación fortalece la asociatividad, la cooperación y solidaridad ciudadana, la conciencia cívica y los valores éticos. La participación favorece el empoderamiento de la ciudadanía y de las comunidades más vulnerables. Bajo un paradigma gubernamental basado en la participación permite el cumplimiento de cuatro características claves del empoderamiento como son: el acceso a la información, la inclusión, la responsabilidad y las capacidades de organización cívica. En tercer lugar, la participación también permite la articulación de redes como medios organizacionales alternativos y autónomos de las comunidades y sectores sociales organizados en la resolución de sus problemas. Las redes contribuyen al intercambio de experiencias entre la ciudadanía, fortaleciendo así su capacidad de negociación e independencia frente al Estado. Por último, se plantea que un esquema participativo redefine sustancialmente las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, bajo un marco de pertenencia y corresponsabilidad. (González, 2005)

Finalmente, se puede decir en la realidad latinoamericana ante una ineficacia gubernamental, es necesario establecer mecanismos institucionales que permitan aunar esfuerzos entre el Estado y la sociedad civil en beneficio de construir soluciones viables de corto, mediano y largo plazo en un ambiente de libertad, inclusión, responsabilidad y eficiencia. A partir de esto se plantea que en ese contexto de necesidades, especialistas y expertos han volcado la mirada, y puesto su atención en la posibilidad de que ciudadanos y ciudadanas participen en la gestión pública, como una alternativa de cambio institucional y de “perfeccionamiento” de nuestras democracias. (González, 2005)

Para comprender el proceso de la ampliación de la democracia es ineludible considerar la diferencia entre sociedad civil y democracia, donde definitivamente no se pueden concebir los

esfuerzos por ampliarla, a espaldas de la sociedad civil. Por otro lado, tampoco es posible imaginar una sociedad democrática sin un Estado que controle los centros de poder privados y opere sobre las desigualdades sociales. (Salom E, Roberto S/d).

## 2.2. La Rendición de Cuentas y el Control Social

Cuando hablamos de la rendición de cuentas hacia la sociedad y el control social, se puede decir que son *"dos caras de la misma moneda"*, que aunque no agotan el problema de la rendición de cuentas, constituyen una dimensión insoslayable para su potenciamiento. (Cunill Grau, 2007)

Hasta mediados de los años 70, las acciones de vigilancia social sobre los asuntos públicos, en general, constituían un fenómeno innominado. Actualmente son innegables tanto los desarrollos teóricos como la profusión práctica del control social, generándose el reconocimiento de que el desarrollo del control social aparece inextricablemente ligado a los temas de la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana. (Cunill Grau, 2007)

De esta manera la reforma del Estado, debiera conducir a un Estado fortalecido, que asegure que las actividades sociales sean realizadas competitivamente por el sector público no estatal y por él controladas, aunque con el apoyo financiero del Estado, de manera de lograr la ampliación de los derechos sociales, por lo tanto, *"la reforma requiere propender a la renovación del sistema político incorporando a la propia participación ciudadana mediante el control social. Un Estado así reconstruido podrá contrarrestar los efectos perturbadores de la globalización y garantizar una sociedad menos injusta"*. (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998)

A su vez, es cada vez más evidente que la reforma de las instituciones de representación política, a través de las cuales los ciudadanos influyen indirectamente sobre la formación de la voluntad y la opinión política, requiere ser tanto impulsada como complementada con mecanismos de participación directa de los ciudadanos. La renovación de la institucionalidad política comienza así a erigirse en un tema central planteado en una doble dimensión: la *accountability*, como demanda expresa sobre las instituciones públicas; la ciudadanía como sujeto político directo, más allá de su expresión a través del voto. Ambos asuntos recubren parte de las teorías acerca de la democracia en la década del 90 y adquieren expresiones prácticas en las últimas reformas constitucionales al punto tal que ya no es sólo el problema de

la "democracia local" el que ocupa la atención, sino el de la "democracia participativa" en el nivel nacional e incluso internacional. (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998)

Posteriormente, el progresivo convencimiento de que el control social, como impulsor de la rendición de cuentas de los poderes públicos, no sólo puede mejorar la calidad de sus decisiones y de sus resultados sino que además puede contribuir a la gobernabilidad democrática al empoderar a la ciudadanía en el ejercicio directo de responsabilidades políticas, tornan cada vez más consensual la conexión del control social con la ampliación de la democracia. (Cunill Grau, 2007)

En tal sentido, se amplían los derechos a la información pública e instituciones vinculadas al control de la gestión pública, como las defensorías y las contralorías. Con todo ello, crece la conciencia de que la transparencia efectiva de la cosa pública y de su gestión es la garantía más concreta de la democracia participativa contra la violación de los derechos públicos y la privatización de la res publica. Pero además aumenta la convicción de que, junto con la transparencia, se requiere del control social para proteger los derechos públicos. Entendiendo que la Democracia y perspectiva republicana se complementan. Por lo tanto el control social constituye la forma a través de la cual la sociedad puede controlar directamente al Estado, en adición a las formas de control representativo clásica. La protección del derecho a la cosa pública, de hecho, requiere recrear el espacio público que hace posible la conexión del principio de la igualdad política con el de la participación de los ciudadanos en lo que es de interés común, cualquiera que sea el ámbito en que él resulte emplazado. Es preciso, sin embargo, destacar que este proceso no está exento de dificultades. Por el contrario, su despliegue plantea una serie de dilemas y desafíos. (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998)

En definitiva, el control y la participación directa de la sociedad sobre los asuntos públicos, usualmente se han institucionalizado por medios que suponen la expresión y defensa de intereses particulares, colectivos y difusos, que arraigan en la sociedad. (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998)

Además, centrado el tema en el control social sobre la esfera pública estatal, las principales cuestiones que surgen pueden sintetizarse en las siguientes preguntas: "a) *¿Cómo lograr que además de los instrumentos de la democracia directa – referendo, revocatoria e iniciativa popular – y del derecho de elección a los representantes políticos, el ciudadano común disponga de medios eficaces y estables para incidir sobre los asuntos públicos y, en particular, sobre el proceso de formación y/o control de las políticas públicas?* b) *Por otra parte,*

*¿cómo asegurar que los intereses sectoriales subrepresentados en el proceso político tengan cauces de expresión?” En otros términos, cuáles son los medios y las condiciones que permiten asegurar que los canales de expresión y control social no sean monopolizados por las corporaciones privadas, incluidos los gremios que ya disponen de medios de influencia política, sino que den cabida a la voz de los grupos excluidos. (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 36)*

Resulta adecuado también enmarcar, que existen de hecho, tantos desarrollos teóricos como experiencias prácticas que se orientan a responder tales interrogantes, donde las posibles soluciones apuntarían a la creación de una estructura de oportunidades a la participación ciudadana. Con atención a que existen grupos sociales y culturalmente excluidos que están en desventaja en el proceso político, de esta manera sólo por vía de la provisión de medios institucionalizados para su explícito reconocimiento y representación sería posible compensar, al menos en parte, su situación de exclusión. La participación ciudadana no puede circunscribirse sólo a la expresión de intereses sectoriales, sino que remarca la condición de ciudadanía, apelando a los sujetos sociales en tanto ciudadanos, ocupados de la promoción y la defensa de intereses públicos. (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998)

Finalmente se puede decir que el control social constituye una forma de participación ciudadana expresada como crítica y vigilancia sobre lo público, cuyo atributo es la autonomía. Este atributo condiciona la autenticidad del control social. Los poderes puestos al servicio del control social condicionan, de hecho, su eficacia. (Cunill Grau, 2007)

### **2.3. La Incidencia Política**

Se considera necesario para analizar la incidencia política, hacer referencia al proceso que se ha desarrollado en América Latina, con respecto a que un importante núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) encontraron en la participación ciudadana una estrategia de presión para modificar políticas e incidir en las instancias tomadoras de decisiones, donde su eje de acción ha sido la promoción del bienestar y el desarrollo, así como aquellas que centralmente han dirigido su esfuerzo a la defensa y promoción de los Derechos Humanos. (Becerra, 2005)

La historia de las OSC en América Latina está ligada a la idea de cambio, de participación en la toma de decisiones estratégicas o definitivas que afectan o impactan la vida de la mayor parte de la población. Su presencia y quehacer en el escenario político-social de cada uno de

sus países y en el contexto internacional se ha mantenido a partir de la década de los 70, convencidas desde entonces de contribuir a la equidad y la democracia. (Becerra, 2005)

En la mayor parte de los países de América Latina, las OSC han conseguido avanzar de manera significativa en esa interlocución e incluso en la institucionalización de distintos mecanismos de consulta y participación que han permitido resultados en la incidencia en políticas públicas ligadas al tema del desarrollo: como por ejemplo en el enfoque de la política social; en la perspectiva sustentable del desarrollo; en el impulso de "modelos" locales altamente participativos y democráticos; y en la defensa para el ejercicio pleno de los derechos humanos. (Becerra, 2005)

Por un lado, la idea de incidencia implica la búsqueda o innovación de estrategias que vayan más allá de la protesta y la denuncia, llegando a la consideración de que el éxito en la solución de las demandas, en la modificación o instrumentación de medidas de política pública, dependía en buena medida de la capacidad de diálogo e interlocución de las OSC con los gobiernos, para debatir las soluciones o medidas para alcanzar el desarrollo. *"En tal sentido el tema de la incidencia implica a por lo menos dos actores que se han mantenido en confrontación y en medio de un conflicto de intereses no fácil de resolver. En otras palabras, una valoración sobre la "capacidad de incidencia" de las OSC no puede ser unilateral o parcial, debe considerar la voluntad de quienes ostentan el poder de decisión"*. (Becerra, 2005)

Por otro lado, la incidencia supone una diversidad de acciones destinadas a lograr cambios en la esfera pública, orientados principalmente a activar los derechos de las personas, a equilibrar la distribución del poder y a construir democracia y equidad. Entendiendo a la incidencia como capacidad de influir para modificar, cambiar, impulsar o anular políticas en los distintos niveles, desde lo local hasta lo internacional. (Becerra, 2005)

Según la experiencia de diversas OSC de América Latina, se plantean algunas razones para promover iniciativas de incidencia política, éstas son: *"Defender los derechos y hacerlos realidad; Traducir valores compartidos en políticas públicas que los reflejen; Generar canales de comunicación para expresarse más allá del voto; hacer llegar sus propuestas a los tomadores de decisiones; Proponer una aproximación colectiva a un problema de índole social; Buscar mejores condiciones de vida para las personas; Fortalecer y empoderar a la sociedad civil; Favorecer la vida democrática"*. (AA. VV., 2004: 60)

Becerra (2005) plantea un cuestionamiento sobre quiénes deberían participar en los esfuerzos de incidencia y si las OSC que no poseen una amplia membresía o que están integradas solo por personal "técnico" pueden hacerlo; o solo pueden las que tienen un fuerte capital social y recursos. En ambos casos lo importante es lograr la inclusión de los que se ven afectados por un problema, en especial los más pobres y excluidos del sistema.

Por su parte, la incidencia ciudadana es un proceso político organizado que involucra esfuerzos coordinados de las personas para cambiar políticas públicas, prácticas, ideas y valores que perpetúan la desigualdad, el prejuicio y la exclusión. Este tipo de incidencia fortalece la capacidad de los ciudadanos como tomadores de decisiones y construye instituciones de poder más responsables y equitativas. (Becerra, 2005)

Respecto a la relación que las OSC establecen con los gobiernos ha suscitado un debate interesante, cuestionando si: ¿es la oferta participativa lo que conforma las expresiones de organización social, o es la demanda de participar lo que conforma a las estructuras de gobierno? Las respuestas a dicho cuestionamiento se dan en dos sentidos: hay quienes creen que las OSC no están en condiciones o no están calificadas para aprovechar la oferta de participación que hace el gobierno y construir así nuevas relaciones entre Estado y sociedad. De esta afirmación se sigue que las cosas funcionan solo cuando las autoridades tienen disposición para escuchar a las OSC. En consecuencia también se afirma que son solo los gobiernos de izquierda los que han mostrado disposición y reconocimiento a la sociedad civil como interlocutor privilegiado en ciertas definiciones de política pública. (Becerra, 2005)

Por otro lado, la idea del control, la vigilancia, como derecho y deber de los y las ciudadanas. Si sus gobiernos han empeñado su palabra y reconocen que «solos no pueden», la sociedad civil y sus organizaciones deben ser informadas de los programas, políticas, y medidas que está tomando cada uno de sus gobiernos en pos de alcanzar las metas comprometidas y el plan de acción trazado, y tener una voz activa y un espacio desde el cual exigir y poder participar para su cumplimiento. El control tiene una doble finalidad: comprobar que los planes y los programas se están desarrollando, pero también asegurar que los mismos respondan a la realidad y a las necesidades de la sociedad. (Becerra, 2005)

Para que se realice esta contraloría ciudadana se requiere que exista información, que sea accesible, y que haya canales de participación donde las diferentes organizaciones de la sociedad civil puedan manifestar sus opiniones e intervenir y fiscalizar a sus respectivos gobiernos. Se trata de "el derecho a tener derechos". La lucha por el acceso a la ciudadanía

plena en el ejercicio de sus derechos aún no es un logro, todavía se está procesando dentro de las sociedades por diversos grupos para que se den las condiciones: de mujeres, minorías étnicas, campesinos, entre otros. (Becerra, 2005)

Para poder ejercer la ciudadanía, es muy importante conocer y divulgar cuáles son los compromisos y obligaciones del Estado, y los instrumentos nacionales e internacionales con los que contamos para proteger nuestros derechos, y exigir tener una voz en su reclamo y en las formas de solución a diversos problemas que nos aquejan. (Becerra, 2005)

Esta es una tarea que difícilmente puede ser llevada a cabo por cada persona individualmente, de esta manera son fundamentales las organizaciones sociales (grupos de mujeres, sindicatos, grupos de vecinos, comunidades locales, etc.) como ámbito donde poder discutir cuáles son los principales problemas, analizarlos, priorizarlos, y decir cuáles son los caminos más efectivos para su resolución. En este proceso, es importante mantener reuniones con las autoridades para poder informarse y plantear los distintos puntos de vista; realizar manifestaciones públicas que hagan notar presencia, estar presentes en los medios de prensa para informar a la población. Todas estas acciones son posibles si hay grupos y organizaciones preocupadas, informadas y movilizadas en torno a estas demandas. (Becerra, 2005)

Cuando nos estamos informando, cuando estamos discutiendo estrategias conjuntas para verificar de manera sistemática y organizada el grado de cumplimiento de los compromisos que los gobiernos asumieron, estamos ejerciendo una tarea de monitoreo y seguimiento: estamos "controlando", ejerciendo "control ciudadano". (Becerra, 2005)

La finalidad del monitoreo y el seguimiento es doble: por un lado se trata de asegurar que los compromisos se vuelvan realidad, por otro, de fortalecer el ejercicio de la ciudadanía. En la medida que nos informamos y participamos, que conocemos nuestros derechos y luchamos por ellos, estamos ganando cuota de poder. Estas cuotas de poder nos permiten, a su vez, luchar de manera más eficaz y eficiente tanto en la consecución de nuestros derechos, como en el logro del cumplimiento de compromisos fundamentales asumidos por los Estados. (Becerra, 2005)

Becerra (2005: 15) define a la incidencia política como *"un proceso deliberado y sistemático que contempla la realización de un conjunto de acciones políticas de la ciudadanía organizada, dirigidas a influir en aquellos que toman decisiones sobre políticas mediante la elaboración y presentación de propuestas que brinden soluciones efectivas a los problemas de la ciudadanía,*

*con la finalidad de lograr cambios específicos en el ámbito público que beneficien a amplios sectores de la población o sectores más específicos involucrados en el proceso”.*

A partir de la definición anterior se desprenden algunas ideas importantes sobre la incidencia política: que es un proceso deliberado y sistemático que implica acciones intencionadas, es necesario una voluntad de negociación que busque influir en aquellos que toman decisiones sobre políticas. La incidencia está dirigida a cambiar políticas en temas específicos a partir de propuestas también específicas, donde una cosa es buscar que las autoridades solucionen un problema o atiendan una demanda sin importar la manera en que lo hagan y otra es proponer una política específica frente al problema en cuestión, de esta manera la idea de incidencia política apunta a presentar propuestas de políticas frente a problemas sentidos por la sociedad o por un sector significativo de la misma. Es un proceso en el que se negocia poder. A través de la incidencia efectiva la participación ciudadana va más allá del marco de los procesos electorales para llevar las relaciones de poder entre los gobiernos y la sociedad civil a un plano mayor de igualdad. Es un medio por el cual grupos o sectores de la sociedad civil se involucran en procesos políticos para hacer valer sus intereses particulares y al mismo tiempo volver a los gobiernos más responsables, transparentes, y abiertos a la participación ciudadana. (Becerra, 2005)

Finalmente Sirker (2002) describe algunas estrategias de incidencia política. El componente relativo al proceso: busca cambiar la forma en que se toman las decisiones, aumentando el acceso a los ciudadanos y rendición de cuentas, así como el respeto por las leyes y reglas procesales existentes. Otro de los componentes es el relativo a la sociedad civil: busca aumentar la participación de la gente en su propia gobernabilidad, a través de una mejor comprensión del proceso de toma de decisiones y una participación activa en dicho proceso.

En este sentido plantea algunos objetivos para que la sociedad civil logre incidir con éxito en la política pública: *¿Cómo pueden los ciudadanos comprender mejor el proceso público? ¿Qué se requiere para facilitar a la gente para que comprenda sus derechos y los ejerza? ¿Cómo pueden los ciudadanos organizarse más eficazmente, para que el gobierno rinda cuentas de sus promesas y les ofrezcan una mayor capacidad de respuesta? ¿Qué tipo de educación, información, destrezas y capacidad de organización se requiere para que la gente participe en forma sostenida en las decisiones que la afectan y para mantener la atención de los encargados de la toma de decisiones y de los que ejercen el poder?* (Sirker, 2002: 9-10)

Por último podríamos decir que la incidencia política se refiere a los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos por medio de la persuasión y la presión ante las autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder, que se le define como un cúmulo de actividades dirigidas a ganar acceso y generar influencia sobre personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Manual básico para la incidencia política, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia, Catholic Relief Services, Programa de El Salvador.

## CAPÍTULO 3. LOS CONSEJOS SOCIALES

### 3.1. Espacios de participación social en los gobiernos nacionales de izquierda en el Uruguay

En el año 2005 en Uruguay, el Frente Amplio asumió la presidencia como primer gobierno nacional de izquierda en el país, planteando la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)<sup>6</sup>. *“La creación del MIDES, como ley N° 17866<sup>7</sup> del 21 de marzo del año 2005, da cuenta de la visión acerca de la necesidad de coordinar y articular la política social en un Uruguay con signos de fragmentación, exclusión y vulnerabilidad social alarmantes”*. (MIPS, 2009: 11)

Se ha dicho que el MIDES nació descentralizado, ya que a pocas semanas de su creación, por ley se nombraron delegados territoriales que asumirían la representación del Ministerio. El objetivo fue llegar a toda la población que necesite de sus servicios, tanto en las ciudades como en las zonas rurales. En este momento funcionan 30 Oficinas de Coordinación Territoriales con categorías de tales.<sup>8</sup>

A partir de la idea de una Oficina de Coordinación Territorial en cada departamento del país y en algunos casos más de una, el MIDES lleva adelante la propuesta de descentralización territorial, apuntando desde sus diferentes programas al acercamiento a la realidad social del departamento y sus localidades. *“El MIDES deberá promover una visión de país desde lo departamental, que integre lo local, regional y nacional que permita analizar, elaborar propuestas y generar acciones desde una visión compleja y abierta a las diversas situaciones socioeconómicas y políticas”*. (MIDES, 2005: 7)

El MIDES desarrolla desde sus cometidos, *“una estrategia que conjuga dos elementos claves para el desarrollo de políticas adecuadas a las necesidades de cada lugar del país. Apunta por una parte, a lograr articulación de las políticas sociales en el territorio, y simultáneamente, al desarrollo de una ciudadanía activa, protagonista y comprometida con las cosas que hacen su vida cotidiana”*. (MIDES, 2007: 2)

---

<sup>6</sup> Una de las estrategias planteadas por el MIDES es la creación del Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales que depende del primero. También se crean las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MI). Disponible en: <http://www.mides.gub.uy>

<sup>7</sup> En: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17866>

<sup>8</sup> Ver: Folleto Infomides/ Diciembre de 2010. Pág. 8.

En su creación, el MIDES se organizó en distintas direcciones, siendo una de ellas la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano, dentro de esta se creó en la División Participación Social el Programa Consejos Sociales (CS)<sup>9</sup>.

Sin ánimo de exhaustividad, se comienza a contextualizar a los CS. Destacándose que en el nuevo escenario socio-político, uno de sus desafíos fue la promoción de la descentralización territorial y la participación ciudadana, generando *“la articulación de las políticas sociales a nivel territorial, resultando imprescindible para romper la fragmentación de las acciones del Estado”*. (MIDES, 2007: 3). Esto se basó en la necesidad de implementar políticas y programas que logren llegar a todo el territorio nacional, rompiendo con el fuerte centralismo en la ciudad de Montevideo que ha marcado históricamente al Uruguay, entendiendo que *“la larga tradición de centralismo capitalino impidió valorar adecuadamente las problemáticas de los diferentes departamentos”*. (MIDES, 2007: 3)

El proceso de instalación de los CS tiende *“a la creación de escenarios de participación de la sociedad civil organizada reconocidos por el MIDES para el seguimiento y elaboración de propuestas sobre las políticas sociales implementadas a nivel territorial”*. (MIDES, 2005: 4)

Se definen a los CS como espacios de participación y diálogo social, integrados por una amplia diversidad de grupos, organizaciones y redes de la sociedad civil, provenientes de las capitales departamentales o de las diferentes localidades, conformando así un CS Departamental y en algunos casos se conforman CS Locales al interior del departamento. Actualmente se están desarrollando 19 CS y 31 Subconsejos o Consejos Locales, participando 107 ciudades y localidades<sup>10</sup>.

Los CS son abiertos a la sociedad civil organizada, su funcionamiento no está reglamentado y su propuesta se basa en promover a nivel territorial nuevos espacios de intercambio, que sirvan como herramienta de desarrollo ciudadano para el Uruguay social. Han sido instaurados en todos los departamentos del país con excepción de Montevideo.

---

<sup>9</sup> El año 2010 supuso un año de transición de autoridades del gobierno central y específicamente dentro del MIDES. En este marco el programa Consejos Sociales cambió de dirección, pasando de la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano a la nueva Dirección Nacional de Descentralización y Participación. (Mides, 2010b)

<sup>10</sup> Estos son: San José/ Río Negro/ Durazno/ Flores/ Florida/ Rivera/ Artigas/ Bella Unión/ Rocha/ Maldonado/ Cerro Largo/ Tacuarembó/ Treinta y Tres/ Salto/ Paysandú/ Soriano/ Pando/ Rosario/ Lavalleja. En las que participan 206 Organizaciones del interior del país. Información recabada por el Equipo Técnico Participación Social MIDES 2010. Montevideo – Uruguay.

La excepción de los CS en Montevideo se debe a que existe en el departamento capitalino una diversidad de propuestas de participación social, como es el caso de los concejos vecinales, de esta manera ante la superposición de espacios, se crearon los CS solamente en los departamentos del interior del país. Por otro lado, la realidad que atañe a Montevideo es que las organizaciones de la sociedad civil tienen mayor facilidad de comunicación con altos niveles de la autoridad pública, realidad que no ocurre con las organizaciones en el interior del país.

Los CS definen sus áreas de interés y plan de trabajo, establecen su propia modalidad de funcionamiento como colectivos. Tienen por objetivos desarrollar procesos de control y monitoreo para la incidencia en las políticas públicas, articulando con el Estado en base a propuestas y demandas de la ciudadanía. *“Los CS 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. Estarán integrados por actores sociales departamentales de diverso grado de organización y áreas de trabajo, con capacidad para proponer, aportar y acompañar las políticas públicas”.* (MIDES, 2005: 4)

Estos cometidos comprometen el acceso a la información producida por las instituciones públicas, la promoción de procesos sociales de análisis y discusiones entre actores locales, la participación en espacios de intercambio con las autoridades competentes, y la presentación pública de balance social<sup>11</sup>.

Los cometidos de los CS requieren *“el desarrollo de ámbitos de participación activa y plural, de instalación en el debate público de las problemáticas relevadas y el desarrollo de consensos para establecer las prioridades. El seguimiento de la agenda social del departamento implica definir estrategias que permitan implementar el monitoreo de la agenda social elaborada por los organismos responsables”.* (MIDES, 2005: 4)

Los CS se apoyan en las diferentes modalidades de participación de estas organizaciones y redes sociales que lo integran, asistiendo a la identidad de las localidades y las experiencias de participación que existen en los departamentos. *“Podrán estar integrados por representantes de la sociedad civil organizada a nivel departamental. Esto permite que los actores participantes puedan expresar y ser reconocidos por espacios colectivos de participación social, sean éstos*

---

<sup>11</sup> Folleto: Consejos Sociales Departamentales: espacios de participación ciudadana. MIDES.

*organizaciones de primer grado, redes de organizaciones y vecinos u organizaciones de segundo grado con anclaje territorial. En todos estos casos se considera pertinente que los actores sociales que integran los consejos cumplan con los requisitos que se definirán, cumpliendo las organizaciones que trabajan en las más diversas áreas de la actividad: social, educativa, religiosa, cultural, empresarial, económica, etc". (MIDES, 2005: 6)*

Las temáticas que trabajan son de las más diversas áreas (ambientales, barriales, culturales, deportivas, educativas, juveniles, de mujeres, productivas, salud, entre otras)<sup>12</sup>.

Desde el MIDES como propulsor de esta propuesta, se apoya a los CS realizando el acompañamiento técnico al funcionamiento durante todo el proceso del año. Es un rol facilitador, brindándoles información sobre las políticas públicas implementadas en el territorio.

En este sentido el MIDES "*se asegurará la capacitación necesaria y acompañamiento sobre procesos de participación y organización de personas, grupos y organizaciones sociales, así como sobre el desarrollo de redes locales y la articulación del espacio estatal y no estatal en la implementación, seguimiento y evaluación participativa de las políticas públicas sociales y su implementación a nivel local". (MIDES, 2005: 6)*

En consecuencia estos procesos de capacitación y planificación, en el que se brindan herramientas para los integrantes de los CS, tienen como objetivos promover el desarrollo de estos espacios como ámbitos activos en el ejercicio ciudadano, contribuyendo a su sustentabilidad como espacios autónomos de la sociedad civil.

Por otro lado, desde el MIDES se garantizan los recursos económicos necesarios, tanto para traslados de reuniones de los CS desde diferentes localidades, como jornadas de capacitación, planificación y encuentros nacionales<sup>13</sup> en la capital del país. Al mismo tiempo se

---

<sup>12</sup> Folleto: Consejos Sociales Departamentales: espacios de participación ciudadana. MIDES.

<sup>13</sup> En el 2008 se realizó el I Encuentro Nacional de Consejos Sociales, reuniendo a 450 personas provenientes de 84 ciudades o localidades de todos los departamentos del país. Su objetivo fue "compartir experiencias, para conocer a las organizaciones que lo integran, y explorar las formas de trabajo desarrolladas, intercambiar agendas y prioridades, marcando rumbos comunes". En el año 2009 los Consejos Sociales vuelven a reunirse, con una convocatoria más exigente y comprometida con su misión. El II encuentro "se propuso ser un ámbito de presentación y propuestas que articulen las miradas construidas desde lo departamental hacia lo nacional, potenciando los procesos de elaboración de propuestas y diálogo entre la sociedad civil y el Estado iniciados en cada departamento". El 06 de noviembre del 2010 se realizó el "III Encuentro Nacional de Consejos Sociales" titulado "El aporte de los Consejos Sociales: Fortaleciendo el vínculo Estado-Sociedad Civil". Los tres encuentros se realizaron en el histórico Paraninfo de la Universidad de la República.

Información recabada de los informes y documentos de los tres encuentros nacionales. Equipo Participación Social. MIDES.

les brinda apoyo en la realización de folletos, entre otras formas de divulgación que consideren necesario para desarrollar sus actividades de incidencia.

Tal como se observa el Programa CS plantea promover la participación ciudadana, generadora de espacios de acción colectiva y control ciudadano de las políticas públicas. Apuntando hacia su autonomía, al diálogo e intercambio, no solamente entre el Estado y la sociedad civil organizada, sino que también se intenta impulsar la articulación con otras propuestas de participación ciudadana en el territorio, conformando así alianzas, y que de esta forma logren elementos para una democracia participativa y el ejercicio de una ciudadanía activa.

En consecuencia *“se trata de una propuesta audaz, en la medida que no había ninguna experiencia similar, que se extendiera a todo el territorio nacional, trascendiendo las barreras temáticas, las proximidades que otorgan los enfoques específicos de las organizaciones. También resultaba una propuesta desafiante, ya que se convocaba a aportar a la construcción de una agenda departamental que pudiera dialogar con los responsables de las políticas”*. (MIDES, 2009: 1)

Considerándose este panorama, los CS plantean un fuerte desafío a nivel nacional a partir de su propuesta innovadora de participación social, visualizándolo al Estado como propulsor, al mismo tiempo, un desafío para las OSC en la conformación de los CS articulando con los organismos públicos en el territorio.

En suma, son numerosos desafíos los que pueden señalarse, entendiéndolos como procesos lentos, los cuales conjugan un cambio en la mentalidad de la sociedad, que requieren no solamente capacitaciones de los colectivos que conforman estos espacios de participación, sino que al mismo tiempo es necesario fortalecer a los propios funcionarios del Estado, y de esta forma apoyar a una eficiente y eficaz articulación entre el Estado y los CS.

### **3.2. Los Consejos Sociales en su articulación con las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales**

Respecto a la articulación entre el Estado y la sociedad civil organizada, un elemento fundamental en la propuesta de los Consejos Sociales (CS) Departamentales es su diálogo con las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MI). Planteándose desde el MIDES *“proporcionar información sobre políticas públicas sociales que sea funcional al trabajo de los*

CS, así como facilitar la instalación de espacios de diálogo entre la MI y los CS departamentales". (MIDES, 2005). Entendiéndose en perspectiva del MIDES que el desarrollo de espacios de participación resultan claves para la estrategia de mejoramiento de las acciones del Estado en todo el país, planteándose la voluntad del gobierno nacional de articulación y coordinación, en el campo de las políticas sociales. (MIDES, 2007: 3-4)

La interacción entre las MI y los CS es según el MIDES, un camino de desarrollo ciudadano y de mejora de la llegada y adecuación de las políticas públicas implementadas a nivel territorial<sup>14</sup>.

Las MI son espacios de coordinación, articulación y diseño conjunto de políticas sociales a nivel territorial, "*son herramientas fundamentales para fomentar el diálogo entre los diferentes organismos del Estado, y de estos con la sociedad en cada departamento*". (MIDES, 2007: 3) Están integradas por representantes de los diferentes organismos públicos responsables de las políticas sociales, junto a las Oficinas de Coordinación Territorial. Las MI operan como interlocutores privilegiados para los CS.

Constituyen un dispositivo estratégico para el proceso de descentralización del Estado. En todo el territorio nacional hay 31 mesas, cubriendo en su totalidad los distintos departamentos del país<sup>15</sup>.

La articulación MI-CS es generada en base a reuniones donde el CS plantea demandas y realiza propuestas, basándose en informaciones relevadas sobre determinados temas de la agenda local. Entendiéndose que "*el control social de la función pública, requiere el acceso a la información, capacidad de incidencia, capacidad de exigir el cumplimiento de compromisos contraídos, participar en instancias de deliberación, planificación y de evaluación y monitoreo de proyectos y programas*". (MIDES, 2005: 8)

El Estado, a través del MIDES, "*asumirá un rol activo en la instalación de estos espacios convocando la participación social e implementando espacios de capacitación necesarios para su desarrollo y fortalecimiento. A través de la creación de espacios de diálogo con las MI departamentales facilitará el intercambio con la esfera estatal de las políticas públicas implementadas a nivel territorial*". (MIDES, 2005: 4)

---

<sup>14</sup> Folleto: Construimos el Uruguay Social – Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MI).

<sup>15</sup> Ídem.

Tal como se señaló el MIDES entiende que el proceso de consolidación de la Mesa, su vínculo con las organizaciones sociales y con el gobierno central es una clara señal de que la relación Estado-sociedad organizada está cambiando en Uruguay. En el marco de un proceso de valoración de la realidad local, el territorio requiere de espacios efectivos de decisión y ejecución, que garanticen su especificidad y la articulación con los organismos nacionales, hacia la elaboración de un proyecto de país más inclusivo. (MIPS, 2009: 59)

### 3.3. Los Consejos Sociales en el control y monitoreo ciudadano

En lo que respecta al monitoreo ciudadano se define como *"una forma de participación ciudadana que consiste en la realización de ejercicios sistemáticos, independientes y planificados para observar, dar seguimiento y proponer mejoras sobre aspectos tales como los resultados de la gestión pública, el cumplimiento de metas y planes, la manera en que se toman decisiones, la utilización de los recursos públicos, el marco y la concepción en el que se apoyan, entre otros"*. (MIDES, 2007: 5)

Se puede decir entonces que el monitoreo es el desarrollo de sistemas y procedimientos de seguimiento periódico de la implementación de los programas sociales públicos. Específicamente, se lo concibe como el proceso de construcción y desarrollo de dispositivos de vigilancia y control de la implementación de las políticas sociales. (MIDES, 2005: 10)

Tal como se mencionó es una modalidad de la participación ciudadana que se ha mostrado útil, desde la experiencia de las organizaciones sociales y las referencias internacionales, para la consolidación de la democracia, la construcción de ciudadanía y la mejora de la calidad de vida de las comunidades. (MIDES, 2007: 1)

De esta manera *"el monitoreo permite fortalecer la transparencia<sup>16</sup> de la gestión pública, la rendición de cuentas y exigir derechos"*. Contribuyendo a profundizar y ensanchar la democracia, permitiendo así la interacción entre la sociedad civil y el Estado. (MIDES, 2007: 1)

Por otro lado refuerza el desarrollo de una ciudadanía activa, donde es necesario que el Estado se muestre abierto y vigoroso: *"que la administración pública - desarrollando la*

---

<sup>16</sup> Se entiende a la transparencia como la *"práctica de poner a disposición del público la información de las instituciones del gobierno, salvo aquella que se encuentre clasificada como reservada o confidencial. La transparencia combate la corrupción y promueve la gobernabilidad, aumentando la confianza de la ciudadanía en las instituciones"*. (MIDES, 2007: 5)

*creatividad - capte las necesidades y las demandas de la sociedad, para enriquecer sus acciones. Pero requiere también que la ciudadanía sea protagonista". (MIDES, 2007: 2)*

El monitoreo asume tres dimensiones fundamentales: dimensión estatal; dimensión participativa, centrada en la sociedad civil; dimensión centrada en la articulación de ambas dimensiones. (MIDES, 2005)

Asimismo el monitoreo participativo, *"es aquel en el cual los procesos de monitoreo además de la información, requieren disponer de las evaluaciones que se efectúen de los programas sociales de forma de poder conocer donde se debe efectivizar el control y el seguimiento, o que aspectos del programa deben ser modificados". (MIDES, 2005: 10)*

El cometido de los CS en el monitoreo implica el desarrollo de procesos de seguimiento de las acciones que está llevando el gobierno en sus proyectos y programas en el departamento y también a nivel nacional, *"orientado a recoger información y opiniones en relación a los resultados e impactos alcanzados. Deberá indicar si el proyecto o programa en cuestión está siendo implementado conforme a su planificación, identificar problemas y dificultades de implementación como fortalezas y vigilar la vigencia de estos planes". (MIDES, 2005: 5)*

Finalmente, se entiende que el monitoreo permite además, *"que los ciudadanos conozcan los problemas y las limitaciones con las cuales trabaja el funcionario público, lo cual contribuye a que se presenten sugerencias de mejoras factibles; y que sus expectativas sobre el desempeño del gobierno sean más realistas". (MIDES, 2007: 7)*

#### **3.4. La participación social como derecho de la ciudadanía**

Según el MIDES la ciudadanía está en permanente construcción, entendiéndose la definición de ciudadanía en base a algunas palabras claves: pertenencia, participación, derechos. Donde ciudadano o ciudadana es quien forma parte de una comunidad determinada, es quien practica o interviene en la vida pública, y es también sujeto titular de derechos. (MIDES, 2009)

La existencia del debate público sobre la acción estatal *"es un marco privilegiado para el ejercicio de la ciudadanía activa. La sociedad civil organizada ha desarrollado diferentes espacios de seguimiento y elaboración de propuestas sobre las políticas sociales y su implementación a nivel local. En este sentido, la promoción por parte del MIDES de escenarios*

*departamentales de control ciudadano apunta al reconocimiento de los espacios colectivos de participación social ya existentes y su fortalecimiento como espacios autónomos de la sociedad civil organizada, reconocidos como tales por el Estado". (MIDES, 2005: 4)*

Si la participación es un derecho, es necesario que el Estado responda a ese derecho. Por lo tanto el fortalecimiento de la autonomía de los CS es uno de los desafíos planteados por el MIDES. (MIDES, 2005)

Finalmente cuando hablamos de democracia aludimos no solo a formas de gobierno y a las condiciones para elegir y ser elegido, sino también a una manera de organizar la sociedad, un modo particular de relación entre el Estado y la ciudadanía y entre los propios ciudadanos y cada uno de estos aspectos se vinculan directamente con la vigencia de derechos ciudadanos. (MIDES, 2009: 26)

### **3.5. Fortalezas y Debilidades de los Consejos Sociales**

En este punto se plantean algunas de las principales fortalezas y debilidades de los Consejos Sociales (CS), recabados a partir de informes, actas y otros documentos del proceso desarrollado en el período 2006 - 2010.

#### Fortalezas

- Son espacios de participación colectivas, diversos e inclusivos, que aun con ciertas disparidades, abarcan una gran variedad de participantes y formas organizacionales.
- Poseen un valor como espacio de encuentro intersectorial y de intercambio entre las organizaciones sociales de todo el departamento.
- Las OSC poseen una larga experiencia en participación social y comunitaria como antecedente del trabajo del CS (en algunos departamentos).
- Proponen auspiciosos niveles de articulación con organismos del Estado, los CS como herramienta de participación en interlocución con la Mesa Interinstitucional de políticas sociales (MI) son una innovación en la relación entre descentralización y participación, clave en la estrategia de Reforma del Estado.
- Están conformados a partir de la activa participación y el compromiso voluntario de las organizaciones sociales.
- Integrados por una ciudadanía activa y responsable.

- Promueven la participación ciudadana en el ámbito departamental y local, respetando la trayectoria de experiencias de cada uno de éstos.
- Obtienen accesos a herramientas ciudadanas de participación y formación para la participación.
- Tienen alto involucramiento en las temáticas sociales que desean abordar como actores partícipes en el territorio.
- Poseen mecanismos democráticos: en la elección de los temas a abordar (diferentes áreas sociales) y en la resolución por consenso en sus acciones planificadas.
- Son autónomos, determinando su forma de funcionamiento y participación.
- Logran apropiarse de la propuesta de control ciudadano como función del CS a priorizar en la mayoría de los departamentos.

#### Debilidades

- Muy bajo reconocimiento público por parte de la sociedad civil y actores estatales.
- Baja visibilidad en los medios de comunicación, tanto masivos (diarios, TV, radios) como específicos de la sociedad civil (revistas, redes sociales en Internet; agencias de noticias, etc).
- No poseen un marco legal que los ampare.
- Poseen viejas frustraciones desde experiencias anteriores de creación de ámbitos de diálogo entre organizaciones y de éstas con el Estado.
- Existencia de riesgo de “frustración” ciudadana con la participación sino se formalizan las herramientas participativas y no se observan resultados en los procesos.
- La articulación con las redes pre-existentes y los problemas de reconocimiento de la función diferencial y complementaria del CS.
- La multiplicidad de la oferta actual de propuestas participativas desde la sociedad civil y el Estado.
- Son espacios de participación voluntarios, que poseen una alta dependencia del trabajo voluntario que en ocasiones derivan en ciertas irregularidades en el compromiso y una baja capacidad de los recursos humanos.
- Dificultad operativa para asegurar la participación efectiva y sostenida de las pequeñas localidades en cuanto a traslados, distancias y tiempos.
- Poseen dificultades asociadas a mantenerse como un espacio de participación abierto y plural, al mismo tiempo que éste se consolide como colectivo.

### 3.6. Desafíos y Propuestas de los Consejos Sociales

El listado se basa en una síntesis elaborada por los Consejos Sociales (CS) sobre los vínculos que han mantenido con el Estado y con la sociedad civil en general, identificando desafíos y propuestas para fortalecer la inserción e incidencia de estos espacios de participación<sup>17</sup>.

- Identificar un tema que despierte interés y motive a la mayoría de las organizaciones a nivel de localidades, zonas o departamental, respetando de esta forma las particularidades de cada departamento para encontrar “lo propio” y construir una estrategia para proyectarse.
- Facilitar la participación de todas las localidades en el CS:
  - a. desarrollar reuniones rotativas para escuchar lo específico de cada localidad.
  - b. mejorar la difusión y comunicación entre CS y sub-Consejos.
- Respecto al vínculo con las Mesas Interinstitucionales (MI):
  - a. Que en los planes de trabajo de las MI y de los CS se establezca, desarrollar encuentros con una frecuencia de al menos tres veces al año.
  - b. Que las MI tengan una integración plena de los organismos, con representantes informados e idóneos.
  - c. Que las MI salgan al interior del departamento a desarrollar sus reuniones y que éstas sean abiertas a la comunidad local (realizar algo similar a los Consejos de Ministros)
  - d. Incrementar la coordinación intra e interinstitucional de los organismos públicos que integran la MI para lograr una mayor efectividad.
  - e. Mandato de las jerarquías nacionales para que las MI escuchen a los CS y los reconozcan.

### 3.7. El nivel de incidencia de los Consejos Sociales en las políticas públicas

En el transcurso del funcionamiento que han recorrido los Consejos Sociales (CS) en el período (2006-2010), su camino ha sido de aprendizajes y dificultades tanto a la interna de los grupos como en el relacionamiento con el Estado y la sociedad en general.

El rol de los CS en cada departamento o localidad está transversalizado por la propia realidad política, económica y social del lugar. Cada CS trabaja a un ritmo diferente, con

---

<sup>17</sup> Información recabada de la Relataría del III Encuentro Nacional de Consejos Sociales. (Mides, 2010).

mayores o menores niveles de avance tanto en la autonomía, autogestión y apropiación del espacio de participación ciudadana, destacándose en la mayoría de los CS el conocimiento de las agendas y experiencias desarrolladas a nivel social por parte de los actores que los conforman, ya que tienen una larga trayectoria de participación social.

Algunas características generales que distinguen a los CS son:

En primer lugar el **grado de compromiso** que tienen los integrantes que representan a sus organizaciones sociales, más allá de que muchas veces surja la inquietud por parte del propio CS de si es realmente la organización social que está representada o es la persona a título propio (esto tiene un grado de diferenciación relevante, ya que los CS convocan a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) a participar y no a personas a título propio) generando así mayor fuerza a nivel social.

En segundo lugar se puede nombrar la **representatividad de las localidades** que conforman al CS, a mayor número de localidades representadas, más demandas locales son problematizadas en el CS, como es el caso del CS de Rocha o Río Negro que están integrados en su mayoría por OSC de las localidades<sup>18</sup>, donde rotan sus reuniones en los diferentes lugares del departamento, al mismo tiempo existen otros CS como por ejemplo el CS de Rivera que está integrado fuertemente por las OSC de la capital departamental<sup>19</sup>.

En tercer lugar la **representatividad de las OSC** que conforman al CS, ya que cuan mayor es la diversidad de OSC, mayor es el abordaje en las distintas temáticas, sean estas salud, vivienda, discapacidad, entres otras.

Estas tres características, definen a cada CS en su territorio con su particularidad, donde a partir de su realidad local, logran posicionarse como un espacio de participación ciudadana, conformado por una diversidad de localidades y organizaciones sociales, procurando así desarrollar las diferentes estrategias de articulación con las diferentes autoridades públicas, desde sus demandas concretas.

Más allá de las características generales que distinguen a los CS, existen **diferencias entre los distintos CS** y lo que explica esa diferencia es básicamente el **grado de visibilidad** que tiene el CS en su territorio, ante las autoridades locales, nacionales y sobre la sociedad

---

<sup>18</sup> Ver Anexo 1. En las localidades representadas en el departamento de Rocha y Río Negro.

<sup>19</sup> Información recabada de Informes de los Consejos Sociales 2010.

civil. A partir de ese grado de visibilidad es que logran el reconocimiento social para llevar adelante sus acciones concretas.

A modo de ejemplo, se puede citar el CS de Lavalleja, el cual ha analizado que *“el grado de visibilidad alcanzado, fundamentalmente en la actividad de la “Expo-Mides”, la que pudieron aprovechar para dar a conocer aún más el trabajo y responsabilidades que ha asumido el Consejo Social de Lavalleja en el departamento. Visibilidad que también se trasluce en el reconocimiento por parte de la Mesa Interinstitucional y por las respuestas que han tenido por parte de las autoridades departamentales y nacionales, principalmente con las que guardan relación con la temática trabajada este año”*. (Mides, 2010b)

Las estrategias abordadas por los distintos CS para llevar adelante sus acciones pueden ser las más diversas, citando al CS de Bella Unión *“algunas estrategias del Consejo Social por Ej., el destaque de un tema local como centro del esfuerzo departamental, los contactos directos con autoridades nacionales, las alianzas amplias para la incidencia etc”*, también se puede citar las estrategias abordadas por el CS de Paysandú, el que lleva adelante una estrategia distinta al CS anterior, *“un relevamiento de información sobre niños/as no escolarizados con discapacidad como eje central en la planificación del año tiene como objetivo incidir en las políticas departamentales y nacionales”*. (Mides, 2010b)

También es importante analizar, uno de los cometidos de los CS que es el **control ciudadano**, en el cotidiano de la propia práctica, su objetivo es llegar a las autoridades públicas con sus distintas demandas y propuestas, tanto a nivel local como departamental o nacional, dejando a un lado muchas veces, un elemento fundamental, que es el vínculo con otros espacios de participación en su localidad (donde deberían hacer énfasis en una mirada horizontal y no tanto vertical), para que de esta forma generen alianzas y así fortalezcan el trabajo, visualizándose que generalmente se está trabajando a nivel departamental en las mismas problemáticas, con las mismas necesidades y tal vez las mismas propuestas, esta situación se ha dado a menudo en el trabajo de los CS, y a esto se denominó “superposición de espacios de participación social a nivel local” lo que resulta en la disminución de la propia participación social por falta de fuerza de los CS.

Por lo tanto para que realmente logren un control ciudadano eficaz es necesario que se genere un impacto en la sociedad civil, tomando como estrategia el fortalecimiento del espacio de participación, convocando a más organizaciones sociales a participar, y que logren apropiarse de este espacio, entendiendo su particularidad, y que sus aportes se tendrán en

cuenta de acuerdo al consenso del grupo y las diferentes estrategias que logren llevar adelante para plantear sus propuestas y demandas, ya que los CS no son el único espacio en el territorio de participación social y tampoco está formado por toda la sociedad civil.

También se entiende que la idea de control ciudadano está asociada a la idea de “denuncia” para mejorar la calidad de vida de la comunidad, tanto a nivel local como regional, pero se genera una contradicción ya que se aspira a que los CS controlen, pero pierden de mirar a las demandas y posibilidades que realmente tienen para poder **incidir**, como puede ser acercar la información, ya que la sociedad civil pocas veces sabe los derechos y los accesos a las políticas sociales y programas por parte del gobierno, y tampoco saben dónde ir a informarse.

A partir de los informes finales<sup>20</sup> que se anexaron en este documento, tomando como referencia solamente los ítems actividad de incidencia de los CS en el año 2010, una de las principales **dificultades que tienen los CS para incidir** en las agendas departamentales y también a nivel nacional en las políticas públicas es la falta de respuestas y compromiso de las autoridades hacia la sociedad, muchas veces ni siquiera las Mesas Interinstitucionales (MI) logran que se concreten esos compromisos, siendo las MI creadas por el Estado con uno de sus principales cometidos la “articulación MI-CS”, citando al CS de Rivera “*se destaca que la gestión con las autoridades para la ubicación de docentes de educación física en los barrios no fue exitosa, esto no es atribuible a una falta de acciones sino a la debilidad de las autoridades. En efecto, al parecer, existiría un doble discurso entre lo que las autoridades han manejado en los encuentros con los interlocutores del Consejo y fuera de ellos. De esta manera quedaría evidenciada la falta de voluntad política de la autoridad local para disponer la distribución de los docentes tal como se había acordado en 2009*”. (Mides, 2010b)

Así mismo, algunos CS han logrado plantear las demandas de su localidad a la MI, desarrollándose así una acción de incidencia, citando al CS de Tacuarembó “*en cuanto a la incidencia, el Consejo logró incidir en la Mesa Interinstitucional poniendo el tema de las plazas de deporte en la agenda de la misma. Luego de esto hubo intentos recurrentes por lograr una reunión con la Directora de deporte departamental para obtener los horarios de actividades deportivas comunitarios que deben cumplir los docentes en las plazas. La directora se negó a tener una reunión pero prometió mandar al Consejo los horarios en un informe. Hasta la fecha*

---

<sup>20</sup> Anexo 5. Recabado en el Informe Final. (Mides, 2010b)

*este informe no ha llegado al consejo pese a variados contactos, por lo que para el año que viene este sería un pendiente*". (Mides, 2010b)

A la luz de las situaciones expuestas, se visualiza una de las principales fallas o debilidades del propio Estado, que no acompaña el cambio que está impulsando en el territorio, que son los CS, siendo que sí el Estado no brinda las respuestas y acciones necesarias, será muy difícil que la sociedad logre incidir en las políticas públicas y satisfacer sus demandas.

Por otro lado, suele suceder algunas veces, que la autoridad pública se acerque al CS, reconociendo el espacio de participación y el valor que tiene para la sociedad, citando al CS de Soriano, *"se resalta como otro momento el contacto del Director de Deportes de la Intendencia. Este director pidió ser recibido por el Consejo Social; valoró el espacio y les ofreció participar como "posible socio" para la realización de relevamiento en la comunidad sobre hábitos de vida"*, esto muchas veces depende del grado de visibilidad que ha logrado el CS y la relevancia de la temática abordada para la comunidad.

Continuando con el análisis, se denota en la mayor parte de los CS un escaso nivel de autonomía, debido a que son fuertemente dependientes del asesoramiento técnico, y en general no logran autoconvocarse, registrar sus reuniones y muy esporádicamente logran reunirse sin los técnicos del Mides presentes, citando al CS de Flores, *"en el transcurso de los meses que van desde junio a diciembre, se visualizó a un consejo que ha madurado, que es muy comprometido y que presenta potencialidades y fortalezas para mejorar el grado de incidencia social. No obstante ello, necesita del apoyo técnico permanente para guiar y orientar en forma minuciosa su intervención"*. (Mides, 2010b)

Por otra parte, profundizando en el cometido de los CS de llevar adelante el **monitoreo** de las políticas públicas, se puede decir que el alcance es movable porque depende del diálogo con las autoridades públicas, generando un desafío al fortalecimiento de las organizaciones sociales que conformar a los CS para poder llevar adelante ese monitoreo, es una relación que se va "tejiendo" con el Estado. Al mismo tiempo es una "relación limitada" la que está permitiendo ese monitoreo, que podría ser denominado como un "juego entre las partes" considerando que el Estado habilita a los CS y al mismo tiempo no proporciona legitimidad para que el espacio se desarrolle, es necesario generar confianza entre la sociedad civil y el Estado.

**Respecto al seguimiento de las acciones planteadas por los CS en el control y monitoreo de las políticas públicas**, en este sentido no han logrado realizar seguimientos en forma asidua, citando al CS de Florida, *“A diferencia de años anteriores, donde se había logrado un interesante trabajo de diálogo con las autoridades sobre el tema salud sexual y reproductiva en la adolescencia, en este año 2010 hubo contactos más esporádicos, con vistas a realizar seguimiento del mismo tema, así como informarse sobre los lineamientos en materia de salud rural”*. Esto se debe a la dificultad de sostener algunos grupos, ya que son espacios abiertos de participación, donde las organizaciones sociales envían integrantes para representarlas, y durante el mismo año tienden a rotar o definitivamente dejan de participar del CS, o ingresar nuevas organizaciones, y de alguna forma, *“volviendo siempre a empezar”*, perdiendo la trayectoria y experiencia de participación de sus integrantes.

La escasa participación de organizaciones de primer nivel con reconocimiento en la comunidad, es una preocupación de los CS, además de la deserción de otras organizaciones, hecho que dificulta el abordaje y en consecuencia el seguimiento de las diferentes temáticas.

Esto se ha manifestado expresamente como debilidad en cuanto a su estructura, organización y funcionamiento. Una mayor participación enriquece la representatividad de las diferentes expresiones de la sociedad civil. Asimismo algunos CS han logrado mantener una importante cantidad de organizaciones y localidades representadas trabajando en forma continua, siendo esta diversidad considerada una fortaleza, una potencialidad. (Mides, 2010b)

También se le debe sumar a las principales dificultades para que los CS logren incidir en las políticas públicas, el funcionamiento del Estado, ya que son varios elementos los que no permiten incidir, como *“la burocracia en las Instituciones Estatales, la dificultad en las tramitaciones, muchas veces los malos tratos a los usuarios, la información insuficiente fuera de tiempo e incompleta”*<sup>21</sup>. A partir de esta realidad se denota la necesidad de reclamar al Estado que revise en profundidad todo el sistema burocrático para simplificarlo y que las Instituciones Estatales preparen a los funcionarios para que efectivamente se transformen en servidores públicos, ya que esa realidad afecta a todas las organizaciones y a la sociedad en general, y de esta forma no contribuye a que se logre realizar un monitoreo y control ciudadano.

---

<sup>21</sup> Información recabada de informes de los Consejos Sociales en el proceso del año 2010.

Por lo tanto, es necesario "*promover un espacio de escucha, intercambio, debate y propuesta entre actores estatales, la sociedad civil y los CS*"<sup>22</sup> son desafíos planteados a finales del 2010, pero que no fueron innovadores, sino que ya estaban en sus cometidos desde que se inició la propuesta de los CS en el año 2006, de esta manera se requiere un cambio en la forma que históricamente se viene relacionado el Estado con la sociedad civil, generándose así las vías para una mejor articulación entre las partes y de esta forma que logre la sociedad civil incidir en las políticas públicas.

Otra de las dificultades que se visualiza en el trabajo de los CS para llevar adelante sus acciones de incidencia, es que los CS están en su mayoría integrados por un grupo etario de personas mayores de edad, que trabajan en forma voluntaria, disminuyendo la participación en épocas de fríos como otoño e invierno, regresando en la primavera, y eso es un retroceso en el mismo proceso de los grupos, se entiende que "*los niveles de incidencia e impacto social están directamente vinculados a los niveles de autonomía que alcancen los CS*". (Mides, 2010b)

Para que los CS puedan ejercer incidencia y tener un marco de visibilidad importante deben contar con elementos básicos: como conocimiento del entorno desde lo político y lo social; capacidad para definir temas a trabajar y lograr cambios en la políticas pública; destrezas para resolver conflictos y tomar decisiones; capacidad para exigir rendición de cuentas a los organismos públicos. Si bien la mayoría de los CS realizó por lo menos una actividad de incidencia y visibilidad, aún no ha sido suficiente, dado que en pocos casos se logró impacto a nivel social. (Mides, 2010b)

Cuando hablamos de la relación Estado con la Sociedad Civil Organizada, desde los CS, se puede decir que es una relación intrínseca, siendo necesario profundizar desde la mirada de **¿quién controla a quién?** Si los CS al Estado o realmente es el Estado quien a través de esta propuesta está controlando a la sociedad civil, ya que es necesario un vínculo fortalecido y recíproco en términos de articulación para que se logre en verdad llevar adelante el control social de los derechos ciudadanos.

Esta articulación desde el Estado se presenta a partir del MIDES en la conformación de los CS dialogando con los representantes de la MI, para que logren así controlar, monitorear y generar incidencia en las políticas públicas. Donde ese diseño plantea que "*el espacio de encuentro entre la MI y los CS es una herramienta fundamental de fomento del diálogo y*

---

<sup>22</sup> Información recabada de informes de los Consejos Sociales en el proceso del año 2010.

*encuentro entre la sociedad civil y los organismos del Estado. Las MI son convocadas por los Coordinadores Territoriales teniendo como objetivo la construcción de una agenda social departamental. Las propuestas para dicha agenda surgen desde aquellas cuestiones más urgentes para la sociedad local así como también a partir del vínculo establecido con el CS. Se construyen prioridades o se refuerzan aquellas detectadas por las mesas otorgándole un valor adecuado a las problemáticas departamentales. Por otra parte este espacio de encuentro y articulación es clave para que las acciones del Estado estén en consonancia con las demandas y necesidades sentidas por la sociedad civil<sup>23</sup>, pero en la realidad el proceso que han recorrido los CS denotan un muy débil nivel de articulación, el cual se debe a varios factores, como por ejemplo la dependencia de los CS con los Coordinadores Territoriales del MIDES, para que generen o no esa articulación, determinando así una baja autonomía en los CS, debido al propio formato de los CS diseñados por el Estado.*

Desde el MIDES se plantea el fortalecimiento del vínculo entre las MI y los CS pero aún siguen apareciendo dificultades importantes a pesar de ser los dos ámbitos implementados desde el MIDES. Esto repercute en el funcionamiento de los CS, donde su preocupación es que las MI no los conocen y no responden como deberían, proponen que hay que seguir trabajando en construir ese vínculo y así obtener respuestas a las dificultades y a partir de esto podrán llevar adelante los cometidos de control y monitoreo para lograr incidir en las políticas públicas. Aquí nuevamente se denota la debilidad del MIDES en no lograr que ambos espacios articulen por fallas en la conformación de las MI donde están representados por los distintos organismos del Estado.

El fortalecimiento tiene que ser a la interna de los CS, pero también a la interna de las MI, donde el Estado tiene que buscar mecanismos que den respuestas al trabajo que llevan adelante los CS.

Por otro lado, los CS también articulan con otros organismos públicos separadamente, fuera del marco de las MI, donde el CS realiza sus planteos y propuestas ante estos organismos según sea su agenda. Estos encuentros son frecuentes en todos los departamentos ya que existe una mayor proximidad a las autoridades.

Igualmente que se de separadamente como se planteó anteriormente, el resultado de esta realidad es que el vínculo con los actores estatales y con la sociedad civil organizada ha sido

---

<sup>23</sup> Información recabada de informes de los Consejos Sociales en el proceso del año 2010.

débil, existe falta de visibilidad de los CS en los medios de comunicación (diarios, televisión, radio, internet, etc.) lo cual dificulta el reconocimiento del espacio de participación social con la propia sociedad civil y con las autoridades tanto a nivel departamental como nacional más allá de la cercanía de la localidad o del departamento.

En base a datos recabados del Informe Final del Proceso 2010 *“14 CS concretaron encuentros con las MI, en algunos departamentos en más de una vez. Todos los CS concretan reunirse con jerarcas o referentes locales del ámbito público de: Ministerios, alcaldías, intendencias, entre otros”*<sup>24</sup>. Pero más allá de esto, aún no es suficiente el diálogo con las autoridades, ya que surgieron en las conclusiones del 3er. Encuentro Nacional, la demanda de los propios CS de que se concreten por los menos dos encuentros en el año MI-CS, que estos encuentros sean parte de sus respectivas agendas a partir de lo cual surjan respuestas concretas a los planteos que se puedan realizar desde la sociedad civil, sean demandas, sugerencias, acciones de seguimiento y/o monitoreo. Si bien a lo largo de estos años se detectan fortalezas para esta nueva forma de gestión, también se visualizan obstáculos a nivel burocrático y administrativo y de reconocimiento a este espacio de participación ciudadana.

Otra observación que realizan los CS es en como están conformadas las MI, algunas de ellas por organismos que tienen presencia permanente y un compromiso establecido institucionalmente, pero en otros casos la integran delegados sin poder de decisión. Esta situación indica la mucha o poca importancia que se le da desde el organismo a este espacio de confluencia de lo Público-Estatal.

El hecho de que 2010 haya sido un año especial con la transición de autoridades del gobierno en todos los órdenes públicos y específicamente dentro del MIDES, generó expectativas en relación a la continuidad de la propuesta del programa CS. En este marco el programa cambió de dirección, pasando de la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano a la nueva Dirección Nacional de Descentralización y Participación. (Mides, 2010b)

Estos cambios nacionales afectaron la participación social y especialmente este programa, lo que implicó el comienzo de la conformación de un nuevo equipo técnico el cual hasta mediados de año no se contó con los recursos humanos mínimos suficiente para cubrir los requerimientos en el acompañamiento a los CS y de gestación de nuevos Consejos locales. (Mides, 2010b)

---

<sup>24</sup> Información recabada de informes de los Consejos Sociales en el proceso del año 2010.

Esta realidad denota que los CS aún no son espacios autónomos y requieren el apoyo del Estado ya sea desde el MIDES que es el propulsor de esta propuesta en el asesoramiento técnico y apoyo a traslados, ya que son grupos que no están consolidados y fortalecidos para lograr incidir en las políticas públicas.

Por otro lado, avanzando en el proceso de descentralización del Estado uruguayo, se redefine el tercer nivel de gobierno y administración, el municipio y se crea la figura de Alcalde. El nuevo poder local deberá contar con interlocutores de la sociedad civil, legitimados que contribuyan al logro de sus cometidos. Este nuevo modelo debe establecer nuevas combinaciones estatales de articulación y fortalecer el vínculo Estado - Sociedad Civil, a pesar de ser un escenario muy reciente se instalan los Alcaldes a principios de 2010, existieron acercamientos entre los CS y Alcaldes, ejemplo CS de Rocha quienes se reunieron con dos de los cuatro Alcaldes que cuentan en el departamento, estos fueron el Alcalde de Lascano y La Paloma. Se ha generado muchas expectativas en relación a las posibles respuestas que se obtengan desde las alcaldías y así llevar adelante el monitoreo y control ciudadano<sup>25</sup>, donde se espera sean nuevos caminos para la cercanía entre las autoridades y la sociedad civil.

---

<sup>25</sup> Información recabada de informes de los Consejos Sociales en el proceso del año 2010.

## REFLEXIONES FINALES

Realizar este documento desde la perspectiva de haber estado inserto en el programa Consejos Sociales (CS), haciendo parte del equipo técnico en el acompañamiento y asesoramiento de distintos CS durante el proceso de dos años, me brindó una aproximación a los territorios y pude visualizar de cerca como esa realidad local incide en como se posicionan los diferentes CS y cuan distintas pueden ser las estrategias de articulación que logran abordar cada espacio en su territorio ante los diferentes actores públicos.

Pensar en esta propuesta desde el Estado que convoca a la sociedad civil a organizarse para hacer parte de un cambio a nivel nacional, para “monitorear”, “controlar” y de esta manera lograr “incidir en las políticas públicas” es un desafío tanto a nivel de la sociedad civil, como para el mismo Estado, a la luz de lo planteado en este documento se requiere de un involucramiento equitativo de todas las partes, y es un proceso que necesita maduración y compromiso, siendo esta una tarea de transformación social.

Es ineludible plantear el lugar que ocupan los CS ante la sociedad civil y el Estado, tal como se expuso este espacio es limitado por los propios organismos del Estado y además por su conformación tienen una baja visibilidad, influyendo en el nivel de incidencia que puedan lograr de acuerdo a la realidad en la cual están insertos y con que actores están articulando.

Desde el 2006 cuando se comenzó a implementar esta propuesta, se pensó en un proyecto nacional de desarrollo que involucrara fuertemente la participación de la sociedad civil en todos los rincones del país, apuntando al valor fundamental del trabajo organizado de las comunidades, realidad que se ha visto fuertemente a nivel de participación social, pero surgen determinadas interrogantes de ¿cómo se desarrollará ese proyecto ante el papel que han tomado diferentes autoridades del Estado en responder en forma conjunta las demandas de la sociedad civil? ¿Realmente hay un interés por parte del Estado en todo su conjunto de cambiar la relación que se ha dado históricamente en este país con la sociedad civil? ¿Sí el Estado hoy no logra legitimar estos espacios de participación ciudadana, qué pasará cuando nuevos gobiernos nacionales asuman en el Uruguay del futuro? Estas son inquietudes que no se responderán en este documento pero reflejan la dependencia que tienen estos espacios de las decisiones y postura que toma el propio Estado en la apertura que se le da a la sociedad (o no) de participar.

Se puede concluir que es muy poco lo que han avanzado los CS en niveles de incidencia en el correr del año 2010, y esto también se debe al proceso que han recorrido los últimos 5 años desde que se inició la propuesta, ya que es muy poco tiempo para que se generen estos cambios a nivel de la sociedad y el propio Estado.

A lo largo del trabajo se considera haber dejado evidente el bajo nivel de articulación entre los CS y las Mesa Interinstitucionales (MI), siendo este un actor fundamental para que se logre el control y monitoreo de las políticas públicas.

También se puede decir que la sociedad civil es más que los CS, la sociedad civil en su conjunto no está conformada en los CS, siendo este espacio una oportunidad para mejorar el relacionamiento del Estado con la ciudadanía, porque se trata de espacios para expresar y difundir los derechos de la ciudadanía frente al Estado, por lo tanto la capacidad que tengan los CS de incidir no puede ser exclusiva del espacio sino que dependerá del Estado que es quien tiene el poder de decisión.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AA. VV.: (2001) *Temas de Trabajo Social Debates, Desafíos y Perspectivas de la Profesión en la Complejidad Contemporánea*. Cátedra de Trabajo Social Ciclo Básico. Udelar. FCS. DTS. Montevideo-Uruguay.

AA. VV.: (2004) *Manual de participación e incidencia para organizaciones de la sociedad civil*. Programa de Fortalecimiento de las OSC, Foro del Sector Social, Federación de Asociaciones Civiles y Fundaciones. Argentina. Citado en: BECERRA, Laura (2005) *Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina. Definiciones, Recomendaciones y Retos*. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP).

Disponible en:

[http://www.equipopueblo.org.mx/publicaciones/publicaciones/descargas/divinv\\_parosc.pdf](http://www.equipopueblo.org.mx/publicaciones/publicaciones/descargas/divinv_parosc.pdf)

[acceso 29/02/12]

BARBA, Carlos (2004) *Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington*. En: Revista Espiral, Vol. XI N° 31. Universidad de Guadalajara. México.

BASTARRICA, Florencia y MARSIGLIA, Magdalena (2010) *Los Consejos Sociales: Reflexiones sobre una experiencia de participación ciudadana en el control de las políticas sociales*. Universidad Católica del Uruguay. Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. 13-15 de setiembre. Montevideo, Uruguay.

BECERRA, Laura (2005) *Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina. Definiciones, Recomendaciones y Retos*. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP).

Disponible en:

[http://www.equipopueblo.org.mx/publicaciones/publicaciones/descargas/divinv\\_parosc.pdf](http://www.equipopueblo.org.mx/publicaciones/publicaciones/descargas/divinv_parosc.pdf)

[acceso 29/02/12]

BRESSER PEREIRA, L. C. y CUNILL GRAU, N. (1998) *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*, en *Lo Público no estatal en la reforma del Estado.*; comp. C.B. Pereira C y N. C. Grau. Ed. Paidós, Argentina.

COHEN, Jean L. y ARATO, Andrew (1992) *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: The MIT Press. Citado en: BRESSER PEREIRA L. C. y CUNILL GRAU, N. (1998) *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*, en *Lo Público no estatal en la reforma del Estado.*; comp. C.B. Pereira C y N. C. Grau. Ed. Paidós, Argentina.

- COURIEL, Alberto (s/d) *La reforma del Estado y la participación*. Disponible en: <http://www.depolitica.com.uy/portal2/modules.php?name=Sections&op=printpage&artid=666> [acceso 29/02/12]
- CRUZ, Anabel y VÁZQUEZ, Graciela (2000) *Prácticas ciudadanas en un nuevo contrato social. El caso de Uruguay*. ICD - Instituto de Comunicación y Desarrollo, Montevideo.
- CUNILL GRAU, Nuria (2007) *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*. Trabajo preparado para el Seminario Internacional "Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales" 12-13 de abril. Bogota, Colombia.
- DE LEÓN, Eduardo (2004) *Aportes para una Balance de las Políticas Sociales del Uruguay desde la recuperación democrática*. IDES (Equipo de Referencia Proyecto Fesur Comparado de Políticas Sociales) Fesur.
- ESCOBRAR, Alejandro (s/d) *Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década*. Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos17/participacion-civil/participacion-civil.shtml> [acceso 29/02/12]
- FORERO, Clemente y HIDALGO, Carolina y JIMÉNES, Guisella y ORTIZ, Mercedes y PULIDO, Sandra (1997) *Descentralización y participación ciudadana*. Tercer Mundo Editoriales. Bogota, Colombia.
- GONZÁLES, Miguel (2005) *La participación ciudadana como alternativa de gobierno*. Programa Andino de Derechos Humanos – Universidad Andina Simón Bolívar. En: Revista Aportes Andinos N° 14. Participación y Ciudadanía. Disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/padh> [acceso 29/02/12]
- GONZÁLES, Manuel (s/d) *La reforma del Estado y la vida cotidiana del ciudadano*. Disponible en: <http://ierd.prd.org.mx/Coy120/mqn1.htm> [acceso 29/02/12]
- HOLDER, Andeles (s/d) *Rol del Estado en el proceso de reforma de la seguridad social en Venezuela*. Observatorio Venezolano de la Seguridad Social en Venezuela. Disponible en: <http://www.eumed.net/oe-vess/lit/ajhr-rol.htm> [acceso 29/02/12]
- KYMLICKA, Will y NORMAN, Wayne (1997) *El Retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. En: Revista Agora, N° 7, año 3. Buenos Aires.
- KING, Carole (2010) *Los consejos sociales departamentales. Un aporte a la democratización de la sociedad*. Lic. en Trabajo Social, FCS - UdelaR. Montevideo-Uruguay.
- Manual básico para la incidencia política, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia, Catholic Relief Services, Programa de El Salvador. Citado en: BECERRA, Laura (2005) *Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina. Definiciones,*

*Recomendaciones y Retos*. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP).

Disponible en:

[http://www.equipopueblo.org.mx/publicaciones/publicaciones/descargas/divinv\\_parosc.pdf](http://www.equipopueblo.org.mx/publicaciones/publicaciones/descargas/divinv_parosc.pdf)

[acceso 29/02/12]

MARTÍNEZ, María (2004) *Seminario: Perfil y capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay*. Disponible en:

<http://www.anong.org.uy/uploads/docs/documentos%20ANONG/seminario%20banco%20municipal.pdf> [acceso 29/02/12]

MIDES (2005) *Tú voz en las Políticas Sociales del Uruguay. "Hacia un sistema de Monitoreo Social Participativo"*. 17 y 18 de Octubre del 2005. Montevideo-Uruguay.

MIDES (2006) *Espacios de participación ciudadana*. Montevideo-Uruguay.

MIDES (2007) *Notas de apoyo al monitoreo ciudadano*. Montevideo-Uruguay.

MIDES (2009) *Ciudadanía en permanente construcción*. Montevideo-Uruguay.

MIDES (2009) *Lo Social desde lo local. II Encuentro Nacional de Consejos Sociales*. Montevideo-Uruguay.

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

MIDES (2010b) *Informe Final - Programa Consejos Sociales, División Participación Social, Dirección Nacional de Descentralización – Dic 2010*. Montevideo-Uruguay.

Ministerio de Educación y Cultura (1998) *Las Asociaciones civiles y fundaciones en Uruguay*. Primer relevamiento nacional, Montevideo-Uruguay.

MIPS (2009) *Fortalecimiento de las Mesas Interinstitucionales para avanzar hacia los Objetivos del Desarrollo del Milenio*. MIDES. Montevideo-Uruguay.

MUÑIZ, Marcela (2009) Tesis: *La Participación Ciudadana para el control de políticas públicas en el espacio local – Atendiendo a la experiencia de los CONSEJOS SOCIALES*. Lic. en Ciencias Políticas, FCS - UdelaR. Montevideo-Uruguay.

OLDFIELD, Adrian (1990b) *Citizenship: An Unnatural Practice?*, Political Quarterly, n° 61. Citado en: KYMLICKA, Will y NORMAN, Wayne (1997) *El Retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. En: Revista Agora, N° 7, año 3. Buenos Aires.

PEREIRA, Javier (2011) *Participación Ciudadana y Gestión Pública en el Gobierno del Frente Amplio*. VIII Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer sector (ISTR). Buenos Aires. 12-14 de julio de 2011. Disponible en: <http://new.lasociedadcivil.org/docs/agenda/E2Panel.pdf> [acceso 29/02/12]

RAMOS, Giselda (1993) *Participación Social en el campo de la Salud*. PNUD, CIDEAL. Informe sobre desarrollo humano. Madrid.

Disponible en: [http://www.bvs.sld.cu/revistas/spu/vol30\\_3\\_04/spu05304.htm](http://www.bvs.sld.cu/revistas/spu/vol30_3_04/spu05304.htm) [acceso 29/02/12]

REBELLATO, José Luis y UBILLA, Pilar (1999) *Democracia, Ciudadanía y Poder. Desde los procesos de descentralización y participación popular*. Montevideo. Nordan.

RIVERA, Marcia et al. (2010) *Avances y Necesidades en el fortalecimiento de la sociedad civil Uruguay*. ANONG. Montevideo-Uruguay.

RIVERO, Silvia (2005) *El Trabajo Social y las nuevas formas de relación sociedad civil-Estado*. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo-Uruguay.

Disponible en: <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Mip1/relacionsociedadestado.pdf> [acceso 29/02/12]

ROFMAN, Adriana (2007) *Participación de la Sociedad Civil en las políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos*. VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe, Salvador de Bahía-Brasil.

SALOME, Roberto (s/d) *El Concepto de sociedad civil y su relación con el Estado*. (s/d). Escuela de Antropología y Sociología de la Universidad de Costa Rica.

SEN, Amartya (2000) *Desarrollo y Libertad*. Planeta Barcelona.

SIRKER, Karen (2002) *Incidencia política, Comunicación y Formación de Coaliciones*. Curso de Empoderamiento Comunitario e Inclusión Social del 29 de octubre al 26 de noviembre de 2002. Programa piloto de educación a distancia para Argentina, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú

VENEZIANO, Alicia (2005) *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. La descentralización participativa de Montevideo*. INAP, Madrid.

VENEZIANO, Alicia (2009) *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente*. Ediciones ORBE. Montevideo – Uruguay.

#### Sitios web:

- <http://www.mides.gub.uy>
- <http://www.montevideo.gub.uy>
- [http://reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/53/el\\_concepto.pdf](http://reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/53/el_concepto.pdf)
- <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/declaraciones/declsantacruz-996.htm>
- <http://www.anong.org.uy/uploads/docs/documentos%20ANONG/seminario%20banco%20municipal.pdf>

**ANEXO 1. Listado de los 19 Consejos Sociales Departamentales:** El número de organizaciones representadas en este marco fueron 239, con 261 personas que permanecieron en forma constante participando activamente.<sup>26</sup>

Nombre	Org. con Activa Participación	Promedio de organizaciones activas	Personas activas en reuniones ordinarias	Localidades Representadas	Consejos Locales
Consejo Social Regional de Artigas	C. A San José, Cerro Ejido, S. Domesticas, AGRIDA, Iglesia Católica, A Comunitario, ACRIDA, Iglesia Santa Cruz, Comisión Plaza Fabini, UNI 3.	9	10	Artigas	—
Consejo Social Regional de Bella Unión	Asociación de jubilados de Bella Unión, Comisión de Portones de Fierro, Coral Dante Magnone, Comisión de seguridad ciudadana, Comisión Barrio el puerto, Gremio Green Frozen, Comisión La aguja Barrio Cuareim, Comisión Pol Nuevo Coronado, Asociación Tropezón y tablero, Club Ferrocarril, Liga de Fútbol, Coral Canto Nuestro, Comisión Barrio Las Piedras, Comisión Caif Barrio Las Almendras, Grupo de Teatro Uno Mas, Paraje Cuareim, Comisión Mevir Las Piedras. <b>Baltasar Brum:</b> Liga de Fútbol Infantil, Club Tabaré, artesanías Unidas, GPPDR (Programa Desarrollo Rural).	12	15	Baltasar Brum, Bella Unión y Tomás Gomensoro.	Baltasar Brum, Bella Unión y Tomás Gomensoro.
Consejo Social San Carlos (Matdonado)	<b>San Carlos:</b> Asociación Jubilados, Barrio La Cuchilla, IDAAL, Red de Lucha contra la violencia doméstica, AFUJE y Madreselvas, Coop. Soc. La Carolina, Amigos del Hospital, Pastora Social Caritas. Ser Mujer, Parroquia San Carlos, Barrio Vialidad, Movimiento de Mujeres de San Carlos, Barrio La Estación, Red Social, ONG – AFDEA, ONG ADESAR, Comisión de Vecinos B. Manantiales.	15	19	San Carlos.	San Carlos
Consejo Local de Rosario (Colonia)	Faltan datos	5	5	Rosario	Consejo Local de Rosario

<sup>26</sup> Fuente: Informe Final. (Mides, 2010b)

**MONOGRAFÍA DE GRADO: LOS CONSEJOS SOCIALES COMO ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA**

<b>Consejo Social Departamental de Cerro Largo</b>	AFUTU, Mano Amiga, UNI3, Caif Sagrada Familia, Plenario Departamental, SUNCA, Cruz Roja, Gianella Por la Vida, Gurisito de Río Branco, Sindicato FRHSSP, Grupo Mader, Rotary, RB, SOEFP, APU, JP Producciones, Comisión de Apoyo al Hospital de Río Branco, Juntos Podemos .	10	13	Melo, Cerro Largo	Consejo Local de Río Branco
<b>Consejo Social Departamental de Durazno</b>	Comisión Barrial, COVINUVI, Asoc. Fam. Del Psicópata, AMAD, Kolping, Comisión Fomento Escuela N° 2, Policlínica Ombúes, Policlínica Barrio Malbafar, Comisión Barrio Malbafar.	7	8	Ciudad de Durazno, Sarandi del Yi, Carlos Reyles, Ombúes de Oribe y Villa del Carmen.	—
<b>Consejo Social Departamental de Flores</b>	A.J.U PENFLO, Policlínica La Casilla, A.M.R.U, Mucamma, Comisión de apoyo Policlínica Ismael Cortina, Escuela Técnica-Escuela Agraria, Iglesia Metodista, Ecos Regionales, MJA, M.N Usuarios.	10	12	Trinidad, La Casilla	-----
<b>Consejo Social Departamental de Florida</b>	<b>Florida:</b> Centro de Promoción de la Familia, Cruz Roja Mujer Hoy, Comisión Interbarrial, P. Social / SOCAT, Comisión La Macana, Mujer y Patriarcado, Comisión Barrio Corralón del Tigre, Adultos Mayores, PLEMMU, Grupo del ALBA. <b>Pintado:</b> Familia Kolping Pintado <b>Causpá:</b> Asociación Rural de Reboledo.	11	15	Florida, Cerro Colorado, Casupá,	—
<b>Consejo Social Departamental de Lavalleja</b>	Grupo Aunando Esfuerzos, Grupo Hortícola El Terrón, Escuela n° 3 poblado 19 de junio, AMRU, Comisión Promoción y Desarrollo Social Mariscala, AVE.BO.F.I, Mów. De Mujeres sin Miedo, Comisión Barrio Estación, Casa de la Juventud, Vida Plena, ADES Minas, ONG Caminando, Com. Fomento Esc. No. 15. Chiquillada, Comunitaria de Salud,	16	20	Mariscala, Varela, 19 de Junio, Batlle y Ordoñez y Zapicán.	Batlle y Ordoñez, Varela, Minas
<b>Espacio de Diálogo Social de Paysandú</b>	Centro Cultural Neike, Socat Cruzada de la Caridad, FUSAME, Socat Educación Solidaria, COOPERDI, Mesa Intercooperativa, Coop. Municipales 1, Pilar de la Esperanza, A.M.A.S., APRODIME, MOV. NAL. USUARIOS SALUD PUBLICA	10	10	Paysandú capital	—
<b>Consejo Social Departamental de Río Negro</b>	<b>Fray Bentos:</b> Usuarios de la Salud, Comisión fomento Esc. No. 69, Asociación Dawn de Río Negro, Grupo estudiantil Lic.1, Hogar Taller La Pileta, Grupo de apoyo a la Equinoterapia, Grupo Contra el Maltrato a la Mujer, CAEM-discapacidad-Comisión Vecinal	25	30	Fray Bentos, Young, Nuevo Berlín, San Javier, Algorta	—

**MONOGRAFÍA DE GRADO: LOS CONSEJOS SOCIALES COMO ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA**

	<p>Barrio Anglo, CAIF Corazón.  <b>Young:</b> CADY, Mundo de Alas, Grupo Ecológico, C.E. La Esperanza, AJUPEN, Mujeres por la Vida, Comisión Vecinal grupo MEVIR, Club Hipódromo, Club de Baby Fútbol.  <b>Algorta:</b> Comisión de apoyo a la policlínica, Caif El Trencito.  <b>Nuevo Berlín:</b> CAIF Los Pitufo, Escuela del Hogar, Grupo MEVIR, Club Democrático.  <b>San Javier:</b> AJUPENSAN, Comisión Apoyo a la Policlínica.</p>				
Consejo Social Departamental de Rivera	11	12	12	Rivera capital, Vichadero	Vichadero
Consejo Social Departamental de Rocha	<p><b>Castillos:</b> Batucada Los Piratas, Jardín 104, Casa Ambiental, Barrio Belvedere, Cooperativa Social,  <b>Chuy:</b> Eco Chuy, Mób. Usuarios de la Salud, Refugio Socat Chuy,  <b>Rocha:</b> Unión Civil Sponton y González, Comisión de Apoyo Hospital Rocha, Club 3era edad, Iglesia Valdense, Club de Abuelos, Hemodiálisis Transplantados, Asociación Artesanal, Gremio Domesticas, Grupo de Lana, As. Artesanos, Club La Aguada, Coord Club A. Mayo Ajupenro.</p>	20	25	Rocha, Chuy, Lascano, Castillos, Punta Del Diablo, La Paloma.	_____
Consejo Social Departamental de Salto	6	10	9	Belén	_____
Consejo Social Departamental de San José	<p>ADASU – San José, AOEC, Mujeres Área Rural Lechera de San José, Espacio Social Puntas de Valdez, OSC Club La Campana, Creciendo Paso a Paso, Socat Penino, Caif Madre Teresa, Club de Niños La Casita, APL San José Centros MEC, Grupo Fátima, ACJ – INAU, Club De Leones de San José de Mayo</p>	10	9	San José de Mayo, Libertad, Puntas de Valdez, Ciudad del Plata.	_____

**MONOGRAFÍA DE GRADO: LOS CONSEJOS SOCIALES COMO ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA**

<p align="center"><b>Consejo Social de Soriano</b></p>	<p><b>Mercedes:</b> AOEC, Comedor "Los niños primeros", Alcanzando al Necesitado, Asociación Guías Turísticas de Soriano.  <b>Dolores:</b> Club de Pesca, Náutico San Salvador, Liceo nº 1, Comisión Escuela nº 58.  <b>Cardona:</b> Iglesia Católica, Policlínica Santa Teresita, Comisión Pro – Desarrollo, Caif "Jesús María", Movimiento Usuarios de la Salud, - Cardona, F. Sánchez, CLIFFSS.  <b>Villa Soriano:</b> Comité Patriótico, Movimiento Usuarios de la Salud, Banda Show Marchante.  <b>Palmar:</b> Grupo de vecinos, Comisión Cultura y Guía Turística.  <b>Santa Catalina:</b> Club de Niños y Caif "Las Ardillas".</p>	<p align="center">25</p>	<p align="center">22</p>	<p align="center">Mercedes, Dolores, Cardona, Villa Soriano, Palmar y Santa Catalina.</p>	<p align="center">Villa Soriano, Dolores, J.E.Rodó, Santa Catalina</p>
<p align="center"><b>Consejo Social de Tacuarembó</b></p>	<p>Centro Barrio Nº 4, Programa Desarrollo Regional, Pastoral Social, Caritas, Red de Economía Solidaria, Comisión Mujeres de Villa Ansina, Red Uruguaya de Personas viviendo con VIH, Comisión Pro Agua, Comunidades Rurales Ruta 59 y Caraguatá, Programa CARDIJN, Plenario Trabajadores PIT CNT, ONG Luciérnaga, Grupo Promoción del Desarrollo Regional.</p>	<p align="center">10</p>	<p align="center">No se tienen Registros</p>	<p align="center">Paso de los Toros, Ansina, Tacuarembó, Achar, San Gregorio de Polanco.</p>	<p align="center">Consejo Local de San Gregorio de Polanco y Consejo Local de Achar</p>

**ANEXO 2. Acciones de incidencia y visibilidad<sup>27</sup>: Encuentros con Mesa Interinstitucional y Organismos Públicos.**

	Consejo Social	Reuniones con Mesa Interinstitucional	Articulación con Organismos públicos - Reuniones
Municipio de Artigas	Consejo Social de Artigas	1	a) Intendente de Artigas y Asesores Gabinete Social por el "Plan Artigas" b) Autoridades Departamentales de Salud c) Ministro de Salud Pública
	Consejo Social Regional de Bella Unión	1	a) Consejo de Ministros b) Ministro de Salud Pública c) Intendente de Montevideo d) Autoridades Departamentales de Salud
Municipio de Canelones	Consejo Social Canelones - Eje Ruta 8	0	a) Reunión con el Alcalde de Pando
Municipio de Cerro Largo	Consejo Social de Cerro Largo	0	a) Alcalde de Río Branco y Fraile Muerto b) Autoridades de Salud Pública c) Diputados departamentales d) Programa Adulto Mayor MIDES
Municipio de Colonia	Consejo Social Departamental de Colonia	0	a) Reunión con el Alcalde b) Intercambio Junta Nacional de Drogas c) Contactos con Centros Educativos
Municipio de Durazno	Consejo Social de Durazno	0	_____
Municipio de Flores	Consejo Social de Flores	1	a) Participación en "La Semana Nacional de Seguridad Vial" b) Acciones destinadas a sensibilizar sobre Violencia Doméstica
Municipio de Florida	Consejo Social de Florida	1	a) Reunión con Directora Departamental de Salud
Municipio de Lavalleja	Consejo Social de Lavalleja	1	a) Participación en la Feria Expo- MIDES. b) Reunión con el Director de UTU.
Municipio de San Carlos	Consejo Social de San Carlos	2	a) Intendencia (Presupuesto Participativo)

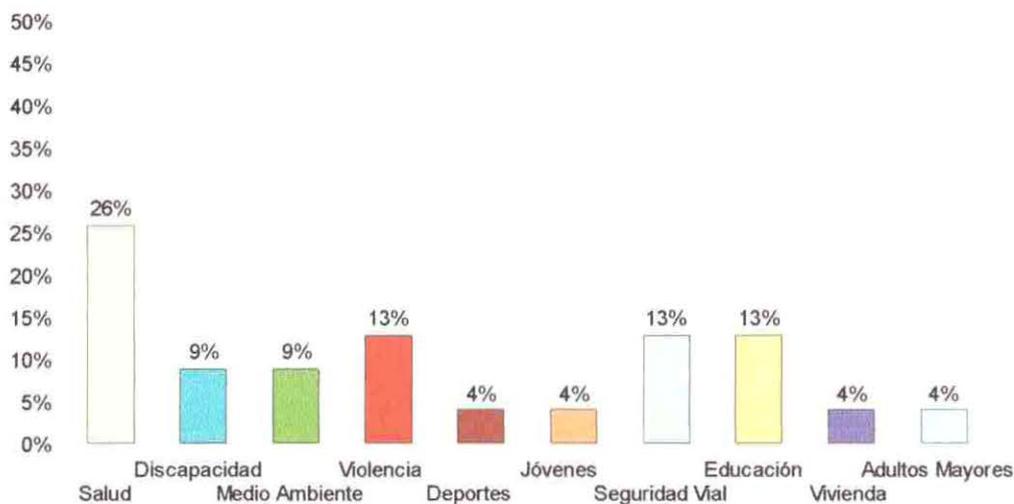
<sup>27</sup> Fuente: Informe Final. (Mides, 2010b)

**MONOGRAFÍA DE GRADO: LOS CONSEJOS SOCIALES COMO ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA**

			a) Alcalde de San Carlos b) Director Centro de Deportes de San Carlos c) Policía Comunitaria d) Extensionismo Jurídico Comunitario
	Espacio de Diálogo Social de Paysandú	1	a) Universidad de la República b) Ministerio de Deporte c) Anep d) UTU e) ASSE
	Consejo Social Departamental de Río Negro	2	Reunión con el Alcalde de Nuevo Berlín
	Consejo Social de Rivera	---	Reunión con el Ministerio de Deportes
	Consejo Social Departamental de Rocha	1	a) Alcaldes de Lascano y La Paloma. b) Directora Departamental de Salud c) Comisión Turismo de la Paloma d) 2 Reuniones con la Mesa Interinstitucional.
	Consejo Social de Salto	1	Reunión con Alcalde y Concejales de Belén
	Consejo Social de San José	0	_____
	Consejo Social de Soriano	1	Reuniones con: a) Director Departamental de b) Salud Pública c) Director de Deporte de la Intendencia
	Consejo Social de Tacuarembó	1	_____
	Consejo Social de Treinta y Tres	0	a) BPS b) ANEP
<b>Total</b>		<b>14</b>	

**ANEXO 3. Temas de Trabajo 2010:**

**Cuadro Temas de Trabajo Prioritarios de los Consejos Sociales en el 2010<sup>28</sup>**



<sup>28</sup> El cuadro permite observar para un total de 23 temas de trabajo elegidos entre los 19 Consejos Sociales, el tema de mayor interés fue "Salud" seleccionado por 6 Consejos (23 %). Seguido con un 13 % por las temáticas: "Violencia" (doméstica y violencia en espacios públicos), "Seguridad Vial", "Educación" y "Jóvenes" (Preocupación por espacios recreativos - culturales y deportivos). En tercer lugar elegidos por dos Consejos (9 %) cada uno se ubican "Discapacidad" y "Medio Ambiente". Por último con una sola 4 % aparecen las problemáticas: "Jóvenes", "Vivienda", "Adultos Mayores" y "Deporte". Fuente: Informe Final. (Mides, 2010b)

**ANEXO 4. Actividades de visibilidad dirigidas a la ciudadanía<sup>29</sup>.**

<b>Departamento</b>	<b>Consejo Social</b>	<b>Actividades de visibilidad</b>
Artigas	Consejo Social de Artigas	a) Difusión de Tareas del Consejo por medio de la Prensa
	Consejo Social Regional de Bella Unión	a) Reunión con jóvenes en Tomás Gomensoro. b) Participación radial en B. Brum
Canelones	Consejo Social Canelones - Eje Ruta 8 (Pando)	b) Participación en dos encuentros sobre la Temática "Huerta Orgánica" (Feria y "Día de la huerta orgánica")
Cerro Largo	Consejo Social de Cerro Largo	No se realizaron actividades de visibilidad
Colonia	Consejo Social Departamental de Colonia	d)Realización del Taller "El alcohol y las drogas en la Sociedad"
Durazno	Consejo Social de Durazno	a) Presentación ante la prensa, preocupación del C.S por el aumento en el número de accidentes de tránsito.
Flores	Consejo Social de Flores	a)Prensa local presente en reuniones b)Difusión de folletos c)Participación en "La Semana nacional de seguridad Vial"
Florida	Consejo Social de Florida	No se realizaron actividades de visibilidad
Lavalleja	Consejo Social de Lavalleja	Presentación en Expo Mides
Maldonado	Consejo Social de San Carlos	Entrevistas en Prensa Local
Paysandú	Espacio de Diálogo Social de Paysandú	a) Realización de encuestas b) Trabajo conjunto con la UDELAR, programa "Extensión Universitaria"
Río Negro	Consejo Social Departamental de Río Negro	Organización de Jornada de sensibilización de Inmujeres

<sup>29</sup> Fuente: Informe Final. (Mides, 2010b)

MONOGRAFÍA DE GRADO: LOS CONSEJOS SOCIALES COMO ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA

Rivera	Consejo Social de Rivera	Movidas barriales (3 - Caqueiro, Tres Cruces y La Estiva) de tipo recreativo culturales y deportivas
Rocha	Consejo Social Departamental de Rocha	a) Difusión de Tareas del Consejo por medio de la Prensa: "Divulgación del documento elaborado por el C.S sobre drogadicción y alcoholismo" b)Difusión en Radios de las diferentes localidades (Lascano, La Paloma y Castillos) c)Difusión en canales Televisivos Lascano y Castillos
Salto	Consejo Social de Salto	_____
San José	Consejo Social de San José	_____
Soriano	Consejo Social de Soriano	a)Difusión en Prensa a nivel departamental b)Reunión con el Director Departamental de Salud c)Reunión con la Responsable del Programa "Salud Rural"
Tacuarembó	Consejo Social de Tacuarembó	_____
Treinta y Tres	Consejo Social de Treinta y Tres	_____

**ANEXO 5. Informe Final 2010 por Consejo Social<sup>30</sup> (Se toma solamente el ítem  
ACTIVIDAD DE INCIDENCIA)**

**Actividad de Incidencia del Consejo Social de Treinta y Tres:**

El consejo posee bajo grado de incidencia, este año no logró concretar la reunión con la Mesa Interinstitucional, así como tampoco la reunión con la Junta Departamental, que se estableció como necesidad desde el 2009. Si bien este año se convocó a representantes de ASSE, que comprometieron su participación y nunca asistieron, la falta de incidencia debe atribuirse antes que nada, al proceso de estancamiento del propio consejo durante el 2010.

Como Conclusión general del proceso del 2010, desde la coordinación técnica se advirtió un cierto estancamiento, que puede estar motivado por el desgaste en la participación, la falta de logros concretos, el desánimo, y la no asunción de tareas en forma autónoma. Se suma a ello las consecuencias evidentes que trajo el cambio de gobierno municipal, que impactó también en las actividades de las organizaciones sociales, y en los espacios de participación.

**Actividad de Incidencia del Consejo Social de Río Negro:**

El impacto de los encuentros con las Mesas Interinstitucionales, o con otras autoridades, fueron un punto alto este año; también sus contenidos y resultados. Sería bueno destacar algunas estrategias de los Consejos Sociales, por ejemplo el destaque de un tema local como centro del esfuerzo departamental, los contactos directos con autoridades nacionales, las alianzas amplias para la incidencia.

**Actividad de Incidencia del Consejo Social de Rocha:**

El Consejo Social de Rocha no tuvo una actividad de incidencia, sí lo que tuvo fueron acciones puntuales como las reuniones con las autoridades locales y departamentales.

En las cuatro reuniones planificadas con los Alcaldes, se lograron concretar dos de ellas Alcalde de Lascano y La Paloma.

**Actividad de Incidencia del Consejo Social de Florida:**

El Consejo de Florida no ha logrado avanzar significativamente en términos de incidencia durante el año 2010, hubo una sola reunión con la Mesa Interinstitucional, que fue de presentación, dado que habían cambiado muchos integrantes por el cambio de administración

---

<sup>30</sup> Fuente: Informe Final. (Mides, 2010b)

nacional y municipal. Así también, en 2010 se realizaron reuniones con otras dos autoridades (de DIGESA y de Salud Rural), donde se realizó seguimiento de las recomendaciones que el Consejo Social hizo en el 2009 en un caso; en el otro se buscó información para el trabajo futuro. **A diferencia de años anteriores, donde se había logrado un interesante trabajo de diálogo con las autoridades sobre el tema salud sexual y reproductiva en la adolescencia, en este año 2010 hubo contactos más esporádicos, con vistas a realizar seguimiento del mismo tema, así como informarse sobre los lineamientos en materia de salud rural.**

Existen de todas formas en el Consejo Social de Florida fortalezas en términos de la **trayectoria y experiencia de participación de sus integrantes**, así como en logros en materia de incidencia, producción de informes de seguimiento en los años anteriores. Existe sin dudas la necesidad de fortalecer este proceso, incorporando más integrantes de organizaciones sociales del resto del departamento, pero existen bases de trabajo integrantes para volver a impulsar.

#### **Actividad de Incidencia del Consejo Social de Rivera:**

En relación a los niveles de incidencia del trabajo del Consejo los resultados han sido dispares. Por un lado **se destaca que la gestión con las autoridades para la ubicación de docentes de educación física en los barrios no fue exitosa, esto no es atribuible a una falta de acciones sino a la debilidad de las autoridades. En efecto, al parecer, existiría un doble discurso entre lo que las autoridades han manejado en los encuentros con los interlocutores del Consejo y fuera de ellos. De esta manera quedaría evidenciada la falta de voluntad política de la autoridad local para disponer la distribución de los docentes tal como se había acordado en 2009.**

Por otra parte, las grandes actividades barriales o "movidas" se llevaron a cabo en los barrios en que se planificaron comprometiendo y atrayendo a un elevado número de residentes en esas zonas. Estas actividades requirieron gran despliegue de trabajo a quienes aparecían más asociados a ellos por proximidad geográfica.

#### **Actividad de Incidencia del Consejo Social de Soriano:**

Se mantuvieron contactos presenciales y escritos con las autoridades de la salud departamental. El Director Departamental de Salud concurreó en dos oportunidades a reuniones del Consejo Social en las que se intercambiaron informaciones, se hicieron planteamientos por parte del Consejo Social y se obtuvieron respuestas de las autoridades. Participó también de reuniones la Encargada del Programa de Salud Rural de departamento.

Se mantuvo una reunión con Mesa Interinstitucional. En la misma no se logró la respuesta esperada, ya que no concurrieron las autoridades de M.S.P.

**Se resalta como otro momento el contacto del Director de Deportes de la Intendencia. Este director pidió ser recibido por el Consejo Social; valoró el espacio y les ofreció participar como “posible socio” para la realización de relevamiento en la comunidad sobre hábitos de vida.**

#### **Actividad de Incidencia del Consejo Social de San Carlos:**

Con el claro objetivo de incidencia, han concretado las dos reuniones con la Mesa Interinstitucional y la participación en las reuniones del presupuesto participativo así como el contacto con el Alcalde. Han logrado que el proyecto de Centro Recreativo Barrial, que impulsaron, sea incluido en el presupuesto de la Junta Local para su ejecución. Así mismo se concretó la instalación de una comisión para profundizar en la problemática de niñez y juventud para planificar otras acciones a nivel local, en la que están invitados a participar.

#### **Actividad de Incidencia del Consejo Social de Tacuarembó:**

Como actividad de incidencia el Consejo presentó una propuesta a la Mesa Interinstitucional para presentar al proyecto de Uruguay Integra. Esta propuesta fue aprobada por la Mesa y ambos actores trabajaron en conjunto para presentar el proyecto. A su vez el Consejo logró tener un espacio de quince minutos en las reuniones mensuales de la Mesa.

Acción de incidencia: Levantar demandas en cada localidad del departamento sobre la calidad de la Atención Primaria en Salud y darlas a conocer a las autoridades departamentales y a la población a través de los medios de comunicación.

**En cuanto a la incidencia, el Consejo logró incidir en la Mesa Interinstitucional poniendo el tema de las plazas de deporte en la agenda de la misma. Luego de esto hubo intentos recurrentes por lograr una reunión con la Directora de deporte departamental para obtener los horarios de actividades deportivas comunitarios que deben cumplir los docentes en las plazas. La directora se negó a tener una reunión pero prometió mandar al Consejo los horarios en un informe. Hasta la fecha este informe no ha llegado al consejo pese a variados contactos, por lo que para el año que viene este sería un pendiente.**

#### **Actividad de Incidencia del Consejo Social de Artigas:**

El Consejo se ve motivado por sus logros de incidencia a nivel local. Como colectivo identificaron en 2009 una fuerte carencia en materia de de salud bucal para la zona y en particular para el caso de dos barrios y el hospital de la capital departamental. Luego de

transmitir estas necesidades a autoridades departamentales desde mediados del presente año, dos nuevas policlínicas de salud pública cuentan con este servicio.

**Actividad de Incidencia del Consejo Social de Salto:**

Con respecto a los niveles de incidencia no se avanzó sobre este tema en el trabajo de este año. Si bien es un tema que se tiene presente “incidir en las políticas públicas” está fuertemente dirigido hacia el tema salud.

Se destacó un fuerte vínculo con autoridades de la salud, por lo señalado anteriormente, al punto de extender la invitación a la directora de ASSE en el III Encuentro Nacional de Consejos Sociales, la cual participó en forma anónima.

En el discurso de los integrantes se recalca el cometido para el cual es convocado el Consejo Social, remitiendo a la necesidad de un vínculo fluido y estable con la Mesa Interinstitucional.

**Actividad de Incidencia del Consejo Social de Bella Unión:**

Impacto de los encuentros con las mesas, o con otras autoridades que no están explicitadas en el ítem, fueron un punto alto este año, también sus contenidos y resultados.

**Sería bueno destacar algunas estrategias de los Consejo Social por Ej., el destaque de un tema local como centro del esfuerzo departamental, los contactos directos con autoridades nacionales, las alianzas amplias para la incidencia etc.**

**Actividad de Incidencia del Consejo Social de San José:**

No se pudo realizar ninguna actividad de incidencia.

La decisión de tomar el tema de políticas de vivienda en el departamento, se tomó en julio, lo que implicó poco tiempo para poder avanzar en una actividad de incidencia, así como para recabar una cantidad y calidad de información suficiente para trabajar en profundidad sobre lo planteado. Tal vez esto pudo haber sido una de las causas de la baja de integrantes a partir de la mitad del año ya que no se pudo trabajar concretamente en un tema y eso pudo generar un desgaste en las personas y en la participación.

Se observa también que se plantean tareas para realizar pero pocas personas lo cumplieron, lo que dificulta la concreción de propuestas por parte del Consejo Social, dificultando las propuestas de actividades fuera del Consejo Social. De esta manera se refleja el poco compromiso de la mayoría hacia el Consejo. Por ejemplo los folletos, que se imprimieron a principios de año pero no se distribuyeron porque no se resolvió cómo hacerlo.

### **Actividad de Incidencia del Consejo Social de Durazno**

Otro de los aspectos de funcionamiento que determina el grado de incidencia en la política de Seguridad Vial, es el que tiene que ver con la autonomía del consejo. En este punto, algunos elementos no pueden evaluarse en forma positiva, como ser, la propuesta de que el consejo realizara la convocatoria, así como las actas de cada reunión. Tampoco fue posible visualizar en el proceso de este año, avances en cuanto a la autonomía de la gestión, en la elaboración de la planificación que condujera adecuadamente el proceso encaminado a la temática presentada. De hecho, no es casual la permanente y aún insistente demanda de encuentros de capacitación para fortalecer el rol del consejo. Los elementos que sí son a destacar favorablemente: la realización de reuniones extra ordinarias convocadas por el propio consejo; la realización con orientación pero con definición propia, de notas, informes, entrevistas y encuestas a diferentes organizaciones y organismos públicos. Esto último fue lo que contribuyó a fortalecer el compromiso y las potencialidades que el consejo ya había adquirido en los años anteriores. También es de resaltar la mayor autonomía alcanzada en lo que refiere al manejo de recursos entre los integrantes del consejo y con ello el mejor flujo de comunicación y de intercambio de información; sin duda aspectos que forman parte de la autogestión ya autonomía de este espacio de participación.

En este contexto, podemos concluir que existieron marchas y contramarchas en el proceso tendiente a la autonomía y a la efectividad de cumplir el rol que se le atribuye, (desde el programa) al consejo social. Los avances están vinculados a las actividades de incidencia en el sentido de su influencia en términos de visibilidad del trabajo desarrollado por el consejo y con él su mayor nivel de reconocimiento desde las autoridades locales, principalmente las que guardan relación con el tema que le ocupó este año. En concreto se plantean como logros importantes, la actividad de incidencia programada en la planificación realizada: en la Semana Nacional de Seguridad Vial, participaron de forma activa y se identificaron como consejo, haciendo visible el trabajo desarrollado en el año. Las mayores dificultades se encuentran en las posibilidades efectivas de formar parte del ejercicio de la deliberación pública, aportando ideas y propuestas que en los hechos sean tenidas en cuenta para mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de los programas sociales en general y los de Seguridad Vial en particular. En términos generales, el Consejo Social de Durazno es un espacio que a pesar de estar aún en proceso de construcción, ha tenido importantes logros en cuanto a la autonomía que vislumbran las oportunidades para enfrentar el desafío de poder monitorear, controlar las políticas públicas en el departamento. En definitiva, incidir aportando nuevas ideas y propuestas que mejoren la eficacia y eficiencia de los programas sociales.

### **Actividad de Incidencia del Consejo Social de Flores**

En el transcurso de los meses que van desde junio a diciembre, se visualizó a un consejo que ha madurado, que es muy comprometido y que presenta potencialidades y fortalezas para mejorar el grado de incidencia social. No obstante ello, necesita del apoyo técnico permanente para guiar y orientar en forma minuciosa su intervención. Y aquí se nos plantea uno de los desafíos a asumir en el 2011: mejorar el nivel de legitimidad y de reconocimiento al consejo social desde otros actores locales y departamentales.

Se evalúa positivamente, el grado de visibilidad alcanzado, fundamentalmente en la actividad de incidencia en la Semana Nacional de Seguridad Vial y en acciones destinadas a la sensibilización en el tema de la violencia doméstica.

En términos generales, el Consejo Social de Flores con la presencia de representantes de las organizaciones civiles, con fuerte compromiso y motivación para continuar trabajando en beneficio de la población del departamento y el bienestar social. Para ello, es necesario que se continúe apoyando al Consejo Social de Flores, de forma permanente, ya que a nivel de la eficiencia y efectividad en tanto rol de incidencia, hay varios aspectos a mejorar: los procesos de capacitación regional se convierten en una estrategia imprescindible a asumir en el 2011. Lo anterior, atendiendo a los objetivos de fortalecimiento de la ciudadanía, en tanto capacidad de incidir aportando nuevas ideas y propuestas que mejoren la eficacia y eficiencia de los programas sociales.

### **Actividad de Incidencia del Consejo Social de Lavelleja**

El análisis del proceso de trabajo llevado a cabo en el Consejo Social de Lavelleja a partir marzo de 2010, se basa en el concepto de participación social e incidencia, al ser éstos en su conjunto los que definen la razón de ser de cada consejo social inscriptos en el Programa macro. Esto quiere decir que los logros y dificultades guardan relación con las posibilidades de haber cumplido o no el rol de los consejos sociales en el sentido antes señalado: participar en forma articulada con el Estado para influir, tomar parte (incidir) en el proceso de toma de decisiones en las políticas públicas.

Lo anterior implica una evaluación desde el rol de monitoreo que comprende lo antes mencionado, y a partir del análisis que incluye el carácter propositivo que haya asumido (o no) el consejo teniendo en cuenta la autonomía alcanzada para ello. Esto es, la generación de propuestas que contribuyan a definir prioridades de las agendas departamentales.

Relacionado a lo anterior, se vincula el tema de la autonomía que ha logrado el Consejo Social de Lavelleja a lo largo de este año lectivo. Precisamente, se observa que este grupo está muy

Su participación fue muy bien recibida por el colectivo. También estuvo presente un edil Departamental y dos Consejeros de Barros Blancos.

31/8 - Se desarrolló una feria artesanal en el espacio de Centro Salvador Allende. Convocó a grupos de artesanos y huerteros de la zona y de las localidades de Tala y Tapia. No solo hubo muestra sino también mesas redondas.

27/11 - Última actividad en el Ex Laboratorio Rubino en festejo del día del Huertero. Con degustación de comida con productos orgánicos y mesas redondas con invitados de otras organizaciones que actúan en el medio que tienen los mismos temas de abordaje.