



# cuestiones de agenda

Estado, sociedad y  
participación social  
en el gobierno del  
Frente Amplio.  
Análisis de  
algunas experiencias

Gustavo De Armas  
Andrea Luzuriaga  
Florencia Machado



Instituto de  
Ciencias Políticas

FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG

C U E S T I O N E S    D E    A G E N D A  
O T R O S    T Í T U L O S

---

Estado, sociedad y participación  
social en el gobierno del Frente Amplio.  
Análisis de algunas experiencias

---

GUSTAVO DE ARMAS  
ANDREA LUZURIAGA  
FLORENCIA MACHADO





# cuestiones de agenda

**Estado, sociedad y  
participación social  
en el gobierno del  
Frente Amplio.  
Análisis de  
algunas experiencias**

**Gustavo De Armas  
Andrea Luzuriaga  
Florencia Machado**

Friedrich Ebert Stiftung  
Representación en Uruguay  
Plaza Cagancha 1145, piso 8  
Casilla 10578, Suc. Pluna  
e-mail: fesur@fesur.org.uy  
<http://www.fesur.org.uy>  
Tels.: [+598 2] 902 2938 / 39 / 40  
Fax: [+598 2] 902 2941

Corrección: María Lila Ltaif

Realización gráfica integral: [www.glyphosxp.com](http://www.glyphosxp.com)  
D.L.: 351.039/09

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert.

# Índice

Prólogo.....	5
Introducción .....	7
1. Algunas consideraciones teóricas.....	9
1.1. Participación, política y democracia .....	9
1.2. Participación social y reforma del Estado en los gobiernos progresistas ....	10
2. La visión de los actores sobre la participación social en el gobierno del Frente Amplio .....	12
3. Análisis de cuatro experiencias de promoción de la participación social.....	18
3.1. Los Consejos Sociales Departamentales (CSD).....	18
3.2. El Debate Educativo (DE) .....	24
3.3. Los Consejos de Salarios (CS) .....	27
3.4. El Consejo Económico Nacional (CEN) .....	32
4. Algunas claves para comprender avances y asignaturas pendientes .....	36
5. Bibliografía .....	38



## Prólogo

El presente documento forma parte de *Cuestiones de Agenda*, una serie de publicaciones de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay y el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (ICP).

Las publicaciones son el resultado de un proceso promovido por ambas instituciones en el marco de un programa de cooperación orientado a investigar, analizar, debatir, diseminar información y producir insumos sobre temas relevantes de políticas públicas, de la agenda nacional y regional.

El programa se apoya en la existencia de núcleos de interés y producción coincidentes dentro de las modalidades de acción propias de las instituciones participantes. Se desarrolla produciendo sinergias entre las capacidades de investigación y análisis de una institución académica, y una agencia de cooperación que produce plataformas para la reflexión y el debate entre personas que actúan en gobiernos, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y la academia.

En la primera instancia los temas de estudio elegidos fueron:

- ▶ Los instrumentos de participación social promovidos desde el Estado uruguayo durante el período de gobierno 2005-2010.
- ▶ El proceso de reformas laborales promovidas durante el período de gobierno 2005-2010.
- ▶ Los instrumentos de transversalización de género en el Estado uruguayo promovidos durante el período de gobierno 2005-2010.
- ▶ La incidencia de la Bancada Progresista en el proceso de constitución del Parlamento del MERCOSUR, y el impacto de ese proceso en los partidos políticos uruguayos.
- ▶ La renovación partidaria, centrada en esta ocasión en el caso del Frente Amplio.

El resultado de ese proceso se condensa en esta primera entrega de *Cuestiones de Agenda* integrada por cinco títulos que tenemos el gusto de ofrecer a las y los lectores: ***Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio. Análisis de algunas experiencias***, de Gustavo De Armas, Andrea Luzuriaga y Florencia Machado; ***La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: un análisis de los cambios institucionales en Uruguay 2005-2009***, de Gustavo Méndez, Luis Senatore, Federico Traversa; ***Los cuidados de la niñez: Un desafío para***

***la transversalidad de género en el Estado uruguayo, 2005-2009***, de Niki Johnson, Florencia Cabrera Berenguer y Noelia Maciel Benitez; ***Bancada progresista del parlamento del MERCOSUR. Un actor regional***, de Gerardo Caetano, Natalia Carrau y Marcela Bermúdez; ***La renovación programática del Frente Amplio: temas, actores y contexto***, de Constanza Moreira y Lucía Selios.

Andreas Wille

*Representante de la Fundación Friedrich Ebert  
en Uruguay*

Pedro Narbono

*Director del Instituto de Ciencia Política  
de la Facultad de Ciencias Sociales*

Diciembre de 2009



## Introducción

La presente publicación es producto de un trabajo de investigación desarrollado a partir de un acuerdo de cooperación celebrado entre la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay y el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UDELAR). El objetivo principal de este ejercicio de investigación fue explorar, describir y, finalmente, aportar algunos insumos de utilidad para posteriores indagaciones de carácter explicativo sobre la promoción y/o constitución de espacios destinados a la participación social durante el actual gobierno nacional del Frente Amplio. Partimos de una definición amplia del concepto de participación (esto es, como expresión de demandas, intervención en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, o negociación entre capital y trabajo), así como de los actores involucrados.<sup>1</sup>

Considerando que el inventario de iniciativas desplegadas durante la actual administración gubernativa es vasto y complejo,<sup>2</sup> se optó por seleccionar algunos casos que fuesen representativos —o al menos, ilustrativos— de distintos tipos o modalidades de promoción de la participación: experiencias de carácter macro, en tanto destinadas a construir grandes acuerdos nacionales sobre políticas o reformas (el desarrollo del Debate Educativo [DE]), y la conformación del Consejo Económico Nacional (CEN), e iniciativas de carácter más micro o local (la creación de los Consejos Sociales Departamentales [CSD]), o más acotadas con respecto a sus objetivos (la reimplantación de los consejos de salarios [CS]). Asimismo, estos cuatro casos, como resulta fácil advertir, refieren a dos *arenas de políticas* diferentes: el área económica (CEN y CS) y el área social (DE y CSD). Si bien las conclusiones que se pueden extraer de este ejercicio —tanto del examen en profundidad de cada uno de los cuatro casos, así como de su comparación— no son, en rigor, extrapolables al conjunto de iniciativas desarrolladas durante el actual gobierno, arrojan luz sobre este universo y permiten construir hipótesis de alcance explicativo a ser abordadas en posteriores pesquisas.

Con relación a las fuentes de información y el trabajo de campo, cabe señalar que este estudio se ha basado en documentos e información secundaria sobre cada una de estas experiencias, así como en un conjunto de entrevistas en profundidad a informantes calificados.<sup>3</sup>

- 
- 1 Principalmente, organizaciones no gubernamentales (ONG), gremios y sindicatos, cámaras empresariales y organizaciones sociales de base.
  - 2 Entre otras iniciativas, y a riesgo de no ser exhaustivos, cabe mencionar: el debate educativo, el diálogo sobre seguridad social, el diálogo sobre defensa, la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia y la creación del Consejo Económico Nacional (diálogos de amplia convocatoria sobre *políticas* o reformas legales); la creación de los CSD y la conformación de las Mesas de Convivencia (iniciativas orientadas a la participación local); la reinstalación de los consejos de salarios; diversas iniciativas vinculadas a la descentralización y el desarrollo local, etc.
  - 3 Se realizaron entrevistas en profundidad con 13 informantes calificados representativos de cuatro perfiles: representantes del gobierno, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo (codificados en los fragmentos de las entrevistas que aparecen en el texto como ICG, organizaciones de la sociedad civil (ICSC), gremios o sindicatos (ICS), cámaras u organizaciones empresariales (ICE). Por orden alfabético

Finalmente, con relación a la estructura del trabajo, este está organizado en cuatro capítulos: el primero plantea algunas consideraciones de carácter teórico que permiten analizar cada uno de los casos planteados, así como ordenar su comparación; el segundo presenta la visión general de los actores que han participado en estos procesos —a partir del análisis de las entrevistas a los informantes calificados— sobre la promoción de la participación social durante el actual gobierno; el tercero aborda en profundidad los cuatro casos seleccionados; finalmente, el capítulo cuatro intenta realizar una comparación analítica sobre estos casos y, a partir de ello, establecer una serie de conclusiones.

---

los informantes calificados fueron: Teresita Capurro, Milton Castellano, Lilián Celiberti, Luis Garibaldi, Gustavo Leal, Nelson Loustanao, Mariela Mazzotti, Jorge Mesa, Ignacio Otegui, Ivonne Passada, Martín Pasturino, Ricardo Posadas y Solana Quesada.

# 1. Algunas consideraciones teóricas

## 1.1. *Participación, política y democracia*

La definición del concepto teórico de participación (ya sea política o social, distinción que introduce una inicial nota de complejidad) representa una tarea inacabada para la filosofía política y la ciencia política. Una primera aproximación a este ejercicio nos indica la persistencia de dos tradiciones o corrientes teóricas claramente diferenciadas, incluso antagónicas: la teoría republicana y la teoría liberal. Estas dos concepciones expresan dos formas diferentes de entender la política y la democracia: por un lado, como un fin en sí mismo, como espacios abiertos en los que los ciudadanos interactúan y construyen un sentido común y compartido; por otro, como medios o instrumentos para administrar y ordenar la convivencia, la competencia y, en última instancia, el conflicto entre personas privadas (por tanto, como mediación entre intereses particulares). Estas dos tradiciones y enfoques confieren a los ciudadanos estatus diferentes, en tanto sujetos protagónicos del proceso democrático para la perspectiva republicana o meros electores en el registro liberal. La concepción liberal confiere a los ciudadanos un estatus definido y limitado por los derechos negativos, derechos frente al Estado y con relación a los otros ciudadanos, propendiendo a su protección frente al aparato estatal y los *otros* para poder optar y hacer valer intereses particulares. En tal sentido, señala Habermas (1994: 42): «Como portadores de derechos subjetivos, los ciudadanos gozan de la protección del Estado mientras persiguen sus intereses privados dentro de los límites trazados por las leyes».

El estatus conferido al ciudadano en la concepción republicana, en cambio, se apoya en la postulación de sus derechos positivos, que buscan garantizar y promover la participación en la construcción del bien común y la asunción compartida de las decisiones referentes al mundo colectivo, asignándole una responsabilidad política en una comunidad de personas que son libres e iguales. Según Habermas (1994: 42): «En la concepción republicana el espacio público político y, como infraestructura suya, la sociedad civil, cobran un significado estratégico; tienen la función de asegurar a la práctica del entendimiento entre los ciudadanos su fuerza integradora y su autonomía».

Esta diferencia con respecto a la concepción de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos constituye para Habermas la expresión de un desacuerdo, aún más profundo, sobre la naturaleza misma del proceso político.

En este sentido es posible afirmar que la conceptualización de participación refiere, en última instancia, a la concepción de ciudadano que surge de un enfoque teórico de la democracia y del proceso político. En un enfoque republicano, para Arendt la capacidad de iniciativa se basa en dar al ciudadano un rol central y protagónico, y se constituye como el impulso de lo político. Es la capacidad de iniciar algo, de proponer, crear y proyectar lo que da sentido a la política. Esa concepción de ciudadano —potencialmente activo y responsable, que es capaz de actuar políticamente con intencionalidad— da sustento y racionalidad a la apertura de los espacios de partici-

pación en una comunidad política, y a la promoción de decisiones ciudadanas construidas a partir de una convocatoria abierta, dialógica y, por tanto, horizontal.

Siguiendo con la línea teórica, Dahl propone como un criterio indispensable del proceso democrático la participación efectiva de los ciudadanos. En su obra *La democracia y sus críticos* (1991: 135), Dahl señala: «En todo proceso de adopción de decisiones obligatorias, los ciudadanos deben contar con oportunidades apropiadas y equitativas para expresar sus preferencias con respecto a la solución final. [...] para incorporar temas al programa de acción y para expresar las razones que lo llevan a suscribir una solución en lugar de otra». La no concesión de este criterio al demos conllevaría «que no se puedan tomar en cuenta sus preferencias, ya sea porque se las ignora, o porque se las percibe de forma incorrecta» (ib.) De esta manera, es pertinente señalar que los actores de la ciudadanía civil forman parte vital de los procesos democráticos, no solo al momento de expresar opiniones por medio del voto, sino también en conjunto con sistemas de participación que permitan dar cuenta, proponer o incluso debatir temas de agenda.

Más allá de otros afluentes doctrinarios e ideológicos, los partidos y movimientos progresistas se afilian, explícitamente o no, a la tradición republicana. Como consecuencia, la promoción de la participación social no debe ser considerada solamente un medio para cualificar el diseño de las políticas (maximizar su eficacia, eficiencia e impacto), sino también como una apuesta a construir instituciones democráticas de calidad: democracias de alta intensidad (PNUD: 2004).

### ***1.2. Participación social y reforma del Estado en los gobiernos progresistas***

Es necesario analizar la relación entre la implementación de una reforma del Estado de signo progresista y el desarrollo de instrumentos destinados a promover la participación, en tanto mecanismos que contribuyen a profundizar la democracia. En tal sentido, sostiene Fleury (2000): «El proceso de reforma del Estado, con la redefinición de sus relaciones con la sociedad, es un proceso eminentemente político, a través del cual se están reconfigurando las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas».

La reforma del Estado de signo progresista se orienta a la profundización de la democracia a través del involucramiento de las distintas organizaciones de la sociedad civil (osc). Desde este enfoque, resulta fundamental la promoción y construcción de ámbitos para la participación y el control ciudadano. Al decir de Grau (1995), es necesario cambiar la relación entre el Estado y la sociedad por medio de la participación y el control ciudadano: empoderando a los ciudadanos y creando los canales para su efectiva participación en la gestión pública. En la misma línea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2004: 17) ubica la participación ciudadana dentro del proceso de construcción de políticas públicas de calidad: «Los acuerdos de concertación deben ser institucionalmente procesados, evitando reducir las instituciones democráticas al papel de instancias de mera ratificación de lo acordado». De no promover la participación por fuera de las instancias eleccionarias, se puede caer en una «dinámica social de negociaciones copulares» (ib.). En esta perspectiva aparecen señalados como aspectos claves la participación ciudadana en la construcción de la agenda pública, pero también en la formulación, ejecución y

evaluación de las políticas públicas. Entre las ventajas que se destacan, sobresale la distribución más equitativa del poder, la mayor visibilidad de los problemas acuciantes de la sociedad, la creación de ámbitos para hacer valer las opiniones ciudadanas en los períodos interelectorales y la mayor transparencia y *accountability* del sistema político. Desde luego, se cometería un grave error definiendo a la promoción de la participación como una tarea simple o sencilla. Quien promueve o postula la participación debe ser cauteloso, a fin evitar la «la manipulación por quien la organiza o la conforma» (ib.: 18).

Siguiendo la línea de análisis de Sanseviero (2006: 6), «la promoción de la participación social» es definida por la izquierda «como un rasgo distintivo de su programa de gobierno y de su proyecto de sociedad. En “El Uruguay democrático”, uno de los cinco bloques de la propuesta electoral del Frente Amplio, se fundamenta la unidad orgánica de los proyectos de cambios en el campo de la economía, la producción y el trabajo, la educación, la ciencia y la tecnología, la innovación, la inserción internacional, con la promoción de nuevas formas de sociabilidad basadas en la ampliación y renovación de las formas de participación social».

En este contexto, entenderemos la participación como «el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y población en general) 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» (Pérez Ordóñez: 2002).

La estrategia de desarrollo impulsada por el gobierno del Frente Amplio entre 2005 y 2009 implicó, según el economista Daniel Olesker,<sup>4</sup> una nueva lógica del Estado, que se afirma en la necesidad de combinarlo y fortalecerlo con la participación social, siendo claro para el Frente Amplio que «toda estrategia de desarrollo debe ser pensada para la gente y también diseñada con la gente, a través de las organizaciones sociales y gremiales donde participa». La participación ciudadana está definida de este modo en varios niveles, involucrando la toma de decisiones, el diseño de estrategias y la implementación de políticas públicas. Olesker concluye que «se ha ganado en calidad de democracia a partir de la promoción de instrumentos y ámbitos de participación ciudadana, en el marco de una organización del Estado crecientemente descentralizada, haciendo llegar y radicar las políticas públicas en el territorio y generando instituciones locales cada vez más potentes y representativas de la red social que caracteriza a nuestra sociedad» (ib.).

4 <http://www.larepublica.com.uy/editorial/361637-el-frente-amplio-y-la-clase-trabajadora>



## 2. La visión de los actores sobre la participación social en el gobierno del Frente Amplio

Uno de los ejes de debate o discusión en torno a los logros y las asignaturas pendientes de las diversas iniciativas que impulsó el gobierno del Frente Amplio entre 2005 y 2009, con el objetivo de promover la participación social, es el propio concepto de participación del que parten los actores involucrados (gobierno, *osc*, sindicatos, cámaras empresariales, etc.) en esos procesos. La primera constatación que surge de la recolección de opiniones y evaluaciones entre los informantes calificados que fueron entrevistados para este trabajo —seguramente esperable— es la pluralidad y heterogeneidad de visiones o definiciones del concepto de participación. Estas distintas visiones no necesariamente se explican por el carácter social, económico o político del actor o agente que las expresa; en este sentido, corresponde señalar algunas coincidencias observadas entre actores sindicales, empresariales y de gobierno, así como cierta distancia entre quienes provienen del campo de la sociedad civil organizada —en particular de las ONG— y quienes forman parte del campo de las instituciones de gobierno.

Más allá de los posibles alineamientos que se puedan trazar entre percepciones u opiniones y posiciones institucionales, resulta de interés señalar los puntos de divergencia y coincidencia en torno al concepto de participación social. Un primer punto que surge de las entrevistas realizadas es el carácter de la participación; esto es, si la participación social —y, por tanto, su estimulación o promoción por el gobierno— representa un fin en sí mismo, o si esta adquiere sentido o valor en tanto represente un medio para alcanzar fines últimos. Más allá del acuerdo entre todos los actores en torno al valor de la participación como praxis necesaria en todo sistema político democrático, más allá de su utilidad como medio o instrumento, la discusión acerca de si las iniciativas destinadas a promover la participación deben o no partir de una definición clara con respecto a los objetivos y resultados a lograr parece relevante. En este sentido, algunos de los informantes calificados pertenecientes a las *osc* expresaron la necesidad de vincular las iniciativas de promoción de la participación con objetivos precisos: «La participación tiene que tener objetivos claros, no es un fin en sí mismo. Me parece que ahí es donde ha habido cierta ambigüedad: darles a los ámbitos de participación un fin en sí mismo, participar porque se es democrático. Y yo no participo porque soy democrática; participo porque me interesa incidir, cambiar, modificar, decir mi opinión; tengo, sea a nivel ciudadano o a nivel organizacional, un objetivo en la participación». (icsc)

Asociada a esta noción de la participación como un mecanismo para alcanzar objetivos, defender intereses e incidir en el diseño y ejecución de políticas, aparece en una de las entrevistas el cuestionamiento a la búsqueda de una definición única o totalizadora del concepto de participación social: «No hay una definición de participación que sea neutral a la coyuntura histórica [...] por lo tanto no hay un formato único de participación [...] lo que puede haber es un concepto de promover la participación,

pero en términos de una definición de qué es la participación o cómo se participa eso está muy atado a cuál es el objetivo». (icsc)

En este sentido, también se señala la posibilidad de diferentes formatos —y aun estadios— de la participación, desde la convocatoria a amplios diálogos buscando *dar voz* a las osc, pasando por instancias destinadas a generar insumos específicos para el diseño de políticas o la toma de decisión, hasta su participación en la ejecución de políticas y la gestión. En esta línea, uno de los entrevistados sostuvo: «Creo que ahí hay distintos niveles, yo no creo que haya una escalera por la cual se empieza opinando y se termina decidiendo, son estadios distintos. Hay estadios distintos en la participación que tienen que ver con la coyuntura o la situación histórica. Entonces en un determinado momento el ser escuchado simplemente puede ser considerado como un avance muy importante en la participación, en otro escenario el ser escuchado es el paso uno y casi cero de una necesidad concreta, histórica de una determinada situación que exige otro nivel de involucramiento». (icsc)

Las repuestas de los entrevistados indican claramente que existe un amplio espectro de visiones sobre el sentido y el alcance de la participación. Aparece claramente, una vez más, el debate sobre la participación de las osc en el diseño, la ejecución y la gestión de las políticas públicas. Algunos de los actores de gobierno consultados señalaron que los ejercicios de promoción de la participación social pueden contemplar, además de la incorporación de la voz de la sociedad civil en el diseño de políticas, su participación en la gestión: «Nosotros también podemos decir que hay formas de diseño de políticas públicas con niveles de participación de la sociedad civil que pueden involucrar... acuerdos de trabajo, convenios, niveles de cogestión que son también formas de participación social». (icg)

Más allá de la discusión sobre la participación de las osc en el diseño de políticas o en la gestión de servicios sociales, algunos de los actores consultados plantearon el debate —tema por cierto recurrente— sobre la representatividad de las osc: «Hay también un interrogante con relación... a la representatividad de la sociedad civil: ¿a quién representan los actores?, ¿quién es la voz pública que tiene la capacidad en nombre de...? Me parece que en casi todos los colectivos eso deja mucho que desear. Entonces de los espacios de participación que se generan [...] no terminan reflejando una voz colectiva: terminan reflejando la voz de los que tienen la posibilidad de sentarse ahí por distintas razones». (icsc)

Otra definición del concepto de participación que aparece entre los actores involucrados refiere a la negociación entre actores, en particular, a la interacción entre representantes de las organizaciones de empresarios y los sindicatos (la tradicional *díada* capital-trabajo). Resulta de interés la consonancia entre actores de gobierno, representantes de cámaras empresariales y sindicatos con respecto al éxito de los cs, no solo como mecanismo de negociación tripartita sino como instrumento para promover la participación social y, aún más, como mecanismo para dinamizar la vida democrática. En este sentido, uno de los entrevistados señala: «[La reimplantación de los cs] es una forma de poner sobre la mesa la participación y el diálogo de organizaciones sociales, sectoriales, gobierno y empresarios; poner en debate no solamente el tema del salario sino las condiciones de trabajo y... las contradicciones que tiene de por sí [la relación entre] capital-trabajo». (icg)

También desde las organizaciones empresariales se advierte en los cs un mecanismo cuyo valor y utilidad excede el campo o terreno de la negociación salarial entre empresarios, sindicatos y Estado: «Este gobierno cambió el modelo de participación. Los consejos de salarios son un caso muy claro y el Consejo de Economía también. Yo creo que la diferencia más importante es que la importancia de la participación era reclamada por aquellos que estaban solo en la sociedad civil. Y en estos últimos cuatro años y medio se instaló un modelo en que de alguna manera aquellos que antes reclamaban participación de la sociedad civil hoy la convocan desde el gobierno». (ice)

Por su parte, para los actores sindicales consultados, el valor de los cs ha trascendido la negociación salarial y la redistribución del ingreso; se han constituido en un medio para fortalecer el movimiento sindical como actor político frente a los empresarios, los partidos políticos y el gobierno: «Sin duda alguna [los cs] tienen un significado mucho más amplio de lo que son las condiciones propias del trabajador. Primero porque fortalecen a las organizaciones sindicales [...] Eso hace que... esos trabajadores comiencen a diversificar sus inquietudes, sus actividades, y de ahí surge por ejemplo todo el movimiento cooperativista, las cooperativas de vivienda en este país han salido todas del movimiento sindical». (ics)

En suma, las opiniones planteadas por los distintos actores consultados (representantes de osc, cámaras empresariales, sindicatos y gobierno) expresan un amplio espectro de visiones sobre el concepto de participación, no necesariamente contradictorias. Grosso modo, estas distintas perspectivas se podrían agrupar en al menos tres acentos o énfasis diferentes y a la vez complementarios: la participación como un medio para hacer oír la voz de la sociedad civil en el espacio público y, por tanto, para dinamizar la vida democrática dentro de un sistema político; la participación como un medio que los actores de la sociedad civil tienen para alcanzar objetivos o fines específicos, tanto en el diseño como en la ejecución y gestión de políticas; la participación vinculada a la negociación entre actores en conflicto por la distribución de recursos —de poder— materiales y simbólicos. Estas definiciones del concepto de participación —y seguramente otras— no agotan las diferentes visiones que los actores involucrados en experiencias de promoción de la participación social pueden llegar a construir. Sin embargo, a partir de este rápido recorrido estas parecen ser las visiones predominantes. De hecho, todas estas visiones o definiciones estuvieron en mayor o menor medida presentes en la definición de los objetivos de las iniciativas de promoción de la participación social que impulsó el gobierno del Frente Amplio entre 2005 y 2009.

Finalmente, si bien resulta difícil alinear cada una de estas visiones con organizaciones o actores específicos, es posible identificar —al menos con relación a este tema [la noción de participación social]— una cierta proximidad entre los actores de gobierno y el sector productivo (sindicatos y empresarios), y un espacio de tensión entre los primeros y las osc; una cierta disonancia con relación a los objetivos que deberían perseguir las iniciativas destinadas a promover la participación social, así como con respecto a la evaluación general sobre los logros alcanzados en estos cinco años de administración de izquierda en este terreno.

Otra variable a examinar con relación a los logros y las asignaturas pendientes de las iniciativas de promoción de la participación social que impulsó el gobierno del

Frente Amplio entre 2005 y 2009 es la presencia o ausencia de una visión estratégica sobre los fines que estas debían alcanzar. En este sentido, los juicios que los distintos actores expresan son diversos. Aparece entre los entrevistados de las osc una mirada relativamente crítica que señala en forma enfática la ausencia de un plan rector, lo que implicaría, en cierto sentido, el reclamo o la demanda de una visión global sobre los fines u objetivos que todas las experiencias de promoción de la participación deberían contribuir a lograr: «No, no existe, no hay [una visión estratégica desde el gobierno]. No hay, me parece que es un tema que no está saldado, que la izquierda en eso tiene una bandera que es la participación, pero que hay varios estandartes para esa bandera y muchos portadores de esa cantidad de estandartes». (ICSC)

Al debate sobre la existencia o ausencia de una visión estratégica o general sobre los objetivos a perseguir a través de las distintas iniciativas de promoción de la participación, se suma de algunos representantes de las osc —y también del gobierno— la quizás excesiva profusión de espacios o ámbitos: «A mí me parece que en general ha habido muchos espacios de participación pero con poca claridad de objetivos de para qué». (ICSC) En la misma línea señala en otra de las entrevistas: «Creo que hay un gran problema de descoordinación entre las políticas públicas en general, y que eso afecta a cómo se tiene en cuenta la participación. Y en realidad hay una buena intención, no acompañada del saber cómo se hace. También hay una saturación de los espacios de participación que les llegan [de manera no] coordinada a la ciudadanía y a las organizaciones, y las mismas personas y organizaciones son convocadas a participar de múltiples espacios». (ICSC)

Las osc explican la multiplicidad de iniciativas desarrolladas por el gobierno a partir de la propia fragmentación institucional del Estado uruguayo, aún no superada: «No hay capacidad para superar las chacras institucionales y los individualismos. Y cada uno le quiere marcar su sello y decir: “Esto lo hizo tal actor”, y eso hace que las políticas no se planteen integralmente, eso fragmenta la participación: la fragmenta por espacios la participación, por el alcance y porque, en definitiva, no se toma en cuenta al actor sujeto como protagonista, sino a lo que esa política requiere». (ICSC) En la misma dirección, se afirma en otra de las entrevistas: «Creo que hubo varias estrategias sobre la base de un postulado que sí compartía todo el mundo: la participación es un principio democrático y hay que abrir canales de participación. Ahora, para qué, cuándo, en qué tema, ahí me parece que ha habido diferencias y diferencias de enfoque. Hay algunas experiencias interesantes y otras frustrantes respecto al resultado, al impacto, a la oportunidad de la participación». (ICSC)

Entre los representantes del gobierno entrevistados aparecen dos juicios con relación a la existencia o ausencia de la mentada visión estratégica sobre la participación social. Algunos entrevistados ponen en duda la necesidad y posibilidad —incluso la utilidad— de una visión general en la que se encuadren todos los ejercicios de promoción de la participación social; otros, en cambio, consideran que detrás de todas las iniciativas que ha impulsado el gobierno ha estado presente una visión de democracia participativa —que trasciende la concepción tradicional [liberal] de democracia representativa— relativamente consistente. En esta línea, uno de los entrevistados señala: «Sin duda que [existe] una visión estratégica del gobierno. Vos podés tener dos modelos de democracia: una democracia, podríamos decir, estrictamente formal donde lo único que [existen] son los institutos clásicos democráticos [...] o podés

tener una visión totalmente diferente, donde se apuesta a canales que son como vasos comunicantes: cualquier mecanismo de diálogo social, cualquier mecanismo que permita obtener la opinión de la ciudadanía, [enriqueciendo] de forma importante a la propia institucionalidad democrática». (icg)

En la misma línea, en otra de las entrevistas se hace referencia a las definiciones incluidas en el compromiso programático del Frente Amplio para las elecciones de 2004: «Lo que estaba escrito en “El Uruguay social” y en “El Uruguay democrático” [es] una voluntad de democracia que requiere el establecimiento de canales de participación social y que el Estado [se abra] a la escucha. Este doble movimiento: el Estado se abre a escuchar y la sociedad civil que tiene que asumir esa responsabilidad y no esperar todo del Estado [...] Creo que la diversidad de estrategias que se fueron implementando desde las distintas institucionalidades del Estado uruguayo muestra esa concepción compartida y esa voluntad política». (icg)

Otra dimensión de análisis relevante es la relación o el vínculo entre la promoción de la participación social y el tipo de Estado que se pretende construir. En este punto resulta de interés la coincidencia que existe entre distintos entrevistados —incluso entre quienes exhiben evaluaciones o juicios marcadamente diferentes con respecto a los logros y las asignaturas pendientes de las iniciativas desarrolladas por el gobierno— con relación al peso que tiene la concepción del Estado que los actores tienen en el tipo de participación social que promueven o postulan. Prácticamente todos los entrevistados señalan, de una u otra forma, que esa visión de lo estatal —de las funciones o competencias que el Estado debe asumir y, fundamentalmente, de cuál debe ser su forma de relacionarse con la sociedad y el mercado— condiciona, en gran medida, la visión que se tiene de la participación social. En esta línea, la siguiente cita resulta especialmente elocuente: «La disputa central, política e ideológica... está en la visión del Estado y del rol que tiene que tener ese Estado. Porque en función de esto es que la participación se estructura, por ejemplo, la participación que puede tener distintos niveles: consulta, gestión directa, evaluación. Por ejemplo, en este gobierno hubo un impulso para que los informes de derechos humanos en Ginebra se hicieran conjuntamente, que hubiera un informe conjunto del gobierno y de la sociedad civil. Y se manejaba que eso era un elemento de participación... Bueno, yo creo que eso es un disparate; me parece que el Estado no puede concebir que la participación sea acordar con la sociedad un informe oficial, y la sociedad civil y las organizaciones sociales no pueden aceptar ese papel». (icsc)

Aquí aparece un *issue* muy frecuente en estos debates (a menudo advertido por los actores de las osc): el riesgo de la imbricación entre sociedad civil organizada y Estado; el doble riesgo que esta confusión de fronteras entraña: la domesticación de la sociedad civil, por un lado, y la captura del Estado por los intereses particulares de algunos actores de la sociedad civil, por otro. Por cierto, ninguno de los actores consultados advierte semejante extremo en el caso uruguayo, pero sí algunos señalan —fundamentalmente, representantes de las osc— el peligro de avanzar en esa dirección. Para algunos entrevistados, detrás de la legítima inquietud sobre la necesidad de fortalecer las capacidades estatales —que habrían sido parcialmente desmanteladas o al menos debilitadas durante la pasada década— podría estar presente una visión hostil hacia la sociedad civil organizada: «Había un Estado *abandónico* —*desertor*, le dicen— que había dejado muchos de los programas sociales en



manos de organizaciones sociales y de ONG, y la cosmovisión o el discurso general del gobierno es [que] ahora tenemos un Estado *fuerte*, que decide, que sabe o que quiere. Yo tengo mis dudas de todas esas afirmaciones; creo que es bastante más complejo y que la creación de capacidad estatal es muy discutible. [...] creo que no se puede discutir el tema de la participación si no se discuten las conceptualizaciones que existen sobre el Estado». (ICSC)

Más aún, algunos entrevistados evalúan la interacción entre las OSC —u ONG— y el Estado en términos relativamente críticos. En esta línea señalan los conflictos que han existido por definir o delimitar roles o funciones en el campo de la implementación de políticas públicas y gestión de servicios sociales. Estas disputas no solo refieren a la discusión sobre las competencias que atañen al Estado y la sociedad civil, las funciones que deben desempeñar las instituciones estatales y las que pueden desarrollar las OSC; estas disputas o contenciosos responden también —a juicio de algunos entrevistados— a que aún prevalece en la izquierda un imaginario de la participación en que los actores legítimos o naturales provienen del mundo del trabajo o de los movimientos sociales de masas: «Hubo toda una disputa al principio de este gobierno con las ONG. Las ONG son y fueron, digamos, desde una mirada de *izquierda*, muy criticadas como ámbitos de desconfianza. Porque evidentemente que las ONG no son el movimiento social, ni tampoco el movimiento de la clase obrera; están en un lugar en definitiva de construcción de nuevas agendas, y cuanto más polémico era el tema, más cuestionamiento al portador del tema». <sup>5</sup> (ICSC)

Otro punto que se señala con relación al vínculo entre el Estado y las OSC es la debilidad de la sociedad civil organizada y el riesgo de en qué medida esa debilidad puede reducir la capacidad de interlocución crítica con el Estado, cuando no determinar simplemente que la sociedad opere como un mero instrumento para la gestión de servicios. Al mismo tiempo, se sostiene que la influencia que el imaginario acerca del rol del Estado tiene también opera entre las OSC: «En una sociedad civil muy débil, [con] una cultura Estado-céntrica, la sociedad civil también tiene una visión del Estado como el centro de la resolución, y, por lo tanto, me importa más relacionarme bilateralmente con el Estado que articular con otros actores una agenda diversa». (ICSC)

En conclusión, la relación entre Estado y sociedad civil, así como los rasgos que caracterizan a ambos espacios (sus capacidades institucionales, sus culturas, sus imaginarios, sus rutinas, etc.), merece ser considerada como una de las claves o líneas de análisis principales para comprender el éxito o fracaso, las luces y sombras de cada una de las iniciativas impulsadas en estos últimos años en Uruguay para promover la participación social.

5 En esta dirección, uno de los entrevistados sostiene: «Este es un gobierno bastante singular... porque representa un cambio de la elite. Entonces, claro, no están los empresarios, no es que no haya empresarios, pero no están sus representantes como en otros gobiernos: las cámaras empresariales o los sectores agroexportadores [...] Entonces muchos de estos (nuevos) actores sociales vienen y llevan al gobierno esa cultura» (ICSC).

### 3. Análisis de cuatro experiencias de promoción de la participación social

#### 3.1. *Los Consejos Sociales Departamentales (CSD)*

La creación de los CSD fue una iniciativa de la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).<sup>6</sup> Entre los cometidos del MIDES se encuentran la implementación de «políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general» y «la implementación de Programas de Atención a la Emergencia Social (PANES), mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida y su integración social».<sup>7</sup> La ley estableció, además, la necesidad de «establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil involucrada en los objetivos del Ministerio de Desarrollo Social».<sup>8</sup> La creación del MIDES constituyó un hito fundamental en la gestión gubernativa del Frente Amplio, al tiempo que ocupó un lugar central en su agenda. El MIDES se consolidó así como el órgano desde el cual se desarrollan los principales planes sociales como ejes centrales del período: el PANES<sup>9</sup> entre 2005 y 2007, y el Plan de Equidad<sup>10</sup> a partir de 2008.

Los CSD constituyen una nueva línea de trabajo en el territorio, impulsada por el MIDES en consonancia con la estrategia de participación ciudadana que promueve el gobierno. Esos espacios son promovidos e impulsados desde la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano, la cual pretende contribuir al desarrollo de escenarios de participación promoviendo espacios de seguimiento y control social de las políticas públicas.

---

<sup>6</sup> El MIDES fue creado por la ley 17866 de marzo de 2005.

<sup>7</sup> Ley 17866, art. 168, nral. 7.º Constitución.

<sup>8</sup> Ley 17866, art. 168, nral. 7.º Constitución.

<sup>9</sup> El PANES (Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social) fue una política macro que dio lugar al desarrollo de distintos programas sociales con el fin de dar respuestas a las situaciones de emergencia social de los hogares en extrema pobreza o indigencia del país. «Trataba de generar condiciones para encontrar las rutas de salida de la indigencia y la pobreza, de aportar respuestas a las demandas y necesidades más básicas sobre todo en alimentación y salud pero también debían promoverse procesos de carácter socioeducativo acordes con un enfoque en el cual se complementan las dos dimensiones fundamentales de aquella política social que se precie de ser emancipadora: la dimensión asistencial toda vez que pone en movimiento y conecta los recursos públicos, prestaciones, bienes y servicios sociales con las necesidades de la población, y la dimensión promocional que reconoce y estimula el desarrollo de las potencialidades y capacidades de las personas». Documento de Presidencia de la República: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf)

<sup>10</sup> El Plan de Equidad fue aprobado en abril de 2007, tratando de dar un paso más en materia de políticas sociales: «El propósito del plan es fortalecer todos los dispositivos públicos existentes, introducir transformaciones sustantivas en la organización de las estructuras y los instrumentos de protección social y mejorar sensiblemente la provisión y regulación de servicios sociales, apuntando así a promover parámetros políticamente aceptables de integración y justicia social con la finalidad última de asegurar el bienestar de los uruguayos y las uruguayas». Documento de Presidencia de la República: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf)

Los *csd* son definidos como espacios privilegiados para el ejercicio de la ciudadanía activa, consolidándose como espacios de seguimiento y elaboración de propuestas sobre las políticas públicas y su implementación a nivel local por la sociedad civil organizada. Asimismo, pretenden ser un instrumento de contralor y propuesta que trabaje de forma paralela a las Mesas Interinstitucionales Departamentales (*MID*) impulsadas por la Dirección Nacional de Coordinación Territorial, que son integradas por representantes de los organismos públicos responsables de las políticas sociales en el departamento, y que operarían como interlocutores privilegiados de los *csd*. En este sentido, se sostiene sobre los *csd*: «Esta interacción es, en la perspectiva del *MIDES*, un camino de desarrollo ciudadano y de mejora de la llegada y adecuación de las políticas públicas implementadas a nivel territorial».<sup>11</sup>

La propuesta de creación de los *csd* se concreta en 2006 y la convocatoria 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”».<sup>12</sup>

De acuerdo con su definición y diseño, los *csd* constituyen espacios de participación ciudadana que se distinguen de otras formas de participación social y comunitaria, reconociendo la experiencia en tal sentido de muchas de las organizaciones sociales convocadas, y proponiendo un espacio nuevo: «El concepto de participación ciudadana refiere a la intervención de particulares en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales. Lo distintivo de la participación ciudadana está dado por el espacio en el que se despliega y por su relacionamiento con el Estado. Esta característica hace que, en sentido amplio, se trate de una actividad política de organizaciones sociales».<sup>13</sup>

Se señalan dos dimensiones importantes de esta experiencia: la construcción de identidad colectiva en el sentido de identificar, movilizar y comprometer a los colectivos entre sí y con su realidad local, impulsando este como un espacio de encuentro, coordinación y reflexión; el fortalecimiento de autonomía en tanto proceso de empoderamiento local que promueve capacidades en términos de análisis y toma de decisiones.

Durante 2006 se convocó a las organizaciones y se presentó la propuesta en nueve departamentos en los cuales se instalaron *csd* ese mismo año; Artigas fue el único departamento en el que se instalaron dos de ellos, uno en la capital y otro en Bella Unión.

En el año 2007 se desarrolló el proceso de instalación y puesta en marcha de los consejos, y en el primer semestre de 2008 se hizo la convocatoria y la sucesiva instalación en Canelones, donde se constituyeron finalmente tres consejos sociales regionales.

11 *MIDES/Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano/División Participación Social/CONSEJOS SOCIALES*, Folleto de Presentación, 2006.

12 *MIDES/Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano/División Participación Social/CONSEJOS SOCIALES*, Folleto de Presentación, 2006.

13 Folleto institucional *MIDES*.

Actualmente funcionan 22 *csd* en todo el país y 34 subconsejos (o consejos locales) que trabajan en pequeñas localidades de los departamentos en articulación con los *csd*. Se estima que en total existen 329 organizaciones que participan activamente en estos espacios, representando a 107 localidades y ciudades de todo el país.

Se han desarrollado en el período dos encuentros nacionales que convocaron a representantes de todos los departamentos y de diversas localidades del país a un espacio de reflexión e intercambio: «El Segundo Encuentro Nacional de Consejos Sociales busca potenciar los procesos de elaboración de propuestas y diálogo entre el Estado y la sociedad civil iniciados en cada departamento. El Encuentro será un ámbito de presentación de preocupaciones y propuestas que articule las miradas construidas desde lo departamental hacia lo nacional».<sup>14</sup>

Los *csd* han tenido un desarrollo dispar en los distintos departamentos del interior del país, pero con un funcionamiento permanente, que ha involucrado a instituciones y organizaciones sociales de distinta naturaleza y nivel, promoviendo una amplia diversidad de miradas.

Todos los actores consultados señalan que no existe un antecedente claro de este tipo de experiencia en el país, lo cual implica, por un lado, una novedad en el diseño de políticas (en particular, considerando que se trata de una iniciativa promovida por un ministerio de reciente creación) y, por otro, un desafío en términos institucionales, puesto que la propuesta no cuenta con una memoria institucional que permita anticipar riesgos, al tiempo que la obliga a ir generando a la vez nuevas estructuras y nuevas capacidades. En tal sentido se señala desde el MIDES que: «[Los *csd*] requieren entonces de una activa apertura del propio Estado y de sus representantes concretos; por ello, en cualquier caso, es necesario crear las condiciones institucionales de la participación».<sup>15</sup> Entre los posibles antecedentes de esta propuesta se menciona la experiencia de la descentralización de Montevideo, pero al mismo tiempo se la define como una propuesta diferente, que no intenta en modo alguno reproducir la experiencia de descentralización capitalina. En una de las entrevistas se indica al respecto: «Yo creo que seguramente las distintas síntesis que el ministerio ha hecho de la experiencia de descentralización de Montevideo pueden llegar a ser como el referente de experiencia más fuerte, pero no fue extender los concejos vecinales». (icg)

Con respecto a los objetivos de estos espacios es posible advertir distintas miradas; existen diferentes lecturas acerca de la naturaleza de estos espacios, en tanto la discusión central radica en si operan como mecanismo de participación o como un espacio de consulta. En una lectura más crítica se señala que en realidad operan como mecanismos de consulta y validación de las políticas estatales ya definidas, no como un ámbito en el que se profundice la participación. En esta dirección, uno de los entrevistados señala: «Entonces si uno mira por ejemplo la participación en concreto en los consejos sociales, yo creo que eso es un mecanismo de consulta pero no de participación». (icsc)

<sup>14</sup> Programa Segundo Encuentro Nacional de Consejos Sociales, MIDES, setiembre de 2009.

<sup>15</sup> MIDES/Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano/División Participación Social/CONSEJOS SOCIALES, folleto de presentación, 2006.

Desde otra óptica se considera a los *csd* como parte de un proceso de mayor alcance en términos de construcción de un actor colectivo capaz de tener una interlocución permanente con el Estado. Uno de los entrevistados indica al respecto: «Los objetivos tenían que ver con esto de favorecer la organización social, la participación ciudadana y de poder ser como contrapeso o contraparte para las políticas públicas en un territorio, y tiene que ver con la construcción de ciudadanía y de una voz pública». (icsc) En esta misma línea se señala desde el *MIDES*: «En esta concepción de participación ciudadana nosotros entendemos que hay una construcción de voz pública por parte de la sociedad civil para manifestar los intereses de los ciudadanos en torno a algunos aspectos de su vida. En ese sentido los consejos sociales son una propuesta de un ministerio que siempre decimos que es una invitación, es una invitación a construir un nuevo actor social, porque básicamente no existen actores sociales colectivos, múltiples, diversos, que tengan una vocación de vincularse con el Estado para plantear su agenda en materia de políticas sociales». (icg)

Más allá de posibles cuestionamientos o dudas, los actores de las *osc* consultados reconocen la claridad de la propuesta en cuanto a su formulación y definición: «Yo creo que la propuesta de consejos sociales sí estuvo clara, creo que también fue una propuesta nacional que se adecuó a las realidades departamentales, que eso a mi criterio fue un acierto de la propuesta». (icsc)

Un tema que surge con respecto a la naturaleza y a los objetivos de los *csd* es el grado de autonomía con relación al Estado (concretamente al *MIDES*) que tienen las organizaciones sociales que en ellos participan, tanto en términos económicos como técnicos.

Si se analizan los actores involucrados en estos espacios se observa una gran diversidad de situaciones entre los departamentos: «[El carácter de los actores involucrados] ha dependido mucho de las realidades departamentales, porque las realidades de los departamentos son distintas, las trayectorias son distintas y han incidido claramente en el perfil que tienen los consejos». (icsc)

En este sentido se advierte entonces una diversidad de organizaciones sociales e instituciones, con la particularidad de ser fundamentalmente de nivel departamental o local, notándose la ausencia en estos espacios de las grandes organizaciones sociales de nivel nacional tales como el movimiento sindical, cooperativas, etcétera. En esta línea se señala: «Las organizaciones que han respondido a estas convocatorias son pequeñas organizaciones sociales de las capitales departamentales, y muchas de las pequeñas localidades donde en general su práctica está muy vinculada al hacer». (icg) Esto se vincula con la existencia de otros espacios de nivel nacional que involucran a organizaciones de mayor porte que no se sienten convocadas —o no tienen interés en sumarse— a estos ámbitos locales: «Hay actores que no necesitan un espacio porque ya lo tienen, entonces esos actores no son los que se sienten convocados». (icsc)

Por otra parte, en algunas entrevistas se remarca el perfil particular de los *csd*, claramente diferenciado de los ámbitos de interacción entre las instituciones del Estado y las *osc* que se desarrollan en Montevideo, vinculados a la gestión de servicios o políticas. Según uno de los entrevistados: «[Los *csd* constituyen] un espacio de par-



participación intersectorial, [que] cruza toda la agenda social y no es para la gestión de convenios, para la mejora de demandas específicas, sino para el análisis de la implementación de las políticas sociales y el seguimiento de las propuestas en materia de políticas sociales. [...] En ese sentido, no cualquier organización social puede estar interesada en dedicar tiempo y energía en este tipo de espacios. Quienes participan son pequeñas organizaciones sociales que, quizás, no tienen otros espacios de *lobby* y de interlocución con el Estado. Como son pequeñas y diversas [organizaciones] son representativas de ese pequeño universo, pero no son las que tienen mayor poder institucional». (ICG)

Uno de los temas que mayor polémica despierta es la representatividad de los *csd*; un problema que está asociado a cualquier espacio de participación, pero que adquiere gran relevancia por las características y la novedad de este espacio: «[La representatividad] también depende de los lugares. Eso me parece que era uno de los desafíos importantes: que quienes... participaran [en los *csd*] no lo hicieran a título personal sino a título de la organización [a la que representan], y que hubiera un vínculo de ida y vuelta entre la organización y el consejo». (ICSC)

El debate sobre la representatividad también conlleva la discusión sobre qué es ser representativo y a quién se debería representar en estos ámbitos, planteándose así un problema conceptual. En esta línea, en una de las entrevistas realizadas a representantes de las *osc* se señala en forma enfática: «La sociedad civil no se representa, se integra». (ICSC) Se entiende, por lo tanto, que los *csd* son representativos de los intereses y las necesidades locales en general, pero se plantea la dificultad de generar un espacio representativo poniendo en una misma mesa y en pie de igualdad a organizaciones de distinto tipo que no son comparables entre sí, generando de esa forma una diversidad que luego es difícil de sintetizar.

Las temáticas planteadas por estos colectivos han sido también muy diversas, definiendo cada consejo un tema prioritario que marcó su agenda. En el Segundo Encuentro Nacional de *csd* realizado en setiembre de 2009 en Montevideo, las temáticas se dividieron en cuatro grandes ejes: Programas de salud, Servicios de salud, Transporte y seguridad vial, y Deporte y recreación. En torno a estos ejes se organizaron talleres en los que los *csd* que habían trabajado en el tema presentaban su trabajo, sus avances y las necesidades en torno a estos, y eso se presentaba en una siguiente instancia a las autoridades nacionales respectivas. A la hora de analizar la agenda, las temáticas revelan que hay miradas ausentes o al menos con una reducida presencia. En tal sentido, se afirma en una de las entrevistas a representantes de las *osc*: «Cuando [se observa] que en un departamento la agenda prioritaria es la de los adultos mayores [uno concluye que] hay una cuestión de miradas. Me pregunto quiénes son los que están participando, quiénes se involucraron en la definición de esa agenda para definir eso». (ICSC)

En cuanto a las resoluciones concretas se plantea que todos los *csd* han tenido instancias de reunión con las *MID* y que han recibido autoridades públicas tanto nacionales como departamentales. En esta línea, algunos entrevistados de las *osc* reconocen los resultados positivos de los *csd*: «Me parece que lo que plantea de interesante la experiencia es mirar una política en un territorio determinado desde el territorio, pudiendo escuchar qué funciona, qué no funciona, dónde están las debilidades, etc.

[...] El tema es si todas las MID estaban preparadas para escuchar eso y para actuar. Pero hubo cosas muy interesantes, respuestas a sus demandas: servicios de salud que se instalaron, rutas que se hicieron... o sea, se hicieron cosas». (ICSC)

Analizando las tensiones que han existido en estos espacios, se entiende que los conflictos han sido en general bien resueltos; el MIDES asumió un rol de asistencia técnica tratando de lograr que el propio consejo resolviera y construyera los caminos y las estrategias para lograr sus objetivos. En el gobierno se señala que las tensiones han sido propias de la experiencia: «Ha habido a veces tensiones que pueden llegar a ser internas, del proceso interno, de la diversidad que hay, de la diversidad de opiniones, de visiones, etc. En algún caso ha habido tensiones entre el CSD y el propio MIDES, y pudo haber habido algún tipo de tensión entre los CSD y las autoridades públicas con las cuales se querían vincular». (ICG)

Un aspecto problemático refiere al vínculo entre los CSD y las MID, producto quizás de haber creado los consejos en paralelo a —o como reflejo de— otro órgano que también se estaba consolidando y que en muchos casos carecía de capacidad para responder. Se señala así la dificultad importante que supuso el haber construido e intentado consolidar los CSD en paralelo a las MID: «En realidad muchas veces en la definición del consejo estaba el “interlocutor” con una mesa interinstitucional que a veces no existía, no estaba fortalecida, o no tenía capacidad para escucharlos». (ICSC)

Evaluando posibles logros y asignaturas pendientes de la experiencia, en general surgen algunos avances y se plantean desafíos. Incluso en la visión más crítica al respecto, que señala problemas o carencias en el propio diseño de la experiencia, se valora en forma positiva la iniciativa. En esta línea se sostiene en una de las entrevistas a representantes de las OSC: «Yo creo que [los CSD] como un mecanismo de consulta y de chequeo de opinión es un avance; no sé si es un éxito, esa es una palabra un poco fuerte, pero es un avance. De todas maneras creo que tiene un problema intrínseco del diseño que en el mediano plazo, naturalmente, [lo puede] transformar en un espacio vacío... Pero yo creo que es un éxito o un avance que el ministerio avalara esto. Me parece que también es un avance el hecho de que se haya decidido fortalecer a las organizaciones». (ICSC)

En términos de construcción de nuevas capacidades esta experiencia parece haber aportado al fortalecimiento de las redes colectivas, si bien se señala que es difícil evaluar un proceso tan reciente que está en construcción y que sigue consolidándose: «Yo creo que [hay] capacidades de organizarse y de participar, aprender a tener voz propia. Yo creo que la maravilla número uno es eso: haber llegado a lugares muy alejados, lugares en los que realmente no había nada». (ICSC)

El proceso es calificado en general como positivo, tanto en el gobierno como en las organizaciones sociales e instituciones del interior del país que integran el CSD de su departamento. Se observa como un espacio muy importante donde participar y plantear sus inquietudes: «Y entonces nosotros les llevamos las inquietudes [a las autoridades] de primera mano: lo que nosotros vivimos, lo que nosotros queremos, lo que luchamos por mantener y llevar adelante, y ahí es donde tenemos la receptividad y el contacto directo [...] Los objetivos son esos, justamente, diagramar y proponer

lo que nosotros entendemos que hace falta en nuestras localidades y llevarlo directamente a las autoridades, y ahí tenemos bastante receptividad».<sup>16</sup>

Los protagonistas, que son en definitiva las organizaciones que participan en su departamento, tienen una mirada muy positiva, valoran a su vez los logros alcanzados por medio de estos espacios y la función de los consejos como mecanismo de control e incidencia.<sup>17</sup> Los actores locales que participan en los CSD valoran sus logros, pero reconocen a la vez que este es un camino largo, que queda mucho por hacer y que hay que seguir avanzando.

### 3.2. *El Debate Educativo (DE)*

El DE que las autoridades del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) promovieron durante el año 2006 constituyó, junto con el incremento del presupuesto público destinado a educación hasta alcanzar el 4,5% del producto bruto interno y la implementación del Plan Ceibal,<sup>18</sup> una de las principales líneas de acción del gobierno del Frente Amplio. Esta iniciativa de promoción de la participación se consolidó en 2006 como un nuevo espacio fomentado por el Estado. Durante 2006 se organizó el DE con el liderazgo de la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE). Esta comisión fue la encargada de estructurar el Congreso Educativo y de recolectar los aportes generados en el proceso, así como los informes previos entregados por los participantes. Finalmente, se convocó el Congreso de la Educación según el reglamento establecido por la CODE. Las comisiones que fueron creadas en el marco del congreso habilitaron la participación de más de 1.200 representantes de varios sectores de la sociedad. Asimismo, se establecieron dos mecanismos de participación ciudadana: las asambleas territoriales (que extendieron la propuesta a todo el territorio nacional) y los encuentros sectoriales. Para la organización del congreso se tuvieron en cuenta experiencias similares desarrolladas en Argentina, España y Francia.

El DE fue asumido por varios de los actores que participaron en el proceso (en particular algunos gremios docentes y de estudiantes) como la estructura de participación necesaria para la creación de una nueva ley educativa. En este sentido, prácticamente la totalidad de los actores del sistema educativo eran contestes en la necesidad de abordar una reforma del marco legal vigente hasta ese momento, la llamada ley de Emergencia aprobada al retorno a la democracia. Con este propósito se invitó a participar a los actores, y se presentó el debate como un espacio para la generación de insumos. Sin embargo, el debate se postuló como un ámbito cuyas resoluciones no tendrían carácter vinculante en el proceso de elaboración de la nueva ley de

<sup>16</sup> Integrante del Consejo Social Departamental de Florida.

<sup>17</sup> En esta línea señala un integrante del CSD de Florida: «Se ha logrado por lo menos implementar y llevar las inquietudes, yo creo que sí, que vamos bien. Yo lo evalué como bueno. [...] La nuestra es una tarea desinteresada y de tratar, no de fiscalizar porque no somos quienes para fiscalizar, pero por lo menos tratar de incidir en las decisiones».

<sup>18</sup> Plan Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea, inspirado en el proyecto One Laptop per Child, que consiste en entregar una computadora portátil a cada niño en edad escolar.

educación. Las resoluciones (si es que las había) no tendrían que ser explícitamente tomadas por el Poder Ejecutivo para la creación de la ley.

No se puede comprender el desarrollo del DE y sus temáticas si no se tiene un mínimo conocimiento del sistema educativo. Esto se debe a una conformación peculiar y atípica para los casos regionales. La estructura de gobierno del sistema educativo uruguayo cuenta con tres organismos o instituciones estatales principales: el MEC, la ANEP y la UDELAR.

Teniendo en cuenta la distribución de poder dentro del sistema educativo y las relativas dificultades de coordinación entre las instituciones que lo constituyen, así como las visiones encontradas entre los distintos actores involucrados, el DE constituyó un espacio plural y conflictivo

Si bien al momento de evaluar el proceso del DE los actores destacan la apertura en las fases o etapas de participación deliberativa, la visión global o predominante es negativa. Las incapacidades de acordar temas referidos a la distribución de poder, la imposibilidad de mantener agendas programáticas por la presión de los grupos organizados y la escasa participación de la sociedad civil no organizada destacan en el conglomerado de fisuras que se encontraron en la estructura del debate. Así lo señala uno de los entrevistados: «Creo que el tema que fue más fuerte, [o que] estuvo con mucha más presencia, fue el de la repartición de poder. Que es un tema tan viejo como la enseñanza de nuestro país». (ICG) Como señala el mismo entrevistado, la discusión sobre el poder dentro del sistema educativo «es algo que ha quedado en el inconsciente colectivo de generaciones y generaciones de docentes [...] como un punto en la agenda permanente que nunca había pasado». (ICG) En este contexto, no es extraño que los sindicatos docentes hayan pujado de manera decisiva por la conformación de la agenda, buscando ubicar en el centro del debate la discusión sobre la autonomía de la educación y el cogobierno en todos los ámbitos de la educación. Esto se logró por un factor clave que el entrevistado deja bastante en claro: «El que tiene capacidad organizativa tiene más voz. Por ejemplo, los sindicatos tuvieron muchísima voz, porque tienen capacidad organizativa [...] pueden llegar con información especializada». (ICG)

Uno de los rasgos del proceso del DE y en particular del Congreso de la Educación fue la capacidad de los actores sindicales de establecer la agenda de debate. La percepción de fracaso entre los entrevistados es explicada a partir de dos factores: la discusión protagónica sobre autonomía de la educación y cogobierno del sistema educativo, y la frustración de buena parte de los actores sindicales y gremiales con respecto a las decisiones finales del congreso y el contenido final de la nueva ley de educación. Con relación al primer punto sostiene uno de los entrevistados: «Me parece que se restringió tanto el debate a la autonomía y [el] cogobierno que se perdió otra riqueza». (ICG) Asimismo, se señala la frustración con respecto al espacio reducido que finalmente tuvo en este ámbito la discusión sobre aspectos estrictamente educativos o pedagógicos: «Pensamos (tal vez muy ingenuo de nuestra parte) que íbamos a tener un debate, que íbamos a tener algún énfasis en la profesionalidad: es decir, la didáctica, la pedagogía, las políticas educativas. Y eso fue muy tenue, muy débil en la discusión del debate educativo, porque se instaló más que nada el tema de la autonomía y el cogobierno». (ICG) Por otro lado, se señala en las entrevistas la

debilidad del congreso en tanto base de sustento o legitimidad para la reforma del marco legal del sistema educativo luego aprobada: «El sector que quería autonomía general y cogobierno está en contra de la ley y quiere hacerla desaparecer; lo dice públicamente... el sindicato de [educación] secundaria habla de eso». (ICG)

Podemos concluir entonces que hubo dos fases distintas en el proceso: primero, la fase organizativa en la que el actor principal fue la CODE, que logró recoger la visión de los distintos actores previo al Congreso de la Educación en forma consensual, con una marcada tendencia conciliadora. En este sentido se señala: «En la CODE evitamos siempre votar, siempre buscamos acuerdos, buscamos términos de encuentros, porque la CODE tenía que organizar el debate, tenía que promoverlo, no tenía que opinar». (ICG) La segunda fase, la realización del congreso, estuvo pautada por el conflicto entre los actores y el desencuentro entre las visiones de fondo sobre el alcance que ese espacio debía tener, en particular con relación a la posterior formulación de la nueva ley de educación. En esta línea se señala en una de las entrevistas: «Hubo una confrontación ideológica, [un intento de] imponer a través del voto [posiciones en] el Congreso». (ICG) Ninguno de los entrevistados tiene reparos en este punto: «Creo que el tema nodal fue la distribución de poder [en el sistema educativo]». (ICG)

Entre las claves que permiten comprender los conflictos y la sensación de malestar que el Congreso de la Educación dejó en buena parte de los participantes, podemos enumerar: en primer lugar, el debate en torno al valor que sus conclusiones tendrían al momento de formular la nueva ley de educación: esto es, si sus resoluciones serían o no vinculantes. En segundo lugar, la participación de actores con fortalezas dispares y con capacidades de manejo de la agenda disímiles.

Si bien podemos distinguir que hubo tensiones significativas en el desarrollo del Congreso de la Educación, en una de las entrevistas realizadas a autoridades educativas se rescatan algunos elementos de la experiencia del DE: «Yo creo que el primer éxito fue haberlo realizado. Fue un proceso de movilización social muy importante sobre el tema educativo. Creo que también fue un éxito que el gobierno hubiera llegado hasta el final [...] El fracaso yo creo que apareció en la repercusión: que la discusión del debate [se haya reducido] a la discusión del congreso; eso [fue] un fracaso porque empequeñeció el debate y la participación, [porque] redujo la temática a un par de temas (la forma de gobierno y el peso del MEC en el sistema), cuando en realidad se convocaba a [debatir] un tema amplísimo». (ICG) Resulta de interés la mirada autocrítica que las autoridades educativas expresan con relación a las posibles claves explicativas del relativo fracaso del DE, o al menos la sensación de insatisfacción o malestar con respecto a sus resultados: «Cuando nosotros pensamos, pedimos y reclamamos la participación, tenemos que saber cómo, qué y para qué. Me parece que esas preguntas no quedaron bien respondidas». (ICG)

Las autoridades educativas que estuvieron al frente de la organización del DE y el congreso plantean, a modo de balance y como aprendizaje para futuras instancias de esta naturaleza, la reflexión sobre la representatividad de los actores involucrados: «La [nueva] ley establece un Congreso de Educación como un órgano permanente. Esto demuestra que es posible en un futuro organizar esto de otra manera. Pero también la ley establece mecanismos de participación social mucho más amplios, que te permitan en un futuro establecer esos rangos de representatividad [...] de

alguna manera es también un éxito el hecho de poner un acto participativo en un marco legal». (ICG)

### 3.3. Los Consejos de Salarios (cs)

Los cs creados por la ley 10449 de 1943 constituyeron durante décadas el principal mecanismo de negociación salarial y uno de los instrumentos que han permitido al movimiento sindical defender al mismo tiempo el salario de los trabajadores y fortalecer su organización.<sup>19</sup> La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define el diálogo social y el tripartismo como claves para el desarrollo y el fomento de la democracia pluralista; es uno de los objetivos estratégicos establecidos en su programa. Según Ermida Uriarte (2005: 86), históricamente la doctrina distingue por lo menos tres modelos de negociación colectiva en Uruguay. La primera etapa, anterior a la sanción de la ley, estuvo caracterizada por «una negociación espontánea, bilateral y libre». En esta etapa, la debilidad del movimiento sindical y la resistencia patronal a la fijación del salario por esta vía obstaculizaron el desarrollo de los convenios colectivos. La segunda etapa se desarrolló a partir de la sanción de la ley 10449 en 1943 que «introduce una negociación trilateral, obligatoria y procedimental» (ib.), y se caracteriza por la utilización de los cs, principalmente, como mecanismo de fijación de salarios mínimos por categoría y rama de actividad. Pero se comenzaron a negociar, a su vez, en estos ámbitos otras condiciones de trabajo más allá de la tarifación salarial, la ley adquirió un lugar central en la historia de las relaciones laborales a nivel nacional. «La ley de Consejos de Salarios tiene dos vertientes, ha operado con una doble función normativa: la fijación de los salarios y la organización del espacio colectivo entre los actores sociales» (Boliolo y Maneiro s/d: 58).

En el movimiento sindical se destaca el rol que ha ocupado la ley de 10449 en la estructuración de las relaciones laborales: «A tal punto esa ley adquiere una importancia tan grande en la participación de los trabajadores y en la participación social de los empresarios, que a partir de esa ley la mayoría de las organizaciones empresariales y de las organizaciones de los trabajadores como ámbito de participación comienzan a darse a semejanza de esa estructura. [La mayoría] de los sindicatos en Uruguay que hoy están vigentes [nace] en la década del cuarenta [del siglo pasado]. Los trabajadores y los empresarios comienzan a ordenarse en función de esa ley y en ese sistema de negociaciones colectivas». (ICG)

Si bien la ley tomó una relevancia clave entrada la década de los sesenta del siglo pasado, con el aumento de los niveles conflictividad se congelaron los salarios y los cs fueron dejados a un lado. En esta línea señalan Boliolo y Maneiro (ib.: 58): «En diciembre de 1968 en el ámbito de las medidas prontas de seguridad con la sanción de la ley n.º 13720 se creó la Comisión de Productividad Precios e Ingresos (COPRIN), por la cual (entre otras medidas) se suspendió la convocatoria de consejos salarios.

-----  
<sup>19</sup> «Según expresa la doctrina nacional, el verdadero impulso de la negociación colectiva se manifiesta como consecuencia de la puesta en funcionamiento de los consejos de salarios. Se construye una verdadera *estructura prototípica* de negociación colectiva, caracterizada por plantearse en el ámbito de sector o de rama de actividad. El instrumento fundamental de la negociación colectiva en el marco de los consejos de salarios es el diálogo social.» (M. Boliolo y C. Maneiro, s/d: 56.)



Este incesante desarrollo legislativo, si bien no está sistematizada en un código, se extendió hasta el golpe de Estado del año 1973, momento en que comenzó no solo un detenimiento en la aprobación legislativa en materia de derechos individuales, sino que en general se paralizó la negociación. Existieron en esa época un avasallamiento de los derechos individuales y restricciones a las libertades, incluso con una férrea persecución».

La tercera etapa comenzó con la reinstalación democrática en 1985, cuando se retomó el modelo de 1943, reimplantándose los cs pero «con una aplicación heterodoxa y no rigurosa de la ley 10449, lo que da lugar a un nuevo modelo (o submodelo) ecléctico de negociación salarial» (Hazan y Falero s/d: 167). El modelo implicaba la determinación de los acuerdos alcanzados a través de un decreto del Poder Ejecutivo. Luego, en 1992 durante el gobierno del Partido Nacional, los cs dejan de ser convocados, quedando la fijación de salarios librada a los acuerdos que pudieran alcanzar los trabajadores con los empleadores en el ámbito de sus empresas. Esta situación se mantiene hasta 2005, cuando accede al gobierno el Frente Amplio y vuelve a convocar los cs a través del decreto 105/005 del Poder Ejecutivo, abriendo así una cuarta etapa en la historia de la negociación salarial desde la implantación de los cs en la década de los cuarenta del siglo pasado.<sup>20</sup>

Una de las autoridades de gobierno consultadas señala con respecto a la decisión de convocar nuevamente a los cs: «En 2005 otra vez el Estado asume el compromiso de reinstalar los consejos de salarios, porque los considera una formidable herramienta de redistribución de la riqueza, un formidable método de fijación de salarios mínimos, pero algo mucho más importante: porque los considera una formidable herramienta de la democracia». (ICG)

La norma legal dispone que los cs se constituyen por grupo de actividad laboral, y por esta razón el decreto 105/005 de 2005 convocó además de los cs el Consejo Nacional Tripartito a integrarse por las organizaciones de trabajadores y empleadores con mayor peso y representación para definir, entre otros puntos, la reclasificación de los grupos de actividad que la ley preveía. En este ámbito se resolvió la existencia de 20 grupos de actividad, cada uno de los cuales tendría un cs.

Es importante hacer una breve descripción de los actores involucrados. En este sentido, se afirma que las características particulares del movimiento sindical nacional condicionan el sistema uruguayo de relaciones colectivas de trabajo: «A pesar de que el ordenamiento jurídico admite la pluralidad sindical, en Uruguay existe una sola central: el PIT-CNT, que expresa voluntariamente la unión de los trabajadores y sus organizaciones sindicales. Si bien en varias ocasiones se han verificado tendencias centrífugas, hasta ahora el valor unidad ha prevalecido sobre la diferenciación de tendencias internas inspiradas tanto en motivaciones ideológicas como estratégicas».<sup>21</sup>

-----  
<sup>20</sup> Sobre la reimplantación de los cs se señala en una de las entrevistas: «Esta convocatoria es propuesta en la campaña electoral del año 2004. El programa de gobierno del Encuentro Progresista - Frente Amplio - Nueva Mayoría la tenía dentro de sus postulados. Lo que se pretende lograr en esta nueva etapa es retomar algo que fue tradicional en nuestro país, y es que las cuestiones laborales son discutidas y acordadas por las partes en conjunto. En esta etapa se reconoce que hay que adaptar la ley n.º 10449, *aggiornarla* a los requerimientos cambiantes de los nuevos tiempos».

<sup>21</sup> RELASUR (1995: 90).

Por otro lado, la legitimidad o valoración en la opinión pública de la función empresarial, así como de las organizaciones empresariales, ha sido en Uruguay históricamente débil (al menos en comparación con otros países de la región), pese a lo cual las organizaciones de empleadores han sido un actor protagónico en el plano de las relaciones laborales, y han ido adquiriendo mayor peso como actores colectivos en los últimos años.<sup>22</sup> Se afirma que estas han mantenido históricamente su neutralidad político-partidaria, pese a lo cual han desarrollado un perfil político e ideológico basado en la defensa de la libre empresa y el libre mercado como posicionamiento conceptual.

Por último, el órgano a través del cual el Poder Ejecutivo interviene en el sistema de relaciones laborales es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el cual tiene las principales competencias, junto con el Poder Judicial, en materia laboral.<sup>23</sup>

Es importante señalar que en el presente período se realizó una modificación de la ley 10449 con el fin de instalar un sistema de negociación permanente, ya que la ley de 1943 establecía que era potestad exclusiva del MTSS la convocatoria de los cs. En esta línea se señala desde el gobierno: «Cuando el ministerio no quería por motivos macroeconómicos o porque realmente tenía una verdadera política de desestímulo a la libertad sindical convocar los cs, podía no hacerlo; entonces [la convocatoria de los cs] era una facultad absolutamente discrecional. Eso hizo que el movimiento sindical se viera absolutamente debilitado desde el año 1990 hasta 2005. La ley 10449 es el gran sostén del sistema de relaciones laborales del país». (ICG)

La modificación principal que establece la nueva ley es la posibilidad de que los cs sean convocados tanto por los trabajadores como por los empresarios, además del Estado. En este sentido sostiene una de las autoridades de gobierno entrevistadas: «El día de mañana cambia el gobierno y viene alguien que intenta [no convocar los cs, entonces] los trabajadores podrán convocar a consejos de salarios, teniendo el Estado la obligación de [convocarlos] en los 15 días siguientes. Ese es el corazón [del nuevo marco legal]. Esa es la primera gran reforma; existen dos o tres reformas más, pero esa es para mí el corazón de la reforma». (ICG)

El funcionamiento de los cs es evaluado positivamente por todos los actores consultados y es señalado como una de las medidas más importantes del gobierno como promoción de la participación. El debate que se plantea está relacionado con la naturaleza de los cs: son espacios de negociación salarial o distributiva exclusivamente, o constituyen además ámbitos en los que se promueve la participación. En este sentido uno de los representantes de las osc consultados señala en forma crítica respecto

-----  
<sup>22</sup> «Los cambios en la estructura del Estado, en su función política y en los modelos de organización económica que se vienen proponiendo en el país, postulan o suponen el mejoramiento de la colocación social del empresariado. En este sentido, las organizaciones empresariales parecen asumir un mayor protagonismo. Las perspectivas de cambio que se presentan a partir de la política integracionista existente en la región, de las nuevas tendencias en materia de política salarial y tributaria, de la probable reconversión industrial, etc., revalorizan el papel del empresariado y sus organizaciones en la sociedad» (ib., p. 102).

<sup>23</sup> «El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es el órgano político-administrativo del Estado encargado de formular, ejecutar, controlar y evaluar las políticas, planes, programas y actividades propias de los sistemas de relaciones de trabajo, recursos humanos, empleo, seguridad social y promoción y desarrollo sociales» (ib., p 126).

al papel o la función de los cs como mecanismo de promoción de la participación social: «La clave en los consejos de salarios es la negociación económica, no es la consulta». (icsc) Sin embargo, la mayoría de los actores consultados coincide en entender estos espacios como ámbitos de participación que trascienden la negociación salarial y operan como motor y promotor de la asociatividad y la participación de la sociedad civil: «Los consejos de salarios son un mecanismo de inclusión democrática, y además son, hoy por hoy, el mecanismo más palpable de acercamiento del ciudadano común al ejercicio de la democracia. Y son de esos institutos que refuerzan internamente la democracia». (icg)

Desde el sector empresarial se observa una clara intención del gobierno de abrir espacios de diálogo social y de participación, y en este sentido se señala que no han existido dificultades en este período en cuanto a la relación entre empresarios y sindicatos.

La incidencia de los cs en el fortalecimiento del movimiento sindical es otro de los puntos que surgen de los diferentes discursos. En esta dirección, se señala en una de las entrevistas: «Cuando existen las rondas de consejos de salarios las organizaciones se multiplican por tres, cuatro o cinco, producto de que la gente comienza a tener una actividad permanente. [Los cs constituyen] un motor muy potente en la sociedad, no solo de los temas laborales sino por lo que después expanden a todos los sectores». (ics) En esta línea, los actores consultados, tanto del gobierno como de las organizaciones sindicales, identifican en la nueva ley un mecanismo que «permite... participar mucho, activar y hace germinar mucho el sindicalismo. Es una verdadera ley... de promoción de la actividad sindical y la negociación colectiva». (icg)

Entre los actores consultados se advierte con la reimplantación de los cs un efecto directo en el fortalecimiento de la acción sindical, energizando o motivando de alguna manera a los trabajadores. Se manifiesta en el movimiento sindical que la convocatoria a los cs en 2005 generó un nuevo estado de ánimo, que se reflejó en la creación de nuevos gremios y en un volumen significativo de nuevas afiliaciones y de reafiliaciones, que durante ese mismo año llegaron a 70.000.<sup>24</sup>

En este sentido, se afirma que los cs movilizan aproximadamente 2.400 trabajadores en forma directa, esto es, en las propias instancias de negociación: «En cada consejo de salarios participan en principio siete personas, que generalmente no son solo siete, ya que vienen con sus suplentes. Existen más de 240 grupos funcionando. Si promediamos 10 personas por cada uno de los grupos trabajando, estamos involucrando a través de los cs a más de 2.400 personas». (icg)

Otra coincidencia importante entre la visión del movimiento sindical y el gobierno es entender como uno de sus aspectos centrales el hecho de que operan como importantes mecanismos de distribución de la riqueza.<sup>25</sup>

24 Boliolo y Maneiro (s/d, p. 70).

25 «[Los cs] tienen además un componente muy importante, que es uno de los dos o tres elementos fundamentales que hacen a la distribución [del ingreso]. El país crece, una sociedad produce y logra riqueza, ¿y esa riqueza cómo se reparte? Hay dos o tres maneras de repartir, no hay más: una de ellas es el salario. Entonces [los cs] cumplen una función también de redistribución de la riqueza.» (ics).

Al analizar las temáticas que se tratan en estos ámbitos se señala que si bien la negociación salarial es el tema clave, hay una agenda de temas referidos a las condiciones laborales así como una agenda de derechos que paulatinamente va ganando espacio. El gobierno plantea el modelo propuesto como un modelo muy autónomo, que deja lugar a que las partes se vayan de alguna manera acomodando o moldeando: «Hoy el modelo uruguayo tiene una fuerte impronta autonomista; pesa mucho lo que se resuelve en estos consejos de salarios. Se resuelven muchas cosas más que a veces impactan en la legislación. Estos órganos además tienen una característica muy especial: no solo han ampliado las materias sino que aparentemente han respondido y han crecido conforme a lo que evolucionan en el mundo los derechos humanos fundamentales. Entonces, [los cs operan] como espacios de participación formidables, espacios democráticos muy importantes, [que] captan toda esa teoría de derechos humanos fundamentales». (ICG)

En el sector empresarial se evalúa en forma positiva la experiencia, se destaca la libertad que ha existido en la discusión y en la incorporación de temáticas, de las cuales la temática salarial es solo una —aunque obviamente la principal— de las diversas temáticas que se discuten y sobre las que se resuelve. Sobre este punto, señala uno de los dirigentes empresariales consultados: «[En] un convenio de la construcción de estos [últimos] 25 años [existe] un capítulo que es lo salarial. Dentro de un convenio que tiene 18 capítulos, entonces, un capítulo es lo salarial [...] todo lo demás es lo no salarial, que hace a los demás temas que discutimos, que es parte de la riqueza de la propia industria [...] no tenemos temas tabú, tenemos temas que acordamos y temas que no acordamos». (ICE)

La representatividad de estos mecanismos no es puesta en cuestión por los actores consultados, entendiendo que constituyen un modelo altamente institucionalizado en el que está claro en general quién representa a quién. Se menciona que la existencia de una central única de trabajadores facilita esta condición y aporta en cuanto a estabilidad. En este sentido se destaca la legitimidad del modelo, reflejada en los altos niveles de acuerdo alcanzados, ya que el porcentaje en las tres rondas que se desarrollaron durante esta administración fue superior al 90%. Dentro de estos niveles, compuestos por unanimidades y por mayorías, es destacable que la unanimidad en todos los casos supera el 80%, lo cual refleja ese elevado nivel de legitimidad y una confluencia de los intereses en juego.

Surge del análisis realizado que el valor de los recursos en juego en la negociación tiene una relación directa con el nivel de participación alcanzado, por lo que se entiende que si bien la convocatoria a los cs tiene un carácter obligatorio, estos espacios han adquirido una dimensión que va más allá de lo estrictamente previsto por la ley, consolidándose como espacios de participación y diálogo social. Se afirma, en este sentido, que lo que está en juego es una de las principales componentes de la estructura económica, y que tiene por tanto un valor muy importante en la sociedad.

Acerca de los posibles conflictos o tensiones del proceso, todos los actores consultados manifestaron que es algo inherente al proceso mismo y que la clave del éxito es reconocer que estos conflictos existen, dar lugar a la discrepancia y a partir de asumirlos tratar de superarlos. En suma, se visualiza a los cs como un espacio que resulta conflictivo por la propia naturaleza de los actores y del espacio, pero que ha

logrado ser exitoso a partir de asumir y superar las discrepancias. Al respecto, en el sector empresarial se plantea que es necesario que el gobierno dé libertad para que se logren acuerdos respetando los tiempos de la negociación de los actores, que se entienda que el Estado debe asumir un rol en la mediación pero respetando o garantizando cierto margen de autonomía de los actores involucrados. Al evaluar el aporte de los cs en términos de formación de nuevas capacidades en los actores involucrados, se destaca por un lado la conformación de nuevos cuadros a partir de la negociación, tanto en el gobierno como en los actores sociales. Asimismo, se resaltan los aprendizajes institucionales acumulados en los tres actores involucrados a partir de la experiencia de diálogo y negociación. En esta línea uno de los representantes del gobierno consultados señaló: «Yo creo que quedan cuadros políticos importantes en este proceso de profundización de las relaciones sociales y de participación». (ICG)

Uno de los desafíos que los actores consultados identifican a futuro es lograr que el proceso resulte menos conflictivo y una mayor participación de los actores. Esto resulta clave para la sustentabilidad del modelo y su efectividad, así como para su consolidación más allá del interés político del gobierno. Al respecto se plantea que no todos los sectores se han involucrado de igual forma y que muchos se mueven aún por la obligación de hacerlo, lo cual plantea un desafío a futuro: «Yo creo que hay sectores que probablemente hayan aprovechado mejor este proceso, y hay otros sectores que no van a aprovechar este proceso, ni de un lado ni del otro». (ICE)

Finalmente, desde el MTSS la proyección que se hace de los cs es hacia un «juego de suma positiva»; un modelo que no implica que todo lo que gane uno de los actores lo pierda el otro; un modelo más cooperativo que competitivo, que se oriente hacia la confluencia de acciones basadas en la cooperación y coordinación.

### **3.4. El Consejo Económico Nacional (CEN)**

En 2006 se constituyó legalmente el CEN, aun cuando su creación ya había sido establecida por mandato constitucional. La ley 17935 estableció que «el Consejo procurará representar la opinión de los representantes de los intereses económicos, profesionales, sociales y culturales del país de acuerdo con la integración del cuerpo». <sup>26</sup> Es así que a partir de una iniciativa del Poder Ejecutivo se reformuló la propuesta del CEN, se trató de activar su funcionamiento dándole cuerpo y características institucionales. Sin embargo, y como todo actor en proceso de formación, la creación del CEN tuvo limitada repercusión.

No se pueden identificar antecedentes del CEN o experiencias anteriores que resulten similares o comparables. Si bien antes de 2005 el marco jurídico nacional ya contemplaba la creación de este ámbito, su constitución solo fue tomada en cuenta a partir de la llegada al gobierno del Frente Amplio. Experiencias similares se desarrollan en otros países, donde son una fuente capital de elaboración de leyes y participación; se destacan los casos de Brasil y España.

26 <http://sip.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17935&Anchor=>

La ley 17935 nos da cabal idea de las características y las potencialidades del Consejo. Asimismo, determina sus atribuciones más significativas: «Podrá emitir informes sobre temas económico-sociales solicitados por entidades públicas o privadas, o por propia iniciativa».<sup>27</sup> El Consejo estará, entonces, constituido por representantes de diversos actores y sectores de la sociedad: trabajadores, empresarios, profesionales universitarios, cooperativistas, consumidores y ONG; actuará en forma conjunta con representantes de las instituciones estatales competentes, entre las que se destacan la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República y los ministerios del área económico-productiva.

Las visiones u opiniones de los actores involucrados permiten comprender la constitución y el funcionamiento de este espacio de participación: «No es lo mismo debatir un tema en lo vertical, en lo que hace a tu actividad profesional o empresarial con un interlocutor directo del gobierno que hace a esa actividad, que debatirlo con la sociedad en su conjunto. Eso hace a una definición estratégica, a una resonancia de participación real donde vos escuchás todas las voces, pero no para discutir, sino para intentar fijar políticas en acuerdo que hacen a la facultad del CEN de sugerir».<sup>28</sup>

Podemos determinar desde esta perspectiva dos características intrínsecas del CEN, que lo distinguen de las otras experiencias de promoción de la participación examinadas: en primer término, el CEN representa una instancia de participación de carácter horizontal; en segundo lugar, constituye un espacio de debate que sobrepasa los límites de actividades sectoriales. Se puede sugerir que el ámbito del CEN permite la interacción de actores y fomenta el intercambio de información entre las partes, lo que le permite construir una visión global a partir de esos diferentes insumos o perspectivas. Asimismo, esta instancia permite a los actores, a partir del intercambio de información, establecer posturas y opiniones con fundamentos más sólidos.

Por su parte, el Estado consolida a partir de este ámbito otras instancias de debate, deliberación y participación, logrando recabar percepciones de agentes sociales que de otra manera serían difícilmente escuchados.

Las entrevistas realizadas permiten rescatar algunos elementos con relación al funcionamiento del CEN. En primer término, algunos de los entrevistados cuestionan el respaldo político real o efectivo que desde el Poder Ejecutivo se brindó a esta experiencia: «Yo creo que el CEN muere solo, cuando el Poder Ejecutivo no lo jerarquiza realmente como debía haberlo hecho, y cuando el sector de los trabajadores ve que en el plazo inmediato no va a obtener resultados dentro del funcionamiento de ese ámbito».<sup>29</sup> En la misma línea este informante calificado señala: «Yo creo que también [el éxito del CEN] dependía mucho más de las personas que de las instituciones, de la visión estratégica que tuviera del CEN la persona designada por cada institución para participar que de la propia institución».<sup>30</sup> Como se puede apreciar, algunas entrevistas dan cuenta de una evaluación crítica entre algunos de los actores participantes en el CEN, en tanto indican que el respaldo efectivo que las instituciones brindaron a

27 Ib.

28 ICE.

29 ICE.

30 Ib.



esta instancia no se condice con los compromisos o declaraciones públicas, y menos aún con las expectativas que se habían establecido en su inicio. Precisamente sobre este punto otro de los informantes señala: «Es obvio que los actores participaron ahí con expectativas diferentes».<sup>31</sup>

Las entrevistas realizadas permiten observar que la percepción de la mayoría de los actores que participaron en este espacio (en particular aquellos con mayor poder o recursos de poder) evalúan la experiencia como poco relevante. Asimismo, se señala la relativa incapacidad de los agentes estatales para incentivar y jerarquizar el funcionamiento y la productividad del Consejo. En esta dirección se señala en una de las entrevistas: «Yo creo que una de las cosas que hizo fracasar [...] los ámbitos de participación fue que había uno que tiraba para adelante y otro que tiraba para el costado, ni siquiera para atrás, porque el costo político [de haber] tirado para atrás habría sido muy alto. Para el costado, inmovilizando los ámbitos de participación [...] la estrategia [de las grandes cámaras empresariales] fue que este gobierno no siguiera cinco años más. No tengo pruebas escritas digo [...] Entonces es muy difícil construir en perspectiva y un análisis de visión estratégica cuando la estrategia es “que no vuelvan a estar”».<sup>32</sup> Sin embargo, otro de los entrevistados señala que si bien la voluntad política era escasa por parte de las cámaras, la predisposición coyuntural de la cual venían los actores (debates sobre la ley de Negociación Colectiva) redujo el potencial que el CEN tenía y, por tanto, los resultados que efectivamente alcanzó: «Cuando se reglamentó [el CEN], ya estaba sobre la mesa un enfrentamiento importante entre el movimiento sindical, las cámaras empresariales y el gobierno, incluido el Parlamento».<sup>33</sup> Este punto se correlaciona efectivamente con el anterior: si los actores no perciben la participación en los ámbitos o espacios que se generan como útil o valiosa, más aún si trabajan *en contra* de estos, es muy factible que tengan pocos incentivos para trabajar por institucionalizarlos y jerarquizarlos en sus agendas.

La escasa relevancia que a juicio de algunos informantes consultados tuvo el CEN es atribuida por ellos no solo a la debilidad del respaldo que se le brindó, sino también a la inexistencia de un bien tangible o recursos en discusión (como en los CS) sobre los que tomar decisiones, y, también, a la superposición de ámbitos de participación que habría reducido el compromiso de los actores involucrados.

El último elemento que algunos entrevistados señalan o identifican como posible causa del éxito limitado de esta experiencia refiere a la debilidad institucional de algunos de los actores participantes: «Hay instituciones que tienen un aparato institucional más sólido, [que son] más fuertes, [que] tienen técnicos que pueden ir a un ámbito, técnicos que pueden ir a otros, y solamente en el sector empleador [había] dos instituciones que jerarquizamos políticamente al Consejo de Economía».<sup>34</sup>

El CEN fue a juicio de algunos entrevistados desplazado por otros espacios en el cumplimiento de las funciones que le fueron atribuidas (aun en el poco tiempo que funcionó). Como se traduce en esta frase: «En definitiva los alcances que [el CEN

31 ICS.

32 ICE.

33 ICS.

34 ICE.

tuvo fueron más el resultado] de la voluntad de los actores que de la inexistencia de una norma que le permitiera alcanzar determinados [objetivos]». <sup>35</sup> Queda entonces explicitado un detalle no menor: aun cuando se parta de una iniciativa formal de participación, si los actores no están interesados o no tienen capacidad para legitimarlo el espacio tenderá a ser superfluo o perderá poder de acción. En última instancia la participación en el CEN fracasó por falta de interés (escasos incentivos económicos o políticos) y por la debilidad institucional de algunos de los actores involucrados (traducida en una escasa jerarquización de los sectores gubernamentales y una falta de recursos de los agentes privados interesados).

#### 4. Algunas claves para comprender avances y asignaturas pendientes

Las visiones sobre el concepto de participación social y sobre la relación o el vínculo a construir entre el Estado y las osc que expresan los distintos actores consultados no solo difieren en términos de sus intereses (lo cual es esperable, entendible y aun deseable), sino también con relación a los marcos teóricos en los que se apoyan.

Detrás de las distintas visiones sobre el tipo de relación a construir entre el Estado y los actores de la sociedad civil están presentes disímiles visiones acerca del rol del propio Estado.

De las cuatro experiencias o iniciativas analizadas (los csd, el de, los cs y el cen) surgen algunas primeras y provisionales conclusiones:

La evaluación de corte crítico que se plantea de las iniciativas de alcance más ambicioso o *maximalista*, las que estuvieron dirigidas a construir grandes acuerdos (el de o el cen), puede ser explicada por los conflictos de poder, así como por el desencuentro entre sus respectivas expectativas o aspiraciones

El éxito relativo de las otras iniciativas —o, al menos, la evaluación positiva de sus resultados— parece ser resultado de una definición más clara y acotada de sus objetivos, así como de una mayor proximidad entre las expectativas de los actores. Surge como un dato de interés que para los tres actores consultados con relación a los cs —gobierno, sindicatos y cámaras empresariales— este espacio deparó y depara beneficios o *externalidades positivas* que trascienden ampliamente su propósito principal o directo: la negociación salarial. Con respecto a los csd, si bien la evaluación general de todos los actores involucrados es positiva, se observa el riesgo de un vaciamiento a futuro si no logran consolidarse como espacios con capacidad para adoptar decisiones con respecto a la gestión de las políticas sociales en el territorio.

Algunas de las variables que permiten comprender los logros y las asignaturas pendientes (incluso cierta sensación de fracaso con respecto a las aspiraciones o expectativas iniciales) de estas iniciativas y los valores que asumen en cada uno de los casos o unidades se presentan en la tabla de la página siguiente.

Es interesante observar que los casos que han sido definidos como exitosos en tanto experiencias de promoción de la participación social (csd y cs) presentaron objetivos claros desde la propuesta y convocatoria, lo cual implica una virtud importante en términos de definición que parece ser decisiva para la implementación de la propuesta. Los casos que resultaron menos exitosos en cuanto a la implementación y los logros alcanzados (de y cen) revelan un contencioso entre los actores involucrados con respecto a los objetivos a lograr, lo que implicó una dificultad tanto para la convoca-

	CSD	DE	CS	CEN
Existencia de antecedentes o memoria institucional	No	No	Sí	No
Consenso entre los actores involucrados con respecto a los objetivos a lograr	Sí	No	Sí	No
Grado de involucramiento de los actores	Alto	Alto	Alto	Bajo
Representatividad del espacio	Media	•	Alta	Alta
Tensiones o conflictos	Sí	Sí	Sí	Sí
Aprendizaje - capacidad nueva	Sí	Sí	Sí	Sí
Espacio de decisión	Sí	No	Sí	No

- En ningún pasaje del informe final redactado por la code se hace referencia a la representatividad del espacio, ya que la participación de los actores individuales fue tomada a título personal.

toria a la participación como para el desarrollo de la propuesta. Este problema tiene que ver con la definición propiamente pero también con los intereses de los actores involucrados, ya que en estos casos los espacios no fueron propuestos como espacios de decisión sino de deliberación y debate. En este sentido, la toma de decisión adquiere una especial relevancia en éxito de las propuestas de participación, por lo que es clave para los actores que son convocados a participar la posibilidad no solo de opinar sino de decidir. Se puede vincular a esto también la amplitud de la agenda en cuanto a las temáticas a incorporar y el alcance y la incidencia de estos espacios con respecto a ellas.

Por otro lado, la existencia de *antecedentes* sólidos ha sido una de las variables claves en tanto memoria política e institucional y cultura organizacional sobre las que construir estos espacios. Al respecto se observa que tres de los cuatro casos constituyen experiencias nuevas en el sentido de no tener antecedentes directos, lo cual genera mayores desafíos. El caso de los *cs* es la única experiencia en la cual los actores involucrados cuentan con una memoria institucional que facilita claramente la implementación de estos espacios de negociación y participación, y permite mayores avances.

El involucramiento de los actores ha sido *alto* en la mayoría de los casos, lo cual es un factor importante que incide en el éxito.

En cuanto a la representatividad de los espacios es posible afirmar que constituye un problema para cualquier propuesta de participación, pero el éxito depende de que el alcance sea claro.

Se observa que ninguno de los casos analizados ha estado exento de los conflictos o tensiones que son naturales en todo proceso de debate, intercambio o decisión colectiva, y que el manejo de estos es por tanto un aspecto fundamental a tener en cuenta.

Por último, se rescata que todas las experiencias analizadas que han tenido mayor o menor éxito han generado aprendizajes en los actores involucrados en términos de construcción de nuevas capacidades.

## 5. Bibliografía

- Arendt, Hanna: *De la historia a la acción*, Buenos Aires: Paidós, 1995.
- Boliolo y Maneiro (s/d): «Diálogo social en los consejos de salarios», *Boletín Cinterfor* n.º 157, Montevideo.
- Cunil Graul, Nuria: en *Reforma y Democracia* (revista del CLAD) n.º 4, Caracas, 1995.
- Dahl, Robert: *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires: Paidós, 1991.
- Ermida Uriarte, Óscar: «Naturaleza de los laudos de los consejos de salarios y su relación con los convenios colectivos», en *Los consejos de salarios. Una mirada actual*, Montevideo: FCU, 2005.
- Fleury, Sonia: «Reforma del Estado», Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (BID-INDES), «Diseño y gerencia de políticas y programas sociales», 2000.
- Habermas, Jürgen: “Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa”, en *Ágora* n.º 1, 1994.
- Hazan, Zinara y Leticia Falero (s/d): «Los consejos de salarios en el marco del diálogo social», en *Boletín Cinterfor* n.º 157, Montevideo.
- Lahera, Eugenio: «Política y políticas públicas», en *Serie Políticas sociales* n.º 95, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.
- MIDES/Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano/División Participación Social/CONSEJOS SOCIALES, folleto de presentación, 2006.
- Página web del Ministerio de Desarrollo Social: <http://www.mides.gub.uy>
- Pérez Ordóñez, Demetrio (s/d): «Manual de capacitación de la ley de CDUR 2002», en *Programa de participación y democracia*, FLACSO, Guatemala - Universidad Rafael Landívar.
- Programa Segundo Encuentro Nacional de Consejos Sociales, MIDES, setiembre de 2009.
- RELASUR: *Las relaciones laborales en Uruguay*, Montevideo: FCU, 1995.
- Sanseviero, Rafael: *El Estado y las organizaciones sociales: De la sociedad de la desconfianza al reconocimiento, la promoción y la auto regulación*, Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, 2006.





