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

**Los consejos sociales departamentales.
Un aporte a la democratización de la sociedad.**

Carole King Psarras

Tutor: Alejandro Casas

2010

Índice

Introducción	3
Capítulo I	5
La participación ciudadana y su vínculo con la democracia.....	5
Una mirada hacia los orígenes.....	6
Participación ciudadana con relación a la acción del Estado	8
Participación, sociedad civil y democracia	12
Diferentes manifestaciones de la participación ciudadana vinculada a las políticas públicas.....	17
Aspectos críticos de la participación.....	19
Capítulo II	23
Contextualización; la participación ciudadana en el Uruguay actual.....	23
Los espacios de participación promovidos desde el Estado.....	23
Algunas nuevas posibilidades.....	24
La creación del MIDES	26
Los Consejos Sociales Departamentales	28
Los Consejos Sociales en escena.....	35
Capítulo III	40
Un análisis del Programa Consejos Sociales.....	40
La propuesta.....	40
Análisis de los aspectos críticos de la participación	46
Reflexiones finales.....	52
Bibliografía.....	56
Anexos	58

Introducción

El presente trabajo constituye la Monografía final de la Licenciatura de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

La motivación principal de este trabajo consiste en realizar una aproximación analítica al tema de la participación ciudadana como manifestación de la acción colectiva en diálogo e interacción con el Estado, en el marco de un programa de Gobierno que impulsa dicha participación.

El interés personal en realizar la Monografía a partir de este tema tiene estrecha vinculación con la experiencia laboral pre profesional en la que me inserto como parte del equipo técnico de la División Participación Social, que trabaja en el Programa Consejos Sociales, de la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano del Ministerio de Desarrollo Social desde principios del año 2007 y hasta fines del año 2009.

El objeto de estudio es el Programa de participación ciudadana Consejos Sociales del Mides, en el período comprendido entre los años 2007 y 2009, como manifestación de una forma de relación entre Estado y Sociedad Civil, propuesta en este caso por el Gobierno que asume en marzo de 2005.

La metodología de investigación utilizada consta de la combinación de una revisión bibliográfica y el análisis de datos secundarios.

La investigación bibliográfica es realizada en base al análisis teórico de las categorías participación ciudadana y democracia. Los datos secundarios se obtuvieron a partir de la información generada por los documentos publicados por el Programa Consejos Sociales, en el que se recoge información sobre el Programa propiamente dicho, así como algunos testimonios de los representantes de los Consejos Sociales. Se extraen también fragmentos de documentos elaborados por el Ministerio de Desarrollo Social además de discursos y entrevistas a autoridades publicadas en la prensa escrita y obtenidos de diferentes páginas web.

El documento se organiza en tres capítulos principales, presentando luego algunas reflexiones finales:

En el **capítulo I** se trabaja en base a la Participación ciudadana convocada desde el Estado. Se problematiza diversas definiciones de aproximación al término participación ciudadana así como la relación que tiene ésta con la democracia. Se realiza una breve reseña histórica que da cuenta de la evolución y transformación de la democracia y de la sociedad según los contextos en que se ubican.

En este marco se profundiza sobre la relación Estado sociedad civil en la actualidad y las diversas maneras en que puede llevarse a cabo esta relación, como forma de asegurar la efectiva democracia.

Se trabaja a su vez en los objetivos de la participación de la sociedad civil convocada desde el Estado, en las formas que existen de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, como actores de control del gasto público, como controladores de las acciones del gobierno. Se colocan sobre el final del capítulo aspectos críticos, dificultades y desafíos de los mecanismos de participación como herramienta que posibilite el análisis del Programa Consejos Sociales.

En el **capítulo II** se trabaja sobre el contexto en que el Programa Consejos Sociales se inscribe. Esto es en el Uruguay de principios de siglo XXI, con las particularidades

sociales, económicas y culturales que el modelo de acumulación vigente impone. Se coloca la manera como es entendida la participación de la ciudadanía, por parte de las autoridades de Gobierno que plantean las diversas propuestas de participación, resaltando la concepción que éste tiene sobre la participación ciudadana y la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Se plantea como eje fundamental, la creación del Ministerio de Desarrollo Social, su estructura y concepción de la participación. A su vez, dentro de esta estructura, el Programa Consejos Sociales de la división Participación Social de la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano.

Al respecto se expresa el propósito del programa, la definición de la propuesta, el proceso de instalación, convocatoria y capacitación de los llamados Consejos Sociales.

Se especifica el rol para el que se los convoca; incidencia, articulación con las Mesas Interinstitucionales y organismos públicos en general.

Se coloca el rol del Mides central y local, en lo que respecta a acompañamiento técnico y apoyo logístico y financiero del Programa.

Se trabaja acerca de las características de los Consejos Sociales, la descripción actual: cuantas organizaciones participan hoy de la propuesta, que temas tomaron como preocupaciones, qué vínculos han tenido con el Estado y otros actores relevantes, acciones de incidencia y principales logros y pendientes que señalan estos colectivos.

En el **capítulo III** se aspira realizar un análisis sobre el Programa Consejos Sociales propiamente dicho, intentando articular las dimensiones teóricas utilizadas en el capítulo I con el Programa Consejos Sociales y la concepción que este trae consigo. Para esto se trabaja acerca de algunos conceptos de participación convocada desde el Estado vinculándolo con el Programa. También se especifica sobre el perfil de las organizaciones que componen los Consejos Sociales como otro aspecto que aporta al conocimiento del Programa.

Además se colocan los aspectos críticos de la participación ciudadana concretamente para los Consejos, pensados estos desde el Mides y desde el discurso de los propios Consejos.

Finalmente se presenta un apartado que contiene reflexiones finales acerca de los avances establecidos en la relación Estado sociedad civil, junto con el tipo de participación que propone el Estado, como elementos constitutivos del nuevo actor llamado Consejo Social.

Los avances que constituye esta propuesta a pesar de diversas dificultades a las que se ha enfrentado representan un eje importante en el análisis de la propuesta constituida en los departamentos del interior del país.

Capítulo I

La participación ciudadana y su vínculo con la democracia.

Para realizar un análisis del Programa Consejos Sociales de participación ciudadana, convocada desde el Estado a dialogar con el ámbito de lo público, como objeto de estudio del presente trabajo, es preciso realizar aproximaciones teóricas que aporten a una comprensión más profunda del Programa que se analiza.

En este primer capítulo, se partirá de la discusión del término participación ciudadana, pero no de la participación de cualquier actor, en cualquier ámbito, sino aquella entendida como la participación de la ciudadanía en relación con el Estado. Luego se realizará una breve mirada hacia los grandes mojoneros que a lo largo de la historia imprimieron de significado a dichos conceptos. La propuesta es llegar a la actualidad y trabajar sobre la relación entre democracia y participación ciudadana en el presente.

A partir de las diferentes posibilidades de relación entre el Estado y la sociedad civil que es posible descubrir, se trabajarán a continuación aspectos críticos que colocan algunos autores sobre esta relación entre el Estado y la ciudadanía. La intención es colocar en el capítulo I elementos teóricos que posibiliten un mejor análisis del Programa objeto de estudio de este trabajo.

La participación entendida desde una mirada más general, implica tomar parte de algo, pero participar se participa comúnmente en diversos ámbitos y con diversos objetivos, de manera individual o colectivamente. Se puede hablar de la participación en un número de lotería, en una jornada de recaudación de fondos con determinado fin, participar en un sindicato, en una comisión de fomento, en marchas de adhesión o protesta, así como participar en mecanismos democráticos como el voto de representantes en elecciones, referéndums o plebiscitos etc. A su vez, encontramos la militancia en un partido político, participación en manifestaciones, pertenencia a un club deportivo, cultural, a un centro de padres, una comisión de barrio, etc. En este sentido estamos aludiendo a la participación directa de la ciudadanía en ciertas actividades en el área de lo público. (Mujica, 2005)

Específicamente, para el tema que interesa analizar desde este trabajo, se tomará la participación de la ciudadanía en relación con el Estado. Se trata de la participación que *“se inscribe en procesos de transformación social profundos, la participación que entiende la democracia como una forma de convivencia y toma de decisiones, que no se practica únicamente en las elecciones electorales.”* (Casa Bertolt Bretch, -introducción-2008)

A partir de la definición anterior, se desprende la participación ciudadana vinculada estrechamente con la democracia. Resulta indispensable profundizar en estos dos conceptos para analizar el Programa objeto de estudio de participación ciudadana. Ambos conceptos aparecen estrechamente vinculados entre sí desde sus orígenes, aunque esa vinculación se ha manifestado de maneras muy diversas y particulares de cada época y cada lugar.

Una mirada hacia los orígenes.

En este análisis, es preciso dar una breve mirada hacia la historia la democracia, la ciudadanía y los derechos ciudadanos, su evolución y el contenido que cada concepto traía consigo. Es importante tener en cuenta que ninguno de estos conceptos significaron lo mismo, ni fueron concebidos de la misma manera en los diversos tiempos y contextos en que se desarrollaron.

Es decir que, en diversos tiempos y lugares van a manifestarse diversas formas de democracia y de ciudadanía, con significados y características diferentes. Las manifestaciones de dichos conceptos, ubicados en cada momento van a ser el resultado de las condiciones en que se desarrollan, de las diversas variables que los determinan.

En relación con la democracia y la ciudadanía, en el libro "Contra la corriente" Carlos Nelson Coutinho coloca una particularidad a la categoría ciudadanía; que no es dada a los individuos, sino que es el resultado de luchas por conseguir la ampliación de ciertos derechos. Esas luchas a las que hace referencia, son también de alguna manera, determinadas por la época en que fueron llevadas a cabo.

La noción de ciudadanía, agrega el autor, tiene su máxima expresión teórica y práctica en el mundo moderno, sin embargo no es en ese tiempo en el que nace. Las primeras teorías sobre ciudadanía nacen en la Grecia antigua, en los siglos V y VI AC. En ese entonces se practicaron las primeras formas de democracia, a través de prácticas de un número relativamente amplio de personas, que interferían en la esfera pública contribuyendo a la formación del gobierno. *"Fue en base a esto que Aristoteles definió "ciudadano" como todo aquel que tenía el derecho y consecuentemente el deber de contribuir a la formación del gobierno, participando activamente de las asambleas en las que se tomaban las decisiones que involucraban a la colectividad..."* (Coutinho, 2000: 50, 51)

Siguiendo con la mirada histórica de los términos, bajo una acepción propiamente moderna se puede afirmar que en esta época también existe una profunda articulación entre ciudadanía y democracia. Coutinho toma como punto de partida una definición aproximada: *"democracia es sinónimo de soberanía popular. Podemos definirla como la presencia efectiva de condiciones sociales e institucionales que posibilitan al conjunto de los ciudadanos la participación activa en la formación del gobierno y en el control de la vida social."* (Coutinho, 2000: 50, 51)

Continuando con el pensamiento de este autor, el mismo dice que: *"para Rousseau, el más radical representante del pensamiento democrático en el mundo moderno, la democracia es concebida como la construcción colectiva del espacio público, como la plena participación conciente de todos en la gestación y el control de la esfera política."*

Es de esta manera que Rousseau entiende el concepto de soberanía popular, y Coutinho agrega que: *"Ciudadanía es la capacidad conquistada por algunos*

individuos o por todos los individuos de apropiarse de los bienes socialmente creados en cada contexto históricamente determinado [...] Históricamente por que me parece fundamental resaltar el hecho que la soberanía popular, democracia y ciudadanía deben ser siempre pensadas como procesos eminentemente históricos, como conceptos y realidades a los cuales la historia les atribuye permanentemente nuevas y ricas determinaciones. La ciudadanía no es dada a los individuos de una vez y para siempre, es el resultado de una lucha permanente.” (Coutinho, 2000)

También agrega en su texto que coincide con Hegel en su afirmación: “*que solo hay derechos efectivos o libertades concretas en el marco de la vida social, del Estado.*” Lo que se afirma con esta idea es que los derechos y las libertades, solamente son garantizados en el marco de un Estado que tenga la competencia de velar por ellos, es decir que los individuos no nacen con derechos, sino que son portadores de ciertos derechos en la medida que exista una entidad que se los atribuya, reconozca y garantice.

Al respecto dice que los derechos tienen siempre una primera expresión en forma de expectativas de derechos, o sea en forma de demandas que son formuladas anteriormente, en un momento histórico determinado. Estas demandas o presiones por la obtención de derechos, van a ser ejercidas por los grupos o movimientos sociales. En el libro coloca el ejemplo de los trabajadores que a partir del inicio del siglo XIX, lucharon para fijar los límites legales para disminuir la jornada de trabajo promedio de catorce horas en la época de la Revolución Industrial. Otro ejemplo que menciona, es el de las luchas de las mujeres y movimientos feministas que hasta mediados del siglo XX fueron excluidas del derecho al voto, a votar y ser votadas. Utiliza estos ejemplos como forma de demostrar la afirmación anterior, que los derechos se materializan a partir de las demandas y presiones ejercidas por la ciudadanía.

En este sentido, piensa que el sociólogo británico T. Marshall, hizo una importante contribución para la comprensión de la dimensión histórica de la ciudadanía en su famoso ensayo “Ciudadanía y Clase Social” en el que define tres niveles de derechos de ciudadanía. Basándose en la historia de Gran Bretaña, trazó un orden cronológico para el surgimiento de los derechos del mundo moderno, describiendo un proceso que se inicia con la obtención de los derechos civiles, pasa por los derechos políticos y llega finalmente a los derechos sociales. Es indiscutible que ese orden cronológico no se produce del mismo modo en muchos países. También es indiscutible que Marshall, a pesar de éste y otros límites de su teoría, tiene el mérito no sólo de indicar las tres determinaciones “modernas” de la ciudadanía (civil, política y social) sino también de incorporar la dimensión histórico procesual tanto del concepto como de la práctica de la ciudadanía del mundo moderno. (Coutinho, 2000)

Para que fuera posible asegurar que los derechos conseguidos por la ciudadanía fueran respetados, era necesaria la creación de un nuevo tipo de Estado, fundado en el consenso, o sea en un contrato firmado entre ellos y los gobernantes, cuya legitimidad se asentaría en el hecho de que el gobierno respetara plenamente esos derechos que todos los individuos poseían. La afirmación de los derechos civiles implicaba una limitación al poder del Estado.

Aquí se puede observar una significativa diferencia en relación al concepto griego de ciudadanía: para los griegos ser ciudadano no es algo que se refiera a la vida privada, sino precisamente a la vida pública, al contrario de lo que implican los derechos civiles en la época moderna.

En las primeras expresiones de regímenes liberales de participación restringida, el Estado aparecía como el único actor político colectivo. *“Con la socialización de la política, esa situación se modifica, surge una compleja red de organizaciones colectivas, de sujetos políticos nuevos, con un papel más o menos decisivo en la correlación de fuerzas que determina los equilibrios de poder. Con eso la esfera de la política se amplía, surge lo que Gramsci llama “sociedad civil”, formada por el conjunto plural de los sujetos políticos colectivos.”* (Coutinho, 2000)

Las diversas expresiones de la organización popular, la sociedad civil a la que se hace referencia, está constituida por los partidos de masas, los sindicatos, las asociaciones profesionales, las comisiones barriales, etc. Y es a través de estas formas de organización, que las masas populares se organizan de “abajo para arriba”, constituyendo lo que Coutinho llama “sujetos políticos colectivos”.

De lo anterior se desprende, junto con Gramsci, quién amplía la teoría del Estado en el campo del marxismo, que comienzan a darse nuevos fenómenos que dan cuenta de procesos de socialización de la política, o sea: *“del proceso de democratización que se introduce en la vida social.”* Para el autor la ampliación del Estado se concreta en las sociedades de tipo “occidental” en contraste con las de tipo “oriental”, en las que predomina la coerción como recurso político del Estado.

La dificultad que se presenta en el proceso de democratización que se expresa en la ampliación del Estado, consiste en la socialización de la participación política: *“...la socialización de la política creó o por lo menos esbozó las soluciones institucionales para la articulación entre el predominio de la voluntad general y la conservación del pluralismo. Esa articulación necesita la integración entre los organismos populares de democracia de base (creados de abajo hacia arriba) y los mecanismos tradicionales de representación indirecta.”* (Coutinho, 2000)

En las sociedades en las que el Estado se amplió, en los términos de Gramsci, las luchas por conseguir transformaciones, se dieron en el ámbito de la sociedad civil. Estas conquistas de consensos de la mayoría de la población tuvieron el sentido de influir y de obtener espacios en el seno de los aparatos del Estado. Un estado permeable y obligado a negociar ante las reivindicaciones de las masas para obtener legitimidad. Aparece la necesidad de un nuevo tipo de Estado.

Participación ciudadana con relación a la acción del Estado

Dejando de lado el desarrollo histórico de la democracia y su vinculación con la ciudadanía, es posible afirmar en este mismo sentido que, la participación de los ciudadanos en la esfera de lo público, o en relación a la acción del Estado,

también ha ido modificándose con el desarrollo de la historia. Existen muchas teorías y miradas sobre esta relación, sin embargo, se puede afirmar que en una primera aproximación la participación ciudadana, alude a la participación de los ciudadanos en relación al Estado. La ciudadanía ha ido desarrollando su actividad de forma activa reivindicando y luchando por la obtención de derechos sin el apoyo del Estado. Sin embargo, se considera que la creación de mecanismos institucionales de participación ciudadana recupera de alguna manera escenarios favorables para el ejercicio de la ciudadanía activa. A través de estos mecanismos, es que se facilita la institucionalización de dispositivos de transferencia de información y consulta, se legitiman modalidades de diálogo, intentando comprometer la escucha y respuesta estatal.

“La participación es más bien un ideal o un valor que se relaciona con la esencia del término democracia. Dicho de otra manera, la participación es lo que define la democracia y el mecanismo de la representación no parece ser suficiente para poder hablar de verdadera participación. La demanda de más y mejor democracia de los últimos años se manifiesta en la demanda de que la democracia representativa sea acompañada e incluso sustituida por la democracia directa. La participación es uno de los elementos o componentes básicos de la misma. De hecho la democracia no existe sin participación...”
(Mujica, 2005)

Lo que aparece en primer lugar al hablar de participación es la relación con el término democracia, no se logra asociar a una sin la otra, e incluso aparece como un elemento que define a la democracia y sin el cual la misma no sería posible. Sin embargo, la definición anterior deja abierto el espectro de los diversos modos de participación que se pueden reconocer según el espacio que ocupan los ciudadanos en su relación con el Estado. En principio se colocan dos grandes ejes de democracia, la democracia representativa y la democracia directa, en la que se manifiestan dos modos de participar, desde lo individual o desde lo colectivo. En ambos casos los ciudadanos participan en las decisiones colectivas, pero de distinta manera, con distinta capacidad de influir, y con distintas responsabilidades y competencias.

Este autor plantea los tipos de democracia, relacionándola con la participación ciudadana. Se trata de plantear características que posee la participación ciudadana en ambos casos, pero sobre todo en lo que refiere a democracia directa, a los ciudadanos participando en lo colectivo, tomando parte, en la capacidad de influir en la toma de decisiones, en el control de la gestión pública, así como en la apertura desde el Estado a relacionarse con la ciudadanía.

Como ya fue mencionado, *“la participación de los individuos en la esfera pública, debatiendo y deliberando acerca de cuestiones colectivas, siempre fue uno de los elementos esenciales de la democracia”*. (Ciconello, 2008)

El autor agrega que además de los principios de igualdad y libertad, el ideal democrático presupone acción, participación, co-responsabilidad e interacción entre diferentes sujetos. La participación debería obedecer a las siguientes características:

- 1.- ser un proceso educativo volcado al ejercicio de ciudadanía, que incorpore el establecimiento de las conexiones entre la esfera pública y la privada
- 2.- permitir que las decisiones colectivas sean más aceptadas por los individuos, una vez que los mismos toman parte del proceso de decisión
- 3.- producir mayor integración social en la medida en que producen sentimientos de pertenencia de cada ciudadano aislado a su comunidad, o grupo al que pertenece. (Ciconello, 2008)

Es decir que la participación de los individuos, además de estar directamente vinculada a la democracia, también se puede ver como una manera de generar integración social, de crear vínculos entre los distintos miembros de la sociedad, de producir sentidos de pertenencia y responsabilidad.

Los individuos que participan se relacionan de diversas maneras con el Estado, interviniendo también de diversas maneras en el espacio de construcción de lo público. Esta relación de los ciudadanos con el Estado es denominada ciudadanía activa.

El concepto participación se ha ido modificando con el tiempo y ha ido adquiriendo nuevas riquezas según las particularidades de cada contexto en el que se fue desarrollando, de acuerdo con las políticas que la enmarcan y con la participación de los sujetos en los diversos ámbitos de la sociedad.

Las características de las políticas y de los propios actores que participan, son las que definen de alguna manera a la ciudadanía, dándole un carácter propio, incluyendo a algunos sujetos y dejando fuera a otros. Alejandra Valdés en el texto "La Participación de las Mujeres en la Construcción de Ciudadanía en Salud", establece al respecto que no existe una concepción única de ciudadanía ni un solo tipo de ella: *"para ser ciudadano o ciudadana no basta con ser reconocido como sujeto de derechos. La ciudadanía es un status con que las comunidades políticas legitiman la pertenencia e identidad de los individuos a esas comunidades."* (Valdés y Yáñez, Sd)

La ciudadanía puede además tener dos lecturas, una dimensión pasiva en la que los ciudadanos son objeto de derechos políticos, civiles y sociales. La dimensión activa de la ciudadanía tiene que ver con la responsabilidad que los sujetos tienen con la comunidad a la que pertenecen. Hay ciudadanos que consideran importante la construcción del interés común, asumen el compromiso cívico responsablemente, intentando incidir en la toma de decisiones y deliberar colectivamente acerca de temas que afectan la comunidad política.

Asimismo, existen diversas maneras de participación social, la relación de los ciudadanos con la esfera pública puede materializarse en entrega de información, intercambio, cogestión y cooperación, hasta en instancias que suponen deliberación, articulación, elaboración de propuestas de control social y participación en el diseño de las políticas públicas. (Valdés y Yáñez, Sd)

En general se puede analizar la participación ciudadana desde diversas posiciones, de acuerdo con sus fines, sus mecanismos y por los actores llamados a participar. A su vez, la participación se puede analizar desde dos

acepciones, la primera corresponde a la participación política propiamente dicha y la segunda corresponde a la participación social.

“La participación política se refiere a la vinculación de los ciudadanos con la función de gobernar, de intervenir en el poder, ya sea directamente como en la democracia griega, o en forma indirecta de las formas representativas a través de órganos formales de gobierno, como los partidos. Votar, participar de manifestaciones, militar en un partido, son actos políticos típicos de las “democracias de occidente”. (Acchini de Martínez, 1994)

“La participación social es la segunda acepción que se prescribe. Se refiere a los modos de expresión de las necesidades o de las opiniones de los grupos de la sociedad civil, vinculados a intereses económicos, sociales y espirituales, que de uno u otro modo también buscan tener peso en las decisiones políticas, ya sea en aspectos que atañen a sus intereses específicos o ya sea en aspectos netamente políticos sobre los cuales expresan sus posiciones como grupos sociales representativos de parte de la sociedad. Se trata de un tipo de acciones políticas (nuevas) que hoy son frecuentes en las agrupaciones sociales (...) estaríamos en presencia de una revitalización de la participación política que abandonados los viejos esquemas, se articularía en canales nuevos.” (Acchini de Martínez, 1994)

Se trata de nuevas formas de participación que adquieren nuevos significados en los contextos actuales, y que buscan de alguna manera pesar en lo político. Es por esto que se relativiza la ambigüedad señalada entre participación política y social, ya que bajo esta mirada la participación social es siempre participación política. Lo que ocurre es que a veces se manifiesta indirectamente política y otras de manera más directa, unas veces sobre campos políticos tradicionales y otras sobre espacios aparentemente no políticos o vistos como fuera del sistema político, propios de la sociedad civil. (Acchini de Martínez, 1994)

En el mismo texto, la autora agrega que: “...la participación sería: la capacidad de tomar decisiones de alcance histórico más importantes, que cambian de manera durable el destino del grupo humano que ese poder estatal dirige y organiza”. No se refiere expresamente a la participación política pero sí a grupos convocados por el poder estatal, y por lo tanto, no es cualquier decisión ni de cualquier grupo sino un grupo humano que el poder estatal dirige y organiza. “Quiere decir que la participación puede darse vía parlamento, vía partido o vía sindicatos, dentro del llamado sistema político o puede darse vía presiones de grupos o movimientos preferentemente ubicados en la sociedad civil.” (Acchini de Martínez, 1994)

Cuando habla de grupos preferentemente ubicados hace referencia a esos grupos que el mismo Estado coloca en un lugar de preferencia. Ese lugar que ocupan, supone privilegio respecto de otros grupos, que no cuentan con igual posibilidad de interacción con lo público.

En las últimas décadas, se ha puesto especial énfasis en el estudio de la participación ciudadana. Este concepto no solamente ha sido profundizado por la propia sociedad civil, sino que también “la palabra participación ha comenzado a estar en boca de los más diversos actores: el Banco Mundial, los

organismos multilaterales, los Estados nacionales y también entre los movimientos sociales y las organizaciones sociales de base.” (Garcés y Valdés, 1999)

A su vez otros conceptos han adquirido relevancia al respecto, *“conceptos que se reformulan y adquieren nuevos y variados usos, como los de “ciudadanía” y “sociedad civil”, y otros definitiva o aparentemente más nuevos, como el de “Tercer Sector”, capital social, resiliencia, empoderamiento (empowerment) y rendición de cuentas (accountability).” (Garcés y Valdés, 1999)*

Se puede afirmar que el debate acerca de la participación y la ciudadanía no es nuevo. Los autores a los que se hace referencia agregan que esta discusión está en el centro del pensamiento moderno por cuanto *“conlleva una toma de posición con respecto a la relación entre la sociedad y el Estado o más precisamente, al individuo y las comunidades en su relación de derechos con el Estado así como a las responsabilidades de estos con la comunidad política a la cual pertenecen” (Garcés y Valdés, 1999)*

Participación, sociedad civil y democracia

A partir de los aportes de los autores trabajados anteriormente, es posible establecer entonces una estrecha relación entre ciudadanía y democracia. Según el documento de trabajo del año 2004, *“Participación y Democracia. Elementos para el debate” de la asociación chilena de organismos no gubernamentales, Acción; la participación ciudadana, tiene una estrecha relación con el tipo y la calidad de democracia. La participación ciudadana “cualifica la democracia como sistema institucional y como estilo de relación de los ciudadanos con el poder y de los ciudadanos entre sí”. (Acción, 2004)*

La participación ciudadana refiere a un concepto que tiene múltiples concreciones en las distintas esferas de la vida colectiva, en la política desde luego, pero también en las esferas económicas, sociales y culturales. Así también se manifiesta en las diversas esferas de la vida privada; en los espacios laborales, en las instituciones educativas, en los medios de comunicación, como en otros espacios de significación social. Bajo esta mirada la participación ciudadana trasciende el espacio de lo político y la relación de los ciudadanos con el poder, pasando a colocarse en el resto de las relaciones que se manifiestan en la sociedad. Esto constituye una mirada diferente sobre la participación, en la que la democracia aparece no solamente como una estructura política sino también como un modo de relación de los ciudadanos con los ciudadanos, es decir que tiene estrecha relación con la ciudadanía y con la forma en que se relacionan los miembros de una colectividad.

La participación se puede entender como una forma de mejorar la política mediante la acción de los ciudadanos, y es también un estímulo a la iniciativa de la acción colectiva de los ciudadanos. Este último aspecto representa un desafío frente a la multiplicidad de expresiones de los grupos de la sociedad civil, cuya articulación continúa muchas veces pendiente debido al profundo efecto disociativo producto del modelo de desarrollo neoliberal vigente.

Junto con lo anterior, aparece la debilidad de la política como un aspecto característico de las sociedades modernas, vinculado a los procesos de globalización y a las transformaciones sociales que han debilitado tanto la referencia del Estado como las formas de acción colectiva que han predominado durante el siglo XX. *“Esta situación se expresa, entre otros aspectos, en un distanciamiento entre los ciudadanos por una parte y la política, por otra, y en una percepción de malestar e insatisfacción con el quehacer político”*. (Acción, 2004)

Tanto el distanciamiento entre los ciudadanos y la política como el sentimiento de disgusto frente al quehacer político, pueden responder, según el texto, a una herencia institucional y cultural que han dejado las dictaduras militares. En los gobiernos totalitarios, se dieron procesos en los que los lazos sociales existentes fueron quebrados así como la clase política fue desmembrada de sus funciones, resultando de alguna manera un debilitamiento importante de la democracia y la participación ciudadana la cual parecía no tener sustento social ni agentes que creyeran realmente en ella.

La pregunta que es preciso realizar es si la estructura en que se desarrolla una democracia es efectivamente un ámbito que propicie la participación ciudadana, si efectivamente se abre un espacio desde la clase política a la ciudadanía para que participe en los asuntos colectivos.

Entonces, la participación ciudadana en un contexto democrático contribuye a limitar el poder del Estado en tanto es ejercicio de derechos; permite el involucramiento de la ciudadanía en asuntos públicos en defensa del interés general y crea una cultura democrática de integración y de respeto de la diversidad social. Contribuye a que los grupos sociales puedan tomar parte en la toma de decisiones en la esfera pública. Este tomar parte implica compartir un poder, históricamente reservado a la clase política o a grupos selectos y privilegiados. (Acción, 2004)

Bajo esta perspectiva, se reconoce la importancia que el poder sea distribuido equitativamente entre los grupos dirigentes y aún más, que trascienda esa lógica, expandiéndose al conjunto de la vida institucional y social. Se trata de pensar desde una postura diferente, en la que el poder se distribuya de una manera más ecuánime entre los ciudadanos y el poder público. La distribución del poder a la que se hace referencia tiene que ver con la participación de los ciudadanos en diversos ámbitos: en la gestión, la deliberación o en la toma de decisiones. Se trata de trascender la democracia de electores, que suele ser una mera democracia de espectadores, hacia una democracia de participantes.

Aparece la necesidad de un cambio de actitud de los gobiernos en sus mecanismos de relación y diálogo con los ciudadanos con el fin de mejorar la calidad de la democracia. Pero esto puede resultar (o no) un problema, no siempre la lógica institucional estará dispuesta a ceder espacios de poder, espacios que siempre detentó.

Junto con este proceso se requiere también un aprendizaje desde la ciudadanía, en el que se establezcan también códigos de funcionamiento en conjunto para la función de control del Estado.

A la necesaria apertura de los procesos legislativos y administrativos, se agrega como aspecto fundamental de la transformación democrática, el acceso a la información por parte de los ciudadanos. Se trata de contar con ciudadanos informados de manera que puedan intervenir de mejor manera tanto en la toma de decisiones como en el control de la gestión. A su vez, se requiere un Estado que sea capaz de brindar la información que los ciudadanos requieren para poder ejercer su rol de manera adecuada.

El texto agrega que, estos procesos tienen que ver directamente con propuestas de democracia directa y semi directa, en los diferentes ámbitos, tanto nacionales como locales. Afirma también que la construcción de la sociedad se logra a través de la sociedad, lo que implica concebir y desarrollar mecanismos de participación de la sociedad civil en el diseño, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

La participación de los ciudadanos desde diversos lugares y con diferentes objetivos da cuenta del tipo de democracia en que se inscribe la participación. Es la participación de la sociedad civil en la acción del Estado el asunto que se intenta reasaltar a continuación como aporte teórico a la comprensión del objeto de estudio del presente trabajo.

Al respecto, los autores que realizaron el documento "Estado de Arte del la participación ciudadana en Chile, Mario Garcés y Alejandra Valdés, afirman junto con Coutinho, que fue Antonio Gramsci quién complejizó el debate y el concepto mismo de sociedad civil, ampliando el concepto del Estado. *"Para Gramsci, el Estado había que verlo no sólo en su dimensión dictatorial o coercitiva, sino que en su relación con los "aparatos ideológicos" o "aparatos de la hegemonía" (la Iglesia, la escuela, los partidos, los sindicatos, las asociaciones, los medios de comunicación)".* (Garcés, y Valdés, 1999)

Según los autores, la sociedad civil, en perspectiva gramsciana, en cierto modo "prolonga" la acción del Estado, favorece el autogobierno, organiza culturalmente las relaciones de dominio, difumina las "ideas dominantes" y constituye el "sentido común". Serían las instituciones, las que contribuirían a la organización y estructuración de los "actores sociales", aunque no sin conflictos porque la sociedad civil es también un campo de disputa, esencial de ganar para provocar procesos de cambio social.

La sociedad civil es definida: *"como el espacio en que los individuos, grupos y asociaciones voluntarias proliferan y se relacionan, comunican y expresan libre y autónomamente en cumplimiento de sus propios fines específicos. La sociedad civil sería aquí el espacio de los llamados actores sociales, cuyo campo de acción no se agota en las mutuas relaciones que establecen, sino que, a través de la participación, trasciende su influencia hacia el Estado, cristalizando la organización política".* (Garcés, y Valdés, 1999)

En este contexto, la sociedad civil presupone la existencia del Estado y del mercado, (aunque no sea explicitado con frecuencia) así como la democracia supone la existencia de una sociedad civil fortalecida que garantice de alguna manera el desarrollo de una democracia real y efectiva. Esta manera de comprender la sociedad civil deja de lado la concepción gramsciana abandonando los conceptos de hegemonía y dominación para poner la existencia de tres campos pre-establecidos a los que se requiere relacionar y equilibrar para asegurar la efectiva democracia.

La concepción ideológica que el Estado tenga sobre la importancia o no de relacionarse con la ciudadanía, derivaría o determinaría diferentes maneras de pensar y concretar políticas de participación ciudadana.

Las diversas aproximaciones realizadas sobre la sociedad civil indican de alguna manera que este es un concepto complejo y dinámico. Es por esto que resulta dificultoso pensarlo como un campo desvinculado de la esfera del Estado, de lo social, e incluso de lo económico. Poder pensar en el contexto en el que se relaciona la sociedad civil con el Estado, y la influencia que tiene el mundo de lo económico ayuda a comprender de mejor manera las características de esta compleja relación así como los papeles o roles que están llamados a cumplir cada uno de los actores.

En las últimas décadas del siglo XX, se observa que las sociedades latinoamericanas (excepto Cuba) han transcurrido por una transición desde precarios "Estados de Bienestar", hacia economías abiertas con una fuerte orientación al mercado internacional en el contexto de los llamados "Estados Liberales". Esta transición no solamente implicó un cambio en el modelo económico, sino que la nueva ideología que se ha impuesto por el neoliberalismo, también influyó en las dimensiones políticas y culturales.

Las orientaciones neoliberales en los procesos de ajuste se afirmaron en la importancia de asegurar los equilibrios macroeconómicos, en liberalizar los mercados, confiando en su capacidad de autorregulación. Esto trajo aparejado recortes significativos en el gasto público, con evidentes costos sociales, que a modo de ejemplo se pueden nombrar algunos como: la instauración del sistema de la flexibilización laboral, altos niveles de desempleo y aumento de la economía informal, el debilitamiento de las asociaciones sindicales, la pérdida de las capacidades productivas nacionales junto con la reinserción en la economía mundial, que a su vez obligó a reconocer y re programar pagos de la deuda externa previamente acumulada como condición para acceder a nuevos créditos y una importante profundización de la brecha existente entre ricos y pobres. (Garcés, y Valdés, 1999)

Estos procesos que se dieron en cada país, sucedieron a grandes rasgos bajo estas características, y en momentos relativamente cercanos, sin embargo cada uno de ellos ha ido adquiriendo características específicas bajo los rasgos de los propios procesos nacionales.

Sin embargo, a pesar de los efectos negativos del modelo neoliberal en el plano económico y social, en el plano político, se re-democratizaron los

sistemas políticos, con grados relativos de legitimidad en la ciudadanía, entre otras razones por la pérdida de legitimidad de las dictaduras militares, por cuestionamientos a las formas políticas tradicionales y a los sistemas de partidos así como por la apatía creciente de grandes sectores de la población que desembocaron en luchas sociales re-democratizadoras.

Esta re-democratización a la que hacen referencia se manifestó a través de la puesta en marcha de distintos procesos de descentralización de los Estados así como de la implementación de diversas políticas compensatorias. (Garcés, y Valdés, 1999)

Los autores hablan de la estabilidad de los sistemas democráticos a través del concepto de gobernabilidad, entendido éste como sinónimo de "buen gobierno". La gobernabilidad puede ser entendida como un instrumento que aplaca los límites de la democracia a fin de neutralizar o al menos disminuir, los conflictos sociales que se presentan en este marco. Agregan a su vez que el óptimo de la gobernabilidad *"es aquella que, entre el Estado y los ciudadanos, establece un subsistema electoral para elegir los representantes y un subsistema de negociación para resolver los conflictos públicos y privados."* Agregan a partir de otros autores que la "democracia radical" sería aquella que añade a lo anterior un subsistema de participación ciudadana que *"limita el subsistema de representantes, sobrepasa el subsistema de negociación y torna hegemónico el de la asociación horizontal de la sociedad civil."* (Garcés, y Valdés, 1999)

Es claro que el modo de concebir el "buen gobierno" va a diferir desde la óptica que se lo analice, es decir desde el propio Estado o desde la sociedad civil. Incluso dentro de estos mismos espacios existen muy diversas propuestas y posiciones acerca del modo en que se relaciona la sociedad civil con el Estado, así como de las formas de participación de la ciudadanía. Lo anterior hace suponer que no existe una visión acabada ni una forma única en la que los actores interactúan.

Bajo esta perspectiva, los autores reconocen **cuatro objetivos** diferentes de la participación ciudadana asociada a las modalidades, a los momentos, así como a los impactos, y a los actores llamados a participar:

1- participación como habilitación social o empoderamiento, referida a la participación en la toma de decisiones y control social de los compromisos públicos, asociado al involucramiento de los ciudadanos en asuntos de interés público que implica ejercicio de derechos ciudadanos de ser informado, de opinar o reclamar, de apelar o impugnar decisiones de la autoridad.

2- Participación gestinaria asociada a la ejecución y gestión de los programas como un instrumento que contribuye a elevar la calidad de la acción social del Gobierno. Y que considera a los beneficiarios como gestores con capacidad de dar respuesta a problemas locales.

3- Participación instrumental que tiene por propósito el acceso y uso de los programas sociales, y que se utiliza la oferta tal cual viene predefinida desde los canales institucionales.

4- Participación consultiva aquella referida a la que convoca a incorporarse a las reglas del juego preexistente respetando la identidad local, y abriendo espacios de conversación y consulta sobre temas a los que convoca la autoridad, como usuario activo de beneficios.

Diferentes manifestaciones de la participación ciudadana vinculada a las políticas públicas.

La participación ciudadana como acción colectiva que interviene en el espacio de lo público puede manifestarse de diversas maneras. Para visualizar el vínculo que se establece en los gobiernos democráticos entre el Estado y la ciudadanía, se toma como referencia el texto de Pedro Mujica, en el que se realiza una categorización de la participación ciudadana. En la misma se colocan diversas formas de participación en relación con la gestión pública.

El autor mencionado entiende por gestión pública:

“la manera de organizar el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y tareas del Estado”. Por tanto, la participación ciudadana en la gestión pública se refiere a: “el rol del ciudadano en cuanto partícipe y en cuanto usuario de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas. Esta participación puede expresarse como:

- expresión e integración de las demandas ciudadanas para lograr un interés de carácter general;
- incentivo para una gestión pública eficiente y eficaz;
- instrumento de control ciudadano;
- instrumento para la satisfacción de necesidades básicas.”

(Mujica, 2005)

De acuerdo con estas expresiones de la participación vinculadas a la gestión pública, el autor establece **diferentes modos** en que puede concretarse la participación ciudadana en la relación con la administración pública.

- **La participación informativa**, en la que el objetivo es proveer información sobre el tema en cuestión. La información se presenta de manera unidireccional no existiendo posibilidad de negociación por parte de la ciudadanía. La autoridad pública debe asegurar que la información tenga una difusión adecuada, sea oportuna, completa y ampliamente accesible a la población. A su vez, la información debiera abarcar todas las etapas de las actividades públicas, incluyendo la rendición de cuentas de la autoridad sobre las mismas.

- **Participación consultiva**, que se plantea como opinión y control de la ciudadanía, del cumplimiento de los objetivos políticamente definidos por parte de la administración pública. Esta modalidad de participación requiere del acceso previo a la información por parte del ciudadano.

A nivel local se visualizan las experiencias tipo cabildos o consultas locales, las que abren espacios de conversación y consulta sobre temas a los que convoca la autoridad. A través de estos mecanismos, la autoridad local decide convocar a la ciudadanía, ya sea a nivel masivo o bien a un grupo de determinado con el objeto de conocer la opinión sobre un determinado tema o asunto.

- **La participación decisoria**, se orienta fundamentalmente a garantizar que las decisiones tomadas en la administración pública no se realicen en función de sus propios intereses sino de los intereses generales definidos políticamente. La participación de las personas y grupos es convocada a influir respecto de un tema específico. A través de un proceso de negociación entre las partes involucradas se establecen acuerdos, que tienen carácter vinculante, lo que implica que la decisión que resulta del proceso es obligatoria para la autoridad.

La participación a este nivel combina la participación en la toma de decisiones con la expresión de los derechos y demandas. La Sociedad Civil actúa con un sentido de identidad e intereses propios, logrando proponer temas al Estado, influir directamente en la toma de decisiones e incrementar su capacidad de negociación e interlocución con el sector público.

A su vez, debe desempeñar un rol de control sobre la adecuada implementación de la decisión adoptada.

- **Participación como co-gestión / ejecutora**, implica la participación en el diagnóstico, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

El propósito es optimizar la descentralización en la toma de decisiones local, a través del mejoramiento de los servicios públicos, de los recursos humanos, así como el cumplimiento de parámetros de eficiencia, cobertura y calidad.

En este tipo de participación se combina la participación asociada a la toma de decisiones en la gestión pública y la satisfacción de necesidades básicas.

Se considera a los beneficiarios como gestores de programas públicos para dar a respuesta a problemas que los afectan. Supone también el acceso a la información por parte de los ciudadanos. Las propuestas de participación ciudadana para el mejoramiento de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, abarcan prácticamente todas las etapas del proceso de planificación.

- **Participación instrumental**

Esta modalidad reúne la participación que tiene por propósito la satisfacción de necesidades básicas y por ende la relación con la administración pública interesa sólo en cuanto permita acceder a estos recursos. Se utiliza la oferta tal cual viene predefinida desde los canales institucionales correspondientes. El sujeto actúa fundamentalmente como un usuario-cliente, por lo tanto no buscará incidir en la gestión pública en tanto obtenga los resultados deseados.

(Mujica, 2005)

Este autor propone además **formas modernas** que adopta la participación, mencionando las siguientes: los presupuestos participativos, los mecanismos de debate, las encuestas deliberativas y el control ciudadano (Mujica, 2005)

Aspectos críticos de la participación.

Así como la participación ciudadana convocada desde el Estado, representa un acercamiento entre quienes toman las decisiones y los ciudadanos, los procesos participativos también dejan entrever algunas dificultades en su concepción misma. El asunto es poder reflexionar sobre el tema en términos de los aspectos críticos de manera de obtener un análisis más profundo de los procesos participativos.

Pedro Mujica, en el texto que se ha utilizado anteriormente coloca estos aspectos como base para el análisis de la participación. Así expresa en lo referido a la **representación**, es decir, ¿quién o quiénes toman las decisiones?

Asume que uno de los riesgos fundamentales de la participación no electoral es que ésta no sea lo suficientemente representativa de los intereses y demandas presentes en la población. A esto se agrega otro problema; el tipo de ciudadanos que deben ser integrados en los procesos participativos.

Lo que debiera interesar es escuchar la voz de los propios interesados en participar. *“Los modelos de participación han potenciado la participación de los grupos organizados en detrimento de la capacidad de los ciudadanos no organizados de incidir en los procesos de gobierno.”* (Mujica, 2005)

En el caso que la participación se ejerce a través de determinadas organizaciones, la capacidad para representar a sus propias entidades es a menudo dudosa. Un sistema de representación transparente y legítimo requiere que los representantes de las organizaciones rindan cuentas a los colectivos que dicen representar.

También hay que tener en cuenta que hay procesos participativos que no tienen en la representatividad un objetivo prioritario. Se trata de mecanismos que más bien se orientan a los que voluntariamente se interesen en participar más que buscar una muestra representativa dentro de la población.

Buena parte de la legitimidad de los instrumentos participativos dependerá de que los intereses relevantes en una determinada política pública estén representados de alguna forma en el proceso de participación. Este aspecto se mezcla fuertemente con considerar en qué grado se encuentran representados los intereses de los beneficiarios de las políticas públicas, que en general no están convocados a participar.

Otro aspecto importante y vinculado con lo anterior, es el de la **legitimidad** de la participación. Es decir que se debe verificar hasta qué punto las decisiones corresponden a los verdaderos intereses y necesidades de la ciudadanía.

Un aporte esencial que pueden hacer los instrumentos de participación ciudadana consiste en añadir legitimidad a las decisiones públicas, ya que cuentan con el legítimo respaldo de la ciudadanía. Sin embargo, los efectos legitimadores de las fórmulas participativas serán muy limitados, o incluso negativos, si son percibidos como instrumentos a disposición de los intereses de los políticos, y protagonizados por ciudadanos desinformados y sin capacidad para pensar en el bien público. La legitimidad también va a ser considerada en función de la información de la que dispondrán los participantes para emitir sus opiniones. Las opiniones mejor fundamentadas y tomadas a partir de la información, tendrán mayor legitimidad.

El reto está en proponer espacios de participación ciudadana que ofrezcan condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan construir opiniones suficientemente informadas y reflexionadas. La legitimidad de los mecanismos participativos dependerá, además, del hecho de que éstos sean percibidos como neutrales, y no como instrumentos a disposición de los intereses de los políticos.

Un nuevo punto a tener en cuenta en el análisis de los aspectos críticos de la participación ciudadana, muy relevante para quienes participan y también para quienes convocan la participación es la posibilidad de visualizar los **resultados** de la misma.

Respecto a los resultados de los procesos participativos, es necesario considerar que los mismos requieren en primer lugar voluntad política así como un adecuado diseño institucional.

Otra cuestión importante en los resultados de la participación, es no enfocarla únicamente con el fin de prestar ayuda o servicios. La participación no debe estar ligada a procesos que tienen como único fin otorgar ayuda o asistencia a sectores de escasos recursos, esto sería limitar el fin de la participación. (Mujica, 2005)

Hacer referencia a los aspectos críticos de la participación ciudadana implica pensarla como proceso, con sus ventajas y sus dificultades. De esta manera se intenta tener en cuenta por un lado sus aspectos positivos, es decir la construcción de un camino que aproxima actores históricamente disociados tanto en la toma de decisiones como en la distribución del poder, que implica también una concepción de ciudadano involucrado con su comunidad. Pero es importante que estos procesos sean también analizados críticamente, con sus bemoles, sus riesgos y dificultades.

Se agregan a este análisis de la participación ciudadana algunas "áreas sensibles" en términos del autor Feliz Bombarolo, como otros aspectos críticos, que van a ser de gran utilidad más adelante para pensar acerca de la participación en el marco del Programa Consejos Sociales. En el mencionado texto se coloca como uno de estos aspectos el **sentido** de la participación, teniendo en cuenta sobre todo que muchos esfuerzos participativos no se basaron en propósitos emparentados con el respeto, ciudadanía, derechos e inclusión social. El autor coloca la necesidad de revisar el objetivo último de los esfuerzos participativos, analizando el discurso y sobre todo el impacto final de tales esfuerzos en la construcción de nuevas relaciones sociales. *"La participación ciudadana debe ser, pues, parte de un conjunto de acciones y propuestas contenidas en una visión del mundo a construir"* (Bombarolo, 2003)

En este sentido, otro asunto a tener presente que se coloca es el de la **viabilidad** de la propuesta participativa. Viabilidad en términos económicos ya que implica costos elevados. Pero también en términos de si es posible iniciar procesos de participación ciudadana. Se refiere a reconocer que no siempre existen las condiciones mínimas que fomenten políticas, leyes o acciones de carácter participativo. En oportunidades los agentes promotores de la participación ya sean públicos o privados son expulsados por la comunidad ante la pretensión de mayores o distintos niveles de apertura democrática.

Un aspecto que también es pertinente tener en cuenta es el de la **capacidad** de los ciudadanos y ciudadanas que participan en los procesos de toma de decisiones para analizar los problemas y proponer soluciones. Esto es importante al tener en cuenta que muchas veces las personas no cuentan con herramientas que les permitan discutir en el mismo plano que otras. Aparece junto con esto la necesidad de implementar acciones de capacitación y fortalecimiento para el buen cumplimiento del rol llamado a desempeñar.

¿Es posible llevar la participación a la esfera de las grandes decisiones? El **contenido** de la participación también es relevante analizar, en términos de la relevancia de lo que se discute así como de la etapa en que se consulta, si es en el diseño o en la ejecución así como el tipo de acción que se propone, (consulta, análisis, elaboración, etc.) de la política que se pone consideración de la ciudadanía, cambia el contenido y la oportunidad de la participación.

Por último, un aspecto sustancial a tener en cuenta es la **sostenibilidad** de los procesos participativos. Esto hace referencia a la sostenibilidad de la voluntad y el compromiso político del Estado en mantener los procesos participativos en vigencia. Los cambios en las administraciones han truncado en varias oportunidades los procesos. La única manera que sean sostenidos en el tiempo es logrando cierta autonomía de los espacios de participación de las fluctuaciones político institucionales.

Pensar la participación ciudadana teniendo en cuenta los aspectos críticos que la componen puede constituir de alguna manera una buena base para la revisión de las propuestas estatales, así como para la mejora de los mecanismos participativos. Esto va a significar un mejor logro de los objetivos marcados por las propuestas de participación.

Tener en cuenta las dificultades que presentan estos espacios de participación creados o convocados desde el Estado forma parte de la propia elaboración de la propuesta que se les hace a los actores convocados a participar. Asimismo, estos aspectos constituyen una herramienta válida para el análisis de los procesos participativos.

Lo que hay que tener presente es que a pesar de que la democracia y la participación están estrechamente vinculadas, no se puede confundir ambos términos, y hacerlo significa quitarle méritos a cada uno a causa del otro: *“la democracia necesita de normas y representación de las que carece a veces la participación popular. Por otro lado la formalización de la participación popular la transforma más en instrumento de legitimación del poder que en un instrumento de ampliación y socialización del mismo. El desafío es construir una democracia que armonice ambos”* (Acchini de Martínez, 1994)

Los mecanismos de participación son mecanismos de articulación de lo diverso, de identidades múltiples que requieren un orden que les asegure una presencia relativamente igual. Debería asegurar que las necesidades de todos sean conocidas y satisfechas, así como garantizar que esas necesidades sean expresión de lo diverso.

Entonces, constituye un espacio nuevo, de socialización de las decisiones en el que se expresa un ámbito nuevo, intermediario entre el Estado y la sociedad, en el cual el Estado sea el núcleo regulador, pero las demandas y el poder sean autoadministrados por la comunidad.

“Estas propuestas de democracia son una invitación a la creación y puede darse en los procesos y desarrollos de participación en las políticas sociales, que son procesos cotidianos, visibles, y debe darse en las propuestas o normas de participación, ya que ellas significan un encuentro en la tarea de legislar para todos los días, entre los actores estatales y los actores sociales.”
(Acchini de Martínez, 1994)

Capítulo II

Contextualización; la participación ciudadana en el Uruguay actual.

Los espacios de participación promovidos desde el Estado.

Luego de haber colocado algunas discusiones acerca de los conceptos participación ciudadana, ciudadanía y democracia es preciso observarlos en el contexto actual, es decir, que se hará una breve reseña al contexto social, económico, político y cultural en el que se instala el Programa de participación ciudadana propuesta por el Gobierno que asume el pasado marzo de 2005 y que además plantea en diversos ámbitos a la ciudadanía que participe en la gestión pública. Con esto no se quiere decir que la participación ciudadana es una exclusividad del período de Gobierno 2005, 2010. Existen líneas vinculadas a la participación ciudadana que comenzaron en períodos de gobierno anteriores, por ejemplo el Plan Caif, las comisiones de seguridad ciudadana, entre otros.

En el caso de este documento cuyo objeto de estudio es el programa estatal de participación ciudadana que se instala desde el Ministerio de Desarrollo Social, *Consejos Sociales*, es preciso tener en cuenta uno de los factores claves de este proceso de participación, es decir el dispositivo que se coloca desde el Estado para efectivizar la relación con la sociedad civil. Para ello, se realizará una aproximación a la forma como es entendida la participación para las autoridades del Gobierno y bajo qué líneas de pensamiento fue pensado este programa.

La idea es poder colocar a continuación, la concepción que tiene acerca de la participación social el Gobierno que asume en marzo de 2005 y que propone nuevas formas de relación con la ciudadanía en varios de los programas que pone en funcionamiento desde los distintos Ministerios. Posteriormente se presentará el Programa Consejos Sociales propiamente dicho, con sus características particulares.

Para tener un panorama del contexto en el que se desarrolla el Programa Consejos Sociales, es preciso remontarnos al Uruguay pos dictadura, es decir a las últimas décadas del siglo XX, en las que se han ido llevado adelante por los Gobiernos electos democráticamente, políticas que respondían al modelo de acumulación capitalista vigente en el resto del mundo. Algunas de las características de estas políticas que se vinculan con el liberalismo económico, no son diferentes a las que se llevaron a cabo en el resto de América Latina. El desarrollo capitalista ha originado un pauperismo urbano importante con grandes contingentes al margen de la relación laboral estable (Laurell, 1992), situación precaria del empleo, y bajos ingresos que de alguna manera se traducen en deficiencias en las condiciones básicas de vida. De esta manera, grandes grupos de población no tienen cubiertas sus necesidades básicas ni las protecciones vinculadas al mundo del trabajo.

Estas últimas décadas del siglo XX también estuvieron signadas por el crecimiento económico, aunque sin aumento del empleo, con un crecimiento

elevado de la desigualdad, y junto a una importante crisis del Estado Benefactor que implicó el progresivo retiro del Estado de sus funciones niveladoras. Esto se tradujo en palabras de Ximena Baráibar, en efectos negativos que recayeron tanto sobre la economía como sobre el bienestar y la libertad de los individuos. (Baráibar, 2002)

En cuanto a las políticas sociales, el neoliberalismo propone pasar de la universalidad de las prestaciones a la focalización, ya que rechaza el concepto de derechos sociales y la obligación de la sociedad de garantizarlos a través de la acción estatal. Sucedió lo que se dio en llamar la mercantilización de las políticas sociales, con un Estado “mínimo” retirado de sus funciones, lo que pone en una profunda crisis el sistema integrador. (Baráibar, 2002)

Bajo esta realidad se desarrolla una sociedad civil que no escapa al modo de relacionarse impuesto por la lógica capitalista, la ciudadanía se presenta debilitada o con baja intensidad según agrega Guillermo O'Donnell. (O'Donnell, 1999)

En este escenario, Uruguay de fines de siglo XX, no escapa a la realidad global. A pesar de la lógica neo liberal que ha destrozado tanto a los individuos en su singularidad como a las relaciones entre los mismos, se han ido desarrollando diversos procesos participativos desde la sociedad civil, que dieron cuenta de la intensa actividad de la ciudadanía en el reconocimiento de derechos que no estaban siendo reconocidos, e incluso en la conquista por nuevos derechos.

Más allá de la actividad de la sociedad civil, los espacios de participación entendidos como espacios abiertos a la ciudadanía desde el Estado se han empezado a observar algunos ejemplos propuestos a nivel central relacionados con la cogestión (por ejemplo Plan Caif). También se visualizaron ejemplos en los gobiernos municipales montevideanos a partir de la década del 1990. En ellos, además del proceso de descentralización que se ha ido desarrollando, se estableció el presupuesto participativo como un ejemplo de participación ciudadana que acerca la acción del Estado con los ciudadanos.

Algunas nuevas posibilidades

En este marco, en marzo de 2005 asume el primer gobierno progresista en Uruguay. A partir de ese momento y bajo la perspectiva del gobierno que asume, el rol del Estado y de la ciudadanía comienzan a tener otra implicancia para las autoridades. De la misma manera, las políticas sociales se comprendieron y constituyeron bajo una óptica diferente a las existentes hasta el momento. Si bien hubo un cambio de perspectiva, con una fuerte inversión en el gasto social, esto no significó un quiebre radical respecto a la modalidad que se venía llevando a cabo por Gobiernos anteriores respecto a las políticas públicas de corte liberal.

Esta nueva administración sustenta sus lineamientos de Gobierno en documentos que encierran contenidos ideológicos que establecen ciertas

concepciones de las políticas públicas y de la relación de la ciudadanía con el aparato estatal. El Documento "Porque entre todos otro Uruguay es posible" del Congreso del Frente Amplio como partido de gobierno establece que:

"la profundización de la democracia y la construcción de ciudadanía en términos de derechos económicos, sociales y culturales es el objetivo que tienen las políticas sociales. Deben promover los derechos ciudadanos y el desarrollo del protagonismo de la gente, conjuntamente con la búsqueda de la equidad y la justicia social". Entrevista a Bertha Sanseverino¹ (Semnario Voces)

El Presidente de la República a su vez, dijo al respecto:

"Este gobierno tiene señas de identidad nítidas e indelebles. Y desde ellas vamos a gobernar para la sociedad y ello pasa por algo que se llama profundizar, ensanchar, alargar la democracia y la participación ciudadana en el ejercicio de este gobierno nacional que debe ser de todos los uruguayos". Tales eran las palabras del presidente Tabaré Vázquez al asumir el gobierno, en marzo del 2005. (Folleto de presentación, MIDES, 2008.)

De el documento La Transición Responsable del partido de Gobierno, se extrae que:

"las políticas sociales dan cuenta de cómo se organiza y funciona una sociedad (...) la intervención de la sociedad sobre sí misma para orientar el producto del esfuerzo social hacia la satisfacción y realización de los derechos políticos, económicos, sociales, civiles y culturales de la gente, (...) las políticas sociales han de ser participativas y democráticas, y por supuesto, transparentes y eficientes". En este sentido, el rol del Estado se presenta como el de "articulación y ejecución de políticas sociales".

Promover la participación ciudadana en la gestión pública "implica superar el concepto del "usuario", "contribuyente" o "cliente" de los servicios públicos y asumir el de "ciudadanía", generando al mismo tiempo canales de participación ciudadana en decisiones que afectan al conjunto de la sociedad (...) es también participación, es protagonismo de la gente en las cosas que hacen a su vida cotidiana". (La transición responsable, 2004)

Concretamente dentro de las propuestas que este nuevo gobierno trae para su gestión, en el marco del Programa de Gobierno, se encuentra la Transformación Democrática del Estado, que constituye una estrategia del Estado, cuya naturaleza está constituida por algunos pilares fundamentales: descentralización, participación y modernización.

En el documento del Consejo de Ministros de fecha 26 de diciembre de 2007, se hace referencia a esta estrategia que compone una parte fundamental del programa de la fuerza política del gobierno y una directiva del Presidente de la República. Se trata de una transformación democrática e integral del Estado para convertirlo en una estructura participativa, al servicio del ciudadano, en palanca del desarrollo productivo.

Bajo esta consigna, este proceso de transformación se abre en dos grandes objetivos, en primer lugar, un avance decisivo en la descentralización y

¹ Directora del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social del Ministerio de Desarrollo Social.

participación ciudadana y, en segundo lugar, la modernización de la gestión del Estado. El intento será desde el gobierno incrementar y diversificar las formas de participación ciudadana. (Transformación democrática del Estado y nueva relación con la ciudadanía)

Puntualmente, para la estrategia de desconcentración, descentralización y participación, se crean en los diversos ministerios, programas que generan espacios de participación ciudadana: *“los centros MEC en el Ministerio de Educación y Cultura, la descentralización del Ministerio de Ganadería que creó el Consejo Agropecuario Nacional y los Consejos Agropecuarios Departamentales; los Centros Públicos de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; las direcciones departamentales, los consejos de salud y los coordinadores de la red de atención primaria del MSP; la creación del Sistema de Turismo Social, (...) y la transferencia y evolución gradual de la administración de Plazas de Deportes hacia modelos de gestión local, en el Ministerio de Turismo y Deporte; los Consejos Sociales Departamentales del MIDES y las Mesas Interinstitucionales del Gabinete Social; las Comisiones departamentales de Lucha contra la Violencia doméstica; así como también las experiencias de presupuesto participativo que se están realizando en los gobiernos departamentales progresistas”.* (Transformación democrática del Estado y nueva relación con la ciudadanía)

La creación del MIDES

Un elemento fundamental en la coordinación y democratización de las políticas sociales, es la creación del Ministerio de Desarrollo Social. La ley de creación del MIDES, N° 17866, con fecha 21 de marzo de 2005, menciona que a dicho organismo le compete; ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general. Asimismo, establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil involucrada en los objetivos del Ministerio de Desarrollo Social.² Es decir que en la propia creación del Ministerio, está implícita entre otros aspectos fundamentales que le corresponde, el relacionamiento con la sociedad civil involucrada con los objetivos del organismo.³

A su vez, en un documento del Ministerio de Desarrollo Social llamado *“Lo que toda uruguayo y uruguayo debe saber sobre el MIDES”*, realizado en 2009, agrega que los lineamientos estratégicos de gobierno del período de gobierno 2005 – 2010 son:

- ✓ *“Fortalecer el rol del Estado como articulador y ejecutor de las políticas sociales, desde la institucionalización de sus ámbitos de coordinación.*
- ✓ *Potenciar, desarrollar y viabilizar sujetos – actores plenos, individual y colectivamente para ampliar y profundizar la ciudadanía y la democracia.*
- ✓ *Impulsar políticas sociales que ataquen los problemas urgentes, pero que sean sustancialmente universales e integrales y que generen ciudadanía.*

² Disponible en <http://www.mides.gub.uy>

³ Ver anexo N° 1 Ley creación Mides.

- ✓ *Planificar las políticas sociales desde los destinatarios, promover su propia participación y fomentar el diálogo social.*
- ✓ *Atender la emergencia mediante acciones de asistencia y promoción. Combatir la indigencia e incidir en la reducción de la pobreza urbana y rural.*
- ✓ *Desarrollar políticas descentralizadoras que incluyan a los diversos actores públicos y sociales en la implementación de las políticas sociales.”⁴*

Dentro de su estructura, el MIDES cuenta con la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano, cuya misión es: *“Contribuir al desarrollo de escenarios de participación social con la más amplia convocatoria de actores sociales que permitan el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las y los uruguayos entendida ésta como reconocimiento y ejercicio de sus derechos económicos, sociales, culturales y políticos”.*⁵

A su vez, La **División Participación Social** contribuye a realizar esta Misión a través de la “Promoción de diversas modalidades de participación ciudadana orientada al reconocimiento de derechos, promoción de la acción colectiva y del control ciudadano de las políticas públicas, mediante el fortalecimiento de escenarios de encuentro e intercambio entre personas, grupos y organizaciones”. (Documento de Planificación 2009, División Participación Social, Mides)

Dentro de la mencionada División se desarrolla el Programa Consejos Sociales cuyo **Objetivo general es:** “Apoyar los Consejos Sociales departamentales como ámbitos reconocidos por el MIDES y por el Consejo Nacional de Políticas Sociales para el seguimiento de las políticas públicas sociales desarrolladas en el territorio, como ejercicio de derechos ciudadanos”.

Como ya fue dicho, dentro de la la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano del Ministerio de Desarrollo Social, es la División Participación Social la que lleva a cabo la institucionalización de la propuesta de participación de las organizaciones de la sociedad civil, a través del Programa Consejos Sociales.

“Los Consejos Sociales son promovidos por el MIDES a través de la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano, como espacios de articulación de las demandas de la ciudadanía, para el análisis, el seguimiento y la elaboración de recomendaciones sobre las políticas sociales implementadas en el territorio. La promoción de estos escenarios departamentales de control ciudadano, apunta al reconocimiento de los espacios colectivos de participación social ya existentes, y su fortalecimiento como espacios autónomos de la sociedad civil organizada legitimados como tales por el Estado.”

“Son espacios de participación que promueven formas de articulación e intercambio entre la sociedad civil organizada y el Estado. Convocan a la mayor diversidad de grupos, organizaciones y redes que trabajan a nivel social en cada departamento y se apoyan en las diferentes modalidades de participación de los grupos, organizaciones y redes sociales que lo integran, la

⁴ Lo que toda uruguayo y uruguayo debe saber sobre el MIDES, Ministerio de Desarrollo Social, República Oriental del Uruguay, 2009 Disponible en <http://www.mides.gub.uy>

⁵ Disponible en <http://www.mides.gub.uy>

identidad de las localidades y las experiencias de participación que existen en los departamentos.” (Folleto de presentación 2008)⁶

A su vez, los Consejos Sociales se articulan con otros ámbitos promovidos por el Estado para la coordinación interinstitucional y el diálogo social tanto a nivel nacional como departamental.

Los ámbitos de diálogo social, promovidos y coordinados por el Mides son los siguientes: a nivel nacional, el gabinete social, el consejo nacional de políticas sociales y el espacio de diálogo nacional. A nivel departamental las mesas interinstitucionales y los consejos sociales.⁷

En los párrafos anteriores se realizó un breve recorrido por la concepción que el Gobierno Nacional actual tiene sobre la ciudadanía, y una mención a los programas de los distintos Ministerios que habilitan un diálogo con entre Estado y sociedad civil. Asimismo se especificó sobre la creación del Mides y sus cometidos principales, haciendo una primera aproximación al Programa Consejos Sociales, y a la Dirección Nacional de la que forma parte, especificando su misión y concepción sobre la ciudadanía.

La intención es a continuación, poder profundizar en el Programa Consejos Sociales de participación ciudadana, instrumentado por dicha Dirección.

Los Consejos Sociales Departamentales

Luego de haber presentado el marco en el cual se inscribe el programa objeto de estudio, se intentará dar cuenta del proceso de instrumentación de los Consejos Sociales, desde el origen de la propuesta, la presentación a las organizaciones sociales con trayectoria de trabajo en cada departamento, la instalación del espacio llamado Consejo Social, la consolidación del espacio en cada territorio. Es preciso al respecto colocar el papel que el MIDES jugó a lo largo del proceso, tanto a nivel central como departamental.

“En el 2006, la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano, del Ministerio de Desarrollo Social empezaba a concretar la propuesta de los Consejos Sociales departamentales. La invitación se dirigió a grupos, organizaciones y redes que trabajan 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” (Espacios de Participación ciudadana, Mides 2008)

Los mencionados folletos (2007 y 2008 que se anexan) de presentación del Programa Consejos sociales expresan que el Estado uruguayo, a través del MIDES, asume un rol activo en la promoción y construcción de los Consejos Sociales, en tanto espacios de participación de las organizaciones sociales, convocando a la participación social e implementando espacios de capacitación necesarios para su desarrollo y fortalecimiento. Asimismo facilita el intercambio

⁶ Anexo N° 2.

⁷ Ver anexo N° 3.

con la esfera estatal (Mesas Interinstitucionales) en relación a las políticas públicas implementadas a nivel local. (Folleto presentación 2008)

Asimismo agrega, dentro de la estructura del Mides, la Dirección Nacional de Coordinación Territorial *“desplegaba sus esfuerzos para conformar y consolidar las Mesas Interinstitucionales Departamentales, integradas por representantes de los organismos públicos responsables de las políticas sociales, que operarían como interlocutores privilegiados para los jóvenes Consejos Sociales”* (Folleto presentación 2008)

Estos espacios en formación, significaron una apuesta a la creación de dos espacios institucionales que habiliten el diálogo entre la sociedad civil y el Estado. Los Consejos Sociales por su parte, constituyeron un esfuerzo conjunto entre la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano y la Dirección Nacional de Coordinación Territorial, que con el apoyo de los Coordinadores Territoriales departamentales acompañaron el proceso de presentación y apoyaron la instalación de los mismos.

Los Consejos Sociales son entendidos como espacios de articulación de las demandas de la ciudadanía, para el análisis, seguimiento y elaboración de recomendaciones sobre las políticas sociales implementadas en el territorio. *“La promoción de estos escenarios, departamentales de control ciudadano, apunta al reconocimiento de los espacios de participación social ya existentes, y su fortalecimiento como espacios autónomos de la sociedad civil organizada, legitimados por el Estado.”* (Folleto presentación 2008)

“Los Consejos Sociales, son espacios de participación que promueven formas de articulación e intercambio entre la sociedad civil organizada y el Estado” (Folleto presentación 2008)

Esto significa que la convocatoria a dialogar con el Estado, se dirigió a organizaciones sociales y no a ciudadanos individuales. Se convocó a formar parte de la propuesta a la mayor diversidad de grupos, organizaciones y redes que ya se encontraban trabajando a nivel social en cada departamento, reconociendo y respetando las trayectorias existentes e integrándolas como parte del nuevo actor en formación.

De esta manera, los Consejos Sociales, *“se apoyan en las diferentes modalidades de participación de los grupos, organizaciones y redes que los integran, la identidad de las localidades y las experiencias de participación que existen en los departamentos”* (material “espacios de participación ciudadana”, Mides, 2008)

Por definición, los Consejos Sociales, ***“son autónomos, determinan sus formas de funcionamiento y se apoyan en las diferentes modalidades de participación de los grupos, organizaciones y redes sociales que lo integran, la identidad de las localidades y las experiencias de participación que existan en los departamentos; son espacios colectivos, abiertos, diversos y plurales.”*** (Folleto presentación 2008)

Según el folleto de presentación del año 2008, ***El Consejo Social está llamado a constituirse en un nuevo actor social que contribuya en la definición de una agenda social departamental a través de la deliberación y la acción pública.*** (Folleto presentación 2008)

Cometidos principales:

- análisis y seguimiento de las políticas sociales implementadas en el territorio,
- elaboración de recomendaciones sobre los problemas sociales que ha priorizado,
- articular las demandas de la ciudadanía. (Folleto presentación 2008)

De estos cometidos se desprende el acceso a la información pública producida por las instituciones, por parte de los Consejos Sociales, de manera de poder realizar el análisis y seguimiento de la política pública seleccionada. A su vez, implican la *“promoción de procesos sociales de análisis y discusión entre los actores locales, la participación en espacios de intercambio con las autoridades competentes o la presentación pública del balance social.”*

“Como contralor de las políticas sociales, el Consejo Social establece estrategias de incidencia hacia el Estado, que permita mejorar la llegada de las políticas sociales. Uno de sus interlocutores privilegiados es la Mesa Interinstitucional.” (Folleto presentación 2008)

Al respecto de lo anterior, la interacción de los Consejos Sociales con las Mesas Interinstitucionales, constituye 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”* (material “espacios de participación ciudadana”, Mides, 2008)

“La propuesta de conformación de los Consejos Sociales Departamentales es una pieza importante de un nuevo abordaje de las políticas sociales, que expresa la voluntad del MIDES de integrar la participación ciudadana como un eje central de su trabajo, así como la consideración del territorio como espacio social relevante” (material espacios de participación ciudadana, Mides, 2008)

En lo que tiene que ver con los comienzos de la propuesta, quién coordinó el equipo de la División Participación Social entre el período 2005-2008, Mag. Cecilia Pereda comenta en una entrevista publicada en el periódico mensual del MIDES, que: *“Los primeros Consejos Sociales se instalaron en junio de 2006. Tienen una fecha formal de instalación pero su proceso de construcción es anterior. El procedimiento es el siguiente: la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano junto con las Oficinas Territoriales presentan la propuesta de instalar un espacio de diálogo en el departamento. La invitación incluye a la mayor diversidad de organizaciones sociales, como por ejemplo comisiones de fomento, grupos de vecinos, cooperativas y sindicatos. Los representantes de las organizaciones que aceptan la invitación, se reúnen y evalúan los problemas que afectan a sus localidades”* (Infomides, N°13, 2007)

Durante 2006 se instalaron diez Consejos Sociales⁸, que comenzaron a trabajar ese mismo año. Durante 2007 se culmina el proceso de instalación de nuevos Consejos Sociales⁹ y se inician los contactos con las Intendencias Municipales de Canelones y Montevideo para adecuar la propuesta participativa a las realidades de estos departamentos. Finalmente la propuesta se materializa en 2008 en Montevideo y Canelones en que comienzan a funcionar tres espacios de diálogo regionales. (Material “espacios de participación ciudadana”, Mides, 2008)

Al final del proceso de instalación se encontraban funcionando veintidós Consejos Sociales en todo el país.

Tanto la presentación de la propuesta a las organizaciones sociales de los distintos departamentos, como la instalación de los Consejos Sociales, fue apoyada por el MIDES, que desde el equipo central de Participación Social y junto con el apoyo de las Oficinas Territoriales departamentales, trabajaron para que el proceso comenzara.

Asimismo, en la construcción y consolidación de los Consejos Sociales el papel del MIDES fue muy importante. *“Los Consejos Sociales instalados han llevado adelante diferentes procesos de aprendizaje, fundamentalmente desde el desarrollo de la tarea que los convoca. Más allá de haber dispuesto de cursos y diferentes instancias de capacitación que seguirán realizándose, resulta desafiante para los equipos técnicos que acompañan estos procesos, aportar herramientas que permitan, cada vez más, llevar adelante un control ciudadano, así como generar propuestas sólidas y responsables.”* (material “espacios de participación ciudadana”, Mides, 2008)

“El Mides participa como facilitador, a través de sus técnicos; asistentes sociales, sociólogos y psicólogos, pero no toma decisiones, respeta y fomenta la autonomía.” (Folleto presentación 2008)

El apoyo del MIDES se expresa desde varios lugares. Además del apoyo técnico de la División Participación Social, los Consejos Sociales son apoyados con recursos en lo logístico, es decir, con la convocatoria, los transportes, los materiales, etc. El Rol del Ministerio de Desarrollo Social se despliega desde dos niveles;

“A nivel nacional: brinda la direccionalidad de la estrategia general y los recursos necesarios para la promoción de los Consejos Sociales como innovación en la construcción de la relación entre Estado y sociedad civil, en el marco de la propuesta del Ejecutivo Nacional y de los cometidos del MIDES propuestos en su Ley de creación de abril de 2005.

A nivel territorial: realiza un primer diseño para la presentación de la propuesta del Consejo Social a los grupos y organizaciones del departamento, respetando las particularidades de cada territorio; articula con las propuestas participativas (anteriores o actuales) de otros organismos públicos, especialmente con los gobiernos municipales y facilita el diálogo del

⁸ Consejo Social de Tacuarembó, Rivera, San José, Cerro Largo, Bella Unión, Salto, Artigas, Durazno, Flores y el Espacio de Diálogo Social de Paysandú.

⁹ Consejo Social de Florida, Maldonado, Rocha, Río Negro, Soriano, Treinta y Tres, Colonia y Lavalleja.

Consejo Social con la Mesa Interinstitucional y el sector público en general.”
(Folleto presentación 2007)

A su vez, el MIDES desarrolla el acompañamiento técnico al Consejo Social, *“diseña la presentación de la propuesta y realiza la primer convocatoria; construye el mapa organizacional del departamento (por localidad y área temática); apoya al Consejo en la convocatoria de cada reunión; desarrolla instancias de capacitación y apoyo técnico necesarias para la consolidación y el fortalecimiento del Consejo social; apoya la concreción del Plan de Acción del Consejo.”* (Folleto presentación 2007)

Según el folleto de presentación del Programa del año 2007, la ejecución del programa Consejos Sociales supuso un proceso que tuvo por lo menos tres etapas bien definidas:

1.- El diseño de la presentación de la propuesta entre las autoridades y referentes del MIDES a nivel nacional y departamental y la articulación con propuestas participativas de otros organismos públicos con presencia en el territorio; presentación a los grupos, organizaciones y redes de todo el departamento e inicio del proceso de construcción por parte de la sociedad civil; instalación formal del Consejo Social; puesta en marcha e inicio del proceso de consolidación.

2.- La construcción de un equipo técnico nacional/departamental de acompañamiento sistemático al Consejo Social en que las dimensiones política institucionales y técnicas de la intervención se articulan y enriquecen recíprocamente y cuenta con el aporte de las autoridades y equipos técnicos de las Direcciones Nacionales del MIDES y los y las referentes de Institutos y Programas del MIDES con presencia en el territorio (por ejemplo: INAMU e Infamilia).

3.- El énfasis y la puesta en común de criterios orientadores como la promoción de la autonomía de la sociedad civil, aún como propuesta de un programa estatal; el respeto a la diversidad local en la construcción de estos espacios, evitando el centralismo y «las recetas»; la promoción de la mirada departamental (no capitalina) y la participación de las pequeñas localidades, apoyando la participación local-local a través del traslado de sus referentes y la descentralización de las reuniones en los departamentos en que así fue definido como prioritario por el Consejo Social; la articulación con propuestas participativas promovidas por otros organismos del gobierno nacional y departamental, para evitar la superposición de la oferta y buscar la complementariedad de las iniciativas; la búsqueda de la innovación en la promoción de instrumentos que faciliten la participación de la ciudadanía; la democracia participativa como vía de control ciudadano para aumentar la eficacia de las políticas públicas y el fortalecimiento de la democracia participativa y el ejercicio de la ciudadanía activa, más allá del control ciudadano de las políticas públicas. (Folleto presentación 2007)

Los Consejos Sociales constituyen un nuevo actor social, que define sus objetivos, áreas y plan de trabajo y acuerda su propia modalidad de funcionamiento.

Este nuevo actor fue proyectado para la realización de acción pública, esto es la participación en el diálogo y la construcción de estrategias de incidencia con el sector público, especialmente (aunque no solamente) con la Mesa Interinstitucional. (Folleto presentación 2007)

Los componentes claves de la actuación de los Consejos Sociales, son la realización del análisis, seguimiento, elaboración y presentación de recomendaciones sobre las políticas públicas que atienden a los problemas sociales priorizados por el Consejo Social. También son componentes claves de la propia razón de los Consejos Sociales, la construcción de voz pública y del relacionamiento con la ciudadanía. Se entiende como un espacio que oficia de articulador de las demandas sociales, de encuentro departamental y cómo referencia de la sociedad civil organizada, para la visibilización de los problemas y necesidades sociales departamentales. (Folleto presentación 2008)

Para dar apoyo a la construcción de estos actores, el MIDES ha brindado a los diferentes Consejos Sociales instancias de capacitación en las que se trabajó través de organizaciones que llevaron adelante los procesos de capacitación. En general se trató de cursos taller con contenidos acerca de políticas públicas, control social, ciudadanía, incidencia, etc, y que además de aportar al rol, contribuyeron con la consolidación de los grupos.

Los Consejos Sociales han transcurrido por diferentes etapas en este proceso de construcción de un nuevo actor. Han ido buscando las mejores estrategias que se adapten a las necesidades departamentales. Uno de sus principales temas a abordar a la interna de cada Consejo, es la mayor participación, es decir, mayor cantidad de organizaciones sociales que formen parte del espacio. En este proceso han ido variando las organizaciones que se sumaron a la propuesta, así como las localidades representadas en el espacio departamental. En la definición de la modalidad de trabajo, algunos Consejos Sociales han considerado la necesidad de trabajar en sub Consejos o Consejos Locales de manera de abarcar la presencia de la mayor cantidad de organizaciones y localidades posible.

El Mides apoyó también a través de la realización de encuentros regionales y nacionales que ofrecieron a los Consejos Sociales la posibilidad de conocimiento, encuentro e intercambio. A fines de 2007 se realizó el Encuentro regional del Norte, en 2008 se realizaron los encuentros regionales del Litoral, Este y Centro Sur del país. (Entrevista Infomides 2008)

También en 2008, se realizó el I Encuentro Nacional de Consejos Sociales, en el que se reunieron representantes de todos los Consejos Sociales Departamentales para compartir experiencias, para conocer a las organizaciones que los integran, y explorar las formas de trabajo desarrolladas, para intercambiar agendas y prioridades. Este I Encuentro Nacional reunió a 450 personas provenientes de 84 ciudades o localidades de los 19

departamentos del país, representantes de 21 Consejos Sociales Departamentales, en el Paraninfo de la Universidad de la República. (Lo social desde lo local, II encuentro nacional de Consejos Sociales, mides, 2009)¹⁰

En el 2009 los Consejos Sociales se vuelven a reunir, en el mismo lugar, pero con una convocatoria más exigente y comprometida con su misión, con su razón de ser. El II Encuentro Nacional de Consejos Sociales se propuso ser *un ámbito de presentación de preocupaciones y propuestas que articulen las miradas construidas desde lo departamental hacia lo nacional, potenciando los procesos de elaboración de propuestas y diálogo entre la sociedad civil y el Estado iniciados en cada departamento*. Este II Encuentro, expresó la labor desplegada por cada uno de estos espacios y representa un avance en el ejercicio de una ciudadanía activa, responsable y comprometida.

Los Consejos Sociales se han conformado como espacios de participación ciudadana en los departamentos del interior del país con exclusión de la capital. Más allá de las características peculiares de cada lugar, los Consejos Sociales comparten hoy su razón de ser: el seguimiento y control de las políticas sociales en sus departamentos. Con notorias diferencias entre las organizaciones que los integran cada Consejo Social ha logrado amalgamar sus componentes, en función de un trabajo común.

Actualmente, a través de cifras extraídas de un relevamiento realizado en setiembre de 2009, en el que se relevaron algunos datos sobre las organizaciones que activa y permanentemente participan en los Consejos Sociales es posible observar algunas de las características de los Consejos Sociales.

En primer lugar se encuentran funcionando activamente veinte Consejos Sociales, en todos los departamentos del interior del país, de los que participan alrededor de trescientas ochenta organizaciones activamente, representando a ochenta y cinco localidades, ciudades y capitales departamentales. En el cuadro anexo se ilustra lo anteriormente mencionado.¹¹

Los Consejos Sociales han ido identificando con el apoyo del Mides y de distintas instancias de capacitación y de discusión a la interna de cada grupo, los problemas sociales más relevantes sobre los cuales es preciso enfocar la atención y el trabajo para mejorar la calidad de las políticas públicas en el territorio.

Los temas sobre los que Los Consejos Sociales han puesto mayor énfasis son salud, educación, transporte, seguridad vial, recreación y deporte. De la información que se desprende del Informe del II Encuentro Nacional de Consejos Sociales¹², se puede visualizar con claridad que los temas mencionados son los que a los Consejos Sociales ocupan en sus reuniones de trabajo. De esta manera, en el tema salud trabajan once Consejos Sociales, (Bella Unión, Lavalleja, Soriano, Tacuarembó y Salto, Artigas, Colonia, Florida,

¹⁰ Anexo N°5

¹¹ Ver Anexo N° 6

¹² Ver Anexo N° 5.

Rocha, Paysandú y Río Negro). En el tema educación trabajan fuertemente dos Consejos Sociales (Lavalleja y Treinta y Tres). En lo que respecta a transporte y seguridad vial tres son los Consejos Sociales que dedican sus esfuerzos a estos temas (Cerro Largo, Durazno y Flores). Finalmente en lo referente a recreación y deporte trabajan cuatro Consejos Sociales (Las Piedras, Pando, Rivera y San José). El Consejo Social de Maldonado trabaja sobre el tema Identidad, que no se corresponde con la estructura temática mencionada anteriormente. Por otro lado, más allá de los temas que han tomado como prioritarios en sus agendas de trabajo, algunos Consejos trabajan simultáneamente en otros temas que no son el tema principal elegido por el colectivo.

Los Consejos Sociales en escena.

Del informe realizado como síntesis del trabajo del II Encuentro Nacional de Consejos Sociales, realizado y publicado por el Mides, se extrae información acerca de la trayectoria de los Consejos sociales, principalmente en lo que respecta a acciones, logros, desafíos y asuntos pendientes.

En este sentido, se resalta que las principales acciones que realizaron los Consejos Sociales luego de priorizado un tema de trabajo, se centraron en: la búsqueda de información acerca de las reglamentaciones vigentes en cada temática, reuniones con autoridades responsables, elaboración de propuestas de mejoramiento de la política social sobre la cual se quiere implementar una mejora o modificación, difusión de lo realizado a través de diversos canales, etc.

Las estrategias de acción de los Consejos se dieron de manera muy diversa, incluso varias veces requirió flexibilidad por parte de los grupos, es decir, un cambio de táctica sobre la cual realizar la labor, teniendo en cuenta que lo que había sido planificado no dio el resultado previsto.

Más allá de esto, las acciones de los Consejos Sociales requirieron de un proceso bien intenso de capacitación y búsqueda de información, apoyado por el MIDES, que tuviera como resultado el accionar de una ciudadanía formada y responsable.

Las diversas etapas del proceso por las que transitó cada Consejo, implicaron diferentes tipos de acciones, relacionadas con la evolución y maduración de la propuesta.

Así, en los comienzos, las acciones estuvieron centradas, (además de en la capacitación) en la búsqueda de información necesaria para trabajar la problemática de manera seria y responsable. Se realizó por parte de los Consejos Sociales, el relevamiento de problemas y necesidades locales o departamentales, la búsqueda de información actualizada y precisa a través de la solicitud de información a organismos públicos responsables.

Otro mecanismo que fue muy utilizado por los Consejos Sociales para la obtención de información, fueron los encuentros como Consejo Social con

autoridades y también se realizaron reuniones con las Mesas Interinstitucionales departamentales.

Una vez obtenida la información solicitada, los Consejos se encontraron en condiciones de realizar nuevas reuniones con autoridades, en las que el objetivo ya no era la obtención de información, sino un comienzo de diálogo con los responsables institucionales. Los Consejos Sociales informaron a las autoridades por separado o a la Mesa Interinstitucional de cada departamento acerca de la problemática con datos precisos, realizando una presentación de demandas y propuestas ante las instituciones públicas.

Algunas veces esas reuniones se dieron de forma presencial, o también se utilizó la presentación de planteos en forma de notas firmadas como Consejo Social, con el respaldo de todas las organizaciones sociales que forman parte del mismo. Cuando el diálogo con la autoridad departamental no fue suficiente, se recurrió por parte de los Consejos Sociales al encuentro con autoridades nacionales de organismos públicos responsables buscando repuestas y escucha.

Los Consejos Sociales realizaron el seguimiento de los compromisos asumidos por las autoridades, ya sea a nivel departamental o nacional. A su vez, pusieron un fuerte énfasis en la difusión del Consejo, como actor representante de la sociedad, realizando actividades dirigidas a la ciudadanía, informando y difundiendo sobre los derechos de los ciudadanos. Otro mecanismo que los Consejos Sociales utilizaron para difundir su labor fue la folletería y la salida a la prensa a través de los medios locales de comunicación, (prensa, radio, tv).

Los Consejos Sociales buscaron además el involucramiento de otros actores locales en la problemática priorizada, de manera de formar nuevas redes y nuevas alianzas que hagan que el Consejo se transforme en un actor con mayor capacidad de incidencia.

Los Consejos Sociales utilizaron al MIDES como institución “puente” para llegar a otros organismos a los cuales no hubiera sido posible acceder. Además, dentro de las estrategias de acción, también está la articulación con otros Programas del MIDES para complementar las propuestas realizadas por los Consejos Sociales. (Lo social desde lo local, II encuentro nacional de Consejos Sociales, mides, 2009)

También se extrae del informe que sistematiza el II Encuentro Nacional de Consejos Sociales, y como resultado de la consigna de trabajo de los participantes, se obtiene la siguiente información respecto a los logros alcanzados por los Consejos Sociales.

Se destacan como logros la escucha por parte de las autoridades nacionales y departamentales y el involucramiento de otros actores sociales en la temática elegida por los Consejos. Los Consejos Sociales consideran que hubo cierta apertura por parte de las autoridades que permitió acceder a datos, o habilitó a realizar monitoreos.

“Hubo disposición, escucha y reconocimiento de las autoridades.”

Las Mesas Interinstitucionales y los Consejos Sociales se reunieron en varias oportunidades, lo que significó un avance respecto al diálogo y la construcción de un camino de intercambio. Sin embargo como representantes de las Mesas, muchas veces asistían delegados sin capacidad de decisión, lo que implicó escucha pero no accionar por parte de lo público. La solicitud o demanda del problema no traspasaba la instancia de diálogo entre ambos actores.

En algunos casos sí se lograron acuerdos y compromisos claros. Se logró “poner el tema en la Agenda Departamental”. Según la información que se extrae del documento “Lo social desde lo local”, que recoge el trabajo del II encuentro nacional de Consejos Sociales, el pasado setiembre de 2009, no es posible ejemplificar en que casos específicamente se colocaron los temas priorizados por los Consejos en la Agenda Departamental.

Los representantes de los Consejos Sociales agregan en testimonios: “Nos hemos constituido y construido como interlocutores válidos frente a las autoridades públicas.”

“Hemos sido escuchados por la mayoría de las instituciones públicas departamentales, nacionales y Mesas interinstitucionales a las que hemos contactado.” (Lo social desde lo local, II encuentro nacional de Consejos Sociales, Mides, 2009)

“Las respuestas de las instituciones públicas son difíciles de generalizar, pero aún cuando han sido positivas, han sido lentas. Es decir las respuestas públicas no logran estar en sintonía con los tiempos de las organizaciones.” (Lo social desde lo local, II encuentro nacional de Consejos Sociales, Mides, 2009)

Otro logro que destacan los Consejos Sociales es la generación de información nueva a través de los seguimientos y las investigaciones realizadas. Las instancias de capacitación por las que transitaban los Consejos Sociales tuvieron mucho que aportar al respecto, “hemos tenido la posibilidad de capacitarnos para el ejercicio de nuestro rol” agregan los integrantes de los Consejos. (Lo social desde lo local, II encuentro nacional de Consejos Sociales, Mides, 2009)

A su vez, a través de las actividades realizadas con y dirigidas a la ciudadanía, los Consejos Sociales consideran que hay mayor apropiación de derechos por parte de la población, producto de la difusión de servicios y de información sobre derechos de los ciudadanos en estas actividades.

Esto se relaciona estrechamente con que los Consejos Sociales están siendo reconocidos a nivel local, tanto por parte de las autoridades, como por parte de la población.

Estas mismas dimensiones aparecen para algunos colectivos como logros y al mismo tiempo son colocados como asuntos pendientes por otros. Los Consejos Sociales en la diversidad que cada uno de ellos constituye, colocan logros del trabajo realizado, y también identifican asuntos pendientes.

Es claro que cada Consejo Social pudo identificar sus propios logros y pendientes, existiendo diferencias y matices en cada uno de ellos.

Anteriormente se hizo mención a un asunto fundamental que tiene que ver con el rol de los Consejos, es decir al relacionamiento que estos actores tuvieron con las autoridades públicas, ya sea departamentales o nacionales, en forma individual o en instancias con las Mesas Interinstitucionales. Este aspecto fue identificado como logro en varios de los Consejos, sin embargo al mismo tiempo consideran que si bien hubo escucha, no fue suficiente y en muchos casos aparece la falta de compromiso desde lo público. En los casos en que los logros obtenidos tuvieron que ver con el relacionamiento con las autoridades nacionales y no las departamentales, colocan como asunto pendiente el mejor relacionamiento con lo departamental, "relacionamiento con la Mesa Interinstitucional, obtención de respuestas por parte de las autoridades departamentales". (Lo social desde lo local, II encuentro nacional de Consejos Sociales, Mides, 2009)

De estos encuentros surgieron buenos resultados en algunos casos, es decir logros concretos vinculados al rol del Consejo Social (modificación o exigencia de cumplimiento de la política social priorizada por el Consejo).

En otros casos el encuentro resultó solo en una instancia de presentación sin mayores avances, en la mayoría de los casos convocada desde el Consejo Social. También hubo casos en los que la actividad prevista de reunión con las autoridades no se llevó a cabo por no presentarse ningún representante estatal a la convocatoria.

Es decir que el relacionamiento de los Consejos Sociales con las autoridades públicas resultó de muy variadas maneras según cada acción prevista, cada colectivo y cada organismo público. Más allá de los resultados, se puede decir que hubo encuentros entre los Consejos y "lo público" en todos los departamentos, lo que significa en logro o un asunto pendiente según cada realidad.

Ocurre algo similar en relación a la difusión y al conocimiento público del Consejo Social, identificado como logro y al mismo tiempo este asunto se presenta como pendiente para algunos Consejos que dicen que es necesario "salir a difundir nuestro trabajo, hacerlo público, que nos conozcan más". (Lo social desde lo local, II encuentro nacional de Consejos Sociales, Mides, 2009)

Otro asunto pendiente que es identificado por varios Consejos Sociales está vinculado a la relación que el Consejo Social ha tenido con la ciudadanía. Si bien se han realizado actividades de presentación y difusión de lo realizado por los Consejos Sociales, al mismo tiempo consideran que es necesario una "mayor adhesión de la población en la problemática planteada, así como integrar a la comunidad en el seguimiento y monitoreo de los Programas". (Lo social desde lo local, II encuentro nacional de Consejos Sociales, Mides, 2009)

Los Consejos Sociales a su vez manifestaron según se lee en el librito que sistematiza dicha actividad, que consideran la necesidad de ampliar la llegada

de los Programas al territorio, de manera adecuada a la realidad local, así como la superación de restricciones en algunos Programas que no ofrecen cobertura en determinados territorios o a determinada población. Consideran que debe haber más articulación y coordinación entre los Programas que ofrece el Estado para no superponer y malgastar recursos, dejando por fuera de cobertura a algunos sectores de la población. Para esto es necesario profundizar el diálogo con la sociedad civil y los destinatarios de los programas. (Lo social desde lo local, II encuentro nacional de Consejos Sociales, Mides, 2009)

Como es posible observar, en la totalidad de Consejos Sociales existe una diversidad muy grande en lo que respecta a tamaño, integración, temáticas priorizadas, estrategias de acción, logros alcanzados y dificultades que deben afrontar. En el siguiente apartado se realizará un análisis de algunos aspectos que se espera aporten a la comprensión de los Consejos Sociales en sí mismos.

Capítulo III

Un análisis del Programa Consejos Sociales.

En el presente capítulo se intentará retomar algunas de las dimensiones teóricas que fueron señaladas al comienzo del documento, como herramienta que aporte al análisis de los Consejos Sociales en tanto propuesta de participación ciudadana a las organizaciones sociales, convocadas desde el Estado.

Además y entre otras cuestiones se tomarán los datos relevados por el Mides a setiembre de 2009 acerca del perfil de las organizaciones que componen el universo de los Consejos. Se espera que estos datos puedan aportar al conocimiento del conjunto de organizaciones que conforman los Consejos Sociales y que de alguna manera influyen o se relacionan con las características de estos colectivos.

La idea es entonces realizar a continuación un análisis del Programa Consejos Sociales en dos grandes bloques, es decir, analizar la propuesta como tal por un lado y los aspectos críticos de la participación ciudadana trabajados en el capítulo primero, vistos desde el punto de vista de los Consejos Sociales como del Mides por otro lado.

La propuesta

En el intento de analizar la propuesta de participación ciudadana que hace el Estado a las organizaciones sociales, es preciso considerar de manera crítica aquellas cuestiones vinculadas con el origen de la propuesta así como el alcance de la misma. Atendiendo a estos asuntos se podrá conocer de manera más profunda la propuesta que el Estado tiene para las organizaciones de la sociedad civil.

Según se colocó en el capítulo primero, es el Estado quien debe garantizar que el derecho a la participación se haga efectivo apostando al fortalecimiento de la ciudadanía como actor protagónico del desarrollo de la sociedad. Hace falta que el Estado proponga condiciones básicas que permitan que la participación sea posible. Junto con esto, se requiere que la sociedad civil adquiera las condiciones básicas que hacen factible la participación.

Se retoma el concepto de democracia que se utilizó anteriormente. Según Coutinho: *“democracia es sinónimo de soberanía popular. Podemos definirla como la presencia efectiva de condiciones sociales e institucionales que posibilitan al conjunto de los ciudadanos la participación activa en la formación del gobierno y en el control de la vida social.”* (Coutinho, 2000)

En primer lugar se analiza el surgimiento de la propuesta por parte del Estado, que tiene implícita la intención de garantizar un espacio de diálogo con la sociedad civil. En este sentido se puede afirmar que el Estado además de realizar la propuesta, establece las condiciones necesarias para que se pueda

llevar a cabo el diálogo con la ciudadanía, a través de la implementación del Programa Consejos Sociales y de otros espacios de participación que implementa desde otros organismos. Para el caso específico de los Consejos Sociales, se puede decir que habilita no solo el espacio para las organizaciones sociales, sino que además establece la contraparte, las Mesas Interinstitucionales como interlocutores privilegiados por parte del Estado.

A su vez, se agrega que la propuesta de crear Consejos Sociales surgió del Estado, no fue una demanda de las organizaciones sociales establecer un vínculo de este tipo con el Estado. La implementación del Programa Consejos Sociales como espacio de diálogo de las organizaciones sociales con las autoridades públicas no significa una conquista de la ciudadanía como se coloca en el apartado teórico de este documento. Es decir que no es el resultado de luchas sociales por el reconocimiento de un derecho, sino que es una iniciativa estatal establecer estos espacios de participación.

A partir de lo anterior, se agrega que el Programa puede verse bajo la perspectiva tradicional de las políticas sociales, en que las mismas son consideradas una "concesión" por parte del Estado tomando como referencia el texto de Alejandra Pastorini. (Pastorini, 2000)

Sin embargo, para una mejor comprensión de la realidad, se retoma lo dicho en el capítulo primero, al respecto de las diversas manifestaciones de democracia y de ciudadanía, con significados y características diferentes resultantes de las condiciones en que se desarrollan y de las diversas variables que los determinan.

Por lo anteriormente mencionado, es preciso ampliar la concepción tradicional de las políticas sociales para comprender de manera más integral los procesos de los que surgen. Según la perspectiva tradicional, las políticas sociales son concebidas como acciones por parte del aparato estatal que tienden a disminuir las desigualdades sociales.

En este sentido se propone colocar el análisis a la luz de la crítica marxista, que incorpora contrariamente y en oposición a la concepción tradicional, una perspectiva de la totalidad, ya que plantea que las políticas sociales, además de resultar de relaciones múltiples, no pueden ser pensadas como meras concesiones por parte del Estado, desconociendo los procesos anteriores que tuvieron lugar y propiciaron el acto de "conceder" por parte del Estado. (Pastorini, 2000)

Es de suponer en el marco del Programa Consejos Sociales, que el Estado realiza una propuesta de participación a las organizaciones sociales bajo esta perspectiva, es decir, no como una mera concesión, sino también como producto de una totalidad, de un proceso mediante el cual se reconoce la importancia de la acción de la sociedad civil en el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Al mismo tiempo quienes defienden la postura marxista afirman que las políticas sociales además de constituir un elemento redistributivo, cumplen

funciones sociales (prestar servicios sociales y asistenciales), políticas (como mecanismo de legitimación del orden) y económicas (contrarrestar el subconsumo, contribuir con la reproducción de la fuerza de trabajo). (Pastorini, 2000)

Interesa resaltar en el análisis del Programa de participación ciudadana la función política de las políticas sociales a la que la perspectiva marxista refiere. Función que por su intermedio se obtiene mayor integración de los sectores subalternos a la vida política y social, mediante el establecimiento de diferentes formas de participación, que no son más que maneras de limitar la real participación. Con lo anterior, la participación encuadrada institucionalmente resulta limitada, sin embargo genera sentimientos de pertenencia de los sujetos con el sistema del cual forman parte y sobre el cual “deciden”. (Pastorini, 2000)

Al respecto, no se puede afirmar que la implementación de este Programa responda a esta lógica, proponiendo un espacio de participación ilusorio, sin embargo colocarlo bajo esta perspectiva teórica, constituye un aporte para el análisis y el cuestionamiento profundo del mismo. Esta mirada de alguna manera implica además cuestionar la existencia efectiva de distribución del poder en la toma de decisiones y control de las políticas públicas.

En la propuesta que el Estado hace a la ciudadanía, se establece la importancia del diálogo y relación entre el Estado y la sociedad civil. Se espera que esto no resulte un mecanismo de reproducción del sistema dominante en el cual los sujetos creen que tienen la capacidad de decidir, de aportar y de influir en la toma de decisiones. En este sentido se acuerda con José Luis Rebellato al decir respecto de los Consejos Vecinales: “el desafío es que estos organismos populares no terminen siendo apéndices del poder institucional, desprendiéndose de la base legitimante y adquiriendo existencia propia. [...] superar esta posible dependencia, como base indispensable para avanzar hacia una democracia con instituciones y organizaciones que salvaguarden y potencien la autonomía” (Rebellato, 2009)

Otro elemento importante a tomar en cuenta es el discurso de las autoridades, la ideología sobre la cual se sustentan los fundamentos de este Programa. Desde el análisis del discurso y de las intensiones de las autoridades responsables, se puede visualizar claramente que de la implementación del Programa como mecanismo de participación, se espera que de la participación de las organizaciones sociales se desprenda el ejercicio de la ciudadanía activa, aportando a una sociedad con relaciones más horizontales, mayor inclusión, equidad y más democrática tanto en la toma de decisiones, como en el relacionamiento de los integrantes de la comunidad entre sí.

Lo que se quiere colocar como asunto de análisis a partir de lo anterior, es el alcance que este discurso tiene. Más allá de las intensiones de quienes hacen la propuesta, es preciso pensarla bajo una óptica global, en la que las políticas sociales locales forman parte del proyecto neoliberal y la estrategia de globalización. Al respecto, Rebellato plantea otro nuevo desafío, que consiste en hacer el esfuerzo por no operar en función a este sistema, trabajando en la construcción de una democracia en la que se generen nuevos espacios de

poder que constituyan alternativas para los sectores populares. (Rebellato, 2009)

Al respecto de lo anterior, surge nuevamente la necesidad de plantearse la verdadera intención de distribuir de una manera más equitativa el poder. La cuestión central es poder pensar si el Programa Consejos Sociales constituye un verdadero instrumento democrático de distribución del poder y de democratización de las relaciones entre quienes toman las decisiones y los ciudadanos. La pregunta que es preciso retomar es si efectivamente se abre un espacio desde la clase política a la ciudadanía para que participe en los asuntos colectivos. Quizás aún sea muy pronto para llegar a una conclusión acabada al respecto, pero este es un elemento importante a considerar al momento de analizar la propuesta participativa.

En este sentido, se retoma lo colocado en el primer capítulo acerca de la participación ciudadana en relación con la gestión pública. Se puede decir al respecto que el Programa Consejos Sociales se inscribe en un contexto democrático, en el marco de un gobierno de carácter progresista, en el que se considera la necesidad y la importancia que la ciudadanía desde su dimensión activa participe en la construcción del espacio colectivo, trascendiendo la práctica participativa que se extiende en las elecciones de representantes.

A esto se agrega como elemento fundamental en la construcción de este tipo de procesos, y concretamente para el Programa que se analiza, la concepción que el Gobierno actual tiene acerca de la participación ciudadana, que de alguna manera habilita la creación de escenarios favorables para el ejercicio pleno de la ciudadanía activa. En el primer capítulo se mencionaba la necesidad de un nuevo tipo de Estado que considere de importancia la relación con los ciudadanos. Pero no se trata de cualquier relación, lo que se pone a consideración es la calidad de la democracia como sistema institucional, y como un estilo de relacionamiento de los ciudadanos con el poder y de los ciudadanos entre sí.

A grandes rasgos se puede afirmar que este aspecto es relevante para el Estado, por lo que propone este espacio así como otros ámbitos de participación ciudadana. Si la participación ciudadana es un derecho, entonces el Estado es quién debe garantizarlo plenamente, para lo que es ineludible crear las condiciones necesarias tanto en el aparato estatal como en la sociedad civil. La creación de mecanismos institucionales de participación ciudadana recuperan de alguna manera, escenarios favorables para el ejercicio de la ciudadanía activa. Lo que se coloca como necesidad es la demanda manifiesta de que la democracia representativa sea acompañada por la democracia directa.

De alguna manera esta intencionalidad es claramente percibida en el discurso del Gobierno que desde diversos ámbitos propone espacios de participación. Es importante considerar como ya se ha colocado, que las intensiones logren trascender y efectivamente se cristalicen en participación ciudadana en el control de la gestión pública.

Otra cuestión que es interesante rescatar sobre lo colocado en el capítulo primero es el contenido de la participación, en tanto toma de decisiones en la esfera de lo público, deliberando acerca de cuestiones colectivas, como un elemento central de la democracia. Se agrega a esto que el ideal democrático y participativo, debería ser un proceso educativo volcado al ejercicio de la ciudadanía, permitiendo que las decisiones colectivas sean más aceptadas por los individuos que forman parte del proceso de decisión y produciendo mayor integración social en la medida que generan sentimientos de pertenencia.

Es decir que además de estar directamente ligada a la democracia, la participación ciudadana también puede verse como una manera de generar integración social de crear vínculos entre los distintos miembros de una sociedad, producir sentido de pertenencia, integración y co responsabilidad.

Es posible decir a partir de lo anterior, que desde la estructura instalada desde el Mides, y acorde con la misión de la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano y con los objetivos de la División Participación Social, el intento es aportar a procesos de esta índole. Lo que es preciso atender en este sentido, es la posibilidad que estas nuevas relaciones pueden reproducir los modelos de ejercicio del poder e inequidad que existen, para lo cual se deberá tener especial atención, si la verdadera intencionalidad es que las organizaciones sociales participen en la construcción del espacio colectivo junto con el Estado. Se agrega además que la intencionalidad de cambiar las relaciones del Estado con la ciudadanía y de la ciudadanía entre sí, constituyen procesos de muy largo plazo, en que los resultados son difíciles de visualizar.

Otro elemento importante a tener en cuenta en la creación de nuevas concepciones de relacionamiento, lo constituye el espacio territorial. Rebellato afirma al respecto que: “el espacio territorial posee un alcance estratégico importante ya que permite efectivizar logros concretos y visibles para la población” (Rebellato, 2009)

Agrega además que el espacio territorial se vuelve un lugar adecuado para el desarrollo de formas de ejercicio de la democracia en el que se desempeñan los sujetos en sus diferentes manifestaciones e identidades. En este sentido, se coloca la importancia de lo local, lo territorial para las autoridades del Mides que reconocen las trayectorias locales y respetan las decisiones y prioridades de cada pueblo. Si bien la propuesta es una para todo el país, cada lugar lo ha tomado de manera específica y ha funcionado según las especificidades de cada contexto. Quizás esta sea una manera de explicar porqué la propuesta fue pensada de manera territorial departamental y no de otra forma. Esta forma de concebir lo local y de plantear la propuesta es posible que contribuya a que cada lugar se manifieste según sus trayectorias locales.

A su vez, otro asunto a tener en cuenta al momento de comprender el funcionamiento del Programa es que la propuesta no está reglamentada ni tiene un formato específico al cual se tienen que ceñir las organizaciones que forman parte de la propuesta. Es decir que la propuesta es abierta a diversas maneras de trabajo, de encuentro y de acción. Lo que significa que *“No existe un modelo único de participación ni tampoco la participación comienza cuando*

se establecen formas de democracia participativa” (Rebellato, 2009) Lo que se quiere colocar es que si bien el Estado establece un espacio en el cual participar, los ciudadanos individualmente u organizados ya contaban con una trayectoria participativa que es reconocida.

Otro elemento que surge de la lectura del apartado teórico, tiene que ver con los objetivos de la participación, dentro de los que se mencionan cuatro objetivos diferentes de la participación ciudadana asociada a las modalidades, a los momentos, así como a los impactos, y a los actores llamados a participar:

- 1- *participación como habilitación social o empoderamiento,*
- 2- *Participación gestonaria*
- 3- *Participación instrumental*
- 4- *Participación consultiva*

Es a partir de lo anterior que se puede establecer que los consejos sociales tienen que ver la participación como habilitación social, ya que se convoca a la participación en la toma de decisiones y control social de los compromisos públicos, asociado al involucramiento de los ciudadanos en asuntos de interés público que implica ejercicio de derechos ciudadanos de ser informado, de opinar o reclamar, de apelar o impugnar decisiones de la autoridad. Sin embargo y debido a la no regulación de los modos de acción, es posible que en oportunidades se manifieste la participación consultiva mediante la cual es posible, abrir espacios de conversación y consulta sobre temas a los que convoca la autoridad, como usuario activo de beneficios.

Por último y reconociendo la riqueza que es posible descubrir en los procesos participativos, ya que son producto de su contexto, de las políticas que les dan origen y de los actores que participan, se presentan algunos datos¹³ que fueron relevados por la División Participación Social en el mes de Setiembre de 2009 e incluyen al total de organizaciones que activamente participan de la propuesta Consejos Sociales.¹⁴

Estos datos son de utilidad para agregar conocimiento sobre las características más generales de las organizaciones que forman parte de los Consejos Sociales.

De la totalidad de los datos recabados, se rescatan los siguientes para el interés del presente trabajo:

- el 48% se fundó entre los años 1950 y el 2000, y el 29% se fundó entre 2001 y 2009.
- el 86% permanece en actividad desde su fundación
- el 49% tiene más de 10 integrantes, el 33% tiene entre 5 y 10 y el 13% tiene menos de 5 integrantes
- el 56% cuenta con personería jurídica, mientras que el 40% no
- el 52% participa en alguna red, mientras que el 43% no participa
- el 64% participa en otros espacios sociales mientras que el 31% no
- el 52% ha recibido apoyo técnico y el 45% no ha recibido

¹³ Ampliar en ANEXO N° 7

¹⁴ Se entiende que participan activamente aquellas organizaciones que han estado vinculadas al Consejo Social Departamental en al menos la mitad de las reuniones realizadas durante el año.

- el 44% ha participado de instancias de capacitación mientras que el 55% no ha recibido capacitación
- el 42% convenía con el Estado y el 23% convenía con el MIDES

De los datos anteriores se desprenden algunas características de las organizaciones que componen el universo de los Consejos Sociales en todo el país. Las organizaciones mencionadas mayoritariamente no han detenido su actividad desde su fundación. Otro dato interesante es que la mayoría de las organizaciones participa de otros espacios sociales, así como la mitad de las organizaciones participa de una red.

En general se puede decir que cuentan con apoyo técnico, sin embargo mayoritariamente no han recibido capacitación. Por último resaltar que un número importante de organizaciones convenía con el Estado (42%).

Estos datos pueden resultar de utilidad para comprender mejor y conocer la composición de los Consejos Sociales.

Para complementar el análisis del Programa Consejos Sociales, es importante considerar además de cómo el Estado concibe la participación y las líneas de acción implementadas respecto al tema, este conjunto de datos que describe el universo de organizaciones sociales que se sumaron a la propuesta y actualmente integran los Consejos Sociales. Estas diversas cuestiones determinan o explican de algún modo las características de los Consejos Sociales en general, así como cada Consejo en particular.

Análisis de los aspectos críticos de la participación

Junto con lo anterior, un análisis más profundo puede surgir de los aspectos críticos de la participación ciudadana trabajados en el capítulo I. Es preciso recordar que esos aspectos críticos son; representación, legitimidad, resultados, sentido, viabilidad, capacidad, contenido y sostenibilidad de los procesos participativos.

Para poder analizar estos aspectos críticos en el marco del Programa Consejos Sociales, se toma información de la sistematización del II Encuentro Nacional de Consejos Sociales, que se encuentra como anexo en este documento. Se intenta que estos aspectos a los que se hace referencia sean analizados desde la propuesta del Mides hacia la ciudadanía, como por la óptica de los Consejos Sociales.

Respecto a la **representación** de las organizaciones en el espacio Consejo Social, sucede que el riesgo consiste en que la participación no sea lo suficientemente representativa de los intereses y demandas de la población. Para que el sistema sea legítimo y transparente, es importante que las organizaciones rindan cuentas a los colectivos a los cuales pertenecen. Este es un aspecto fundamental trabajado por el Mides, así como los propios Consejos Sociales trabajan a menudo acerca del “ida y vuelta” de la información, de las decisiones y avances. En este caso se puede decir que la representación de las organizaciones en el Consejo, sí es un asunto prioritario para el Mides, que desde la implementación de la propuesta lo ha priorizado fuertemente, aunque no se ha reglamentado en ninguno de los casos la participación. Al respecto, la

participación en el consejo es abierta, no requiere de requisitos, se puede suspender y reanudar la presencia. A su vez, en cuanto a la representatividad respecto del total de organizaciones, tanto a nivel departamental, como al respecto de los temas que trabajan, el intento fue convocar a todas las organizaciones, sin restricciones de ningún tipo, de modo de poder abarcar el espectro más amplio posible en cuanto a localidades, temas de trabajo, tipos de organización, etc. Actualmente los Consejos están conformados por organizaciones que trabajan en diversas temáticas, sin embargo, en algunos departamentos queda pendiente trabajar acerca de la representatividad departamental. En ocasiones las dificultades en el transporte significan la no presencia de localidades.

Otro de los asuntos que se colocan en el texto respecto a los aspectos críticos de la participación es la **legitimidad** de la misma. Refiere a la legitimidad de las decisiones en tanto correspondan a los verdaderos intereses y necesidades de la ciudadanía. Se entiende que si la participación es legítima y representativa, entonces es un instrumento que añade legitimidad a las decisiones públicas, aportando a la democracia.

Se considera de importancia y agrega legitimidad, que la ciudadanía respalde las decisiones públicas, para que el mecanismo participativo no resulte un instrumento del poder y sea visto como tal por la ciudadanía. En este sentido, se añade que los Consejos Sociales colocan cada uno de ellos los temas y modalidades de trabajo, así como las demandas y preocupaciones locales sobre las cuales quisieran conseguir un cambio. El equipo técnico del Mides apoya en la toma de decisiones, en la búsqueda de información, en el acuerdo grupal, pero no toma parte por un tema ni por una estrategia de acción. De esta manera, los temas trabajados por los Consejos representan los intereses de la ciudadanía a la cual representan las organizaciones que participan de la propuesta.

Dentro de este tema, se agrega la importancia que tiene el acceso a la información para la toma de decisiones, en el entendido que es preciso proponer espacios de participación ciudadana que ofrezcan condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan construir opiniones suficientemente informadas y reflexionadas. Aquí hay dos aspectos a tener presentes; por un lado la necesidad de que la participación sea un acto fundamentado, con contenido, responsable, y junto con esto, necesariamente aparece la importancia del acceso a la información por parte de los actores que participan. En este sentido, el aporte del Mides por parte del equipo técnico que apoya a los Consejos no solamente se restringe a la búsqueda de información y apoyo en esta tarea, en ocasiones facilitando la obtención de la información de algunos organismos que no la brindan fácilmente.

Además se estableció desde el Mides, El Observatorio Social de Programas e Indicadores que llevan adelante las Direcciones Nacionales de Evaluación y Monitoreo y de Políticas Sociales. Es un sistema de información de acceso libre que ofrece una amplia gama de información sobre la situación social de nuestro país y el conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado uruguayo a

nivel nacional y municipal.¹⁵ Este instrumento fue pensado y diseñado para toda la ciudadanía, no solamente para las organizaciones sociales. Esta herramienta está disponible en la página web del Ministerio y de ella se puede extraer información por territorio, por área, por tipo de población, por programas, etc. Es una herramienta de mucha utilidad que pone información al alcance de toda la población. Los Consejos Sociales recibieron el apoyo del equipo técnico y folletos con información acerca del uso de esta herramienta.

Esto puede representar un avance en lo que respecta a la socialización de la información pública. Sin dudas hay mucho camino por recorrer para que esta herramienta sea utilizada por toda la población. Este punto se vincula fuertemente con otro que será trabajado más adelante y que refiere a la capacidad de los integrantes, vinculado sin dudas con los procesos de capacitación.

A su vez, otro aspecto que merece la atención es el de los **resultados** de la participación, tanto para quienes convocan como para quienes participan. Es decir que los procesos participativos, sobre todo para las personas u organizaciones que dedican recursos, tiempo y energía en formar parte de una propuesta de participación, tienen que arrojar resultados. Sin estos, la participación deja de ser motivante y pierde consistencia. Esos resultados tienen que ver con el propio objetivo del proceso participativo del que se es parte. En el caso de los Consejos Sociales, el propósito es incidir en las políticas públicas de nivel territorial, constituirse como actor referente de la ciudadanía y reconocido por las autoridades públicas locales.

En el texto de Mujica, utilizado en el marco teórico que hace referencia a los resultados de la participación, se agrega que esta no debe estar ligada únicamente a procesos que tienen que ver con prestar ayuda a sectores de bajos recursos, ya que limitaría el fin de la participación. Al respecto de esto y en relación con la participación de los Consejos, se puede afirmar que las organizaciones que forman parte de la propuesta en general colocan en la agenda de trabajo los problemas que afectan a los sectores más vulnerables de la población, ya sea por su situación socioeconómica, por su ubicación territorial, o por otros motivos que las políticas sociales no cubren sus necesidades. El rol del Consejo es sintetizar las problemáticas de la ciudadanía, señalar a las autoridades responsables que las políticas sociales no están llegando al territorio de la manera que fueron diseñadas, o que otro diseño se adaptaría mejor a la situación local y presentar el problema, cuando no sugerencias de resolución. Este rol tiene una estrecha relación con ayudar a los sectores de bajos recursos, pero pensado desde otro lugar, con otros cometidos que la ayuda.

Otro aspecto que se toma como insumo para el análisis de los Consejos Sociales es el del **sentido** de la participación. Según se menciona en el capítulo 1, es relevante que la propuesta se base en, o que sea en el sentido

¹⁵ Tomado de Observatorio Social de Programas e indicadores. MIDES, 2008 (Folleto de presentación). véase más información en: www.mides.gub.uy

de propósitos emparentados con el respeto, ciudadanía, derechos e inclusión social. A su vez, que estos aspectos no estén solamente esbozados en el discurso de la participación sino que efectivamente sean parte de la propuesta. Se trata de una propuesta en la que el impacto final contribuya en la construcción de nuevas relaciones sociales. Al respecto del sentido de la participación en los Consejos Sociales, se entiende que esta propuesta desde su concepción misma está construida sobre los cimientos del respeto, la inclusión, equidad y ciudadanía. Y que estos aspectos no solamente están colocados en el discurso sino que el trabajo de los técnicos y el de las organizaciones sociales apela a defender fuertemente estos propósitos.

Al respecto de la **viabilidad** de la propuesta participativa, se trabaja este aspecto desde dos lecturas. La viabilidad económica; las propuestas participativas en general implican costos elevados. Estos costos para sostener los Consejos, son asumidos por el Mides, en lo que refiere a recursos técnicos, recursos económicos que se destinan a transportes, insumos para las reuniones, papelería, alimentación, etc. A su vez, las personas que participan también insumen recursos para estar allí, más allá que se les reintegre el costo del boleto o se les pague el transporte. Estar allí implica dedicar tiempo a esa tarea y no a otras.

Respecto a la segunda lectura de la viabilidad, refiere a que no siempre es posible iniciar procesos participativos. Esto puede tener que ver con la lógica local, la idiosincrasia y características de los agentes locales que no hacen viable una propuesta participativa. Este aspecto es muy interesante de retomar.

La propuesta se presentó de igual manera en los 19 departamentos del país, dándole los mismos recursos, las mismas herramientas, etc. Sin embargo, ha cuajado de manera distinta en todos los departamentos, que si bien comparten muchas características, también se diferencian en asuntos claves que reflejan la trayectoria organizacional sobre la que se construyó el Consejo Social.

Otro posible punto débil de la participación ciudadana que ya fue esbozado anteriormente, es el que refiere a la **capacidad** de los sujetos que participan en los procesos de toma de decisiones para analizar los problemas y proponer soluciones. Muchas veces estos actores no cuentan con las herramientas que permiten discutir en el mismo plano, o en igualdad de condiciones con otros sujetos. Esto se relaciona con la importancia de la capacitación como herramienta que aporta al fortalecimiento del espacio participativo. Sin dudas las instancias de capacitación van a fortalecer el buen cumplimiento del rol llamado a desempeñar.

En este sentido, se puede decir que el Mides ha apoyado a los Consejos Sociales con instancias de capacitación en todos los departamentos, intentando cubrir los requerimientos locales. El Mides invirtió recursos materiales y financieros en las distintas instancias de capacitación que se dieron a través del propio equipo técnico que trabaja a nivel central de apoyo al Programa, como de diversos convenios con Ong's, que aportaron a la capacitación de los colectivos.

A su vez, las instancias de capacitación fueron siempre valoradas

positivamente por los Consejos Sociales, tanto por los contenidos como por los aportes a la consolidación grupal identificándose como logros por parte de los Consejos Sociales.

El **contenido** de la participación, también es considerado un aspecto importante a analizar. Se hace referencia a la relevancia de lo que se discute así como de la etapa en la que se puede intervenir, es decir, en el diseño, en la ejecución, así como en el tipo de acción que se propone (consulta, análisis, elaboración, etc.) de la política que se pone en consideración de la ciudadanía.

Lo que se intenta transmitir es que según se den dichos factores cambia el contenido de la participación, ya que no es lo mismo trabajar sobre algunas etapas que sobre otras, así como no es lo mismo trabajar sobre asuntos más o menos relevantes. Los Consejos Sociales colocan en la agenda de trabajo el tema sobre el cual deciden ubicar sus esfuerzos y los aspectos sobre los cuales van a enfocar su trabajo. También deciden la estrategia que indica sobre qué fase o etapa pretenden incidir, lo que significa que colocan ellos mismos la oportunidad de la participación.

Por último se trabaja sobre el tema de la **sostenibilidad** como otro posible aspecto crítico de los procesos de participación ciudadana. Se hace referencia a la sostenibilidad en tanto compromiso político del Estado en mantener los procesos participativos vigentes. Los cambios en las administraciones han significado muchas veces cortes o puntos de inflexión en los procesos de participación. Se rescata como aspecto fundamental el logro de la autonomía de los colectivos respecto a las fluctuaciones político institucionales.

Puntualmente para el Programa Consejos Sociales se advierte un trabajo sistemático que apunta a la autonomía de los colectivos. Sin embargo, algunos factores como la dependencia económica truncan dichas posibilidades de autonomía. A su vez, por mayores esfuerzos que se hayan realizado, y a pesar de que los Consejos que se instalaron primero en el tiempo ya tienen tres años de funcionamiento, se trata de espacios muy nuevos como para poder hablar de espacios autónomos respecto a quién los convoca. A pesar de esto, algunos Consejos han ido adquiriendo algunas modalidades de convocatoria y autogestión que se puede pensar representan esbozos de autonomía.

Se agrega que la continuidad del mismo Gobierno, recupera amplias posibilidades de que el Mides continúe apoyando estos procesos, aunque aún no se haya definido como se hará.

Se agrega en este análisis y al respecto de la identidad y autonomía de los Consejos Sociales que el planteo del Mides es que estos espacios deben autorregularse; *“nuestro acompañamiento es un apoyo técnico que debe impulsar las formas de trabajo que esos colectivos crean pertinente, facilitar instrumentos que contribuyan al cumplimiento de los objetivos que se marquen para su trabajo y acompañar los procesos grupales... se requiere de diferentes instancias de intercambio que llevan a la maduración de la tarea y la creación de confianzas. Estos procesos adquieren características diferentes según cada colectivo pues depende de la integración e cada Consejo, de las expectativas de los grupos y organizaciones, de las experiencias desarrolladas, de las*

tradiciones locales...” (Espacios de participación ciudadana, 2008) ¹⁶

La autonomía implica aprendizaje de qué y cuando negociar, de con quién y cuando hacer alianzas. La autonomía de los Consejos implica aprendizaje en la construcción de los procesos internos y externos. Tiene que ver con la toma de decisiones, la distribución de las responsabilidades, la resolución de conflictos y el manejo del poder. Los Consejos Sociales han demostrado aprendizajes y logros al respecto pero sin duda se encuentran en proceso de desarrollo.

Es importante aclarar que los aspectos críticos o sensibles de la participación ciudadana pueden representar o no riesgos en los procesos participativos. A su vez, algunos aspectos pueden representar mayores dificultades que otros. La idea fue colocar para el caso de los Consejos Sociales en general como se presentan estos aspectos que pueden llegar a representar conflictos en el desarrollo de cada proceso.

Para finalizar, se coloca una frase de José Luis Rebellato, que se considera encierra el verdadero contenido y riesgo de la participación:

“Pensar la nueva sociedad es construirla en cada experiencia concreta. Supone aprender en las acciones y prácticas sociales una nueva modalidad de ejercer el poder, en forma colectiva, creando los espacios para el debate y la participación efectiva de todos. Es ser conscientes de que la gestación de lo nuevo se hace desde lo viejo y que muchas veces puede suceder que lo nuevo quede atrapado dentro de lo viejo que el nuevo orden creado reproduzca las instituciones del orden anterior.” (Rebellato, 2009)

Lo que se quiere rescatar para finalizar el capítulo de análisis es justamente la nueva modalidad de ejercicio del poder, que encierra una novedad para los representantes del Estado como para la ciudadanía, que implique nuevas relaciones con nuevos significados. Pero que se sustentan sobre lo anterior, es decir que es muy importante realizar un esfuerzo extra por no trasladar aquellos valores sobre los cuales no es posible que los sujetos sean protagonistas y cogestores. Es necesario entonces que esta nueva actitud sea un compromiso del Estado y de la ciudadanía si se quiere establecer una lógica antagónica al sistema existente.

Hoy como nunca necesitamos organizar la esperanza, articular estas formas de vida, apostar a la construcción de una nueva alternativa popular, donde los diversos sujetos tengan un papel realmente protagónico. [...] La construcción de una sociedad nueva, justa, sin exclusión ni dominación, profundamente democrática y participativa tiene lugar desde ya. (Rebellato, 2009)

¹⁶ Anexo N° 4

Reflexiones finales.

Este apartado intentará expresar algunas reflexiones sobre el Programa de participación ciudadana propuesto desde el Mides y desarrollado a lo largo del documento.

En primer lugar se destaca la novedad de una experiencia de este tipo en nuestro país y el desafío que una nueva práctica participativa implica para quién la convoca, como para la ciudadanía. En este sentido, se agrega que el proceso si bien comenzó hace cuatro años, se encuentra en permanente construcción, a partir de los aportes de los propios integrantes de los Consejos como de la División Participación Social.

Este proceso de construcción, que cuenta con un diseño flexible y adaptable a cada realidad local, está signado de alguna manera por la no formalización de la participación a través de mecanismos legales que la encuadren, habilitando diversas formas de funcionamiento por parte de los Consejos.

Un aspecto interesante lo constituye que la convocatoria sea desde el Estado. Esto puede resultar ventajoso visto desde un punto de vista, ya que es un espacio privilegiado de diálogo, es decir que es un mecanismo que al Estado le interesa que funcione. A su vez, puede resultar desventajoso en el sentido de crear relacionamientos “clientelares” o dependientes con las organizaciones sociales con las cuales se realiza el intercambio.

Es importante que quienes forman parte de la construcción de estos espacios, tanto por parte del Estado como de las organizaciones sociales, estén atentos a que en estos procesos no se generen de manera inconveniente y se reproduzcan actitudes y valores impuesto por la lógica capitalista e instalados en la sociedad, vinculados con la desigualdad, el egoísmo y la falta de solidaridad.

En este sentido se rescata la importancia que tienen los procesos de construcción colectiva en los que se apuesta a un nuevo tipo de sociedad sustentada en los valores de solidaridad, equidad e inclusión.

El planteo que hace el Estado a las organizaciones sociales, está fuertemente vinculado con los ideales sobre los cuales establece sus políticas. El Estado entiende que la participación ciudadana está relacionada con los “ideales democráticos”. Se trata de un Estado, que ha impulsado el diálogo con la ciudadanía tanto desde este ámbito como de otros.

Al respecto se agrega que, según entiende la Casa Bertolt Bretch, en la introducción al texto “Participación y proyecto político emancipador”; *“toda fuerza política que se defina como de izquierda, progresista o emancipador, a nivel nacional o regional, tiene indefectiblemente como uno de sus principios rectores el tema de la participación”* (VVAA, Participación y proyecto político emancipador, 2008) Es decir que la participación social constituye o debería de constituir un pilar fundamental en un gobierno del tipo mencionado.

En ese mismo libro Participación y proyecto político emancipador, se coloca que la ciudadanía organizada ha de respaldar e impulsar a los gobiernos hacia nuevos horizontes, teniendo en cuenta que por más de izquierda que sean, están expuestos a las presiones del gran capital y más aún, sujetos a estructuras económicas existentes, imposibles de cambiar de hoy para mañana. Se coloca el papel de la ciudadanía como un aspecto importante que de alguna manera requieren los gobernantes para ser “guiados” en sus acciones.

Nuevamente se coloca que tanto los actores que convocan a la participación como las organizaciones sociales deben trabajar atentamente sobre la construcción colectiva de un proyecto diferente, en el que no se reproduzcan las condiciones que tienen lugar en la sociedad actual.

Se trata de una relación entre quienes gobiernan y la ciudadanía en permanente construcción y de retroalimentación. Este proceso de construcción de una nueva relación, está constituido por conflictos en que *“Estado y sociedad, gobierno progresista y movimientos sociales, manteniendo cada uno su autonomía, promueven los cambios emancipatorios. Para que éstos se desarrollen de modo más productivo, es imprescindible la participación ciudadana. Sólo aboliendo el verticalismo estatal, el pueblo se podrá involucrar como agente activo en el proceso de cambios.”* (Kroch, 2008)

La propuesta de Consejos Sociales, como propuesta de participación ciudadana, apunta a un mejoramiento de la acción política. La apertura desde el Estado a habilitar este tipo de procesos, significa además de una nueva concepción de relacionamiento con la ciudadanía, un esfuerzo por mejorar la calidad de la democracia.

La propuesta tiene que ver con lograr mayor transparencia, legitimación y consenso de las políticas públicas a partir de mecanismos de socialización de la toma de decisiones. Se apuesta a través de este tipo de experiencias a procesos de democratización de la sociedad.

Estos procesos implican a su vez, un paso importante ya que cuestionan viejos estilos de conducción. Las transformaciones al respecto requieren de procesos complejos. Por este camino se ha empezado a construir un nuevo tipo de relación Estado ciudadanía. Se agrega como factor fundamental, la necesidad de un nuevo tipo de Estado que represente y contemple los asuntos de todos los ciudadanos, y que además se interese en el intercambio con estos. Es posible que sin esta variable, y sin una visión acerca de la solidaridad, la inclusión, la democracia, la equidad y la participación, no se hubiese concretado el Programa Consejos Sociales.

Se requiere además, por parte de quienes hacen las propuestas participativas, de una mirada más amplia acerca de la participación, es decir, no concebirla únicamente como un concepto vinculado con la democracia sino que también y necesariamente comprenderla como una manera de generar integración social, de comprender el vínculo del Estado con los ciudadanos y de estos con sus pares. El concepto de ciudadanía y participación que las políticas participativas tienen en su contenido establecen los lineamientos de esas mismas políticas.

Si los procesos participativos representan una toma de parte de, sin duda que entonces requieren de aprendizajes por parte de los sujetos colectivos e individuales así como por parte del Estado. Las características de cada proceso van a ser el resultado de estas variables, que sin duda imprimen especificidades. Desde el Mides, se han invertido recursos tanto materiales como técnicos para fortalecer a los Consejos Sociales en el cumplimiento de su rol así como para el fortalecimiento de las Mesas Interinstitucionales.

Esta apuesta al fortalecimiento de la sociedad civil tiene una relación vinculante con la promoción de la autonomía de estos espacios participativos. Bajo este entendido trabaja el Mides, con la perspectiva de una sociedad civil organizada fortalecida, que controle, sugiera e incida en las políticas sociales a nivel territorial; *“Los Consejos Sociales se constituirán como actores locales colectivos que actuarán en el espacio público local conformando un nuevo mecanismo de articulación de la sociedad civil y el Estado”* (Sanseviero, 2006)

Este nuevo modelo de interacción debería poder lograr una participación que represente los intereses de lo diverso, de las múltiples identidades que están presentes en la sociedad. Es decir que los Consejos Sociales deberían constituirse en un ámbito nuevo, intermediario entre la sociedad y el Estado, en el que el Estado aparece como núcleo regulador pero las demandas y el poder sean administrados por la comunidad.

Es central aquí el tema de la distribución del poder. Pensar en que se abre un espacio desde la clase política para que la ciudadanía participe en los asuntos colectivos implica inevitablemente una distribución en el poder, históricamente detentado por un actor. A su vez, otorgar poder a la ciudadanía, implica limitar el poder del Estado.

La pregunta que es posible realizarse al respecto es si verdaderamente existe una transferencia de poder en el proceso de construcción de los Consejos Sociales. La respuesta por supuesto no es acabada, se entiende que se han desarrollado grandes avances en la relación Estado Sociedad Civil en Uruguay bajo el despliegue del Programa Consejos Sociales y desde otros espacios propuestos por el Estado. Sin embargo, esto no significa que el diseño del proceso haya sido traducido a la realidad tal como es concebido.

Existen infinidad de conflictos que de alguna manera se traducen en dificultades a la hora de llevar adelante tal distribución de poder. Esos conflictos se pueden descubrir tanto a nivel de la sociedad civil como de los responsables institucionales representantes de lo público.

A pesar de estas dificultades, el Programa Consejos Sociales ha construido este espacio nuevo, con el intento permanente de neutralizar los aspectos críticos que se trabajaron en el texto. En este proceso de construcción se puede ver que la propuesta fue aceptada con mayor o menor interés en los distintos departamentos del interior del país, plasmándose en todos ellos un Consejo Social.

El hecho de que la propuesta sea departamental, imprime a cada Consejo Social características particulares, producto de la identidad local sobre la cual se constituye un nuevo actor. A su vez, tener en cuenta que la trayectoria organizacional local, la cultura de vida comunitaria y el relacionamiento con otros actores locales, tiñe a cada Consejo con especificidades.

Se reconoce en estos espacios, la apuesta y el interés por parte de la ciudadanía como del Estado, de generar procesos de intercambio, diálogo e integración social. Sin dudas queda un proceso de aprendizaje muy largo por recorrer tanto para el Estado como para las organizaciones sociales. Para finalizar colocar como un aspecto importante, que a pesar de las varias dificultades con las que se ha encontrado tanto el Estado como las organizaciones sociales, aparentemente la propuesta resultó de interés ya que con mayor o menor fuerza y con más o menos tiempo de funcionamiento, existen en todo el país mecanismos de articulación y diálogo entre la ciudadanía y el Estado.

"No hay democracia auténtica sin la participación efectiva de la ciudadanía, en especial de los sectores populares y de de sus organizaciones"
(Rebellato, 2009)

Bibliografía

Acchini de Martínez, Clementina: *La participación popular como política social del Estado*. Talleres de Artes Gráficas Potosí. La Paz, Bolivia. 1994

Baráibar, Ximena: "Aptitud e inaptitud para el trabajo: transformaciones en los sistemas de protección social". En *Serviço Social e Sociedade*, v. 72 p. 91-118. 2002

Bombarolo, Feliz: "El fortalecimiento de los canales de participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social". En Klaus Bolemer (editor) *Políticas públicas, inclusión social y ciudadanía*. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela. 2003

Coutinho, Carlos Nelson: "Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía". En Borgianni, Elizabete y Montaña, Carlos (Orgs): *La política social hoy*. Editorial Cortez. San Pablo. 2000

Carlos Nelson Coutinho: *Contra a corrente. Ensayos sobre democracia y socialismo*. Editorial Cortez. San Pablo. 2000

Ciconello, Alexandre: *A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil*. Oxfam International 2008. From Poverty to Power - www.fp2p.org

Garcés, Mario y Valdés Alejandra: *El Estado del arte de la participación ciudadana en Chile*, (Documento preliminar para OXFAM-GB) Santiago de Chile. 1999

Kroch, Ernesto: "Participación en el Siglo XXI: del socialismo real a la descentralización municipal". En *Participación y proyecto político emancipador. Aportes de la casa Bertolt Bretch*. Casa Bertolt Bretch, Montevideo. 2008

Laurell, Asa C. (org): "Avanzar hacia el pasado: la política social del neoliberalismo". En *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*. Fundación Frederick Ebert. México. 1992

Mujica, Pedro: *La participación Ciudadana en relación con la gestión pública. Corporación participativa / biblioteca del Congreso Nacional de Chile*, 2005
Disponible en: http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-25.4785762907/area_2.2005-10-25.2408148143

O'Donnell, Guillermo: *Pobreza y desigualdad en América Latina. Algunas reflexiones políticas*. Editorial Paidós. Buenos Aires. 1999

ACCION: "Participación y Democracia. Elementos para el debate". Documentos de trabajo 2004 de Acción (Asociación Chilena de Organismos no Gubernamentales) AG Santiago de Chile. 2004

Pastorini, Alejandra: "Quién mueve los hilos de las políticas Sociales? Avances y límites en la categoría "concesión-conquista"" En Borgianni, Elizabete y Montaña, Carlos (Orgs): *La política social hoy*. Editorial Cortez. (Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social. Serie antologías) San Pablo. 2000.

Sanseviero, Rafael: *El Estado y las organizaciones sociales. De la sociedad de la desconfianza al reconocimiento, la promoción y la auto regulación*. Análisis y propuestas. Frederick Ebert Stiftung (FESUR) Uruguay. 2006

Rebellato, José Luis: "El aporte de la educación popular a los procesos de construcción del poder local". En *Intelectual Radical*. Compiladores: Alicia Brenes, Maite Burgueño, Alejandro Casas y Edgardo Pérez. Coedición: Extensión, Nordan Comunidad y EPPAL. Montevideo. 2009

Valdés, Alejandra y Yáñez S, Rosa. Foro Red de Salud y derechos sexuales y reproductivos. La participación de las mujeres en la construcción de ciudadanía en salud. Santiago de Chile. SF

VVAA Participación y proyecto político emancipador. Aportes de la casa Bertolt Bretch. Casa Bertolt Bretch, Montevideo. 2008

Fuentes documentales:

"Ciudadanía en permanente construcción" MIDES, Montevideo, 2009.

"Consejos Sociales departamentales: espacios de participación ciudadana", (Folleto) MIDES, Montevideo, 2007.

"Consejos Sociales departamentales: espacios de participación ciudadana", (Folleto) MIDES, Montevideo, 2008.

"Consejos Sociales departamentales: espacios de participación ciudadana", (Librillo) MIDES, Montevideo, 2008.

"División Participación Social-Informe Final Año 2008", División Participación Social/Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano/MIDES.

La transición responsable, julio/octubre de 2004. Disponible en <http://www.frenteamplo.org.uy/documentosactuales>

"Lo social desde lo local. II Encuentro Nacional de Consejos Sociales". MIDES, Montevideo, 2009.

"Notas de apoyo al monitoreo ciudadano", MIDES, Montevideo, 2009.

Semanario Voces, Entrevista Directora del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social del Ministerio de Desarrollo Social, / jueves 23 de agosto de 2007 / página 9.

Transformación democrática del Estado y nueva relación con la ciudadanía, documento extraído del Consejo de Ministros 26/12/07. Disponible en <http://www.presidencia.gub.uy>

"Un Consejo útil, cada departamento tiene el suyo". Infomides N°13, MIDES, octubre de 2008.

Páginas web consultadas:

- Fundación Latinoamericana de Ciencias Sociales: www.flacso.org.cr
- Asociación Uruguaya de Ciencia Política: www.aucip.org.uy
- II Conferencia Internacional Sobre Democracia Directa: www.dd-la.ch
- Presidencia de la República: www.presidencia.gub.uy
- Ministerio de Desarrollo Social: www.mides.gub.uy
- Frente Amplio: www.frenteamplo.org.uy