

# INVESTIGACIÓN SOCIAL

Visiones respecto a la promoción de Participación Ciudadana en el Ministerio de Desarrollo Social

División Participación Social  
Dirección Nacional de Gestión Territorial  
Junio - Octubre 2013

# Índice de contenido

<b>Prólogo</b> .....	<b>3</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>4</b>
<b>Fundamentación</b> .....	<b>5</b>
<b>Primavera Cero: Los marcos conceptuales</b> .....	<b>7</b>
<b>¿Qué es participación ciudadana para el Mides?</b> .....	<b>13</b>
1.1 El hacer del Mides en participación ciudadana .....	13
1.2 ¿Qué es participación ciudadana para las autoridades del Mides? .....	15
<b>¿Para qué promueve participación ciudadana el Mides?</b> .....	<b>18</b>
a) La participación como herramienta para la profundización democrática .....	20
b) La participación como herramienta para el desarrollo de institucionalidad y capacidades a nivel local .....	24
c) La participación para la mejora de la gestión y la legitimidad de las políticas públicas .....	27
<b>¿Cómo se promueve participación ciudadana desde el Mides?</b> .....	<b>30</b>
Categorización de los Mecanismos de Participación Ciudadana .....	31
Acerca de la complejidad en la implementación de los mecanismos .....	34
Sobre el diseño de los mecanismos para la participación ciudadana .....	35
Sobre la implementación de los mecanismos para la participación ciudadana .....	36
Sobre la presencia de la población más vulnerable en los mecanismos de participación .....	38
<b>Apuntes finales</b> .....	<b>40</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>46</b>

## Prólogo

El involucramiento de la ciudadanía en las acciones públicas que la afectan contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de los/as ciudadanos/as que participan y de las comunidades u organizaciones de las que forman parte. Esto tiene, complementariamente, consecuencias positivas para las instituciones responsables de las políticas públicas, en la medida en que genera espacio para relevar demandas, ajustar formatos de comunicación o alcanzar a personas que no siempre tienen un vínculo adecuado con ellas. Por otra parte, los espacios que habilitan la participación ciudadana aportan en el fortalecimiento del sistema democrático, en la medida que llevan la cultura y la práctica democrática a espacios que superan los canales tradicionales del ciclo electoral.

Desde el cambio de gobierno del año 2005, los espacios para el involucramiento de la ciudadanía y sus organizaciones sociales en las políticas públicas se han multiplicado, con objetivos, formatos, alcance territorial y convocatorias diversas. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), creado en aquel año, nació con la vocación de fortalecer el lugar de los/as ciudadanos/as en el acceso y la defensa de sus derechos sociales, civiles, políticos y culturales.

El presente trabajo fue llevado adelante por el equipo técnico de la División Participación Social de la Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT) y tiene como objetivo principal la caracterización de las diversas visiones que sobre el tema hay en las autoridades políticas del MIDES. Sobre esa base, pretende hacer un aporte para la construcción de un lenguaje institucional común y, a partir de ahí, establecer algunas recomendaciones que permitan mejorar nuestras prácticas y sus resultados.

Con casi diez años de práctica y ajuste permanente, parece haber en nuestro ministerio un caudal de experiencia y conocimientos más que suficiente para emprender esta tarea de forma colectiva. Este trabajo es un aporte en ese sentido.



Lic. Martín Rodríguez  
Director

Dirección Nacional de Gestión Territorial

## Introducción

El documento que se presenta en estas páginas constituye una investigación sobre las visiones de los actores político-institucionales del Mides, en el marco del trabajo del Departamento de Transversalización de la Participación de la División Participación Social de la Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT).

El objetivo principal del referido Departamento para el año 2013 ha sido: **“impulsar la reflexión, la discusión y el análisis sobre los espacios de participación promovidos por el Mides”**.

**En ese marco se genera el presente documento, en tanto insumo analítico que aporte a la discusión interna del Ministerio, con el objetivo de generar elementos (en términos de desafíos y aprendizajes) desde las visiones políticas respecto a la implementación de acciones de promoción de la participación ciudadana desde la gestión ministerial.**

El recorrido de este documento busca conjugar al mismo tiempo análisis teórico y visiones políticas, a los cuales se les agrega elementos conceptuales desde esta área técnica de trabajo. Así se despliega una trayectoria desde la fundamentación, que luego se nutre de las visiones de **qué** se entiende actualmente por participación ciudadana (Capítulo 1), para luego dar lugar a las respuestas actuales que se colocan sobre el **para qué** se debe impulsar participación desde el Mides (Capítulo 2). De este modo se llega a la presentación de los mecanismos de participación actualmente promovidos; esto es el **cómo** se promueve participación (Capítulo 3). Estas cuestiones del qué, el cómo y el para qué de la participación ciudadana promovida desde el Mides las recogeremos a partir de las entrevistas al ministro, sub-secretario, coordinadora interinstitucional, nacionales y departamentales. Con éstas pretendemos visualizar un Discurso Político Ministerial (DPM) que dé cuenta de las distintas visiones que conviven en el Ministerio respecto a la participación ciudadana. **No se trata de generar un discurso que recoja sólo puntos de encuentro sino de estructurar la diversidad de enfoques, de agrupar los intereses y hacer dialogar las tensiones, como elementos propios de una unidad.**

Hacia el final del documento se presentan recomendaciones y reflexiones finales que buscan sintetizar el análisis y establecer conclusiones preliminares.

## Fundamentación

La presente investigación acerca de las visiones políticas de los actores que dirigen el Mides, surge de la necesidad de contar con elementos para la discusión de las diversas formas de promoción de participación que tiene el Ministerio y, a partir de esto, comprender las diferentes propuestas participativas impulsadas desde las direcciones e institutos, a través de sus programas y dispositivos.

Este trabajo se complementa además con un mapeo de espacios de participación promovidos desde el Mides, llevado adelante por el Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales en el marco de un convenio ICP / DNGT-MIDES, que analiza el despliegue territorial de estas políticas. Ambas investigaciones fueron concebidas entre el equipo Mides y el del ICP, de modo de aunar elementos de análisis sobre la promoción de participación que se desarrolla desde el Mides, tanto desde la práctica como desde el discurso político.

Se espera que esta investigación constituya un insumo más para la toma de decisiones en relación a **qué significa promover participación** desde el Mides, **qué tipo** de participación impulsar, **con qué actores** vincularse, a través de **qué herramientas y en qué momento del ciclo de la política** hacerlo.

Desde su creación, el Mides tiene dentro de sus cometidos principales, la articulación e implementación de las políticas sociales, así como la promoción de espacios de participación y el vínculo con la ciudadanía.

El decreto n° 286/006 del 22 de agosto de 2006 establece que: “Es misión de éste Ministerio ***contribuir al desarrollo de escenarios de participación social que permitan el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las y los uruguayos, promoviendo la más amplia integración de los protagonistas a sus actividades.***”<sup>1</sup>

También, en el año 2009, el Estado uruguayo firmó junto con otros estados iberoamericanos, la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”. Esto implica un compromiso explícito de promover la participación ciudadana por parte del gobierno “con el propósito de estimular la democracia participativa, la inclusión

---

1

En [www.mides.gub.uy/misionycometidos](http://www.mides.gub.uy/misionycometidos)

social y el bienestar de los pueblos de Iberoamérica” (Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública; 2009).

Los documentos y declaraciones antes referidos, entre otros, dan cuenta de la importancia que el gobierno uruguayo, en los dos últimos períodos, le ha adjudicado a la promoción de la participación como herramienta para la gestión pública. En este sentido, el Mides ha trabajado desde sus diversas áreas en el impulso de espacios y mecanismos participativos con distintos objetivos. Se han alcanzado muchos avances y logros en este tiempo de trabajo, sin embargo, persisten dificultades y desafíos que son necesarios intentar resolver.

La metodología de investigación se dividió en dos etapas. El enfoque se dirigió hacia el estudio de documentos teóricos e institucionales sobre el trabajo en la promoción de participación ciudadana tanto en el Mides (desde sus cometidos), como trabajos sobre la temática en América Latina. Luego de profundizar en la revisión bibliográfica, se planteó como principal fuente de recolección de datos la realización de veinte entrevistas en profundidad semi-estructuradas. Las mismas fueron realizadas a Directores nacionales, Ministro, Subsecretario y Directora de Coordinación Interdireccional, así como a una muestra de Directores departamentales (elegida bajo criterios territoriales, antigüedad en el cargo y grado de avance de los procesos de los Consejos Sociales en cada Departamento).

Las entrevistas mencionadas encuentran su fundamentación metodológica en el entendido que la opinión de las autoridades, tanto nacionales como departamentales, influye sobre el tipo y características de las políticas que implementan. Conocer la visión de las autoridades del ministerio sobre la promoción de participación facilita la comprensión y el conocimiento del Mides actual así como sus acumulados y su posible proyección a futuro.

## Primavera Cero: Los marcos conceptuales

Resulta necesario trabajar algunos conceptos que permitan tener el mismo sustento conceptual desde el cual discutir, analizar e intercambiar visiones respecto al tema de interés en este trabajo.

En este sentido, acordamos con la idea que propone Teresa Villarreal en la cual expresa: *“Desarrollar políticas públicas enfocadas a la participación, o bien, plantear la participación ciudadana como eje transversal que atraviesa todo el ejercicio gubernativo no es tan sólo un asunto de técnica y eficiencia administrativa, sino sobre todo una cuestión ligada a un proyecto político y a una visión de sociedad”* (Villarreal; 2009)

Al respecto de lo anterior, es importante resaltar que el Mides acuerda con esta visión ya que responde de alguna manera a la implementación de un proyecto político más general del cual forma parte. Este aspecto constituye un elemento de partida fundamental que da sustento a la promoción de participación ciudadana desde el Estado.

La amplia literatura que existe en torno al tema reconoce que la participación de actores ajenos al Estado en las políticas públicas, tanto de los ciudadanos como del sector privado, se ha ido incrementando desde hace algunas décadas. Más allá de la acción de las organizaciones sociales que luchan y reivindican nuevos derechos, obteniendo logros y conquistas, el Estado ha implementado acciones de apertura en una nueva modalidad de conducción, con participación de otros actores. En este contexto es donde la participación ciudadana toma especial relevancia y se constituye en un elemento fundamental en la agenda de las políticas públicas.

Lo anterior hace referencia a las distintas modalidades de intercambio del Estado con la ciudadanía, en escenarios distintos a los propuestos por los mecanismos más conocidos en el marco de la democracia representativa (voto, referéndum, plebiscito). En este sentido, se agrega el término “innovación democrática” que refiere al proceso de impulso de modalidades continuas de incidencia social sobre la gestión estatal. “La incidencia puede representar alcances amplios, como la definición, el diseño, el control ciudadano directo”. (Gurza e Isunza, 2009)

Todas estas modalidades tienen como denominador común el control social, que puede darse a título personal o a través de actores colectivos que hablan en nombre de, y hacen referencia a procesos de representación. El control social puede ser entendido, entonces,

como la incidencia sobre procesos decisorios ya sea mediante información, determinación de prioridades, implementación o evaluación, y puede ser llevado adelante por actores individuales o colectivos.

“Esta forma de dirección de la sociedad con la participación de actores gubernamentales y extra gubernamentales constituye una nueva relación entre el gobierno y la sociedad”. (Villarreal, 2009). A su vez, esta relación puede expresarse en incidencia en los distintos ciclos de la política pública, resignificando los procesos de construcción, ejecución o evaluación de la misma.

Las distintas formas en las que se vinculan los actores se concretan en un tipo de interfaz societal, entendiendo este término como el “espacio social constituido por los intercambios de sujetos intencionales, espacio de conflicto en donde se hacen efectivas relaciones comúnmente asimétricas entre sujetos” (Gurza e Isunza, 2009). Según el tipo de interfaz, según el tipo de contacto que exista, va a ser el tipo de incidencia que se alcance, es decir, en términos informativo, vinculante o ejecutivo. Se puede hablar de interfaz socioestatal cuando vincula actores estatales y sociales, o interfaz societal cuando la interacción es entre actores colectivos y ciudadanos.

Se está hablando de espacios de intercambio intencional, de conflicto, de negociación, de confrontación de paradigmas culturales. La diversidad de encuentros entre sujetos estatales y sociales puede darse en tres sentidos posibles, de la sociedad al Estado, del Estado a la sociedad o en ambos sentidos; y además se hacen en relación al intercambio de información, poder y bienes y servicios.

Se asume que la participación tiene distintos significados según el lente con que se la mire, incluso hay distintos tipos de participación. (Cunill Grau; 1991, 1997) distingue los siguientes conceptos:

- Participación **social** es la que se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales.
- Participación **comunitaria** es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción



social. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial.

- Participación **política** tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política.
- Participación **ciudadana** es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas. Por su parte, Ziccardi (1998) indica que la participación ciudadana puede ser institucionalizada o autónoma. La primera es la que está contenida en el marco legal y normativo. Y la autónoma es aquella que no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad.

Para el caso que nos interesa analizar que son las diferentes visiones sobre la participación que promueve el Mides, y según esta tipología, nos referiremos concretamente a la promoción de participación ciudadana. Cabe aclarar que estas formas de participación se presentan como tipos ideales y que son utilizados como referencia a la hora del análisis.

Rafael González Ballar a su vez, ha definido la participación ciudadana en términos de “un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve”<sup>2</sup>. De aquella definición se puede derivar, entonces, que la participación ciudadana es un proceso, un continuo en el tiempo, de generación de conciencia crítica y propositiva en el ciudadano donde progresivamente éste va adquiriendo mayor relevancia y protagonismo.

El concepto de participación ciudadana refiere a la intervención de particulares en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales. Lo distintivo de la

---

<sup>2</sup>

Informe “Participación Social y Ciudadana”. Vol. XVI. Nº 135. Instituto Libertad, Chile. 2009

participación ciudadana está dada por el espacio en el que se despliega y por su relacionamiento con el Estado. Esta característica hace que, en sentido amplio, se trate de una actividad política de organizaciones sociales <sup>3</sup>.

La participación ciudadana en la gestión pública puede operar en diferentes formas y niveles de acuerdo a sus objetivos y aproximación a prácticas promotoras de la ciudadanía. Una tipología propuesta por el “Informe Participación social y ciudadana” (Instituto Libertad; 2009) que resulta adecuada en este sentido es la siguiente:

- Participación como habilitación social y empoderamiento: orientada a que la comunidad adquiera destrezas y capacidades, fortalezca sus propios espacios y organizaciones, actúe con un sentido de identidad y de comunidad propio, a la vez que logra proponer temas al Estado, influir en la toma de decisiones e incrementar su capacidad de negociación e interlocución.
- Participación gestonaria: considera a los beneficiarios como gestores de programas públicos para dar respuesta a problemas locales o sectoriales.
- Participación instrumental: orientada a la satisfacción de necesidades básicas, utiliza la oferta tal cual viene predefinida desde los canales institucionales.
- Participación consultiva: considera principalmente las experiencias tipo cabildos o consultas locales, con una interacción activa autoridad-población.

Algunos de los diferentes desarrollos teóricos sobre la nueva forma de gobernar estableciendo escenarios innovadores de relacionamiento entre los distintos actores, hacen referencia al término Gobernanza. Ésta es entendida como el proceso de dirección de la sociedad en el que intervienen el Estado, el sector productivo y también la ciudadanía, sin que esto implique relaciones simétricas entre estos tres actores. El grado de desarrollo de esta estrategia de gestión está estrechamente relacionado con qué tan participativos se presenten los modelos democráticos donde sucede esta nueva forma de gobernar. (Villareal; 2009)

En este sentido, el rol del Estado en tanto promotor de espacios para la participación de la ciudadanía en el diseño, control, implementación y/o evaluación de las políticas públicas así como las capacidades de la sociedad civil para expresarse, organizarse y tener iniciativa participativa, será determinante para establecer la real incidencia y las

---

<sup>3</sup>

“Consejos Sociales: espacios de participación ciudadana”; MIDES, 2008.

posibilidades que puede ofrecer este modelo.

Respecto al momento del ciclo de la política pública en el que se habilita participación ciudadana, Rofman construye una tipología de experiencias de participación, en la que establece cinco tipos ideales:

**1.Participación baja o nula:** la única participación habilitada consiste en la recepción de las prestaciones del programa

**2.Participación en la ejecución de las acciones:** los actores sociales toman parte en la fase de implementación de las acciones, pero con baja intensidad, es decir, intervienen sólo en tanto ejecutores de actividades diseñadas previamente.

**3.Participación asociada en la implementación:** los actores de la sociedad civil participan en el momento de la implementación, con un nivel alto de participación, bajo un esquema de gestión asociada con la agencia estatal que les permite intervenir en decisiones respecto de las formas y condiciones de la implementación de los programas

**4.Participación en el diseño y en las decisiones:** los actores no estatales intervienen en la toma de decisiones respecto de las políticas, del establecimiento de prioridades y de la asignación de los recursos, o participan en la formulación de los programas

**5.Participación en el control y monitoreo:** la intervención de los actores involucrados se concentra en el control y la fiscalización de la acción del Estado. (Rofman, 2007: 9)

Otro término que es importante precisar es el de Sociedad Civil, que hace referencia al “conjunto de agrupamientos independientes del Estado y con diverso grado de organización formal e informal, que procesan demandas sociales, económicas, culturales, de personas, familias y grupos menores”. (IDEL, 2010) Los mencionados grupos, pueden tener distintos objetivos, características, conformación, formas de funcionamiento, así como diferente alcance territorial, conformando un universo muy amplio y heterogéneo.<sup>4</sup>

Por su parte, el término **incidencia** se entiende como el “ejercicio de influencia de la ciudadanía organizada en la toma de decisiones, dando lugar a una cierta redefinición de las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad”. Este concepto también es asociado

---

4

En <http://www.mapeosociedadcivil.uy/> se puede consultar un relevamiento actualizado sobre las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay.

al vocablo en inglés “*advocacy*”, entendido como la capacidad para influenciar en la toma de decisiones buscando defender intereses. (CNS Mujeres, 2010).

“La incidencia supone el uso de una gama de acciones destinadas a lograr cambios en la esfera pública, orientadas principalmente a activar el derecho de las personas, a reequilibrar la distribución del poder y a construir comunidades más equitativas e inclusivas”. (Foro del sector social, 2004, en: Rosenfeld, 2005: 3)

Defender, promover, influenciar, amparar, apoyar, argumentar, fundamentar, son algunas de las acciones que se encuentran dentro de este término.

Las definiciones y aproximaciones teóricas que se utilizaron, fueron concebidas como aportes conceptuales que en la síntesis del presente trabajo se retomarán de manera de generar un análisis respecto a las visiones que las autoridades del Mides tienen en cuanto a la promoción de la participación ciudadana desde las organizaciones del Estado.

# ¿Qué es participación ciudadana para el Mides?

## 1.1 El hacer del Mides en participación ciudadana

Para comprender de mejor manera el accionar del Mides en materia de participación, es necesario primero tomar nota de las misiones y/o visiones que aparecen en los documentos institucionales de modo de contar con el marco en el cual se sustentan las acciones ministeriales.

En primer lugar, tal y como ya fue mencionado anteriormente, el Mides tiene la misión general de “contribuir al desarrollo de escenarios de participación social que permitan el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las y los uruguayos, promoviendo la más amplia integración de los protagonistas a sus actividades”<sup>5</sup>

A su vez, las diferentes direcciones e institutos también cuentan con sus propios cometidos y enfoques, en los que hacen énfasis en diferentes aspectos:

“Es competencia del **INJU** revitalizar el papel de los y las jóvenes como actores sociales estratégicos y potenciar la participación en las diversas áreas desde una concepción integral, solidaria y de igualdad social”<sup>6</sup>

Se trabaja con el horizonte del empoderamiento de la juventud hacia la consulta, la toma de decisiones, la priorización y definición de objetivos.

La visión de **Inmujeres**, por su parte, implica integrar la perspectiva de género como enfoque de trabajo en el Estado considerando la diversidad de la sociedad, de manera de garantizar el ejercicio de una ciudadanía activa de mujeres y varones, profundizando así la democracia y asegurando la justicia social<sup>7</sup>.

**Inmayores** coloca como elemento central en su misión, “Promover y proteger los derechos humanos de las personas adultas mayores en Uruguay. Fomentar su desarrollo

---

<sup>5</sup> En [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

<sup>6</sup> En [www.inju.gub.uy](http://www.inju.gub.uy)

<sup>7</sup> En [www.inmujeres.gub.uy](http://www.inmujeres.gub.uy)

en todos los aspectos de la vida y en particular la participación social.”

A su vez, algunos de los objetivos de **Pronadis** vinculados con la promoción de participación son:

-“Fomentar y promover la participación de la sociedad civil en la implementación de propuestas, programas y proyectos innovadores que promuevan la inclusión de personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida.

-Apoyar el fortalecimiento de las asociaciones de personas con discapacidad y de familiares como movimiento social.

-Apoyar y articular programas y propuestas para la promoción de derechos con la participación de organizaciones privadas de o para personas con discapacidad, participando en la elaboración y evaluación de iniciativas destinadas a tales fines”<sup>9</sup>.

También las **direcciones nacionales**, desde la creación del Mides, han promovido espacios de participación o generan algunas instancias participativas en el marco de los programas que implementan. A nivel territorial, los **departamentales y sus equipos en las Oficinas Territoriales**, también apoyan instancias locales de participación con distintos objetivos, recursos y resultados.

El proceso de reestructura que atravesó el Mides a partir del año 2011, y hasta finales del año 2013, tomó como punto de partida el reconocimiento de algunas dificultades para visualizar una planificación centralizada integral de las acciones en el territorio por parte de las direcciones e institutos así como los SOCAT<sup>10</sup> y sus Mesas de Coordinación Zonal<sup>11</sup>.

Algunos de los criterios orientadores del modelo de gestión territorial, al que se aspira llegar luego de acabado el proceso de reestructura, considera aspectos vinculados a la

---

<sup>8</sup> En [inmayores.mides.gub.uy](http://inmayores.mides.gub.uy)

<sup>9</sup> En [pronadis.mides.gub.uy](http://pronadis.mides.gub.uy)

<sup>10</sup> El dispositivo SOCAT (Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial) apunta a impulsar el desarrollo comunitario y la activación de redes de protección local a través de la participación de vecinos e instituciones públicas y privadas.

<sup>11</sup> Las Mesas de Coordinación Zonal (MCZ), participan vecinos, organizaciones barriales y técnicos de diversos organismos. Estos espacios se reúnen periódicamente y tienen como función identificar colectivamente los principales problemas de la zona, realizando propuestas para su resolución.

promoción de participación; uno de ellos es el “Criterio Participativo” como modelo de participación ciudadana efectivo, que propone:

- Establecer claramente los marcos y funciones sobre los cuales se sustenta la participación ciudadana.
- Dotar de mayores herramientas a los ámbitos de participación ciudadana para ejercer su rol de proposición de políticas y control. (Documento de reestructura 11/10/11 Mides).

En esta misma discusión de reestructura se plantea que el modelo de gestión territorial del Mides debe tener en cuenta los procesos de participación ciudadana, para lo que resulta necesario establecer criterios claros de articulación con los espacios colectivos promovidos desde el Ministerio, de manera que aporten en la construcción de políticas sociales a nivel territorial. Para esto, es importante considerar cómo estos diversos espacios se vinculan entre sí, evitando solapamientos o atomizaciones.

Para abordar los desafíos que presentan estos espacios debemos repensar ciertos aspectos que hacen a los objetivos, al rol de las instancias participativas, a los niveles de decisión, institucionalidad y potestades que le son adjudicadas. En definitiva, se trata de definir el vínculo de la sociedad civil con el Estado y en particular con el Mides.

Como se ha visto en los párrafos anteriores, en la breve historia del Ministerio se han ido impulsando diversas modalidades de promoción de participación desde las direcciones e institutos. Estas propuestas participativas conformaron un amplio abanico de posibilidades de vínculo entre la ciudadanía y el Estado, mostrando una gran diversidad en cuanto a los objetivos, a los actores convocados, a los mecanismos o herramientas utilizadas, así como una gran heterogeneidad en cuanto a alcances y resultados obtenidos.

Es en este contexto de reestructura ministerial donde la Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT) se propone impulsar la discusión sobre la promoción de la participación de manera de desentrañar qué, cómo y para qué se promueven iniciativas de participación ciudadana desde el Mides.

## **1.2 ¿Qué es participación ciudadana para las autoridades del Mides?**

Además de lo que se menciona en la misión del Mides y en cada una de las direcciones e institutos que lo componen, se analiza a continuación el discurso expresado por los

entrevistados sobre su visión respecto a la participación desde el Estado.

Quienes tienen la responsabilidad de fomentar y delinear esta modalidad de trabajo y también quienes deben aterrizar y coordinar las acciones en el territorio fueron consultados sobre qué es para ellos Participación Ciudadana. Las principales respuestas fueron:

- “Personas y su destino mediado por el Estado” / “Formar parte en la toma de decisiones” / “Un ámbito de discusión para la construcción de acciones” / “Vínculo de la sociedad civil con el Estado para colocar demandas y agregar transparencia”.
- “Desarrollo de las organizaciones sociales al servicio del Estado” / “El desarrollo de la comunidad”.
- “Acercarse y escuchar a las personas” / “Acceso a la información” / “La gente manifestando su opinión” / “Escuchar propuestas” / “Actividades no vinculantes en las que la población pueda plantear sus asuntos” / “Que las personas conozcan las políticas del Estado”.
- “Es un derecho humano en el marco de un Estado democrático” / “Promoción de ciudadanía” / “Ciudadanía involucrada en las políticas públicas”.

Los discursos anteriormente mencionados fueron agrupados respetando algunas características compartidas, tales como considerar la participación relacionada a la incidencia de las personas u organizaciones en las políticas públicas, con el desarrollo de la comunidad, con la promoción de ciudadanía y profundización de la democracia.

El común denominador resulta de valorar a la participación como un derecho ciudadano en el marco de un Estado democrático, y que el Mides debe promover y garantizar.

En los discursos recogidos en las entrevistas, aparece que la participación, en sus diferentes modalidades y a través de los distintos actores, supone una profundización de la democracia, en tanto se considera su carácter representativo como un recurso limitado o que ha resultado insuficiente para responder a la diversidad de demandas sociales.

Surge del DPM la ausencia de criterios y visiones únicas respecto a la promoción de participación, que no son excluyentes o contrapuestas entre sí, sino con distintos énfasis en actores, objetivos y modalidades.



Otro aspecto que se menciona en los discursos está relacionado con el tipo de vínculo a generar entre los actores, así como el tipo de actores a los que se convoca, es decir, actores individuales o colectivos. EL DPM da cuenta entonces de la ausencia de discusión sobre a quién invitar a participar. Al respecto se visualizan en el discurso las diferencias entre los actores organizados y la ciudadanía en general, y el reconocimiento de las asimetrías de poder que se generan en relación al vínculo con el Estado según sea uno u otro.

Otro grupo de visiones respecto a lo que significa participación está vinculado más con el acceso a la información por parte de la ciudadanía, la difusión de los programas y con escuchar las principales problemáticas. Algunos discursos proponen este nivel de participación, menos vinculante o con menor grado de compromiso pero de igual manera indispensable a la hora de impulsar la participación ciudadana por parte del Estado, como suficiente. En este sentido el acceso a la información es, sin dudas, una pieza clave y fundamental para un buen desarrollo de los procesos participativos.

Como se muestra a través de los discursos, son muchas las definiciones sobre el significado de participación para las autoridades del Mides. Esta pluralidad de visiones y conceptos lleva a que la promoción de participación se despliegue en un amplio abanico de posibilidades y nociones sobre la misma, yendo desde un concepto acotado hasta uno abarcativo. Este aspecto de alguna manera puede representar una dificultad, ya que no se cuenta con una conceptualización acordada relacionada a su importancia práctica y las virtudes de su aplicación en la gestión estatal.

En suma, no todos los entrevistados tienen el mismo desarrollo conceptual sobre la promoción de participación desde el ámbito estatal, sin embargo existe una visión compartida acerca de que la participación ciudadana debe integrar las políticas ministeriales. Por esto se visualiza como necesaria una discusión intra-Mides sobre la promoción de participación para establecer pautas comunes que permitan generar un discurso ministerial respecto a la misma.

## **¿Para qué promueve participación ciudadana el Mides?**

En este capítulo se analizan las visiones políticas de directores nacionales y departamentales, ministro, sub-secretario y coordinadora interinstitucional acerca de la fundamentación respecto al para qué trabajar la participación ciudadana en el Ministerio de Desarrollo Social. De los actores políticos se obtiene como dato principal la idea que para la gran mayoría es importante y necesaria la promoción de la participación ciudadana. La relevancia otorgada por el tema merece profundizar el análisis y preguntar por los objetivos y finalidades de esta promoción de participación, esto es, para qué, y con qué fin un Ministerio de Desarrollo Social impulsa y sostiene estas iniciativas

Estos argumentos son variados y presentan diferentes grados de complejidad. Responder estas preguntas implica cuestionar sobre el alcance de esta herramienta, ver para qué puede servir y para qué no, qué resultados pueden esperarse y hacia dónde se debe orientar según el fin que se quiera de la misma. Dar cuenta de lo que se piensa desde direcciones Mides al respecto ilustrará sobre el rumbo y la situación actual de la participación ciudadana en la gestión ministerial.

Para poder desarrollar instancias y mecanismos participativos que tengan su fuerza en la coherencia respecto a los fines esperados, primero es necesario acordar y explicitar los “por qué” y los “para qué” de esta herramienta, para luego sí poder tomar decisiones también en base a las capacidades estatales y de la sociedad civil para desarrollar y aprovechar herramientas participativas. Tener bien definido los objetivos esperables (el “para qué” de la participación a impulsar) tendrá directa influencia y debería ayudar a determinar las decisiones en relación a qué tipo de instancia se debe propiciar, qué actores se quieren convocar, con qué periodicidad debería suceder, en qué lugar del proceso político se debe abrir a la participación (en el diseño, evaluación y/o gestión) y otras tantas cuestiones estratégicas y operativas que terminan condicionando los resultados de las políticas para la promoción de la participación ciudadana.

Por esta misma razón, el propósito de buscar definiciones más concretas sobre el “para qué” tiene como principal objetivo superar la idea general de conceptualizar a la participación ciudadana como un valor en sí mismo. Entenderla como buena por sí sola, o sea en tanto participación, no permite ahondar en los verdaderos y esperables alcances -y limitaciones- de cada mecanismo participativo que se desarrolla, pues en cierta medida el valor en sí mismo hace que el medio se exprese como fin, es decir el mecanismo se torna

más importante que el objetivo a conseguir. Tampoco posibilita, por tanto, medir en qué grado ha sido satisfactoria o no la herramienta, y si se cumplen o no los objetivos planteados. Se considera que sería dar un paso hacia adelante realizar el esfuerzo de superar esta visión, y comenzar a visualizarla en relación a los efectos reales que se pueden esperar de ella; es decir como herramienta de gestión.

En relación a lo obtenido desde las entrevistas el primer planteo que se realiza es que si bien hay una valoración positiva de la participación, **no existe un acuerdo político sobre por qué es recomendable que el Ministerio intente potenciar y desarrollar la participación de la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas.** Algunos jerarcas priorizan ciertos resultados frente a otros, e incluso quizás no tengan en cuenta desde su discurso efectos de la practica participativa que otros sí consideran. Sin embargo, más allá de la ausencia de una visión única sobre los fundamentos de la herramienta, desde las distintas posturas ideológicas o conceptuales es posible dar cuenta de cierto marco general en el DPM conformado por visiones particulares.

¿Hacia dónde apunta el DPM, qué prioriza, por dónde se orienta? En definitiva, ¿qué se espera que suceda a partir de desarrollar cierta herramienta participativa? A modo de ordenar la exposición se agrupan todas las opiniones que conforman el DPM en tres grandes dimensiones analíticas:

- a) **La participación como herramienta para la profundización democrática.**
- b) **La participación como herramienta para el desarrollo de institucionalidad y capacidades a nivel local**
- c) **La participación para la mejora de la gestión y la legitimidad de las políticas públicas.**

## **a) La participación como herramienta para la profundización democrática.**

El grado de participación ciudadana que se habilite desde el Estado está estrechamente vinculado a los modelos de democracia y al tipo de relación con la sociedad civil que se pretende construir. Posibilitar instancias donde los ciudadanos y ciudadanas puedan incidir en los destinos de las políticas públicas es, en sí misma, una acción de profundización democrática.

La ampliación de la democracia desde la participación de la sociedad civil tiene, desde el discurso ministerial, dos ejes principales:

•**Participación para incluir y empoderar:** “personas sujeto de derechos” / “beneficiario como sujeto de derechos” / “integración social” / “inclusión” / “escuchar la voz de los que no tienen voz” / “dar instrumentos, elevar autoestima” / “identificar colectivos en situación de vulnerabilidad de derechos” / “empoderamiento” / “lograr el cambio cultural” / “derechos de los postergados” / “escuchar su voz” / “apertura a las minorías”

•**Participación para la incidencia y el control:** “participación en clave de control” / “derecho a opinar sobre lo que se hace” / “controlar una política pública” / “controlar la gestión” / “fortalecer en clave de incidencia” / “transparencia” / “democracia”

### **Participación para incluir y empoderar**

Generar herramientas participativas en busca de la inclusión se sustenta en el compromiso político que sostiene que las personas que sufren algún tipo de exclusión puedan, de forma real, ejercer sus derechos como ciudadanos, para que su voz se escuche y para que sean capaces de exigir acciones por parte del Estado. Esto se vincula no solo con la exclusión de origen económico, sino también a la exclusión que sufren minorías o ciertos grupos poblacionales tanto sea por su condición etaria, de identidad sexual, por su género u otras características específicas.

Para esto, un mecanismo o instancia participativa que busque trabajar en el empoderamiento, en la construcción identitaria, en el fortalecimiento de capacidades para la exigibilidad de derechos resulta imprescindible. Si el propósito es generar dispositivos

participativos que redunden en inclusión social, habrá que cuestionar de qué manera, con la herramienta de la participación ciudadana y la característica particular de la sociedad civil, se pueden obtener esos resultados.

Propiciar el empoderamiento significará alentar un proceso en el cual las personas puedan fortalecer sus capacidades y la confianza en sí mismos, con el fin de impulsar cambios y exigir reivindicaciones referidas a situaciones particulares de cada colectivo o grupo. Empoderar supone también generar capacidades de autonomía, para que puedan valerse por sí mismos. Respecto a la población que se encuentra en situación de indigencia o en peligro de indigencia (en muchos casos bajo una pobreza estructural que se arrastra de varias generaciones), desde el DPM surge que el trabajo del ministerio debería implicar un proceso hacia la reducción de la vulnerabilidad de este colectivo, pudiendo de esta manera enfrentar sus temas de manera autónoma y con las capacidades necesarias para esto. El agrupamiento en torno a una problemática concreta puede dar pie a un proceso interesante en esta línea.

Por las características del Ministerio y la población con la que mayoritariamente se vincula, una cuestión a atender es plantearse la participación ciudadana con la población en situación de indigencia, es decir personas con escasas capacidades para organizarse o pensar en aspectos como la reivindicación de derechos. Quizás, para este colectivo, excluido y carente de capacidades mínimas necesarias para participar en la política pública, el objetivo debiera ser impulsar la salida de esa situación de exclusión; un proceso de acompañamiento para que luego esa persona sí pueda adquirir capacidades para participar en los destinos de su barrio, su escuela, su trabajo, etc.

Plantearse la participación ciudadana de un colectivo de personas en situación de vulnerabilidad económica y/o social, a través de mecanismos que necesitan de un acervo cultural determinado, y una capacidad de aporte y reflexión en forma continua, es sin dudas un desafío interesante. Quizás la incidencia de estas personas en los destinos de las políticas públicas a través de la planificación de consultas sobre sus necesidades y/o prioridades respecto a servicios u otros asuntos de interés cotidiano, o para el ajuste de los programas del que son destinatarios, son mecanismos de mayor viabilidad a corto plazo. De todas maneras pareciera lógico plantear como primer paso para propiciar la inclusión de este colectivo el trabajo relacionado a la vulnerabilidad de sus derechos, sobre todo en lo relacionado a la simultaneidad de derechos vulnerados, para luego sí pensar en mecanismos dirigidos a su influencia en ciertos aspectos de las políticas

públicas

### **Participación para la incidencia y el control**

La otra cuestión que se deriva del discurso acerca de para qué promover participación, que se vincula también con la ampliación de la democracia, está asociada a la idea del control ciudadano y la incidencia en las políticas públicas como elementos claves. Estas prácticas desde la sociedad civil hacia el Estado -que se sostiene sobre la transparencia como valor- pueden darse a partir de la participación en el diseño de las políticas y programas, así como en la evaluación de los mismos o en su aplicación.

Tal cual exponen Gurza e Isunza (2010)<sup>12</sup> la idea del controlar lo que hace el Estado es compatible con concepciones muy elevadas y exigentes de participación y de democracia. Al mismo tiempo, es posible que se corra con un doble riesgo: El primero viene dado por suponer que todos los individuos tienen las capacidades de actuar y controlar tal cual supone la teoría al respecto, sin tener en cuenta los múltiples factores que inciden en que más allá de que el Estado habilite instancias para su control, éste puede no ser efectivo o exitoso. La posibilidad de participar activamente en los destinos de las políticas está condicionada también por las distintas historias personales, capacidades, visiones y oportunidades para comprender ciertos idiomas por parte de quienes deben cumplir el papel de controlar;

El otro inconveniente puede surgir a partir de suponer que siempre un mayor control será más deseable y efectivo. Es preciso tener claro que esto no necesariamente será así, y de hecho es probable que en algunas situaciones pueda incluso significar un obstáculo para la gestión. Resolver la cuestión respecto a si se debe favorecer un mayor control de las políticas tendrá que ser evaluada en función de los horizontes y definiciones políticas pero también a la luz de la interfaz participativa que se pretenda implementar en relación a los resultados esperados. En algunos casos será recomendable mayor control, en otro será óptima una participación desde la consulta o la información.

Que la ciudadanía incida significa poder lograr cambios en las políticas públicas e influenciar en la toma de decisiones del gobierno. Para esto los ciudadanos deben contar con un conocimiento del entorno político, económico y social, y además tener acceso a

---

12

En "La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social" (México: CIESAS - Universidad Veracruzana; 2010).

información clara y transparente sobre los planes y programas que se llevan a cabo por el Estado. Y como Estado se debe tener muy claro qué implica habilitar un espacio para que la ciudadanía controle e incida. Es decir, qué está dispuesto a ceder el Mides para esto y qué rol debe cumplir. Es evidente que a nivel discursivo e ideológico el control social hacia el Estado es un anhelo y un mecanismo inherente a concepciones altamente democráticas por lo que todos intentan fortalecerlo en alguna medida. Pero ¿qué sucede cuando esa participación, ese control, el propósito de incidir, incomoda u obstaculiza en parte la dinámica de gestión?

Ir hacia ideales como la inclusión, el empoderamiento y la incidencia en los destinos de las políticas públicas puede ser un recorrido que implique también sortear obstáculos o incomodidades en la gestión de programas y proyectos. Que la gente participe y controle puede suponer, en algunos casos, enlentecer el trabajo. También puede significar verse expuesto ante la opinión pública respecto a qué tan bien estamos haciendo nuestras tareas.

Lo fundamental será tener muy claro qué se espera (definir el “para qué”) de ese dispositivo o herramienta de participación, si es empoderar, si es incluir, si es controlar o si es hacer una gestión más eficiente. También saber hasta dónde debemos ceder y qué podemos y debemos esperar de la sociedad civil en este proceso, según los objetivos pretendidos. Y será muy importante estar alerta de las posibles dificultades que conlleva la implementación de una instancia participativa de manera de prever eventuales traspiés o fracasos, y evitar frustraciones tanto del Estado como de la Sociedad Civil.

## **b) La participación como herramienta para el desarrollo de institucionalidad y capacidades a nivel local.**

- “construir política a nivel local“
- “una mirada de prioridades locales”
- “identificar necesidades locales”
- “potenciar redes locales”
- “territorialización de instrumentos de nivel central”
- “favorecer la articulación territorial”
- “adecuación al territorio”
- “que el territorio se exprese”
- “para que los vecinos conquisten determinadas cosas”
- “para generar sinergias territoriales”

El DPM considera que una utilidad de la herramienta es en función al fortalecimiento local y la articulación territorial. Aunque desde el discurso muchas veces se confunde el concepto participación con el de articulación institucional<sup>13</sup>, es cierto también que habilitar un espacio institucional de gestión de lo público, con participación ciudadana, favorecería la articulación de las políticas a nivel local. Esta es una gran potencialidad de la herramienta participativa.

Se declara el fin de “acercar el gobierno a la gente” con el propósito de favorecer la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos y a partir de esto generar una mejor adecuación de los programas que se diseñan a nivel central. Que el territorio se exprese y pueda hacer saber sus necesidades y prioridades locales resulta un paso fundamental si queremos construir políticas públicas que superen la mirada excesivamente centralista en el diseño de programas y acciones públicas.

Lo importante será, por tanto, cuestionarse primero por qué queremos trabajar en el desarrollo de capacidades locales, qué tipo de capacidades queremos fortalecer y luego qué herramientas y dispositivos de participación podemos implementar, según nuestras posibilidades y las de la sociedad civil local, nos pueden servir para esto. Y además de

---

13

La articulación institucional se refiere más bien a los lazos cooperación entre diversas instituciones o áreas dentro de una misma institución, buscando un accionar coordinado y eficiente para dar respuestas a las problemáticas de la ciudadanía. En este sentido no está relacionada con la participación ciudadana en tanto la ciudadanía no forma parte de esas coordinaciones.



estas cuestiones también debemos resolver en qué lugar del ciclo de las políticas públicas en tanto diseño, evaluación o implementación debemos dar espacio para que la sociedad local participe y con su participación genere capacidades y sinergias que favorezcan el desarrollo de su comunidad a partir de la apropiación de los procesos y la incidencia en cuestiones públicas.

Es decir, debemos tener en cuenta las peculiaridades de la trama organizativa de la sociedad civil con la que se trabaja, sus antecedentes, las trayectorias en materia de redes y participación, las capacidades instaladas, y a partir de ello las que son necesarias impulsar y fortalecer desde el Estado según los objetivos trazados.

Desde el actor estatal se impone la necesidad de mostrar flexibilidad para adaptar sus políticas centrales a las demandas y propuestas devenidas del territorio. Tiene que ver con capacidad de escucha y de ajuste de lo que se planificó hacer, y esto redundará en legitimidad y apropiación de los procesos participativos por parte de la sociedad local.

En este proceso, la figura de la Oficina Territorial del Mides debería jugar un papel protagónico como articuladora de demandas locales, como generadora de espacios participativos, como nexo directo con las direcciones nacionales y como agente de adecuación de las políticas nacionales a las realidades locales. Ahora bien, ¿qué sucede realmente con las OTE's, qué capacidades tienen, qué pueden hacer, cuál es su margen de maniobra para ayudar?

Más allá de los impulsos e iniciativas personales que han desarrollado las Oficinas Territoriales (OTE), las posibilidades de colaboración que tienen éstas en cuanto a propiciar espacios de participación parece escaso. Más que nada redundará en aspectos logísticos como conseguir locales o colaborar en la difusión y en los traslados para que las actividades puedan llevarse a cabo. Sus recursos técnicos y materiales son reducidos, volviendo dificultoso (aunque no imposible) el apoyo a iniciativas de participación.

A su vez, el apoyo técnico que pueda recibir de los recursos humanos (del nivel central) es parcial puesto que éstos, en muchos casos, deben repartirse entre varias localidades o departamentos en tanto tienen un ámbito de acción regional. Entonces, dado este contexto, el papel de las Oficinas Territoriales en cuanto a promover participación ciudadana estaría limitado a ajustes logísticos de las políticas dirigidas desde nivel central y también dependería de la voluntad o el impulso que le pueda dar el director

departamental al desarrollo de instancias participativas.

Como dispositivos territoriales de atención ciudadana así como de despliegue de las políticas ministeriales, las posibilidades de las OTE's varían según características de sus equipos (unos más fortalecidos que otros), así como de la trama organizacional con la que el territorio cuenta. De todas maneras no deja de ser fundamental el rol que están cumpliendo las OTE's en cuanto a propiciar una buena articulación interinstitucional en el territorio y favorecer de esta forma a que las políticas lleguen de mejor manera y a las personas que deberían llegar. También, su papel de coordinador logístico es de vital importancia para que las acciones de participación puedan efectivamente realizarse en las localidades. Quizás sea interesante pensar en la posibilidad de ampliar las capacidades logísticas, económicas y técnicas de cada oficina para que puedan, dentro de programas y proyectos más amplios, generar localmente instancias de promoción de la participación ciudadana que respondan de manera eficiente a las necesidades locales y al fortalecimiento de organizaciones del territorio.

### **c) La participación para la mejora de la gestión y la legitimidad de las políticas públicas.**

- “ver cómo se pueden desarrollar mejor algunas cosas”
- “garantía de sustentabilidad de la política”
- “sustento del proyecto”
- “generar legitimidad”
- “para difundir también”
- “conocimiento del público objeto de política”
- “eficacia en la gestión”
- “para mejor adecuación de las políticas y los programas”
- “mejor implementación de las políticas”
- “conocimiento de problemáticas específicas y/o locales”

El tercer fundamento que los y autoridades políticas del Mides expresan sobre porqué es bueno utilizar la herramienta de la participación ciudadana viene dado por sus posibilidades en cuanto a facilitar la gestión estatal. Este posicionamiento tiene la mirada enfocada no tanto en las posibilidades que da la participación ciudadana al conjunto de la sociedad sino más bien en lo que puede facilitar al Estado para la gestión de sus programas y proyectos.

Este punto, visto en términos de eficacia y eficiencia de la gestión es fundamental que sea valorado en tanto es posible que para algunos actores, sumergidos en las urgencias cotidianas que implica la dinámica de trabajo, puede resultar dificultoso reconocer esto incluso al punto de visualizar la participación ciudadana en los quehaceres públicos como un obstáculo de gestión.

Es claro que si no tenemos conciencia de lo que se puede esperar -y no- de la herramienta, tampoco será posible poder aplicarla de una manera en que nos facilite la tarea de gestionar. No es cuestión de recurrir a la participación ciudadana por su valoración idealista sino de utilizarla también de una manera práctica, como herramienta eficaz y facilitadora de la gestión cotidiana.

Es importante tener claro que la participación ciudadana para la mejora de la gestión y la legitimidad de las políticas públicas, cuando se acompaña de una ajustada planificación y mecanismos acordes a dicho objetivo, puede beneficiar enormemente el trabajo en tanto:

- Permitirá valorar mejor nuestros programas
- Facilitará la captación de temas y problemáticas locales y específicas.
- Posibilitará realizar ajustes que permitan llegar de manera más efectiva y con menos costos al público objetivo
- Facilitará la articulación territorial
- Involucrar a la gente en la gestión también permitirá una llegada más clara y acortará la brecha entre nuestros idiomas y los del público objetivo
- Diversificará los canales de comunicación facilitando la llegada a más actores
- La Administración tendrá mayor legitimidad respecto a sus acciones al demostrar el compromiso ministerial con una gestión eficaz y transparente.
- Fortalecerá el papel de los actores involucrados aumentando la aceptación general del proyecto.

Todas estas cuestiones representan resultados esperables de la herramienta en tanto se utilice de manera consciente respecto a las potencialidades y según el contexto donde se instrumenta. Pero también hay que tener en cuenta que una mala aplicación de la instancia o proceso participativo tanto sea por un error en el diagnóstico de las posibilidades de la sociedad civil o de las posibilidades reales del Estado para ofrecer lo que se pretende, puede tener efectos diametralmente opuestos a los esperados. Es decir podría entorpecer la valoración de los programas, podrá suponer sobrecostos operativos, tergiversar los procesos comunicativos, dificultar la articulación territorial, etc.

### **Sobre la variedad de miradas.**

Como hemos visto en este capítulo, dentro de la variedad de concepciones sobre qué se debería pretender de la participación ciudadana, se puede visualizar que existe dentro del Mides un acuerdo implícito general donde es posible encontrar la enorme cantidad de posibilidades que ofrece esta manera de gestionar lo público. Está claro que la gran mayoría de las autoridades nacionales y departamentales tienen presente la importancia y la potencialidad que tiene el fomento de la participación en la ciudadanía. Quizás la diferencia radique en lo que se cree que deba ser priorizado cuando se implementan herramientas participativas.

Algunos directores o autoridades del ministerio, dependiendo de su concepción política, tendrán su enfoque en aspectos más relacionados con la profundización democrática, otros pondrán especial acento en lo que la participación ciudadana pueda aportar en tanto

a una mejor articulación territorial de los programas en las localidades, y así variando la priorización de efectos esperables dentro de todo el abanico de posibilidades que ya hemos visto. Está claro que existe una pluralidad de visiones sobre la participación sin que esto implique una contradicción.

Más allá de que sería muy interesante poder definir cierto enfoque específico para orientar la herramienta dentro del Ministerio, lo más relevante quizás no radique tanto en esto sino más bien en tener claros los resultados que podemos esperar de la participación ciudadana, y a partir de eso hacer un buen diagnóstico teniendo presente el objetivo a perseguir, evaluando qué se necesita en cuanto a recursos, con qué se cuenta, qué necesita la sociedad civil, qué puede ofrecer el Estado y a través de qué mecanismo, instancia o dispositivo de participación ciudadana es posible llevarlo a cabo. En este sentido, más que replicar mecanismos exitosos de otros países quizás sea interesante también pensar en innovar, en descubrir nuevas maneras de promover la participación de la ciudadanía para el involucramiento y una real incidencia en los destinos de las políticas públicas.

## ¿Cómo se promueve participación ciudadana desde el Mides?

Este capítulo agrupa la diversidad de aportes surgidos de las entrevistas a ministeriales, en un discurso único que muestra las principales características de los diferentes mecanismos impulsados, así como nudos y acuerdos vinculados a la gestión de dichos mecanismos.

Se intenta traducir lo dicho en concepciones generales, que den cuenta de los aportes de los entrevistados, por sobre la generación de una construcción analítica que ponga hincapié en la interpretación de lo expresado.

Al recorrer las diferentes posturas que alimentan la construcción de DPM podemos ver la relevancia que la participación tiene a nivel discursivo y cómo esto se ve reflejado en la gran cantidad de mecanismos, espacios e instancias de participación que se diseñan e implementan desde el Ministerio.

Las políticas y programas que aluden a la participación intentan generar oportunidades para que los ciudadanos puedan capitalizar sus intereses, ejercitar sus derechos y hacer valer sus opiniones en el ámbito público.

Se comparte la idea de que la participación es un medio para la integración de las opiniones ciudadanas en el diseño y/o control de políticas y programas ministeriales y que esto produce transparencia, legitimidad y por tanto fortalece el sistema democrático.

Hemos generado una tipología compuesta por ocho grupos los cuales contienen los diversos tipos de mecanismos de participación, expresados en las entrevistas como parte del accionar ministerial, desde sus diferentes direcciones y Oficinas Territoriales.

Basados en los objetivos perseguidos, la población convocada, las estrategias elegidas para ser implementados, la periodicidad y las actividades generadas, fue como conformamos las ocho categorías de mecanismos que desarrollamos a continuación.

## **Categorización de los Mecanismos de Participación Ciudadana**

### **Primer grupo de mecanismos (instancias de dialogo)**

- Se trata de una dinámica de nivel territorial impulsada, sobre todo, desde las Oficinas Territoriales.
- Se intenta colaborar con la territorialización de las intervenciones ministeriales a través de la planificación de instancias de encuentro, para el intercambio de información y saberes, entre referentes ministeriales y la población local.
- Se identifican recursos comunitarios que pueden apoyar y colaborar en la buena implementación de las intervenciones, así como posibles amenazas al buen desempeño y logro de los objetivos ministeriales en el territorio.
- Se visualizan estas instancias como medios de legitimación de las acciones ministeriales y de involucramiento de la comunidad en las acciones Mides.
- Tienen baja estructuración y formalización, suceden a partir de situaciones puntuales y se invita a participar a las OSC, grupos y ciudadanos.
- Son sobretodo instancias informativas donde se pueden generar acuerdos como no, y no están pensadas como parte de un proceso permanente.

### **Segundo grupo (instancias de consulta)**

- Son comúnmente realizadas en la base previa de los diseños y planificación de políticas o programas. Se trata de de instancias que surgen para viabilizar temáticas concretas y no son permanentes.
- Su objetivo es recoger opiniones, saberes y demandas de la sociedad civil que colaboren en los diseños de las políticas y la generación de protocolos para garantizar los derechos de ciertos colectivos vulnerados.
- Se basan en el dialogo con organizaciones, aunque en nivel de formalidad exigido varía según la temática y el sector social con el que se vincula.
- Son parte de un proceso, en ciertos casos se planifican encuentros de devolución en el momento de que la política este (pre)diseñada, para intentar ajustes. En otras ocasiones se planifican para la presentación de lo producido a partir de la instancia de consulta implementada para la recolección de opiniones, saberes y demandas ciudadanas.

### **Tercer grupo (Espacios consultivos)**

- En este caso se agrupan aquellos mecanismos de encuentro entre representantes de organismos estatales y de la sociedad civil. En la mayoría de los mecanismos que aquí se agrupan, la sociedad civil participa a través de su representación en organizaciones con alta formalidad.
- Son espacios permanentes, con alto nivel de institucionalización y referidos a una temática concreta.
- Sus objetivos están referidos al control de los diseños y de la implementación de políticas centrales referidas a cierta temática. En muchos casos son el vínculo territorial con el nivel central.

### **Cuarto grupo (Espacios para la de rendición de cuentas)**

Se trata de espacios que buscan promover el control social de las acciones estatales y las políticas públicas desde el encuentro entre representantes estatales y de la sociedad civil (representados en organizaciones sociales).

Hasta el año 2013 estas instancias de rendición de cuentas se han realizado a nivel central, a partir de una la información de lo ocurrido y realizado por parte de ciertos institutos y direcciones en relación a algunas temática concretas la ciudadanía podía saber que se hizo y como.

A partir de este año (2013) se comienzan a generar un nuevo mecanismo que intenta profundizar la concepción de rendición de cuentas:

Es un mecanismo pensado para el nivel territorial y de tipo permanente e interministerial Se promueve a través de la implementación de instancias separadas en el tiempo.

Se planifican al menos en dos instancias:

En la primera, los representantes estatales presentan una planificación y asumen compromisos de gestión. La sociedad civil opina y hace recomendaciones. En una segunda instancia, se informa sobre la gestión estatal y se evalúa por parte de la sociedad civil, a través de los resultados obtenidos en comparación con lo planificado y comprometido en la primera de las instancias.

### **Quinto grupo (fondos económicos)**

- Son mecanismos basados en prestaciones económicas a iniciativas ciudadanas, con el objetivo de promover el desarrollo de intereses grupales, actividades y espacios comunitarios y el protagonismo sociales de ciertos sectores de la población. donde el nivel de formalidad exigido para participar es bajo.



### **Sexto grupo (Mesas zonales)**

- Instancias de nivel territorial y microterritorial en las cuales se promueve el vínculo entre las instituciones estatales con la comunidad para la implementación de acciones coordinadas de nivel comunitario. Cuentan con un fondo económico desde el cual implementar proyectos comunitarios

### **Séptimo grupo (Mesas temáticas)**

- Son espacios de coordinación territorial entre instituciones gubernamentales y organizaciones civiles que trabajan en referencia a una temática concreta.

- Se intenta fijar prioridades, atender problemáticas e impulsar acciones colectivas de manera integral.

### **Octavo grupo (acciones para la promoción de iniciativas ciudadanas)**

- Agrupamos aquí todas aquellas acciones, propias de la ciudadanía, en las cuales el Mides asume un rol secundario de apoyo. Refieren a cuestiones logísticas, auspicios de eventos, viabilización de propuestas comunitarias, difusión de espacios, soporte técnico, de infraestructura, etc.

Podemos decir que la participación es un elemento con una presencia importante en la acción ministerial y la cual se recrea de muy diversas maneras. Tuvimos que recurrir a una tipología de ocho categorías para poder abarcar la diversidad de mecanismos que el Mides diseña e implementa para el desarrollo de la participación ciudadana.

Esta diversidad, que puede sugerirse como fortaleza hacia la inclusión de un importante sector de la ciudadanía, es también un factor que provoca ciertos nudos y tensiones a la luz del DPM los cuales se intentan resolver de diferentes maneras a la interna de cada una de las direcciones e institutos.

## **Acerca de la complejidad en la implementación de los mecanismos**

A continuación listamos ciertas cuestiones que el DPM trasmite como elementos a tener en cuenta para el impulso de la participación ciudadana. Se trata de enunciados representativos de lo que los actores políticos ministeriales ponen de manifiesto y visualizan como factores a tener en cuenta hacia la profundización del valor y el sentido de la participación ciudadana y como medios para la mejora de los mecanismos implementados por el Ministerio:

- Que el dialogo se produzca con representantes ciertos de redes de organizaciones.
- Flexibilizar los aspectos formales de las organizaciones con derecho a participar.
- Promover mecanismos de legitimación y visibilidad de grupos sociales.
- Apoyo y asistencia técnica a los grupos sociales.
- Diversificar las practicas participativas.
- Capacitación sobre organización comunitaria.
- Empoderamiento de los grupos y sectores sociales invisibilizados.
- Articular con las iniciativas propias de la sociedad civil.
- Tener la capacidad de dialogar con los procesos propios de la sociedad civil a la hora de implementar políticas o programas.
- Diseñar instrumentos eficientes para recoger la voz de los ciudadanos.
- Diseñar mecanismos que vinculen las perspectivas de los actores sociales colectivos (participantes de espacios de participación) con la de los ciudadanos (sujetos de las políticas).
- Institucionalizar los espacios de participación.
- Mantener vivos los procesos participativos a través de acciones ministeriales que aplaquen la distancia entre los tiempos estatales y los de la ciudadanía.
- Asumir de manera eficiente el rol del Estado en los mecanismos dispuestos para el vínculo con la sociedad civil.
- Dialogar con organizaciones de segundo grado como aspecto legitimador.
- Conjugar los grupos de interés (organizaciones de nivel nacional o temáticas), con grupos territoriales (organizaciones de nivel local).
- Generar acciones que tengan como resultado beneficios visibles (tangibles o simbólicos) para la sociedad civil que participa.
- Ser claros en los objetivos perseguidos.
- Ofrecer información de forma sistemática.
- Analizar y sistematizar lo que ya se ha hecho.

- Incorporarse a los espacios que funcionan a nivel territorial y colaborar en su desarrollo.
- Proyectar los mecanismos desde los intereses locales.

A continuación intentaremos referirnos a algunas de las concepciones listadas anteriormente asociándolas a ciertos nudos y tensiones compartidas. Podemos agrupar los enunciados que se expresan como parte del DPM, en relación a la implementación de la participación, bajo tres tópicos:

- Sobre el diseño de los mecanismos para la participación ciudadana.
- Sobre la implementación de los mecanismos para la participación ciudadana.
- Sobre la presencia de la población más vulnerable en los mecanismos de participación ciudadana.

### **Sobre el diseño de los mecanismos para la participación ciudadana**

- El gran valor que la participación ciudadana tiene a nivel discursivo provoca que en muchas ocasiones se generen espacios de participación que promueven la presencia de los mismos actores, lo que puede dar lugar al debilitamiento de su poder de convocatoria o provocar la cooptación del espacio por parte de ciertos sectores y por tanto cuestionar el sentido de los mismos. Se visualiza como necesidad una mayor planificación y coordinación que disminuya los riesgos de banalizar la participación y por tanto debilitar su poder y pertinencia, tanto como herramienta o como componente de una política.

- La brecha que muchas veces se genera entre los tiempos estatales y los tiempos ciudadanos es un factor a tener en cuenta. Para que la sociedad civil no sienta que su actuación es figurativa o mediática, se debe de ser claros en:

- Los objetivos que se le presentan a la ciudadanía.
- En los tiempos reales del proceso del que son parte las instancias participativas.
- El tipo de protagonismo que la ciudadanía tiene en el proceso.

- Generar dispositivos de información, actualización y comunicación entre las direcciones e institutos ministeriales sobre los procesos de los cuales son parte las diferentes instancias o mecanismos en los cuales la sociedad participa y la difusión de dicha información entre quienes participan, es una necesidad compartida en el DPM como medio para:

- Fortalecer los mecanismos y espacios participativos que se impulsan desde el Ministerio.
- El mantenimiento y la vigencia de los procesos ministeriales .
- El fortalecimiento del sentido de la actuación ciudadana en los mecanismos.

- La coordinación a nivel ministerial, de los Institutos y Direcciones, para el ajuste de sus diseños, colaborará en el logro de una implementación acorde a las realidades locales.

- La promoción de lineamientos ministeriales del “por qué y para qué” de la participación ciudadana puede ser otro de los medios para que la diversidad de visiones y mecanismos que conviven en el Ministerio, diseñen sus intervenciones y mecanismos de participación compartiendo un mismo sentido.

- Caminar hacia la insitucionalización o no de algunos de los mecanismo diseñados, así como lograr espacios de tipo vinculantes, parece ser un punto de tensión en el DPM.

### **Sobre la implementación de los mecanismos para la participación ciudadana**

La representación a través de organizaciones sociales parece ser el camino habitualmente elegido desde el Mides a la hora de impulsar participación ciudadana. Dicha elección sustenta su validez en que estas figuras formales son “naturalmente” representantes de un pensamiento colectivo. Esta selección de actores colectivos para la instalación del dialogo entre el Ministerio y la sociedad civil legitima los mecanismos como medios hacia la generación de gobernanza.

Pero las estrategias de convocatoria a la sociedad civil organizada como medio casi exclusivo para el impulso de la participación ciudadana presenta algunas dificultades:

- Algunos dispositivos que enmarcan el dialogo del Ministerio con la sociedad civil a través de organizaciones de segundo grado son dificultosos de implementar en algunos territorios

- Diseñar mecanismos de participación ciudadana apoyados en la organización colectiva para ciertos grupos y sectores del la sociedad que han sufrido de manera sistemática la exclusión social y vulneración de sus derechos, no es un camino acorde a sus posibilidades.

-Las realidades locales (y de la sociedad civil local) en muchas ocasiones chocan con la estrategia ministerial de apoyarse en organizaciones sociales como el interlocutor para el impulso de la participación ciudadana, por diferentes razones:

- La falta de formalidad de las organizaciones locales.
- La presencia de referentes territoriales que no son parte de ninguna organización.
- La representación del pensamiento colectivo local en muchos casos se entiende que se expresa en grupos de bajo nivel de organización mas que en aquellas organizaciones con alto nivel de formalidad.
- Se dificulta la elección de una organización como representante de la sociedad civil en un espacio de dialogo por encontrarse visiones muy diferentes.

Estas problemáticas han dado lugar a la flexibilización de ciertos criterios como medio para superarlas. En algunos casos, en relación a las formalidades exigidas a los colectivos para poder participar, y en otros, se recurre a la flexibilización total dando lugar a espacios que recogen ideas y demandas tanto colectivas como individuales, donde se prioriza la afectación y la vivencia en referencia al tema que se pone en juego.

Existen también ejemplos de mecanismos que desde su diseño intentan asegurar la presencia de la población involucrada en la temática o el problema a recorrer. No se trata de una flexibilización de los diseños sino de un diseño ajustado a la realidad, atendiendo a las características de la población de referencia.

En síntesis, que se asuma sin más que el diálogo del Estado con la sociedad tiene que realizarse vía organizaciones sociales, tomándolas como representantes de la voz ciudadana es un punto de tensión en el DPM. La realidad hace que esta naturalización se vea cuestionada, sobre todo pensando en que el Ministerio se vincula con sectores que presentan debilidades a la hora de generar organización colectiva. Se presenta entonces la flexibilidad en la representación como remedio, atenuando los criterios para poder ser parte de los espacios lo cual puede dar lugar a que, de manera implícita, se tornen en espacios integrados por ciudadanos más que por representantes de organizaciones. La falta de un criterio, de hasta dónde se promueve la necesaria flexibilización, parece tensionar el sentido compartido en el DPM.

Resulta necesario que las acciones y estrategias participativas que se implementen tomen en cuenta las características de la población con la cual se quiere generar vinculo, los objetivos perseguidos y la adecuación a estos dos factores, de las estrategias participativas que se diseñan e implementan.

Es relevante diseñar mecanismos cada vez más ajustados a las especificidades de las poblaciones, para recurrir cada vez menos a la flexibilidad de los diseños en el momento de su implementación.

Propiciar un rol más activo de las Oficinas Territoriales, a la hora de implementar mecanismos de participación, evaluando los diferentes objetivos que se pretende alcanzar y priorizar a unos sobre otros según las características y coyunturas de cada territorio.

### **Sobre la presencia de la población más vulnerable en los mecanismos de participación**

La referencia a la falta de mecanismos para que cierto sector de la población objetivo de las políticas del Ministerio se integre como actor de la participación ciudadana impulsada por el Ministerio es una anotación presente en el DPM.

Se considera que la participación de esta población puede ser una herramienta para el ajuste de ciertos programas y políticas, pero a su vez se detecta una carencia de capacidades para que esto sea posible desde los mecanismos propuestos para tales fines.

Se plantea la necesidad de promover procesos destinados a la promoción y la adquisición, por parte de los ciudadanos sujetos de las políticas del Ministerio, de capacidades que le permitan convertirse en potenciales actores de los mecanismos ministeriales destinados al fomento de la participación ciudadana.

Algunos ejemplos planteados son:

- A través de la coordinación entre los diferentes programas y direcciones provocar instancias de encuentro (entre beneficiarios) que aporten a su integración social y el desarrollo de capacidades ciudadanas.
- Conformar espacios de encuentro entre la comunidad con los grupos objetivos que desarrollan tareas en el territorio.
- Generar espacios de encuentros entre autoridades ministeriales, organizaciones que gestionan proyectos ministeriales y los beneficiarios de estos proyectos para la evaluación de dichos Proyectos.
- Con el fin de lograr involucrar la voz de este sector, otra alternativa planteada es que, a través de la utilización de métodos estadísticos, la población beneficiaria sea un insumo en el reajuste de programas y políticas.

Es importante destacar que existen ciertos sectores de la población con mayor vulnerabilidad que han podido conformarse como actores de las políticas y programas ministeriales, tanto como actor consultado, como actor evaluador. Para esto se han generado dispositivos específicos “a medida” con el fin de lograr la posibilidad de su actuación como tales. Pero estos son ejemplos puntuales y relacionados con grupos muy específicos.

## Apuntes finales

Como se ha podido visualizar desde lo que autoridades nacionales y departamentales han expresado respecto a la participación ciudadana y su implementación en el Ministerio, existe un diverso marco conceptual sobre las posibilidades y dificultades que tiene la promoción de la participación ciudadana desde el Estado. Esto se traduce en la existencia de una **multiplicidad de visiones** dentro del Discurso Político Ministerial. Dependiendo de la historia personal de cada actor institucional, de su especificidad laboral o profesional, de su concepción político-ideológica y de muchos otros factores, es que varía el enfoque y la relevancia que le da cada director a la promoción de la participación de la ciudadanía en las políticas públicas.

Se reconoce la promoción de la participación de la ciudadanía desde el Mides como parte inherente del proyecto político del gobierno nacional. Asimismo, se ha podido ver que dentro de este panorama coexiste un amplio abanico de visiones y de expectativas sobre los resultados esperables de estos procesos, desde los más utilitarios -como la mejora práctica de la gestión pública- hasta los más ideológicos -como la profundización y amplitud del espacio democrático-.

Visualizar la promoción de participación ciudadana como una pieza clave del proyecto institucional en alguna de las fases de la política pública, tiene como fortaleza la voluntad declarada de trabajar para su puesta en práctica y desarrollo efectivos. Sin embargo, si se pretenden generar avances concretos, se hace necesario vincularla a objetivos claros y metodologías acordes a las diversas realidades que se pretenden abordar.

En buena parte de los discursos recogidos en las entrevistas aparece como visión predominante -aunque no única- la de promover la participación ciudadana con foco en el **desarrollo de organizaciones sociales**, es decir, propiciar que los ciudadanos se organicen para exigir sus derechos, controlar la gestión pública, etc. Ahora, ¿qué características tiene la sociedad civil a la que se quiere llegar?

Desde los discursos de las autoridades ministeriales se tiene claro que la ciudadanía más vulnerable no se caracteriza por un elevado nivel de organización o por su trayectoria participativa. A su vez, aunque la vocación de los promotores ministeriales de instancias de intercambio con la sociedad civil era la de vincular también a las OSC más fuertes o con mayor trayectoria, éstas no siempre han participado de las instancias convocadas por el MIDES, optando por canalizar sus acciones a través de otros mecanismos. Por lo tanto,



por un lado, resulta importante considerar en los objetivos de las diferentes convocatorias y que el temario y los formatos de participación permitan vincular e interactuar a diferentes OSC. Y, por otro lado, definir estrategias institucionales sostenidas que permitan fortalecer las organizaciones más débiles o que cuentan con menos recursos (económicos, de información, de organización, etc.).

Los efectos de la participación ciudadana, si bien representan un valor en sí mismo, con resultados favorables para los ciudadanos, las familias y las comunidades, también tienen otros resultados positivos para los interlocutores públicos. Es decir, desde la órbita de la administración pública, la participación ciudadana contribuye al logro de objetivos concretos, como la captación de demandas, la identificación de nuevos problemas sociales, la mejora en la comunicación con los sujetos de las iniciativas públicas, la llegada a población excluida no vinculada con la institucionalidad pública, adecuación de las prestaciones a las realidades locales o de determinados colectivos, etc. En síntesis, si se logran los canales adecuados, se puede decir que **la participación ciudadana es un fin en sí mismo, pero también un medio** que contribuye a mejorar la gestión concreta de las iniciativas públicas, aumentando la legitimidad, la eficacia y la eficiencia de las iniciativas del ministerio.

Para esto, será importante definir qué **objetivos se persiguen mediante la promoción de instancias de intercambio con la ciudadanía** y consecuentemente, qué herramientas y dispositivos se pueden implementar, de acuerdo a las posibilidades del Mides y las de la sociedad civil a la que queremos incluir. Un ejemplo ordenador de esta discusión es la necesidad de discutir en qué fase del ciclo de las políticas públicas, cómo y con qué alcance se dará espacio para que la sociedad civil participe.

A través del camino recorrido durante el presente proceso de investigación, el equipo técnico de la División Participación Social de la DNGT, ha podido dar cuenta de la pluralidad de visiones y las particularidades de la sociedad civil, el papel de las diversas direcciones e institutos del MIDES en estos procesos, así como el rol de las Oficinas Territoriales y los SOCAT y las formas en que se instalan los mecanismos participativos. Estos asuntos son elementos problematizados por los responsables, tanto de diseñar como de ejecutar iniciativas con componentes participativos. La participación ciudadana es sin duda un tema que está presente de manera crítica en el DPM. Es necesario basarse en esto para avanzar hacia otras etapas de construcción colectiva institucional que permitan al Ministerio desarrollar mejor la participación de la ciudadanía en las

políticas públicas.

Entonces, luego de este repaso de las visiones presentes en el MIDES, **¿qué sería necesario para avanzar desde el ministerio en el desarrollo de mejores mecanismos de participación ciudadana?**

#### **- Sistematización del camino recorrido**

Como primer paso, resulta muy importante llevar un registro sobre el trayecto del Ministerio en materia de participación ciudadana. Para esto, la DNGT ha firmado un convenio con el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR para que lleve adelante parte de este proceso. Ese documento, junto con el presente trabajo, buscan ser una colaboración para poder conocer y discutir qué ha hecho el Ministerio en la promoción de la participación ciudadana.

#### **- Discusión colectiva**

Además del conocimiento de experiencias y de visiones sobre la participación ciudadana, entendemos que el Ministerio está en un punto de desarrollo en estos temas donde la discusión colectiva sobre estos asuntos puede y debe darse. Existe un nivel de madurez y de recorrido de los diversos actores promotores que posibilitaría la generación de un ámbito en donde no sólo se conozca lo que se hace en el resto de las direcciones e institutos sino también se abra a la opinión y construcción colectiva en relación a dónde enfocar la participación de la ciudadanía y de qué maneras. Creemos necesario el manejo de un mismo lenguaje como medio hacia la definición de acciones claras y, cuando sea necesario, coordinadas y relacionadas con la participación social (en sus diferentes formas).

#### **- Intercambiar experiencias y saberes más allá del MIDES**

Sería interesante propiciar encuentros sobre participación ciudadana promovida desde el Estado donde sea posible intercambiar experiencias entre diferentes organismos del Estado y también con el aporte académico de teóricos que hayan investigado las diferentes modalidades de participación que han sido impulsadas en América Latina. Conocer experiencias exitosas de otros Ministerios así como el avance teórico que existe en esta materia a nivel internacional es sin duda una oportunidad de crecimiento que el Ministerio debería aprovechar.

#### **- La institucionalización de los espacios y la flexibilidad en el ingreso a los mismos**

Si como se presenta en el DPM el tema de la participación ciudadana tiene alta relevancia, sería esperable avanzar hacia algún tipo de formalización de los espacios con tales fines, que asegure su continuidad en el tiempo, más allá del cambio periódico de autoridades. Complementariamente, esto debe hacerse reconociendo la necesidad de ser flexibles para el ingreso a los espacios, cuidando la representatividad de los actores con voz y favoreciendo la rendición de cuentas al interior de las propias organizaciones. Este equilibrio permitiría atender las dificultades para sostener representación de las organizaciones más débiles y evitar la colonización de los ámbitos por los intereses de aquellas más desarrolladas.

#### **- Espacios de participación definidos con claridad**

Las convocatorias que se hagan deben explicitar los objetivos, brindar información sistemática de los procesos, sus avances y los resultados deben ser concretos para la sociedad civil que participa. Estos últimos pueden ser tangibles (como la implementación de una iniciativa promovida desde ese ámbito) o simbólicos (como el desarrollo de redes vinculares que contribuyan a delimitar un “nosotros”). Esto se muestra en el DPM como un asunto relevante para generar involucramiento y compromiso en la ciudadanía.

#### **- Adaptar e innovar las prácticas participativas**

Frente a los constantes cambios del quehacer social, es imprescindible innovar en las metodologías en materia de participación, para ajustar las iniciativas a los requerimientos actuales, en especial a los que vienen desde el territorio.

Innovar implica, más que duplicar modelos de participación que hayan sido exitosos en otras organizaciones o lugares (localidades, departamentos o países), intentar pensar en nuevas formas de participación diseñadas especialmente para esa población específica a la que el ministerio intenta vincularse y teniendo presente las metas y objetivos que se pretenden obtener a través de ese mecanismo y la realidad local.

El impulso de la e-participación es una línea que está directamente vinculada a la innovación en prácticas participativas. Ofrecer a la sociedad civil en general y a las organizaciones sociales en particular, la posibilidad de proponer, informarse, controlar, opinar, votar o dar seguimiento a las acciones del gobierno desde un celular o computadora significaría un avance muy importante respecto al acceso a la participación, no sólo en cantidad sino también en calidad. Entre muchas ventajas, la promoción de la participación a través de herramientas informáticas permite acceder a ciertos públicos

que, por varios motivos culturales, generacionales, geográficos, etc., no están participando en los dispositivos de participación ciudadana que se llevan adelante hoy.

Se sugiere que ésta debería ser una línea prioritaria que debe consolidarse en el próximo período de gestión, dejando instalada una nueva forma de participar que sea ágil, de fácil acceso, directa y que acompañe las nuevas formas de relacionamiento que se dan en la sociedad a partir del uso de nuevas tecnologías.

#### **- Apoyo económico a propuestas de la sociedad civil**

Resulta pertinente seguir manteniendo propuestas con fondos para proyectos concursables, dado que permiten financiar iniciativas de ciertos grupos y sectores que de otra forma no encuentran cabida a sus propuestas.

#### **- Apoyo y asistencia técnica a los espacios de participación**

Mantener asistencia técnica en los ámbitos que promueven la participación, al menos para garantizar su instalación y consolidación, resulta imprescindible para fortalecer al grupo y construir agendas de trabajo en consonancia con los objetivos planteados. Esto debería hacerse previendo desde el inicio que la asistencia técnica tienda a retirarse, constituyendo una referencia de apoyo, favoreciendo la construcción efectiva de organización social autónoma y evitando el tutelaje de los técnicos de apoyo.

#### **- Empoderamiento a grupos y sectores sociales invisibilizados**

Dado que una parte importante de los ciudadanos que son sujetos de las políticas del MIDES no acceden o no se vinculan a los mecanismos de participación promovidos, resulta importante generar innovaciones para desplegar mecanismos que promuevan su actoría social.

#### **- Generar mecanismos para la rendición de cuentas**

Mostrar a la ciudadanía como se despliegan las políticas, escuchar las propuestas y opiniones suma en legitimidad y propicia insumos para ajustar el hacer actual.

#### **- Desarrollo de indicadores de participación**

Esto implica pensar en formas de medir y poder dar cuenta de qué manera el Ministerio está implementando los espacios de participación para poder corregir rumbos y optimizar recursos. Sin valorar los resultados, parece difícil avanzar en innovaciones que tomen en cuenta errores de experiencias pasadas, así como mejorar en metodologías. Los éxitos

de estos procesos resultan invisibilizados en tanto no hay formas de medir avances, ni tampoco exhibir sus resultados de forma clara.

**- Adecuación a realidades locales.**

La experiencia demuestra que tenemos que ser capaces que ajustar nuestras intervenciones a las demandas y propuestas locales, adecuando planificaciones y re-adequando recursos. Sin estas premisas, trabajar en participación puede resultar en la transferencia de modelos comunes a realidades diversas, que no tengan impacto deseado en las diversas situaciones, porque no toman sus especificidades ni reconocen sus trayectorias.

Por último, entendemos que el Mides está en un momento de madurez que le permite tomar definiciones respecto hacia dónde enfocar la participación ciudadana y cuáles deberían ser los resultados esperados. El intercambio y los encuentros que se proponen organizar buscan colaborar en esto. Creemos que más allá de estos aportes, ya existe dentro del Ministerio un camino recorrido y un aprendizaje tal que permite, apoyándose en los espacios de discusión, en los aportes académicos, en las sistematizaciones del camino pasado, seguir avanzando en definiciones concretas.

## Bibliografía

“Aportes para el fortalecimiento de los Consejo Sociales (Material de Apoyo a los Talleres de Capacitación)”; Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL) - Universidad Católica del Uruguay, 2010,

Cunill Grau, Nuria: “Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos”. Venezuela: CLAD, 1991.

Cunil Grau, Nuria. “Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social”. Venezuela: CLAD y Nueva Sociedad, 1997.

“Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública” Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Lisboa, Portugal. 2009.

“Consejos Sociales: espacios de participación ciudadana”; Folleto interno MIDES, 2008

“El Arte de la influencia política. Guía metodológica para fortalecer el accionar de las organizaciones sociales”. Montevideo; CNS Mujeres, 2010.

Gurza Lavalle, A. e Isunza Vera, E: “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación” En Isunza Vera E. & Gurza Lavalle A. (coords.) “La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social”. México. 2010.

Mujica Barrientos, Pedro: “La participación ciudadana en relación con la gestión pública” Coordinador Académico: Corporación PARTICIPA. Chile. 2005

“Participación Social y Ciudadana”. Vol. XVI. Nº 135. Instituto Libertad, Chile. 2009

Rofman, Adriana: " *Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos.*" VI conferencia regional de ISTR para América Latina y el Caribe. Salvador de Bahía, Brasil. 2007.

Rosenfeld, M.: "Dilemas de la Participación Social: *El encuentro entre las Políticas Públicas y la sociedad Civil*" . Cuadernos de Observatorio Social, 2005.

Villarreal, María Teresa: "Participación ciudadana y políticas públicas". en *Décimo Certamen de Ensayo Político*, Nuevo León: Comisión Estatal Electoral. 2009

Ziccardi, Alicia: " *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital.*" México: UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 1998.

Páginas Web:

[www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

[www.inju.gub.uy](http://www.inju.gub.uy)

[www.inmujeres.gub.uy](http://www.inmujeres.gub.uy)

[inmayores.mides.gub.uy](http://inmayores.mides.gub.uy)

[pronadis.mides.gub.uy](http://pronadis.mides.gub.uy)

[www.mapeosociedadcivil.uy](http://www.mapeosociedadcivil.uy)