

EL PROGRAMA CONSEJOS SOCIALES

APORTES Y DESAFÍOS EN LA PROMOCIÓN ESTATAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Sistematización de la experiencia 2010-2013



Ministra de Desarrollo Social: Marina Arismendi

Vice Ministra de Desarrollo Social: Ana Olivera

Director Nacional de Gestión Territorial: Mauricio Guarinoni

Equipo División Participación Social 2015

Directora: Lic. Soledad Pérez

Jefa de Departamento Transversalización de la Participación: Lic. Carole King Jefa

de Departamento Territorio y Participación Ciudadana: Lic. Cecilia Georgalis

Equipo Técnico:

Lic. Diego Guijarro

Lic. Analía Pérez

Lic. Ivana Roquetta

Lic. Felipe Fonseca

Lic. Magdalena Marsiglia

Durante el proceso de elaboración de la sistematización participó como Jefe del Departamento Territorio y Participación Ciudadana el Op.Psic. Daniel Pereira.

Armado y diseño: Unidad de Comunicación. MIDES

Aclaración: Con el fin de evitar la sobrecarga que supondría utilizar el lenguaje inclusivo para marcar los géneros, hemos optado por emplear el genérico masculino en representación de ambos.

ÍNDICE

Prólogo	5
Introducción.....	7
DE POLISEMIAS, ACUERDOS Y CONTROVERSIAS: HABLEMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	9
De canchas, reglas y jugadores: el Estado impulsando participación ciudadana	10
Incidencia-Monitoreo-Control: palabras en escena	11
De intangibles/imprescindibles: acerca de la gobernanza y el capital social	12
Construyendo capacidades para el diálogo entre el Estado y la sociedad civil	13
MARCO INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA CONSEJOS SOCIALES	15
Programa Consejos Sociales dentro de la División Participación Social.....	17
Cambio de modalidad en la intervención con los Consejos Sociales.....	18
Apuntes sobre el proceso promovido por el MIDES.....	19
Metodología en promoción de participación	19
ANÁLISIS DEL PROCESO.....	21
¿Qué significa tener voz?.....	21
Juego de miradas- Juego de voces.....	22
Crece desde el pie: De logros y capacidades instaladas en los Consejos Sociales.....	24
En tanto Representatividad.....	27
En tanto Autonomía.....	31
Mirando a todo el departamento	32
Cuando hablamos de debilidades y dificultades.....	32
Los de afuera no son de palo: Valoraciones del acompañamiento técnico	34
Fortaleciendo y desarrollando capacidades: Encuentros y capacitaciones	35
Transformación de los Encuentros Nacionales.....	38
Trabajando con otros- articulando	38
REFLEXIONES FINALES	41
Aportes y desafíos de la promoción de los Consejos Sociales	41
Hacia la promoción estatal de participación ciudadana: interrogantes y apuestas necesarias.....	42
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	45
ANEXOS.....	47
Anexo 1. Capacitaciones y Encuentros.....	47
Anexo 2. Las miradas de las capacitaciones y encuentros desde los Consejos	49
Anexo 3. Cuadro Consejos Sociales por años	50

PRÓLOGO

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) coloca la promoción de participación ciudadana en su ley fundacional, apuntando al desarrollo de espacios de participación para el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las y los uruguayos. Se concibe a la participación ciudadana como derecho y como tal debe ser garantizado por el Estado. Por lo tanto, es importante el rol que cumpla el Estado en garantizar y fortalecer estos espacios, así como su aporte a la existencia de una sociedad civil organizada fuerte, con capacidad de diálogo y de propuesta, lo que redundará en el fortalecimiento del sistema democrático en su conjunto.

Desde ese marco de trabajo se crea la División Participación Social, que funciona formalmente desde el año 2006, orientada a promover participación para la incidencia en la política pública y el fortalecimiento de la sociedad civil. En su desempeño, la División ha integrado líneas de acción vinculadas al acompañamiento técnico directo, así como de desarrollo de capacitaciones y asesoramiento técnico para el fortalecimiento de las organizaciones sociales.

Durante los años 2006 a 2013, la División estuvo orientada al impulso y sostenimiento de espacios de participación conocidos como Consejos Sociales. Estos ámbitos funcionaron en todo el país, excepto en Montevideo, con el objetivo de desarrollar capacidades para la incidencia en la política pública desde las organizaciones sociales, en tanto construcción de propuestas concretas así como en el seguimiento de los compromisos asumidos por las autoridades a nivel departamental.

Con la reestructura ministerial, a partir del año 2013 en adelante, la División comienza un proceso de transformación de sus actividades, culminando con el acompañamiento técnico a los Consejos Sociales. De esta manera, se lleva a cabo la concepción inicial de potenciar estos espacios para que sean autónomos y autogestionados luego de su maduración.

A raíz de la transición efectuada y el giro en el trabajo, la División da continuidad a la promoción de participación ciudadana con nuevas modalidades. Se continúa con el asesoramiento técnico en la promoción de participación a nivel territorial, y se continúa con el apoyo técnico en instancias de encuentro de las Mesas Interinstitucionales con la sociedad civil organizada, con miras a instalar ejercicios periódicos de rendiciones de cuentas. A su vez, se impulsa una línea de producción de conocimiento en esta materia.

En la culminación de este período de gestión 2010- 2015, con gran entusiasmo presentamos desde el equipo de la División Participación Social este documento de sistematización del Programa Consejos Sociales del período 2010 a 2013. Este trabajo constituye un insumo que aporta al análisis técnico de esta experiencia de promoción estatal de participación ciudadana.

Esta sistematización cuenta con una descripción y análisis, así como con reflexiones acerca de las fortalezas, debilidades y desafíos, que buscan ser útiles para futuras políticas de participación a desarrollarse en el futuro.

Por último, queremos reconocer muy especialmente a las y los representantes de organizaciones sociales que durante siete años integraron los Consejos Sociales y que apostaron a la construcción de un espacio de participación, no sin pocas dificultades y por cierto, con muchos desafíos y satisfacciones desde el trabajo colectivo y el hacer con otros.

Soledad Pérez

Directora de División Participación Social
Dirección Nacional de Gestión Territorial

INTRODUCCIÓN

El trabajo que se desarrolla a continuación constituye la sistematización del proceso desarrollado por el Programa Consejos Sociales, del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), durante los años 2010-2013. Contó con aportes desde la intervención técnica, así como también desde la voz de los ciudadanos representantes de organizaciones sociales que participaron de la experiencia. Se presentará a los Consejos Sociales como programa –sus objetivos, su estrategia metodológica, sus alcances, resultados, y desafíos– así como también la visión, los aprendizajes y recomendaciones desde la opinión de las organizaciones sociales.

La peculiaridad de la presente reflexión está dada por la singularidad del programa: una iniciativa estatal que promueve el seguimiento de la política pública y el ejercicio de control ciudadano e incidencia desde la sociedad civil organizada. Esta experiencia se desarrolló con el acompañamiento técnico y logístico del MIDES durante los años 2006 a 2013, resultando en la constitución de espacios llamados Consejos Sociales en todos los departamentos excepto Montevideo.

La necesidad de plasmar los desafíos y aprendizajes de la promoción estatal de participación ciudadana desde un programa institucional concreto, alimenta estas líneas y nutre discusiones actuales de espacios técnicos y políticos de este Ministerio.

Existen diversos antecedentes que sustentan esta reflexión conceptual y metodológica, entre ellos se encuentra el documento previo de sistematización de la experiencia de Consejos Sociales del período 2006 al 2009. El cometido de éste fue construir y analizar dimensiones políticas y metodológicas en la concepción, diseño e implementación del acompañamiento al proceso de conformación y consolidación de los Consejos Sociales como actores colectivos que controlan las políticas sociales (MIDES, 2010a).

Para la presente sistematización, además del antecedente documental antes mencionado, se tomaron como insumos:

- Elaboraciones realizadas en la implementación del Programa durante el período 2010-2013 (incluidos documentos de autoría de los Consejos Sociales, informes finales del equipo de la División Participación Social, y notas de prensa).
- Los documentos elaborados por los equipos de la División Participación Social y del Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL) de la Universidad Católica del Uruguay, que realizó seguimiento y capacitaciones a los Consejos Sociales en convenio con el MIDES durante período 2010-2013.
- Once entrevistas con directores departamentales (Junio-Julio 2013). El criterio de selección fue abarcar territorialmente a la experiencia de los Consejos Sociales, así como la experiencia de los directores en tanto temporalidad en su cargo.
- Cuatro entrevistas a referentes de organizaciones sociales que integraron los Consejos Sociales (Julio 2013). El criterio de selección implicó tomar a dos Consejos Sociales que continuaron como tal y dos que ya culminaron su proceso.
- Relevamiento bibliográfico, priorizando aportes académicos sobre promoción estatal de participación ciudadana.
- Relatorías de Encuentros Nacionales de Consejos Sociales (2010-2011).
- Taller de discusión interna del equipo de la División Participación Social (Julio 2013).
- Taller de discusión del equipo de IDEL y Participación Social (Julio 2013).
- Informes de transición equipo de Participación Social (2013).
- Informes de trabajo equipo Idel (2010-2013).

El desarrollo del documento se presenta de la siguiente manera: en el primer capítulo se encuentran reflexiones teóricas que sustentan la intervención para la promoción de participación ciudadana desde el ámbito estatal. Las concepciones de base, las tensiones y los retos enunciados desde la teoría se convierten en valiosos aportes para nutrir los análisis que se presentan en el resto de la sistematización.

En el segundo capítulo se realiza una descripción del programa Consejos Sociales y del marco institucional del mismo.

Se da cuenta de la evolución, los objetivos y la metodología utilizada en el Programa dentro del período 2010-2013. A su vez, se realiza una descripción de las nuevas líneas de trabajo con la sociedad civil desde la nueva modalidad de trabajo que se impulsa en la actualidad.

En el tercer capítulo se presenta una mirada crítica del proceso del Programa y de los Consejos Sociales. Este análisis se configura desde las diversas miradas involucradas en la experiencia: los propios actores de las organizaciones de la sociedad civil, visión política-institucional de los directores departamentales y la mirada técnica desde quienes llevaron adelante el proceso de trabajo en el Programa.

Por último, se presentan las reflexiones finales a modo de conclusiones, desafíos y aprendizajes de la experiencia promovida desde el MIDES.

DE POLISEMIAS, ACUERDOS Y CONTROVERSIAS: HABLEMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Desde la intervención desarrollada por la División Participación Social se asume como marco para el trabajo la promoción de participación ciudadana desde el Estado en tanto derecho, así como factor que contribuya al logro de la incidencia de la sociedad civil organizada.

Como herramienta para los diversos ciclos de la política pública, la participación promovida por el Estado agrega intereses, demandas y legitimidad, crea confianza, construye ciudadanía, genera diálogos y retroalimentación, aporta resultados, y colabora en el logro de mayor gobernanza.

De la concepción antes mencionada se distinguen ideas clave que fundamentan las diversas intervenciones de la División Participación Social hasta la actualidad. Estas ideas son las siguientes:

- participación ciudadana para la incidencia en la política pública.
- Capital social.
- Gobernanza.
- Fortalecimiento de organizaciones y redes sociales.
- Promoción de autonomía de la sociedad civil en el diálogo y propuesta hacia el Estado.
- Transparencia de la gestión pública a través de la puesta en marcha de rendiciones de cuentas.

La participación ciudadana promovida desde el Estado aporta en legitimidad, transparencia, involucramiento en la gestión pública, y con ello contribuye a una profundización de la democracia:

Los procesos participativos y el rol de la sociedad civil son catalizadores diferenciales del bienestar de una sociedad, ya que la presencia de espacios de implicación ciudadana, de diálogo social y organización son pilares sobre los que las democracias contemporáneas fundan sus bases más sólidas. (MIDES-OPP: 2013, 203).

La participación tiene distintos significados según la perspectiva adoptada, incluso hay distintos tipos de participación. A este respecto, Cunill Grau (1991, 1997) distingue los siguientes conceptos:

La *participación social* se relaciona con la defensa de intereses de los integrantes de asociaciones u organizaciones. Los principales interlocutores son otras instituciones sociales y no el Estado, al igual que la *participación comunitaria* que tiene como principal objetivo el desarrollo de la comunidad.

Por otro lado, la *participación política* se asocia a organizaciones formales, así como a mecanismos del sistema político, y está mediada por los mecanismos de la representación política.

Desde el eje *participación ciudadana* se encuentran definiciones sustentadas en visiones comunes que enuncian el vínculo entre la sociedad civil y Estado:

(...) El concepto de participación ciudadana refiere a la intervención de particulares en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales. Lo distintivo de la participación ciudadana está dado por el espacio en el que se despliega y por su relacionamiento con el Estado. Esta característica hace que, en sentido amplio, se trate de una actividad política de organizaciones sociales (MIDES, 2008: 2).

Para Jordi Borja (1990 en MIDES, 2008) la participación ciudadana es un método para tener conocimiento de lo que precisa la gente, para controlar y cooperar en la gestión de los servicios. De esta manera, supone la transformación de las relaciones sociales y el enriquecimiento de quienes la realizan (MIDES, 2008; MIDES, 2010).

Este enriquecimiento va de la mano con la generación de identidad colectiva, dando sentido y fortaleciendo la acción. La participación se asocia con el hecho de tener propósitos comunes, así como con la construcción de estrategias para alcanzar objetivos. Esta contribuye al desarrollo de solidaridad y equidad entre los miembros integrantes de dicho colectivo. Y así se abre la interrogante: ¿cuáles son las motivaciones que hacen que los sujetos participen?

Algunas de las razones son:

- a) Los procesos participativos se desarrollan sobre la base de intereses y expectativas individuales y colectivas, y un grado de legitimidad otorgado a la oferta realizada por el Estado. Las experiencias y biografías de los sujetos y organizaciones que allí convergen, así como el momento del ciclo de la construcción de la política al que los actores son convocados otorgarán su impronta al “encuentro”.
- b) La oportunidad de ser parte de un proceso de identificación: la explicación de la existencia del interés común y de las expectativas de desarrollo de ese interés remite, por su parte, a los individuos que construyen sus objetivos, hacen elecciones y toman decisiones de acuerdo con la percepción de su ambiente, con las expectativas socialmente construidas.
- c) Al ser parte de la construcción de una identidad colectiva, disminuye la incertidumbre sobre el propio presente y futuro, atribuye al orden de las preferencias actuales una cierta continuidad y el sujeto adquiriría capacidad para predecir las preferencias y expectativas futuras.
- d) Para muchos sujetos que quedaron excluidos estos son territorios que se atreven a transitar para construir una nueva identidad. Esta identidad es sinónimo de “continuidad individual” y de “previsibilidad de preferencias” (Rosenfeld, 2005: 14).

De canchas, reglas y jugadores: el Estado impulsando participación ciudadana

Los mecanismos de participación que el Estado promueve exhiben distintas modalidades y formatos. Adriana Rofman (2007) presenta una tipología de mecanismos de participación para ordenar las experiencias de articulación Estado-sociedad civil, exponiendo criterios para su análisis.

En primer lugar, considera necesaria la distinción de los *sectores involucrados* en la instancia de participación, es decir, si la articulación se da entre Estado-sociedad civil o de ésta con el sector privado (empresas). A su vez, hace hincapié en la distinción de los actores de la sociedad civil, es decir, si concurren en calidad de ciudadanos o ciudadanas o si representan a más personas u organizaciones.

Como segundo criterio a tener en cuenta, señala el nivel de la instancia de participación, si es a *escala* local, regional o nacional.

En un tercer criterio la autora menciona a Cunill Grau (1995) en referencia a que distingue dos *instancias* participativas, aquellas denominadas: a) *procedimientos participativos*, entendidos como convocatoria a la sociedad civil ampliada en momentos puntuales. Ejemplos mencionados: encuestas, audiencias públicas, iniciativa popular y referéndums; y b) *órganos participativos*, entendidos como procesos de interacción permanente y sistemática que facilitan la deliberación y la negociación ante los temas convocados. Como ejemplo de estos últimos menciona a consejos y comisiones.

Como cuarto criterio retoma a Cunill Grau (1995), quien diferencia las instancias de participación según el momento del *ciclo de gestión de las políticas*: la participación en el momento de formulación de las políticas, en la implementación o ejecución de las acciones, o en la instancia de evaluación y control de las mismas.

El último criterio a tener en cuenta es el de la *intensidad*, donde Rofman cita a Cabrero (2004), quien identifica *intensidad baja*, *intensidad media*, *intensidad alta*, según el grado de interacción que se dé entre Estado y sociedad civil.

De acuerdo a los criterios expuestos, Rofman construye una tipología de experiencias de participación de 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 solo 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).

Afinando más los criterios se despliegan algunas instancias de participación, presentadas en el cuadro que se presenta a continuación:

CUADRO 1. Tipología de mecanismos institucionales de participación en políticas públicas

Modalidad de participación	Actores	
	Organizaciones	Individuo (ciudadanos/beneficiarios)
Baja/nula		Sólo receptores
En el diseño de políticas y en las decisiones	Mesas de concertación Planes estratégicos Consejos asesores	Consultas públicas, referéndum, Audiencia pública Presupuesto participativo
En la ejecución de las acciones	Organizaciones ejecutoras Gestión tercerizada de servicios	Proyectos socioproductivos
Gestión asociada de la implementación	Gestión asociada	Agentes comunitarios
En el control y monitoreo	Consejos consultivos Entes reguladores	Auditoría ciudadana

Fuente: Rofman. 2007: 10

Incidencia-Monitoreo-Control: palabras en escena

El concepto de participación ciudadana está vinculado a la incidencia, monitoreo y control en las decisiones públicas por parte de la ciudadanía:

“La participación ciudadana es un proceso gradual que integra al ciudadano en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos que lo afectan, sea en lo político, económico, social o ambiental” (Veira, 1998 en MIDES, 2008: 2).

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

Defender, promover, influenciar, amparar, apoyar, argumentar, fundamentar, son algunas de las acciones que se encuentran dentro este término, vinculado a estas acciones:

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).

Este proceso de incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones es planteado por algunos autores (Gurza e Isunza, 2010) dentro del marco de “*innovación democrática*”, entendida como:

(...) un proceso de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, y en el que se articulan modalidades continuas –no extraordinarias– de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso sobre el propio sistema político (Gurza e Isunza, 2010: 19).

Desde el contexto de experiencias de *innovación democrática* se plantea la necesidad y la pertinencia de definir la participación como **control social**. Estos autores, a su vez, lo conciben como una práctica de representación más que de participación, aunque estos conceptos sean complementarios.

Cunill Grau (2000) define al control social como la interferencia en el ejercicio del poder, teniendo en cuenta que la autonomía e independencia de los actores sociales es fundamental para su desarrollo. Dicha autora (2010) sostiene que el control como participación ciudadana debe tener tres atributos:

- Control social como asunto eminentemente político.
- Control social como irreconciliable con la cogestión, y la asociación Estado-Sociedad Civil, el actor social que controla tiene que ser externo a la gestión como condición fundamental.
- Control social como ejercicio habilitado en todas las etapas del ciclo de la política pública.

Otro término utilizado junto al de participación ciudadana es el **monitoreo ciudadano**, el cual:

“...consiste en la realización de ejercicios sistemáticos, independientes y planificados para observar, dar seguimiento y proponer mejoras sobre aspectos tales como los resultados de la gestión pública, el cumplimiento de metas y planes, la manera en que se toman decisiones, la utilización de los recursos públicos, el marco y la concepción en el que se apoyan, entre otros” (MIDES, 2009: 5).

Como mecanismo específico de control social la **rendición de cuentas** es el más exigente. Se define como el diálogo permanente entre funcionarios del gobierno y ciudadanos, en el cual los primeros deben informar y explicar la gestión realizada, y la ciudadanía posee el derecho de exigir y retroalimentar las decisiones tomadas por el gobierno, así como evaluarlas. Evaluar, juzgar, verificar, ajustar, justificar, son algunas de las palabras que van de la mano y caracterizan a la rendición de cuentas.

Se observa que el control social como impulsor de la rendición de cuentas de los poderes públicos mejora la calidad de decisiones y resultados. A su vez, contribuye a la gobernabilidad democrática y al empoderamiento ciudadano. (Cunill Grau, 2007)

De intangibles/imprescindibles: acerca de la gobernanza y el capital social

La bibliografía reciente en base al concepto de gobernanza refiere a la cooperación entre el Estado y la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas. Se puede llevar a cabo de diferentes maneras con el propósito de solucionar los problemas colectivos que conciernen a los actores involucrados en cada arena de la política:

“(...) los costos y beneficios ya no pueden ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta- interacción-interdependencia-coproducción-

corresponsabilidad- asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales” (MIDES et al, 2005: 224).

Remite en un sentido amplio a mecanismos de autorregulación social y como gobernanza política se asocia a una co-dirección, interacción, co-gestión entre actores políticos y sociales:

“Los mecanismos de gobernanza política son fundamentales para dar legitimidad y contenido a la descentralización político-institucional. En la descentralización, como en cualquier otra política, esta capacidad gubernamental depende de la de establecer interacciones productivas entre actores sociales y políticos” (Veneziano, 2005: 11).

La gobernanza, por lo tanto, implica tener ciertas características como:

- diálogo simétrico y constante entre ciudadanos y gobierno;
- que la sociedad civil confíe en sus propias capacidades;
- y que los actores sociales individuales y organizados se consideren ciudadanos corresponsables de las decisiones y con ejercicio de derechos y obligaciones;
- pretende el involucramiento y estímulo a la colaboración social en el diseño e implementación de políticas, en la definición de los problemas públicos y en la toma de decisiones (Villareal, 2009).

Sumado a estas características y a otro de los resultados inherentes a la promoción de participación ciudadana se encuentra la generación de **capital social**, definido como “un recurso intangible, que permite a personas y grupos la obtención de beneficios por medio de relaciones sociales dotadas de confianza, reciprocidad y cooperación” (Arriagada, 2006: 12).

De esta forma, se produce un tipo de capital social llamado “de escalera” donde redes de grupos y personas de distinta identidad y distinto grado de poder sociopolítico crean relaciones firmes entre personas, comunidades, agencias públicas u ONGS y de esta forma se facilita el acceso a esferas políticas, recursos de agencias externas, entre otros (Arriagada, 2006).

A su vez, se acuerda que la participación es un derecho donde se ejerce de mejor forma si se está informado y desde el Estado hay una fuerte iniciativa donde se pueda encontrar la posibilidad de participar efectivamente en la toma de decisión (Borja, Jordi en MIDES, 2008: 4).

Construyendo capacidades para el diálogo entre el Estado y la sociedad civil

En cuanto al Estado como promotor de participación ciudadana, es deseable que desarrolle ciertas capacidades y condiciones tales como:

- Un marco legal democrático que sustente, promueva y apoye el ejercicio de la participación de los ciudadanos y las ciudadanas en forma directa o a través de sus asociaciones, en un ambiente de igualdad, de transparencia, de procedimientos sencillos y de respuestas oportunas.
- Principios éticos basados en la honestidad, solidaridad, tolerancia, crítica libre y responsabilidad.
- Requiere del desarrollo de programas educativos dirigidos a elevar las capacidades cívicas y participativas en un marco democrático, plural y libre.
- Capacitación de los miembros de las instituciones públicas como contraparte directa de los procesos.
- Implementación de mecanismos permanentes de información veraz, completa y entregada oportunamente.
- Promoción de mecanismos de consulta desde y hacia la sociedad civil.
- Creación de espacios y mecanismos de diálogo que posibiliten la interacción entre las autoridades estatales, entre las organizaciones de la sociedad civil y entre las autoridades y las organizaciones.
- Generación de ámbitos participativos para el control ciudadano de las políticas públicas.

- Incentivo de capacidades institucionales para la recepción de las críticas ciudadanas generadas en estos espacios.
- Desarrollo de las capacidades institucionales para dar respuesta a las demandas presentadas.
- Generación de compromisos de gestión estatal ante las demandas presentadas desde estos ámbitos.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales para el cumplimiento de los compromisos asumidos y, eventualmente, toma de acciones de sanción a la administración pública (MIDES, 2008; MIDES 2010).

Desarrollar y abrir paso a una sociedad civil fortalecida es construir un **ambiente favorable** (De la Maza, 2004), el cual se define como aquel que *propende al surgimiento de una SC (sociedad civil) más organizada, diversa, abierta a los cambios y con capacidad de control social*, variables que pueden especificarse en:

- a) Fortalecimiento de las Organizaciones de la sociedad civil (organizaciones internamente más fuertes, con mayores vínculos entre sí, más democráticas y eficaces).
- b) Garantía y estímulo al pluralismo, la diversidad y la inclusión de la sociedad civil (libertad de organización y expresión, acción afirmativa con relación a los más desfavorecidos, y equidad en el acceso a recursos económicos e institucionales).
- c) Garantía y estímulo a la emergencia de nuevos actores (equidad de acceso a recursos económicos e institucionales, respeto a la autonomía de las organizaciones, apoyo público a lo que las organizaciones realizan).
- d) Desarrollo de mecanismos de responsabilidad pública (*accountability*), control social, conciencia cívica respecto a los poderes existentes (gobiernos, grandes corporaciones económicas, medios de comunicación) (IDEL, 2013: 9).

Por lo tanto, el Estado es responsable de generar ese *ambiente favorable*, garantizando e impulsando la participación ciudadana, promoviendo espacios, mecanismos, incentivos y capacitaciones que la estimulen.

En tanto capacidades que la sociedad civil necesita desarrollar se destacan, de acuerdo al informe Idel (2013), las siguientes:

- Legitimidad ante el propio Estado.
- Marcos conceptuales que orienten la acción.
- Herramientas de comunicación.
- Trabajo en redes y generación de alianzas con otras organizaciones de la sociedad civil, particularmente con aquellas que poseen un mayor acumulado en cuanto a trayectoria y participación e incidencia en las políticas sociales.
- Promover el aprendizaje a partir de la propia experiencia.
- Capacidades de gestión:
 - desarrollar el pensamiento estratégico (planificar, dar seguimiento, evaluar, retroalimentar);
 - clarificar las expectativas;
 - definir metas;
 - definir e intercambiar roles;
 - formular y evaluar proyectos;
 - seguimiento y medición de impactos.

En el caso de Uruguay encontramos ciertas experiencias actuales en este orden:

- El Reporte Social 2013 (MIDES-OPP, 2013) presenta información sobre mecanismos, instancias o espacios de participación que redefinen la relación entre Estado y sociedad civil. En este informe se menciona el proceso de conformación del tercer nivel de gobierno, describe como mecanismos de innovación democrática a los presupuestos participativos en diversos departamentos y los Concejos vecinales en Montevideo, a su vez destaca al sistema cooperativo como expresión de la sociedad civil con larga data y por último presenta a los Consejos de Salarios como herramienta de negociación colectiva.
- Cabe agregar a las Agendas Estratégicas (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2013) que se vienen desarrollando en la mayoría de los departamentos del país, hacia la construcción de un Plan de Desarrollo Social en cada departamento 2013-2015. Para su elaboración, se desarrollan procesos de consultas sobre asuntos clave a las instituciones integrantes del Consejo Nacional de Políticas Sociales, así como a organizaciones y actores de la sociedad civil.

MARCO INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA CONSEJOS SOCIALES

Este programa surge en el año 2006 dentro de una estrategia institucional, que se enuncia en el propio decreto de fundación del MIDES, creado dentro de la Ley N° 17866, en donde se define como:

(...) el responsable de las políticas sociales nacionales, así como la coordinación - tanto a nivel sectorial como territorial -, articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos, en las materias de su competencia, propendiendo a la consolidación de una política social redistributiva de carácter progresivo. Asimismo, 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 (Presidencia, 2006).

Se destacan a su vez, como cometidos sustantivos: “establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil involucrada en los objetivos de su competencia” (Presidencia, 2006).

En ese primer momento el programa dependió de la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano, que entre otros tenía el objetivo de desarrollar escenarios de participación social con el fin de promover a su vez el fortalecimiento de la ciudadanía.

Los Consejos Sociales se crean como: “(...) espacios de articulación de las demandas de la ciudadanía, para el análisis, el seguimiento y la elaboración de recomendaciones sobre las políticas sociales implementadas en el territorio”(MIDES, 2010a: 47- 48).

Desde un principio el MIDES a nivel nacional se comprometió a brindar, como línea de apoyo para la creación de estos ámbitos, “la direccionalidad de la estrategia general y los recursos necesarios para la promoción de los Consejos Sociales como innovación en la construcción de la relación entre Estado y sociedad civil, en el marco de la propuesta del Ejecutivo Nacional y de los cometidos del MIDES propuestos en su ley de creación de abril de 2005” (MIDES, 2007: 6).

Se consideró la propuesta de conformación de Consejos Sociales Departamentales como “una pieza importante de un nuevo abordaje de las políticas sociales, que expresa la voluntad del MIDES de integrar la participación ciudadana como un eje central de su trabajo, así como la consideración del territorio como espacio social relevante” (MIDES, 2008: 1).

Además de los Consejos Sociales a nivel departamental se conformaron a nivel de las localidades los llamados sub Consejos o Consejos locales. La característica de los mismos fue que sus agendas estaban centradas en temáticas en un nivel microlocal, donde se enviaban sus representantes al Consejo Social departamental (en el caso de que funcionara).

La cantidad de Consejos Sociales y Consejos Locales se presentan en el siguiente cuadro:

CUADRO 2. Cantidad de Consejos Sociales desde 2010 al 2013

Año	Cantidad de Consejos Sociales	Cantidad de ciudades y localidades
2010	19	66
2011	19	72
2012	19 (en el segundo semestre del año dejaron de funcionar cuatro Consejos Sociales)	64
2013	15	52

Fuente: Elaboración propia

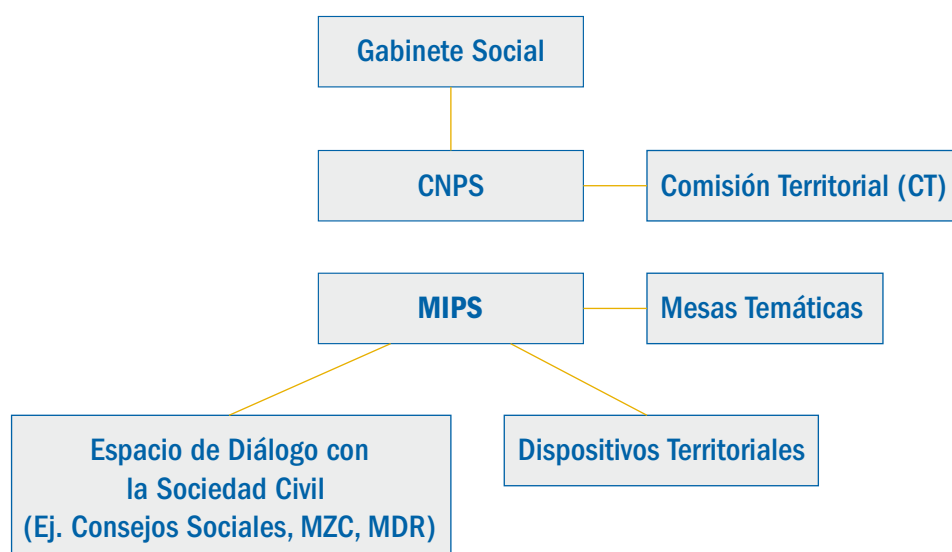
El Estado, a través del MIDES, asumió un rol activo en la promoción y construcción de estos espacios, convocando la participación social e implementando instancias de capacitación necesarias para su desarrollo y fortalecimiento. Asimismo, facilitó el intercambio con la esfera estatal –Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS)– con relación a las políticas públicas implementadas a nivel local. Las MIPS dialogan con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que cuenta con representantes del Gabinete Social.¹ El Consejo Nacional tiene entre sus cometidos la formulación de propuestas y proyectos que son a su vez tratados por el Gabinete Social y el Presidente de la República (CNPS, 2009).

Las MIPS son creadas como ámbitos de acción intergubernamental y de articulación con los distintos organismos públicos que atienden la problemática social en el territorio. Sus objetivos son:

(...) El espacio de las MIPS se creó con dos objetivos principales, en primer lugar para sumar esfuerzos entre las instituciones con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población local, distribuyendo los recursos en forma equitativa y con justicia social. En segundo lugar para aumentar el capital social territorial y generar redes que den respuestas adecuadas a las necesidades locales, lo cual requiere responsabilidad de gestión” (MIDES, 2010b:16- 17).

A su vez, uno de los cometidos de las MIPS es el de “establecer vínculos con las Organizaciones de la sociedad civil” (MIDES, 2010b: 20). De esta forma son el espacio privilegiado de intercambio con los Consejos Sociales, a fin de tomar las sugerencias y recomendaciones de la sociedad civil y poder desarrollar políticas en cada uno de los territorios.

CUADRO 3. Organigrama del Gabinete Social



Fuente: Elaboración de División Participación Social y Departamento de Apoyo a la Gestión Interinstitucional (DNGT-MIDES) para taller con MIPS, 2013.

1. En el Decreto 235/005 se crea el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Se plantea que “los cometidos del Gabinete Social implican el asesoramiento y propuesta del Poder Ejecutivo de planes y proyectos de carácter social vinculados a los órganos que lo integran” (Presidencia, 2005). Está integrado como titulares: Ministerio de Economía y Finanzas, de Educación y Cultura, de Trabajo y Seguridad Social, de Salud Pública, de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Desarrollo Social. Luego se integró la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, un representante del Congreso de Intendentes y el Ministerio de Turismo y Deporte (Decreto 319/005).

Programa Consejos Sociales dentro de la División Participación Social

Desde sus comienzos, el Programa Consejos Sociales se encontró en la División Participación Social. A continuación se plantean los objetivos específicos de esta división durante el período 2010-2013:

1. Fortalecer a los Consejos Sociales como actores sociales autónomos, en términos de visibilidad, incidencia y legitimidad, en todos los departamentos del país.
2. Promover la articulación entre los Consejos Sociales y diversas instancias institucionales que representan al Estado en cada Departamento, privilegiando las acciones con las Mesas Interinstitucionales.
3. Garantizar la sostenibilidad de los procesos de los diecinueve (19) Consejos Sociales, a través de la ejecución del convenio externo para la provisión de un equipo de técnicos que ejecuten asistencia técnica integral al Programa en diversos componentes.
4. Promover la incorporación al equipo central de referentes técnicos regionales, con supervisión del equipo central, que formen equipo con los respectivos Coordinadores Territoriales y las Oficinas MIDES de los departamentos involucrados.
5. Garantizar la adecuada transición institucional del Programa Consejos Sociales, en términos de la recomposición del equipo central, y la formación de nuevos equipos locales, que permita a su vez asegurar la sostenibilidad de los procesos de los 19 Consejos Sociales.
6. Apoyar técnicamente a la sociedad civil organizada a través del espacio Consejos Sociales, en el aporte para la construcción de los Planes Departamentales de Desarrollo, así como el posterior seguimiento y evaluación de los mismos.

Si se realiza una comparación entre los objetivos planteados en el período sistematizado, aparecen líneas que muestran continuidades y profundización.

Uno de los puntos abordados en los objetivos de todos estos años fue el fortalecimiento (entendido como brindar herramientas para generar capacidades) de los Consejos Sociales, principal línea de trabajo de la división hasta el año 2012. El acompañamiento se desarrolló a través de un equipo central que aportó técnicos para el trabajo en el territorio, y a su vez contó con algunos referentes radicados en los departamentos que sostuvieron el trabajo en las zonas del norte del país (Artigas, Rivera, Salto, Paysandú, Tacuarembó).

Durante el año 2010, con el cambio de administración, se vivió un proceso de transición que marcó a la División Participación Social.

Por un lado, por el cambio de organigrama MIDES, esta División pasó a funcionar en el marco de la llamada Dirección Nacional de Descentralización y Participación.

En ese mismo año se firmó un convenio con el Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL) de la Universidad Católica del Uruguay. De esta forma, se contó con un equipo de técnicos que prestaron apoyo de forma externa para actividades y seguimientos a Consejos Sociales, acompañamiento en los Encuentros Regionales, y los ciclos de capacitación a los Consejos, así como para la planificación y realización de los Encuentros Nacionales en este período, lo cual fue otra herramienta de fortalecimiento de los Consejos Sociales.

Como parte de las líneas de trabajo que se mantuvieron durante todos los años de funcionamiento del Programa, se impulsó la conformación de un equipo central-local para el seguimiento a los Consejos Sociales. Se priorizó el vínculo de trabajo con los coordinadores territoriales/directores departamentales y su equipo, entendiendo que la planificación de la estrategia del trabajo se debería realizar en forma conjunta con los equipos locales.

En el año 2013, dentro de los cambios derivados por la reestructura del MIDES, esta División pasó a integrar la nueva Dirección Nacional de Gestión Territorial, junto con la División Planificación Territorial y la División de Descentralización.

En esta etapa se propone el retiro paulatino del acompañamiento técnico a los Consejos Sociales, ya que desde un comienzo el objetivo fue fortalecer este espacio para ir en una transición de autonomía del MIDES (más adelante se profundizará al respecto). Así, a mitad del año 2013 se fue modificando esta propuesta para ir hacia una modalidad de iniciativas flexibles sobre participación, construyendo propuestas desde demandas locales priorizadas por el MIDES, que podrían ser tanto de fortalecer un colectivo, como talleres o capacitaciones sobre participación.

Cambio de modalidad en la intervención con los Consejos Sociales

Como ya fue mencionado, la reestructura supuso la integración de la División a la Dirección Nacional de Gestión Territorial (a partir de 2013) y a su vez se plantea el cambio de modalidad en la intervención del equipo técnico con los Consejos Sociales, que es menester visualizar en el contexto que se daba a nivel institucional.

El surgimiento de este programa en el año 2006, se dio en un momento particular tanto desde el punto de vista de las características del tejido social como desde lo institucional. El Ministerio de Desarrollo Social había sido creado recientemente y con él se diseñaron nuevas políticas públicas en donde la participación de la sociedad civil fue un componente relevante, como ya se planteó. Allí surge esta modalidad de promoción de participación como herramienta de control y monitoreo de las políticas públicas.

La propuesta de los Consejos Sociales nació con una doble relación entre sociedad civil y Estado donde por un lado crea este programa y aporta recursos técnicos y económicos para su desarrollo, y por el otro promueve que se lo controle.

Uno de los criterios que orientaba a su vez esta metodología era promover la autonomía de la sociedad civil. En ese orden, el acompañamiento del MIDES se consideraba necesario para dejar instalados ciertos mecanismos para que el Consejo Social siga funcionando aun cuando se retire el soporte técnico y logístico.

En el nuevo marco institucional del MIDES, con la reestructura ministerial, es que se plantea realizar el retiro del acompañamiento técnico del Programa Consejos Sociales, para implementar una nueva estrategia de líneas de acción con la sociedad civil.

La nueva propuesta de trabajo de la División tiene los siguientes contenidos fundamentales:

- el cambio de modalidad de la intervención con los Consejos Sociales;
- la promoción o fortalecimiento de instancias de diálogo y rendición de cuentas entre el Estado y la sociedad civil;
- la transversalización de la participación ciudadana al interior del MIDES.

El perfil de la División continúa siendo el de mantener la promoción de participación de la sociedad civil organizada para la incidencia en la política pública.

Para implementar esta nueva propuesta se realizó en el primer semestre del año 2013 un proceso de transición con el fin de brindar algunas herramientas y conceptos clave como rendición de cuentas (más adelante se detallan las capacitaciones y talleres realizados).

Se parte de la concepción de que este espacio pueda generar autonomía del acompañamiento técnico en tanto hay una acumulación de herramientas metodológicas desde la instalación de los Consejos en 2006.

A su vez se plantea mantener el canal de comunicación entre la sociedad civil en general (no sólo las organizaciones integrantes del Consejo Social) y las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales. De esta forma el control, el seguimiento de la acción estatal por parte de la sociedad civil y sobre todo la rendición de cuentas, se mantienen y se profundizan a través de la promoción de encuentros anuales pautados previamente.

Apuntes sobre el proceso promovido por el MIDES

En los aspectos relacionados con la implementación del Programa es importante dar cuenta de algunos puntos que caracterizaron el proceso de participación de las organizaciones que conformaron los Consejos Sociales. En un principio la convocatoria fue amplia en el sentido de que se quería incluir a “(...) la mayor diversidad de grupos, organizaciones y redes que trabajan a nivel social en cada departamento (...) Son espacios, colectivos, abiertos, diversos y plurales” (MIDES, 2007: 2).

Se consideraba muy importante que el espacio pudiera manejar de forma autónoma la manera de funcionar, las modalidades de participar de las organizaciones y redes integrantes del espacio, de cada localidad y de los diferentes departamentos.

Es conveniente volver sobre el documento de sistematización previa del año 2009, que da cuenta de las acciones vinculadas con la incidencia y la construcción de voz pública de los Consejos Sociales, se destacaban acciones de difusión en los medios de comunicación, la realización de notas de prensa, artículos, así como elaboración de documentos, presentación de los temas de agenda como demanda a las autoridades estatales y sensibilización al resto de la sociedad civil. La comunicación con los representantes del Estado se realizó de diferentes formas:

“(...) entrevistas en oficinas públicas con autoridades territoriales o nacionales, convocatorias a autoridades territoriales y nacionales a reuniones del Consejo Social, presentaciones y/o entrevistas en el marco de la realización de Consejos de Ministros en ciudades y localidades del Interior del país; y reuniones de intercambio con la Mesa Interinstitucional.” (MIDES, 2010b: 54)

Una de las características importantes del programa Consejos Sociales fue que además del acompañamiento técnico y apoyo para el desarrollo del espacio, se identificó como fundamental brindar herramientas metodológicas, a través de capacitaciones y encuentros entre Consejos.

Las diferentes actividades de capacitación se enfocaron en temáticas tales como incidencia, autonomía, comunicación, relación Estado- Sociedad civil, y rendición de cuentas.

De la misma forma, se realizaron Encuentros Nacionales de Consejos Sociales, con el fin de intercambiar entre todos los departamentos del país, presentar demandas y propuestas a las autoridades nacionales y profundizar en las agendas de trabajo.

Las conclusiones y recomendaciones derivadas de estas instancias, así como la evaluación de las mismas por parte de los Consejos y del equipo de Participación Social se desarrollarán en el análisis de esta sistematización.

Metodología en promoción de participación

Los principios rectores que orientaron las acciones desde el inicio del Programa definieron las características de la intervención, a saber:

1. la promoción de la autonomía de la sociedad civil, aún como propuesta de un programa estatal;
2. el respecto a la diversidad local en la construcción de estos espacios, evitando el centralismo y las recetas;
3. la promoción de la mirada departamental y la participación de las pequeñas localidades, apoyando la participación local-local al brindar apoyo logístico como el traslado de sus referentes y la descentralización de las reuniones en los departamentos en los que fue definido como prioritario por el Consejo Social;
4. la articulación con propuestas participativas promovidas por otros organismos de gobierno nacional y departamental, para evitar la superposición de la oferta y buscar la complementariedad de las iniciativas;
5. la búsqueda de innovación en la promoción de instrumentos que faciliten la participación de la ciudadanía;
6. la democracia participativa como vía de control ciudadano para aumentar la eficacia de las políticas públicas;

7. el fortalecimiento de la democracia participativa y el ejercicio de ciudadanía activa, más allá del control ciudadano de las políticas públicas.

En este marco se constituyó un equipo de referentes técnicos que -abarcando a la totalidad de los Consejos- fue acompañando el proceso de cada grupo y participando en las reuniones regulares de los Consejos con su labor de asesoría.

Este equipo mantuvo un ámbito de trabajo permanente con las direcciones de las Oficinas Territoriales (OTES) del MIDES y sus equipos técnicos. Estos aportaban el conocimiento del acontecer territorial y facilitaban el acceso a las MIPS por parte de los Consejos.

En lo referido al trabajo directo con los Consejos Sociales se asumieron diversas tareas que aportaron al sostén del funcionamiento, a saber:

- convocatoria a reuniones;
- coordinación de la logística de transporte entre integrantes de distintas localidades;
- realización de registros de reuniones;
- aporte técnico específico para la dinámica grupal, comunicación, planificación temática y definición de agendas, organización interna, teniendo en cuenta los distintos momentos por los que transitó cada Consejo Social;
- suministro de información;
- facilitación del vínculo con MIPS;
- co-participación en las instancias de capacitación;
- acompañamiento en entrevistas con autoridades;
- apoyo en la elaboración de documentos.

Paulatinamente se fue procesando la transferencia de estas tareas a los Consejos Sociales a efectos de que éstos avanzaran en autonomía.

Las instancias de capacitación, a su vez, orientaron su aporte en la línea de contar con una estrategia de empoderamiento de los Consejos Sociales.

Se destacó como un componente relevante de la estrategia la concreción de acciones específicas de encuentro con la MIPS en forma independiente de la presencia del técnico.

ANÁLISIS DEL PROCESO

En este capítulo se abordarán las distintas miradas de la experiencia de los Consejos Sociales, desde los propios integrantes-participantes, así como desde referentes del MIDES, esto es, los actores políticos territoriales y el equipo técnico que acompañó el proceso.

Para ello se realizaron once entrevistas a directores departamentales, y cuatro entrevistas a diversos integrantes de los Consejos Sociales, sumado a informes realizados, datos de encuentros y talleres, insumos para conocer la experiencia de los Consejos desde sus integrantes. De esta manera se obtiene una mirada crítica del funcionamiento de los Consejos Sociales, los alcances y logros, así como sus dificultades y debilidades.

La promoción estatal de participación ciudadana supone que el Estado obtenga una mirada territorial de la realidad de los territorios, tener conocimiento de las demandas y necesidades para ajustar sus políticas.

En el caso de los Consejos Sociales el hecho de dar voz a la sociedad civil, implicó promover un espacio donde las organizaciones sociales pudieran establecer un diálogo directo con las autoridades locales (a través de las MIPS), contando con apoyo técnico y logístico.

Se considera novedosa esta experiencia en tanto propuesta de promoción estatal de participación para el control de las políticas públicas. La generación de incidencia desde la sociedad civil es históricamente lo que han buscado muchas de las organizaciones sociales de nuestro país.

La singularidad de esta propuesta es que el Estado abre espacios y brinda recursos para que la sociedad civil organizada lo controle. Esta participación implica el desplazamiento de las fronteras de la política, la apertura de espacios, y canales de diálogo entre sociedad civil-Estado para la mejora de las políticas públicas.

¿Qué significa tener voz?

Las voces de los Consejos Sociales no sólo son voces, en el sentido de decir, opinar, denotar, sino que también son herramientas para la incidencia, control y acciones en conjunto Estado-sociedad civil.

Nuevos ámbitos de construcción de políticas se despliegan en el territorio, escuchando voces silenciadas. Silenciadas no porque no se manifiesten, sino debido a distancias de conceptos, de creencias, de maneras de entender al otro-ciudadano, de modos de hacer y entender la política, sumados a su vez a distancias geográficas concretas o de recursos.

El territorio cobra diversos sentidos, de pertenencia: compartir, intercambiar y aprender tanto ideas como sentimientos con los demás. Así también nuevos significados en la incidencia, en el hecho de actuar, pensar, planificar y tomar decisiones con los demás, en donde la grupalidad, el trabajo en conjunto en pro de derechos y de servicios es manifiesto. También en donde se reconocen las diversidades y se trabaja conectando con otros grupos, organizaciones y colectivos, tejiendo así una red de relaciones.

En la experiencia de los Consejos Sociales tener voz significa ser escuchado, ser reconocido, ser aceptado, ser legitimado. A su vez, es el hecho de integrar, intervenir e incidir en las políticas públicas ya que el receptor de esa manifestación es el Estado. Tener voz implica ser reconocido como actor social en el ámbito público, desde el resto de los actores de la trama social de cada territorio.

Por lo tanto, tener “voz” sería una herramienta para la incidencia en las decisiones públicas, así como control y seguimiento en las políticas aplicadas en el territorio.

Las organizaciones presentes en los Consejos Sociales representan diversas voces, ya sea desde las organizaciones a las cuales los integrantes pertenecen, como a aquellas personas que comparten su territorio, su localidad, su proximidad. Al decir de una integrante de uno de los Consejos:

“¿Quiénes mejores que la sociedad civil para acercar a las instituciones públicas cuáles pueden ser las necesidades que nosotros tenemos...? Eso es un aprendizaje” (Integrante de Consejo Social).

La participación en los Consejos se da en el ámbito del territorio local, se podría decir también que son las “voces del territorio” las que se expresan. El territorio entendido como el espacio donde se configura una red de relaciones y vínculos, compartiendo símbolos, representaciones, costumbres, que los habitantes construyen.

Juego de miradas-Juego de voces

La propuesta de participación para la incidencia y el control fue una iniciativa que llevó tiempo tanto en su entendimiento como en su apropiación. Muchos directores sostienen que la misma no era entendida en un comienzo por las organizaciones sociales, o que el espacio se resignificaba según las necesidades de cada Consejo Social y del grupo de organizaciones que lo conformaran, siempre proclive a la demanda más que a la propuesta.

“Se les explicaba que los Consejos Sociales no eran para armar proyectos, eran para hacer un seguimiento de las políticas públicas, etc. Pero la gente no está acostumbrada a hacer esos trabajos; ¿cómo vamos a controlar una política pública? ¿Cómo le vamos a ir a preguntar al hospital cómo atiende a los niños? Entonces te decían que no, que eso no podían hacerlo, que no se sentían capaces de hacer eso” (director departamental).

Se quiso fomentar la incidencia en las políticas públicas, pero las organizaciones sociales mayormente participantes de los Consejos Sociales no acostumbraban a hacerlo. Esto significó un gran aprendizaje y una apertura al diálogo con el Estado.

En efecto, el Consejo Social era un ámbito concebido para articular y vincularse con las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS), experiencia de la cual se obtienen aprendizajes y desafíos.

Algunos directores plantearon que la MIPS debe tener amplia capacidad de escucha, para atender lo que sucede en cada territorio, esto es, las debilidades, necesidades y fortalezas del mismo. A su vez, es relevante explicitar claramente cuál es el rol de la Mesa, ya que de otro modo puede generar frustraciones y desencantos.

Se mencionan las dificultades en el encuentro entre estos actores en la realidad:

“(...) No fue nunca visualizado como en los objetivos del programa se pensaba que podía ser, ¿no?, como en esta cosa de complementar a las Mesas Interinstitucionales, ese rol nunca se pudo cumplir. Si bien creo que en el interior profundo, en localidades más chicas pudo haber tenido otro impacto” (Integrante de Consejo Social).

La sociedad en su rol de monitorear, proponer y controlar las políticas públicas, es decir, ser parte de las decisiones que afectan su propia vida y la de todos, contribuye a que los actores se vean como corresponsables, reconociendo sus propios potenciales y debilidades como colectivo:

“Aprender a negociar...dejar la mirada de cada uno de nosotros, mi mirada personal o la de la organización para construir una mirada colectiva” (Integrante de Consejo Social).

“(...) En la mayoría de los departamentos no se cumplía, era como seguir haciendo beneficencia, juntando plata para la ambulancia, juntando plata para el portón, para la camilla; para una u otra cosa, y no un seguimiento o un monitoreo de las políticas públicas” (Integrante de Consejo Social).

En ese trabajo de pulirse, de mirarse y autoevaluarse como colectivo que intercambia y propone al Estado, se delinear aquellas problemáticas que fueron presentándose en las trayectorias de los Consejos Sociales:

“(...) cuando buscas entre muchos llegar a consensuar...un tema que puede interesar a todos, que estaba bueno, hay gente que bueno...como no es en mi barrio, yo vivo en la otra punta, allá, no me interesa más venir, ¿no?” (Integrante de Consejo Social).

En ese juego de roles y de miradas se dan instancias en las que se refuerza el accionar o el pensar en las mejores llegadas de programas estatales, estableciendo diálogo con aquellos que sienten y viven el territorio; así sucedió en algunas experiencias:

“(...) nos recibió la Mesa Interinstitucional y entonces cuando sale un Uruguay Integra local le piden al Consejo Social que más o menos pudieran acercar alguna información de cuáles eran los barrios ideales para trabajar o más necesitados donde se debería trabajar y sobre qué temas.” (Integrante de Consejo Social).

En las instancias de intercambio con las MIPS se fueron desplegando ciertas habilidades y estrategias que los propios Consejos Sociales fueron construyendo, es así que se aprendía a dialogar, a escuchar y ser escuchado y esto lo consideran como un logro del Consejo Social:

“(...) Lo que hicimos fue ya mandar como un programa donde íbamos diciendo las inquietudes que íbamos a plantear, incluso ya con las preguntas (...) todas las instituciones vinieron con sus propuestas, todos vinieron explicándonos, tuvimos la respuesta que queríamos” (Integrante de Consejo Social).

Estas experiencias ilustran algunos de los intercambios entre Estado-sociedad civil que refuerzan y potencian la legitimidad de esas voces. Se desprende de los testimonios de los integrantes, que el rol del Consejo Social como tal no se estaba cumpliendo a cabalidad:

“(...) La gente que viene al Consejo Social está muy acostumbrada no a reunirse y pensar juntos como podemos hacer algo para poder salir adelante, se reúnen para pensar a quién se lo tenemos que pedir, ¿no?” (Integrante de Consejo Social).

“No se entendía lo que era el control ciudadano, desde los dos lados (refiriéndose a la MIPS). Uno porque estaba acostumbrado que es aquel el que va a solucionar y el otro porque decía qué te venís a meter(...)” (Integrante de Consejo Social).

Una de las cuestiones planteadas con relación a la dificultad para lograr incidir fue la falta de resonancia por parte de las MIPS y el desconocimiento en muchos casos de la existencia y funcionamiento del espacio de los Consejos Sociales:

“(...) tendríamos que haber avanzado mucho más (...) si hubiéramos tenido un oído del lado de la Mesa Interinstitucional tendríamos que haber avanzado en muchas cosas más. Hay cantidad de temas que nos planteamos de arranque y hemos visto una muralla que chocamos y no podemos avanzar (...) me parece bien remarcar un poco la diferencia de la garra que hay por una parte de nosotros y que no es una cosa común para el que representa el Estado” (Integrante de Consejo Social).

En otro caso se plantea que el vínculo entre las MIPS y la sociedad civil se ha fortalecido a través de las “Mesas temáticas”, por ejemplo: de trabajo, discapacidad, adulto mayor, drogas, violencia doméstica, niñez y adolescencia, contribuyendo a un vínculo fluido.

Se puede ilustrar también, a través de una nota de prensa realizada a referente de los Consejos Sociales que manifiesta que:

“los planteos del Consejo Social son urgentes pero el Estado maneja tiempos que son diferentes”. “(...) Los planteos nuestros son prioritarios, no marchamos en forma paralela con el Estado. Hemos tenido por ejemplo inconvenientes para reunirnos con la Mesa Interinstitucional, con la que tendríamos que trabajar unidos porque ellos son los que representan al Estado y nosotros a la sociedad. Pero resulta que pedimos una audiencia por temas importantes y nos la dan a los tres meses. No, tiene que ser ya porque los asuntos son urgentes” (Ecos Regionales, 2012).

También en algunos casos se plantea la falta de carácter resolutivo por parte de los integrantes de las MIPS, en tanto hay temáticas que dependen de una resolución a nivel central:

“...hay un tema que atañe a la Mesa Interinstitucional, la gente que va a la Mesa a veces no tiene las potestades, no pueden resolver... Todo depende del centralismo, no tienen como mucha autonomía departamental, local para determinadas situaciones, entonces a veces la burocracia te mata, ¿no?” (Integrante de Consejo Social).

En el proceso de conformación de los Consejos Sociales se fueron reconociendo tanto debilidades del Programa como fortalezas y logros. Una de las manifestaciones de los directores en cuanto a la concepción y desarrollo del Programa ilustra una de las características de los Consejos Sociales:

“(...) Tuvieron como diferentes niveles o grados en cuanto a productos y en cuanto a procesos, dependiendo de cómo estaban funcionando ya esos departamentos o lugares en cuanto a participación de la organización social previo a la propuesta de los Consejos Sociales”.

Sin duda, la realidad de la participación ciudadana en cada localidad es distinta, con diversos componentes y trayectorias, algunos directores manifestaron que el Programa debía contar con ciertas evaluaciones, adecuaciones o flexibilidades a la hora de implementar los Consejos Sociales *“... que permitiera ir adecuando la herramienta y el instrumento a las diferentes realidades de cada territorio”.*

Crece desde el pie: de logros y capacidades instaladas en los Consejos Sociales

Uno de los principales objetivos del programa consistió en identificar las acciones u omisiones que desde el despliegue de las políticas públicas debieran ajustarse a las demandas y necesidades locales, es decir incidir en la toma de decisiones a la hora de implementar las políticas públicas.

CUADRO 4. Aspectos que dificultan o facilitan la incidencia

Para que sea posible hay que construir caminos desde los Consejos y desde las autoridades.
Se reconocen diferentes niveles de incidencia posibles: barrial, comunitario, departamental y nacional.
Aspectos que dificultan la posibilidad de incidencia:
Escaso conocimiento de la realidad de los temas que se abordan.
¿Se corresponde la agenda del Consejo Social a la del departamento o región? Esto se vincula con la representatividad de las organizaciones que nuclea.
La visibilidad del Consejo hace a la credibilidad de sus acciones.
Facilitadores de la tarea de Incidencia:
Flexibilidad para el trabajo de los Consejos Sociales.
Estar abiertos a estrategias de alianzas con otras organizaciones públicas o privadas.
El contexto departamental cambiante a nivel político y social influye en las posibilidades de incidencia.

Fuente: Idel, 2011.

En este punto, los Consejos Sociales se plantearon instancias de encuentro e intercambio con diferentes actores, ya fuese a nivel local, departamental como nacional. En algunos casos se obtuvieron respuestas favorables, en otros no se pudo avanzar debido a dificultades, en muchos casos, entre los diferentes niveles de gobierno.

Esto se convierte en un desafío para la promoción de espacios de participación que busquen incidir en las políticas. Si no existe respuesta, o si no hay apertura a la escucha y la crítica, es probable que el espacio como tal se deslegitime y resulte poco motivador sostenerlo.

Es menester tener presente que para que los Consejos Sociales puedan ejercer incidencia y tener un marco de visibilidad importante deben contar con elementos básicos como:

- conocimiento del entorno desde lo político y lo social;
- capacidad para definir temas a trabajar y lograr cambios en la políticas pública;
- destrezas para resolver conflictos y tomar decisiones;
- capacidad para exigir rendición de cuentas a los organismos públicos y
- contar con cierto grado de autonomía.

Todos estos puntos fueron trabajados durante los años en que se apoyó a los Consejos Sociales, apuntando a su empoderamiento y crecimiento, fortaleciendo a Consejos débiles e impulsando a organizaciones a participar de este ámbito.

Es destacable el logro de instancias de diálogo, ajuste y trabajo conjunto en torno a diferentes proyectos en los departamentos. Pero la diversidad propia de las organizaciones de la sociedad civil y muchas veces la dispersión de acciones en los territorios, suele ser visualizada desde el Estado como fragmentación y como riesgo de pérdida de impactos, lo cual no es fácil de sostener desde lo público (Idel, 2012: 7).

Hay diferentes visiones y versiones de haber logrado incidencia en políticas públicas, objetivo primordial de estos espacios.

P: *¿Sienten que hubo un trabajo de incidencia?*

R: *Si, sí. (...) también se volvieron a visitar algunas casas y ahí el Pronadis se encargó de visitar esa gente y llevarles algunas cosas como sillas de ruedas o bastones, que se estaban necesitando. Eso estuvo bien, ellos se basaron en el trabajo que nosotros hicimos, se hizo la movida en la zona y a su vez, en muchos que habían encontrado dificultad, que no tenían como movilizarse se les fue solucionando el tema.*

Algunos manifiestan no haber logrado totalmente acciones de incidencia, en el sentido de influir en la toma de decisiones, aún así se ejemplifican logros que mucho tienen que ver con ésta:

P: *¿El Consejo Social logró incidir en las políticas públicas del Departamento?*

R: *Incidir no, algunas cosas hemos logrado, que han mejorado. Por ejemplo en José Pedro Varela, la UTU, no funcionaba, estaba cerrada y hoy tenemos la UTU trabajando con 130 gurises que están estudiando allí. Eso fue un logro que lo trabajamos en el Consejo 4 años, más o menos, lo llevamos a Encuentros Nacionales, todo.*

Los integrantes de los Consejos Sociales prefieren denominar sus avances como “logros”, y les cuesta identificarlos en términos de “incidencia”. De esta forma también observan otros integrantes:

P: *¿Qué logros se obtuvieron en el Consejo Social?*

R: *(...) que todo el mundo tuviera la cédula de identidad, y que logramos equipos móviles para las localidades y los barrios. Otro logro fue cuando el Consejo Social se traslada a San Carlos, y se trabajó mucho con el tema de los accidentes de tránsito, con un gran esfuerzo de las compañeras, se logró realizar talleres en las instituciones educativas de sensibilización sobre la temática, dirigidos a jóvenes, apuntando a la prevención de los accidentes de tránsito. De hecho este año se están planificando hacer en Maldonado dado el éxito que se tuvo, acá en San Carlos fueron muy bien recibidos y evaluados por las instituciones y por los alumnos.*

Al hablar de los logros obtenidos por los Consejos Sociales no podemos solo remitirnos a acciones de incidencia concretas, ya que hubo diversas actividades y capacidades desarrolladas que deben ser subrayadas y valoradas.

En tanto experiencia, los Consejos Sociales fueron capaces de construir e impulsar sujetos activos de desarrollo en aquellos participantes que se apropiaron del espacio como herramienta para nuclearse, incidir, influenciar, lo que significó una transformación social considerable. Cabe agregar además que los procesos participativos son oportunidades para la innovación y el aprendizaje favoreciendo el compromiso con los cambios sociales (Rosenfeld, 2005).

Logros visibles en tanto se promovió la construcción de **ambiente favorable** (De la Maza, 2004), y generación de capital social (Arriagada, 2009) para el crecimiento y fortalecimiento de las organizaciones. A saber:

- Convocar a pequeñas organizaciones locales que hasta entonces no tenían presencia en otros espacios, “no tenían voz”, organizaciones que no podían o no encontraban un espacio para vehicular sus demandas, por no tener un canal directo con las autoridades del Estado.
- Acercar al ámbito público y a redes organizaciones de las diferentes localidades, sobre todo a las pequeñas del interior profundo, muchas veces incomunicadas entre sí o de programas promovidos por el Estado.
- Aprendizaje de funcionamiento como grupo de trabajo democrático (capacidad de escucha y diálogo).
- Conformación de un variado número de grupos, reflejo de las distintas temáticas que interesan a la comunidad local.
- Capacidad de planificar acciones de control y propuesta acerca de las políticas públicas ejecutadas, a partir de la traducción de las demandas y puntos de vista de los ciudadanos.
- Incorporación de habilidades para el ejercicio de la interlocución con los referentes del Estado.
- Incorporación de destrezas para comunicar el trabajo realizado en los medios de comunicación masiva.
- Manejo de información atinente a las temáticas elegidas

Cabe mencionar que el concepto de incidencia no solo remite a la influencia en la toma de decisiones, sino también a la realización de acciones con resultados tendientes a *“lograr cambios en la esfera pública”, tanto en “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).

Algunos de los **logros** y **capacidades** adquiridas que fueron manifestando los directores ante el proceso de los Consejos Sociales nos permiten visualizar el alcance del programa para evaluarlo:

- Se ejemplificó como importante las **agendas locales** que han logrado construir algunos de los Consejos. Estas agendas implicaron la identificación de asuntos y necesidades sentidas a nivel local, desde el relevamiento propuesto y logrado por los propios Consejos Sociales. En respuesta a estas necesidades y demandas se han realizado actividades desde estos espacios, buscando formas de resolución de estas necesidades a través de articulaciones.
- Se destacó la visibilidad de **problemáticas y demandas** de las pequeñas localidades, así como la integración de miradas sobre ciertos temas antes trabajados en forma fragmentada.
- Se planteó que hubo una **aproximación y conocimiento** del funcionamiento del Estado, la visualización de roles desempeñados, de discernir responsabilidades, derechos y cómo tramitar demandas.
- Otra mención hizo referencia al espacio o ámbito del Consejo Social como aprendizaje en la elaboración de documentos, ya que en algunos Consejos se realizaron **informes de evaluación** en cómo se trabaja en algunas políticas públicas en el territorio.
- Se reconoció como logro el hecho de establecer un **vínculo entre la MIPS y el Consejo Social**, ya que significa innovar en la relación Estado-sociedad civil, y la adquisición de herramientas de comunicación, de diálogo, de acción.
- Las capacitaciones fueron evaluadas como instancias muy positivas, ya que a partir de las mismas se **promueven y desarrollan capacidades** en los integrantes, a los efectos de que el control, el monitoreo y la incidencia en las políticas públicas pueda ser más efectiva.

De esta manera los logros quedan plasmados en capacidades adquiridas, generando fortalecimiento en organizaciones locales y por tanto en las capacidades territoriales.

Por otro lado, se plantea que en algunos casos al espacio de Consejo Social le faltó más fuerza para tener más logros:

“(...) Identificaron, trabajaron, aportaron, y que quizás si eso hubiera continuado desde la sociedad civil hacia la institucionalidad como la exigencia y la presión tal vez hubiera habido algún otro tipo de resultado” (director departamental).

Si se consideran algunas acciones desarrolladas con impactos interesantes a nivel local y departamental, éstas pueden ilustrar la capacidad y el potencial que lograron adquirir ciertos Consejos Sociales.

En lo que hace a los objetivos y acciones desplegadas por los Consejos Sociales durante el período 2010-2013 se mencionan algunos casos de los alcances y desarrollos logrados:

CUADRO 5. Ejemplos de logros 2010-2013

Consejo Social. Departamento	Logros
Lavalleja	Instalación de funcionamiento de cursos de UTU en Varela a partir de propuesta del Consejo. Residuos y su tratamiento en el departamento, poniéndose el tema en la agenda.
Paysandú	Diseño, elaboración y ejecución de relevamiento de información sobre discapacidad, mediante una encuesta a 800 hogares en la ciudad de Paysandú y en el interior, incluidas entrevistas a autoridades departamentales de Enseñanza Primaria (directores de escuela)
Flores	Instalación de la Unidad departamental de Seguridad Vial a partir de un trabajo de incidencia y sensibilización sobre el tema.
Florida	A partir del trabajo sobre la problemática de la clasificación de residuos, la realidad de los clasificadores, y la instalación de circuitos limpios, se promovió la articulación con la Intendencia de Florida, el programa Uruguay Clasifica del MIDES, y grupos de clasificadores de la ciudad.
Tacuarembó	Identificación de los barrios para la ejecución de dispositivo Uruguay Integra local a partir de coordinación con la MIPS. Diagnostico de estado de situación de las plazas de deportes.
Colonia	Instalación de un Cecap en la zona este del departamento (Rosario) en coordinación con Nodo educativo del SOCAT.
Artigas	El Consejo Social realizó un documento sobre la problemática de discapacidad, que se difundió en los medios y se presentó a nivel de autoridades (Intendenta, MIPS, diputados), logrando la construcción de más de 10 rampas en la ciudad.
Río Negro	El Consejo Social elaboró un documento sobre las problemáticas de todas las localidades, referidas a violencia doméstica, medio ambiente, y situación de las policlínicas públicas. Realización de capacitaciones en violencia en varias localidades.
Soriano	El Consejo Social realizó un relevamiento y redactó un documento sobre estado de de situación de las policlínicas rurales y se presentó a las autoridades, lo cual dio lugar al ajuste de horarios y presencia de ciertas especialidades en algunos parajes y localidades.
San José	Vivienda y hábitat como tema de agenda, manteniendo reuniones con diferentes autoridades. Se instala y pone en funcionamiento una bomba de saneamiento en un barrio.
San Carlos	A iniciativa del Consejo Social y con el apoyo técnico de una organización que trabaja en el tema, se realizaron talleres de sensibilización en seguridad vial a través de talleres con adolescentes de secundaria y UTU.

Fuente: Elaboración propia

En tanto representatividad

La representatividad se toma desde varias miradas: de las organizaciones participantes respecto a la trama organizacional de los departamentos, desde las temáticas abordadas, y por último desde las localidades participantes de los Consejos Sociales.

Cuadro 6. ¿Por qué es importante la representatividad?

La adecuada representatividad legitima las demandas.

La representatividad hace a la “visibilidad” y a la “credibilidad” del Consejo Social y sus planteamientos.

Cómo mejorar la representatividad:

Aumentar la participación en cantidad de representantes por organización.

Habilitar instancias abiertas a otras organizaciones, según temas, facilita el proceso de representatividad en el territorio.

Fuente: Idel, 2011

La poca representatividad es expresada a su vez en dos vertientes:

- en cuanto a la poca presencia de organizaciones que den cuenta del universo total de sociedad civil organizada del departamento;
- en cuanto a la calidad de la representación, dado que las personas que integraban los Consejos asistían en calidad de delegados de organizaciones, que en algunos casos ya no funcionaban, o no se veía un intercambio y devolución con su grupo de origen. El hecho de que en varios casos los integrantes asistieran a título personal y no representando una organización social, como era la consigna, contribuía a deslegitimar la propuesta.

Los Consejos Sociales a lo largo del tiempo han planteado la preocupación de la escasa participación de organizaciones de peso con reconocimiento en la comunidad, además de la deserción de otras que en un comienzo formaban parte de estos ámbitos.

Esto se ha manifestado expresamente como debilidad en cuanto a su estructura, organización y funcionamiento, dado que se asume que una mayor participación enriquece la representatividad de las diferentes expresiones de la sociedad civil. Si bien algunos Consejos han logrado mantener una importante cantidad de organizaciones y localidades representadas, trabajando en forma continua.

Algunos directores sostienen que el espacio era “poco atractivo” para ciertas organizaciones debido al hecho de que no existía un presupuesto propio para el espacio, a diferencia por ejemplo de las Mesas de Coordinación Zonal de los SOCAT.² Otros agregaron que las organizaciones más fuertes ya tenían canales de incidencia y diálogo con el Estado y no consideraban eficaz conformar este espacio, nuevo, en gestación: “(...) el lugar donde menos funcionaron los Consejos Sociales fue en donde las organizaciones sociales estaban más organizadas. Sintieron que era desandar camino, que ese proceso ya lo habían hecho.”

A su vez, de la mano con la representatividad, se planteó en ciertos casos la necesidad de abordar y diversificar las temáticas trabajadas en cada Consejo Social, ya que ello enriquecería la convocatoria, ampliando el espectro de interesados en participar.

En tanto las temáticas que en general se trabajaron dependían de las organizaciones sociales que participaban. Muchas veces ciertas organizaciones con más peso influenciaban la elección del tema, marcando agenda en el Consejo.

Los temas prioritarios a juicio de los directores fueron los siguientes:

- salud;
- seguridad vial;
- vivienda;
- violencia doméstica;

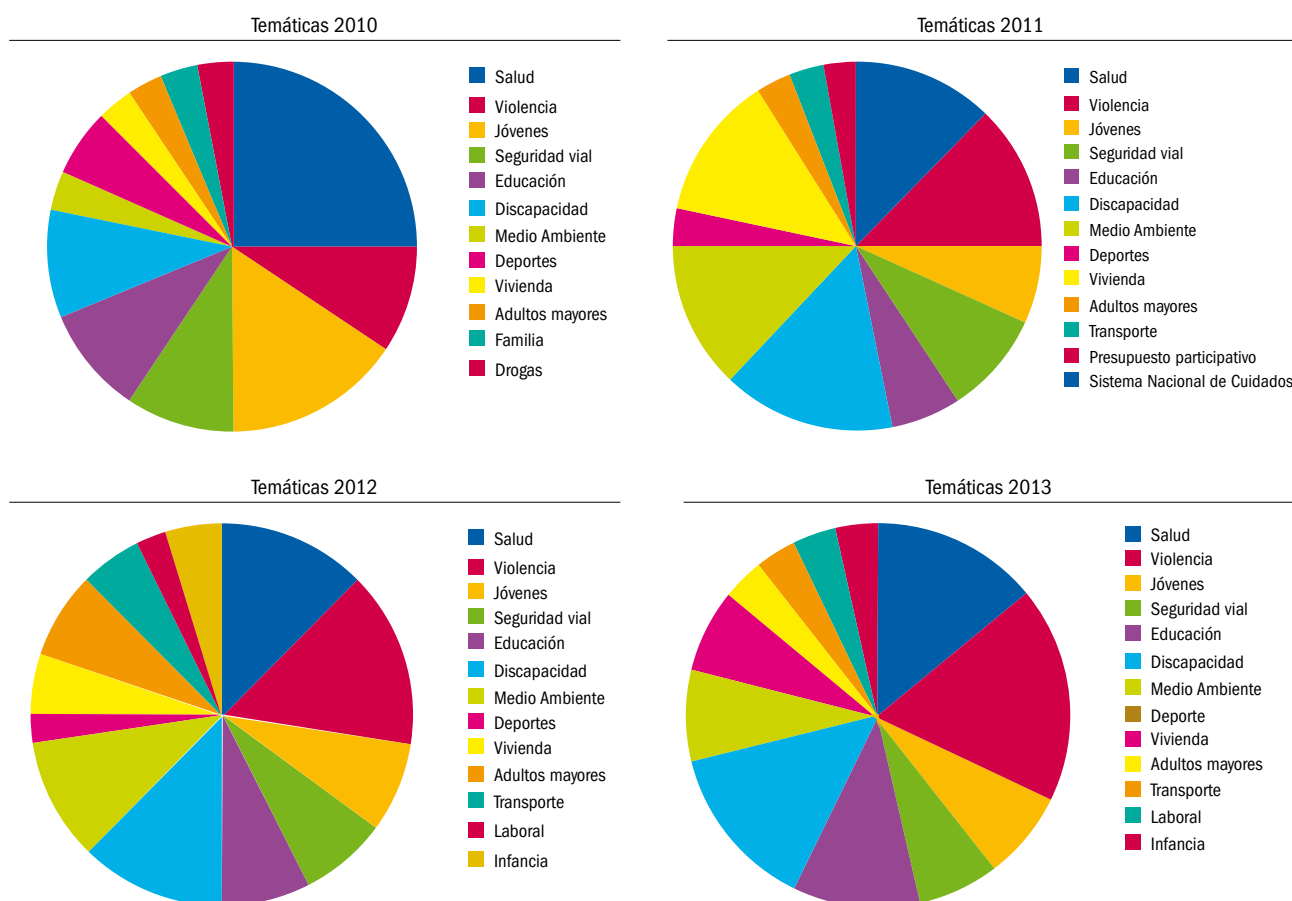
2. “Participan vecinos, organizaciones barriales, y técnicos de diversos organismos. Estos espacios se reúnen periódicamente, y tienen como función identificar colectivamente los principales problemas de la zona, realizando propuestas para su resolución. Desde el año 2005 a la actualidad, las Mesas de Coordinación Zonal, se han constituido en espacios de planificación, y generación de acciones comunitarias innovadoras, para la resolución de problemas locales” (MIDES, 2013).

- jóvenes;
- adultos mayores;
- recreación-esparcimiento;
- discapacidad.

Si bien estos temas unían a diversas organizaciones separaban a otras, ya que los temas muchas veces eran trabajados durante mucho tiempo sin apertura a otras dinámicas.

También se mencionó que el tratamiento de temas tampoco era tarea fácil, y en ese proceso de identificación de problemáticas, metodologías empleadas para el tratamiento, organización, y demás asuntos vinculados al procedimiento, desgastaba y distanciaba a algunas organizaciones integrantes del Consejo Social.

Cuadro 7. Temáticas de los Consejos Sociales desde 2010 al 2013



Fuente: Elaboración propia

Si nos remitimos a los cuadros sobre los Consejos Sociales durante los años 2010-2013, en Anexos (ver Anexo 3) podemos observar que:

- **En 2010:** Participaron del Consejo Social 320 organizaciones, contando 19 Consejos Sociales en todo el país. En el correr de este año se continuó con el seguimiento de los 19 Consejos Departamentales que venían formados desde el inicio de este Programa. En tanto los consejos de Soriano, Rocha, Río Negro, Lavalleja y San Carlos fueron los más numerosos reuniendo un importante número de organizaciones. Los temas puestos en agenda que más se visualizaron son: primeramente, la salud (trabajada en los Consejos So-

ciales de Artigas, Florida, Río Negro, Rocha, Salto, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres), los jóvenes también es una temática recurrente y aún más si se le suma con recreación y educación. En menor medida se trabajaron los temas de discapacidad presentes en Artigas, Paysandú y Rivera, seguridad vial (Cerro Largo, Durazno, Flores) y violencia (Flores, Río Negro, Soriano)

- **En 2011:**

Se registran 208 organizaciones participando del Consejo Social, contando 19 Consejos funcionando en todo el país. En donde se da cuenta de un aumento de organizaciones en los Consejos de Rivera, zona este de Colonia, Salto, Bella Unión, Artigas, Durazno y Flores, y un descenso en la participación de los Consejos de San José, y Lavalleja. Los asuntos que interesan y continúan el trabajo de 2010 son: jóvenes relacionado con las dimensiones de educación y adicciones (Artigas, Colonia, Cerro Largo), violencia (Maldonado, Flores, Río Negro, Treinta y Tres), adulto mayor (Artigas, Lavalleja, Rocha y Cerro Largo) y en menor medida salud, discapacidad y transporte. Un tema que toma relevancia en diversos Consejos es el de medio ambiente, vinculado a residuos y situación de los clasificados (Florida, Lavalleja, Tacuarembó)

- **En 2012:**

Se registran 196 organizaciones participando del Consejo Social, contando con 15 Consejos funcionando en todo el país. Se agrega que los Consejos Sociales de Tacuarembó, Durazno, Florida, San Carlos deja de reunirse en el correr del 2012 es decir, se disuelve el espacio. Sí se mantuvo una buena representatividad territorial en los consejos de Lavalleja, Rocha, Río Negro y Soriano. Así también en menor medida los consejos de zona este de Colonia, Eje Ruta 8, Cerro Largo, y Treinta y Tres, muestran presencia de varias localidades. Se registró un aumento en la participación de organizaciones en Artigas, a partir de la re-convocatoria realizada desde la oficina departamental.

Se resaltan las siguientes temáticas abordadas: accesibilidad, con énfasis en la situación de los adultos mayores, en particular los malos servicios y la falta de fiscalización de los hogares de ancianos (Tacuarembó y Artigas). El segundo tema que prevalece en las agendas de los consejos es el de violencia doméstica, que está en el caso de Flores, Cerro Largo, Río Negro, San Carlos, Soriano. Otro asunto que es preocupación de los consejos es la seguridad vial, en el caso de Flores, y Rocha.

Un tema que aparece también reiteradamente es la preocupación por la situación de la vivienda, vinculado además al tema hábitat, en el caso de los Consejos Sociales de San José, y Soriano. De la mano con la sensibilidad respecto al hábitat, aparece la preocupación por los residuos urbanos y las políticas de clasificación, en los Consejos Sociales de Florida, Lavalleja.

- **En 2013:**

Se plantea el cambio de modalidad, y por ende la transición de los Consejos Sociales. Esto trae aparejado que muchos se diluyeron: en Salto, Río Negro, Rocha, la participación disminuyó, contando 187 organizaciones participando de estos ámbitos a nivel nacional.

Los temas que se continúan trabajando son: discapacidad (Artigas, Rivera y Paysandú), educación (Colonia, Río Negro, Soriano), violencia doméstica (Flores, Río Negro, Soriano, Cerro Largo, tránsito-transporte (Flores, Rocha) y salud (Soriano, Tacuarembó - Paso de los Toros que trabaja junto con la MIPS)

En lo referido al vínculo de los Consejos Sociales con las MIPS, de los 19 Consejos existentes la mayoría de ellos tuvieron por lo menos un encuentro con la Mesa Interinstitucional y con otros organismos que estuvieran relacionados con los temas seleccionados. Como resultante se lograron ubicar algunos temas de interés e intentos más o menos exitosos de colocarlos en la agenda pública. Es decir, uno de los logros en este aspecto fue la generación de espacios para llegar a organismos en el territorio; quizás con resultados heterogéneos y muchas veces dependientes de la voluntad política y de la fuerza del Consejo Social.

En conclusión sobre el aspecto de la representatividad, el ámbito Consejo Social posibilitó la inclusión de representación de “voces no escuchadas”, es decir, de aquellas organizaciones más débiles que hasta este momento generalmente no conseguían ser incluidas en el ámbito público.

En tanto Autonomía

CUADRO 8.

Si hablamos de autonomía debemos tener presente:
Las actitudes de autogestión que asumen los Consejos Sociales son importantes en el camino hacia la autonomía.
Se debe analizar el entorno en que se encuentre: la realidad en el territorio, las modalidades de las organizaciones sociales, de las autoridades, la integración de la Mesa Interinstitucional, etc.
Es muy importante la apertura desde las Mesas Interinstitucionales.
Como aspectos que dificultan el avance de cada Consejo Social hacia la autonomía se distinguen:
Falta de compromiso en los participantes.
La dependencia generada con el MIDES por su iniciativa en la creación de los Consejos y la autopercepción mayoritaria de sus integrantes aún muy ligada a la institución.
Vínculos débiles entre los miembros de los Consejos.
Falta de de autovaloración.
Como facilitadores del proceso de autonomía, se distinguen:
La visibilidad de la temática que abordan los Consejos
El avance en las propuestas de trabajo que se plantean.
La posibilidad de sentirse perteneciente a un grupo con una misión en común.

Fuente: Idel, 2011.

Existen diferencias en cuanto a la autonomía lograda de los Consejos Sociales, dependiendo de:

- La apropiación de las herramientas brindadas en las instancias colectivas de capacitación desde el Programa lo que permite analizar y adquirir una metodología de trabajo, fortaleciéndose como actores sociales referenciales.
- La actitud de los/las coordinadoras/es territoriales, junto a la lógica del programa que tienen como meta apoyar en la logística y no influir en los procesos grupales.
- El relacionamiento con las Mesas Interinstitucionales y las respuestas que obtengan de los organismos del Estado
- Tensiones entre la capital de los departamentos y las localidades, por no ser tomadas en cuenta sus particularidades.
- Ampliación en la participación en términos de organizaciones y localidades representadas en el Consejo Social, ya que es un elemento fundamental para el reconocimiento y legitimidad del espacio.
- La trayectoria de participación de las organizaciones y representantes del Consejo Social le imprimen características distintas de autonomía o dependencia.

A lo largo de estos años se hizo necesario el desarrollo y fortalecimiento de los Consejos Sociales, orientado al logro de mayor capacidad de autogestión (entendido éste como un paso a la autonomía) en las acciones que hacen a su funcionamiento, por ejemplo: realizar las convocatorias a reuniones ordinarias y extraordinarias; obtener lugar para reuniones, registro y documentación de instancias e informes, elaboración de documentos, articulación con otros organismos, contando con el apoyo de las Oficinas Territoriales.

A su vez, se vieron avances en la identificación de aspectos internos que dificultaron la gestión y un grado de maduración importante, que se refleja en el equilibrio entre el interés particular de las organizaciones que los integran, y los temas de carácter local o departamental trabajados.

De la misma manera, hubo adelantos en aspectos que hacen a la autonomía de estos ámbitos, tales como la autoconvocatoria, elaboración de las actas, el cumplimiento de compromisos asumidos y la realización de reuniones sin presencia de técnicos. En otros casos, la autonomía se extiende exclusivamente a la realización de gestiones, como por ejemplo cartas a autoridades, y coordinación de reuniones.

Por otro lado, se puede dar cuenta de casos que desarrollaron nuevas habilidades ante la estrategia de retiro del acompañamiento técnico, habilidades que potencian al Consejo y a sus integrantes, como comunicarse por correo electrónico, la autoconvocatoria, asignación de roles para un funcionamiento adecuado, así como continuidades en trabajos sin acompañamiento técnico.

A nivel general aparecen dificultades para concretar avances en la autonomía de los Consejos, más allá del acuerdo discursivo sobre la relevancia de alcanzarla para empoderar al ámbito.

Se da un caso peculiar en el funcionamiento del Consejo de Lavalleja, donde los Consejos locales se reúnen periódicamente, sin los técnicos, y han generado un aprendizaje colaborativo que se plasmó en documentos elaborados por el Consejo departamental con aportes de los Consejos locales. En el caso del Consejo de Soriano se da también una buena producción de documentos, aunque existe dependencia del técnico del MIDES para la gestión y la convocatoria.

En otros Consejos, como en el caso de Artigas, y Río Negro, se autoconvocan y realizan las actas de las reuniones.

Otro aspecto ligado a la autonomía es el de la identidad del Consejo Social, al verse o no “separados” del MIDES. Se decía “Somos Consejo Social del MIDES”, a pesar de que se remarcaba esta separación. Incluso de parte de algún Consejo se ve con preocupación no tener el nexo institucional y pasar a quedar como un grupo más de organizaciones sociales que se reúne, sin el peso de ser el Consejo Social del MIDES, y quizás con menos peso que otros Consejos en cuanto a organizaciones sociales que se reúnen.

Aún así quedaron capacidades instaladas para continuar el trabajo, la autonomía se puede valorar como alcanzada en la mayoría de los Consejos en cuanto a la elección y tratamiento de temas, así como a gestiones realizadas por sus integrantes.

Mirando a todo el departamento

Desde el ámbito Consejo Social se buscó priorizar los temas de la agenda departamental que fueran más compartidos, más allá de los asuntos propios de cada organización. Es decir, el esfuerzo se centró en trascender la mirada particular desde cada área de trabajo para ir hacia un interés común del colectivo, con mirada departamental.

Los Consejos Sociales fortalecieron el tejido del territorio en sus conexiones y vínculos, al favorecer el encuentro, el diálogo y el intercambio a nivel departamental y en Consejos locales.

En determinados Consejos –como lo plantean algunos entrevistados– se logró tener una visión global del departamento, ya que se visibiliza el Consejo Social como: *“una herramienta para unir el departamento, para estar en contacto el interior con la capital y creo que es una cosa de las que hemos logrado, que cuando estamos hablando acá en el Consejo Social tenemos presente el departamento, que creo que ninguna otra institución ha logrado eso. Eso es una de las cosas importantes...ver que el Departamento es un todo”* (Integrante de Consejo Social).

Cuando hablamos de debilidades y dificultades

En cuanto a debilidades de los Consejos Sociales, se asocian por un lado con las debilidades de la participación ciudadana en el contexto nacional y departamental, así como con el proceso en sí mismo.

Se valora que los Consejos Sociales funcionaron como grupo más que como un espacio, dado que en varios casos los representantes eran fijos y no había una fluidez de “ida y vuelta de información” entre representante-organización perteneciente. Esto tiene que ver con la expectativa también a futuro de la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Desde su creación una de las mayores dificultades estuvo asociada al hecho de que quienes respondieron mayormente a la convocatoria fueron organizaciones de base. Estas carecían de experiencias de vínculo con el Estado y presentaban baja capacidad de incidencia, lo que constituyó un gran desafío y fue revirtiéndose mediante mecanismos de capacitación para la tarea.

De este modo, a la hora de evaluar el impacto del Programa, es necesario tener presente las peculiaridades de las organizaciones que integraron los Consejos durante su funcionamiento. En ellas se observa un nivel primario de participación, situado en la colaboración, la implementación de acciones directas y específicas. De esta manera, se ve cierta dificultad para concretar alianzas con otros actores del territorio, que determinen a su vez acciones de incidencia con buenos resultados.

El Consejo Social aparece en varios casos como demasiado “autorreferido” o “autocentrado”, lo que puede tratarse de un mecanismo defensivo; se percibe la necesidad de “abrir el juego”; “consultar”, “escuchar”, sobre todo con relación a las diferentes expresiones de la sociedad civil.

La función de “control” de las políticas públicas no aparece en la práctica, lo que puede atribuirse a que los integrantes de los Consejos no se sienten cómodos en ese rol ni cuentan con herramientas idóneas. En todo caso, los Consejos Sociales mayoritariamente se han inclinado a realizar tareas vinculadas a la sensibilización; la búsqueda y sistematización de información, la denuncia y la elaboración de propuestas.

En su complejidad y dinámica, en su expresión de problemáticas, demandas, sugerencias y visiones, las voces del territorio muchas veces se cruzan, se superponen. Un integrante del Consejo plantea:

(...) Como que iban y venían las organizaciones, entonces como que empezábamos todos los días de cero, venía una vez uno del adulto mayor, otra vez el de la comisión de vecinos, otra vez el de la policía. La gente venía con un pedido concreto... algunos tenían y otros no una proyección del Consejo Social como un lugar y un ámbito que no se terminaba mañana (Integrante del Consejo Social).

Otro punto aspecto que puede ser visto como dificultad para el desarrollo de los Consejos es la escasa visibilidad pública de las acciones de los mismos. Se plantea en reiteradas ocasiones la necesidad de mejorar las estrategias de comunicación y difusión, para hacer conocer estos ámbitos en los departamentos.

Por otro lado, se percibieron tensiones en algunos Consejos Sociales entre los intereses específicos de las organizaciones sociales de las que provienen sus integrantes y los temas priorizados por el Consejo.

En lo que tiene que ver con la participación, se dio la disolución de tres Consejos Sociales en 2012: San Carlos, Durazno, Tacuarembó y Florida, por razones diversas, pero que en cierto punto coinciden entre sí como la escasez de resultados obtenidos, la poca o nula respuesta obtenida desde las autoridades, así como también la baja en la asistencia de las organizaciones al espacio.

A su vez, se dio paulatinamente una disolución del Consejo de Bella Unión, que continuó funcionando hasta noviembre 2012, debido a la falta de motivación de las organizaciones, que buscaban consolidar un grupo de jóvenes (mesas de jóvenes) más que un Consejo Social.

También se registró, en el 2012, una baja de organizaciones que asistieron al Consejo Social de Rocha, presumiblemente por la visualización de pocos logros. Así también, se registró una baja en la cantidad de organizaciones participantes en el Consejo de Rivera. Se advierte una cierta tendencia de baja en la cantidad de organizaciones, con un promedio de diez organizaciones por Consejo Social (MIDES, 2012).

Esta característica dual, de fortalecer/debilitar, incluir/excluir, logros/dificultades es inherente a la experiencia de los Consejos Sociales, así como se constatan capacidades desarrolladas y aprendizajes importantes, también hay debilidades y desafíos a tener en cuenta.

Los de afuera no son de palo: valoraciones del acompañamiento técnico

Uno de los asuntos presentes en la evaluación a los Consejos tiene que ver con el acompañamiento técnico. Este ámbito de participación es necesario apoyar brindando herramientas, por ello el acompañamiento técnico a los Consejos fue un pilar importante del Programa.

Aquí encontramos a los técnicos del MIDES que acompañaron la trayectoria de los Consejos Sociales en cada departamento, a su vez durante este período se mantuvo el convenio de asesoramiento técnico con el Idel, así como las capacitaciones realizadas en diversas temáticas y los Encuentros Nacionales y temáticos.

CUADRO 9. Valoraciones sobre el acompañamiento técnico

Se entiende que los aportes técnicos tienen que analizarse en los siguientes aspectos:

Debe fortalecer las capacidades de la sociedad civil para que el Consejo logre sus cometidos.

Debe buscar que las OSC que son parte del Consejo se empoderen del espacio.

Debe ser un acompañamiento que involucre todas las etapas del proceso, el apoyo en la elección del tema, en el logro de los objetivos y en la evaluación.

Debe estar abierto a la autocrítica.

Debe habilitar distintas formas de participación que se adecúen a las características de cada Consejo Social.

Es importante la transferencia de herramientas y conocimientos: habilitar oportunidades para ello.

Fuente: Idel, 2011: 17

En cuanto al rol técnico, los integrantes de los Consejos Sociales destacan que éste era un facilitador del trabajo, que aportaba datos actualizados con relación a las políticas que se estaban implementando, así como orientaba las reuniones:

“Un técnico, es un técnico, por algo es técnico... nos ayuda a reflexionar. El referente ayuda a optimizar la reunión, porque a veces de pronto, nosotros empezamos a conversar en la reunión y nos vamos, y hacemos catarsis, entonces, te bajan a tierra y entramos en el tema que tenemos que trabajar hoy” (Integrante de Consejo Social).

“Se necesitaba un actor externo que coordinara eso... porque solo por ser de afuera ya para nosotros era como un regulador, un moderador distinto, pero además, técnicamente eran muy buenos” (Integrante de Consejo Social).

En ocasiones, esta externalidad planteada como fundamental para muchos, generó cierta dependencia para con el técnico, dado que representaba el apoyo para la formación del Consejo Social. Si bien el objetivo era la autonomía del Consejo, en muchos casos esta se fue dando paulatinamente, y en otras no fue posible.

Se sostiene que el aporte técnico es fundamental en este tipo de experiencias, si bien es necesario el trabajo hacia la autonomía y autogestión, la referencia impulsa un proceso de crecimiento:

“El acompañamiento técnico fue más que fundamental porque justamente para esta trayectoria de no saber trabajar con otros, de poder despegarse de sus propios intereses particulares para lograr objetivos comunes, imposible que la gente sola lo pueda hacer. El acompañamiento ha sido bárbaro en todas las etapas y en realidad para mí imprescindible. Capaz que los recursos económicos los podríamos sacar de otro lado si nos ingeniamos, pero el técnico no. No puede faltar.” (Integrante del Consejo Social)

De la mano con el rol del técnico también se encontraron reflexiones ante el rol de los coordinadores territoriales (figura que cambia en el 2012 como se mencionó anteriormente). Específicamente al comienzo de la propuesta de los Consejos Sociales se hizo necesario la definición del rol del coordinador, aclarar el tipo de acompañamiento que se esperaba de ellos por parte del programa.

Esta inquietud responde a la particularidad del espacio Consejo Social como ámbito para la sociedad civil, que promueve la autonomía del mismo en relación al Estado, a diferencia de otros programas promovidos desde el MIDES. A su vez, se suma la particularidad de que se da un doble rol, donde por un lado se promueve un programa estatal que tiene como objetivo el monitoreo al propio Estado en sus políticas.

Por lo tanto, desde la figura del director departamental surge la incertidumbre de cuáles son sus responsabilidades y tareas en este espacio, ya que es importante que exista un acompañamiento desde el territorio, y a su vez es necesario promover la autonomía del espacio.

Se evalúa como una debilidad del programa el cambio de referentes técnicos, sintiéndolo como una pérdida en el acumulado en cuanto al trabajo y un retroceso.

Cabe destacar que, en algunos casos, se ve como un aspecto importante el apoyo que se les ha dado desde las oficinas territoriales (OTES) del MIDES en cuanto a acceso a teléfonos para realizar las convocatorias, apoyos desde lo administrativo, ofrecer el espacio para reunirse, colaborar en las coordinaciones, entre otros.

Fortaleciendo y desarrollando capacidades: Encuentros y capacitaciones

Las herramientas de fortalecimiento de los Consejos fueron un componente permanente del Programa. El rol del equipo técnico se encontraba dirigido a trabajar en la representatividad y legitimidad de estos ámbitos, por lo que era necesario contar con aportes sistemáticos en capacitación, de modo de brindar herramientas idóneas para el objetivo de incidencia en las políticas públicas.

En lo que sigue, se detallan las actividades y los asuntos trabajados en el período de referencia de la presente sistematización, por año y por motivo (encuentro o capacitación).

CUADRO 10. Capacitaciones y encuentros 2010-2013

CAPACITACIÓN/ENCUENTRO 2010	TEMÁTICA	Participantes	OSC's
Encuentro Regional: Rocha, Lavalleja, Maldonado, Treinta y Tres	Principales hitos del año 2009/ Plan de Trabajo del año	56	
Encuentro Regional: Rivera, Artigas, Cerro Largo, Tacuarembó	"	60	
Encuentro Regional: Florida, Flores, Durazno	"	33	
Encuentro Regional: Paysandú, Salto, Río Negro, Bella Unión, Baltazar Brum	"	65	
Encuentro Regional: San José, Canelones (Eje de ruta 8), Colonia, Soriano	"	58	
Capacitación: Paysandú y Salto	Relación Estado-Sociedad Civil; Territorio, Políticas Sociales. Trabajo en equipo. Conflicto y Negociación.	24	
Capacitación: Tacuarembó y Cerro Largo	"	30	
Capacitación: Treinta y Tres y Lavalleja	"	19	

CAPACITACIÓN/ENCUENTRO 2010	TEMÁTICA	Participantes	OSC's
Capacitación: Rocha, Maldonado y San Carlos	"	29	
Capacitación: Flores, Florida y Durazno	Relaciones Estado-Sociedad Civil; Políticas Sociales. Desarrollo Local. Trabajo en Equipo, Comunicación.	18	
Capacitación: Rivera, Artigas y Bella Unión	Relaciones Estado-Sociedad Civil; Territorio y Políticas Sociales. Participación ciudadana. Trabajo en equipo y comunicación.	44	
Capacitación: Soriano, Río Negro	"	35	
Capacitación: San José, Eje Ruta 8 y Este de Colonia	"	17	
Jornada con delegados de los Consejos Sociales	Preparatoria del III Encuentro Nacional	35	
III Encuentro Nacional de Consejos Sociales: "El aporte de los Consejos Sociales: fortaleciendo el vínculo Estado-Sociedad Civil"	Vínculo actores estatales-Sociedad Civil/espacio de escucha, intercambio, debate y propuesta entre actores estatales, de la sociedad civil y los Consejos Sociales	243	206
CAPACITACIÓN/ENCUENTRO 2011	TEMÁTICA	Participantes	OSC's
Capacitación en San José	Vivienda y hábitat	31	
Capacitación en Salto	Capacitación "Articulación Estado - Sociedad Civil y Participación Ciudadana"	22	
Capacitación en Colonia	"		
Capacitación en Florida	"La incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas y las agendas sociales".	30	
Capacitación en San Carlos	"La articulación Estado - Sociedad Civil en el marco de los procesos de descentralización"	18	
Capacitación en Durazno	"Políticas Sociales en la relación Estado y Sociedad Civil. Desafíos para la articulación: Conflicto y Negociación"	17	
Encuentro Regional: Flores, Durazno, San José y Zona Este de Colonia	"Herramientas para la Incidencia"	30	
Soriano, Paysandú, Río Negro y Salto	"	50	
Lavalleja, Eje Ruta 8 (Canelones), Rocha y San Carlos (Maldonado)	"	40	
Treinta y Tres y Cerro Largo	"	27	
Artigas, Tacuarembó, Tomás Gomensoro, Baltasar Brun, Bella Unión y Rivera	"	40	
IV Encuentro Nacional de Consejos Sociales: "Potenciar lo local"	La incidencia de los Consejos Sociales en las Políticas Públicas	205	105
CAPACITACIÓN/ENCUENTRO 2012	TEMÁTICA	Participantes	OSC's
Encuentro Mesa Interinstitucional - Consejo Social en Salto	Articulación Estado - Sociedad Civil a nivel territorial	46	
Encuentro Mesa Interinstitucional - Consejo Social en Flores	Construcción de agendas territoriales	35	
Encuentro Discapacidad: Paysandú, Río Negro, Artigas, Rocha, Lavalleja, Rivera, Flores, Colonia y Salto	Discapacidad - Consejos Sociales que lo abordan y representantes del Estado sobre esta temática	60	

Capacitación en Tacuarembó	Relación Estado – Sociedad Civil y Rendición de Cuentas	11	
Capacitación: Río Negro- Soriano	Comunicación	30	
Capacitación: Lavalleja, Maldonado, Treinta y Tres	"	26	
CAPACITACIÓN/ENCUENTRO 2013	TEMÁTICA	Participantes	OSC´s
Capacitación: San José, Flores, Colonia	“Nuevo Escenario Estado – Sociedad Civil”	30	
Capacitación: Río Negro, Soriano	"	25	
Capacitación: Treinta y Tres, Cerro Largo	"	18	
Capacitación: Artigas, Tacuarembó, Rivera	"	35	
Capacitación: Paysandú, Salto	"	20	
Capacitación: Durazno, Florida	"	27	
Capacitación: Canelones (Eje R.8), Lavalleja	"	27	
Capacitación: Rocha	"	20	
Capacitación: Maldonado	"	13	

Fuente: Elaboración propia

Todos los encuentros realizados se orientaron al intercambio, evaluación y balance de lo trabajado en los Consejos. A su vez, en ellos se elaboraba y discutía el Plan de Acción, con las temáticas que se consideraba necesario trabajar.

Como experiencia piloto, en el 2012, se realizaron dos encuentros con las Mesas Interinstitucionales. Estas experiencias permitieron avanzar en la profundización del relacionamiento de los Consejos con las Mesas Interinstitucionales como espacio de articulación de políticas Sociales locales a nivel territorial.

También en 2012 se realizó, como innovación, un encuentro sobre discapacidad, con todos los Consejos Sociales que hayan tomado esta temática para trabajar, con presencia de autoridades nacionales con competencia en esa área.

En cuanto a las capacitaciones se discutía sobre temáticas inherentes al proceso de los Consejos dando herramientas de trabajo para un buen desempeño. Estas siempre fueron muy bien evaluadas y destacadas como instancias fundamentales de aprendizaje e intercambio con otras organizaciones y en muchos casos con otros departamentos, las cuales han incorporado como herramientas y conocimiento de otras realidades:

“(…) La herramienta del conocimiento, de saber además, de que vos sabés que podés ir a tocar puertas, que vos sabés que podés hacer una nota y que vos tenés derecho a que te la respondan y que también depende de nosotros, esto también es otra cosa que hemos aprendido, de saber que no todo te tiene que venir hecho y vos te vas para tu casa tranquilamente a esperar que todo te lo hagan. Saber que uno también tiene que salir a la cancha, que esto es un poco de todos, que desde su lugar aportamos un poco” (Integrante de Consejo Social).

“(…) Encontrarse con tanta gente (...), eso fue una experiencia, para muchos que no habían tenido ninguna oportunidad, me parece que fue bien interesante” (Integrante de Consejo Social).

Estas instancias de encuentros con otros integrantes también pueden transformarse en instancias de encuentro con las autoridades:

“Y después tuvimos el encuentro en octubre de 2012, el encuentro regional de los Consejos Sociales que trabajaban sobre discapacidad, ahí nuevamente tuvimos a la Dra. Bagnato, le interesó porque ahí teníamos todos los datos, quedaron con una copia y nos conectamos ahí también con Julia, con el PRONADIS” (Integrante de Consejo Social).

Además de los Encuentros Nacionales que convocaron a todos los Consejos Sociales, las jornadas a nivel regional y departamental realizadas en estos años también han sido muy bien evaluadas.

Algunos comentarios:

- Instancia provechosa en cuanto al relacionamiento con las demás organizaciones civiles.
- Considero que se tendría que fomentar más estos tipos de cursos y capacitaciones.
- Muy adecuado de acuerdo a los momentos actuales y los cambios que vendrán.
- Nos han brindado valiosas herramientas para la realización de nuestra labor. Ha sido una gran oportunidad de aprendizaje. No hay revoluciones tempranas, crecen desde el pie.
- Buenos como herramienta para hacer ejercicios en las organizaciones.
- Es muy bueno encontrarse gente que está en la misma línea. Saber que no se está solo.
- Conocer nuevas herramientas.
- Estas instancias deberían ser más frecuentes por lo enriquecedoras y todo lo que aportan y forman a la Sociedad Civil.
- Instancia muy enriquecedora, que me aportó mucho, me aclaró acciones, pasos, conceptos.
- Me gustaría continuar con estas propuestas.
- Seguir fortaleciendo las organizaciones sociales a través de estos eventos y otras instancias.

Particularmente, durante 2013, teniendo en cuenta la transición a una nueva modalidad de trabajo con la sociedad civil, se implementó la capacitación en torno al “nuevo escenario Estado-sociedad civil” con el fin de dejar instaladas capacidades en las organizaciones para la nueva etapa.

(Ver cuadro en Anexo 2. Las miradas de las capacitaciones y encuentros desde los Consejos)

Transformación de los Encuentros Nacionales

Si bien la instancia de Encuentro Nacional se convirtió en una ocasión privilegiada para el relacionamiento entre los Consejos Sociales, la revisión de sus prácticas y la reflexión sobre su rol de incidencia y propuesta dialogando directamente con autoridades del Estado, los Encuentros de 2010 y 2011 evidenciaron cierto desgaste en el valor de los mismos, reflejado en la disminución significativa de la asistencia y participación de los representantes. Fue así que se definió la reorientación de los esfuerzos y la logística necesaria hacia la realización de Encuentros Regionales dado que los objetivos continuaron manteniendo vigencia, al igual que sucedió con la capacitación.

Trabajando con otros, articulando

El espacio del Consejo Social es valorado como un espacio con potencial, en lo que se conformó y en las capacidades adquiridas, en los logros alcanzados, señalado como espacio innovador ante la relación Estado-sociedad civil.

Se desarrollaron vínculos fuertes entre los integrantes, lo que a veces implicó que se participara a nivel personal y no tanto respondiendo a una organización.

Las diferentes instancias de capacitación que se realizaron contribuyeron a que se identificaran y consolidaran las redes ya existentes.

Por otro lado, también los encuentros tanto nacionales, como temáticos y regionales contribuyeron a identificar los ca-

nales más adecuados para lograr incidir en las políticas públicas, es decir, tomar la experiencia del otro que está más avanzado en la misma temática, por ejemplo.

Un ejemplo claro fue el encuentro sobre discapacidad realizado en 2012, en donde los Consejos Sociales que lograron cierta incidencia en el tema, presentaron sus experiencias, e identificaron los puntos en donde faltaban respuestas estatales. Así, se elaboró una declaración conjunta entre todos los departamentos que participaron de la instancia, que fue elevada a las autoridades

A su vez, se ha logrado realizar mapas de actores en las localidades tanto desde la sociedad civil como de los diferentes organismos del Estado de modo de poder articular con quien corresponda de acuerdo a las temáticas que se abordaron.

Luego de varios años de implementación de la propuesta, se constata la consolidación de los consejos como grupos de trabajo con identidad, y valoración de la herramienta como aporte relevante para la construcción de incidencia de las políticas sociales.

Otra forma de trabajar con otros también lo es a través de las sugerencias y aportes a las MIPS.

Se entiende que ni la sociedad civil organizada ni el Estado pueden lograr instalar las políticas públicas en solitario. Es necesario que cada uno tome los aportes de la otra parte, y es en esta línea que se está profundizando desde el MIDES, a través de sus instancias de trabajo con la sociedad civil, así como desde los demás organismos del Estado representados en las MIPS.

REFLEXIONES FINALES

En este documento de sistematización se analizó la trayectoria de los espacios de participación llamados Consejos Sociales en el período 2010-2013 en dos líneas. Por un lado, presenta el desarrollo como programa institucional, y por otro, muestra la visión desde los integrantes de estos ámbitos. Se observan nuevos desafíos por parte de la División de Participación Social que finaliza una etapa de acompañamiento técnico con los Consejos Sociales, y estos últimos emprenden sus caminos de forma autónoma del MIDES. Es desde esta trayectoria que surgen reflexiones y recomendaciones que resultan de utilidad para hacer síntesis en esta sistematización.

El impulso de los ámbitos llamados Consejos Sociales buscó propiciar mecanismos de incidencia desde la sociedad civil organizada, lo que se logró con resultados diversos según cada departamento. La idea es que esos mecanismos de incidencia se sigan potenciando en los territorios desde todas las organizaciones sociales, fueran o no parte de los Consejos Sociales en el último período. Para ello es importante seguir encontrando zonas de *cooperación* (De la Maza, 2004) así como articular con el Estado; esto es, se requieren capacidades desde la sociedad civil, pero también desde el Estado, tal como se mencionó en este documento.

La promoción estatal de participación ciudadana abre paso al *ambiente favorable* (De La Maza, 2004) integrando a la diversidad de la sociedad civil, fortaleciendo capacidades para el control social. De esta manera los logros de los Consejos Sociales quedan bajo la luz de estos conceptos: incidencia en agendas locales visibilizando problemáticas y demandas locales, estrechando el diálogo con el Estado, a la vez que se reconocen mutuamente.

Aportes y desafíos de la promoción de los Consejos Sociales

En el cierre de esta sistematización, es imprescindible enumerar los aportes que en perspectiva tuvo la experiencia Consejos Sociales al fortalecimiento de la sociedad civil, y al impulso de participación ciudadana por parte del Estado. En lo que sigue se reseñan en primer lugar los aportes y a continuación los desafíos que surgieron desde la implementación de este Programa.

Un aporte innovador al promover participación con control ciudadano: el diseño del Programa con un énfasis del control ciudadano sobre el Estado en sus objetivos, constituyó un aporte valioso y una novedad en materia de participación impulsada por el Estado. Más allá de los cuestionamientos que se le realizaron a la experiencia Consejos Sociales en algunos casos devenidos desde la baja representatividad y la poca legitimidad, sin dudas que el trabajar desde el Estado con recursos para que se ejerza auditoría sobre el propio gobierno, fue una apuesta innovadora y generadora de nuevos desafíos en el vínculo del Estado- Sociedad Civil.

Transferencia de capacidades para el monitoreo, y la construcción de voz pública: del punto anterior se desprende, a su vez, el componente permanente del Programa, que fue el fortalecimiento de las OSC para el ejercicio de control ciudadano, a través de encuentros y capacitaciones. Durante siete años se buscó consolidar capacidades para el monitoreo de la política social, así como la generación de voz pública de estos ámbitos de participación. Al cambiar la modalidad de acompañamiento técnico se observa que, más allá de la continuidad de forma autónoma de los Consejos Sociales, las organizaciones que participaron de las instancias de capacitación acumularon capacidades y herramientas para continuar su trabajo local.

Habilitación de un espacio para que las organizaciones de base tuvieran su voz en la agenda departamental: se corroboró que la constitución de un espacio departamental, así como la puesta de recursos para la participación de representantes de organizaciones sociales de las localidades, dio lugar a que muchas organizaciones de pueblos pequeños pudieran colocar sus demandas y propuestas hacia el nivel departamental y nacional.

Agendas locales y agendas departamentales de la sociedad civil organizada en articulación con la interinstitucionalidad: la presencia de organizaciones de pequeñas localidades ayudó al desarrollo de agendas locales que gracias a esta experiencia llegaron a las autoridades departamentales presentes en las MIPS.

Generación de propuestas y acciones de incidencia con impactos distintos según el territorio y los interlocutores: se observó el desarrollo de planes de trabajo por temas, con propuestas concretas, y el ejercicio de incidencia a distintos niveles (municipal, departamental y nacional), con éxitos diferenciados.

Como **desafíos** del trabajo desarrollado con los Consejos Sociales, se enumeran en forma sintética los siguientes:

- **La representatividad de las organizaciones sociales:** es un asunto de alta importancia para conformar un espacio que cobre fuerza y sea reconocido por el resto de los actores de la trama social, que se cuente con delegados validados por sus organizaciones. Así también, es necesario que el espacio congregue organizaciones de distintas áreas, de modo de aportar con su experiencia de trabajo en la formación de una agenda departamental más nutrida y con mayor masa crítica.
- **La legitimidad de los ámbitos de participación:** el aspecto anterior abre la reflexión sobre el asunto de tener espacios de participación que sean valorados, reconocidos por los actores externos al mismo, y sobre todo por las MIPS, sus principales interlocutores. Estas dimensiones hacen a la legitimidad, como concepto, reconocimiento desde los demás actores, y de los integrantes del propio espacio, asumiendo a la participación como eminentemente política en sentido amplio, y otorgándole validez y sentido.
- **La incidencia y la escucha de la interinstitucionalidad:** en relación con lo que se ha señalado hasta el momento, la posibilidad de ejercer incidencia por parte de la sociedad civil está mediada por la apertura de las autoridades públicas con las que dialoga, por su capacidad de decisión sobre los temas de su competencia a nivel departamental. Así como por la transferencia de capacidades que exista para ejercer su rol en la articulación interinstitucional de la política pública en el departamento, y por añadidura en el vínculo con la sociedad civil.
- **La tensión entre autonomía y dependencia:** como ha sido comentado en anteriores capítulos, existe una dificultad de base que permeó al diseño e implementación del Programa Consejos Sociales vinculada a la puesta de recursos materiales y técnicos para hacer posible la instalación y consolidación de estos ámbitos. El desarrollo de los Consejos Sociales como espacios de participación durante siete años, y en la actualidad el retiro del acompañamiento técnico, demostraron que la autonomía se consiguió solo parcialmente. El logro de la autonomía estaba muy relacionado a las singularidades de la trama de organizaciones que integraron los Consejos Sociales, tanto en lugares con mucha debilidad y falta de otros espacios (como en Lavalleja), como así también en departamentos con una rica historia de participación (Paysandú).

Se fue creando una dependencia del MIDES en cuanto a su prestación de recursos para esta iniciativa, dado que era muy difícil hacer posible el encuentro departamental de organizaciones sociales, así como dar seguimiento a una agenda, e incidir sobre las políticas locales desde pequeñas organizaciones locales.

Hacia la promoción estatal de participación ciudadana: interrogantes y apuestas necesarias

Las concepciones diversas sobre promoción estatal de participación que sustentan las políticas: participación como medio o como fin en sí mismo. Con la asunción del gobierno progresista en Uruguay en 2005 hubo una proliferación de propuestas de participación impulsadas por el Estado en todos sus niveles. Desde participación consultiva, deliberativa, decisoria, formalizada y no formalizada, hasta aquella que instala la definición del uso de fondos públicos bajo votación popular. Al interior de los propios organismos públicos existen visiones diversas que cuestionan la legitimidad de tantas instancias participativas, que sin un adecuado seguimiento y evaluación, pueden socavar la presencia de las organizaciones más débiles, con menos peso y menos capacidad de incidir en la arena pública. Se corre el riesgo de producir el fenómeno contrario al que se busca, desanimando la participación y generando frustración y descreimiento.

La dificultad de medir resultados de la promoción de participación ciudadana: la evaluación de resultados de estos procesos, según los objetivos establecidos, se vuelve dificultoso dada la red de actores que intervienen en las etapas para incidir en la política pública y en los distintos niveles de gobierno. En general resulta sencillo establecer evaluaciones cualitativas sobre el proceso y las capacidades instaladas, pero no así sobre los logros establecidos y el impacto en el mediano y largo plazo, cuando se han debilitado o diluido estos ámbitos.

El movimiento entre dependencia y empoderamiento de la sociedad civil: un tema recurrente es la dependencia del Estado en la promoción de participación, así como de los consiguientes recursos de diversa índole que aporta, y la debilidad o caída de los espacios una vez que se retira el apoyo estatal. Es probable que esta interrogante se conteste en todos los casos al analizar la voluntad política por fortalecer la sociedad civil, y el aporte que significa para un gobierno tener espacios de concertación con las organizaciones sociales.

Voluntad política. La necesidad de institucionalizar canales de participación para garantizar continuidades versus el respeto a la autonomía de organización de la sociedad civil: el imperativo de formalizar estos espacios aparece con frecuencia en las discusiones sobre estos temas, para asegurar la continuidad de los espacios más allá de las afinidades de los gobiernos de turno. Al mismo tiempo, es necesario colocar que sin la presencia de las organizaciones sociales, con su aporte crítico para consolidar agendas y colocar temas, sería muy difícil que cualquier espacio continúe, más allá de su formalización o del apoyo estatal. Hay un equilibrio entre la demanda de la sociedad civil para tener estos espacios, así como el apoyo estatal para instalar y consolidar los mismos, que tiene que estar considerado, para avalar continuidades e ir por reglamentaciones que le den formalidad.

La exigencia de adecuar intervenciones técnicas a demandas locales. Flexibilidad necesaria, disposición a la innovación: como pocas áreas de la intervención social, la promoción de participación exige apertura y adecuación a los territorios, que si no se pone en práctica, puede redundar en un fracaso rotundo las acciones desplegadas. Sin la posibilidad de adaptar los dispositivos a lo que deviene como propuesta desde el nivel local, la intervención se vacía de contenido y pierde sentido en sí misma. Asociado con esto se ubica el requisito de apostar a la innovación, y a la flexibilidad suficiente de los programas, lo cual no es asunto fácil al observar dependencias institucionales y burocracias instaladas en los organismos públicos.

Las dificultades para tener logros en la incidencia según la institucionalidad que es contraparte: Desde el trabajo a nivel local aparece en forma recurrente el obstáculo de ejercer incidencia y lograr cambiar el estado de cosas en áreas sensibles de política pública instaladas en organismos públicos centralizados y verticales. La coordinación en política pública y la incidencia en la misma se vuelven complejas cuando no se encuentran canales habilitados para ejercerla.

Hasta aquí se desplegó esta reflexión desde un proceso de intervención concreto en materia de promoción estatal de participación ciudadana, con la intención de reflexionar sobre una experiencia acumulada, sus logros, obstáculos, fortalezas, y apuestas que colocan a todos los actores.

Sea como herramienta para la gestión pública, sea como derecho de los ciudadanos, sea como aporte de los usuarios de un servicio público para mejorar su eficiencia, la participación se constituye en una herramienta para la gestión pública, y por tanto un aporte significativo para el diseño, implementación, y evaluación de la política.

Desde estos desafíos y apuestas enunciados, se asume que la promoción de los espacios llamados Consejos Sociales fue rico en aportes y herramientas, que capitalizaron las organizaciones sociales que los integraron, con independencia de la continuidad del ámbito.

Tal como se ha consignado, en la actualidad esta División se aboca a la nueva propuesta de encuentros anuales entre MIPS y Sociedad Civil Organizada para seguir en el camino de rendición de cuentas, impulsando de esta forma la par-

ticipación ciudadana, continuando con el objetivo de que las organizaciones sociales incidan desde el control y monitoreo de las mismas en las políticas públicas.

Se agrega además, que de los elementos de reflexión aquí enunciados se alimentan también debates internos en el MIDES sobre la promoción de políticas de participación, en cuanto a sus alcances, la población destinataria, y los momentos del ciclo de la política en los que se habilita la instancia participativa.

Más allá de ciertos matices conceptuales, desde la bibliografía consultada, la experiencia acumulada y desde las discusiones internas sobre el hacer del Ministerio en materia de participación realizadas en 2013, hay un acuerdo indiscutible: no es posible pensar en políticas sociales sin participación de los ciudadanos que son sujetos de las mismas. La modalidad, la frecuencia, el mecanismo que se utilice para habilitar esa participación y la etapa de la política elegida hacen a la direccionalidad política que las orienta.

Por estas razones, realizar un aporte crítico sobre las políticas de participación, que contribuya a mejorarlas en cuanto herramienta de gestión, se constituye entonces en una necesidad y un desafío de debate que asume este Ministerio.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Arriagada, Irma. (2006) Breve guía para la aplicación del enfoque de capital social en los programas de pobreza. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Celiberti, Lilián. (2010) La sociedad civil como nuevo actor en el proceso de desarrollo y de construcción de ciudadanía. En: Avances y necesidades en el fortalecimiento de la sociedad civil uruguaya. Proyecto J.-ANONG, Uruguay
- CNS Mujeres. (2010) El Arte de la influencia política. Guía metodológica para fortalecer el accionar de las organizaciones sociales. Montevideo: Edición de CNS Mujeres.
- CNPS (Consejo Nacional de Políticas Sociales). (2009) Consejo Nacional de Políticas Sociales. Balance y Perspectivas 2005-2009. Uruguay social. Diseño y armado: Unidad de Comunicación - Ministerio de Desarrollo Social.
- – (2013) Agenda Estratégica. Hacia un Plan de Desarrollo Social Departamental 2012-2015. Durazno/Cerro Largo/Salto/Paysandú / Rivera/Tacuarembó. Montevideo: Gráfica Industrial Uruguaya. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/22720/3/innova.front/publicaciones_mides
- Cunill Grau, Nuria. (1991). Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Venezuela: CLAD.
- – (1995). La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 4 (Jul. 1995). Caracas.
- – (1997). Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Venezuela: CLAD y Nueva Sociedad.
- – (2000). Responsabilización por el Control Social. En: Consejo Científico del CLAD (coord) La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA.
- – (2007). La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual. Trabajo preparado para el I Seminario Internacional “Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales” 12-13 de abril de 2007, Bogotá, Colombia.
- – (2010). El control social en América latina. Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público, Bogotá. [En línea] www.transparenciacolombia.org.co
- De la Maza Gonzalo (2004). Políticas públicas y Sociedad Civil en Chile: el caso de las políticas sociales (1990-2004). Revista Política No. 43. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.
- Gurza Lavalle, A. & Isunza Vera, E. (2010). 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: CIESAS-Universidad Veracruzana
- Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL)-Universidad Católica del Uruguay (2011). Informe final. Servicio de Asistencia Técnica a los Consejos Sociales Departamentales – MIDES, en los años 2010 y 2011.
- – (2013). Informe final. Servicio de Asistencia Técnica a los Consejos Sociales Departamentales – MIDES. Años 2012 y 2013. Coordinador: Javier Marsiglia.
- MIDES-ICP-FCS (2005) Uruguay Social. Volúmen 4. La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009. Informe final del convenio con el Instituto de Ciencia Política FCS/UDELAR. Montevideo: MIDES.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). (2006) Consejos Sociales. Folleto de Presentación. Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano – División Participación Social. MIDES
- – (2006) Memoria Anual. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/4318/1/mides_2006.pdf
- – (2007) Espacios de participación ciudadana: los consejos sociales departamentales. Montevideo: MIDES
- – (2008) Consejos Sociales: espacios de participación ciudadana. Montevideo: FESUR-MIDES.
- – (2009) Notas de apoyo al monitoreo ciudadano. Montevideo. MIDES.
- – (2010a) El programa Consejos Sociales: una herramienta de desarrollo ciudadano para el Uruguay social. Sistematización de la experiencia 2006-2009. Montevideo: MIDES.
- – (2010b) Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales. Una construcción colectiva. Montevideo: Uruguay Social/Mesas Interinstitucionales – MIDES.
- – (2012) Informe final de la División Participación Social – Dirección Nacional de Gestión Territorial.
- – (2013) Mesas de Coordinación Zonal. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14071/2/innova.front/mesas_de_coordinacion_zonal

- MIDES- OPP (Presidencia de la República Oriental del Uruguay) (2013) Reporte social 2013. Principales características del Uruguay Social.
- Nota de prensa Ecos Regionales 31/01/12 <http://www.ecosregionales.net/?edicion=1643¬icia=18650>
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2005) Decreto N° 236/005. INTEGRACIÓN DEL GABINETE SOCIAL CREADO POR EL ARTÍCULO 1° DEL DECRETO 236/005 DE 25 DE JULIO DE 2005. DEC. N° 486/005. Acceso: http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/decretos/2005/11/CM%20133_21%2011%202005_00001.PDF
- – (2006) Decreto N° 286/006. Fecha: 22/08/2006. Aprobación del proyecto de formulación de la estructura organizativa del Ministerio de Desarrollo Social. Acceso: http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/decretos/2006/08/CM207_23_10_2006_00001.PDF
- Rofman, Adriana. (2007) 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. 8 al 11 noviembre de 2007, Salvador de Bahía, Brasil. Organizan: ISTR y CIAGS/UFBA
- Rosenfeld, Mónica. (2005) Dilemas de la Participación Social: El encuentro entre las Políticas Públicas y la sociedad Civil. Cuadernos de Observatorio Social.
- Veneziano, Alicia. (2005). Gobernanza en la Descentralización: una mirada desde América Latina. VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno.
- Villarreal, Ma Teresa (2009) Participación ciudadana y políticas públicas. En: Décimo Certamen de Ensayo Político, Nuevo León: Comisión Estatal Electoral.

ANEXOS

Anexo 1. Capacitaciones y Encuentros

Capacitaciones 2010

Actividad	Localidades	Cantidad de participantes
Encuentro Regional	Rocha, Lavalleja, Maldonado, Treinta y Tres	56
Encuentro Regional	Rivera, Artigas, Cerro Largo, Tacuarembó	60
Encuentro Regional	Florida, Flores, Durazno	33
Encuentro Regional	Paysandú, Salto, Río Negro, Bella Unión, Baltasar Brum	65
Encuentro Regional	San José, Canelones (Eje de ruta 8), Colonia, Soriano	58
Capacitación. Herramientas para la Autonomía de los CS	Paysandú- Salto	24
Capacitación Herramientas para la Autonomía de los CS	Tacuarembó-Cerro Largo	30
Capacitación Herramientas para la Autonomía de los CS	Treinta y Tres-Lavalleja	19
Capacitación Herramientas para la Autonomía de los CS	Flores-Florida-Durazno	18
Capacitación Herramientas para la Autonomía de los CS	Rivera-Artigas-Bella Unión	44
Capacitación Herramientas para la Autonomía de los CS	Rocha-Maldonado-San Carlos	29
Capacitación Herramientas para la Autonomía de los CS	Soriano-Río Negro	35
Capacitación Herramientas para la Autonomía de los CS	San José-Canelones (Eje Ruta 8)- Colonia (Zona este)	17
Jornada con delegados de los CS	Todos los departamentos	35

Capacitaciones 2011

Actividad	Localidades	Cantidad de participantes
Capacitación en la temática Vivienda y hábitat	San José	31
Capacitación "Articulación Estado - Sociedad Civil y Participación Ciudadana"	Salto	22
Capacitación "La incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas y las agendas sociales".	Florida	30
Capacitación "La articulación Estado - Sociedad Civil en el marco de los procesos de descentralización"	Maldonado-San Carlos	18
Capacitación "Políticas Sociales en la relación Estado y Sociedad Civil. Desafíos para la articulación: Conflicto y Negociación"	Durazno	17
Capacitación "La relación Estado - Sociedad Civil y la participación ciudadana"	Colonia	24
Encuentro Regional	Flores, Durazno, San José y Zona Este de Colonia	30
Encuentro Regional	Soriano, Paysandú, Río Negro y Salto	50
Encuentro Regional	Lavalleja, Eje Ruta 8 (Canelones), Rocha y San Carlos (Maldonado)	40
Encuentro Regional	Treinta y Tres y Cerro Largo	27
Encuentro Regional	Artigas, Tacuarembó, Tomás Gomensoro, Baltasar Brum, Bella Unión y Rivera	40

Tercer y Cuarto Encuentro Nacional de Consejos Sociales (2010-2011)

Actividad	Localidades	Cantidad de participantes	Fecha de realización
III Encuentro Nacional de Consejos Sociales	Todos los departamentos	243	Noviembre 2010
IV Encuentro Nacional de consejos Sociales	Todos los departamentos	205	Noviembre 2011

Capacitaciones 2012

Actividad	Localidades	Cantidad de participantes
Encuentro Mesa Interinstitucional - Consejo Social Articulación Estado - Sociedad Civil a nivel territorial	Salto	46
Encuentro Discapacidad	Paysandu, Río Negro, Artigas, Rocha, Lavalleja, Rivera, Flores, Colonia y Salto	60
Capacitación Dptal relación Estado - Sociedad Civil y Rendición de Cuentas	Tacuarembó	11
Capacitación en Comunicación	Río Negro- Soriano	30
Capacitación en Comunicación	Lavalleja, Maldonado, Treinta y Tres	26

Capacitaciones 2013

Localidades	Cantidad de participantes
San José, Flores, Colonia	30
Río Negro, Soriano	25
Treinta y Tres, Cerro Largo	18
Artigas, Tacuarembó, Rivera	35
Paysandú, Salto	20
Durazno, Florida	27
Canelones (Eje R.8), Lavalleja	27
Rocha	20
Maldonado	13

Anexo 2. Las miradas de las capacitaciones y encuentros desde los Consejos

III Encuentro Nacional de Consejos Sociales (2010)

- Algunos de los planteos que surgieron desde los participantes:
- Construir vínculos entre los Consejos Sociales y los Alcaldes.
- Estar presente en los planes de trabajo de las Mesas Interinstitucionales y de los Consejos Sociales el desarrollo de encuentros, con una frecuencia de al menos tres veces al año.
- Incrementar la coordinación intra e interinstitucional de los organismos públicos que integran la Mesa para lograr una mayor efectividad.
- Contar con mandatos de las jerarquías nacionales para que las Mesas escuchen a los Consejos y los reconozcan. Se cuestionaban a su vez ¿Cómo actuar cuando no se tienen respuestas desde el Estado? Y cómo mejorar el vínculo entre los Consejos y el Estado en todos los niveles: departamental, nacional y municipal.
- Con relación a las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales se planteaba también la necesidad de que participen los que tienen poder de decisión. En este sentido en el año 2012 se realizó un acuerdo en donde se mandataba a participar de las MIPS a las máximas autoridades en cada departamento; esto se está comenzando a implementar en forma paulatina.

V Encuentro Nacional de Consejos Sociales (2011)

En la síntesis general de la relatoría de este Encuentro (IDEL, 2011) se encuentran las temáticas discutidas en los talleres sobre incidencia. Los siguientes ítems son los mencionados con mayor énfasis y en reiteradas oportunidades por los grupos de trabajo.

Resultados esperados	Aprendizajes esperados	Desafíos
Clarificar el rol del CC.SS.* Mejoramiento en la participación de localidades.* Lograr establecer problemas en común.* Mejor coordinación con organismos estatales.* Espacio en la reunión con la MIPS y proyectos en común.* Mayor vínculo y compromiso de los CC.SS con los Gobiernos Locales.*	A relacionarse con la prensa.* Comprender el rol del CC..SS.* Priorizar y focalizar temas.* Mejorar la participación en la M.I y los tiempos de coordinación.* Realizar alianzas con instituciones y trabajar en conjunto.* Diversificar las temáticas según las localidades.* Realizar seguimiento de los temas.*	Lograr mayor visibilidad de los Consejos en los medios de comunicación.* Focalizar los temas a abordar, las áreas y las zonas geográficas.* Buscar un aliado a nivel local (autoridades, empresas, organizaciones).* Exigir que en la MIPS estén presentes actores con poder de decisión.* Relacionamiento estratégico con la prensa: dar a conocer lo que se hace, difusión.* Continuar con las instancias de capacitación.* Clarificar y precisar el rol del Consejo constantemente, por ejemplo difusión de bibliografía sobre el mismo.* Fortalecer estrategias que promuevan una "cultura de participación", haciendo énfasis en edades tempranas. Coordinar con instituciones como ANEP y CODICEN.* Permanencia de los técnicos en el trabajo con cada Consejo.* Optimizar los recursos entre los Consejos Sociales y las Mesas Interinstitucionales.* Comunicación interna: mayor y mejor comunicación entre los Consejos Sociales (el intercambio hará más eficiente el trabajo), uso de las redes sociales.* Mejorar la relación con las MIPS en varios departamentos.* Agrupar por temas regionales.* Incidir en los tres niveles de Gobierno.* Investigación e información para favorecer los mecanismos de incidencia.*

Encuentro temático sobre discapacidad (2012)

Participaron 60 personas integrantes de los Consejos Sociales de Paysandú, Río Negro, Artigas, Rocha, Lavalleja, Rivera, Flores, Colonia y Salto.

Algunos de los planteos y acciones que surgieron desde los participantes:

- En dicho encuentro se elaboró una declaración conjunta en relación a la temática, que fue presentada a las autoridades presentes en dicha jornada. Los puntos en relación a los que se proponían incidir eran: educación, desarrollo laboral, sensibilización y apoyo al entorno, movilidad y derecho a la ciudad y salud.
- Fue evaluado como muy importante esta instancia, dado que varios consejos venían trabajando la temática hace tiempo y esta actividad fue una oportunidad para realizar una puesta a punto de sus avances además de intercambiar con las autoridades competentes en la temática y exigir respuestas a los planteos realizados.

Anexo 3. Cuadro Consejos Sociales por años

2010

Consejo Social	Consejos	Localidades	Cantidad de organizaciones	Tema
Artigas	Artigas	Artigas	9	Salud bucal/Discapacidad
Bella Unión	Bella Unión	Baltasar Brum, Bella Unión y Tomás Gomensoro	12	Jóvenes y recreación
San Carlos (Maldonado)	San Carlos	San Carlos	15	Educación / Familia
Zona Este de Colonia	Rosario	Rosario	5	Jóvenes
Cerro Largo	Río Branco	Melo- Cerro Largo	10	Seguridad vial
Durazno		Durazno- Sarandi del Yi- Carlos Reyles- Ombúes de Oribe- Villa del Carmen.	7	Seguridad vial / Adultos mayores
Flores		Trinidad - La Casilla	10	Seguridad vial/ Violencia
Florida		Florida - Cerro Colorado- Casupá -25 de Mayo- Pintado	11	Salud/ Jóvenes
Lavalleja	Battle y Ordoñez, Varela, Minas	Mariscal -Varela- 19 de Junio- Battle y Ordoñez- Zapicán	16	Educación
Paysandú		Paysandú capital	10	Discapacidad
Río Negro		Fray Bentos-Young- Nuevo Berlín- San Javier Algorta	25	Violencia / Salud
Rivera	Vichadero	Rivera capital -Vichadero	12	Deportes/ Discapacidad
Rocha		Rocha- Chuy - Lascano Castillos -Punta Del Diablo- La Paloma-Velazques 18 de Julio	20	Salud/ Drogas
Salto		Belén- Salto	10	Salud/ Jóvenes
San José		San José de Mayo- Libertad- Puntas de Valdez -Ciudad del Plata.	10	Vivienda
Soriano	Villa Soriano, Dolores, J.E.Rodó, Santa Catalina	Mercedes- Dolores- Cardona ,Villa Soriano Palmar - Santa Catalina	25	Violencia/ Salud
Tacuarembó	San Gregorio de Polanco, Achar	Paso de los Toros- Ansina - Tacuarembó Achar-San Gregorio de Polanco.	10	Salud / Deporte/ Jóvenes
Eje de ruta 8 Canelones	Pando	Pando, Barros Blancos	12	Medio ambiente
Treinta y Tres	Cerro Chato, La Charqueada, Vergara	Treinta y Tres- Vergara Cerro Chato- La Charqueada - Santa Clara Rincón	12	Educación/ Salud

2011

Consejo Social	Consejos Locales	Localidades representadas	Cantidad de organizaciones	Tema
Artigas		Cerro Ejido - Artigas	7	Accesibilidad y adulto mayor
Bella Unión		Tomas Gomensoro, Baltasar Brum, Bella Union	8	Jovenes /espacios de recreación para los jóvenes rurales
San Carlos (Maldonado)		San Carlos- Maldonado	11	Violencia
Zona Este de Colonia		Rosario-Juan Lacaze- Tararías- Florencio Sánchez	8	Adicciones en jóvenes/ Educación.
Durazno		Durazno- Sarandí del Yi	8	Discapacidad
Flores		Trinidad- La Casilla- Puntas del Sauce- Ismael Cortinas	8	Seguridad Vial / Violencia
Florida		Florida- Pintado	7	Residuos y situación de los clasificadores
Lavalleja	Minas, Batlle y Ordoñez, Varela	Minas- Batlle -Varela- Zapicán- Mariscala	11	Residuos y medio ambiente / Adultos mayores/ Discapacidad / Educación
Río Negro	Young, Fray Bentos	Young- Algorta- San Javier- Fray Bentos- Nuevo Berlín.	18	Violencia doméstica/ Salud
Rivera		Rivera- Minas de Corrales- Masoller	12	Interpelación al presupuesto participativo departamental
Rocha		Rocha- Chuy- La Paloma- 18 de Julio- Lascano- Castillos-Punta del Diablo	20	Salud mental/ Discapacidad / Adultos mayores
Salto		Pueblo Olivera- Colonia Lavalleja- San Antonio- Salto	8	Seguridad vial
San José		Puntas de Valdez-Villa Rodríguez- Rincón de la Torre- Cagancha- San José de Mayo	7	Vivienda
Soriano		Palmar- Mercedes- Villa Soriano- Cardona- Dolores- C. Concordia	11	Salud rural
Tacuarembó	Tacuarembó Paso de los Toros	Tacuarembó- Ansina- Paso de los Toros	12	Medio Ambiente / Salud mental y suicidio
Treinta y Tres		T.y Tres- Vergara- Cerro Chato- Enrique Martínez (La Charqueada)- Santa Clara	18	Transporte público/ violencia doméstica
Cerro Largo		Melo-La Pedrera- Tupambaé	13	Tránsito, Sistema Nacional de Cuidados, Adulto Mayor, Oferta educativa para jóvenes rurales
Eje de ruta 8. Canelones		Barros Blancos, Pando, Empalme Olmos, totoral del Sauce, Suarez	11	Medio Ambiente
Paysandú		Paysandú capital	10	Discapacidad

2012

Consejo Social	Consejos Locales	Localidades representadas	Cantidad de organizaciones	Tema
Artigas		Artigas	9	Discapacidad y situación del adulto mayor
Bella Unión		Bella Unión, Tomas Gomensoro y Baltasar Brum	8	Jovenes /espacios de recreación par los jóvenes rurales
San Carlos Maldonado (Deja de reunirse este año)		San Carlos	5	Violencia / Deportes
Zona Este de Colonia		Rosario- Juan Lacaze- Tararias- Florencio Sánchez	10	Adicciones en jóvenes/ Educación
Durazno (Deja de reunirse este año)		Durazno- Sarandí del Yi	8	Discapacidad
Consejo social departamental de Flores		Trinidad-La Casilla- Puntas del Sauce- Ismael Cortinas	7	Seguridad Vial / Violencia
Florida (Deja de reunirse este año)		Florida, Pintado	7	Residuos y situación de los clasificadores
Lavalleja	Minas, Varela, Battle y Ordoñez	Minas- Battle- Varela, Zapican- Mariscala	10	Derechos del niño/ violencia domestica/ Transporte/ Laboral/ Educación
Río Negro	Young, Fray Bentos	Young- Algorta- San Javier -Fray Bentos- Nuevo Berlin.	20	Salud rural/ Violencia doméstica / Discapacidad
Rivera	Minas de Corrales	Rivera- Masoller	10	Impacto ambiental/ Discapacidad
Rocha		Rocha- Chuy- La Paloma- 18 de Julio- Lascano-Castillos-Punta del Diablo	9	Transporte/ Registro bromatológico/ Seguridad vial
Salto		Salto- Pueblo Olivera- San Antonio	12	Seguridad vial
San José		Puntas de Valdez- Villa Rodríguez- Rincón de la Torre- Cagancha - San José de Mayo	8	Vivienda y habitat
Soriano		Palmar- Mercedes- Villa Soriano- Cardona- Dolores- C. Concordia.	19	Contaminación/ Viviendas / Educación/ Salud /Violencia domestica
Tacuarembó (Deja de reunirse este año)	Paso de los Toros	Paso de los toros	7	Salud mental y suicidio, adulto mayor- hogar de ancianos
Treinta y Tres		T y Tres- Vergara- Charqueada- Cerro Chato- Santa Clara	20	Infancia y jóvenes/ Tercera edad
Consejo social departamental de Cerro Largo		Melo- Tupambae-Rio Branco	10	Violencia doméstica / Seguridad vial
Paysandú		Paysandú	12	Discapacidad
Eje de ruta 8, Canelones		Barros Blancos- Pando- Empalme Olmos- Totoral del Sauce	5	Barros Blancos: situación del predio ex-laboratorio Rubino. Pando: centro de rehabilitación en edificios del hospital y plaza de deportes. Empalme Olmos: medio ambiente y desarrollo local, respuestas sobre el vertedero que existe allí. Totoral del Sauce: proyecto cultural local en comodato MTOP .

2013 (marzo-junio)

Consejo Social	Localidades representadas	Cantidad de organizaciones	Tema
Artigas	Artigas	16	Discapacidad
Zona este de Colonia	Rosario- Juan Lacaze- Tararías- Florencio Sánchez	23	CECAP - en Rosario
Flores	Trinidad-La Casilla- Ismael Cortinas	14	Tránsito, Violencia Doméstica
Lavalleja	Minas- Battle- Varela, Zapican- Mariscal	11	El CS continuará su proceso de transición hasta finales de 2013
Río Negro	Young- Algorta- San Javier -Fray Bentos- Nuevo Berlín.	14	Young: violencia doméstica, educación ambiental Se resolvió disolución de CS departamental. Continuaron funcionando CS locales de Young y Fray Bentos
Rivera	Rivera, Progreso, Sauzal, Masoller	12	Discapacidad
Rocha (En reunión de marzo el CS resolvió su disolución)	Rocha- Chuy- La Paloma- 18 de Julio- Lascano-Castillos-Punta del Diablo- La Coronilla-	10	Accesibilidad en ciudad de Rocha. Seguridad vial en ruta 15.
Salto	Salto	10	Disolución del espacio
San José	San José	8	Apoyo comunitario en barrio Picada de las Tunas
Soriano	Palmar- Mercedes- Villa Soriano- Cardona- Dolores- C. Concordia.	19	Contaminación/ Viviendas / Educación/ Salud / Violencia doméstica
Tacuarembó	Paso de los Toros	7	Salud mental y suicidio/ Adulto mayor
Treinta y Tres	T y Tres- Vergara- Charqueada- Cerro Chato- Santa Clara	12	Jóvenes (control INAU en espectáculos públicos)
Cerro Largo	Melo- Tupambae-La Pedrera	11	Violencia doméstica
Paysandú	Paysandú	10	Discapacidad
Eje de ruta 8 Canelones	Barros Blancos- Pando- Empalme Olmos- Totoral del Sauce	10	Barros Blancos: situación del predio ex-laboratorio Rubino. Pando: centro de rehabilitación en edificios del hospital y plaza de deportes. Empalme Olmos: medio ambiente y desarrollo local, respuestas sobre el vertedero que existe allí. Totoral del Sauce: proyecto cultural local en comodato MTOP .



Ministerio de
Desarrollo Social

Dirección Nacional de Gestión Territorial

Avda. 18 de Julio 1453
CP. 11200. Montevideo, Uruguay
Tel.: (598) 2400 03 02*
Fax: (598) 2400 03 02*
www.mides.gub.uy