

**PROPUESTA DE PANEL: PARTICIPACION CIUDADANA Y GESTIÓN PUBLICA EN EL GOBIERNO
DEL FRENTE AMPLIO**

Coordinador y moderador del panel: Javier Pereira (Director del Programa de Estudios sobre Sociedad Civil de la Universidad Católica del Uruguay)

Eje temático 3: Relaciones de la sociedad civil con el Estado

Resumen del panel:

La llegada del Frente Amplio al gobierno nacional en el año 2005 supuso la apertura y profundización de un conjunto de espacios de participación, consulta y control ciudadano, como expresión de la tradición participativa presente desde la fundación misma de esta fuerza política. Pese a que la profundización de la participación ciudadana era uno de los pilares centrales en el programa de gobierno del Frente Amplio, no existían mayores definiciones sobre los modos de instrumentar dichos espacios, y sus formas de inserción en la gestión pública. Esto dio lugar a una variedad de experiencias basadas en distintas formas de concebir el rol de la participación ciudadana, que resultaron en la utilización de diferentes formatos o dispositivos para su instrumentación. Algunas de las experiencias más destacadas en este sentido fueron: el “Debate Educativo” en el campo de las políticas educativas, la incorporación de usuarios a la Junta Nacional de Salud, las instancias de “Diálogo social” en el campo de la Seguridad Social, Defensa Nacional, Producción y el Empleo. También pueden mencionarse las experiencias de los presupuestos participativos a nivel departamental, la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA), los Consejos Sociales convocados por el MIDES, los Concejos Vecinales en el marco de la descentralización municipal, por mencionar algunos. Desde el punto de vista conceptual y metodológico, estas experiencias relejaron modos muy diferentes de integrar la participación a la gestión pública y a los procesos de toma de decisiones. En este sentido, las experiencias oscilaron entre aquellas que buscaban promover una mayor incidencia y responsabilización de la ciudadanía en la toma de decisiones y aquellas en las que la participación tenía un carácter consultivo, no decisorio, o meramente deliberativo. También se registraron diferencias en cuanto a los objetivos plantados para el proceso de participación, por cuanto algunas experiencias estaban fuertemente orientadas hacia la mejora de servicios y prestaciones o la satisfacción de necesidades, y otras se orientaron hacia una ampliación en el reconocimiento y la protección de derechos. En cuanto a las formas y métodos para su implementación, las experiencias también mostraron un amplio repertorio de formatos y dispositivos con resultados dispares. En algunos casos, el formato fue el de los espacios de “diálogo social” (ej. Seguridad Social), en otros la realización de asambleas y foros de discusión (ej. Debate Educativo). También se instrumentaron mecanismos de representación electiva como en el caso de la Junta Nacional de Salud. El panel se propone aportar un análisis global sobre las tensiones y desafíos que plantean estas experiencias, al tiempo que examinará de manera detallada tres experiencias concretas: a) el caso de los Consejos Sociales convocados por el MIDES, b) los Concejos Vecinales instalados en el marco del proceso de descentralización, y c) el rol de

Organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas de infancia y adolescencia. Las presentaciones discutirán el alcance y las modalidades de implementación (el “qué” y el “cómo”) de la participación vinculada a los ámbitos mencionados, y su impacto en términos de construcción de ciudadanía y acceso a bienes públicos. Las diferencias encontradas aparecen fuertemente ligadas a diferentes modos de concebir la participación tanto dentro del Estado como dentro de la propia Sociedad Civil, poniendo de manifiesto las contradicciones y tensiones propias de cada experiencia.

Nota metodológica: Los trabajos presentados en esta mesa son el resultado de proyectos académicos llevados adelante por los programas de investigación del Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Católica. El análisis de la experiencia de los Consejos Sociales y de los Concejos Vecinales viene siendo una línea de trabajo permanente desarrollada desde el IDEL (Instituto de Estudios del Desarrollo Local y Regional) que dirigen José Arocena y Javier Marsiglia. El análisis de la incidencia de las OSC en la construcción e implementación de las políticas de infancia y adolescencia, es el resultado de un estudio realizado entre marzo y diciembre de 2010 por el Programa de Estudios sobre Sociedad Civil con financiamiento de UNICEF. La primer ponencia, reúne un conjunto de reflexiones que serán publicadas en un volumen titulado “Participación ciudadana y gestión pública en el gobierno de Frente Amplio” editado por Javier Pereira, director del Programa de Estudios sobre Sociedad Civil.

Ponencia 1. Participación ciudadana y gestión pública: aprendizajes y nuevas evidencias

Autor: Javier Pereira (Programa de Estudios sobre Sociedad Civil, Universidad Católica del Uruguay)

Expositor: Javier Pereira

La ponencia examina algunas de las tensiones experimentadas durante el primer gobierno del Frente Amplio en el ámbito de las relaciones Estado-Sociedad Civil. En primer lugar, se analiza la apertura de una gran cantidad de espacios de participación, respondiendo a las definiciones programáticas anunciadas en el programa de gobierno del FA de promover los espacios de articulación entre las estructuras estatales y la sociedad civil. En segundo lugar, se estudian las tensiones que caracterizaron a buena parte de estas iniciativas, entre las orientaciones participativas anteriormente mencionadas, y la necesidad por recuperar el rol rector del Estado, especialmente en el campo de las políticas sociales. La hipótesis central del trabajo, es que la estrategia del gobierno priorizó la recuperación del rol rector, marginando en muchos casos el aporte que la sociedad civil podía haber realizado al proceso de diseño y formulación de las políticas. También se analizan los diferentes modelos de participación puestos en práctica, y su contribución a la “calidad” y el “acceso” a los bienes públicos. Se analiza la utilidad de algunas “tipologías de participación” desarrolladas en la literatura con el objetivo de identificar déficits y logros en los procesos impulsados.

Principales referencias bibliográficas (3):

**VIII Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la
Sociedad Internacional de investigación del Tercer Sector (ISTR)
Buenos Aires, 12-14 de julio de 2011**

Corporación Participa. *Participación ciudadana en la gestión pública*. Santiago: Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, 2001.

De Armas, Gustavo. «La relación entre Estado y Sociedad Civil en el área de las políticas sociales en el primer gobierno de izquierda en Uruguay: De la emergencia a un nuevo régimen de bienestar?» En *La nueva izquierda en América Latina: Derechos Humanos, Participación Política y Sociedad Civil*, de Cynthia Arnson, Ariel Armony, Catalina Smulovitz, Gastón Chillier y Enrique Peruzzotti, 293. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009.

Luna, Juan Pablo. «El Frente Amplio y la Participación ciudadana (2005-2007).» En *La Nueva Izquierda en América Latina: Derechos Humanos, Participación Política y Sociedad Civil*, de Cynthia Arnson, Ariel Armony, Catalina Smulovitz, Gastón Chillier y Enrique Peruzzotti, 293. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009.

Ponencia 2. Sociedad civil y control social: desafíos y tensiones de los Consejos Sociales promovidos desde el MIDES.

Autoras: Magdalena Marsiglia (Programa de investigación sobre integración, pobreza y exclusión social, Universidad Católica del Uruguay) y Florencia Bastarrica (Instituto de estudios del desarrollo local y regional, Universidad Católica del Uruguay)

Expositora: Magdalena Marsiglia

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) enmarca la acción de los Consejos Sociales en el concepto de monitoreo ciudadano de las políticas públicas. Lo explicita de la siguiente manera: “El monitoreo permite fortalecer la transparencia de la gestión pública, la rendición de cuentas y exigir derechos. En este sentido, contribuye a profundizar y ensanchar la democracia, ya que permite la interacción entre la sociedad civil y el Estado y refuerza el desarrollo de una ciudadanía activa”. “Los Consejos Sociales son espacios de participación que se integran con la más amplia diversidad de grupos, organizaciones y redes de la sociedad civil de cada departamento. Son promovidos como instancia de control ciudadano de las políticas públicas y de generación de propuestas” (“Notas para el monitoreo ciudadano” MIDES, 2008). A través del Programa de Fortalecimiento de los Consejos Sociales (CS) que se está implementando desde el Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL-FCH) en convenio con el MIDES se procura reflexionar sobre una serie de tensiones que resultan en la interacción Estado-Sociedad Civil desde la mirada de este Programa y que nutren esta ponencia. Estas se reflejan en algunas preguntas clave que nos ayudan a interpelarnos sobre esta relación:

- ¿Los CS representan a la sociedad civil?; ¿y cómo es la convocatoria de sus integrantes para que realmente sea un ámbito representativo?
- En la medida que los CS han sido creados desde el Estado como parte de la política pública generada desde el MIDES, ¿no existe un problema fundacional que limita la autonomía y la iniciativa propia desde la sociedad civil?
- ¿Cuál es el sentido y la legitimidad de los CS en los departamentos?
- ¿Cuáles deberían ser sus roles y su valor agregado en relación a otras expresiones de la SC (redes sociales, coordinadoras, etc.)?
- ¿Cuál es la viabilidad futura de los CS sin el apoyo del MIDES?

Principales referencias bibliográficas (3):

Cunill Grau, Nuria. *El control social en América Latina*. Vers. www.transparenciacolombia.org.co. 2010. (último acceso: 15 de Agosto de 2010).

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

Rofman, Adriana. «Participación de la Sociedad Civil en Políticas Públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos.» *VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe*. Salvador de Bahía, 2007.

Ponencia 3. Oportunidades y desafíos en los procesos de descentralización participativa.
--

Autoras: Paula Ferla (Instituto de Estudios del Desarrollo local y regional, Universidad Católica del Uruguay) y Alejandra Marzuca (Instituto de Estudios del desarrollo local y regional, Universidad Católica del Uruguay)
--

Expositora: Paula Ferla

La ponencia estudia el actual proceso de descentralización en Uruguay, enfocando en las instancias y ámbitos que desde el nivel subnacional se promueven para canalizar y formalizar la participación ciudadana. En base a los resultados de la investigación sobre las condiciones en las que los Concejos Vecinales de Montevideo inciden en las decisiones de gobierno, se abordan las dimensiones vinculadas a la participación ciudadana que están en juego ante la implementación del tercer nivel de gobierno. Se apunta a la generación de conocimiento e información que permita visualizar los caminos alternativos hacia la construcción de verdaderos gobiernos locales.

Principales referencias bibliográficas (3):

Arocena, José. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus, 2001.

Barreiro, Fernando. «Gobernar las ciudades en tiempos de cambio. A propósito del "buen gobierno local" y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.» *PRISMA* (Universidad Católica del Uruguay), 2008: 103-126.

Font, Joan, Ismael Blanco, Gomá Ricard, y Jarque Marina. «Mecanismos de Participación Ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica.» *XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía"*. Tercer Premio. Caracas: CLAD, 2001.

Ponencia 4. Participación de la sociedad civil en las políticas de infancia: una mirada desde el proceso de <i>policy making</i> .
--

Autores: Javier Pereira (Programa de Estudios sobre Sociedad Civil - Universidad Católica del Uruguay), Mathias Nathan (UDELAR), Andrés Peregalli (Universidad Católica de Argentina y Universidad San Andrés), Florencia Bastarrica (IDEL-Universidad Católica).

Expositor: Andrés Peregalli

La ponencia surge de un proyecto en dos etapas financiado por UNICEF tendiente a profundizar en el rol de las organizaciones de la sociedad civil en la protección de los derechos de la infancia, y la aplicación de los principios de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. El estudio examina la relación Estado – Sociedad Civil a lo largo de las distintas etapas del proceso de construcción de la política pública durante la primera administración del gobierno del Frente Amplio. Se pasa revista al conjunto de iniciativas que se impulsaron para promover el diálogo Estado – Sociedad Civil y las tensiones que afectaron su “productividad” en términos de política pública. El estudio recoge la perspectiva de los actores en cuanto a las oportunidades - ofrecidas y aprovechadas- para contribuir al diseño de políticas de mejor calidad. También analiza el rol de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de servicios a la infancia, y la ausencia de una política de fortalecimiento que permita mejorar la calidad de las prestaciones. Por último, se examina la participación de la sociedad civil en los roles de evaluación, monitoreo y *advocacy*. Con respecto a este último, se analiza la experiencia del Comité de Derechos del Niño y se proponen algunas hipótesis para explicar la debilidad de la sociedad civil uruguaya – en términos comparados con otros países de la región – para construir alianzas independientes que monitoreen el cumplimiento de derechos.

Principales referencias bibliográficas (3):

Grugel, Jean, y Enrique Peruzzotti. «Claiming Rights under Global Governance: Children's Rights in Argentina.» *Global Governance*, nº 13 (2007): 199-216.

Pereira, Javier, y Mathías Nathan. *Acción Pública No Gubernamental y Convención de los Derechos del Niño en Uruguay*. Montevideo: UNICEF, 2009.

Rossel, Cecilia. «¿Innovación o conformismo?: El cambio de rol de las asociaciones civiles en la prestación de servicios sociales en Uruguay.» En *La Política en Movimiento*, de Levy Bettina y Natalia Gianatelli, 400p. Buenos Aires: Clacso, 2007.