



FLACSO
ARGENTINA

**Mecanismos institucionalizados de
participación ciudadana en políticas de
infancia y adolescencia en Uruguay
(2010-2014)**

¿Canales de democracia ciudadana?

**Tesis para acceder al título de
Magister en Desarrollo Humano**

Alumna: Analia Bettoni
Tutora: Beatriz Balián
Abril 2016

Tabla de contenidos

Agradecimientos	2
Introducción	3
Parte I: Encuadre teórico, normativo y metodológico	
Capítulo 1. El concepto de desarrollo humano	5
Capítulo 2. La participación ciudadana, definición y características	12
2.1. Sobre el concepto y fundamentos de la participación ciudadana	13
2.2. Sobre tipologías de los mecanismos de participación ciudadana	16
2.3. ¿Qué tipo de formatos para qué resultados? Otros enfoques	18
2.4. Instrumentos normativos para regular la participación ciudadana	23
Capítulo 3. Marco regulatorio de la participación ciudadana	24
3.1. Situación en Uruguay	24
3.2. La normativa en la región de América Latina	26
3.3. Visión comparada	34
Capítulo 4. Lineamientos metodológicos	35
4.1. Objetivos de la investigación	35
4.2. Dimensiones de análisis	36
4.3. Procedimientos a seguir	37
Parte II: Participación ciudadana en Uruguay	
Capítulo 5. La institucionalización de la participación ciudadana en Uruguay	39
5.1 La participación de la sociedad civil organizada: sus características	39
5.2 Mapeo de mecanismos de participación (2010-2014)	42
5.3 Una primera aproximación	46
Capítulo 6. La participación de la sociedad civil en el campo de la infancia y la adolescencia	48
6.1. Estudios de caso	49
6.2. Lo que nos dicen los casos	67
Capítulo 7. Conclusiones y recomendaciones	71
Índice de figuras	74
Bibliografía	75
Anexos	80

Agradecimientos

A través de estas líneas quisiera expresar mi más profundo agradecimiento a todas las personas e instituciones que colaboraron con la realización de este trabajo.

A mi tutora Beatriz Balián, quien con gran profesionalismo, paciencia y cariño me orientó, apoyó y me mantuvo animada durante las etapas difíciles.

Al Instituto de Comunicación y Desarrollo y muy especialmente a Anabel Cruz su directora, quien ha sido una guía permanente, compañera, amiga y apoyo incondicional para el desarrollo de este trabajo y de muchas otras instancias profesionales y personales de mi vida.

A FLACSO y todo su equipo por brindarme la posibilidad de aprender y de acceder a la beca de apoyo que fue crucial para cumplir con la meta propuesta.

A todos los entrevistados, quienes con confianza y apertura generosamente compartieron conmigo sus experiencias.

A mis hijos, por compartir el tiempo que les pertenecía.

Introducción

El presente trabajo de investigación se propuso analizar desde la perspectiva del desarrollo humano, los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en el área de políticas sociales implementados en Uruguay entre 2010 y 2014, con el objetivo de conocer en qué medida estos ámbitos pueden contribuir al fortalecimiento de la capacidad de agencia, a generar mayor inclusión de actores sociales en la toma de decisiones, a lograr mayor nivel de incidencia de los ciudadanos en los temas que afectan sus vidas, así como convertirse en verdaderos canales de control social.

En Uruguay en la última década hubo cambios sustantivos en lo que respecta a la participación ciudadana. El primer gobierno nacional del Frente Amplio (2005-2009) planteó una nueva lógica del Estado que se afirma en la necesidad de combinarlo y fortalecerlo con la participación social a partir de lo cual se ampliaron y reflataron antiguos ámbitos que habían dejado de funcionar (De Armas et.al., 2009). Varios son los estudios que analizan las experiencias de participación ciudadana que fueron impulsadas por el primer gobierno del Frente Amplio, donde se presentan algunos avances pero múltiples tensiones y dificultades para salir de la matriz partidocéntrica y estadocéntrica que caracteriza al Uruguay y de la comprensión de lo que significa la participación (De Armas et. al, 2009; Sanseviero, 2006; ICD; 2009). También se identifica en esta interacción un alto nivel de desconfianza entre los cuadros de gobierno y la sociedad civil (Sanseviero, 2006).

Este esfuerzo por parte del gobierno de promover la participación, no tuvo los resultados esperados para algunos sectores de la sociedad civil organizada, que se auto perciben como meros ejecutores de las políticas públicas, sin capacidad de incidencia real, y que en alguna medida son “utilizados” por el gobierno para validar procesos. En una actividad de reflexión promovida por la sociedad civil y el PNUD en 2013 representantes de la sociedad civil manifestaban algunas preocupaciones en torno a diferentes aspectos: falta de participación efectiva de la sociedad civil en definición de políticas públicas; necesidad de discutir el nuevo rol de la sociedad civil en el marco de gobiernos de izquierda; pérdida de independencia de la sociedad civil y cooptación por parte del Estado; dificultad para posicionarse frente al Estado y en particular para llevar adelante acciones de incidencia, vigilancia e innovación; cooptación de ciertos discursos y espacios vaciándolos de contenido y la burocratización de actores que pasaron al Estado desde la sociedad civil. (Agostino, 2013).

Algunas iniciativas de relevancia como el Espacio de Diálogo Social convocado por el MIDES (Ministerio de Desarrollo Social o los Consejos Sociales promovidos también por ese ministerio en el primer gobierno del Frente Amplio, quedaron por el camino (ICD, 2009; Bica, 2007). Otras sin embargo, como lo muestra los Reportes Sociales que publica el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV), han sido exitosas, y el Estado ha destinado fuerzas y recursos, logrando avances y permanencia: el ámbito de negociación colectiva (estado-

empresas-sindicatos); el presupuesto participativo y el cooperativismo. (AGEV, 2009, 2011 y 2013).

Aparece también en este escenario la creciente dependencia de las OSC del financiamiento estatal. En Uruguay el Estado se ha convertido en el financiador principal de las organizaciones de la sociedad civil lo que trae consigo riesgos y problemas que afectan el rol del sector como impulsor de participación de los ciudadanos, y pueden profundizar la dependencia económica, la pérdida de autonomía, y las amenazas a la identidad. (Midaglia 2009; Rossel, 2010)

La participación ciudadana en la temática de infancia reviste especial importancia porque a pesar de que la pobreza infantil ha disminuido significativamente en Uruguay, de un 52% en 2006 a 18,4% en 2014, continúa siendo superior a la de los adultos y los adultos mayores (Unicef, 2016). Pero estos porcentajes varían de acuerdo a la medición que se realice. Tomando el indicador ingreso la disminución de la pobreza entre 2006 y 2014 fue de 65%, mientras que si se analiza desde la perspectiva multidimensional¹ la reducción de la pobreza fue de un 24% en el mismo período. Esta situación comprueba la pertinencia de la teoría del desarrollo humano, ya que el bienestar de las personas no depende exclusivamente del ingreso económico, sino que está vinculado a una serie de capacidades y su capacidad de agencia que les permitirán disfrutar de lo que se quiere ser o hacer. En este contexto el tema propuesto en este estudio es pertinente y podría colaborar en forma marginal a la discusión y debate del tema.

Este documento se inicia con un breve desarrollo conceptual sobre desarrollo humano y luego se realiza un recorrido por las definiciones de participación ciudadana, las distintas tipologías o categorizaciones, fundamentalmente desde la perspectiva de investigadores de la región de América Latina y el marco normativo sobre participación ciudadana en la región desde una visión comparada con el objetivo de examinar su incidencia en el desarrollo de la participación.

En segundo lugar, se analiza la institucionalización de la participación ciudadana en Uruguay y la participación de la sociedad civil organizada en estos espacios, y se presenta un mapeo de mecanismos de participación de alcance nacional vigentes entre 2010-2014 en el área de las políticas sociales y de medio ambiente. Partiendo de ese universo se seleccionan y estudian en profundidad los ámbitos de participación en el área de infancia y la adolescencia con el objetivo de indagar sobre su nivel de incidencia y de contribución al fortalecimiento de la capacidad de agencia. Al finalizar, se plantean cinco cuestiones centrales para una redefinición de los canales de participación.

¹ Las dimensiones del índice multidimensional son: hacinamiento, características estructurales de la vivienda, elementos de confort, educación, información y vida y salud.

Parte I: Encuadre teórico, normativo y metodológico

Capítulo 1

El concepto de desarrollo humano

El paradigma del desarrollo humano se ha convertido en una idea central del desarrollo desde principios de los años 90. Este paradigma propone que el ser humano es el fin y el medio del desarrollo, cuestionando a la teoría del desarrollo basada en el crecimiento económico per cápita. En el desarrollo humano el foco está puesto en las personas y en la ampliación de sus oportunidades, entre las que se destacan poder tener una vida prolongada y saludable, acceder a la educación y disfrutar de un nivel de vida decente, y si bien la expansión de la riqueza y los ingresos pueden ser importantes no son el fin en sí mismo sino un medio para garantizar esas oportunidades. (PNUD, 1990). En resumen, se trata de un *desarrollo de la gente, para la gente y por la gente*. Esto implica que la población supere su condición de beneficiaria del desarrollo para convertirse en agente de su propio desarrollo, con la posibilidad de actuar y lograr cambios en relación a sus propios valores y a los aspectos que cada individuo considera importantes.

El primer Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) plantea que: “El desarrollo humano tiene dos aspectos. La formación de capacidades humanas –tales como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas- y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas –para el descanso, la producción o las actividades, culturales, sociales y políticas”. (PNUD, 1990: 34)

El concepto de desarrollo humano tiene sus bases filosóficas en el enfoque de las capacidades de Amartya Sen. Si bien el trabajo de Sen abarca diversidad de temas, su enfoque de las capacidades ha constituido la base de este nuevo paradigma de desarrollo. Sen propone un cambio de óptica en el análisis, que se opone a las teorías económicas predominantes centradas en la generación de riquezas o ingresos para la promoción del desarrollo, y plantea dos cuestiones centrales: la prosperidad económica es nada más que un medio para enriquecer la vida de las personas y la ampliación de las riquezas puede ser bastante ineficiente para alcanzar las metas de una mejor calidad de vida. Un país puede ser muy rico por ejemplo en términos del valor de los ingresos per cápita pero seguir siendo muy pobre en relación a la calidad de vida de las personas (Sen, 2005). Existen muchos ejemplos de países con Producto Bruto Interno (PBI) muy altos, pero con sorprendentes bajos niveles de calidad de vida, con una alta mortalidad infantil, bajas tasas de escolaridad y alto grado de analfabetismo.

La propuesta de Sen se basa en la evaluación del cambio social en relación a la calidad de vida o bienestar de las personas. Su enfoque de las capacidades es un enfoque multidimensional que percibe la vida de las personas como conjunto de funcionamientos o lo que esa persona puede ser o hacer y se relacionan con diversas dimensiones de la vida (salud, trabajo, educación, vivienda, relaciones

humanas, libre expresión, entre otras). La mejora del bienestar de las personas va a depender de contar con las capacidades o las oportunidades de disfrutar de varios funcionamientos.

Los tres conceptos básicos del enfoque de las capacidades son por lo tanto: los funcionamientos, las capacidades, y la agencia. Un funcionamiento es lo que la gente valora ser o hacer. Es un término utilizado para referirse a las actividades y situaciones que las personas espontáneamente reconocen como importantes y que conforman su bienestar—como estar sanos y bien nutridos, estar seguros, ser educados, tener un buen trabajo, poder visitar a los seres queridos, etc.— Lo que la gente valora depende del lugar y el tiempo, por lo que la lista de funcionamientos más relevantes depende de las circunstancias. Las capacidades son las oportunidades o las libertades para poder disfrutar de esos funcionamientos valorados, pueden describirse como las posibilidades reales y efectivas de las que dispone cada persona. El tercer concepto es la agencia, y se refiere a la capacidad de una persona para perseguir y alcanzar las metas que valora y tiene razones para valorar. La agencia está relacionada con la autodeterminación, la autonomía, la autosuficiencia, el empoderamiento, etc. El deseo colectivo de poseer capacidad de agencia sugiere que los procesos de desarrollo deben fomentar la participación, el debate público y la práctica democrática. En el libro “Desarrollo y Libertad” Sen plantea:

“...prestamos especial atención a la expansión de las ‘capacidades’ de las personas para llevar el tipo de vida que valoran y tienen razones para valorar. Estas capacidades pueden aumentarse por medio de medidas públicas, pero, por otra parte, el uso eficaz de las capacidades de participación de los individuos puede influir en el rumbo de estas medidas” (Sen, 1999: 34)

En su análisis, Sen manifiesta que las libertades de los individuos son una piedra angular y el éxito de una sociedad ha de evaluarse en función de las libertades fundamentales que disfrutan sus integrantes. Concibe al desarrollo como la expansión de las libertades reales que disfrutan las personas, tanto como un “fin primordial” y como un “medio principal”, lo que también llama “papel constitutivo” y “papel instrumental” de la libertad. (1999: 55).

El papel constitutivo de la libertad está relacionado con las libertades fundamentales o básicas, y la expansión de las capacidades que permitan, por ejemplo, evitar privaciones (inanición, mortalidad prematura) y gozar de libertades para tener la capacidad de leer y escribir, participar, libertad de expresión. Este papel constitutivo de la libertad está asociado directamente a ese “desarrollo de las personas”

Sen plantea cinco tipos de libertades instrumentales que contribuyen a la capacidad general de las personas de forma interrelacionada: a) las libertades políticas, que son los derechos políticos de las democracias en sentido amplio; b) los servicios económicos o la oportunidad de las personas de utilizar los recursos económicos (derechos económicos); c) las oportunidades sociales como los sistemas de educación, salud, etc.; d) las garantías de transparencia,

libertad de divulgación y acceso a la información y e) la seguridad protectora o red de protección social. (1999: 57)

Las mejoras o el progreso del desarrollo en una sociedad, desde el punto de vista de este enfoque, se evalúa en términos de capacidades y la selección de capacidades relevantes depende de cada situación. Por esta razón, este enfoque puede ser utilizado para evaluar tanto países no desarrollados como desarrollados. El proceso de selección de las capacidades relevantes puede generarse a través de un debate público, o considerando una lista básica o mínima de capacidades humanas, como propone Martha Nussbaum (2003). Nussbaum propone una lista de diez capacidades humanas centrales para completar el enfoque de Sen y para que pueda respetarse la igualdad de libertades para todos:

1. Vida: ser capaz de vivir hasta el final de una vida humana de duración normal; no morir prematuramente.
2. Salud corporal: ser capaz de tener buena salud, incluida la salud reproductiva, ser alimentado de manera adecuada, vivir en un lugar adecuado.
3. Integridad corporal: ser capaz de moverse libremente de un lugar a otro; tener seguridad contra los ataques violentos, incluyendo los ataques sexuales y la violencia doméstica; tener oportunidades para la satisfacción sexual y para elegir en materia de reproducción.
4. Sentidos, imaginación y pensamiento: ser capaz de usar los sentidos, imaginar, pensar y razonar; ser capaz de usar la imaginación y el pensamiento; ser capaz de usar la mente bajo la protección de las garantías de la libertad de expresión en relación con el discurso político y la expresión artística, y de la libertad del ejercicio religioso; ser capaz de tener experiencias placenteras y evitar el dolor no beneficioso.
5. Emociones: ser capaz de amar, sufrir, experimentar anhelos, gratitud e ira justificada, sin tener marcado el desarrollo emocional por el miedo y la ansiedad.
6. Razón práctica: ser capaz de formar una concepción del bien y participar en reflexiones críticas sobre la planificación de la vida propia (esto incluye la libertad de conciencia y de observancia religiosa).
7. Afiliación: a) ser capaz de vivir con y hacia los demás, de reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos, de participar en diversas formas de interacción social; ser capaz de imaginar la situación que vive otra persona (esto incluye la libertad de reunión y de discurso político); b) tener las bases sociales de auto-respeto y no humillación; poder ser tratado como una persona digna cuyo valor es igual al de los demás (esto incluye la no discriminación).
8. Otras especies: ser capaz de vivir con la preocupación por y en relación con los animales, las plantas, y el mundo de la naturaleza.

9. Juego: ser capaz de reír, jugar y disfrutar de actividades recreativas.
10. Control sobre el entorno: a) político: ser capaz de participar efectivamente en las decisiones políticas que gobiernan la vida propia; tener derecho a la participación política, a la protección de la libertad de expresión y de asociación; b) material: ser capaz de poseer propiedad (tanto tierra como bienes muebles), y tener derechos de propiedad en igualdad de condiciones que los demás; tener el derecho a buscar empleo en igualdad de condiciones que los demás; ser libre de allanamiento e incautación. En el trabajo, ser capaz de trabajar como un ser humano, en ejercicio de la razón práctica y de entrar en una relación significativa de reconocimiento mutuo con otros trabajadores.

Esas diez capacidades humanas centrales apuntan a ser una referencia para garantizar una base mínima de justicia social dado que “algunos asuntos humanos son demasiado importantes para ser dejados a voluntad o capricho, o a lo que dicta la tradición cultural” (Nussbaum, 2003: 47)². Sin embargo, en relación esto, Sen (1999) enfatiza que una lista socava la capacidad de agencia de las personas y deben ser los procesos participativos los que permitan identificar cuáles son las capacidades centrales.

El bienestar según Sen no es un proyecto de realización individual, sino que es una combinación entre la responsabilidad individual y colectiva. En el enfoque de desarrollo humano, la sociedad es responsable de garantizar niveles mínimos de bienestar y de promover la capacidad de agencia de las personas. Aquí entra en juego el concepto de “desarrollo por la gente”, que implica que la población supere su condición de beneficiaria del desarrollo para convertirse en agente de su propio desarrollo. Esto es la posibilidad de actuar y lograr cambios en relación a sus propios valores y a los elementos que cada individuo considera importantes, pero que no se produce en forma aislada, sino que se construye con otros y para lo cual se debe contar con las capacidades necesarias.

En una democracia las personas ejercen su agencia en el espacio público. Una democracia representativa moderna, descansa sobre derechos civiles y políticos fundamentales, como el derecho a voto, el derecho de asociación y el derecho a la libertad de expresión, pero el ejercicio de esos derechos está estrechamente vinculado al ejercicio de los derechos económicos y sociales (como el derecho a la educación, la alimentación, la salud, la vivienda) ya que su cumplimiento hace posible la real participación política de las personas y el ejercicio de su capacidad de agencia. Los derechos políticos y cívicos y los económicos y sociales están por lo tanto fuertemente entrelazados.

Como plantea Sen, el ejercicio de los derechos políticos (votar, criticar, protestar, etc.) es lo que les permite a las personas realizar sus demandas y plantear sus intereses “los derechos políticos y humanos brindan a los individuos la oportunidad de llamar con energía la atención sobre sus necesidades generales y demandar la adopción de las debidas medidas”. (1999: 188) Este papel

² Traducción propia.

instrumental de la democracia y de las libertades políticas y derechos humanos (derecho a la vida, a la integridad personal, a la igualdad) que las sustentan es fundamental para lograr que los poderes públicos respondan a las necesidades de la población. Sin embargo, el proceso en sí mismo tiene un aspecto constructivo, en tanto esa conceptualización y debate colabora en la propia formulación de las necesidades. “El debate, la discusión, la crítica, son fundamentales para la formación de valores y prioridades” (Sen, 1999: 191). La democracia permite la construcción de valores (que algunas veces pueden ser negativos), pero no es el único ámbito, los valores sociales también pueden ser contruidos desde otros lugares, como desde el ámbito de la publicidad, los medios de comunicación o desde las organizaciones religiosas, pero también en forma primaria desde las familias.

Hay que considerar además, que los logros que se puedan alcanzar en la atención a esas necesidades, no sólo se obtienen garantizando los derechos políticos y civiles, es decir contando con todos los mecanismos y procedimientos necesarios para permitir elecciones libres, o la participación política, sino que se hace necesario asegurar los derechos económicos y sociales, que hagan realmente viable la participación de todos los sectores de la población, que incluya las voces de hombres y mujeres y de los sectores más marginados, procurando una distribución más equitativa del poder.

Dréze y Sen (2002) plantean la distinción entre los ideales democráticos, las instituciones democráticas y la práctica democrática. Los ideales democráticos se refieren al gobierno de las personas para las personas, lo que implica la libertad de expresión, la participación de la población en la toma de decisiones, la distribución del poder, el contar con gobiernos y líderes transparentes y que rinden cuentas. Para la efectiva realización de estos ideales se necesitan los mecanismos e instituciones democráticas, como un sistema de derechos constitucionales, un poder judicial, un sistema de elecciones, parlamentos, medios de prensa autónomos y gobiernos locales participativos. Pero estas instituciones *per se* no aseguran la práctica democrática, sino que se hace necesario procurar mecanismos para aprovechar esta institucionalidad, como son la participación política, una oposición fuerte, un sistema de partidos políticos, una sociedad civil organizada y activa. Entran así en juego, los derechos económicos y sociales, cuyo ejercicio coadyuvará a la ampliación de las capacidades necesarias para que todas las personas participen en pro de la equidad. Las desigualdades sociales y económicas pueden socavar la igualdad política limitando la participación y la defensa de intereses de amplios sectores de la población, alejados del poder.

Al respecto Dréze y Sen expresan:

“En la mayoría de las sociedades, las habilidades de las personas para utilizar los derechos electorales, obtener protección legal, expresarse en público y sacar ventaja de las instituciones democráticas en general varía

con la clase social, educación, sexo y características relacionadas”³
(2002: 10)

Los autores plantean que en primer lugar debe fortalecerse la capacidad de las personas menos favorecidas para organizarse y autoafirmarse. En segundo lugar se debe fomentar la solidaridad entre los sectores más privilegiados y los menos favorecidos, (como por ejemplo cuando los sectores intelectuales apoyan a los más desprotegidos).

Estas dos propuestas están ligadas a la importancia del razonamiento público, aspecto clave de la democracia para el desarrollo humano, según Dréze y Sen. La argumentación y el debate en el espacio público es lo que podrá generar los cambios necesarios. Si los grupos menos favorecidos pueden definir una posición sobre un determinado tema que los afecta, a través de la participación política, ese tema se podrá colocar en la agenda, generando opinión y debate. Con la adhesión de otros sectores el tema puede ganar en jerarquía y relevancia y llegar a generar políticas públicas que apunten a mejorar la situación económica o social de sectores menos favorecidos. El resultado efectivo de esa participación redundará luego en un fortalecimiento del sector y por ende en participación política más firme, pasando así a convertirse en un círculo virtuoso.

Como se planteaba en el Informe de Desarrollo Humano de 2004 (PNUD, 2004) en América Latina los regímenes autoritarios quedaron en el pasado, sin embargo en las décadas de democracia que se ha transitado hasta ahora se plantean en la mayoría de los países otros desafíos: preservar esa democracia, y avanzar de una democracia electoral y sus libertades básicas a una democracia de ciudadanía. Las democracias son construcciones o proyectos voluntarios, de acuerdo a modelos que surgen de distintos liderazgos y sustentados en el poder que la da la ciudadanía. Los partidos políticos son los actores que construyen distintas opciones, el Estado tiene el poder de ejecutarlas y la sociedad participa en esa construcción más allá de los reclamos sectoriales.

“Una política que omite los problemas centrales, vacía de contenido las opciones ciudadanas; un Estado sin poder transformar el mandato electoral en una expresión de voluntades sin consecuencias, y una sociedad sin participación activa lleva, tarde o temprano, a una peligrosa autonomía del poder, que dejará de expresar las necesidades de los ciudadanos”. (PNUD, 2004: 34)

Robert Dahl (2008) plantea que un modelo de *democracia ideal* debería cumplir con algunas condiciones y concluye que “La democracia consiste, entonces, no sólo en procesos políticos. También es, necesariamente, un sistema de derechos fundamentales” (2008: 24). Estas condiciones mínimas que plantea son:

³ Traducción propia.

- Participación efectiva. Antes de adoptar una política todos los integrantes del demos (o pueblo) deben tener las mismas oportunidades iguales y efectivas para dar su punto de vista.
- Igualdad en la votación. En la toma de decisión todos deben tener igualdad de oportunidades de votar.
- Adquisición de conocimiento iluminativo. Cada integrante del demos debe tener en un tiempo razonable la oportunidad de aprender sobre las políticas y sus consecuencias.
- Control final de la agenda. El demos tendrá la oportunidad de decidir sobre los asuntos de la agenda.
- Inclusión. Todos los miembros del demos tendrán derecho a la participación efectiva, igualdad en la votación, conocimiento iluminativo y control final sobre la agenda.
- Derechos fundamentales. Cada una de las características presentadas constituye un derecho: el derecho a participar, el derecho a votar, el derecho a la igualdad del voto, el derecho al conocimiento para entender el asunto, y el derecho al control de la agenda.

En este sentido, la participación ciudadana en los asuntos públicos, es una de las formas que tienen los ciudadanos para ejercer su capacidad de agencia, movilizarse en defensa de sus intereses, colocar los temas en la agenda, generar un proceso inclusivo y alcanzar el desarrollo humano desde la perspectiva de sus propias necesidades. Se trata de la construcción de una ciudadanía responsable, que no sólo se responsable por las contribuciones económicas que realiza a través del pago de sus impuesto, sino que deben implicarse en la satisfacción de las necesidades colectivas. Para que el ciudadano ejerza esta solidaridad social y responsabilidad en asuntos públicos es necesario contar con marcos institucionales que incentiven la organización de la sociedad y la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en las políticas sociales (Ziccardi, 2004)

Los objetivos de participación ciudadana pueden ser variados, así como también sus formatos o metodologías y los actores involucrados. En primer lugar, se puede concebir la participación como una herramienta para dos grandes objetivos: optimizar la administración burocrática o democratizar la toma de decisiones (Cunill, 2004). Otros autores consideran que la participación ciudadana implica el compartir con la sociedad el poder de decisión del Estado sobre los asuntos de interés público, pero también permiten aplicar mecanismos de seguimiento y monitoreo sobre el desempeño estatal por parte de la sociedad civil para garantizar su carácter público, lo que involucra procesos de *accountability* o "rendición de cuentas". (Dagnino et.al., 2007).

En cuanto a los procedimientos de la participación se pueden identificar múltiples formatos, mecanismos y arreglos institucionales. Algunos se dirigen a la interlocución con las comunidades organizadas; están los que adoptan formatos deliberativos y tienen en la información y el debate su razón de ser y

los instrumentos de democracia directa que buscan maximizar la cantidad de participantes (Font, 2004). El desafío es lograr reconfigurar el Estado, para profundizar en la democracia y en la eficiencia a la vez.

Capítulo 2

La participación ciudadana, definición y características

En el informe del PNUD *La democracia en América Latina* (2004) se establecía que si bien en América Latina se ha alcanzado la democracia electoral y sus libertades básicas, se trata ahora de avanzar en la democracia de ciudadanía para lograr que todos los derechos se tornen efectivos. Pasar de electores a ciudadanos “En esta perspectiva, la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder”. (PNUD, 2004:33)

Como plantea Amartya Sen (2000) para alcanzar el desarrollo las personas deben verse como seres que participan activamente en la configuración de su propio destino y no ser receptores pasivos de programas de desarrollo. El Estado y la sociedad tienen un papel muy importante para ayudar a generar las oportunidades para que esto suceda y no proporcionar algo acabado.

Robert Dahl (2008) plantea por su parte que en un modelo de *democracia ideal* o nivel al que se debería aspirar y con el cual contrastar los logros alcanzados, se debería cumplir con algunas condiciones mínimas de participación efectiva en igualdad de condiciones de toda la población para dar su punto de vista; igualdad de oportunidades de votar; oportunidad de todas las personas de aprender sobre las políticas y sus consecuencias; control final de la agenda por parte del pueblo y derechos fundamentales garantizados.

Los derechos políticos, económicos, sociales de información y protección se sustentan en los derechos humanos (a la vida, integridad personal, igualdad).

En este sentido, la participación ciudadana en los asuntos públicos, es una de las formas que tienen los ciudadanos para ejercer su capacidad de agencia, movilizarse en defensa de sus intereses, colocar los temas en la agenda, generar un proceso inclusivo y alcanzar el desarrollo humano desde la perspectiva de las necesidades propias y colectivas. Para ello es necesario construir una ciudadanía responsable, que no sólo sea responsable por las contribuciones económicas que realiza a través del pago de sus impuestos, sino que deben implicarse en la satisfacción de las necesidades personales y colectivas.

Sobre la participación ciudadana existen múltiples abordajes y literatura al respecto, especialmente en la última década que el tema se ha destacado a nivel de los gobiernos e impulsado fuertemente por los organismos internacionales.

Con el objetivo de tener un punto de partida para este estudio, se realizó un relevamiento de estudios e investigaciones, que abordaran el concepto de participación ciudadana, sus lógicas y fundamentos, las tipologías o clasificaciones que se establecen, el análisis de los diversos mecanismos institucionalizados. Se priorizaron los estudios realizados por investigadores en América Latina.

Esta búsqueda dio como resultado un número de documentos, ponencias, informes, que abordan el tema desde diversas perspectivas, a partir de lo cual se pudieron identificar algunos referentes claves en la temática que son recurrentemente citados.

2.1. Sobre el concepto y fundamentos de la participación ciudadana

La participación ciudadana como plantean varios autores tiene un carácter polisémico, que en algunos momentos puede llevar a pluralidad de significados, por lo que es importante acotar y precisar quiénes son los actores, los espacios y variables que involucra. El campo de la participación ciudadana es muy amplio y sus manifestaciones son diversas, por lo que al hablar de participación ciudadana es necesario distinguirla de otros tipos de participación como la social, la comunitaria y la política.⁴ (Cunill, 2004; Remy, 2007; Rofman, 2007)

Resulta esclarecedor el recorrido histórico que realiza Rofman (2013) de los distintos modelos de participación que se generaron en cada etapa de la historia reciente de América Latina para poder entender mejor la lógica imperante en cada momento. La autora comienza el recorrido con la consideración de la participación comunitaria, participación popular y concertación social que ocuparon un lugar central en la época desarrollista en el marco de los procesos de modernización social y económica que vivieron los países latinoamericanos a mediados del siglo XX. Surge en ese momento el concepto de participación comunitaria en el sentido de la participación de los sectores populares o del “pueblo” en la promoción de los procesos de desarrollo y en el acceso a sus beneficios. Luego de las dictaduras que vivieron muchos de los países de región, durante el auge del modelo neoliberal en la década de los 80 y 90, los modelos

⁴ Participación social es la que se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales.

Participación comunitaria es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial.

Participación política tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política.

Participación ciudadana es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas. (MIDES, 2013)

de políticas sociales comenzaron a incluir en su diseño diferentes modalidades de participación de la sociedad civil en la gestión de los programas sociales asistencialistas y focalizados en la mayoría de los países de América Latina. Asimismo, en la “redemocratización” de la sociedad también emergieron movimientos sociales que buscaron diferenciarse de las instituciones políticas y económicas preexistentes, aportándole mayor complejidad a la estructura de la sociedad civil. Durante las crisis económicas fuertes que se comenzaron a enfrentar desde fines de la década de los 90 en países como Argentina y Uruguay, la participación se torna más politizada presentándose tanto como confrontación o incluso trabajo conjunto. En la primera década de este siglo, en la etapa de neo postliberalismo con la recuperación del valor del Estado y de lo público, el escenario de la participación adquiere otros formatos y se desarrolla desde otras lógicas lo que lleva a reconfigurar la relación sociedad civil-Estado. “Si bien los modelos previos siguieron aún presentes, puede afirmarse que en los diseños de política, en los debates ideológicos y políticos, y en el análisis académico ganaron lugar conceptos que interpretan esa relación” (Rofman, 2013: 26)

La participación ciudadana, a diferencia de otros tipos de participación (social, comunitaria y política) hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares respecto a determinadas temáticas. Procura una incidencia más directa, ya que las formas de representación que se sustentan en el voto no garantizan una intermediación efectiva y eficaz entre representantes y representados, y en algunos casos hasta parecería que acrecientan las diferencias una vez pasado el período electoral. (Ziccardi, 2004). Por lo que, la intervención de la sociedad no se restringe a la participación electoral para la elección de las autoridades que la representarán, sino que se crean mecanismos institucionalizados para viabilizar el involucramiento de instancias organizadas de la ciudadanía en diferentes momentos del ciclo de políticas. (Rofman, 2007)

Como plantea Isabel Remy (2007) en la variedad de objetivos que pueden acogerse bajo el área general de la participación ciudadana (reducir el aparato del Estado; privatizar sus activos; despolitizar o repolitizar las decisiones públicas, vigilar funcionarios o representantes electos) hay un común denominador “la desconfianza de que las autoridades electas y sus funcionarios pueden utilizar lo público para su beneficios privado y reproducirse en el poder” (Remy, 2007: 6). También es una contribución, como plantea la misma autora, que no hay que desconocer que además de las prácticas de intervención directa de la ciudadanía en los asuntos públicos a través de mecanismos institucionalizados existe otra práctica de participación ciudadana más “conflictiva” que también buscan incidir, a través de la protesta, el cabildeo de organizaciones de la sociedad civil, acciones de grupos de distinto tipo que buscan generar cambios.

Sobre el porqué de la participación ciudadana y sus fundamentos, los autores coinciden en su mayoría que la temática de la participación ciudadana encuentra tanto un fundamento político como económico, según se esté abordando una crisis de representatividad o de efectividad del Estado. El valor de la participación

ciudadana por lo tanto, puede venir de un enfoque más liberal, considerándola un aporte a la eficacia y a la transparencia del Estado o a la visualización de ésta como vías para la ampliación de la democracia y la ciudadanía de los destinatarios de los programas que pueden hacer oír su voz en el proceso de gestión de políticas públicas. La ampliación del espacio de lo público, incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas sociales, puede mejorar los resultados y avanzar en la construcción de ciudadanía. (Cunill, 2004, Rofman, 2013, Ziccardi, 2004).

La participación ciudadana puede por lo tanto, concebirse como una “herramienta de gestión” para optimizar la administración burocrática sustituyéndola por una gestión democrática y electiva de los asuntos públicos, o adquirir relevancia en el terreno político cuando ocupa un lugar en la democratización de la toma de decisiones (Cunill, 2004).

Otros autores manifiestan que la participación ciudadana no se limita a la consulta a la población sino que implica el compartir el poder de decisión del Estado sobre los asuntos de interés público, y a la posibilidad de aplicar mecanismos de seguimiento y monitoreo sobre el desempeño estatal por parte de la sociedad civil para garantizar su carácter público, lo que involucra procesos de *accountability* o “rendición de cuentas”. No se trata solo de cooperar desinteresadamente en la definición de las políticas públicas, sino de obligar al gobierno a explicar o dar cuenta de sus actos (Olvera, 2006). Estos son los elementos constitutivos del proyecto democrático-participativo, que involucra una noción de política ampliada, con una nueva noción de hacer política y una nueva noción de ciudadanía en la defensa y ampliación de derechos (Dagnino et.al., 2007).

Entre las formas de participación se pueden considerar aquellas más tradicionales que se dan en el marco de la democracia representativa, como es el voto para la elección de autoridades, hasta otras más modernas que buscan incidir en la gestión y realizar un control social.

Se podrían por lo tanto plantear dos grandes grupos:

- a) los mecanismos de democracia directa o semidirecta, y
- b) los instrumentos de gestión y control ciudadano de las políticas públicas

Los mecanismos de democracia directa o semidirecta, por lo general suelen ser considerados en el ordenamiento constitucional. Algunos ejemplos son: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular de ley y la revocatoria del mandato de los representantes elegidos. Estos mecanismos difieren de país en país.

Los mecanismos para la gestión y control ciudadano de las políticas públicas son ámbitos que permiten que la sociedad se integre con un rol propio y autónomo a los sistemas políticos y administrativos democráticos. Dentro de este grupo están aquellas instancias convocadas por el Estado para consultar e involucrar a la sociedad civil en las políticas públicas como son los consejos consultivos, mesas de diálogo, grupos de trabajo, comités, cabildos o audiencias ciudadanas.

Entre las formas más modernas se pueden citar los presupuestos participativos donde los ciudadanos son invitados a definir prioridades en las que invertir parte de los dineros públicos; los jurados ciudadanos, que son un grupo de personas representativas de los estratos y sectores sociales a las que se les entrega información sobre un tema sobre el que debatir entre ellos y las encuestas deliberativas que tienen una lógica centrada en el debate, donde a una muestra de alrededor de 300 personas se les brinda información sobre un tema sobre el que luego se les pide opinión.

En cuanto a la implementación de la participación se reconocen al menos cuatro condiciones para que la participación tenga un buen resultado (UNCUYO, s.f.):

a. Acceso a la información. La participación para que sea útil y eficaz debe ser informada, enmarcada en un proceso ágil y sencillo. A su vez esta información debe estar sistematizada de manera clara y de fácil entendimiento.

b. Autonomía. Participación implica autonomía de los actores, la no-dependencia o subordinación de un actor respecto de otro.

c. Voluntad política. Es necesaria la voluntad del estado que genera los espacios y promueve la participación, sin la cual la participación difícilmente prosperará.

d. Incorporación de los actores. La exhaustiva incorporación de los actores afectados es fundamental en el proceso participativo para dotarlo de legitimidad.

2.2. Sobre tipologías de los mecanismos de participación ciudadana

Como se mencionó al analizar el concepto de participación ciudadana, éste es un concepto amplio y abarcativo que conjuga diversidad de manifestaciones, por lo cual, para ordenar y analizar la enorme diversidad de formas de participación se hace necesario realizar un mapeo general o encuadre a partir del cual mirar cada una de sus manifestaciones. En la recorrida bibliográfica se encuentran diversidad de tipologías construidas a partir de distintos de criterios. A efectos de este trabajo se han elegido las clasificaciones desarrolladas por tres investigadores de tres países de América Latina.

a. Cuatro campos de participación ciudadana

María Isabel Remy (2005), tomando en cuenta la experiencia peruana presenta una tipología amplia que delimita los campos de la participación ciudadana cruzando dos criterios. El primero distingue mecanismos institucionalizados, formalizados por leyes o normas de aquellos no institucionalizados, el segundo distingue los de toma de decisión y los de diálogo y propuesta. En el cruce de esos criterios pueden asociarse estrategias de acción ciudadana diferentes, con legitimidad distinta y de recursos diferentes (Figura 1). La autora considera que la protesta ciudadana es también una forma de participación, que además da cuenta de la realidad de las otras formas de participación.

Figura 1. Tipología de mecanismos de participación según Remy (2005)
(Elaboración propia)

Institucionalizados	No institucionalizados
Espacios de toma de decisiones: referéndum, revocatoria de autoridades, iniciativa de leyes (los ciudadanos participan directamente sin representantes)	Iniciativas llevada adelante por las ONG y redes, (cabildo, incidencia, monitoreo, vigilancia ciudadana)
Espacios de diálogo y propuesta convocados por el estado (participa la sociedad civil organizada en representación de los ciudadanos)	Acciones de protesta (no se busca el diálogo ni la propuesta)

b. Cinco criterios de clasificación y tipología

La investigadora argentina Adriana Rofman (2007) plantea, basándose en criterios desarrollados por autores como Cunill y Cabrero cinco criterios de análisis para ordenar la diversidad de iniciativas y mecanismos de participación: los actores y sectores involucrados; escala territorial; tipo de instancias o procedimientos; momento del ciclo de gestión de las políticas e intensidad de la participación (Figura 2).

Figura 2. Criterios de clasificación de los mecanismos de participación según Rofman (2007) (Elaboración propia)

Actores y sectores	Esferas y sectores sociales involucrados (estado, sociedad civil y sector empresarial). Participación de grupos organizados o personas.
Escala territorial	Local, regional o nacional
Instancias o procedimientos	Procedimientos participativos (encuestas, audiencias públicas, iniciativa popular, referéndum) y órganos participativos (como consejos, comisiones y comités)
Momento del ciclo de la política	Momento de formulación de las políticas; implementación o ejecución de las acciones, o instancia de evaluación y control de las mismas.
Intensidad de la participación	Baja: cuando los beneficiarios son únicamente receptores. Media: cuando los ciudadanos actúan mediante mecanismos de consultas, generación de propuestas y otras modalidades. Alta: cuando los ciudadanos y beneficiarios asumen una participación estratégica.

c. Esquema operacional: quiénes participan, cómo lo hacen y con qué consecuencias

El investigador chileno Gonzalo Delamaza (2013) por su parte realiza una clasificación muy cercana a la de Rofman, desarrollando un esquema operacional para ser aplicado tanto a los instrumentos normativos como a los programáticos utilizados en Chile, que puede ser utilizado para otros contextos.

El primer criterio es el del alcance de quienes participan, que analiza el nivel de inclusividad respecto de quienes tienen menores oportunidades para hacerlo. El segundo criterio se refiere a la forma en la que se participa y toma en cuenta varias variables: los mecanismos concretos (participación directa, representativa, o intensiva y más compleja); su institucionalización; el carácter de la participación (informativo, consultivo o vinculante) y su difusión o publicidad (pública o restringida). El tercer criterio, toma en cuenta si la participación es concebida como un derecho o simplemente como una acción que se emprende por cualquier motivo y cuáles son las consecuencias de dicha participación (decorativa, instrumental o empoderadora) (Figura 3).

Figura 3. Esquema operacional de Delamaza (2013)

Quiénes participan	Masividad	Participación masiva (plebiscito), no masiva (consejo o mesa territorial)
	Inclusividad	Altamente inclusiva (posibilita o apoya la participación de los sectores más excluidos), excluyente o selectiva
Cómo participan	Representatividad	Directa (consulta), representativa (representantes electos); por invitación o cooptación (líderes invitados)
	Institucionalidad	Institucionalizada o <i>ad hoc</i>
	Carácter del mecanismo	Informativo (campañas de difusión), consultivo (consultas), vinculante (presupuesto participativo) o deliberativo (plebiscito).
	Publicidad	Abierto (se ejerce en el espacio público), restringido (entre los convocados)
Con qué consecuencias	Noción de la participación	Derecho reconocido o dependiente de una política
	Alcance	Decorativa (acción participativa), instrumental (se mejora una política) o empoderadora (fortalece las capacidades de los grupos sociales)

2.3. ¿Qué tipo de formatos para qué resultados? Otros enfoques

La institucionalización y los formatos que se elijan para los ámbitos de participación están directamente vinculados con los resultados que se pueden y quieren lograr.

Uno de los enfoques más extendido para evaluar los resultados de la participación es el de la Asociación Internacional de Participación Pública (International Association for Public Participation, IAP2)⁵ que propone un modelo escalonado donde se sitúan los diversos niveles de incidencia que se puede alcanzar con la participación, partiendo de un mecanismo puramente de información hasta su punto máximo que sería el empoderamiento de los actores involucrados. Todos los autores antes mencionados (Remy, Rofman y Delamaza) también incluyen como criterio en sus categorizaciones la intensidad de la participación o las consecuencias en lo referido a la toma de decisiones por parte de los actores involucrados. La propuesta de la IAP2 vincula esa meta o resultado a alcanzar con cuál es la “promesa que se le hace a la ciudadanía” y el tipo de técnica que se utiliza. Presentadas de forma gráfica estas variables (Figura 4) permite situar con claridad los distintos estadios en los que se encuentran los mecanismos de participación ciudadana analizados. Así por ejemplo, los talleres, reuniones deliberativas o audiencias públicas, buscan recoger los intereses ciudadanos y en este sentido involucrarlos en las decisiones, pero avanzar en el nivel de incidencia implicaría una cocreación de soluciones o una toma de decisiones final en forma directa por la sociedad civil.

Figura 4. Matriz de niveles de incidencia de la participación de la IAP2⁶

Incremento del nivel de incidencia pública 					
Meta de la participación pública	Informar	Consultar	Involucrar	Colaborar	Empoderar
Meta de la participación pública	Proveer a la ciudadanía de información objetiva para ayudarlos a comprender un problema, sus alternativas, oportunidades y soluciones.	Obtener una retroalimentación de la ciudadanía en el análisis de alternativas y oportunidades.	Trabajar directamente con la ciudadanía durante todo el proceso para asegurarse que sus intereses y aspiraciones sean comprendidas y consideradas.	Aliarse con la ciudadanía en cada aspecto de la toma de decisiones incluyendo el desarrollo de alternativas e identificación de soluciones.	Colocar la toma final de las decisiones en manos de la ciudadanía.
Promesa a la ciudadanía	Les mantendremos informados.	Les mantendremos informados, escucharemos sus intereses y aspiraciones	Trabajaremos juntos para asegurarnos que sus intereses se consideren	Recurriremos a su ayuda e innovación para la formulación de soluciones	Implementaremos lo que ustedes decidan.
Ejemplos de técnicas	Casa abierta Sitios web Cartillas informativas Reuniones	Encuestas Grupos focales Encuentros Comentarios públicos	Talleres Reuniones deliberativas Audiencias públicas	Consejos asesores ciudadanos Planificación estratégica	Votaciones Decisiones de delegados Presupuesto participativo

⁵ <http://www.iap2.org/>

⁶ Traducción propia

Archon Fung (2006), por su parte, plantea que las formas de participación en lo público varían en relación a tres dimensiones: quiénes participan, cómo se comunican entre sí los que participan y cómo esas discusiones se vinculan con la política o acción pública. Las diferencias en este diseño institucional, serán más o menos adecuadas para atender tres problemas centrales de la gobernanza democrática: la legitimidad, la justicia y efectividad.

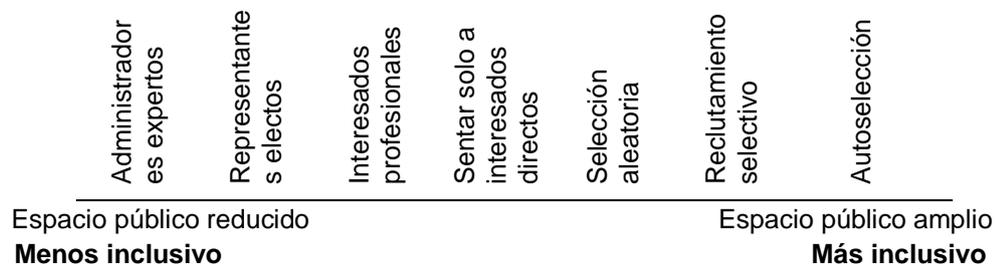
El análisis de Fung y los tres problemas de la gobernanza que plantea, se pueden vincular directamente con el fortalecimiento de la capacidad de agencia de las personas, la inclusión abarcativa de actores en la participación y la toma de decisiones por parte de las personas de las cuestiones que realmente afectan sus vidas.

Poniendo en común las tres dimensiones planteadas (*quiénes participan, cómo los participantes intercambian información y toman las decisiones y el nivel de incidencia o influencia en la política*), Fung define un espacio tridimensional, el “Cubo de la Democracia”, que presenta opciones de diseño institucional donde se pueden localizar los distintos mecanismos de participación.

Dimensión 1: Selección de los participantes

En qué medida la participación puede colaborar en profundizar la democracia o ejercer el control, dependerá como plantea Fung, de si los actores son representantes apropiados de diversos grupos de interés o la ciudadanía, si cuentan con la información y las competencias para tomar buenas decisiones y si rinden cuentas a quienes no participan. Por lo tanto, la selección de los participantes es clave. Según Fung existen siete mecanismos comunes de selección (Figura 5): auto selección, reclutamiento selectivo, selección aleatoria; sentar solo a interesados directos o a interesados profesionales, invitar a representantes electos o administradores expertos.

Figura 5. Métodos de selección de participantes según Fung
(Elaboración propia)



En la auto selección el espacio público es amplio pero a la vez difuso, a medida que la selección se va restringiendo el tipo de participantes el espacio público se hace más reducido y es más excluyente cuando la participación queda limitada a los representantes electos o a los expertos de la administración.

Dimensión 2: Comunicación y toma de decisiones

Tiene que ver con la dinámica de trabajo utilizada. En algunos casos los participantes simplemente reciben información de los actores públicos, en otros hay un intercambio y discusión para la toma de decisiones. Fung plantea en este caso seis dinámicas (Figura 6): la simple escucha o espectador, la expresión de preferencias, desarrollo de preferencias, negociación, deliberación o experticia técnica. Estas van desde una menor a mayor intensidad en lo que refiere al nivel de inversión, conocimiento y compromiso requerido de los participantes.

Figura 6. Formas de comunicación y toma de decisiones según Fung (Elaboración propia)

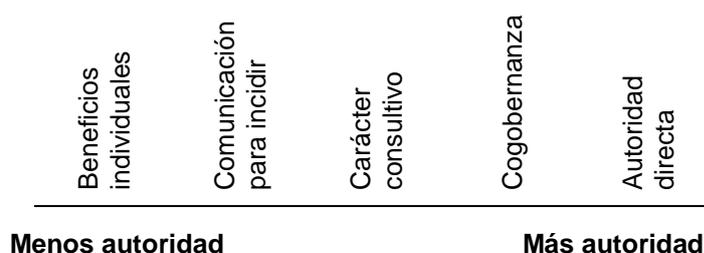


En las tres primeras (espectador, expresión de preferencias o desarrollo de preferencias) prima el carácter comunicacional, mientras que las tres últimas (negociación, deliberación y experticia técnica) son verdaderos ámbitos de toma de decisiones.

Dimensión 3: Incidencia en la política

Tiene que ver con el impacto de la participación pública. El rango va desde espacios donde los participantes no tienen expectativas de influir en la política a espacios donde las decisiones se convierten en políticas. Fung distingue también en este caso cinco categorías (Figura 7): obtención de beneficios individuales, comunicación para incidir, carácter consultivo, elaboración conjunta de políticas o cogobernanza y ejercicio directo de la autoridad.

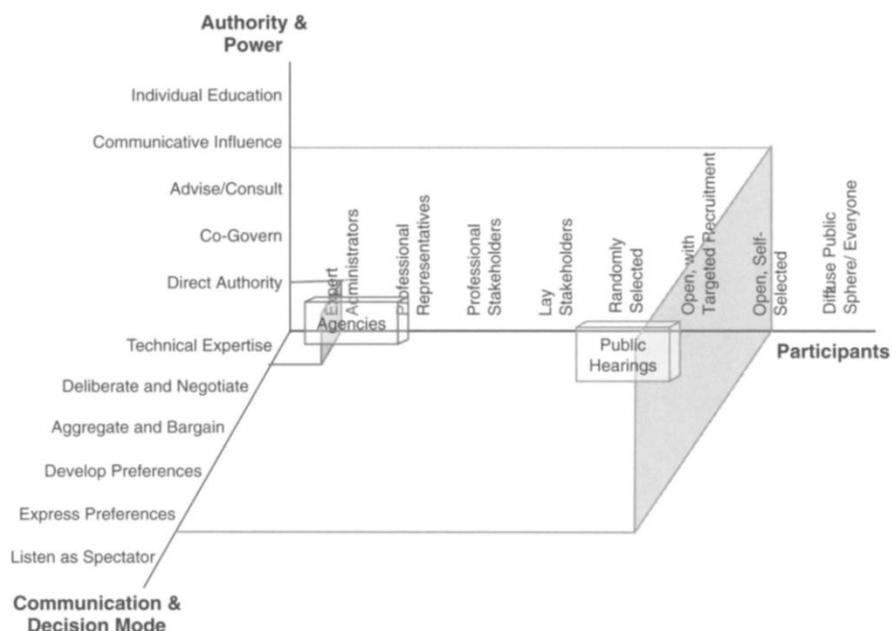
Figura 7. Niveles de incidencia en la política según Fung (Elaboración propia)



En estas categorías de parte de un caso de baja autoridad hasta llegar a uno de total autoridad para la toma de decisiones.

Poniendo en común estas tres dimensiones Fung desarrolla el modelo del Cubo de la Democracia (Figura 8), que sirve para ubicar los distintos arreglos institucionales.

Figura 8. El Cubo de la Democracia (Extraído de Fung, 2006)



Por ejemplo, en la Figura 8 en un extremo están las agencias públicas (*Agencies*) donde sus técnicos tienen la experticia y la autoridad para decidir y en el otro extremo están las audiencias públicas (*Public Hearings*) donde la gran mayoría de los participantes van como espectadores y unos pocos expresan sus preferencias con la esperanza que sean tenidas en cuenta por el sector político. Estos dos ejemplos son diametralmente opuestos en lo que respecta a la selección de participantes, el poder que tienen esos participantes y la forma de comunicación o toma de decisiones.

Con este enfoque Fung propone que para abordar el problema de la legitimidad pública de las políticas, por lo general se diseñan foros participativos más inclusivos y representativos y que profundizan más en la dimensión comunicativa, por ejemplo, generando un muestra representativa y luego una selección aleatoria, proveyendo de materiales base y discusión entre participantes (encuestas deliberativas, juicios ciudadanos, círculos de estudio, entre otras formas)

Cuando algunos grupos no pueden influir en la agenda política, en la toma de decisiones u obtener información sobre como las distintas políticas atienden sus intereses, generalmente es porque están desorganizados o son débiles. La injusticia muchas veces proviene de esa inequidad política. Los mecanismos participativos pueden ampliar la justicia democrática en dos formas: pueden reemplazar a los tomadores de decisiones cuyas decisiones han sido injustas o pueden presionar para que las autoridades actúen de forma justa, como por

ejemplo en los presupuestos participativos. La justicia se aumenta cuando se ejerce la autoridad directa sobre decisiones relevantes. Los mecanismos participativos de incremento de la justicia deben ser totalmente deliberativos, y en el caso de los presupuestos participativos lo que es distintivo es que el nivel de inclusión de los sectores más marginados es alto. En otras palabras, se vincula con la teoría del desarrollo humano en tanto la justicia se amplía cuando se amplía la capacidad de agencia de las personas o grupos.

En lo que respecta a la efectividad, muchas veces a pesar de que las decisiones pueden ser legítimas y justas, puede ser imposible para las agencias estatales el implementarlas, por falta de *know-how* o de recursos. Por otro lado, el involucramiento de los ciudadanos en cuestiones como salud pública, educación y medio ambiente buscando que las soluciones se diseñen teniendo en cuenta las necesidades reales y no solo el ejercicio técnico, aumenta la efectividad. Por ello, los procesos deliberativos asesores no tendrán el mejor resultado, si no se acompaña de acciones directas en la búsqueda de mejores soluciones y de evaluar las acciones para hacer cambios si fuera necesario.

Con este análisis Fung muestra que no hay un diseño, que sirva para atender los tres valores de la gobernanza; legitimidad, justicia y efectividad en forma simultánea, cada diseño es adecuado para objetivos específicos, lo que se debe tener en cuenta en la etapa de diseño de los mecanismos.

2.4. Instrumentos normativos para regular la participación ciudadana

Las leyes, decretos, resoluciones de organismos, acuerdos internacionales a los que los países adhieren pueden influir positivamente sobre el desarrollo de la participación ciudadana en un país. No sólo se impulsa la práctica entre los distintos organismos, sino que en muchos casos establecen la obligación y fijan reglas o procedimientos a seguir lo que influye en la calidad de esa participación. Sin embargo, hay que tener claro que la existencia de normativa no es suficiente ni garantiza un buen ejercicio de participación ciudadana. Es usual que existen leyes que no se cumplan, que no se conozcan, o que no establezcan las sanciones necesarias para que sean implementadas.

Con el objetivo de conocer marcos normativos en la región desde donde aportar al debate para la construcción de una normativa en Uruguay y también poder evaluar la efectividad o no de la aplicación de los mismos, se realizó una búsqueda de leyes en la región y se analizan los casos más recientes.

En el caso de Uruguay hay múltiples mecanismos de participación ciudadana institucionalizados en el ordenamiento jurídico, instaurados en la normativa propia de los organismos, pero el ordenamiento jurídico no contiene normas de carácter general que regulen la actuación de las OSC en dichos espacios, ni tampoco existe un organismo que en forma sistemática analice, programe, gestione o coordine la actividad del sector público y la sociedad civil (Palummo, 2014). En 2010 se aprobó la Ley N° 18.644 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, a partir de la cual se crea el tercer nivel de gobierno en Uruguay, pero el alcance en relación a la participación ciudadana se limita al ámbito municipal y no establece criterios claros.

La evaluación de la implementación de estas leyes brinda elementos para analizar la pertinencia o no de estos marcos normativos. Como plantea Ziccardi (s.f) para el caso del Distrito Federal de México el bajo número de votantes en el proceso para la elección de los comités vecinales es un indicador de la falta de credibilidad de la ciudadanía en los canales de participación creados, por lo cual sería necesario generar previamente una campaña sobre el derecho a la participación. En el caso de Chile se plantea que el proceso de cumplimiento de la ley de Participación Ciudadana en la gestión pública a nivel municipal ha sido lento y que no se cumplió con los plazos legales (Mlynarz y Marín, 2012)

Dada la importancia de este temática se trata a continuación el marco normativo.

Capítulo 3

Marco regulatorio de la participación ciudadana

En las últimas décadas, el derecho a la participación ha adquirido un especial dinamismo en diversos países de América Latina. Si bien en las constituciones nacionales de la mayoría de los países de la región se reconoce a la participación ciudadana como una forma legítima de acción en los asuntos públicos, el avance hacia la concepción de la participación como un derecho se plasma adicionalmente en diversidad de normas específicas. (Racanello, 2014) Cada una de estas normativas ha establecido nuevas instituciones, mecanismos y modalidades de participación de la ciudadanía organizada en diversos niveles de la división política y administrativa territorial de sus Estados y procuran, bajo determinadas inspiraciones político-ideológicas impulsadas por los gobiernos, concretar modelos de democracia participativa que complementan, a veces con perspectivas de profunda crítica y propuestas de transformación, desgastados sistemas de democracia representativa.

3.1. Situación en Uruguay

Si bien en Uruguay existen múltiples mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional o local como se analizó en este trabajo, instaurados en la normativa propia de los organismos (decretos, resoluciones, etc.), el ordenamiento jurídico no contiene normas de carácter general que regulen la participación ciudadana o la actuación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en dichos espacios, salvo la Ley N° 18.644 de Descentralización Política y Participación Ciudadana promulgada en 2010 que establece algunas obligaciones en materia de participación a nivel de los municipios. Tampoco existe un organismo que en forma sistemática analice, programe, gestione o coordine la actividad del sector público y la sociedad civil. (Palummo, 2014)

A pesar de las limitantes que genera la falta de una legislación sobre participación o la falta de recursos destinados para ello, las OSC en Uruguay han tenido una vocación clara de participación y

“En consecuencia, suelen participar activamente en los mecanismos institucionalizados aún ante la inexistencia de recursos públicos

orientados a garantizar dicha participación y han tomado partido en diversas instancias en las que se han ejercitado los mecanismos de democracia directa” (Palummo, 2014: 51)

Existen en Uruguay dos mecanismos básicos para ejercer la democracia directa: la Iniciativa Popular y el Referéndum. (Palummo, 2014)

La Iniciativa Popular permite al cuerpo electoral proponer normas respaldadas por firmas que avalen dicha iniciativa ante el legislativo. Se pueden promover leyes, reformas constitucionales y actos departamentales o locales.

El Referéndum permite a las personas habilitadas a votar, a ratificar o rechazar, total o parcialmente, una ley que ya ha sido aprobada, dentro del año de su promulgación o un decreto de una Junta Departamental dentro de los 40 días de promulgada.

La consulta al cuerpo electoral para que se pronuncie sobre una decisión del gobierno es el “referéndum de consulta” y solo está previsto en normas constitucionales y se lo denomina Plebiscito. El “referéndum como recurso” es cuando el cuerpo electoral se pronuncia para dejar sin efecto una decisión ya tomada. La revocación de un mandato de un gobernante por solicitud de la ciudadanía no existe en Uruguay.

“En síntesis, tendríamos en el ordenamiento jurídico de Uruguay previsto:

- a. El referéndum contra leyes.
- b. Iniciativa popular de leyes.
- c. Iniciativa popular de reformas constitucionales y plebiscitos de aprobación de reformas constitucionales.
- d. Recurso de referéndum contra decretos de las Juntas Departamentales (artículo 304 inc.1 de la Constitución).
- e. Iniciativa popular en materia local y en materia departamental (artículo 305 de la Constitución).” (Palummo, 2014: 54)

En 2010 se aprobó la Ley Nº 18.644 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, a partir de la cual se crea el tercer nivel de gobierno. La participación ciudadana se coloca como uno de los puntos cardinales del sistema de descentralización local y se mandata a los municipios a utilizar el mecanismo de audiencia pública como medio concreto de participación social y de rendición de cuentas del gobierno, así como a instrumentar la participación activa de la sociedad en las cuestiones del gobierno local, dejando a cada municipio la libertad de decidir sobre los mecanismos a implementar

“Cada Municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia” (Uruguay, Asamblea General, 2010)

Asimismo establece el derecho de iniciativa de la ciudadanía si esos ámbitos no fueran creados

“El 15% (quince por ciento) de los ciudadanos inscriptos en una localidad o circunscripción tendrá el derecho de iniciativa ante el Gobierno Departamental en los asuntos de su competencia, incluida la iniciativa para constituirse en Municipio” (Uruguay, Asamblea General, 2010)

No se especifica que pueden hacer los ciudadanos si una solicitud es denegada, ni se identifican acciones que apunten a fortalecer y favorecer la participación ni el fortalecimiento de la sociedad civil.

“Pasados sesenta días sin que éste se pronuncie, podrá presentarse dicha iniciativa ante la Junta Departamental. El no pronunciamiento de ésta en un plazo de noventa días se considerará como denegatoria” (Uruguay, Asamblea General, 2010)

A cinco años de creado el tercer nivel de gobierno, todavía falta avanzar para que las prácticas de participación a nivel municipal permeen la cotidianeidad de los ciudadanos municipalizados. Un estudio de percepción ciudadana, realizado a fines de 2014 y 2015 muestra que todavía queda por avanzar en el terreno de la participación. Al consultar a los uruguayos que manifiestan vivir en un territorio municipalizado sobre si han escuchado de alguna instancia llamada audiencia pública, cabildo abierto o rendición de cuentas del Municipio, un 48% responde en forma afirmativa. Lo que implica que un poco más de la mitad de la población no ha escuchado sobre la existencia de este espacio. En el conjunto de personas municipalizadas que ha escuchado sobre las audiencias públicas, solo un cuarto de ellas (24%) ha asistido o conoce a alguien que haya asistido el último año. (Cancela, 2015)

La Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable de 2008 y su decreto reglamentario 221 de 2009 introducen la necesidad de consideración de los aspectos ambientales en los diferentes instrumentos de planificación y gestión territorial. En el artículo 25 de la ley establece las “Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial”, en la cual se determinan las principales decisiones sobre ocupación, desarrollo y uso del territorio y se establece la obligatoriedad de la realización de audiencias públicas previa aprobación de los Planes locales (Uruguay. Poder Legislativo, 2009). De acuerdo con esta ley se le otorga a la ciudadanía la oportunidad de decidir sobre los roles del departamento en materia de ordenamiento territorial.

3.2. La normativa en la región de América Latina

En los años 90 fueron promulgadas las primeras leyes de participación en Colombia, Perú y Bolivia. En la primera y segunda década de este siglo, se aprobaron normativas en Nicaragua, Ecuador, Venezuela, Chile y Brasil. Cada una de estas normativas ha establecido nuevas instituciones, mecanismos y modalidades de participación de la ciudadanía organizada en diversos niveles de la división política y administrativa y territorial de sus Estados. En la figura 9 se presenta un listado (no exhaustivo) de la normativa promulgada en las últimas décadas.

Figura 9. Normativa sobre participación ciudadana en América Latina

País	Año	Normativa
Colombia	1994	Ley N°134 sobre Mecanismos de Participación Ciudadana
Perú	1994	Ley N° 26300 Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Modificada por la ley N° 29313 en 2009.
Bolivia	1994	Ley de Participación Popular
Nicaragua	2003	Ley N°475 Ley de Participación Ciudadana
México, DF	2005	Decreto de la ley de participación ciudadana del Distrito Federal
Ecuador	2008	Ley orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
Venezuela	2010	Ley Orgánica del Poder Popular
Chile	2011	Ley N° 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública
Bolivia	2013	Ley de Participación y Control Social (reemplaza la de 1994)
Brasil	2014	Política de Participación Nacional (derogada el mismo año)

3.3. Los casos de Bolivia, Chile y Brasil

En este apartado se analizan las tres últimas leyes promulgadas: la de Chile en 2011, Bolivia en 2013 (sustitutiva de la de 1994) y el Decreto de Brasil de 2014 (ya derogado). El análisis comparativo de estas leyes nos permite analizar cuáles son los aspectos comunes, cuáles son los puntos divergentes y también aproximarse a las dificultades que se pueden plantear el implementarlas.

Ley de Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública de Chile

La Ley 20.500 de Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública promulgada en Chile en 2011, genera reformas profundas en las dos áreas que su título indica: el derecho de las asociaciones en general (organizaciones sin fines de lucro) y la creación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión del Estado, a nivel central como a nivel comunal o municipal.

En términos generales, la ley incorpora a las bases de la administración del Estado el principio de participación ciudadana y el derecho público subjetivo de todas las personas a participar en las políticas, planes, programas y acciones del estado, que este tiene como deber reconocerles, siendo contraria a la ley toda conducta destinada a excluir o discriminar, sin razón justificada, el ejercicio del derecho de participación ciudadana ya señalado. (Chile, Parlamento, 2011)

Crea el Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro y el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, con aportes, ordinarios o extraordinarios que se contemple anualmente en la Ley de Presupuesto y con aporte de la cooperación internacional, transferencias del

Estado y donaciones. Los recursos podrán ser destinados a fines específicos que establece la ley y establece un sistema de cuota para las regiones

“Anualmente, el Consejo Nacional del Fondo fijará una cuota nacional y cuotas para cada una de las regiones, sobre la base de los criterios objetivos de distribución que determine mediante resolución fundada.”
(Chile, Parlamento, 2011)

La ley chilena prescribe que todo órgano de la administración del Estado debe dictar una “norma general de participación ciudadana”, que establezca las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia. Entre las modalidades que la misma ley establece están los “Consejos de sociedad civil”, de carácter consultivo, que estarán conformados “de manera diversa, representativa y pluralista” por integrantes de OSC.

En relación con las cuentas públicas, en Chile los órganos de la administración del Estado deben dar periódicamente “cuenta pública participativa” a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria, de manera desconcentrada. Si a dicha cuenta los ciudadanos u OSC le formularen observaciones, planteamientos o consultas, la entidad respectiva deberá dar respuesta dentro de cierto plazo acotado.

La referida ley chilena de participación ciudadana agrega el deber de los órganos del Estado de poner en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Dicha información debe ser publicada en medios electrónicos u otros. Esta norma complementa lo preceptuado por la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública de 2008, que establece, entre otras materias, normas sobre transparencia activa que los órganos del Estado deben poner en ejecución.

La ley chilena contempla también la figura de las Consultas públicas como mecanismo de relación participativa entre los diversos órganos públicos y los ciudadanos que lo requieran, debiendo los primeros señalar las materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas. Viveros (2014) plantea que esta institución, de diseño reglamentario y más bien “liviano” dentro de la administración pública chilena, se asemeja a la consulta pública existente en Argentina por disposición constitucional, que posee requisitos y convocatoria formales semejantes al plebiscito y al referéndum existentes en otras legislaciones, aunque sin efecto vinculante.

Es común a las cuentas públicas y a los mecanismos de consulta el interés –o el deber– de los organismos públicos centrales o locales que se ven en posición de desarrollarlos de tomar con la debida consideración diversas materias, necesidades o colectivos sociales que requieren una expresión o representación específica y que resulta necesario y pertinente poner de relieve para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir las políticas y la gestión del Estado en un área determinada. (Viveros, 2014)

La participación ciudadana en el nivel local o municipal posee, de acuerdo con Viveros, una tradición y se encuentra más desarrollada que en otros países del Cono Sur. Así, por mandato de la Ley de Municipalidades chilena, en cada municipio se debe dictar una “ordenanza de participación ciudadana”, que señale las distintas instancias en que esta se materializa dentro de la respectiva comuna, entre las que puede considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros. La ley chilena establece “audiencias públicas” en el nivel municipal, por medio de ellas, el Alcalde y el Concejo conocerán acerca de las materias que estimen de interés comunal, como asimismo las que no menos de cien ciudadanos de la comuna les planteen.

La implementación de la Ley 20.500 no estuvo exenta de dificultades. En 2013 a dos años de promulgada la ley los avances eran muy lentos, por lo que la sociedad civil creó la Mesa Ciudadana de Seguimiento de Implementación de la Ley 20.500 que realizó una serie de encuentros a partir de los cuales se establecieron algunas recomendaciones entre las que se destacan: la difusión de la Ley, crear una escuela de capacitación para los integrantes de los Consejos de Sociedad Civil, capacitación a funcionarios en temas de participación ciudadana, incrementar la articulación entre los consejeros/as de la sociedad civil y las organizaciones que representan y la instalación de un observatorio de la implementación de la ley 20.500. (Mesa Ciudadana de Seguimiento, 2013)

El Gobierno de Chile ha continuado avanzando en este campo. Recientemente en enero de 2016 la presidenta Bachelet crea el Consejo de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, organismo que se encargará de la difusión y promoción del derecho a la participación de la ciudadanía, como también de la fiscalización de las funciones de los órganos públicos. Este organismo lo integran 24 representantes de la sociedad civil y fue mandatado para conducir un debate nacional sobre participación y desarrollar una propuesta de modificaciones a la Ley 20.500 que considera la institucionalidad del Consejo.⁷

Ley de Participación y Control Social de Bolivia

La Ley 341 del 5 de febrero del 2013, Ley de Participación y Control Social de Bolivia, sustitutiva de la Ley de Participación Popular de 1994, define el marco general de la participación y control social, precisando los fines, principios, atribuciones, derechos, obligaciones y formas de su ejercicio, en aplicación de los Artículos 241° y 242° de la Constitución Política del Estado.

La ley señala que los actores de la participación y control social, como la sociedad civil organizada, no podrán ser objeto de ningún tipo de discriminación de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, grado de instrucción y capacidades diferenciadas. (Bolivia, Asamblea Legislativo, 2013)

⁷ Información de prensa <http://goo.gl/pZsQdP>

Mediante la participación y control social, señala que la sociedad civil podrá:

- 1) Participar en la formulación de políticas, planes, programas, proyectos, y en la toma de decisiones en los procesos de planificación, seguimiento a la ejecución y evaluación de la gestión pública en todos los niveles del Estado,
- 2) Realizar control social a la ejecución de planes, programas y proyectos en todos los niveles del Estado y/o de las entidades privadas que administran recursos fiscales, y/o recursos naturales,
- 3) Realizar control social y acceder a información documentada sobre la calidad de los servicios básicos que prestan las empresas públicas, privadas, incluyendo las cooperativas u otro tipo de entidades,
- 4) Ser informados sobre los convenios que se suscriban con las instituciones y agencias de cooperación externa, que desarrollen actividades en el territorio del Estado Plurinacional,
- 5) Acceder a información documentada y estadística, de todas las entidades públicas y de las privadas que administran recursos fiscales y/o recursos naturales,
- 6) Presentar iniciativas legislativas u otra normativa,
- 7) Participar en los procesos de rendición pública de cuentas de las entidades del Estado Plurinacional,
- 8) Participar en la gestión del sistema público de salud, educativo, ambiental, el desarrollo energético, hidrocarburífero y forestal, de la cadena productiva minera en todas sus etapas, y
- 9) Formar parte activa del Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas, a través de los representantes de la sociedad civil organizada reconocidas legalmente a nivel nacional, en el marco de la Ley N° 004, Ley de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, de 31 de marzo de 2010.

De acuerdo al artículo 11° de la ley, la Participación y el Control Social tendrán carácter amplio y participativo, pero tendrán las siguientes restricciones: 1) No podrán participar y ejercer control social en temas de seguridad del Estado, sea interna o externa, 2) No podrá acceder a la información de carácter secreto, reservado y/o confidencial definidos por Ley, 3) En el Órgano Judicial y en el Ministerio Público, no podrá dilatar o entorpecer el curso normal de la tramitación y resolución de los procesos judiciales, 4) En el Órgano Electoral, no podrá intervenir en el proceso electoral, y 5) El control social no retrasará, impedirá o suspenderá, la ejecución o continuidad de planes, programas, proyectos y actos administrativos, salvo que se demuestre un evidente y potencial daño al Estado, a los intereses o derechos colectivos, específicos y concretos. El potencial daño será determinado por autoridad competente.

La Ley no define la forma o mecanismo de participación y control social colectivo. Solo señala que se ejerce de manera orgánica, comunitaria y circunstancial, hacia la gestión territorial y/o funcional, en los niveles nacional, departamental, municipal y regional, según los artículos 13° y 25° de la Ley; y que la comunitaria se ejercerá en el ámbito indígena originario campesino. Recalca más bien que la sociedad civil se organizará y definirá la estructura y composición de la participación y control social para todos los niveles del Estado. Y que las instancias públicas deberán crear los espacios permanentes de Participación y Control Social, conformados por actores sociales colectivos. La Ley no precisa que sus acuerdos son vinculantes, lo que puede generar cierta discrecionalidad.

Para la rendición de cuentas, el Estado en sus diferentes niveles y ámbitos territoriales, a través de todas sus entidades, pondrá a disposición y facilitará de manera efectiva y oportuna a todos los actores de la participación y control social, la información de acuerdo a lo establecido en la Ley, como se señala a continuación:

I. Los Órganos del Estado, las entidades territoriales autónomas y las entidades públicas del Estado Plurinacional, realizarán rendiciones públicas de cuentas y evaluación de resultados de gestión, ante la sociedad en general y ante los actores que ejercen Control Social en particular.

II. Las entidades públicas y privadas que administran recursos fiscales y/o recursos naturales, tienen la obligación de convocar formalmente a los actores de Participación y Control Social que correspondan, a los procesos de rendición pública de cuentas.

III. La difusión del informe deberá realizarse por escrito y en la página web de la entidad con anticipación de quince días calendario a la realización del acto.

IV. La rendición pública de cuentas se realizará al menos dos veces al año, de manera semestral, en forma clara y comprensible presentada en acto público ampliamente convocado para el efecto, con participación de la población interesada y la sociedad civil organizada, hayan sido o no parte del proceso de planificación de políticas, planes, programas y proyectos, recayendo la responsabilidad de su realización a las Máximas Autoridades de cada entidad.

V. Las empresas privadas que prestan servicios públicos o administran recursos fiscales, rendirán cuentas y realizarán evaluaciones públicas sobre la calidad de sus servicios.

VI. Una vez realizada la rendición pública de cuentas, los actores sociales podrán verificar los resultados y en su defecto pronunciarse sobre los mismos, debiendo quedar refrendada en un acta.” (Bolivia, Asamblea Legislativa, 2013)

Para ello el Estado en sus diferentes niveles y ámbitos territoriales, implementará centros de documentación, redes de información, gobierno electrónico,

telecentros y otros instrumentos similares, que facilitarán el acceso y comprensión de la documentación e información pública.

Los actores de la participación y control social podrán pedir la rendición pública de cuentas específica sobre un proyecto, durante o al finalizar su ejecución. La rendición de cuentas específica, se realizará en el lugar de ubicación del proyecto o en el lugar de residencia de la población destinataria del proyecto.

En cuanto a las Mesas de Dialogo, el Estado a través de los ministerios respectivos, garantizará la realización de Mesas de Diálogo quinquenales, en el ámbito, municipal, regional, departamental y nacional para la participación y concertación de propuestas de desarrollo y de políticas de gobierno que serán sistematizadas e incorporadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social. Los gobiernos autónomos departamentales, regionales, municipales, e indígena originario campesinos, también implementarán Mesas de Diálogo para la participación y concertación de propuestas de desarrollo y de políticas de gobierno que serán sistematizadas e incorporadas en sus respectivos Planes de Desarrollo.

En relación a la difusión de la participación, el Estado Plurinacional garantizará espacios democráticos en medios de difusión, para que los actores de la participación y control social del nivel nacional presenten informes y rindan cuentas sobre el ejercicio de sus funciones. Los gobiernos autónomos departamentales, regionales, municipales, e indígena originario campesinos, garantizarán también espacios democráticos en medios de difusión si correspondiere, para que los actores de la participación presenten informes y rindan cuentas sobre el ejercicio de sus funciones.

Para la financiación de la participación, el artículo 41° de la Ley señala que las máximas autoridades de los órganos del Estado, en todos los niveles y ámbitos territoriales, empresas e instituciones públicas descentralizadas, desconcentradas, autárquicas y empresas mixtas, garantizarán que en todos sus planes, programas y proyectos se contemple dentro de su presupuesto anual, los recursos necesarios y suficientes destinados a efectivizar el derecho de la participación y control social.

Política Nacional de Participación Social (PNPS) de Brasil

El 23 de mayo de 2014 la Presidenta de Brasil Dilma Rousseff firma el Decreto N°8.243 por el cual queda instituida la Política Nacional de Participación Social (PNPS) con el objetivo de fortalecer y articular los mecanismos y las instancias democráticas de diálogo y actuación conjunta entre la administración pública federal y la sociedad civil

“En la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y políticas públicas y en el mejoramiento de la gestión pública serán considerados los objetivos y las directrices de la PNPS” (Brasil, Planalto, 2014)

Aunque esta ley se dejó en suspenso en octubre de 2014 a pocos días de asumir el Parlamento del segundo mandato de la Presidenta Rousseff, por su contenido y enfoque merece ser analizada.

Esta norma considera a la sociedad civil en su sentido amplio: a los ciudadanos, los colectivos, los movimientos sociales institucionalizados o no, sus redes y sus organizaciones y plantea una serie de fundamentos:

- Reconocimiento de la participación como derecho ciudadano
- Complementariedad e integración de mecanismos e instancias de democracia representativa, participativa y directa
- Solidaridad, cooperación y respeto a la diversidad de etnia, raza, cultura, generación, origen, sexo, orientación sexual, religión y condición social, económica o deficiencia para la construcción de valores y de inclusión social.
- Derecho a la información, a la transparencia y al control social en las acciones públicas, con uso de un lenguaje simple y objetivo, consideradas las características y el idioma de la población a la que se dirige
- Valorización de la educación para una ciudadanía activa
- Autonomía, libre funcionamiento e independencia de las organizaciones de la sociedad civil y
- Ampliación de los mecanismos de control social

Sobre la base de esos fundamentos se propone como objetivos principales: consolidar la participación social como método de gobierno; mejorar la articulación de las instancias y mecanismos de participación social; desarrollar mecanismos de participación social en las etapas del ciclo de planeamiento y presupuesto; desarrollar mecanismos de participación orientados a los grupos históricamente excluidos o vulnerables; los órganos y entidades de la administración pública, deberán considerar las instancias y los mecanismos de participación social previsto en el decreto para la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de sus programas y políticas. (Brasil, Planalto, 2014)

El decreto hace mención a un abanico amplio de posibles instancias y mecanismos de participación sin perjuicio que se creen otros: consejo de políticas públicas, comisión de políticas públicas, conferencia nacional, veeduría pública federal, mesa de diálogo, foro interconsejos, audiencia pública, consulta pública y ambiente virtual de participación social.

Uno de los aportes distintivos de este Decreto en relación a las demás normativas es que define con claridad y detalle las condiciones que deben preverse para instaurar cada tipo de mecanismo en relación a su integración, plazos, rendición de cuentas, etc.

A modo de ejemplo establece que las Comisiones de Políticas Públicas, deben ser integradas por representantes elegidos o seleccionados por la sociedad civil; deben definir su plazo de funcionamiento y tema a ser atendido; deben garantizar la diversidad de la representación y definir criterios claros de selección de miembros y publicidad de sus actos.

Para las Mesas de Diálogo establece que deben participar las partes afectadas; que la sociedad civil debe estar involucrada en la construcción de la solución al conflicto; debe tener un plazo de funcionamiento estipulado; y se debe hacer un acompañamiento de las soluciones pactadas.

La descripción de las propiedades alcanza hasta los Ambientes Virtuales de participación social. En este caso se establece que se debe garantizar la accesibilidad a personas discapacitadas, que las condiciones de uso deben estar disponibles al ingreso a la plataforma virtual junto con los objetivos, metodología y productos esperados; se deben definir las estrategias de comunicación y movilización y la disponibilidad de subsidios para el diálogo; exportación de datos en formato abierto; sistematización y publicidad de las contribuciones recibidas, entre otros.

El decreto crea además la Mesa de Monitoreo de las Demandas Sociales, instancia colegiada interministerial responsable por la coordinación y encaminamiento de las solicitudes de los movimientos sociales y el monitoreo de su respuesta.

Esta ley generó gran rechazo en la oposición, por lo que a pocos días de asumir el Parlamento en el segundo mandato de la Presidenta Rousseff en octubre de 2014, la Cámara de Diputados aprobó el Proyecto de Decreto Legislativo para derogar la PNPS, luego de lo cual la propuesta pasó al Senado.⁸ A partir de la información de prensa y de los sitios web oficiales, el tema no habría sido tratado por senadores, quedando en suspenso.

3.3 Visión comparada

Las tres normas jurídicas analizadas buscan institucionalizar la participación ciudadana como mecanismo de gobierno y reconocen la participación como derecho, pero cada una pone énfasis o prioriza distintos temas.

En el caso chileno y boliviano las normativas hacen referencia fundamentalmente a la participación de la sociedad civil organizada, mientras que la de Brasil utiliza un concepto amplio de sociedad civil que involucra ciudadanos a título individual y colectivos sean estos formales o no.

En el decreto brasileño se presentan los posibles mecanismos a desarrollar y se detallan de forma precisa los requisitos que debe cumplir cada ámbito. En el caso chileno y boliviano si bien se mencionan mecanismos como las audiencias públicas pero no se brindan lineamientos sobre cómo deberían ser.

La normativa boliviana junto con la participación propone la obligatoriedad de la rendición de cuentas para los organismos públicos, como medio también para

⁸ Nota del Observatorio de la Sociedad Civil <https://observatoriosc.wordpress.com/2014/10/29/na-contramao-da-sociedade-civil-camara-derruba-politica-de-participacao-social/>

que los ciudadanos puedan ejercer el control social y también la chilena que establece las Cuentas Públicas Participativas.

El decreto de Brasil es la única norma que sólo se centra en la participación ciudadana y desarrolla o profundiza en el modelo. En el caso de Chile la ley contempla también la regulación de las asociaciones civiles y en el caso de Bolivia el control social y la rendición de cuentas.

Ninguna de las tres leyes mencionadas se refiere a la necesidad de fortalecer a la sociedad civil para apoyar su participación. En el caso de Chile se instaura un fondo de apoyo a proyectos, que no necesariamente se vincula con un apoyo para sostener una participación efectiva. Tampoco las leyes introducen sanciones para los organismos en caso que no se lleven adelante las acciones de acuerdo a como establece la ley. En el caso de Chile se instaura el Consejo de Participación y el caso de Brasil la Mesa de Monitoreo de las Demandas Sociales como mecanismos a los que la sociedad civil puede recurrir en caso de incumplimiento o a realizar demandas.

Capítulo 4

Lineamientos metodológicos

4.1 Objetivos de la investigación

El presente trabajo se propone analizar instancias de participación ciudadana, considerando principalmente el involucramiento activo de la población en diferentes formas pero fundamentalmente orientados a lograr incidencia en las cuestiones que los afectan o son de interés general procurando hacer una reflexión de la relevancia o no, de dichas instancias para el enfoque de desarrollo humano y su contribución para mejorar la vida de las personas y su capacidad de agencia.

Se parte de la **hipótesis** que los espacios de participación que se han creado en el último período en Uruguay no logran avanzar más allá de ser espacios consultivos, que no logran constituirse en espacios de toma de decisiones compartida, donde se canalicen los intereses ciudadanos, fortalezcan su capacidad de agencia y ofrezcan las oportunidad de monitorear el desempeño estatal en las políticas involucradas.

A partir de esa idea este trabajo se propone analizar el funcionamiento y los resultados de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en el campo de las políticas públicas de infancia y adolescencia entre 2010 y 2014 en Uruguay.

Las dos grandes áreas a tratar son a) el funcionamiento b) los resultados.

Surgen a partir de este objetivo general las siguientes preguntas de investigación:

a) ¿Cuáles son los mecanismos de participación utilizados? ¿Son institucionalizados o no institucionalizados? ¿Quiénes son los actores involucrados? ¿En qué momento de la política se participa? ¿Cuál es la dinámica de la participación?

b) ¿Cuáles son los niveles de incidencia de la participación? ¿Cuál es su carácter, informativa, consultiva o vinculante?

c) ¿Se garantiza el *accountability* de la toma de decisiones? ¿Se garantiza el acceso a la información de todos los asuntos que involucran la toma de decisiones? ¿Hay canales institucionalizados para realizar ese monitoreo o seguimiento?

c) ¿Cuáles son los aspectos que intervienen en los mecanismos y en la incidencia? ¿Fortaleza de las organizaciones de la sociedad civil? ¿La interlocución con los beneficiarios? ¿El diseño de la política? ¿Los recursos destinados? ¿Una base de representación ciudadana? ¿El tipo de temática a tratar?

d) El contexto: ¿Falta una legislación que respalde y obligue? ¿Cuáles son los mecanismos previstos en otras legislaciones para promover la participación? ¿Se plantean en las leyes prácticas para el fortalecimiento de la sociedad civil para la participación? ¿Se establecen mecanismos de monitoreo o control de los mecanismo que surjan a partir de la ley?

Para poder responder a estas interrogantes este estudio se plantea cuatro objetivos específicos:

- Conocer y analizar los formatos y resultados de mecanismos de participación ciudadana en el campo de la infancia y la adolescencia, en tanto canales para la ampliación de la democracia y fortalecimiento de la capacidad de agencia de los ciudadanos.
- Conocer y analizar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana según los objetivos para los que fueron creados.
- Analizar si estos mecanismos habilitan el monitoreo o seguimiento de las decisiones tomadas.
- Comparar el marco normativo que rige en Uruguay, a partir de una perspectiva a nivel regional, que facilita y promueve la participación.

4.2. Dimensiones de análisis

A partir del marco teórico presentado y para cumplir con el objetivo general de “analizar el funcionamiento y los resultados de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en el campo de las políticas de infancia y adolescencia” la investigación define algunas dimensiones de análisis:

- amplitud y profundidad de la participación
- nivel de incidencia de la participación
- condiciones de exigibilidad, monitoreo o control que permiten los espacios

Tomando como base los estudios y categorizaciones realizadas por Remy (2007), Rofman (2007), Delamaza (2013), Fung (2006) y la categorización de la IAP2, que se presentaron en el capítulo anterior se seleccionaron una serie de variables para describir y analizar los casos de estudio y permitir un acercamiento a las dimensiones de análisis definidas.

Figura 10. Variables para analizar los mecanismos de participación

Actores y sectores involucrados	Tipo de participantes, forma de selección, y nivel de inclusión
Escala territorial	Nacional, departamental, municipal
Institucionalización	Decreto, resolución, ley, programática, <i>ad hoc</i>
Momento del ciclo de gestión de las políticas	Formulación, implementación o ejecución, evaluación y monitoreo
Intensidad de la participación	Baja (beneficiarios son receptores), media (los ciudadanos son consultados), alta (ciudadanos y beneficiarios asumen una participación estratégica)
Nivel de incidencia o alcance	Informar, consultar, involucrar, colaborar, empoderar (modelo IAP2)

A partir del análisis de estas variables se podrá asimismo visualizar el mecanismo de participación según el modelo del Cubo de la Democracia propuesto por Fung (2006)

4.3. Procedimientos a seguir

Este estudio se enmarca entre 2010 y 2014, segundo período de gobierno del partido de izquierda Frente Amplio, bajo la presidencia de José Mujica.

La unidad de análisis son los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en torno a políticas públicas de infancia y adolescencia.

En primer lugar se realizó un relevamiento exhaustivo de ámbitos de participación ciudadana convocados por el Estado en el campo de las políticas sociales y medioambientales, con el objetivo de tener una primera aproximación a este universo, en cuanto a sus dimensiones, formatos, procedimientos actores involucrados, nivel de incidencia de la participación.

Para el estudio de casos en profundidad se eligieron aquellos mecanismos de participación convocados para abordar las temáticas de infancia y adolescencia. Se optó por este campo de la política pública dado que es una de las áreas donde la interacción sociedad civil – Estado ha tenido más desarrollo, y existen un gran número de convenios para la implementación de políticas públicas y donde existen espacios de participación de larga data.

Se utilizó la técnica de Estudio de Casos Conjunto, donde a la luz de algunas dimensiones se analizaron los ámbitos de participación seleccionados para identificar aspectos comunes y diferenciales, sus fortalezas y debilidades.

En segundo lugar, con el objetivo de indagar sobre los instrumentos normativos en esta materia y sobre si éstos pueden generar un entorno más propicio para el desarrollo de la participación ciudadana, se realizó una revisión de la normativa nacional en la materia y de ejemplos de leyes y decretos sancionados en países de América Latina. Dado que existen diversidad de normas y de larga data en la región, se eligieron los tres ejemplos recientes: Brasil, Chile y Ecuador.

Se utilizaron herramientas de análisis documental y entrevistas en profundidad. Ambas herramientas se consideraron pertinentes para poder acceder a un panorama integral de las diversas iniciativas de participación y sus resultados.

Recolección y análisis documental. Revisión exhaustiva de fuentes secundarias: sitios web de los organismos públicos y de la sociedad civil, actas de reuniones, notas de prensa, informes anuales de ministerios y otros organismos públicos, memorias de organizaciones, leyes y decretos sobre participación ciudadana y evaluaciones.

Entrevistas en profundidad a informantes calificados y referentes de los espacios seleccionados (listado en Anexo 1). Las entrevistas fueron semiestructuradas, para lo cual se utilizó una misma pauta de entrevista que se ajustó según el interlocutor (Anexo 1).

Parte II: Participación ciudadana en Uruguay

Capítulo 5

La institucionalización de la participación ciudadana en Uruguay

En la última década ha habido cambios sustantivos en lo que respecta a la participación ciudadana en Uruguay. El primer gobierno del Frente Amplio (2005-2009) planteó una nueva lógica del Estado que se afirma en la necesidad de combinarlo y fortalecerlo con la participación social a partir de lo cual se ampliaron y reflataron antiguos ámbitos que habían dejado de funcionar tales como el Consejo de Salarios (De Armas et.al., 2009). A nivel local se destacan los esfuerzos realizados por el mismo partido de izquierda en la ciudad de Montevideo a cargo del gobierno de la ciudad desde hace 25 años, período en el que se implementó un proceso profundo proceso de descentralización y promoción de la participación ciudadana a nivel barrial.

La reforma del Estado de carácter contemporáneo implica una profundización de la democracia través del involucramiento de la ciudadanía y de las distintas organizaciones de la sociedad civil. La promoción y construcción de ámbitos para la participación y el control ciudadano aparecen como aspectos claves de la participación ciudadana, tanto para la construcción de la agenda pública como para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. (De Armas et. al., 2009)

5.1 La participación de la sociedad civil organizada: sus características

Luego de instaurada la democracia en el año 1985 se dio un fuerte crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, u ONG (organizaciones no gubernamentales) término acuñado en esa época por los organismos internacionales para referirse a ese sector que velaba por intereses de los ciudadanos y que no era el Estado ni la empresa privada. A mediados de la década de los 90, durante gobiernos de los partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Blanco), en el contexto de las reformas estructurales inspiradas en el llamado “Consenso de Washington”, se da una participación creciente de las ONG en el diseño e implementación de políticas sociales que se asoció al retraimiento del Estado en ciertas áreas de política sociales especialmente de los sectores más vulnerables, lo que fue posible por el apoyo de la cooperación internacional, lo que trajo aparejado una mayor visibilidad y relevancia del rol de las ONG así como su relacionamiento con el Estado (ICD, 2010, Rossel, 2011).

“Paradójicamente, durante los gobiernos de los partidos tradicionales se fortaleció el rol de las ONGs –mayoritariamente afines a la izquierda- en la gestión directa de servicios sociales y la consecuente implantación de nuevas modalidades de participación y representación de intereses”. (Rossel, 2011: 1)

En 2005 cuando asume el primer gobierno de izquierda, en un contexto de un “cambio de época” que tenía como objetivo la recuperación de la centralidad Estado, se comenzó a producir un debate respecto al rol que las organizaciones de la sociedad civil deberían tener en el diseño e implementación de políticas sociales. No había una única postura sobre el tema dentro del partido de gobierno y la legitimidad de la ONG era puesta en duda

“aunque algunos sectores y jerarcas del gobierno reconocían su potencial democratizador y de ‘construcción de ciudadanía’, otros mantenían una postura crítica respecto al rol que las ONGs habían jugado en la ejecución de políticas en los gobiernos anteriores, así como respecto al rol que debían jugar a futuro”. (Rossel, 2011:1)

Este es un escenario de muchas contradicciones. Las organizaciones de la sociedad civil son demandadas por el Estado para la prestación de servicios, al límite de su capacidad de respuesta, lo que profundiza el debilitamiento de sus roles políticos por falta de tiempo y recursos para destinar a esa tarea, lo que se afianza más con la relación de dependencia económica del Estado (ICD, 2009; Rossel, 2011, Mesa de Articulación, 2014).

Si bien durante el gobierno de Tabaré Vázquez hubo un esfuerzo notorio por parte del gobierno por promover la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil para controlar las políticas y colocar demandas de la ciudadanía, como por ejemplo el Espacio de Diálogo o los Consejos Sociales promovidos por el Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo la percepción del funcionamiento y los resultados no fueron los esperados por los actores de la sociedad civil. Como se plasma en el informe final del Proyecto de fortalecimiento de la sociedad civil, realizado en el marco del Programa Unidos en la Acción de Naciones Unidas en 2008, el cambio de paradigma ha sido difícil de implementar por la persistencia de una fuerte inercia “estado céntrica” y “partido céntrica”, donde el Estado y los partidos políticos siguen siendo los actores de la toma de decisiones lo que impide una real participación de la sociedad civil “como actores sociales en pleno derecho participando desde la concepción de las políticas, hasta su implementación, monitoreo y evaluación.” (Alemany, 2009:23).

Varios son los estudios que analizan las experiencias de participación ciudadana que fueron impulsadas por el primer gobierno del Frente Amplio, donde se presentan algunos avances pero múltiples tensiones y dificultades para salir de la matriz partidocéntrica y estadocéntrica que caracteriza al Uruguay y de la comprensión de lo que significa la participación (De Armas et. al, 2009; Sanseviero, 2006; ICD, 2009). También se identifica en esta interacción un alto nivel de desconfianza entre los cuadros de gobierno y la sociedad civil (Sanseviero, 2006).

“En términos generales, la historia de un fuerte Estado de bienestar en el Uruguay, la cultura política estatista, que mantiene todavía un peso relativo en la ciudadanía y las debilidades de las propias OSC en algunos contextos, son los factores que subyacen y explican las dificultades que todavía persisten para la participación de la sociedad civil organizada en el diseño de las políticas sociales públicas”. (ICD, 2009)

Iniciativas de relevancia como el Espacio de Diálogo Social convocado por el MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) o los Consejos Sociales promovidos también por ese ministerio en el primer gobierno del Frente Amplio, quedaron por el camino (ICD, 2009; Bica, 2007). Otros sin embargo, como se muestra en los Reportes Sociales que publica el Área de Gestión y Evaluación del Estado han sostenido su actividad con una amplia participación, entre los que se puede mencionar el presupuesto participativo impulsado por la Intendencia de Montevideo, o el Consejo de Salarios, ámbito de negociación colectiva entre el Estado, la empresas y un fuerte movimiento sindical. (AGEV, 2009, 2011 y 2013)

Por otra parte, otro tema que ha sido de intenso debate entre las organizaciones de la sociedad civil es el nuevo escenario de cogestión de los servicios públicos. ¿Es esta una forma de participación o una mera ejecución de programas estatales? En Uruguay el Estado se ha convertido en el financiador principal de las organizaciones de la sociedad civil lo que trae consigo riesgos y problemas que afectan el rol del sector como impulsor de participación de los ciudadanos, entre los que pueden mencionarse la dependencia económica, la pérdida de autonomía, y las amenazas a la identidad. (Midaglia 2009; Rossel, 2010)

La participación de la sociedad civil en la gestión pública es desde hace muchos años un tema de debate dentro de la sociedad civil, y ha habido avances y retrocesos en sus prácticas. Como se mencionó anteriormente existen distintas variables que han incidido negativamente en el desarrollo de una participación que satisfaga las expectativas de los participantes: aspectos culturales sobre el rol central del Estado; la falta de posiciones compartidas sobre el tema dentro del gobierno; la propia debilidad de las OSC y la dependencia de fondos estatales. (Agostino, 2013, Rossel, 2010)

Diferentes sectores de la sociedad civil se autoperciben como meros ejecutores de las políticas públicas, sin capacidad de incidencia real, y que en alguna medida son “utilizados” por el gobierno para validar procesos. En un actividad de reflexión promovida por la sociedad civil y el PNUD en 2013 las organizaciones manifestaban algunas preocupaciones en torno a esta situación: falta de participación efectiva de la sociedad civil en definición de políticas públicas; necesidad de discutir el nuevo rol de la sociedad civil en el marco de gobiernos de izquierda; pérdida de independencia de la sociedad civil y cooptación por parte del Estado; dificultad para posicionarse frente al Estado y en particular para llevar adelante acciones de incidencia, vigilancia e innovación; cooptación de ciertos discursos y espacios vaciándolos de contenido y la burocratización de los actores que pasaron al Estado desde la sociedad civil. (Agostino, 2013).

Desde una perspectiva teórica pueden advertirse diferentes situaciones como lo plantea Remy cuando señala que la participación ciudadana puede ser tanto un elemento colaborador como asumir un rol más conflictivo con protestas o cabildeo.

Representantes de las OSC consideran que hay algunas condiciones que deberían darse para generar espacios de participación que realmente puedan cumplir con las expectativas (ICD, 2014)

Figura 11. Condiciones para la participación de la sociedad civil en la gestión pública. ICD (2014)

Definiciones claras	Definición inequívoca de participación ciudadana e identificar en qué etapa del ciclo de la política debería promoverse
Repensar el rol de los actores sociales	Repensar el papel de las organizaciones sociales desde una perspectiva más proactiva, como agentes tomadores de decisiones.
Voluntad política	Contar con una voluntad política lo suficientemente fuerte para fomentar la participación
Recursos humanos y financieros	Contar con recursos humanos con capacidades específicas y recursos financieros para sostener la participación.
Adecuada ubicación institucional de la participación	La creación de espacios de participación ciudadana por parte de cada organismo ha generado superposición y fragmentación de miradas y un agotamiento de las OSC, por tanto se hace necesario contar con ubicaciones válidas y eficientes
Condiciones para la exigibilidad	Generar condiciones de transparencia y rendición de cuentas
Marco normativo	Evaluar la pertinencia de contar con leyes, políticas o protocolos de participación.

Estas condiciones se vinculan especialmente a los enfoques teóricos de Fung y el modelo de la IAP, en tanto proponen generar condiciones para aumentar las posibilidades de generar un espacio de negociación, deliberación y toma de decisiones con procesos más inclusivos.

5.2 Mapeo de mecanismos de participación (2010-2014)

Como punto de partida para esta investigación, se realizó un mapeo de espacios o ámbitos de participación activos entre 2010-2014. Con el objetivo de acotar el relevamiento y obtener un conjunto relativamente homogéneo se consideraron aquellos mecanismos institucionalizados que cumplieran con las siguientes características:

- permanencia media o larga del mecanismo (no se tuvieron en cuenta las reuniones o consultas convocadas puntualmente).
- activos en algún momento del período comprendido entre 2010 y 2014, pudiendo haberse creado durante ese período o con anterioridad.
- convocados o creados desde organismos de la administración central, no incluyéndose aquellos creados por gobiernos departamentales o municipales
- creados desde organismos del Ejecutivo, no tomándose en cuenta los ámbitos que surgen de los órganos del Poder Legislativo o Poder Judicial.

- que participen actores de la sociedad civil, ya sean ciudadanos en forma individual o instancias organizadas.
- que aborden políticas sociales o medioambientales
- se toman el programa o la política de participación y no cada una de sus manifestaciones en el territorio.

El relevamiento se basó en los registros de los espacios en los que la sociedad civil está representada a través de la Asociación Nacional de ONG (ANONG)⁹; en la información publicada por más de 100 organizaciones de la sociedad civil que participan en la Iniciativa Rendir Cuentas¹⁰; en los registros del portal Mapeo de la Sociedad Civil¹¹; y a partir de la revisión de los sitios web de ministerios y otros organismos del ejecutivo del área social y medioambiental.

Como resultado se identificaron 32 ámbitos de participación que cumplen con los requisitos antes expuestos. En la figura 12 se detallan los mecanismos y sus características principales: organismo convocante; fecha de creación, actores convocados a participar; objetivo de la participación y nivel de formalización. Para definir el objetivo se utiliza la tipología de nivel de incidencia de la participación realizado por la IAP2 (informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar). En Anexo 2 se da cuenta de información detallada de cada uno de los 32 espacios.

Figura 12. Relevamiento de ámbitos de participación 2010-2014

Ámbito	Convocante	Creación	Actores convocados	Nivel de la incidencia	Institucionalidad
Asamblea Nacional de Derechos Humanos	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH).	2013	OSC interesadas que se registren	Informar Consultar	Ley N° 18.446
Comisión Asesora en Salud Sexual y Reproductiva	Ministerio de Salud Pública (MSP)	2004	Organismos públicos, sindicatos, OSC, universidad	Involucrar	Ordenanzas N° 147/2004 N° 606/2010
Comisión de Refugiados (CORE)	Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)	2006	Organismos públicos y una organización de la sociedad civil	Colaborar	Ley N°18.076
Comisión Honoraria Contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Forma de Discriminación	Ministerio de Educación y Cultura	2007	Organismos públicos y tres representantes de OSC	Involucrar	Ley 17.817 de 2004
Comisión Interinstitucional para Cuestiones de Género en el Ámbito Internacional	Instituto Nacional de la Mujeres (Inmujeres) – Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)	2004	Organismos públicos y OSC	Involucrar	Resolución presidencial junio 2004 (antes <i>ad hoc</i>)

⁹ www.anong.org.uy

¹⁰ www.rendircuentas.org

¹¹ www.mapeosociedadcivil.uy

Ámbito	Convocante	Creación	Actores convocados	Nivel de la incidencia	Institucionalidad
Comisión Nacional Asesora del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)	Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)	2000 Regulada en 2005	Organismos públicos, organizaciones ambientalistas y asociaciones de productores	Involucrar	Ley N° 17.234
Comisión Nacional del Sida-Mecanismo Coordinador País (CONASIDA-MCP)	Ministerio de Salud Pública (MSP)	1993	Organismos públicos, organismos internacionales, OSC y personas afectadas	Involucrar	Decretos N° 409/993 N° 165/994 N° 255/008
Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad (CNHD)	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	1989 (Reformulada en 2010)	Organismos públicos y organizaciones de segundo grado de la sociedad civil	Involucrar	Ley N°. 16.095 / 1989 Actual Ley N° 18.651/2010
Comisión Técnica Asesora en Medio Ambiente (COTAMA)	Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)	1990	Organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil	Involucrar	Ley N° 16.112/990 Decreto N° 261/993
Comisiones de Cuencas	Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)	2009	Gobierno, usuarios y OSC	Consultar	Ley N° 18.610 de 2009
Comité Nacional de Articulación y Seguimiento de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA)	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	2010	Organismos públicos y asociaciones regionales de segundo grado	Involucrar	Decreto Poder Ejecutivo N° 210 de 2010
Comité Asesor y Consultivo del Consejo Nacional de Educación No Formal (CONENFOR)	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	2009	Organismos del poder ejecutivo, educadores e instituciones de ed. no formal	Consultar	Ley General de Educación N° 18.437
Comité Nacional de Coordinación del Plan CAIF	Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU)	1997	Representantes del Plan CAIF y de organismos públicos y cinco delegados de las OSC	Involucrar	s.d.
Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI)	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	2000	Organismos públicos, cámaras, sindicatos, OSC	Involucrar	Decreto 367 de 2000
Comité para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial (CONAPEES)	Instituto Nacional de Niño y el Adolescente (INAU)	2004	Organismos del poder ejecutivo, OSC	Involucrar	Decreto 358 de 2001
Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU)	2004	Organismos del poder ejecutivo, organizaciones de la sociedad civil	Consultar	Ley N° 17.823 de 2004
Consejo Asesor y Consultivo (CAC) del INAU	Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU)	2013	Adolescentes de todo el país	Consultar	Programa

Ámbito	Convocante	Creación	Actores convocados	Nivel de la incidencia	Institucionalidad
Consejo consultivo de la UAIP	Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP)	2011	Personas destacadas de distintos ámbitos de la sociedad	Consultar	Ley N° 18.381 de 2008
Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Personas Mayores (INMAYORES)	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	2012	Organismos públicos y representantes de la sociedad civil	Consultar	Ley N° 18.617 de 2009
Consejo de Salarios	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	1943-1968 1985-1992 2005 a la fecha	Ministerio de Trabajo, sindicatos y empresas	Empoderar	Ley N° 10.449 de 1943
Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCVD)	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	2002	Organismos públicos y una OSC	Consultar	Ley N° 17.514
Consejo Nacional de Género	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	2007	Ejecutivo, poder judicial, congreso de intendentes, universidad y OSC	Consultar	Ley N° 18.104
Consejos Asesores Honorarios Departamentales de la Junta Nacional de Salud	JUNASA Ministerio de Salud Pública (MSP)	2007	Prestadores de salud, trabajadores y usuarios de la salud	Consultar	Ley 18.211
Consejos de Participación en la Educación Pública	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	2009	Autoridades de los centros, alumnos, padres y comunidad	Consultar	Ley N° 18.437
Consejos Sociales	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	2006	Referentes MIDES y sociedad civil organizada	Colaborar	Programa
Espacio Calle	Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU)	2007	INAU y OSC	Involucrar	Ad hoc
Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC)	2013	Organismos públicos, universidad, Unesco y sociedad civil	Colaborar	Resolución N° 022/013 de AGESIC- 2013
Mesa de Diálogo Directorio INAU/Colectivo de Infancia	Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU)	s.d	Directorio INAU y Colectivo de Infancia	Involucrar	Resolución Directorio
Mesa de trabajo sobre las condiciones de las mujeres privadas de libertad	Organizaciones participantes (rotativa)	2006	Organismos públicos y sociedad civil	Involucrar	Ad hoc
Mesas de Coordinación Zonal (MCZ)	Programa INFAMILIA - Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	2005	Vecinos, organizaciones barriales, y técnicos de diversos organismos	Involucrar	Programa

Ámbito	Convocante	Creación	Actores convocados	Nivel de la incidencia	Institucionalidad
Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana	Ministerio del Interior (MI)	2006	Seccional de Policía, Consejos Vecinales, representantes de instituciones a nivel local, vecinas/os	Involucrar	Programa
Sistema de Diálogo y Consulta del Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)	2014	OSC interesadas y que se registren	Consultar	Decreto Presidencial N° 25/014

*Se clasifica según la Matriz de niveles de incidencia de la participación de la IAP2, pág. 18

5.3 Una primera aproximación

A partir de la información básica recogida para el mapeo de espacios de participación se identifican algunas tendencias, que nos permite una primera aproximación al tema. El estudio de los casos en el área de infancia y adolescencia permitirá profundizar en algunos de estos primeros hallazgos y descubrir otros relacionados a la operatividad de los mismos.

Los primeros hallazgos o tendencias que surgen del relevamiento y de los 32 ejemplos recabados (Figura 8) son:

- *Dificultad de acceso a la información.* La primera constatación que surge es la escasez de información disponible sobre estos ámbitos para el público en general. La cantidad y calidad de la información es deficitaria en general, no está actualizada y no permite visualizar el proceso realizado ni sus resultados, ni en los sitios de los organismos convocantes, ni en los de los que participan. La única información disponible y de fácil acceso para todos los casos es la relativa a las normativas a partir de que la que se crea el mecanismo y puntualmente alguna información general. En muy pocos casos se puede acceder a actas o resultados de la interacción. Hay un sólo ámbito, el CETI, que cuenta con un sitio propio.

Este hallazgo interpretado teóricamente indica falta de seguimiento y de transparencia, lo que no habilita el desarrollo de preferencias, la negociación o la deliberación como plantea Fung.

- *Crecimiento ininterrumpido.* Las fechas de creación de las comisiones, comités o mesas de diálogos muestra un gran dinamismo y ritmo constante de creación. De los 32 ámbitos que funcionaron en el período entre 2010 y 2014, siete de ellos fueron creados en ese período, 13 habían sido creado entre 2005 y 2009 y resto en años anteriores, algunos de los cuales habían cesado y fueron reactivados durante estos períodos.
- *Alto nivel de institucionalización.* Un 82% de los mecanismos fueron establecidos legalmente: un 55% fueron creados a partir de leyes y un 27% por decretos, resoluciones u ordenanzas de los organismos. Apenas el 18% son instancias *ad hoc* o programas de las entidades públicas. Sin embargo, es necesario destacar, que ese nivel de formalidad para el

establecimiento, no se condice con pautas claras de funcionamiento, designación de representantes, instrumentos de control o sanciones en el caso de incumplimiento.

Al interpretar este hallazgo desde la teoría, según Delamaza se relaciona la institucionalización con la participación como un derecho reconocido y no dependiente de una política, aunque, no se identifican las garantías para el ejercicio de ese derecho.

- *Representación selectiva.* En la gran mayoría de los casos la sociedad civil es representada por delegados de instituciones, solo en cinco casos se espera la participación de las personas a título individual. Por otro lado, debe señalarse que en muchos de los textos de las leyes se nombra a la organización de la sociedad civil invitada a participar en ese espacio, lo que en alguna medida coarta la autonomía de la propia sociedad civil para decidir sobre su representación. Por ejemplo en el Consejo Consultivo Honorario de Sociedad Civil o Comité para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial se designa a la Asociación Nacional de ONG (ANONG). En ese caso la ANONG realiza una convocatoria interna para designar representantes vinculados a la temática (ver Anexo 2)

Desde el planteo teórico de Fung, la invitación a algunos participantes especialmente elegidos, como se da en este caso, es una limitante, en tanto excluye actores y reduce el espacio público y por lo tanto disminuye su legitimidad.

- *Sostenibilidad incierta.* Con la información a la que se pudo acceder es muy difícil establecer si los espacios han actuado en forma continuada desde su creación o si han tenido períodos de inactividad. En los casos en los que se dispone de actas al día, como es el caso Comisión Técnica Asesora en Medio Ambiente (COTAMA), se puede saber con exactitud los períodos de funcionamiento, pero en la mayoría de los casos no hay información suficiente para definir si sigue funcionando o si ha cesado.
- *Centralismo capitalino.* Uruguay es un país altamente centralizado y si bien se han realizado esfuerzos para la descentralización y desde 2009 se cuenta con una Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, en los hechos todavía es algo que no se ha logrado superar y la mayoría de las mesas, comités y comisiones, funcionan en Montevideo. Hay cinco políticas de participación¹² que prevén la creación de las instancias a nivel departamental, pero no se pudo acceder a información sobre cuál ha sido el nivel de despliegue en el territorio.

¹² Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad (CNHD); Consejos Asesores Honorarios Departamentales de la Junta Nacional de Salud; Consejos de Participación en la Educación Pública; Consejos Sociales; Comité Nacional de Coordinación del Plan CAIF; Mesas de Coordinación Zonal (MCZ);

El limitar el alcance geográfico excluye a amplios sectores de la sociedad civil, lo que se relaciona con las teorías que hacen hincapié en la relevancia de la selección de participantes para generar mayores niveles de inclusión y ampliar el espacio público.

- *Carácter consultivo.* La gran mayoría de los ámbitos de participación se definen como espacios de carácter consultivo y casi en la misma proporción los que buscan involucrar a los actores en el diseño de las alternativas. Pero sólo un caso es el que se presenta como un ámbito de toma de decisiones y empoderamiento de los sectores, como es el caso de los Consejos de Salarios, donde los sindicatos llegan a un acuerdo con las empresas y con el Estado como mediador para la definición de los salarios.

Si se contrasta este hallazgo con el planteo teórico de Rofman, se reconocen procesos de participación de baja o media intensidad, es decir donde la ciudadanía es sólo receptora o es consultada para hacer algunas propuestas, pero donde no toman las decisiones.

En general los 32 espacios de participación identificados muestran un crecimiento ininterrumpido y alto grado de institucionalización normativa. La información acerca de la dinámica y resultados de los espacios es muy escasa, por lo que los niveles de *accountability* o transparencia y rendición de cuentas son muy bajos. Desde el punto de vista de la selección de los participantes, se percibe cierta debilidad en cuanto en varios casos se define quien participa coartando la autonomía de la sociedad civil para elegir sus representantes. Como resumen teórico podría decirse que la existencia de leyes o normativas no garantiza amplios procesos de participación y cuando la amplitud de la participación es menor disminuye la legitimidad, la inclusión y la capacidad de incidencia.

Capítulo 6

La participación de la sociedad civil en el campo de la infancia y la adolescencia

Con el propósito de analizar más profundamente el funcionamiento de los mecanismos de participación y su papel en la ampliación de la democracia y fortalecimiento de la capacidad de agencia de los ciudadanos, se seleccionaron el conjunto de instancias de participación en el campo de la infancia y la adolescencia.

Es en esta temática donde ha habido un desarrollo mayor de la interacción entre sociedad civil y Estado, y de larga data, tanto en los acuerdos para la implementación de las políticas como en el establecimiento de iniciativas de participación.

En esta área de las políticas públicas las OSC han transferido su metodología al Estado y confirmado con su práctica la eficacia y eficiencia de sus acciones en

relación a las brindadas por el Estado. Entre 1994 y 1999 la relación entre la cobertura de la atención a niños y adolescentes realizada exclusivamente por las instituciones oficiales del Instituto Nacional del Niño y el Adolescente (INAU) y la realizada por organismos privados en convenio se invirtió. La atención pasó de estar un 60% a cargo del organismo estatal y un 30% en manos de las OSC en convenio, a un 24% y 16% respectivamente. (Laurnaga, 1999)

Actualmente el INAU atiende a 87583 niños, niñas y adolescentes a través de diferentes formatos de relacionamiento institucional: ejecución directa de INAU, proyectos gestionados por la sociedad civil en convenio y con el apoyo de INAU, contratación de proyectos de acogimiento familiar y proyectos que tienen convenios interinstitucionales con otras instituciones públicas, como el MIDES. A través de diversas modalidades (atención integral en la comunidad, atención integral de tiempo parcial y de tiempo completo y alternativa familiar) el organismo provee 90202 atenciones (algunos niños reciben varias prestaciones simultáneas) de las cuales un 83% (76717) se llevan adelante en convenio con organizaciones de la sociedad civil.¹³

Esta interacción entre lo público y lo privado para la implementación de servicios y atención, ha traído consigo una diversidad de ámbitos que fueron diseñados por un lado, para aportar a la ejecución de esas políticas, pero también para la discusión y toma de decisiones en torno a las políticas.

Por todas estas razones, y porque el desarrollo de capacidades y oportunidades para la infancia y la adolescencia constituye una dimensión clave en el marco del desarrollo humano, se consideró oportuno profundizar en estos casos.

6.1. Estudios de caso

En el mapeo de instancias de participación realizado para este trabajo, se identificaron siete espacios que abordan la temática de la infancia y adolescencia desde diversas perspectivas. Ellos son los siguientes:

- Comité Asesor Consultivo del Directorio del INAU (CAC)
- Comité Nacional de Coordinación del Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia)
- Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial (CONAPEES)
- Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI)
- Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (CNHDDNN)
- Espacio Calle
- Mesa de Diálogo Directorio INAU

¹³ Información de abril de 2016. Tomado de los Informes de población y proyectos de INAU <http://goo.gl/nhPNmt>

A partir de las fuentes secundarias de información y de las entrevistas realizadas se buscó profundizar a partir del estudio conjunto de casos en el análisis de la amplitud y profundidad de la participación, el nivel de incidencia y las condiciones de exigibilidad, monitoreo o control que permiten los espacios.

Consejo Asesor y Consultivo (CAC) del Directorio del INAU

El CAC es un espacio de participación en el marco del Instituto Nacional del Niño y el Adolescente (INAU) creado en 2009 y constituido por adolescentes entre 13 y 17 años de todo el país, cuyo objetivo principal es asesorar al Directorio de INAU en políticas de infancia y adolescencia. Cuenta con un representante por departamento, en total 19, que se postulan y son elegidos por sus pares de acuerdo a un reglamento elaborado por una Comisión del Congreso Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes, actividad anual de encuentro que se desarrolla en el marco del programa PROPIA.

PROPIA es un programa del INAU cuyo objetivo principal es promover el conocimiento y ejercicio del derecho a la participación, mediante el desarrollo de diversas propuestas para una población heterogénea de niños, niñas y adolescentes a nivel local, departamental, nacional e internacional. Pueden participar los niños, niñas y adolescentes de cualquier lugar del país, pertenecientes a cualquier grupo, institución educativa, deportiva, etc.

Los cometidos del CAC, por su parte, son: asesorar y realizar sugerencias al Directorio de INAU en materia de implementación de políticas públicas de infancia y adolescencia; ser representantes y vehiculizadores de las inquietudes de los grupos de niños/as y adolescentes de los distintos departamentos del país; resolver la distribución de los fondos destinados al CAC por INAU, en las iniciativas, actividades y proyectos que promuevan la participación, con la orientación del equipo central del programa PROPIA y coordinar con el equipo las distintas acciones que se llevan delante de ese programa. (INAU, 2012)

La elección de estos representantes surge de grupos de adolescentes que se nuclean en cada departamento y en las diferentes localidades, procedentes de hogares del INAU, centros juveniles, liceos, Universidad del Trabajo de Uruguay (UTU) y clubes deportivos. Se reúnen, trabajan en temas que son de su interés, con la colaboración de educadores de INAU, y van construyendo la agenda. En estos grupos participan un promedio de 12 jóvenes de distintas localidades, aunque no hay un límite previsto de participantes. Los consejeros y consejeras integran además un equipo departamental de promoción de participación, junto a sus suplentes, dos niños (entre 8 y 12 años) electos por sus grupos de pares, y adultos promotores de participación (PROPAR).

Los delegados por los departamentos de Paysandú y Soriano, Sol Miranda y Martín Lecuna¹⁴ respectivamente coinciden en manifestar que este espacio de participación tiene la gran fortaleza de ser el único espacio de participación e incidencia para los jóvenes a nivel nacional que además promueve el

¹⁴ Entrevistas realizadas a Martín Lecouna y Sol Miranda el 20/05/2015

fortalecimiento personal de los jóvenes que van adquiriendo capacidades que no pensaban que podían llegar a desarrollar. “Hablar con un micrófono frente a gran cantidad de público sobre los temas que nos preocupan, era algo inimaginable”, manifestó Sol Miranda. Los temas se trabajan a nivel departamental, un tema por departamento, y esos temas son luego elevados al Directorio de INAU para buscar soluciones.

Como fortaleza adicional, los representantes destacan el apoyo institucional que reciben para poder participar. Las reuniones con el Directorio de INAU son cada tres meses y la institución se encarga de proveer a los delegados de todas las necesidades que tengan para poder participar (locomoción, alojamiento, alimentación, etc.). En cuanto a posibles pasos a dar coinciden en plantear que sería más adecuada una mayor periodicidad de las reuniones, que sería necesario generar acciones para poder involucrar más jóvenes y promover el desarrollo de acciones como ésta en otros ámbitos de las políticas públicas, como por ejemplo en el campo de la salud.

El CAC cuenta con un reglamento donde se establecen los requisitos para poder participar, la forma de elección y las responsabilidades, la duración del mandato, las faltas y sanciones, la composición de la mesa representativa y cuestiones generales de funcionamiento.¹⁵

En el año 2014 se realizaron Encuentros del Consejo Asesor Consultivo (CAC) en torno a los temas de violencia contra los niños, niñas y adolescente (incluyendo la violencia en los distintos ámbitos como los centros educativos, familia y comunidad) y el derecho a la participación en el ámbito de la familia. Los adolescentes del CAC decidieron hacer una campaña de sensibilización contra la discriminación, entendida como forma de violencia (discriminación por clase social, género, edad, color de piel, religión, lugar de procedencia, etc.) y consiguieron la realización de un corte en cada departamento sobre la temática.

En 2011, el Directorio de INAU envió al Parlamento Nacional un proyecto de ley para dar forma legal al Consejo Asesor y Consultivo, pero todavía no ha sido aprobado.

El CAC creó un blog¹⁶ para la difusión de información sobre sus actividades aunque según se pudo comprobar no ha sido actualizado.

En resumen desde una perspectiva teórica el CAC logra definir reglas claras para la elección de participantes y lineamientos de funcionamiento. Es un espacio de carácter consultivo pero que involucra a los propios beneficiarios y los empodera desde la propia participación, pero presenta un carácter limitado, porque en cuanto a su *accountability* si bien se destaca un esfuerzo por comunicar las acciones, esto no ha sido realizado de forma sistemática y no cuenta con las herramientas necesarias para el monitoreo o seguimiento de las propuestas.

¹⁵ Disponible en <http://propiauruguay.blogspot.com.uy/p/consejo-asesor-y-consultivo.html>

¹⁶ <http://uruguaycac.blogspot.com>

Comité Nacional de Coordinación del Plan CAIF

El Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) comenzó a operar en setiembre de 1988 a través de un convenio suscrito entre UNICEF y la República Oriental del Uruguay, con el objetivo principal de impulsar acciones integradas de organismos públicos, gobiernos municipales y comisiones vecinales (asociaciones civiles) para atender a las necesidades de los niños en edad preescolar que viven en situaciones de pobreza y sus familias. El Estado en alianza con organizaciones de la sociedad lleva adelante los Centros CAIF, que atienden a niños de 0 a 3 años. Actualmente hay 372 centros, más de 49.000 niños/as y sus familias.¹⁷

Es una de las políticas públicas de infancia de mayor arraigo que se ha mantenido ininterrumpidamente desde su creación en los distintos gobiernos que han transitado, siempre buscando acompasarse y renovarse a las distintas situaciones.

“Desde muy diversas tiendas se percibe como una de las experiencias más innovadoras en el campo de las políticas sociales orientadas a este sector, que ha evidenciado capacidad de evolucionar, de autoevaluarse, de incorporar mejoras, de integrar esfuerzos de diversos actores y sectores. (Zaffaroni, 2013: 193)

Uno de los aspectos característico y sobresaliente de esta política, es lo que respecta a la coejecución en convenio con organizaciones de la sociedad civil. Esto se hace por la vía de los convenios y la implementación, e instalando espacios formales de participación de la sociedad civil en la política, a través de los comités departamentales y el Comité Nacional.

El Comité Nacional de Coordinación Plan CAIF es el ámbito de conducción de la política que reúne al conjunto de los organismos participantes y define los lineamientos y acciones. Sesionó por primera vez en mayo de 1997, antes existía un espacio menos institucionalizado y discontinuo. En esta primera etapa estuvo integrado por los organismos públicos que integran el Plan (Instituto Nacional del Niño y el Adolescente, INAU; Administración Nacional de Educación Pública, ANEP; Ministerio de Educación y Cultura, MEC; Ministerio de Salud Pública, MSP; Instituto Nacional de Alimentación, INDA; intendencias departamentales) y cuatro delegados nacionales en representación de las asociaciones civiles que gestionan los centros. A partir de 2002 el número de delegados de las asociaciones se aumentó a cinco, uno por región. (Zaffaroni, 2013). Los Centros CAIF se nuclean en los Comités Departamentales, que a su vez se nuclean en cinco regiones (Norte, Litoral, Centro, Sur y Metropolitana). Cada una de estas regiones elige un delegado para representarlos en el Comité Nacional.

Ante este cambio el comité tuvo una mayoría de representantes de la sociedad civil, pero esto parece haber causado que el espacio pasara a concentrarse en lo programático y cuestiones de gestión de los centros y que derivara en cierta

¹⁷ Información tomada del sitio oficial del Plan CAIF <http://www.plancaif.org.uy/>

pérdida como espacio político estratégico. Los principales temas abordados por el comité en los últimos años han sido la definición y revisión de acuerdos interinstitucionales; detección de vacíos y problemas de la implementación; seguimiento del plan operativo; política de salarios (consejo de salarios, reivindicaciones salariales de los delegados de las asociaciones civiles); presentación de experiencias de los centros; información y coordinación relativa a actividades conjuntas y si bien fue creado como un ámbito de toma de decisiones a nivel político, ese rol se ha desdibujado en los últimos años. (Zaffaroni, 2013; Alarcón, 2013)

“[...] como resultado de la revisión de la trayectoria del Plan en conjunto con los actores, se percibe que el nivel y las características de la participación de la sociedad civil en los espacios formales de discusión y coordinación del Plan han sido dispares. Esto parece transitar desde momentos de protagonismo y capacidad propositiva hasta otros en los que se destaca un rol de portador de demandas concentradas en condiciones laborales, presupuestarias y de gestión”. (Alarcón, 2013: 248)

El delegado nacional, Alejandro Manzoni, representante de la zona metropolitana (Montevideo y Canelones) considera que formalmente este Comité Nacional se plantea como una articulación efectiva entre sociedad civil y Estado, pero en los hechos no funciona como tal, y se convierte en un espacio de legitimización de las decisiones del gobierno.

“Lo que está planteado en lo formal es que sea una articulación efectiva entre sociedad civil estado, pero en los hechos no funciona como tal. Por ejemplo, lo convoca el Plan CAIF y los delegados terminamos siendo utilitarios al sistema. Al Estado le sirve decir que tiene participación de la sociedad civil, pero son ellos los que siguen tomando las decisiones”.¹⁸

Según el delegado, la estructura de participación está bien pensada, pero no condice con la realidad actual de las asociaciones. Es un tipo estructura que servía las asociaciones que contaban con personas que trabajaban en otras actividades y dedicaban un 40% del resto de su tiempo al trabajo voluntario, pero eso ha cambiado. La dinámica de la vida es distinta ahora y están trabajando para hacer frente a esa nueva realidad desde otra concepción, donde no todo recaiga en el voluntariado.

“Estamos tratando de generar una estructura más actual, donde por ejemplo los delegados nacionales puedan ser trabajadores rentados de los CAIF, porque es irreal pensar que los delegados puedan surgir solo de las directivas, es una realidad que cayó”.

También la forma en que están definidas las delegaturas en este espacio es un problema, plantea Manzoni, porque hay zonas con muy pocos Centros CAIF y otras como la metropolitana, en la que están Montevideo y Canelones, con

¹⁸ Entrevista realizada a Alejandro Manzoni el 19/05/2015

muchísimos centros y problemáticas y tienen el mismo número de representantes.

A fines de 2013 los delegados nacionales y departamentales juntos, llevaron adelante dos jornadas de debate a partir de las cuales surgió un documento que fue presentado a Plan, donde se identificaban algunas tensiones y también se esbozaban algunas propuestas.

“En nuestro debate, hemos identificado cuatro áreas críticas en torno a las que se deben generar nuevas estrategias y diseñar actividades concretas, algunas de corto plazo y otras de más largo plazo, para alcanzar algunas metas específicas. De la misma forma, es necesario destinar recursos adicionales que hagan viables la concreción de estas metas”. (La relación entre las asociaciones civiles y la secretaría del Plan, 2013: 2)

De esas cuatro áreas¹⁹ hay dos están directamente vinculadas al Comité Nacional de Coordinación. Una de ellas es que el diálogo entre las asociaciones civiles y la Secretaría del Plan está muy debilitado. Las asociaciones manifiestan que se toman decisiones y se bajan lineamientos sin consulta, para lo cual proponen formalizar un espacio permanente de diálogo y “la reactivación de los Comités Departamentales y Comité Nacional, cuyo funcionamiento se ha desgastado, no es sistemático o en algunos casos ya ni siquiera funcionan”. (La relación entre las asociaciones civiles y la secretaría del Plan, 2013: 2)

La otra área crítica tiene que ver con la necesidad de fortalecer el rol de las asociaciones civiles en el Plan, para lo cual deben como condición robustecerse como instituciones. Algunas de las posibles acciones que plantean son: generar un momento de reflexión sobre la relevancia del papel de las asociaciones y los delegados, generar una visión compartida a todos los niveles; impulsar la participación de los delegados nacionales para que puedan tomar decisiones de relevancia y de forma responsable; desarrollar un plan de capacitación permanente de las asociaciones que les permita continuar realizando su labor de forma más eficiente y sustentable, así como prepararse para la negociación política con el Plan. Para todo esto es necesario facilitar recursos económicos y humanos.

El delegado Alejandro Manzoni, manifestó que el documento presentado no fue tenido en cuenta y hasta la fecha no hubo respuesta a los reclamos y propuestas presentadas por los delegados en el documento y “esta ha sido la constante de los últimos años”.

Destaca como fortalezas que el Comité Nacional tiene la potestad de convocar a todos los involucrados, que es una buena herramienta de diálogo si se la ejecuta bien, y podría ser el camino para establecer una política co creada por Estado y sociedad civil. Pero en los hechos no se le da la importancia que tiene,

¹⁹ Diálogo con la Secretaría del Plan; Comunicación entre las asociaciones y el Plan; Rol de las asociaciones y los delegados; Supervisión de los centros.

ni se toma conciencia de la importancia de contar con la participación de la sociedad civil. De acuerdo con esto, no hay una intención expresa de empoderar a los involucrados para la toma de decisiones ni de fortalecer su capacidad de agencia.

En el relevamiento de información realizado, no se encontró información disponible en la web sobre el Comité, sus integrantes actuales, fechas de reuniones, actas, resoluciones, que permitirían reconocer los mecanismos de participación, así como advertir canales de transparencia y rendición de cuentas, y desde la perspectiva teórica de incidencia las herramientas que permitan monitorear o dar seguimiento a las decisiones que se tomen en ese espacio.

En resumen el Comité Nacional de CAIF en la actualidad cumple escasamente con los objetivos propuestos del mecanismo de participación y consecutivamente no se observa incidencia pública.

Comité para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial (CONAPEES)

A través del Decreto 358 del Poder Ejecutivo de 2004 se crea la CONAPEES que comienza a funcionar en 2005. Su creación surge de la necesidad de implementar acciones concretas para combatir la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en todas sus formas, sea prostitución, pornografía, tráfico con fines de explotación sexual, turismo sexual y cualquier otra modalidad de violencia sexual tanto comercial como no comercial.

Los integrantes, definidos en el Decreto son: Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), quien lo preside y tiene a su cargo la secretaría administrativa, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (incluyendo representación del Ministerio Público y Fiscal); Ministerio de Salud Pública (MSP); Ministerio del Interior (MI); Ministerio de Turismo (MT); Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). El Comité podrá solicitar la representación de la Administración Nacional de la Educación Pública (incluyendo sus organismos desconcentrados).

Con respecto a la sociedad civil se solicita a la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG) que designe tres OSC de reconocida actuación para integrar el Comité. Actualmente estas organizaciones son: Juventud para Cristo, Arco Iris y El Paso. Además se establece en el decreto como asesores permanentes a un representante del Instituto Interamericano del Niño (IIN) y uno del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y más recientemente se ha sumado la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

El espacio tiene como objetivo el diseño del Plan Nacional para la erradicación de la Explotación Sexual y Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes, considerando las normas vigentes y los compromisos asumidos a nivel internacional en la materia y desde diferentes líneas de trabajo, prevención, investigación, protección, capacitación, restitución, articulación, etc.

Nicolás Iglesias, de la organización Juventud para Cristo, que desde hace varios años participa en la CONAPEES en representación de ANONG, plantea que

aunque se trabajó en diseñar, ejecutar y monitorear algunos componentes, no hay recursos asignados en la mayoría de las áreas y el Comité tiene poca capacidad de incidir para concretar los recursos necesarios, sean provenientes de los organismos responsables de apoyar el plan o de generar recursos directos y genuinos para ejecutar en el mismo. Pero Iglesias plantea que las dificultades no son solo de recursos sino que la sociedad civil por su parte “tiene una debilidad importante en la participación en este espacio. La participación de las tres organizaciones representantes de la ANONG no es coordinada ni constante”.²⁰

Entre 2013 y 2015, se identifican algunos resultados destacados de la labor del Comité como fue la capacitación a cientos de personas del interior del país y las campañas que lograron poner el tema de la explotación sexual y comercial en la opinión pública. CONAPEES apoyó tres campañas, dos de las cuales fueron organizadas por sociedad civil (El Paso y Juventud para Cristo-Programa Claves y la otra por Unicef. En el caso de la campaña Uruguay País de Buentrato, CONAPEES facilitó la coordinación inter-institucional, algunos recursos de INAU y se generó una sinergia positiva con otras instancias del Estado.

En cuanto a su funcionamiento el Comité sesiona quincenalmente, se convoca vía mail, hay actas de las reuniones y existe una memoria anual pero tiene serias deficiencias en relación a su *accountability*.

“Este es un punto débil del CONAPEES, no hay mecanismos claros para dar seguimiento a las decisiones tomadas, e incluso en algunos casos como organización hemos tenido dificultad en poder identificar como y cuando se toman algunas decisiones”.²¹

Asimismo se plantean como debilidades la falta de una metodología de trabajo clara, sistematizada y consistente; la poca capacidad de incidencia de la sociedad civil en este ámbito; la poca capacidad de toma de decisiones de los representantes del gobierno y la falta de una asignación de recursos para sustentar el espacio.

Como contrapartida se señala el compromiso profesional y personal de los participantes del CONAPEES, que logró en los últimos años posicionar con más fuerza la temática en la agenda generando interés del Estado y la sociedad en tratarlo.

También parecen haber habido avances en cuanto a canal para ampliar la democracia y fortalecer la voz de los niños, niñas y adolescentes y sus familias y su capacidad de agencia, aunque la participación directa sigue siendo baja.

“Durante muchos años creo que no ha sido un canal efectivo, pero a partir del 2014 los adultos representantes en la CONAPEES lograron comenzar a escuchar seriamente la propuesta y el trabajo de cientos de jóvenes que

²⁰ Entrevista realizada a Nicolás Iglesias el 5/6/2015

²¹ Ibídem

se movilizan en las campañas de Buentrato. Creo que en las actividades Tejiendo Puentes en el interior, se logra un nivel de cercanía no con las familias, pero si al menos de escuchar a los técnicos de los territorios, pero es un nivel muy bajo de participación”.²²

En resumen, CONAPEES muestra haber logrado incidir en la agenda pública y de alguna manera logra ampliar la democracia fortaleciendo la voz de los más vulnerados. Sin embargo, sería necesario rediseñar su institucionalidad, dotándola de una metodología de trabajo y recursos para fortalecer su *accountability*, según lo formulado por Dagnino sobre la participación ciudadana. Sumado a esto y para potenciar la incidencia de la sociedad civil se considera que las OSC deben lograr una mayor autonomía financiera, como plantea Iglesias desde su experiencia: “Las OSC no pueden estar en una relación de alta dependencia laboral o económica con las mismas autoridades sobre las que luego quieren incidir”.

Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI)

La creación CETI es fruto de un esfuerzo conjunto de organizaciones públicas y privadas motivadas por el respeto hacia la niñez y la necesidad de implementar acciones concretas en la lucha por la erradicación del trabajo infantil.

El 28 de setiembre de 1990, el Gobierno de Uruguay ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. El artículo 32 de esta Convención expresa que los Estados partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

En abril de 1998, se convocó el Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil integrado por representantes del sector gubernamental, de empleadores, trabajadores y ONG, fijándose metas y objetivos coincidentes con la Declaración adoptada en Uruguay el 5 de marzo de 1998. El CETI se crea mediante el Decreto 367/2000²³ adscripto al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), bajo su presidencia y la Secretaría Técnica del Instituto Nacional del Niño y el Adolescente.

Sus objetivos son asesorar, coordinar y proponer políticas y programas tendientes a la eliminación del trabajo infantil; fortalecer la coordinación y concertación entre las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales relacionadas con la infancia, a efectos de definir alternativas y estrategias que reduzcan o eliminen las causas básicas que generan el trabajo infantil y que promuevan la efectividad de la legislación sobre la edad mínima de admisión al empleo; generar instancias descentralizadas de actuación,

²² *Ibidem*

²³ <http://cetiuruguay.org/normativa/decretos/19-creacion-ceti.html>

fomentando el compromiso local con los objetivos propuestos; promover acciones destinadas a formular un diagnóstico de la realidad nacional en torno al tema, con miras a elaborar y establecer un Plan Nacional de Lucha Contra el Trabajo Infantil.

En el decreto de creación se define su integración: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Salud Pública (MSP), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP); Instituto Nacional del Niño y el Adolescente (INAU), Intendencia de Montevideo, Central de Trabajadores (Pit-Cnt), Cámara Nacional de Comercio; Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales (ANONG) y la Red de Infancia de Niñez y Adolescencia de los Sectores Populares y tiene como asesores permanentes a UNICEF Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes y la OIT.²⁴ Cuando se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en 2005 se une a la iniciativa.

En el caso de las organizaciones de la sociedad civil se designa a ANONG, pero por su especificidad éste convoca a participar entre sus organizaciones socias a las que trabajan en la temática. La asociación civil Cippus comenzó a participar en 2002 y junto con Gurises Unidos y El Abrojo son los que han tenido una participación sostenida.

Fernando Olivera, representante de Cippus en el espacio, alega que los integrantes más estables han sido INAU, PIT-CNT, ANONG y MTSS a través de la Dirección Nacional de Trabajo. Del sector empresarial participa en forma permanente la Cámara de Industrias y la empresa Telefónica, ya que es un área central de la empresa en sus proyectos de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) Director Nacional de Trabajo que designa a su representante. El MTSS es el que convoca a las reuniones y tiene la secretaría administrativa, a su vez el CETI tiene una funcionaria encargada de la difusión, convocatoria, actas, etc. que también es del MTSS.²⁵

El espacio tiene como objetivo incidir en la política pero esto no se ha logrado, no es un lugar de decisión sino de recomendación, de análisis y de estudio.

“La realidad indica que no tiene nivel de incidencia. Salvo en algunas cuestiones puntuales como el trabajo adolescente protegido, el CETI no ha logrado incidir ni a nivel de Estado ni a nivel de formación en la universidad, lo que lleva a que los técnicos que trabajan en otros programas donde el componente trabajo infantil está presente, no tengan la formación necesaria”.²⁶

El espacio no tiene presupuesto para su funcionamiento ni para apoyar la participación, salvo algunos fondos especiales que se consiguieron para realizar estudios. Olivera considera, por otra parte, que los representantes

²⁴ Tomado de www.cetiuruguay.org

²⁵ Entrevista realizada a Fernando Olivera el 8/05/2015

²⁶ Ibídem

gubernamentales que participan no tienen capacidad de tomar decisiones, ni por su jerarquía ni por su formación, lo que limita la capacidad de incidencia y se interpreta que “el Comité responde a una realidad gubernamental, y es un tema que al gobierno no le interesa”

“Según la última encuesta había 90.000 niños realizando trabajo infantil, por lo que hay un desfase entre el grado de inversión en proyectos para los niños en situación de calle, que hay entre 15 o 16 para atender 3.000 o 4.000 niños, con este caso donde la inversión es mínima”.²⁷

Además de la falta de recursos y de capacidad técnica y política de los representantes en los espacios, hay otros dos aspectos que influyen en los resultados de este espacio. En primer lugar, Olivera considera que el propio concepto de trabajo infantil, que se refleja en el propio nombre del CETI, el de la erradicación del trabajo infantil es obsoleto, sino que hay que trabajar en la prevención, pero no hay una voluntad política para eso.

La fortaleza de este espacio es la capacidad que ha tenido de mantenerse en el tiempo, el conocimiento acumulado de discusiones de procesos y la legitimidad que cuenta, ya que es un referente en el tema. En cambio, sus debilidades son el bajo nivel de incidencia, la integración que debería ser más abarcativa, la falta de presupuesto y la falta de líneas claras por parte de los gobiernos.

Olivera considera que la izquierda le ha tenido miedo a la participación de la gente y utiliza la misma lógica que la de la militancia partidaria “Ha habido un retroceso imponente en lo que tienen que ver con la incidencia de la sociedad civil. En infancia no se hizo nada y los espacios que hubo anteriormente no fueron reflatados”.

Si bien se considera muy importante que este espacio tenga su propio sitio web, se pudo constatar que la información está desactualizada desde 2010, no hay materiales como actas o resoluciones que oficien de herramientas de rendición de cuentas o para el monitoreo o control ciudadano.

Tampoco se ha buscado a través de este espacio la retroalimentación o el empoderamiento de las personas, grupos u organizaciones que están relacionadas con la temática. No se han establecido canales de retroalimentación. El caso de las empresas familiares, es un sector especialmente complicado, manifestó Olivera porque quienes llegan a manejar esas empresas son personas que muchas veces desconocen las reglamentaciones o lo que implica el trabajo infantil y replican las prácticas tradicionales. Trabajar con este tipo de empresas, fundamentalmente del área agrícola o ganadera y del reciclaje de basura es el camino para avanzar en el desarrollo humano.

En resumen desde los lineamientos teóricos formulados en la matriz de incidencia de la participación IAP2 puede observarse que si bien en su origen su

²⁷ Ibídem

constitución era amplia y podía pensarse que se establecerían mecanismos eficaces de participación, con el tiempo, la dinámica no se renovó y por tanto los mecanismos no se actualizaron y la incidencia no se efectivizó, según la formulación de Fung sobre la gobernanza.

Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

El Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 17.823) aprobado en el año 2004, crea el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, que tiene como misión promover, coordinar, e integrar las políticas sectoriales de atención a la niñez y adolescencia, diseñadas por parte de las diferentes entidades públicas vinculadas al tema. Este Consejo es de carácter consultivo, no tiene potestades vinculantes de incidir en las instituciones responsables de las políticas con referencia al tema y está integrado por organismos estatales y no estatales.

El objetivo general del Consejo Consultivo es contribuir a la realización de la infancia-adolescencia, a su desarrollo humano, al respeto de sus derechos y el de los otros y al empoderamiento de las personas, subrayándose la importancia de la participación en cuanto ciudadanos/as en el desarrollo del país.

Para dar cumplimiento a ese objetivo general, el Consejo Consultivo desarrolla una serie de estrategias como:

- La coordinación e integración de las políticas existentes mediante la articulación con otros programas que atienden con especificidad temas tales como el enfoque de género, el medio ambiente, la discriminación racial.
- La sensibilización y capacitación a funcionarios públicos y actores de la sociedad civil, acerca de la temática de la niñez-adolescencia.
- La búsqueda de la mejora de la calidad educativa, incorporando la educación en Derechos Humanos.
- El mejoramiento de la calidad de la salud pública, en particular en lo que refiere a las adicciones, la educación sexual y salud reproductiva.
- La promoción de la expresión cultural, el derecho a la recreación y al juego como fortalecedores de procesos de identificación.
- La promoción de la participación de niños, niñas y adolescentes con el objetivo de fomentar espacios juveniles de decisión en torno a las políticas públicas.

En la ley que lo crea se establecen sus integrantes: dos representantes del Poder Ejecutivo, un representante del Instituto Nacional del Niño y el Adolescente (INAU), uno del Poder Judicial, uno de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), uno del Congreso de Intendentes, uno del Instituto Pediátrico Luis Morquio, uno del Colegio de Abogados y dos de las organizaciones no gubernamentales de promoción y atención a la niñez y adolescencia. En 2005

cuando se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) se hace una modificación y lo incorpora. El organismo coordinador es el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) que tiene una secretaria administrativa que se dedica tiempo a esta tarea.

La ley establece que “Los representantes de los organismos públicos deberán ser funcionarios de las más altas jerarquías. Los representantes de las organizaciones no gubernamentales serán designados por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG)”. (Uruguay, Poder Legislativo: 2004, 20). En lo que refiere a ANONG, Paula Baleato delegada de ANONG desde 2010, indicó que lo que se hizo en este caso fue negociar con las otras articulaciones que trabajan en el tema: el Comité de los Derechos del Niño y Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC), para que un lugar fuera de ANONG y los otras dos pudieran participar como titulares y suplentes.²⁸

Baleato plantea que en el Consejo se pueden identificar dos períodos y que a partir de 2015 se entró en una tercera fase. Un primer período de instalación del 2007 al 2009, donde de acuerdo con lo que plantea la ley participaban las máximas jerarquías de los organismos, subsecretarios del MIDES y el MEC y presidente del INAU y había un Comité de coordinación estratégica en la órbita del MIDES. Cuando se desarticula eso, entre 2010 y 2014 el Consejo se desjerarquiza y ya no participan las autoridades sino técnicos sin capacidad de toma de decisiones. A partir de 2015 comienza una nueva fase donde habría intención de jerarquizarlo y asignarle recursos que nunca tuvo. “La sociedad civil siempre ha insistido que así fuera. Las nuevas autoridades de MEC e INAU tendrían voluntad de asignarle recursos.”²⁹

Es organismo tiene algunas características estratégicas: sigue las recomendaciones de la Convención de los Derechos del Niño; responde a la concepción de la corresponsabilidad que deben tener el Estado y la sociedad civil en la garantía de derechos de los niños y niñas y es el único organismo que tiene representantes del poder judicial, poder ejecutivo y entes autónomos. Esto lo diferencia de otros ámbitos “Es el único ámbito con esa integración y es el ámbito que garantizaría la construcción de política pública en el sentido más amplio entre el Estado y la sociedad civil.”³⁰

El Consejo es un organismo de carácter consultivo para el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo y de seguimiento de la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en el país. Pero en los hechos la debilidad del espacio no ha hecho posible que por ejemplo hicieran recomendaciones a los informes nacionales que se presentan ante las Naciones Unidas y hay un gran desconocimiento por parte de los propios organismos estatales de la función de este espacio. “El Parlamento debería pedirle opinión cuando trata temas de infancia y nunca lo hizo. Por ejemplo en la discusión de la reforma del Código de

²⁸ Entrevista realizada a Paula Baleato el 7/05/2015

²⁹ *Ibidem*

³⁰ *Ibidem*

la Niñez nunca se consultó. Muchos referentes del gobierno no saben que el organismo existe”.³¹

La representante de la Comisión de Derechos del Niño de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Sara Oviedo, en una misión de evaluación realizada en 2014 en el país habló sobre la debilidad de este espacio y la falta de apoyo: “Sabemos que funciona con personal prestado, no tiene importancia política para el país. Ustedes mismos lo formaron junto a otras comisiones. Ahora es como que le quitaron el apoyo político”.³²

Como resultados claros de la labor de incidencia de este espacio, el referente consultado, menciona la creación del Comité Observador de los adolescentes privados de libertad que estaba integrado por distintos organismos e integrantes de la sociedad civil. Hacían visitas a los centros de reclusión, exigían rendición de cuenta a las autoridades y elevaban informes. Este Comité funcionó entre 2007 a 2012 y dejó de funcionar por varias razones: por no contar con presupuesto; porque se creó la Institución Nacional de los Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH)³³ que a la interna tiene el mecanismo de prevención de tortura y porque el Comité de los Derechos del Niño (CDN)³⁴ tiene su propio sistema de vigilancia y había superposición. Más allá de esto se considera que no ha habido acciones de incidencia en una política pública por parte del Consejo.³⁵

Las fortalezas de este ámbito pueden resumirse en: haber sido creado por ley, ser de integración diversa, único integrado por Poder Ejecutivo, Poder Judicial, intendencias y sociedad civil y que responde a una nueva concepción de enfoque de derechos.

Sus debilidades principales son la falta de recursos; la falta de jerarquía política de sus participantes, que tiene que ver con una falta de voluntad política de tomar decisiones por la vía participativa; el centralismo en Montevideo y la falta de articulación con otras instancias.

Formalmente el Consejo, convoca quincenalmente y tiene actas pero en los hechos “la actas no circulan, no hay toda la información que debiera, no hay difusión de lo que se hace, no hay sitio web, el ciudadano no lo conoce y no sabe quien participa” indicó Baleato.

³¹ *Ibíd*em

³² Nota en el diario El País, 20 de enero de 2015. Disponible en <http://goo.gl/iKpHRg>

³³ El INDDHH es un órgano estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo, creada en diciembre de 2008 como un instrumento complementario de otros ya existentes, con el fin de otorgar mayores garantías a las personas en el goce de sus derechos humanos. <http://inddhh.gub.uy/>

³⁴ Coalición de organismos no gubernamentales, sociales y culturales creado en el año 1991 a raíz de la ratificación por parte de nuestro país de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. <http://www.comitednu.org/>

³⁵ Información suministrada por Paula Baleato en entrevista realizada el 7/05/2015

Desde la formulación teórica de Fung sobre el cubo de la democracia este Consejo presenta una apropiada selección de miembros, pero la comunicación es muy débil y las tomas de decisiones y la incidencia no se efectivizan.

Espacio Calle

El Espacio Calle, convocado por el Instituto Nacional del Niño y el Adolescente (INAU) se conforma como mecanismo de interlocución entre el INAU y las organizaciones de la sociedad civil. Tiene como objetivos: generar un espacio de información, intercambio y reflexión en el marco del trabajo conjunto del organismo y las organizaciones de la sociedad civil en torno a la problemática de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y producir insumos que aporten al diseño de políticas públicas de niñez y adolescencia y a la concreción de una estrategia nacional de la infancia en situación de calle.

Los antecedentes de este espacio están en el programa Intercalle colectivo fundado en 1993 que agrupaba a las organizaciones de la sociedad civil y programas del INAU (en ese momento denominado Instituto Nacional del Menor, INAME) que trabajan con niños en situación de calle. Paula Baleato quien participara en esa etapa como delegada de la organización de la sociedad civil El Abrojo considera que en la implementación de las políticas los actores públicos y privados iban separados, INAU tenía sus mecanismos y la sociedad civil los suyos. Pero en las cuestiones metodológicas y técnicas del trabajo socioeducativo concreto estaban de igual a igual. Este espacio funcionó durante 10 años y tuvo su corolario en la Mesa Interinstitucional de Trabajo con niños en situación de calle que según Baleato “fue fantástica porque se juntaron todos los actores que tenían que ver con el tema y se logró la incorporación del Consejo de Educación Primaria”. Baleato relata que en 2005 cuando asume el Frente Amplio el gobierno nacional por primera vez, Intercalle buscó incidir en el Programa Nacional de Emergencia (PANES), que se lanzó con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), para que la población en situación de calle tuviera un cupo prioritario, pero no se logró. A partir de ese momento hubo una desmovilización fuerte de la sociedad civil y el programa Intercalle fue cayendo por su propio peso.³⁶

En 2006, el INAU “reafirmando su cometido como órgano rector en políticas de infancia y adolescencia en lo referido a garantizar en forma sustentable el derecho a la protección de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de calle, da curso al diseño de una estrategia institucional que pretende abordar de manera integral e intersectorial y operar a nivel de los factores sociales, culturales, económicos y políticos que inciden en que la situación de calle”.(INAU,s.f.: 2) Para iniciar este proceso se creó el Comité de Estrategia Calle, integrado por diversos sectores de la estructura institucional, a saber: División Protección Integral en Contexto Familiar y Comunitario, Programa Calle, División Convenios, División Centros de Estudio y Derivación, Línea Azul y

³⁶ Entrevista realizada a Paula Baleato el 7/05/2015

División Protección Integral a la Infancia y Adolescencia, Regionales y Coordinación Técnica INAU- Programa Infancia y Familia.

En 2007 el directorio del INAU convoca las organizaciones en convenio en los proyectos calle y calle extrema de Montevideo e Interior para intercambiar opiniones, conformando el Espacio Calle. Este espacio se constituye con los servicios de gestión oficial Programa Calle y División Convenios de INAU y las organizaciones Gurises Unidos, El Arojo, Cippus, Iglesia Anglicana, Luna Nueva, CIPFE, Vida y Educación. Este se configura desde entonces como un espacio de análisis, diálogo y articulación, de carácter deliberativo y de generación de propuestas, en torno a la temática que lo convoca y al repertorio de respuestas existentes para dicha problemática. (INAU, s.f.)

Alfredo Correa, delegado de Luna Nueva en este espacio, recalca que “en ningún momento participaron otras organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo los hogares que recibían a la población en situación de calle”. Por lo tanto, es y ha sido un intercambio entre participantes de programas y no pretende incidir en la política, porque los funcionarios que participan están supeditados al directorio y no hay diálogo con otros organismos.³⁷

Baleato por su parte reafirma que

“Es un espacio intra INAU, y a pesar de que se hicieron intentos de compartir la secretaría no funcionó. Desde El Arojo se ha buscado también reflotar un ámbito de sociedad civil más allá de los convenios, pero no han tenido éxito”.

Como resultados concretos de este espacio los delegados consultados mencionan los Encuentros Nacionales de Trabajadores de Proyectos Calle que se han realizado, el diseño y acompañamiento de la evaluación de los proyectos calle que se realizó en 2013 por una consultora externa y los aportes que se realizaron desde este ámbito a la readecuación del INAU en 2014 para el programa de intervenciones especializadas. Ese el programa encargado de establecer los objetivos, indicadores, sistema de información, evaluaciones de resultados e impactos, protocolos de supervisión, estructura organizativa, donde estarían las propuestas vinculadas a los proyectos calle, explotación sexual, consumo de sustancias psicoactivas, entre otros.

Correa resalta como fortalezas de este ámbito la conjunción de saberes y la mirada técnica sobre la población y el territorio; el intercambio entre proyectos y el compartir buenas prácticas; la capacidad de mirada integral sobre la situación y la transferencia metodológica a otros programas. Estas fortalezas tiene como contrapartida una debilidad, que Baleato sintetiza como una debilidad de la sociedad civil en lo que tiene que ver con “lo que somos y para que estamos, donde se confunde dar servicios con una mirada y discusión más política”.

³⁷ Entrevista realiza a Alfredo Correa 20/06/2015

Concomitantemente el delegado de Luna Nueva plantea la dificultad para una inclusión real y sistemática de los proyectos del interior, el carácter consultivo y no vinculante del espacio en relación a lo programático y operativo y la dificultad de abrir diálogo con otros actores en la concreción de un sistema de protección a la infancia. Se resalta además que el espacio ha tenido momentos de mayor efectividad, dependiendo de la apertura de directorio y de mandos medios de INAU o de las posibles articulaciones con el de Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), lo que deja ver que hacen falta reglas claras para el funcionamiento del espacio que trascienda la voluntad política de las autoridades de turno.

Esta baja institucionalización se ve reflejada en el déficit de información disponible de este ámbito. Más allá de la información suministrada por los participantes en el espacio, no se encontró información sobre este ámbito en el sitio web del INAU ni en las Memorias Anuales del organismo de los años 2010 al 2014.³⁸

En resumen, desde la perspectiva teórica este espacio se configuró constituye como un espacio de incidencia en la implementación de una política, pero y limitado a las organizaciones que tienen convenios con el INAU. Si bien ha permanecido en el tiempo presenta un esquema operacional limitado según la formulación de Delamaza porque tiene una baja institucionalidad que lo hace depender de la voluntad de las autoridades de turno, sin reglas de claras funcionamiento ni de accountability, que muestran su escaso alcance.

Mesa de Diálogo Directorio INAU/Colectivo de Infancia

Este espacio de diálogo entre el Directorio del INAU y la sociedad civil organizada, funciona desde 1996 pero con una muy baja institucionalidad y dependiendo de la voluntad de las autoridades de turno. Se creó por una resolución del Directorio del entonces Instituto Nacional del Menor (INAME). Por parte de la sociedad civil participa el Colectivo de Infancia, grupo informal que reúne a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con la niñez y la adolescencia en todo el territorio del país, organizaciones que en su conjunto atienden cerca de 60.000 niños, niñas y adolescentes en 650 proyectos socioeducativos. El colectivo opera a través de la mesa coordinadora de las redes de infancia integrada por: ANONG, AUDEC (Asociación Uruguaya de Educación Católica), FIPAM (Federación de Instituciones Privadas de Atención al Menor), FIPEI (Federación de Instituciones Populares de Educación Inicial) y el Comité de Asociaciones Civiles de Montevideo del Plan CAIF. En el período 2005-2010 se sumaron también a las cooperativas de trabajo que tienen convenios con el INAU.

La falta de reglas claras para el funcionamiento de este espacio ha sido una constante en todos estos años, y su forma de funcionamiento ha dependido de la voluntad del Directorio. Emilio Caputti, quien ha participado en este ámbito en

³⁸ La memorias anuales están disponibles en <http://www.inau.gub.uy/index.php/institucional/transparencia>

todo el período referido en este estudio como delegado de la Asociación Nacional de ONG (ANONG), manifestó que el funcionamiento es “desprolijo”. En algún momento había orden del día previo y actas, con un representante del Directorio de referente y la secretaria del presidente citaba a las reuniones, aunque con suspensiones reiteradas como constante. En algún momento además del Directorio participó la Dirección Nacional de Programas y la de Convenios y los temas centrales pasaron a ser las cuestiones reglamentarias, los perfiles y el consejo de salarios (condiciones legales, aumentos). “Esto hace que el espacio termine siendo demasiado amplio en los temas que trabaja, se termina conversando de cosas micro, sin detenerse en las cuestiones más políticas”.³⁹

Se valora como espacio y tiene sentido que exista, porque es un ámbito de intercambio de información importante, pero no llega a ser un ámbito resolutorio de toma de decisiones. Caputti considera que “es básicamente informativo y consultivo y pocas veces de toma de decisiones” y que existen tensiones en la relación de fuerzas entre las autoridades del INAU y la sociedad civil.

“Hay una limitante, que es que cuando el directorio plantea los problemas que tienen y las organizaciones desde una situación de empatía no logran avanzar en otras cosas. Y por otro lado, cuando desde la sociedad civil se hacen planteamientos puede surgir como un enojo en las autoridades porque sienten que no se los deja avanzar”.

También desde la sociedad civil existen debilidades para hacer un monitoreo de este proceso. De acuerdo con Caputti desde la ANONG en algún momento había un intercambio mayor y se hacían reuniones periódicas del Colectivo de Infancia para tratar los temas, pero este espacio de la sociedad civil también se ha debilitado. Las organizaciones no cuentan con recursos suficientes para mantener la participación y se movilizan fundamentalmente en respuesta a problemas “La gente aparece en malón cuando hay un problema determinado, especialmente si es de tipo económico. La continuidad es lo dificultoso”.

De acuerdo con la información recabada, como fortalezas de este espacio se pueden destacar su permanencia en el tiempo; el reconocimiento que se le da al papel que tienen las organizaciones de la sociedad civil en las políticas de infancia y que participen las máximas autoridades del organismo.

Como debilidades se destacan la baja institucionalidad y la falta de reglas claras de funcionamiento lo que deja el mecanismo dependiente de la voluntad política de las autoridades a cargo. La falta total de información y de *accountability*, o de transparencia y rendición de cuentas de los asuntos tratados, las discusiones y las resoluciones, tanto por parte del INAU como de la sociedad civil, lo que conspira también contra la posibilidad de hacer un seguimiento o monitoreo o tener una memoria histórica. Caputti presenta asimismo como problema la baja representatividad del espacio teniendo en cuenta el volumen de convenios que tiene el INAU y la baja presencia de las organizaciones del interior.

³⁹ Entrevista realizada a Emilio Caputti el 19/05/2015

Por otra parte, se destaca la debilidad de las propias OSC por la falta de presupuesto, falta de capacidad técnica de los participantes, poco recambio de personas y poca capacidad de toma de decisiones de quienes participan, ya que en su gran mayoría los delegados no son los directores o no van con el respaldo de la directiva, por lo que terminan siendo decisiones personales. En forma adicional, está la tensión que genera el financiamiento estatal y la capacidad de incidencia. Las organizaciones dependen de los convenios con el INAU para sobrevivir y las personas que participan reciben sus sueldos de estos convenios.

“Cuando vamos a los espacios de diálogo, deberíamos tener el respaldo de la directiva. Por otro lado, nuestro sueldo sale de ahí. Los que vamos somos trabajadores que más o menos dependemos de esos convenios” expresó Caputti.

Este espacio no ha logrado avanzar en su institucionalidad por lo que depende de la voluntad política de las autoridades. Esta baja institucionalidad también lleva a que no haya sistematización de los procesos que permitan monitorear la toma de decisiones y la participación de la sociedad civil está de alguna manera limitada por las propias capacidades de las organizaciones, no hay acciones que busquen empoderarlas y no son actores con autonomía real para incidir ya que tienen una gran dependencia financiera de los convenios con el organismo convocante.

Desde la perspectiva teórica se observan debilidades del diseño institucional según la formulación de gobernanza de Fung. Si bien el tema presenta reconocimiento se advierte escasa efectividad.

6.2. Lo que nos dicen los casos

El estudio conjunto de los siete espacios participación ciudadana seleccionados, permite contrastar la realidad con la teoría y de forma más precisa presentar un panorama en torno a las variables principales de análisis planteadas: institucionalización, selección de participantes, momento del ciclo de la política en la que se participa, comunicación y toma de decisiones, intensidad de participación y nivel de incidencia. En la figura 13 se presentan en forma resumida algunos de estas variables que se detallan a continuación.

Figura 13. Características principales de los mecanismos de participación en infancia y adolescencia

Mecanismo	Institucionalización	Selección de participantes	Momento del ciclo de la política	Intensidad de la participación	Nivel de incidencia o alcance
Consejo Asesor y Consultivo (CAC) del INAU	Resolución del directorio del INAU	Postulaciones entre quienes participan de un programa	Formulación (construcción de agenda)	Media	Consultar
Comité Nacional de Coordinación del Plan CAIF	Estructura del programa	Los delegados son elegidos por las asociaciones civiles por regiones	Ejecución	Medio	Involucrar

Mecanismo	Institucionalización	Selección de participantes	Momento del ciclo de la política	Intensidad de la participación	Nivel de incidencia o alcance
Comité para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial (CONAPEES)	Normativa Decreto 358	Por decreto se define a una organización	Formulación	Media	Involucrar
Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI)	Normativa Decreto 367/2000	Por decreto se define a una organización	Formulación	Media	Involucrar
Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (CNHDDNN)	Normativa Ley N° 17.823	Por decreto se define a una organización	Formulación	Media	Consultar
Espacio Calle	Resolución del directorio del INAU	Organizaciones en convenio	Ejecución	Media	Involucrar
Mesa de Diálogo Directorio INAU/Colectivo de Infancia	Resolución del directorio del INAU	Organizaciones en convenio	Ejecución	Media	Involucrar

Institucionalización

La mayoría de los casos estudiados son mecanismos institucionalizados, formalizados por leyes o normas. Tres de los espacios fueron creados por ley o decretos (CETI, CNCDDNN y CONAPEES); tres por resoluciones de los organismos (CAC, Mesa de Diálogo y Espacio Calle) y uno forma parte de la estructura del programa (Comité CAIF).

Algunos de estos casos son de muy larga data como la Mesa de Diálogo con el Directorio de INAU, el Espacio Calle o el Comité Nacional de CAIF, creados en la década de los 90, pero cabe señalar que su funcionamiento ha estado estrechamente vinculado a la voluntad política de las autoridades de turno.

Si bien se presenta una institucionalización formal existe una gran ausencia de reglas claras sobre el funcionamiento de los espacios, responsabilidades, lineamientos sobre su operativa, toma de decisiones y rendición de cuentas y recursos, que generen las condiciones para la sostenibilidad de los espacios, lo que ha sido señalado por todos los interlocutores entrevistados.

Salvo el caso del CAC que cuenta con un reglamento, en los demás la normativa que los crea no especifica cuestiones de funcionamiento y no se han desarrollado otros instrumentos que apunten a ello. Tampoco se identificaron acciones tendientes promover y apoyar y sostener la participación de sociedad de forma tal de equilibrar las asimetrías con el Estado.

Selección de participantes

En los casos estudiados la selección de los participantes de la sociedad civil en los espacios se da a través de tres modalidades: son nominados en la ley o decreto que crea el ámbito (CONAPEES, CETI, CNHDDNN); participan aquellas organizaciones de la sociedad civil que tienen convenios con el organismo en la temática (Espacio Calle, Mesa de Diálogo) y son elegidos por los propios integrantes del programa para representarlos con una representación territorial (CAC y Comité CAIF).

En los tres casos que fueron creados por ley o decretos se designa a la Asociación Nacional de ONG (ANONG) ya sea como representante, como es en el caso del CETI y la CNCDDHH, o como responsable de la designación de sus representantes como es el caso de la CONAPEES. De acuerdo con los lineamientos teóricos de Fung (2006) estamos frente a una forma poco inclusiva, que restringe el espacio público y genera menor legitimidad. En los hechos las ANONG es una organización de segundo grado, de larga trayectoria y un referente de sociedad civil, pero que nuclea sólo a 90 OSC fundamentalmente de Montevideo, por lo que la participación queda restringida a un núcleo pequeño de organizaciones y esta forma de selección no habilita a que sea la propia sociedad civil la que decida sobre sus representantes.

En el caso del Comité Nacional CAIF y del CAC, la selección es más inclusiva y se amplía el espacio público en tanto los delegados en dichos espacios son elegidos por los propios participantes en los programas y de acuerdo a un sistema de representación territorial. La baja representación de las organizaciones de la sociedad civil del interior del país en el resto de los espacios fue una de las cuestiones planteadas por varios entrevistados.

Finalmente en el caso de la Mesa de Diálogo con el Directorio de INAU y el Espacio Calle, la forma de convocar a los participantes restringe aún más el espacio público en cuanto sólo participan aquellas organizaciones que tienen convenio con el organismo, lo que lleva a que esta participación sea instrumental a quienes desarrollan convenios para la ejecución de políticas y no trascienden a otros sectores.

Momento del ciclo de las políticas

Rofman (2007) plantea que la participación se puede dar en cuatro momentos diferentes del ciclo de las políticas: formulación; implementación o ejecución, evaluación y control de las mismas.

En los casos estudiados la intención o el objetivo planteado con la creación del espacio es la de incidir en todas las etapas de la política, sin embargo en los hechos se da fundamentalmente en la formulación o la ejecución de las políticas. En el caso de aquellos espacios que involucran a quienes implementan de políticas, como es el Comité del Plan CAIF, Espacio Calle, Mesa de Diálogo del INAU, la participación queda limitada a los tema de la ejecución y no llega a incidir en otro momento del ciclo.

En ninguno de los casos se identificaron iniciativas orientadas a generar las condiciones para poder incidir en la evaluación de las políticas ni de ejercer una función de control de las mismas. Lo que está ligado a un gran déficit en relación

al *accountability* o la transparencia y rendición de cuentas tanto dentro del propio espacio como hacia el resto de sus interlocutores directos y la ciudadanía en general. La ausencia de procesos claros, de sistematización de información y de comunicación es una de sus debilidades más notorias, así como la dificultad para sostener los esfuerzos después de iniciado un proceso.

Intensidad de la participación

Fung (2006) plantea que los mecanismos participativos pueden ampliar la justicia democrática en dos formas, tomando las decisiones o presionando para que quienes toman las decisiones actúen de manera más justa. En este sentido la justicia se aumenta cuando se ejerce autoridad directa sobre decisiones de relevancia. En los mecanismos estudiados el nivel de toma de decisiones es bajo, y tiene relación con la propia definición de espacio y sus potestades, por la poca claridad de los procesos, por la baja autoridad de los interlocutores estatales que participan y por las propias debilidades de la sociedad civil.

En todos los casos estudiados siguiendo la clasificación de Rofman (2007) la participación es de intensidad media⁴⁰, es decir son fundamentalmente espacios de información y consulta, donde no hay una toma de decisiones. Para incrementar la justicia democrática sería necesario que se convirtieran en espacios deliberativos. (Fung, 2006)

Nivel de incidencia de la participación

La evidencia recogida permite establecer que los casos estudiados alcanzan un nivel de incidencia medio, constituyéndose fundamentalmente como espacios para consultar e involucrar. De acuerdo con la IAP2⁴¹ “consultar” implica obtener una retroalimentación de la sociedad civil en el análisis de alternativas y oportunidades e “involucrar” es el trabajar conjuntamente durante todo el proceso para asegurar que sus intereses sean comprendidos y considerados.

Una etapa superior en la escala de la incidencia pública desarrollada por la IAP2 sería la “colaborar” donde hay una alianza con la ciudadanía en cada aspecto de la toma de decisiones incluyendo el desarrollo de alternativas y la búsqueda de soluciones. Y por último el nivel más alto de incidencia es el de “empoderar” que coloca la toma de decisiones final en manos de la ciudadanía.

Salvo el caso del CAC donde quienes participan son los propios beneficiarios de los programas, los demás mecanismos no instituyen canales de comunicación o de retroalimentación con los beneficiarios directos de las acciones. No hay un vínculo directo, que permita que la población objetivo de las políticas pueda de alguna manera incidir en la toma de decisiones, empoderarse y fortalecer su capacidad de agencia.

⁴⁰ Baja: cuando los beneficiarios son únicamente receptores. Media: cuando los ciudadanos actúan mediante mecanismos de consultas, generación de propuestas y otras modalidades. Alta: cuando los ciudadanos y beneficiarios asumen una participación estratégica.

⁴¹ <http://www.iap2.org/>

Capítulo 7

Conclusiones y recomendaciones

De acuerdo a la información recogida y analizada para este estudio desde distintos lineamientos teóricos se confirma la hipótesis planteada: “los espacios de participación que se han creado en el último período en Uruguay no logran avanzar más allá de ser espacios consultivos, que no logran constituirse en espacios de toma de decisiones compartida, donde se canalicen los intereses ciudadanos, fortalezcan su capacidad de agencia y ofrezcan la oportunidad de monitorear el desempeño estatal en las políticas involucradas”.

Si bien ha habido un esfuerzo de parte del gobierno de generar condiciones para la participación ciudadana en el campo social con la apertura de diversos espacios de participación, la evaluación que se realiza a partir de evidencia objetiva y desde la subjetividad de sus participantes es que esas instancias no logran cumplir con el objetivo que se propusieron ni contemplan las demandas de la sociedad civil. En esta evaluación fueron surgiendo algunas cuestiones que aparecen como centrales a la hora de pensar una redefinición de los canales de participación.

Voluntad política

Para compartir la decisión del Estado sobre los asuntos de interés público debe haber una voluntad política. Esta se traduce en mecanismos claros donde se tomen decisiones, que permitan un seguimiento y monitoreo del desempeño estatal lo que involucra procesos de *accountability*.

En el caso de Uruguay si bien las experiencias identificadas tienen un alto grado de institucionalización formal no cumplen con ser espacios de decisión, sino que en su mayoría son consultivos. La voluntad política por lo tanto, ha sido limitada, si bien hay un discurso oficial fuerte sobre la importancia de la participación ciudadana en los asuntos públicos, ésta se reduce a hacer sugerencias o avalar procesos pero en la gran mayoría no se traduce en compartir del poder de las decisiones.

Cocreación de las políticas de participación

En todos los casos estudiados las reglas de la participación han sido establecidas por el Estado y no se han generado en procesos colaborativos de cocreación con la sociedad civil. Esto afecta la representación y la amplitud de la participación porque, por ejemplo, los participantes en los espacios son seleccionados por el Estado coartando la posibilidad de la autodeterminación de la sociedad civil sobre su representación.

Afecta también las posibilidades de seguimiento y control por parte de la sociedad civil ya que no se contempla o garantiza en el diseño; afecta también las posibilidades de participación efectiva y sostenida de la sociedad civil, ya que no se incluyen medios para fortalecer la sociedad civil en esa participación y coarta la capacidad de innovación.

Necesidad de innovación

El modelo imperante de la participación es el tradicional, basado fundamentalmente en la generación de comités, comisiones y mesas de diálogo donde se invita a participar a distintos actores públicos y privados a debatir y generar propuestas en alguna temática. Este tipo de mecanismo presenta algunas debilidades: en la mayoría de los casos los actores sentados a la mesa no tienen la potestad de toma de decisiones y las decisiones no son vinculantes por lo que revista cierta discrecionalidad; las discusiones quedan circunscriptas a los integrantes del espacio y no se amplía a los beneficiarios de las políticas ni a sectores más amplios de la población; hay una ausencia generalizada de reglas claras de transparencia y rendición de cuentas lo que no habilita el seguimiento o monitoreo de los acuerdos; faltan que se destinen recursos financieros y humanos para sostener los espacios y generar nuevos procesos.

El complementar estas acciones con otras que generen mayor inclusión y amplíen el espacio público sería una forma sustantiva de avanzar. Por ejemplo los jurados ciudadanos, los presupuestos participativos, la realización de votaciones en determinados temas, los reportes ciudadanos, con resoluciones vinculantes permitirían dar un impulso a la participación y comprometer más a los ciudadanos. En esto las tecnologías pueden ser un gran aliado, ya que el uso de internet y la telefonía móvil permite llegar a toda la población de forma inmediata y a bajo costo.

Regulación de la participación

La existencia de una norma jurídica no garantiza la participación, pero al instaurarse como política universaliza la práctica y pone en marcha una serie de acciones para que pueda cumplirse. Como lo demuestran los casos estudiados la aprobación e implementación de leyes de este tipo se caracteriza por marchas y contramarchas que hacen más lentos los procesos hasta el punto que en algunos llegan a truncarse.

En este sentido, sería deseable que en forma paralela a establecer una legislación en la materia establecer una política o protocolo de participación que pueda ser puesto en funcionamiento a corto plazo por los distintos organismos que estén dispuestos a adherir. Si bien las leyes tienen la ventaja de tener un alcance más amplio y trascender al gobierno de turno, también burocratizan los procesos. En el caso de Uruguay, si se quiere tener un marco normativo efectivo, será necesario generar un proceso participativo y de co construcción que incluya debates y propuestas de todos los sectores involucrados. Una política de participación sólo podrá ser efectiva en la medida que se construya en colaboración.

Fortalecimiento de la sociedad civil

Los mecanismos de participación serán efectivos en la medida que el Estado cuente con interlocutores válidos y fuertes desde la sociedad civil. Existe en esto una tensión dentro de la sociedad civil, quien por un lado reclama el espacio para participar e incidir pero por otro lado no tiene los recursos para poder mantener esa participación. La sociedad civil no dispone de recursos para cubrir la inversión que implica la participación lo que la sitúa en una situación de debilidad frente a los actores públicos. Por otro lado, muy especialmente en el caso de la

infancia y la adolescencia, las organizaciones dependen del financiamiento estatal para subsistir lo que las pone en un lugar incómodo para reivindicar o incidir.

La generación de fondos concursables o de partidas especiales en el marco de los convenios para apoyar la participación podría ser alguno de los caminos para apoyar a los actores de la sociedad civil y equilibrar las fuerzas en alguna medida.

Las distintas propuestas pueden considerarse como elementos complementarios para el afianzamiento de los mecanismos de participación de una democracia ciudadana fundamentada en los valores del desarrollo humano.

Índice de figuras

Figura 1.	Tipología de mecanismos de participación según Remy	17
Figura 2.	Criterios de clasificación de los mecanismos de participación según Rofman	17
Figura 3.	Esquema operacional de Delamaza (2013).....	18
Figura 4.	Matriz de niveles de incidencia de la participación de la IAP2.....	19
Figura 5.	Métodos de selección de participantes según Fung	20
Figura 6.	Formas de comunicación y toma de decisiones según Fung	21
Figura 7.	Niveles de incidencia en la política según Fung	21
Figura 8.	El Cubo de la Democracia (Fung, 2006).....	22
Figura 9.	Normativa sobre participación ciudadana en América Latina.....	27
Figura 10.	Variables para analizar los mecanismos de participación	37
Figura 11.	Condiciones para la participación de la sociedad civil en la gestión pública	42
Figura 12.	Relevamiento de ámbitos de participación 2010-2014.....	43
Figura 13.	Características principales de los mecanismos de participación en infancia y adolescencia	67

Bibliografía

Agostino, A. (2013), *Diálogo propositivo. La sociedad civil en la encrucijada*, Montevideo (mimeo)

Alemaný, C. (2010), *Informe final Proyecto J*, PNUD. (mimeo)

Bica, Y. (2007), *Diagnóstico sobre el Espacio de Diálogo Social Un estudio a partir de la percepción de sus protagonistas*, Montevideo: ANONG.

Bolivia, Asamblea Legislativa Plurinacional (2013), *Ley de Participación y Control Social*. Disponible en <http://www.estrucplan.com.ar/Legislacion/Bolivia/Ley00341.pdf>

Brasil, Planalto (2014), Decreto Nº8.243 por el cual queda instituida la Política Nacional de Participación Social (PNPS). Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm

Cancela, V. (Coord.) (2015), *Municipalización en Uruguay: Percepción ciudadana*, Montevideo: Observatorio Territorio Uruguay.

Castillo Paulino, L. (2014), *Estudio sobre los marcos jurídicos de las ONG en la Región Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*. Santiago de Chile: Mesa de Articulación.

Chile, Congreso Nacional (2011), *Ley Nº 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*. Santiago de Chile: División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno.

CIPPEC (ed.) (2007), *Construyendo confianza: hacía un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil* (2 vols.), Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Colombia, Congreso (1994), *Ley 134 sobre mecanismos de participación ciudadana*. Bogotá: Congreso de Colombia. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Colombia/ley134-94.html>

Cunill, N. (1991), "Los posibles fundamentos de la participación ciudadana", en *Participación Ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados Latinoamericanos*, Caracas: CLAD.

Dagnino, E.; J. A. Olvera J, A.y A. Panfichi (2007), *Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo*. Trabajo presentado en el Seminario Democratic Innovation in the South, San José, Costa Rica, Marzo 5-6 de 2007.

Dahl, R. (2008), *La igualdad política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

De Armas, G., A. Luzuriaga y F. Machado (2009), *Estado, sociedad y participación en el gobierno del Frente Amplio Análisis de algunas experiencias*, Montevideo: Instituto de Ciencias Políticas (ICP) & Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FESUR).

Delamaza, G. (2001), “Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades”, en *Revista Polis*, vol 10, N°30, 2011, p. 45-75, Universidad Bolivariana.

Delamaza, G. (2013), *Chile: La participación restringida en una democracia elitista*. Documento de Trabajo, Santiago: Universidad de Los Lagos.

Ecuador, Asamblea Nacional (2008), *Ley orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Quito: Asamblea Nacional. Disponible en: <http://ecuador.justia.com/nacionales/leyes/ley-organica-del-consejo-de-participacion-ciudadana-y-control-social/gdoc/>

Fung, A. (2006), Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, dic., pp. 66-75

Instituto de Comunicación y Desarrollo, ICD (2009), *La relación estado - sociedad civil: los ámbitos de participación*. Montevideo: ICD-CIVICUS. (mimeo)

Instituto de Comunicación y Desarrollo, ICD (2010), *Índice CIVICUS de la Sociedad Civil en Uruguay 2009. Informe analítico de país*. Montevideo: ICD-CIVICUS. (mimeo)

Instituto de Comunicación y Desarrollo, ICD (2014), *Hacia un nuevo marco normativo para la participación ciudadana. Relatoría*. Montevideo: ICD-Embajada de Nueva Zelanda. (mimeo)

Lauraga, M.E. (1999), *Interacción Estado – sociedad civil en el sistema de políticas públicas de infancia*. Montevideo: ICD

Mesa Ciudadana de Seguimiento de la Ley 20.500 (2013), *Sistematización de ciclo de encuentros para evaluar la implementación de la Ley 20.500 sobre participación ciudadana en la gestión pública*. Santiago de Chile. (mimeo)

Mesa de Articulación de Plataformas Nacionales y Redes Regionales de América Latina y el Caribe (2014), *Estudio regional sobre mecanismos de financiamiento de la sociedad civil*. S.l: Mesa de Articulación.

México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2010), *Ley de participación ciudadana del Distrito Federal*. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-6c33270cba7e9c2b8a17be25a3cd892b.pdf>

Midaglia, C. (Coord.) (2009), *Relaciones Estado-sociedad civil: la regulación en debate. Programa de vinculación con el sector productivo*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Ministerio de Desarrollo Social (2013), *Visiones respecto a la promoción de Participación Ciudadana en el Ministerio de Desarrollo Social*. Montevideo: MIDES.

Mlynarz, D. y T. Marín (2012), *Balance de la implementación de la ley de Participación Ciudadana a nivel municipal*. Presentado en el X Congreso Chileno de Ciencia Política, Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP). Santiago, 17 al 19 de octubre de 2012.

Nicaragua, Asamblea Nacional (2003), *Ley N°475 Ley de Participación Ciudadana*. Managua: Asamblea Nacional.

Olvera, A. (2006), "Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales del siglo XX, en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Ciudad de México: Porrúa.

Palummo, J. (2014), *Estudio nacional sobre los marcos jurídicos de las organizaciones de la sociedad civil en Uruguay*. Montevideo: ANONG. (mimeo)

Perú, Congreso Constituyente Democrático (1994), *Ley N° 26300 Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos*. Lima: Congreso Constituyente. Disponible en: <http://pdpa.georgetown.edu/Electoral/Peru/participycontrol.pdf>

PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.

Prats, M. (2011), *Uruguay: marco normativo de la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil*. Montevideo: ICD.

Storto, P. (2014), *Estudio regional sobre marcos regulatorios de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina*. Santiago de Chile: Mesa de Articulación.

Remy, M.I. (2005), "Sociedad civil, participación ciudadanía y desarrollo", en *Sociedad civil y desarrollo local*, México: Porrúa-ISTR. pp. 1-16

Rofman, A. (2007), "Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos", en *Cadernos de Gestão Social*, Salvador, v.1, n.1, Ed. Especial, p.1-14, set.-dic. 2007

Rofman, A. (2013), *La participación ciudadana: clave de comprensión de las experiencias de interacción entre la sociedad civil y el estado*. Trabajo presentado en la Novena Conferencia Regional de América Latina y el Caribe

de la Sociedad Internacional de investigación del Tercer Sector (ISTR)
Santiago de Chile, 28 al 30 de agosto de 2013.

Rossel, C. (2011) "Te amo, te odio, dame más" ONGs, participación y representación en el primer gobierno de izquierda en Uruguay. Informe del Concurso de Investigación "Estado y formas de participación y representación en América Latina y el Caribe" CLACSO (mimeo).

Rossel, C. (2010), "Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: la "caja negra" de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativos", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 47, jun. 2010, Caracas.

Sanseviero, R. (2005), *El Progresismo y la Ampliación Democrática: Un campo de disputa por el poder de Representación de lo Popular y lo Democrático. Una aproximación a las relaciones entre el gobierno progresista y la sociedad civil en Uruguay desde una perspectiva regional comparada*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.

Sanseviero, R. (2006), *El Estado y las organizaciones sociales de la "la sociedad de la desconfianza" al reconocimiento la promoción y la autorregulación*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.

Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*. Nueva York: Random House.

UNCUYO (s.f.), Instrumentos de participación ciudadana. Cuyo: UNCUYO.

Uruguay, Área de Gestión y Evaluación del Estado (2009), *Reporte Social. Principales Características del Uruguay Social*. Montevideo: AGEV

Uruguay, Área de Gestión y Evaluación del Estado (2011), *Reporte Social. Principales Características del Uruguay Social*, AGEV, Montevideo.

Uruguay, Área de Gestión y Evaluación del Estado (2013), *Reporte Social. Principales Características del Uruguay Social*, AGEV, Montevideo.

Uruguay, Asamblea General (2010), *Ley Nº 18.567 Descentralización política y participación ciudadana*. Montevideo: Asamblea General. Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor=#art10>

Viveros, F. (2014), Marcos jurídicos de las organizaciones de la sociedad civil en los países del Cono Sur y Brasil: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Santiago de Chile: Acción.

Zaffaroni, C. (2013) "Plan Caif. 25 años abriendo caminos para la atención a la primera infancia", en *25 años del Plan Caif. Una mirada en profundidad a su recorrido programático e institucional*. Montevideo: INAU-UNICEF.

Ziccardi, A. (Coord) (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: UNAM

Ziccardi, A. (s.f.), *Diseño e instrumentos de participación ciudadana en el distrito federal*. México: s.d.

Anexo 1

Entrevistados y pauta

Listado de personas entrevistadas

- *Alejandro Manzoni*, Director de Promoción Social de la Iglesia Anglicana, Delegado de la Zona Metropolitana en el Comité Nacional de CAIF.
- Alfredo Correa, Director de Casa Lunas, delegado en el Espacio Calle
- *Daniel Miranda*, Asesor del Instituto Nacional del Niño y el Adolescente (INAU), representante en la Mesa de Dialogo de la sociedad civil con el Directorio de INAU.
- *Emilio Caputti*, Director del Instituto de Desarrollo Humano de la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ), delegado por la Asociación Nacional de ONG en la Mesa de Diálogo de la sociedad civil con el Directorio de INAU.
- *Fernando Olivera*, Director de Cippus, delegado por la Asociación Nacional de ONG en el Comité de Erradicación del Trabajo Infantil (CETI)
- *Martín Lecuna*, delegado por el departamento de Soriano en el Comité Asesor Consultivo (CAC) del Directorio de Instituto Nacional del Niño y Adolescente (INAU)
- *Nicolás Iglesias*, Coordinador del Juventud para Cristo, delegado Comité para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial (CONAPEES)
- *Paula Baleato*, Directora de El Abrojo, delegada por la Asociación Nacional de ONG en el Comité Nacional Honorario de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (CNHDDNN) y en el Espacio Calle.
- *Sol Miranda*, delegada por el departamento de Paysandú en el Comité Asesor Consultivo del Directorio de Instituto Nacional del Niño y Adolescente (INAU)

Pauta de entrevista

1. Información general del espacio de participación
 - a. Objetivo del espacio
 - b. Organismo/s convocantes
 - c. Actores involucrados
 - d. Representante estatal principal
 - e. Forma de creación / nivel de formalización
 - f. Período de funcionamiento
 - g. Escala territorial
 - h. Mecanismos de participación utilizado
 - i. Sistematización de información: convocatoria, actas, sitio web, etc.
2. ¿Cuál es el momento del ciclo de gestión de las políticas en el que busca incidir?
3. ¿Me podría mencionar algunos resultados de la articulación en este espacio?
4. Nivel de *accountability* / comunicación ¿se habilitan mecanismos de seguimiento y monitoreo?
5. ¿Cuáles podría decir son las 3 fortalezas y las 3 debilidades principales de este ámbito?
6. ¿Considera que en este espacio resulta un canal efectivo para la ampliación de la democracia y fortalecer la voz de los niños, niñas y adolescentes y sus familias y su capacidad de agencia?
7. En caso que no lo considere, ¿qué se debería garantizar para lograrlo? ¿cuáles considera son las claves para el éxito o fracaso de estos mecanismos institucionalizados?
8. ¿Sería necesario un marco normativo o algún otro instrumento para garantizar y fortalecer la participación ciudadana?

Anexo 2

Mapeo de ámbitos permanentes de participación ciudadana convocados por organismos del poder ejecutivo en funcionamiento entre 2010-2014

1. Asamblea Nacional de Derechos Humanos.....	83
2. Comisión Asesora en Salud Sexual y Reproductiva.....	83
3. Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad.....	83
4. Comisión de Refugiados (CORE).....	84
5. Comisión Honoraria Contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Forma de Discriminación	84
6. Comisión Interinstitucional para Cuestiones de Género en el Ámbito Internacional.....	84
7. Comisión Nacional Asesora del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).....	85
8. Comisión Nacional del Sida-Mecanismo Coordinador País (CONASIDA-MCP).....	85
9. Comisión Técnica Asesora en Medio Ambiente (COTAMA).....	85
10. Comisiones de Cuencas.....	86
11. Comité de Articulación y Seguimiento de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA).....	86
12. Comité Nacional de Coordinación del Plan CAIF.....	86
13. Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI).....	87
14. Comité para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial.....	87
15. Consejo Nacional Consultivo Honorario de los DDNNAA.....	87
16. Consejo Asesor y Consultivo (CAC) del INAU.....	88
17. Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Personas Mayores.....	88
18. Consejo Consultivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública.....	88
19. Consejo de Salarios.....	89
20. Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCVD).....	89
21. Comité Asesor y Consultivo del Consejo Nacional de Educación No Formal.....	89
22. Consejo Nacional de Género.....	90
23. Consejos Asesores Honorarios de la Junta Nacional de Salud (JUNASA).....	90
24. Consejos de Participación en la Educación Pública.....	90
25. Consejos Sociales del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).....	91
26. Espacio Calle.....	91
27. Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto.....	91
28. Mesa de Diálogo Directorio INAU/Colectivo de Infancia.....	92
29. Mesa de trabajo sobre las condiciones de las mujeres privadas de libertad.....	92
30. Mesas de Coordinación Zonal (MCZ) del MIDES.....	92
31. Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana.....	93
32. Sistema de Diálogo y Consulta (SCD) del MRREE.....	93

1. Asamblea Nacional de Derechos Humanos

Mecanismo de sesión extraordinaria de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH). Es una instancia pública prevista en la Ley N° 18.446 para la participación plenaria, con voz y sin voto, de las organizaciones sociales, organismos gubernamentales y otras entidades objeto del contralor del INDDHH. El Consejo Directivo de la INDDHH tiene la obligación de convocarlas al menos una vez al año. El artículo 62 de la Ley N° 18.446 establece que puede convocarse a otra Asamblea, por iniciativa de una mayoría superior al 20% del total de las organizaciones sociales habilitadas. (Art. 62 de la Ley N° 18.446). Todas las organizaciones pueden participar previo registro en el Registro Nacional de Organizaciones Sociales. Desde marzo de 2013 se han realizado cuatro asambleas.

Fuente: Sitio del INDDHH <http://inddhh.gub.uy/>

www.dinapyme.gub.uy/

2. Comisión Asesora en Salud Sexual y Reproductiva

Por Ordenanza Ministerial N° 147 de la fecha 24 de marzo de 2004 crea la Comisión Nacional Asesora en Salud Sexual y Reproductiva bajo la órbita del Ministerio de Salud Pública, con el cometido de analizar y establecer las líneas de acción necesarias para dar cumplimiento a los cometidos de la Comisión Intergubernamental y establecer las definiciones referidas a las políticas en Salud Sexual y Reproductiva. Esta Comisión continúa en actividad, si bien desde su creación tuvo momentos de inactividad. Está integrada: Área de Salud Sexual y Reproductiva del MSP; Administración Nacional de Servicios del Estado (ASSE) Inmujeres - MIDES, Área de Salud – Universidad de la República, División Salud – Intendencia Municipal de Montevideo, Congreso de Intendentes, Comisión Salud Cámara de Senadores, Sindicato Médico del Uruguay, Colegio de Enfermeras, Mujer y Salud en el Uruguay (MYSU), Departamento de Equidad - PIT CNT, Depto. de Comunicación y Salud - MSP, Unidad de Análisis de Coyuntura - MSP y UNFPA. En noviembre de 2010, el ministro actuante emite la ordenanza 606/ 010 donde se detalla la integración de la Comisión, incluyendo nuevos actores así como la redefinición de las funciones que tendrá la misma en adelante..

Fuentes: MYSU, www.mysu.org.uy/; *Sistematización de Políticas y Estrategias del Departamento de Salud Sexual y Reproductiva Período 2010 – 2014* <http://goo.gl/EeH2rr>

3. Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad (CNHD)

La Comisión Nacional del Discapacitado, se creó como una entidad pública de derecho privado, con personería jurídica, por el Art. 10 de la Ley N°. 16.095 el 26 de octubre de 1989, y funcionaba en la jurisdicción del Ministerio de Salud Pública. Derogada la anterior Ley, por la actual N° 18.651 de febrero de 2010, se creó la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad, la cual es una entidad pública de derecho privado, con personería jurídica y bajo la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social. Corresponde a la CNHD la elaboración, el estudio, la evaluación y la aplicación de los planes de política nacional de promoción, desarrollo, rehabilitación biopsicosocial e integración social de la persona con discapacidad, a cuyo efecto deberá procurar la coordinación de la acción del Estado en sus diversos servicios, creados o a crearse a los fines establecidos en la Ley 18.651. Se integra con delegados del MIDES, Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Educación y Cultura; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Facultad de Medicina; Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública; Congreso de Intendentes; Facultad de Odontología; Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay;

Banco de Previsión Social; Banco de Seguros del Estado; Comisión Honoraria del Patronato del Psicópata; Facultad de Ciencias Sociales y delegados de cada una de las asociaciones de segundo grado de personas con discapacidad, que posean personería jurídica vigente o en trámite.

Fuente: Sitio web de la Comisión <http://www.cnhd.org/>

4. Comisión de Refugiados (CORE)

La ley de refugiados N°18.076, adoptada en 2006 crea la Comisión de Refugiados (CORE), encargada de decidir sobre las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. La CORE está integrada por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección Nacional de Migración, la Universidad de la República, un representante del Congreso Nacional, una organización no gubernamental sin fines de lucro y ACNUR, que participa con voz pero sin voto. El Ministerio de Relaciones Exteriores aloja la sede de la Secretaría Permanente de la **Comisión de Refugiados**.

Fuente: ACNUR <http://www.acnur.org/>

5. Comisión Honoraria Contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Forma de Discriminación (CHRXD)

La Comisión fue creada en 2004, por Ley 17.817, con el objetivo de proponer políticas nacionales y medidas concretas para prevenir toda forma de discriminación. Está formada por ocho miembros: un representante del Ministerio de Educación y Cultura, que la preside; un representante del Ministerio del Interior; un representante del Ministerio de Desarrollo Social; un representante del Consejo Directivo Central de la ANEP, y tres representantes de Organizaciones No Gubernamentales, designados por el Presidente de la República. Recientemente, se han incorporado otros dos componentes, también de forma honoraria, para fortalecer el área de comunicación. Entre las principales competencias de la Comisión Honoraria, se destacan: analizar la realidad nacional en materia de discriminación; informar a la opinión pública; llevar un registro de conductas discriminatorias; brindar asesoramiento integral y gratuito a personas o grupos que se sientan discriminados; discernir un Premio Anual a favor de personas o instituciones que se hayan destacado en la lucha contra la discriminación, y promover estudios, concursos e investigaciones relacionados con su competencia.

Fuente: Sitio del MEC <http://www.mec.gub.uy>

6. Comisión Interinstitucional para Cuestiones de Género en el Ámbito Internacional

En junio del 2004, por resolución presidencial se formaliza Comisión Interinstitucional para cuestiones de género, mecanismo que venía funcionando *ad hoc* bajo la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores. La Comisión tiene como cometido la preparación del informe periódico del Uruguay para Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, sigla por su nombre en inglés). Actualmente la coordinación la ejercen el Instituto Nacional de las Mujeres del MIDES y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Está integrado por: todos los ministerios; el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social; Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay; Instituto Nacional de Estadística; Congreso de Intendentes; Bancada Bicameral Femenina; Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República y organizaciones de la sociedad civil como la Asociación de Mujeres Rurales (AMRU); Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR); Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem Uruguay); Comisión Nacional de

Seguimiento, mujeres por democracia, equidad y ciudadanía (CNSmujeres); Cotidiano Mujer; Foro de Mujeres Mercosur; Mujer y Salud en Uruguay (MYSU).

Fuente: *Mujer y Salud en Uruguay* www.mysu.org.uy; *Informe País Comisión CEDAW 2007-2014* <http://goo.gl/z9jdJ6>; *Relevamiento de mecanismos y políticas públicas en el Uruguay para la Igualdad de las Mujeres y la Equidad de Género*, <http://goo.gl/49YmAO>.

7. Comisión Nacional Asesora del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)

La Comisión Nacional Asesora en Áreas Protegidas resulta del mandato de la Ley N° 17.234 del 2000 que otorga el nuevo marco legal para las áreas protegidas en el país y su Decreto reglamentario 52/2005. En esa ley se establece que se debe instalar una “Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas”, integrada por delegados del Poder Ejecutivo, del Congreso Nacional de Intendentes, de la Universidad de la República, de la Administración Nacional de Educación Pública, de las organizaciones representativas de los productores rurales y de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas. La Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas tendrá iniciativa y asesorará al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y por su intermedio al Poder Ejecutivo en todo lo relativo a la política de áreas naturales protegidas a nivel nacional, así como en la aplicación y cumplimiento de la presente ley. En la conformación de la Comisión se otorgaron lugares a la Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas, a la Asociación Nacional de ONG, a la Asociación Rural del Uruguay, la Federación Rural, las Cooperativas Agrarias Federadas, la Comisión Nacional de Fomento Rural, la Asociación de Cultivadores de Arroz y la Asociación Nacional de Productores de Leche.

Fuente: ANONG www.anong.org.uy

8. Comisión Nacional del Sida-Mecanismo Coordinador País (CONASIDA-MCP)

Organismo de participación intersectorial que propone acciones y da seguimiento a la respuesta al VIH/Sida. Fue constituida por Decreto del Poder Ejecutivo en el año 2008, si bien su existencia se remonta al decreto N° 409 de 1993. La CONASIDA se ha constituido en un espacio amplio de participación de multiplicidad de actores relevantes involucrados en la respuesta al VIH y en un consejo consultivo de coordinación, presentación de propuestas e incidencia en políticas públicas vinculadas al VIH/Sida. Funciona en forma sostenida en la generación y validación de políticas específicas orientadas al VIH/Sida. Es presidida por el Subsecretario del MSP y la integran: distintos organismo y direcciones del Poder Ejecutivo, la Administración Nacional de Educación Pública; la Facultad de Medicina de la Universidad de la República; el Parlamento Nacional (Comisiones de Salud del Senado y Diputados); la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República; la Convención Nacional de Trabajadores; ONG; grupo de personas con VIH; y el equipo conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/Sida. En el 2011 se incorporó un representante de la Comisión Honoraria de la Lucha Antituberculosa y Enfermedades Prevalentes y del Sindicato Médico del Uruguay (SMU).

Fuente: *Sistematización de Políticas y Estrategias del Departamento de Salud Sexual y Reproductiva Período 2010 – 2014* <http://goo.gl/EeH2rr>

9. Comisión Técnica Asesora en Medio Ambiente (COTAMA)

La COTAMA se crea por la Ley N° 16.112 de 1990 y su posterior Decreto reglamentario N° 261 de 1993. Se trata de un órgano multisectorial integrado por los Ministerios, Empresas públicas, delegados de gremiales empresariales y sindicatos, universidad, Intendencias y organizaciones de la sociedad civil. Se constituye como mecanismo de coordinación interinstitucional de las

actividades de los organismos públicos y privados relacionadas con la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente que asegure la cooperación y el asesoramiento a los organismos directamente competentes en la materia y para asegurar un adecuado equilibrio entre los procesos de centralización y descentralización de la gestión ambiental, que garantice la efectividad de la coordinación, a la vez que la amplia participación de los distintos sectores sociales involucrados y la integración multidisciplinaria de técnicos e instituciones, etc. La sociedad civil está representada por la Red de ONGs Ambientalistas y la ANONG. Se compone de un Plenario (presidido por el Ministro), un Comité de Coordinación y una Secretaría Permanente, asignada a la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA).

Fuente: Red ONG Ambientalistas www.uruguayambienta.com Documento MVOTMA Competencias <http://goo.gl/KrWJw9>

10. Comisiones de Cuencas

La Ley de Política Nacional de Aguas N° 18.610 de 2009 habilita la formación de comisiones de cuencas y de acuíferos para dar sustentabilidad a la gestión local de los recursos naturales y administrar los potenciales conflictos por su uso. Las Comisiones de Cuenca son asesoras de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos (Art. 29 de la Ley 18.610) quienes tienen la tarea de promover y coordinar su formación (Artículo 29 de la Ley 18.610). Se procura que las Comisiones de Cuenca sean integradas asegurando una representatividad amplia de los actores locales con presencia activa en el territorio (Art. 29. de la Ley 18.610). La norma exige que se constituyan sobre la base de una integración tripartita, con representantes del gobierno, usuarios y sociedad civil.

Fuente: MVOTMA www.mvotma.gub.uy

11. Comité de Articulación y Seguimiento de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA)

El Comité fue creado en 2010 en el marco de las orientaciones dispuestas en la Ley General de Educación N° 18.437 del año 2008 a partir de las recomendaciones y metas emanadas de la Sexta Conferencia Internacional de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (CONFITEA VI) convocada por la UNESCO en el año 2009 y por los objetivos de la Red Iberoamericana de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (RIEJA). Es presidido por el Ministerio de Educación y Cultura y conformado con representantes de: la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Universidad de la República (UdelaR), el Consejo Nacional de Educación No Formal (CONENFOR), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Consejo de Educación de Adultos de América Latina – Uruguay (CEAAL), el Consejo Internacional de Educación de Personas Adultas (ICAE) – Uruguay, la Red de Educación Popular entre Mujeres de América Latina (REPEM) – Uruguay, y UNI 3.

En el sitio web están las actas de los años 2011, 2012 y 2013. No se registra actividad desde noviembre 2013.

Fuente: www.epja.gub.uy

12. Comité Nacional de Coordinación del Plan CAIF

El Plan Caif surge en 1988 para atender a la primera infancia y la familia en condiciones de vulnerabilidad mediante el desarrollo de estrategias y metodologías innovadoras. El Estado en alianza con la sociedad civil lleva a adelante los Centros CAIF, que atiende a niños de 0 a 3 años. El Comité Nacional Plan CAIF es el ámbito de conducción de la política que reúne al conjunto de

los organismos participantes y define los lineamientos y acciones. Sesionó como tal por primera vez en mayo de 1997; antes existía un espacio menos institucionalizado y más discontinuo que reunía a referentes institucionales de los organismos socios. En sus inicios la presencia había mayoría de organismos públicos, pero a partir de 2002 se aumentó en número de delegados de las OSC (5, uno por región). Los principales temas abordados por este en los últimos años son: definición y revisión de acuerdos interinstitucionales; detección de vacíos y problemas de la implementación; seguimiento del plan operativo; política de salarios (consejo de salarios, reivindicaciones salariales de los delegados de las osc); presentación de experiencias de los centros; información y coordinación relativa a actividades conjuntas. Si bien fue creado como un ámbito de toma de decisiones a nivel político, ese rol se ha desdibujado en los últimos años.

Fuente: *25 años del Plan Caif*. <http://goo.gl/TwuRYI>

13. Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI)

El CETI se crea mediante el Decreto 367/2000 adscripto al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, bajo su presidencia y la Secretaría Técnica del INAU. Sus objetivos son asesorar, coordinar y proponer políticas y programas tendientes a la eliminación del trabajo infantil; fortalecer la coordinación y concertación entre las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales relacionadas con la infancia, a efectos de definir alternativas y estrategias que reduzcan o eliminen las causas básicas que generan el trabajo infantil y que promuevan la efectividad de la legislación sobre la edad mínima de admisión al empleo; generar instancias descentralizadas de actuación, fomentando el compromiso local con los objetivos propuestos; promover acciones destinadas a formular un diagnóstico de la realidad nacional en torno al tema, con miras a elaborar y establecer un Plan Nacional de Lucha Contra el Trabajo Infantil. Está integrado por organismos del Poder Ejecutivo, Central de Trabajadores, Acción Sindical Uruguay; Cámara Nacional de Comercio; Cámara de Industrias del Uruguay; Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales (ANONG) y la Red de Infancia de Niñez y Adolescencia de los Sectores Populares.

Fuente: www.cetiuruguay.org

14. Comité para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial (CONAPEES)

Por Decreto del Poder Ejecutivo del año 2004 se crea el CONAPEES bajo la órbita del Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). El mismo se encuentra integrado por el INAU, quien lo preside, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior, Ministerio de Turismo y Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Su creación surge de la necesidad de implementar acciones concretas para combatir la explotación sexual de niños y adolescentes en todas sus formas, sea prostitución, pornografía, tráfico de niños con fines de explotación sexual, turismo sexual y cualquier otra modalidad de violencia sexual tanto comercial como no comercial. Su Elaborar y establecer una Política Pública y un Plan Nacional de Acción considerando las normas vigentes y los compromisos asumidos a nivel internacional en la materia.

Fuente: Instituto Nacional del Niño y el Adolescente www.inau.gub.uy

15. Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

El Consejo Nacional Consultivo Honorario de los derechos del Niño/a y el Adolescente, se crea de acuerdo al artículo 214 del Código de la Niñez y la Adolescencia -Ley N° 17.823-, y tiene

como misión promover, coordinar, e integrar las políticas sectoriales de atención a la niñez y adolescencia, diseñadas por parte de las diferentes entidades públicas vinculadas al tema. Este Consejo es de carácter consultivo, no tiene potestades vinculantes de incidir en las instituciones responsables de las políticas con referencia al tema y está integrado por organismos estatales y no estatales. De acuerdo a las competencias del Consejo Consultivo, el mismo debe tener en cuenta que las políticas nacionales y sectoriales de la niñez y adolescencia, se deben enmarcar en el conjunto de las políticas que hacen al desarrollo nacional, a los factores de exclusión de cualquier naturaleza y al respeto de los derechos civiles, políticos, económicos sociales y culturales. El objetivo general del Consejo Consultivo es contribuir a la realización, de la infancia-adolescencia, a su desarrollo humano, al respeto de sus derechos y el de los otros y al empoderamiento de las personas, subrayándose la importancia de la participación en cuanto ciudadanos/as en el desarrollo del país.

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura www.mec.gub.uy

16. Consejo Asesor y Consultivo (CAC) del INAU

El CAC es un espacio de participación en el marco del Instituto Nacional del Niño y el Adolescente (INAU) conformado por adolescentes entre 13 y 17 años, representando a cada departamento del país. Los adolescentes que se postulan son elegidos por sus pares de acuerdo a un reglamento elaborado por una Comisión del Congreso Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes. Sus objetivos son: asesorar y realizar sugerencias al Directorio de INAU en materia de implementación de políticas públicas de Infancia y Adolescencia; ser representantes y vehiculizador de las inquietudes de los grupos de niños/as y adolescentes de los distintos departamentos del país; resolver la distribución de los fondos destinados al CAC por la Institución, en las iniciativas, actividades y proyectos que promuevan la participación, con la orientación del equipo central del PROPIA; coordinar acciones con el equipo central del PROPIA para las distintas actividades que lleva adelante el Programa.

Fuente: Instituto Nacional del Niño y el Adolescente www.inau.gub.uy

17. Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Personas Mayores

El Consejo Consultivo del Instituto Nacional del Adulto Mayor (INMAYORES) del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) comenzó a funcionar en enero de 2012 para encarar las necesidades del adulto mayor en todos los planos de la vida individual y colectiva para el cumplimiento de sus derechos como persona y sujeto social. Se establece por el artículo 3 de la Ley N° 18.617 de creación del Instituto Nacional del Adulto Mayor, quien lo preside. Este espacio está integrado por organismos públicos y representantes de organizaciones de Adultos Mayores de todo el país congregadas en la RENDAM (Red Nacional de Adultos Mayores). Es un espacio privilegiado de articulación y coordinación de políticas sociales sobre vejez y envejecimiento.

Fuente: Instituto Nacional del Adulto Mayor inmayores.mides.gub.uy

18. Consejo Consultivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública

El Consejo Consultivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) se crea en noviembre de 2011, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información de 2008. El consejo de carácter asesor del Consejo Ejecutivo de la UAIP, según establece la ley, está integrado por una persona con reconocida trayectoria en la promoción y defensa de los derechos humanos, designada por el Poder Legislativo, la que no podrá ser un legislador en actividad; un representante del Poder Judicial; un representante del Ministerio Público; un representante del área académica; un representante de la sociedad civil. Sus

integrantes permanecen cuatro años en sus cargos y sesionan a convocatoria del Presidente de la UAIP o de la mayoría de sus miembros. Podrá ser consultado por el Consejo Ejecutivo sobre cualquier aspecto de su competencia y deberá ser consultado por éste cuando ejerza potestades de reglamentación.

Fuente: Unidad de Acceso a la Información Pública www.uaip.gub.uy

19. Consejo de Salarios

Los Consejos de Salarios, son órganos de integración tripartita creados por la Ley N° 10.449 de 1943, que mediante el mecanismo del diálogo social, establecen salarios mínimos, categorías y otros beneficios. Funcionaron desde 1943 a 1968 cuando se desarticularon por las medidas prontas de seguridad previas a la dictadura. En 1985 cuando se retoma la democracia, el Poder Ejecutivo mediante el Decreto. 178/85 los convoca nuevamente y funcionan hasta 1992. En el año 2005, cuando el Frente Amplio asume el gobierno se reactivan los consejos. En esta oportunidad, se distinguen tres áreas de negociación: la clásica en el sector privado y dos nuevas: el sector público y el rural. En la actividad privada, en cumplimiento del Decreto 105/005, se convocó al Consejo Superior Tripartito, el cual dentro de sus competencias tenía la de reformular los grupos de actividad, en virtud que desde 1985 a la fecha, habían transcurrido veinte años de transformación de la realidad económica nacional. De esta manera –en forma tripartita–, el Consejo Superior de Salarios acuerda (salvo contadas excepciones) reagrupar las actividades en veinte grupos.

Fuente: Sitio MTSS <http://www.mtss.gub.uy/web/mtss/consejos-de-salarios>

20. Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCVD)

El 2 de junio de 2002 se aprueba la Ley N° 17.514 de Lucha contra la Violencia Doméstica, por la cual se declara de interés general las actividades orientadas a la prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica. Dicha norma en su artículo 24 crea el Consejo Nacional Consultivo de lucha contra la Violencia Doméstica, el cual al momento de su creación quedó declarado oficialmente integrado por: .. Instituto Nacional de la Familia y de la Mujer en representación del Ministerio de Educación y Cultura, que lo presidía. (Actualmente quien preside el Consejo Consultivo es el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social); Ministerio del Interior; Ministerio de Salud Pública; Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay; Poder Judicial; Administración Nacional de Educación Pública; Congreso Nacional de Intendentes; Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales. Sus fines: asesorar al Poder Ejecutivo en materia de su competencia; velar por el cumplimiento de la Ley 17.514 y su reglamentación; diseñar y organizar planes de lucha contra la violencia doméstica; promover la coordinación e integración de las políticas sectoriales vinculadas al tema; elaborar informe anual; colaborar con la Suprema Corte de Justicia en la implementación de la asistencia letrada establecida en el artículo 20 de la ley 17.514.

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

21. Comité Asesor y Consultivo del Consejo Nacional de Educación No Formal (CONENFOR)

La Ley General de Educación en su Artículo 95 crea el Comité Asesor y Consultivo del Consejo Nacional de Educación No Formal integrado por una Comisión Directiva, que lo presidirá, y un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, uno del Ministerio de Desarrollo Social, uno del Ministerio de Turismo y Deporte, uno del Instituto Nacional de la Juventud, uno del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, dos representantes de los educadores y dos

representantes de las instituciones de educación no formal privada. El Consejo Nacional de Educación No Formal tendrá funciones de asesoramiento y consulta, así como iniciativa en materia de educación en general y de educación no formal en particular, y promoverá la coordinación de programas y proyectos de educación no formal. El Consejo Nacional de Educación No Formal consultará al Consejo Asesor y Consultivo en las materias de su competencia.

Fuente: CONENFOR <http://www.conenfor.edu.uy>

22. Consejo Nacional de Género

Espacio en que las instituciones públicas y la sociedad civil analizan las situaciones que limitan la igualdad de oportunidades, trato y derechos entre mujeres y varones y proponen herramientas conceptuales y prácticas para revertirlas. La ley de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre hombres y mujeres, Ley N° 18.104 de 2007. Tiene como finalidades: asesorar al Poder Ejecutivo; velar por el cumplimiento de la ley de Igualdad de Oportunidades y Derechos; promover Planes departamentales de Igualdad de Género; aprobar el plan anual de actuación y la memoria anual sobre gestión y funcionamiento, realizar la rendición de cuentas anual de la ejecución del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos ante la Asamblea General del Poder Legislativo. Es un ámbito presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres e integrado por Ministerios, Congreso de Intendentes, Poder Judicial, Universidad de la República, organizaciones de la sociedad civil e instituciones invitadas, tales como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Administración Nacional de Educación Pública, la Bancada Bicameral Femenina del Poder Legislativo, el Banco de Previsión Social y la Oficina nacional de Servicio Civil.

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres www.inmujeres.gub.uy

23. Consejos Asesores Honorarios de la Junta Nacional de Salud (JUNASA)

Creados por el artículo 27 de la Ley 18.211 de 2007 y reglamentados por el Decreto del Poder Ejecutivo N° 237/2011 de 2011. Los Consejos Asesores funcionan a nivel departamental, regional y local, buscan propiciar el mejoramiento de la calidad de los vínculos entre los actores involucrados y el Estado y son uno de los pilares fundamentales del Sistema Nacional Integrado de Salud (SINIS). La Junta Nacional de Salud (JUNASA) es un organismo desconcentrado, dependiente del Ministerio de Salud Pública, responsable de administrar el Seguro Nacional de Salud y velar por la observancia de los principios rectores y objetivos del Sistema Nacional Integrado de Salud. En ellos están representados los prestadores de salud, sus trabajadores y sus usuarios y tienen un funcionamiento autónomo respecto a los demás órganos de la entidad. Estos Consejos tienen funciones de asesoramiento, proposición y evaluación en sus respectivas jurisdicciones, pero sus informes y propuestas no tienen carácter vinculante.

Fuente: Ministerio de Salud Pública (MSP) www.msp.gub.uy

24. Consejos de Participación en la Educación Pública

Con la creación del Sistema Nacional de Educación con la Ley Ley N° 18.437 se crean los Consejos de Participación que funcionarán en todo Centro Educativo público de educación inicial, primaria, media básica y media superior y educación técnico profesional, integrado por: estudiantes o participantes, educadores o docentes, madres, padres o responsables y representantes de la comunidad. Cada Consejo reglamentará su forma de elección y funcionamiento. A los Consejos de Participación les compete realizar propuestas a la Dirección del Centro Educativo en relación a: 1. Al proyecto educativo que en ejercicio de su responsabilidad profesional elabore la dirección y el cuerpo docente del Centro Educativo; 2. La

suscripción de acuerdos y convenios con otras instituciones; 3. La realización de obras en el Centro Educativo; 4. La obtención de donaciones y otros recursos extrapresupuestales; 5. Al destino de los recursos obtenidos y asignados; 6. Al funcionamiento del Centro Educativo; 7. La realización de actividades sociales y culturales, en el centro educativo; 8. Sobre todo aquello que lo consulte la Dirección del Centro Educativo.

Serán convocados por la Dirección del Centro Educativo al menos tres veces al año o a pedido de la mayoría de sus miembros, sin obstaculizar el desarrollo de los cursos.

Fuente: Sistema Nacional de Educación www.snep.edu.uy

25. Consejos Sociales del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Durante los años 2006 a 2013, la División de Participación Social de Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) 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. En estos espacios participan referentes del MIDES y organizaciones de la sociedad civil de cada localidad o departamento.

Fuente: MIDES (2015), *El programa Consejos Sociales. Aportes y desafíos en la promoción estatal de participación ciudadana. Sistematización de la experiencia 2010-2013.* <http://goo.gl/RDv9Ar>

26. Espacio Calle

El Espacio Calle, se conforma como espacio de interlocución entre el Instituto Nacional del Niño y el Adolescente (INAU) y organizaciones de la sociedad civil, convocado por el Directorio de INAU, en el mes de diciembre de 2007. El mismo tiene como objetivos: generar un espacio de información, intercambio y reflexión en el marco del trabajo conjunto INAU y las organizaciones de la sociedad civil sobre la problemática de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y producir insumos que aporten al diseño de políticas públicas de niñez y adolescencia, y a la concreción de una Estrategia Nacional para los niños, niñas y adolescentes en situación de calle.

Fuente: INAU www.inau.gub.uy

27. Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto

A través de una resolución del Presidente de la República, el 22 de noviembre de 2011 se creó un grupo de trabajo para elaborar el Plan de Acción de Gobierno Abierto de Uruguay en el marco de la Alianza Mundial para el gobierno abierto. El 12 de junio de 2013, la agencia AGESIC estableció una resolución (Resolución Nº 022/013 - Acta Nº 014 / 2013) por la cual se conformó un grupo de trabajo de tipo consultivo permanente. Este Grupo de Trabajo fue integrado por representantes de las siguiente instituciones: AGESIC, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, UNESCO en calidad de entidad internacional auditora de dos representantes de la

sociedad civil. E grupo en su conjunto tuvo como cometidos colaborar en la confección del Plan de Acción, su seguimiento y apoyar en la promoción del Gobierno Abierto.

Fuente: OGP (2013), Mecanismo de Revisión Independiente. IUruguay Informe de Avance 2012-2013 <http://goo.gl/YQyUpV>

28. Mesa de Diálogo Directorio INAU/Colectivo de Infancia

Este espacio de diálogo entre el Directorio del INAU y la sociedad civil organizada, funciona desde hace muchos años, pero con una muy baja institucionalidad y dependiendo de la voluntad de las autoridades de turno. Por parte de la sociedad civil participa el Colectivo de Infancia, grupo informal que reúne a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con la niñez y la adolescencia en todo el territorio del país, organizaciones que en su conjunto atienden cerca de 60.000 niños, niñas y adolescentes en 650 proyectos socioeducativos. El colectivo opera a través de la mesa coordinadora de las redes de infancia integrada por: ANONG, AUDEC (Asociación Uruguaya de Educación Católica), FIPAM (Federación de Instituciones Privadas de Atención al Menor), FIPEI (Federación de Instituciones Populares de Educación Inicial) y el Comité de Asociaciones Civiles de Montevideo del Plan CAIF.

Fuente: Asociación Nacional de ONG www.anong.org.uy

29. Mesa de trabajo sobre las condiciones de las mujeres privadas de libertad

En abril de 2006, a instancias del Ministerio del Interior, se constituye esta mesa con organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil: Ministerio del Interior, Dirección Nacional de Cárceles, INACRI, Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, Patronato Departamental de Canelones, Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, Programa Salud de la Mujer y Género del Ministerio de Salud Pública, Comisión Especial de Equidad y Género de la Cámara de Representantes, Consejo de Educación Secundaria, Servicio de Paz y Justicia -SERPAJ, Instituto Nacional de las Mujeres -INAMU, ANIMA, CLADEM (Comité de América Latina y Caribe para Defensa de los Derechos Humanos de las Mujeres), Junta Nacional de Drogas - Secretaría Nacional de Drogas. En abril de 2007 la Mesa se reconstituye, ya no bajo la órbita del Ministerio del Interior, sino como instancia independiente. A partir de las competencias y responsabilidades específicas de cada institución, se proponen actuar colectivamente en relación a un objetivo en común: promover y defender los derechos de las mujeres privadas de libertad y mujeres liberadas del sistema penitenciario, con el fin de mejorar sus condiciones desde un enfoque de derechos humanos con perspectiva de género y proponer acciones dirigidas a su inclusión social. La coordinación está a cargo de una de las instituciones participantes, rotando cada seis meses.

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura www.mec.gub.uy

30. Mesas de Coordinación Zonal (MCZ) del MIDES

En las Mesas de Coordinación Zonal (MCZ) promovidas por el programa Infamilia del MIDES, 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. Muchos programas hoy institucionalizados y considerados como prioritarios a nivel nacional como lo es el Programa Cercanías de apoyo y seguimiento a las familias, así como el programa Tránsito entre educación Primaria y Secundaria, o Formación Profesional Básica Comunitaria del Consejo de Educación Técnica Profesional, identifican como antecedentes de su diseño, a acciones realizadas por las MCZ y equipos de Socat en conjunto con técnicos de otros organismos. Para facilitar algunas de

esas acciones, las Mesas de Coordinación Zonal, cuentan con un Fondo de Pequeñas Inversiones Comunitarias. Funciona desde 2005.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social www.mides.gub.uy

31. Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana

Espacio de participación e intercambio entre diferentes actores sociales para trabajar en los temas relacionados con la seguridad y la convivencia desde una mirada local. Están bajo la órbita del Ministerio del Interior y se integran la seccional del barrio, con la Policía Comunitaria, representantes de los Consejos Vecinales de Montevideo, representantes de instituciones a nivel local, vecinas/os, que deseen participar activamente en el compromiso de mejorar la seguridad y convivencia.

Fuente: Ministerio del Interior www.minterior.gub.uy

32. Sistema de Diálogo y Consulta (SCD) del MRREE

El Sistema de Diálogo y Consulta (SDC) del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) fue creado a través del Decreto N.º 25/014, y puesto a disposición del público vía web y en acto público el día 19 de mayo de 2014. Pueden ser parte del SDC todas las organizaciones de la sociedad civil que se sientan convocadas a participar y se registren en la base de datos creada por el ministerio. Su objetivo principal es democratizar la política exterior a través de diferentes caminos institucionales. Para ello el MRREE creará nuevos canales de acceso a la información pública. Información sustantiva referente a sus políticas, planes, proyectos y programas, certificando que dicha información llega a tiempo, esté actualizada, sea comprensible y de fácil acceso a la ciudadanía. Esto es, a través de una mejora en sus medios digitales y espacios presenciales convocados con el fin de brindar información.

Fuente: Sitio SDC www.sdc.mrree.gub.uy e *Informe de Avance MRI Gobierno Abierto 2014-2016* (mimeo)