

**Título de la ponencia: “El algoritmo de la relación Estado – Sociedad civil: procesos de innovación ciudadana en contextos de descentralización”**

Dr. Alejandro Noboa – Universidad de la República. Email: anoboa@unorte.edu.uy

Lic. Diego García da Rosa – Universidad de la República. Email: diegogdr@hotmail.com

**1. La relación sociedad civil – Estado**

Sin duda que el *quid* de la relación sociedad civil – Estado está marcado por como se construye la mirada a este fenómeno, son esferas de autonomía?, uno sólo depende del desarrollo del otro?, que papel juega el clientelismo tradicional en América Latina y la cooptación<sup>1</sup>?, las estrategias desplegadas por los diferentes actores son las de siempre o se incorporan nuevas prácticas de articulación?. Como juegan las particularidades locales y regionales en los nuevo emprendimientos estatales?.

Como se ha dicho anteriormente concebimos a la sociedad civil y el Estado como dos esferas autónomas<sup>2</sup>, aunque fuertemente relacionadas. Para la sociedad civil la autonomía se erige en un principio fundamental que resguarda a las comunidades y a los grupos la participación en la definición de sus destinos entendiendo que la democracia no es solamente un proceso de representación sino que implica compromiso y actuación cotidiana y colectiva.

También es cierto que en la actual división político-territorial del Estado uruguayo las aproximaciones entre el Estado y sociedad civil tienen una fuerte impronta de los gobiernos departamentales, que asumen un sinnúmero de roles abarcando todo el abanico de acciones estatales (salud, educación, servicio social, etc), pero con tradiciones de los gobiernos locales bien diferentes.

El departamento de Artigas con un despliegue monopolizador de las políticas públicas siendo por antonomasia el principal dador de trabajo, el departamento de Paysandú como un modelo de sociedad civil fuerte que articula con el municipio y el departamento de Salto como un modelo mixto de relación entre ambos componentes.<sup>3</sup>

En este sentido el Estado en los últimos años ha creado junto a áreas más tradicionales, programas innovadores de impacto social buscando diferentes propósitos de vasto alcance como parece indicar en el presupuesto participativo y otros menos divulgados que apuntan a sectores más focalizados de la población, especialmente culturales y educativos como los centros Mec y las usinas culturales.

Sin ninguna duda que la experiencia de los presupuestos participativos resultan paradigmáticos de la articulación sociedad civil – Estado donde se incorporan las demandas de los movimientos ciudadanos, especialmente Comisiones Vecinales mediante participación directa promoviendo mecanismos de justicia distributiva.

Al respecto y para el caso chileno, Delamaza (2005) expresa: *“los organismos innovadores son los que introducen en la administración pública la preocupación por actores no considerados hasta ese momento, de tal modo que inciden en su visibilización como actores, amplían la agenda*

---

1 Delamaza, Gonzalo. Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile. LOM. Santiago de Chile 2005, pág 19 y 20. *“La cooptación opera también selectivamente, generalmente ofreciendo espacios de poder a algunos dirigentes sociales o intermedios sin abrir el espacio a los movimientos sociales y sus reivindicaciones.”*

2 Dela maza, op cit, pág. 19

3 Supervielle, Marcos. Evaluación de las políticas sociales en el Uruguay, documento de trabajo 2009.

*gubernamental y establecen relaciones directas con los sectores sociales involucrados.”*

A título de hipótesis las nuevas instituciones parecen establecer lazos más permanentes con los sectores sociales a los que acceden y contribuyen a la participación en la implementación de las políticas.

En este sentido afirma Delamaza (2005): “ *Un avance interesante y particularmente relevante en cuanto a las relaciones con los actores sociales es la introducción del enfoque de planificación territorial de las políticas y programas. Este permite coordinar en un territorio dado a instituciones y actores de diversa naturaleza y relacionarse de modo conjunto con la demanda -también integrada- de ese territorio.*”

#### a. El modelo de la gerencia social

Como el nombre lo indica se refiere a las actividades desarrolladas desde la gerencia “*management*”, una mirada interesante, sin duda, pero desde la dirección de los asuntos, unos asuntos específicos vinculados a lo público y especialmente al desarrollo social. En ese sentido la gerencia social “*estudia los métodos específicos que utilizan los gerentes sociales para interactuar con situaciones problemáticas referidas al campo del desarrollo social y/o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, y de las cuales se esperan resultados valiosos.*”<sup>4</sup>

Ahora bien esto no indica que el modelo excluya la participación para nada, seguramente la incluirá en muchos casos pero no es esencial al mismo incluirla, ya que habrá modelos de gerencia social con prácticas participativas y otras no, si se entiende que es un estudio referido a los que dirigen la acción desde el ámbito público.

Importará a los ojos del modelo que hacen y como actúan los gerentes de los programas aspecto que sin duda es esencial ya que la intervención estatal que la mayoría de las veces conlleva la aplicación de políticas sociales hace de los gerentes los pivots fundamentales en tales aplicaciones pero no debemos dejar de lado la incidencia que seguramente tienen los otros actores involucrados especialmente los movimientos sociales y sus propias culturas, aspecto que si tiene en cuenta el modelo que desarrollamos en el próximo apartado.

Es importante distinguir que no se trata de estudiar los impactos de los modelos gerenciales sino intentar explicar la trayectoria y funcionamiento de dichas prácticas a efectos de aportar soluciones a aquellas prácticas problemáticas identificadas por los gestores.

No se trata tampoco de pensar que hay un sustrato ético que indique que un modelo es mejor que otro sino que uno pone el énfasis en algunas cosas y el otro en otras, quizás la articulación de miradas pueda ser una buena alternativa.

*“Resumiendo, el camino propuesto ofrece un conjunto de conceptos, actividades e instrumentos que permitirán al lector comprender los aspectos prácticos de la evaluación y funcionamiento de las prácticas de gerencia social, para así sugerir a los gerentes sociales que hacer para incorporar prácticas innovadoras a su gestión y/o para lograr que determinadas prácticas logren un desempeño efectivo.”*<sup>5</sup>

Como se ha dicho el énfasis de este modelo es sobre los gestores, aspecto que no vamos a dejar de

---

4 Barzelay, Michael y Cortázar, Juan Carlos. Una guía práctica para la elaboración de caso sobre buenas prácticas de gerencia social. INDES, BID. Washington, 2004, pág 9.

5 Barzelay op cit, pág 17.

lado en nuestra propuesta pero que a la luz del modelo que proponemos a continuación seguramente se podrá complementar un artefacto teórico que sea más útil a la hora de observar el desarrollo de los programas públicos sociales.

b. El modelo de la articulación entre la participación, lo productivo y lo social

Este tipo de propuesta que articula la sociedad civil con el Estado responde a un sinnúmero de características peculiares pero que van hacia una propuesta integral desde el propósito que busca alcanzar también la metodología de intervención, promoviendo la idea de que los medios también son fines en sí mismos.

*“Se trata de organizaciones que no buscaron exclusivamente la satisfacción de demandas materiales por medio de la asistencia directa, sino también la articulación en el interior de las comunidades, urbanas o rurales, la mediación con el Estado, la promoción humana vinculada a la educación, protección de la salud, estímulo a actividades culturales, etc.”<sup>6</sup>*

Frente a las tendencias desintegradoras del mercado se erigen estas organizaciones con fuertes ambiciones de reorganización colectiva, asumiendo la modernización que se está produciendo, sin duda lo que se desarrolla en el contexto de los ejemplos paradigmáticos es o no un ejemplo de estas características.

El concepto de comunidad activa es el que orienta esta concepción, participación compromiso y transformación social, ligadas a los actores sociales dan forma a la misma. En una concepción más actual el desarrollo de las redes sociales de protección son un ejemplo en los que también se incluye la acción estatal.

*“De esta manera, las redes son presentadas con múltiples virtudes: superan el análisis racionalista decimonónico respecto a la búsqueda de un sujeto histórico; su flexibilidad permite encontrar soluciones más creativas a los problemas de exclusión social; se presentan como espacios de libertad para las personas, y en una sociedad caracterizada por las múltiples manifestaciones socioculturales, fomenta la tolerancia y la libertad de identidades.”<sup>7</sup>*

Ahora bien, es el despliegue de los programas el que reconoce e implica a estas organizaciones produciendo en los participantes diferentes efectos y desarrollando habilidades y destrezas que cooperen o no a su realización individual y social, ese impacto es el que pretendemos conocer con este trabajo.

En este formato de articulación entre la participación lo productivo y lo social las formas de involucramiento de los sujetos son integrales implicando la totalidad de las dimensiones que conforman a las personas: creatividad, desarrollo individual y colectivo, es decir su dimensión relacionamiento social. Esto se produce en el entendido de que los programas sociales deben trascender su dimensión exclusivamente asistencial y actuar en procesos de emancipación y realización de las personas.

---

6 De Piero, Sergio. Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción. Paidós, Buenos Aires 2005, pág. 137.

7 De Piero, op cit pág 162

c. La importancia de la influencia como variable explicativa de la construcción de ciudadanía democrática

Este trabajo parte de la premisa de sostener que los procesos de construcción de ciudadanía a escala territorial y los programas e instituciones diseñadas para ese cometido deben operar en un contexto caracterizado por cuatro desafíos fundamentales, a saber: a) un pluralismo cosmovisivo extendido y estructural, b) con un progresivo crecimiento de la complejidad técnica en la tarea de toma de decisiones vinculantes, c) con la existencia de profundas e injustificadas desigualdades que ponen en jaque la estabilidad de las instituciones republicanas en el largo plazo, y finalmente, d) con la constatación de un creciente privatismo y desafección ciudadana que ve con extrañez el ámbito de lo público.

A partir de esto, las nociones de ciudadanía posibles y deseables que están detrás de políticas y programas territoriales deben dejar de lado utopías regresivas e intenciones normativamente inalcanzables producto de los pre-supuestos heroicos acerca de las posibilidades del ciudadano y la sociedad civil a la hora de su participación en el espacio público. Supuestos más realistas producen un impacto mayor y significativas diferencias a la hora de evaluar la sostenibilidad de los procesos políticos puestas en marcha.

Por esta razón, nuestro proyecto tiene como sustento teórico una noción de ciudadanía en claves deliberativas que **tiene como variable fundamental explicativa la potencial influencia de la sociedad civil sobre los ámbitos tomadores de decisiones vinculantes para la comunidad.** De esta manera, la idea de una sociedad civil deliberante y con capacidad de influir tanto en los diseños como en la implementación de programas específicos adquiere una importancia radical.

En este sentido, partimos por suponer una estrecha vinculación existente entre la noción deliberativa de la democracia y la generación de espacios de poder local. En esta dirección, existen argumentos que sostienen que los procesos de empoderamiento deliberativo y la generación de ámbitos locales de participación ciudadana, desafían los inconvenientes que producen modelos centralistas-burocráticos de toma de decisión.

Tal como sostiene Archon Fung, “...ignora las preferencias locales, desconoce las iniciativas de la comunidad y se pierde del insumo fundamental que aporta el conocimiento de los afectados para el diseño de políticas públicas que sean efectivas y justas.”

Como contrapartida, los diseños de procesos de empoderamiento deliberativo deben esforzarse en: (a) Lograr una mayor participación e inclusión de los miembros en la toma de decisiones. (b) Fortalecer y mejorar los modos de acceso a la información. (c) Fomentar la capacidad de organización local, y por último, (d) deben privilegiar y consolidar ámbitos de toma de decisiones fuertemente deliberativas y dialógicas.

Así, es que la deliberación guarda una relación intrínseca con la noción de empoderamiento y democracia. La deliberación pública es una instancia capaz de revitalizar las capacidades participativas de los ciudadanos, aún cuando esta deba operar en contextos de alta vulnerabilidad social y profunda inequidad.

Ahora bien, la deliberación solo puede generar actitudes participativas cuando los afectados que se involucran en las discusiones, pueden apreciar los impactos de su participación en políticas concretas que transformen aspectos sustanciales de su vida cotidiana.

Los nuevos programas y políticas orientadas hacia el fortalecimiento de la sociedad civil y su objetivo de construcción de ciudadanía a partir del involucramiento público de los ciudadanos y organizaciones deben evaluarse por el grado de influencia que los actores ejercen sobre los contenidos de los programas implantados.

Nosotros argumentaremos que en procesos de implementación de programas y políticas territoriales

en contextos de sociedad civil aun débiles, la influencia es un buen indicador de proceso de involucramiento publico de la sociedad civil por un lado y de flexibilidad de los programas implantados por otro, tanto en su dimension de contenidos de politicas como en los procesos de toma de decisiones territoriales.

La influencia es además un buen indicador de la sustentabilidad de la institucionalidad creada por estos programas y políticas a nivel territorial y permite descubrir que tan abiertos y democráticas son sus estructuras de toma de decisión. Los programas estudiados suponen el diseño de institucionalidad tales como coordinadoras zonales (tanto urbanas como rurales) que aglutinan organizaciones de la sociedad civil, grupos de trabajos multiactorales de apoyo, y otras modalidades de espacios colectivos como un indicador de fortalecimiento de la sociedad civil. Sin embargo, el proceso de diseño institucional corre en paralelo con el del fortalecimiento de las organizaciones y por tanto la sustentabilidad de esos espacios y su rol para la construcción de ciudadanía esta aún por ser analizada.

Claro está que las variables fundamentales para la sustentabilidad de la institucionalidad creada son fundamentalmente dos: a) que la institución/espacio colectivo /programa tenga sentido para los actores y ciudadanos y b) que cumpla con las funciones y objetivos que se plantea. Sin embargo es claro que tal como sostiene Habermas: “... *no es posible la producción administrativa del significado*”. El sentido de pertenencia a un espacio publico deliberativo de toma de decisiones vinculantes para la comunidad no puede imponerse administrativamente. El logro de este capital inmaterial, como lo es el sentido de pertenencia , asi como la construccion de confianza y paciencia de actores que soportan los costos de transacción de unos beneficios que tienen un horizonte de mas largo plazo, solo pueden alcanzarse en tanto esos actores perciban, ejerzan y actuen en programas y politicas que sean sensibles a la influencia directa de sus acciones.

Si los mismos perciben que sus acciones, deliberaciones, tiempo y dedicación no compensada no logran influir sobre los contenidos y productos de dichos espacios y programas se abre un campo fértil para la apatía ciudadana, la poca disposición a aceptar responsabilidades, el cortoplacismo de las acciones y la imposición de una lógica utilitarista de “*toma lo que puedas y escapa*”. En conclusión, la no consideración de estos aspectos en los diseños de programas de construcción de ciudadanía participativa a nivel territorial puede ofrecer incentivos positivos para lógicas de tipo “*free rider*”. Es por esta razón que entendemos que es necesario evaluar cuales son los supuestos de acción colectiva que estan detras de estos diseños, cuales son los incentivos que presuponen para la participación pública de la sociedad civil y cuales son las reales capacidades de influir directamente en el contenido de las políticas producidas.

## **2. Abordaje metodológico que proponemos para su seguimiento**

La propuesta esencialmente cualitativa implica una estrategia de investigación pero también de evaluación, ya que por un lado compromete objetivos de largo alcance que den luz sobre los procesos de articulación sociedad civil – Estado y por otro también aportará insumos para corregir errores en la aplicación de las mencionadas políticas en forma más concreta.

En otro sentido recuperar la visión diferente que debe tener un estudio cualitativo es decir cargar la responsabilidad a la duda y no a la fe que es la tarea del aplicador de políticas. Asimismo el propósito de toda evaluación debe estar ligado a la reforma social a la justicia social.<sup>8</sup>

Este enfoque obliga a reconocer al otro, negociar con él e implicarlo en el proceso de negociación respetuoso, reflexivo y de aprendizaje conjunto. Reconstruir la subjetividad de los implicados en

---

8 House citado por Shaw op cit pág 55

relación a los programas y sus dispositivos de actuación.

La mirada cualitativa como sostén principal del trabajo proyectado:

- sistematización de las prácticas empleadas en el programa: que hacen y como convocan?
- la percepción sobre los mecanismos de actuación del programa: que opinan?
- caracterización de los usuarios: quienes son?
- la percepción de los actores implicados (gestores, usuarios)

Dimensión psicológica o de la personalidad: autopercepción de realización personal, destrezas y habilidades que desarrolla o que potencia en relación al programa

Dimensión social o de las relaciones: vínculos que se establecen, en relación al programa y con otros actores.

## II. Los ejemplos paradigmáticos de articulación a estudiar

La propuesta pretende abarcar diferentes emplazamientos de los diferentes programas a analizar: los centros MEC, los presupuestos participativos y las usinas culturales, situadas en la región noroeste del país, departamentos de Artigas, Salto y Paysandú, en el entendido de que son territorios con características específicas y distintas a la hora de conocer las políticas públicas. En función de esos contextos y de las prácticas sociales concretas es que describiremos el desempeño de los programas y sus posibles alternativas de mejora.

### 1. descripción programática del presupuesto participativo<sup>9</sup>

*“Es una herramienta para profundizar la participación de la ciudadanía en el proceso de descentralización municipal a través de la proposición y votación de proyectos a realizarse en cada Zona. Este proceso apunta a hacer cada vez más participativa la deliberación sobre el uso de los recursos municipales.*

*Las iniciativas presentadas que cumplan con las normas de Presupuesto Participativo serán sometidas a elección vecinal. Los electores podrán votar hasta tres propuestas. Luego de ser sometidos a votación los proyectos serán ordenados de acuerdo a la cantidad de votos que obtenga cada uno. Los recursos se asignarán siguiendo ese orden.”*

### 2. descripción programática de los centros mec<sup>10</sup>

*“Los Centros MEC son espacios educativos y culturales, creados con el fin de facilitar el acceso a la educación, a la innovación científica y tecnológica y a servicios y productos culturales, llevando a cabo así políticas de democratización y descentralización para todos los uruguayos.*

---

9 Tomado de la web <http://www.juntamvd.gub.uy/es/concejos/presupuesto-participativo.html>

10 Tomado de la web <http://www.mec.gub.uy/centrosmec/institucional.html>

## Objetivos

- *Mejorar el acceso de los ciudadanos a los bienes culturales y las oportunidades educativas, en particular a aquellos sectores de la población con menores posibilidades de acceso, por causas económicas, educativas, territoriales, capacidades diferentes, etcétera.*
- *Promover la educación y sensibilización respecto a los Derechos Humanos (sociales, políticos, ambientales, económicos, de género, entre otros).*
- *Implementar actividades de extensión, difusión y desarrollo artístico -cultural a partir de estos nuevos Centros, con circulación de artistas, científicos y tecnólogos, exposiciones, espacios de reflexión y otros eventos.*
- *Implementar proyectos y acciones de carácter educativo no-formal en torno a estos Centros, bajo el principio de “educación para todos durante toda la vida”.*
- *Contribuir al logro de una mayor comprensión social de la ciencia, la tecnología y la innovación y una mejor apreciación del impacto que las mismas tienen sobre la actividad cotidiana y la calidad de vida de los ciudadanos.*
- *Promover la alfabetización digital a fin de disminuir la brecha del Uruguay respecto a otros países y de los ciudadanos entre sí, como medio de mayor acceso a la educación y a la cultura.”*

### 3. descripción programática de las usinas culturales<sup>11</sup>

*“El proyecto, impulsado por la Dirección de Cultura del MEC, consiste en el funcionamiento de ocho Usinas en distintos departamentos del país y una móvil, que recorrerá distintas localidades. Apunta a la descentralización, implementando infraestructura cultural en lugares con notorio déficit, estimula el desarrollo e integración entre las personas, promueve la socialización y el acceso a la plena ciudadanía cultural*

*La primera Usina de Cultura se inaugurará el próximo 19 de marzo, en el Museo Histórico de Salto. Se trata de un espacio que procura construir ciudadanía cultural, de generar igualdad de oportunidades y proporcionar elementos para que los ciudadanos puedan manifestarse libremente y realizar su imaginario cultural.*

*El Proyecto Usinas de Cultura es una iniciativa de esa repartición del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y cuenta con la colaboración de las direcciones de Cultura de las intendencias municipales y organizaciones sociales locales. Procura satisfacer las necesidades básicas culturales a niveles de infraestructura, individual y comunidad. También aspira a promover la participación y producción de actividades culturales de las personas y a nivel comunitario, en diferentes puntos del país.*

*Los habitantes locales encontrarán en las Usinas de Cultura estudios de audio, video y fotografía con su respectivo equipamiento. El estudio de grabación tiene instrumentos: batería, piano, órgano y guitarras eléctricas, bajos y percusión. Hay una consola y lo que se produzca se puede editar. Algo similar sucederá en materia de video, donde se contará con cámaras profesionales, jirafa, monitor, pantallas protectoras y luces que permitirán editar diferentes productos audiovisuales.”*

Salto, mayo de 2009

---

<sup>11</sup> Tomado de la web <http://www.presidencia.gub.uy>