Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

# Hacia la construcción de políticas públicas participativas
# La experiencia canaria en Memoria Reciente
# (abril-octubre 2019)
# Informe final

Matías Matta

Germán Bidegain (tutor)

# Índice

1. Introducción....3
2. Contexto....5
3. Marco Teórico....9
3.1. Gobernanza....9
3.2. La dimensión política y el espacio para las organizaciones sociales....9
3.3. Las innovaciones democráticas....11
3.4. El Cubo de la Democracia. Legitimidad, gobernanza eficaz y justicia....12
4. Metodología....15
4.1 Objetivos:....16
4.2 Herramientas de recolección de datos....16
4.2.1 La observación participante....17
4.2.2 Las entrevistas semi-estructuradas....18
4.3 Caracterización del MPMR....19
4.4 Conceptos de análisis....20
5. Presentación de resultados....23
5.1 Gobernanza heterárquica y MPMR....23
5.1.1 El enfoque de los actores estatales....23
5.1.2 El enfoque de las organizaciones sociales....24
5.2 Virtudes y asperezas del vínculo entre el Estado y la sociedad civil....26
5.2.1 El enfoque de los actores estatales....26
5.2.2 El enfoque de las organizaciones sociales....27
5.3 El MPMR como innovación democrática....28
5.3.1 El enfoque de los actores estatales....28
5.3.2 El enfoque de las organizaciones sociales....30
5.4 El MPMR en el Cubo de la Democracia....32
5.4.1 El enfoque de los actores estatales....32
5.4.2 El enfoque de la organizaciones sociales....34
6. Discusión de Resultados....36
6.1 Coincidencias y contrastes: el Estado y la sociedad civil organizada....36
6.2 Análisis de resultados....39
7. Consideraciones finales....48
7.1 Desafíos y recomendaciones....51
8. Bibliografía....53

# 1. Introducción

El siguiente informe es el resultado de la pasantía de egreso realizada entre los meses de mayo y octubre del año 2019, en la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones. Dicho trabajo de investigación tuvo como principales objetivos analizar el Mecanismo de Planificación en Memoria Reciente (en adelante MPMR), implementado por la Intendencia de Canelones, a través de la Secretaría de Derechos Humanos del mismo departamento; y de forma paralela, conocer cómo las organizaciones sociales y los actores políticos vinculados evalúan dicho espacio. Dicha pasantía fue tutoreada por Germán Bidegain, del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, y el acompañamiento institucional de la Intendencia de Canelones estuvo a cargo de la Licenciada en Trabajo Social Valeria Rubino, Directora de la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones.

La importancia de analizar y evaluar el MPMR se desprende de los lineamientos programáticos de la Intendencia de Canelones, para el período 2016/2020, y en especial del Presupuesto Quinquenal 2016/2020. El MPMR al mismo tiempo, forma parte de los llamados Mecanismos de Planificación Estratégica, los cuales "buscan establecer, para cada una de las áreas de la Secretaría, una instancia de definición estratégica colectiva integrada por el Gobierno Departamental, la Junta Departamental, los Gobiernos Locales y la Sociedad Civil Organizada. (Intendencia de Canelones, 2016, p. 145). Por otro lado, y según se establece también en dicho Presupuesto Quinquenal, el principal objetivo, en materia de memoria reciente es "Diseñar, transversalizar y co-participar en políticas públicas que desarrollen la memoria colectiva histórica de nuestro departamento en torno al terrorismo de Estado, la dictadura militar y sus políticas del terror, las organizaciones y acciones canarias que construyeron la resistencia a estas políticas, los crímenes de Estado y la historia y presente de la lucha por su divulgación pública, su reparación y la construcción de una cultura departamental del "Nunca Más"". (Intendencia de Canelones, 2016, p. 149).

De esta manera, el MPMR se analizó y evaluó entendiendo que el mismo pretende funcionar como un lugar en donde la planificación, resolución e implementación de las políticas públicas, se realiza de manera conjunta entre el Estado y la sociedad civil organizada.

Siguiendo lo expuesto hasta el momento podemos asegurar que existen cinco razones principales que vuelven pertinente el presente estudio. Por un lado, Canelones es el único departamento del Uruguay que cuenta con una Secretaría de Derechos Humanos, por lo que es de especial interés conocer cómo es el trabajo de dicha secretaría en materia de memoria reciente. En este sentido conocer las características del MPMR puede ser de gran importancia, si se piensa en los diversos ámbitos o espacios estatales, que buscan construir políticas públicas, teniendo en cuenta la perspectiva y necesidades de la sociedad civil organizada. En segundo lugar, y siguiendo la misma

línea de razonamiento, se hace necesario también evaluar cómo funciona este espacio de participación, y en particular cómo se configuran los vínculos entre Estado y sociedad civil organizada en dicho ámbito. Conocer estos aspectos permitirá establecer cuáles son las carencias y virtudes de esta práctica, teniendo en cuenta que estos insumos son de vital importancia para pensar en un mejor relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil, en sus diversos ámbitos.

En tercer lugar se hace necesario prestar especial atención a la evaluación que hacen del MPMR sus participantes, por un lado porque son quienes vivencian esta práctica, y permiten que la misma se mantenga; pero por otro, porque pueden existir visiones contrapuestas o complementarias sobre el espacio analizado. Por último también es importante conocer qué evaluación hacen estos actores de los resultados de dicho espacio, en materia de discusión, definición e implementación de políticas públicas. Este punto es de vital importancia para exponer las coincidencias y las divergencias que pueden existir entre el Estado y la sociedad civil, en términos de espacios de participación que pretenden ser vinculantes.

# 2. Contexto

La recuperación de la memoria del pasado reciente es un proceso acumulativo en donde varios actores -entre ellos la academia- aportan desde su visión y sus conocimientos. Este proceso persigue varios objetivos compartidos y, a nuestro entender y siguiendo la propuesta de Jelin (2002), uno de sus principales actores son las organizaciones sociales vinculadas a la recuperación de la memoria del pasado reciente.

Como define Jelin (2002) solo recientemente el paradigma de los Derechos Humanos se ha ido incorporando en la vida social, esta incorporación puede pensarse como una irrupción de los reclamos por el respeto a los Derechos Humanos y un reconocimiento de las violaciones a los mismos por parte del Estado en el pasado reciente (p.9). En Uruguay estos procesos se traducen en las demandas por el reconocimiento por parte del Estado de su responsabilidad frente a los hechos ocurridos en la dictadura cívico-militar (cuyo ejemplo más saliente ES la Ley de Reparación a las Víctimas de la Actuación Ilegítima del Estado, N° 18.596), pero también en el reconocimiento, a través de la Ley de Sitios de Memoria Histórica del Pasado Reciente, de aquellos lugares en los cuales pasaron cosas vinculadas a la misma y por tanto a la resistencia. Algunos de estos lugares, por la magnitud de los hechos, son lugares emblemáticos a nivel nacional e internacional y de público conocimiento. Sin embargo, también existen lugares en distintas partes del territorio uruguayo en donde la dictadura dejó marcas que solamente quienes ahí viven o vivían pueden reconocer y recordar, por lo que este trabajo se enmarca en la necesidad de rescate y recuperación de "las memorias". Esta voluntad social de recordar (Waldman, 2014, p. 1) se ve plasmada de manera clara en las organizaciones sociales canarias, que trabajan con la recuperación de la memoria del pasado reciente.

La lucha por Derechos Humanos, y en especial la lucha por el reconocimiento de la actuación ilegítima del Estado al menos entre 1968 y 1973; y del terrorismo de Estado entre 1973 y 1985, potenciaron el trabajo de muchas organizaciones sociales que reclamaban justicia por los hechos ocurridos durante estos períodos. Pero también sentaron las bases para una innumerable labor de nuevas organizaciones sociales que comenzaron a trabajar con el objetivo de recuperar una dimensión de la memoria del pasado reciente que el relato histórico general había mantenido al margen. De esta manera, estas organizaciones sociales territoriales se organizaron en torno a hechos acontecimientos en lugares concretos dentro de cada territorio, con el objetivo de rememorar esas historias casi olvidadas dentro de cada comunidad. Una característica principal de estas organizaciones es que se enfocan en aquellos sucesos del pasado que cobran una vital importancia para cada uno de los territorios. Porque se encuentran enmarcados en las vivencias locales de quienes los sufrieron en el pasado, pero también en las vivencias de quienes no habiendo sufrido de

forma directa estos acontecimientos; hoy luchan, en esos lugares, por no dejar que los mismos caigan en el olvido. Esta recuperación de la memoria del pasado reciente tiene características particulares según el lugar, pero también según las personas involucradas en cada uno de los procesos. Lo anterior determina que cada de las acciones territoriales contenga diferentes formas y enfoques, según las particularidades de cada territorio. El concepto de micro-historia en este caso, hace referencia entonces a aquellos fragmentos del pasado reciente que no aparecen ni en la historia oficial, ni en discurso oficial del Estado uruguayo; y que solo quienes se encuentran en cada territorio los pueden recuperar. Estos fragmentos vienen a nutrir la historia oficial y de no ser rememorados por estas organizaciones sociales canarias, quedarían perdidos hasta esfumarse con el paso de los años.

Un pilar indispensable para que este proceso de recuperación de la memoria haya surgido con estas características, pero sobre todo para que el mismo pueda sostenerse, es la apertura de los espacios necesarios para que estos puedan desarrollarse. La Intendencia de Canelones y la Secretaría de Derechos Humanos de dicho departamento, han sido claves en la apertura de espacios democráticos de intercambio entre las instituciones políticas y la sociedad civil en estos temas. Dichos espacios surgen a partir de la persecución de diferentes objetivos políticos que se encuentran plasmados en el Programa Nacional del Frente Amplio 2015/2020, pero también en el Plan Estratégico Canario y en el Presupuesto Quinquenal 2016/2020 de la Intendencia de Canelones. Con respecto al Programa Nacional del Frente Amplio 2015/2020, el mismo menciona que "Deben profundizarse y mantenerse las políticas de alianzas y de apertura a los aportes de trabajadores, organizaciones de la sociedad civil, consumidores y empresarios, en la medida que contribuyen al enriquecimiento de las propuestas de políticas públicas y al control de su eficiencia" (Frente Amplio, 2015, p. 117). Con respecto al Plan Estratégico Canario, dicho plan define un Sistema Canario de Participación y Descentralización que tiene dentro de sus objetivos "La implementación de diversos mecanismos que hacen efectivo que el proceso de descentralización, esté orientado a mejorar la gestión multinivel en relación con las necesidades y particularidades de los territorios"(Intendencia de Canelones, 2014, p. 29). Desde esta perspectiva dicho sistema de participación pretende profundizar la descentralización en el departamento de Canelones, haciendo especial énfasis en las particularidades de cada territorio y en la necesidad de reestructurar las relaciones entre los diferentes actores institucionales y civiles. Para esto el Sistema Canario de Participación y Descentralización pretende realizar "una transformación a nivel institucional, basada en el establecimiento de nuevas reglas que articulen de manera distinta la interacción entre el gobierno y los ciudadanos y ciudadanas." (Intendencia de Canelones, 2014, p. 29). De manera más específica el Plan Estratégico Canario establece que para poder llevar adelante estas transformaciones dentro de cada territorio "Es menester entonces la identificación y valorización de los rasgos comunitarios locales, manifestados a través de las diferentes costumbres y expresiones que estimulan el sentimiento de pertenencia" (Intendencia de Canelones, p. 41). De forma paralela,

el Estado a través de sus diferentes equipos debe trabajar "junto con las organizaciones sociales y la comunidad toda para la construcción de nuevas acciones en materia de política pública" (Intendencia de Canelones, p. 41). Por último el presupuesto quinquenal de la intendencia canaria para el período 2016/2020 establece, en su apartado sobre Derechos Humanos, la plena vigencia, el respeto y la promoción de los derechos humanos a través de la puesta en marcha de diferentes "acciones vinculadas a garantizar los mismos en todas las áreas del Gobierno Departamental y los gobiernos locales, la coordinación permanente con las Políticas Públicas de nivel nacional e internacional y el fortalecimiento de las organizaciones de la Sociedad Civil" (Intendencia de Canelones, 2016, p. 145). Mientras que en referencia al pasado reciente, y entre sus objetivos específicos se proyectaba para dicho período: "Diseñar, transversalizar y co-participar en políticas públicas que desarrollen la memoria colectiva histórica de nuestro departamento en torno al terrorismo de Estado, la dictadura militar y sus políticas del terror" (Intendencia de Canelones, 2016, p. 145). Sin olvidar sin embargo, a "las organizaciones y acciones canarias que construyeron la resistencia a estas políticas, los crímenes de Estado y la historia y presente de la lucha por su divulgación pública, su reparación y la construcción de una cultura departamental del "Nunca Más"." (Intendencia de Canelones 2016, p. 145).

De esta manera, la Intendencia de Canelones fijó planes, elaboró sistemas y creó la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones con el objetivo de establecer diversos espacios que funcionaran como catalizadores de la discusión entre Estado y sociedad civil, en la construcción políticas públicas en materia de derechos humanos. En este sentido es importante recordar a Melucci (1994, p.14), para quien "la acción colectiva es considerada resultado de intenciones, recursos y límites, con una orientación construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones. Por lo tanto, no puede ser entendida como el simple efecto de precondiciones estructurales, o de expresiones de valores y creencias." De esta manera cobran relevancia aquellos aspectos vinculados al sistema de oportunidades y límites que dan lugar a la acción colectiva dentro de un determinado sistema de relacione sociales establecido.

Uno de los principales espacios abiertos son los denominado Mecanismo de Planificación Estratégica los cuales "buscan establecer, para cada una de las áreas de la Secretaría, una instancia de definición estratégica colectiva integrada por el Gobierno Departamental, la Junta Departamental, los Gobiernos Locales y la Sociedad Civil Organizada. (Presupuesto Quinquenal 2016/2020, p. 145). Estos mecanismos tendrán como principal objetivo la definición de las metodologías a emplear para construcción, aprobación, monitoreo y evaluación de los diferentes planes, al tiempo que también podrán definir, "temáticas centrales o prioritarias en cada año y área, orientando así las bases de fondos concursables, llamados, concursos, o cualquier modalidad de llamado abierto en la que la Secretaría defina coparticipar" (Plan Quinquenal 2016/2020, p. 146). De esta manera la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones pretende impulsar la construcción colectiva y democrática de políticas públicas con la participación de la sociedad civil organizada en

torno a la recuperación de la memoria del pasado reciente en el departamento de Canelones.

Incluido dentro de estos mecanismos se encuentra el Mecanismo de Planificación en Memoria Reciente (en adelante MPMR), el cual se lleva a cabo entre 3 y 5 veces al año y funciona como un ámbito en el cual se dan cita las organizaciones canarias que trabajan con la recuperación de la memoria del pasado reciente. Estos encuentros se estructuran como una plenaria en la cual las organizaciones exponen sus trabajos, ponen en común sus diferentes puntos de vista, se vinculan entre sí y con la secretaría; y sobre todo; presentan y proyectan sus futuras intervenciones territoriales. Una particularidad que posee el MPMR es que el mismo se realiza en diferentes lugares dentro del departamento de Canelones, por lo general donde existen organizaciones sociales de memoria reciente. De esta manera el MPMR se ha realizado en Santa Lucía, Toledo, Ciudad de Canelones, La Paz, Las Piedras y Barros Blancos localidades pertenecientes al oeste del departamento; pero también en Ciudad de la Costa, Salinas, Atlántida, La Floresta y Santa Ana, localidades ubicadas al este del departamento. Como forma de acortar las distancias existentes entre el este y el oeste de Canelones, la secretaría de Canelones pone a disposición de las organizaciones existentes, un traslado particular para facilitar la llegada a los diferentes territorios el día en el que se desarrolla el MPMR. Una de las principales características que posee el MPMR es la distribución de recursos que el Estado pone a disposición de la sociedad civil organizada. En este sentido la forma de distribución de los recursos económicos se realiza de la siguiente manera. Primero, cada organización presenta en el MPMR el proyecto que pretende realizar y el monto necesario para llevarlo a cabo. En una segunda instancia se define mediante consenso si se apoyan todos los proyectos y si los recursos serán distribuidos según lo que cada organización solicitó. Por último, en caso de sobrepasar los fondos destinados por la intendencia, se realiza un ajuste, también consensuado, de los montos solicitados, con el objetivo de que todas las organizaciones puedan recibir el apoyo económico necesario.

Este mecanismo de planificación es uno de los principales espacios que la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones estableció como lugar de construcción de políticas públicas conjuntas, en pos de dar cumplimiento a los objetivos trazados en los diferentes programas y presupuestos para el período.

# 3. Marco Teórico

## 3.1. Gobernanza

El aspecto más relevante de este proceso llevado adelante por la Intendencia de Canelones en, conjunto con la Secretaría de Derechos Humanos, es aquel que refiere a las nuevas formas de vincular Estado y sociedad civil, para la construcción de políticas públicas. El concepto de "redes de políticas públicas" (Marsh y Rhodes, 1992; Smith, 1993; Marsh, 1998 en Zurbriggen, 2011, p. 41) hace referencia a estas nuevas formas en donde aparecen distintas modalidades en las cuales se ponen en juego diversos intereses para la hechura y concreción de políticas públicas. Vinculado a esto aparece el término gobernanza y la siguiente definición "La gobernanza se define como heterarquía, es decir, interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones. Existen, pues, tres modos de regulación en una sociedad: jerárquico (por la autoridad), económico (por el mercado) y heterárquico (por redes auto-organizadas y asociaciones)" (Zurbriggen, 2011, p. 42). Heterarquía y redes de políticas públicas entonces se vinculan fuertemente, ya que la construcción de estas últimas parecería tener más posibilidades en una sociedad que se regula por la primera. Vinculado a esto y con respecto a las sociedades modernas "lo que caracteriza a la sociedad actual es la extensión actual del mecanismo heterárquico, en detrimento de los otros dos, conduciendo esto a una verdadera ruptura histórica en la forma de gobernar a la sociedad". (Zurbriggen, 2011, p. 42). Esta ruptura podría conducir a un mejoramiento del vínculo entre sociedad e instituciones políticas, fortaleciendo de un lado y del otro su funcionamiento, y sobre todo el vínculo entre ambas partes. Dando lugar a nuevas formas de hacer política con actores que entienden al resto de los interlocutores como válidos y estableciendo formas más horizontales de comunicación para el proceso de política pública.

Sin embargo para América Latina y como menciona Zurbriggen (2011, p. 50) la situación no parecería ser tan alentadora ya que "A pesar de la gran variedad de espacios de participación ciudadana creados, en la última década se ha comenzado a cuestionar que la descentralización a través de los formatos de gobernanza conduzca por sí sola... a fortalecer la democracia"

## 3.2. La dimensión política y el espacio para las organizaciones sociales

La dimensión política de la apertura de los espacios de participación impulsados en el departamento de Canelones posee una relevante importancia, ya que la misma jugará un papel

determinante en los resultados que se obtengan. En palabras de Zurbriggen (2011, p. 56) "La ausencia de la consideración de la dimensión política es quizá la mayor debilidad de estos procesos de transferencia". En este sentido cabría preguntarse qué situación existe en Uruguay con respecto a estas cuestiones y como afirma Delacoste (2015, p. 16) "Al asumir el FA se abrió una ventana de oportunidad para las organizaciones sociales". Esto es así porque su origen y desarrollo como partido político, marcado desde sus inicios por un fuerte vínculo con las organizaciones sociales, fue permeado por las demandas de los movimientos sociales y generó espacios para un vínculo virtuoso, que permitió que estas se plasmaran en la política pública (p.13). Junto con esto el propio autor establece dos bloques bien diferenciados dentro de las organizaciones sociales aliadas al Frente Amplio. Por un lado se encuentran aquellas conformadas por el movimiento obrero y el movimiento estudiantil y por otro aquellas organizaciones con fuerte vínculos con redes intelectuales y vinculadas mayoritariamente a la nueva agenda de derechos y los derechos humanos (p.15 y 16).

Es de esperar entonces que esos vínculos virtuosos se hayan reproducido desde que el Frente Amplio accedió al poder y que de esta manera el vínculo entre institucionalidad y sociedad civil se haya visto fortalecido. Sin embargo, para Delacoste (2015) existen algunas contradicciones que ponen en tela de juicio ese círculo virtuoso. En los últimos años han aparecido algunas asperezas entre el bloque "de los derechos" y el Frente Amplio a partir de algunas coyunturas particulares. Por un lado, aparecen los reclamos por parte de organizaciones ambientalistas frente a algunas políticas productivas aplicadas por el gobierno frenteamplista. Por otro, encontramos aquellos reclamos, que surgen desde el Frente Amplio, por mayores penas para mitigar el crecimiento de la violencia y la delincuencia, los cuales que chocan con las organizaciones de derechos humanos. Por último y como contrapartida, aparecen también los reclamos que estas últimas organizaciones realizan al gobierno por las condiciones de las personas que se encuentran privadas de libertad (p.18 y 19).

Teniendo en cuenta lo mencionado por Zurbriggen (2011) y Delacoste (2015) podemos pensar que para el caso uruguayo esta gobernanza puede tener su contracara, y los espacios creados en favor de una mayor horizontalidad y peso de la sociedad civil en las decisiones de política pública pueden quedar desdibujados o directamente no existir en algunos ámbitos. En este sentido los espacios creados con el objetivo de fortalecer el vínculo entre Estado y sociedad civil pueden verse perjudicados por varios motivos. Por un lado porque muchas veces dichos espacios no son decisivos o vinculantes y su carácter es sólo consultivo; en este caso las organizaciones de la sociedad civil pueden ver esto como un mecanismo carente de poder de influencia, ya que al fin y al cabo las decisiones se toman en otros ámbitos. Otras veces estos ámbitos son cooptados por agentes político-partidarios que distorsionan su funcionamiento.

Por otro lado, pueden existir espacios a través de los cuales la participación de la sociedad civil se ve supeditada a cumplir con determinados requisitos: una representación formal-legal frente al Estado, un estatuto, reglas de elección de autoridades, entre otras. Por último también pueden existir

aquellos impedimentos que se relacionan con la capacidad de funcionamiento "administrativo" interno de cada organización: realizar actas, capacidad de discusión y síntesis interna, un mínimo orden de funcionamiento, etc. Pero también pueden aparecer limitantes de orden externo, que se evidencian en las instancias frente al resto de los interlocutores: capacidad discursiva, predisposición al acuerdo y al consenso, capacidad de funcionar en grupo, etc. Todos estos aspectos atentan contra nuevas lógicas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil al momento de comenzar a delinear una política pública.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que cualquier espacio de participación que se crea se encuentra atravesado por una concepción u otra de participación, pero también de sociedad civil. En este sentido, no debemos olvidar que cuando desde la institucionalidad se impulsan estos espacios, también se definen las reglas de juego y las barreras de entrada, por lo que la creación de estos ámbitos cuenta, al menos en sus inicios, con algunas reglas mínimas que le permitan operar. Todas estas características a su vez se encuentran permeadas por los objetivos que persiguen las instituciones que habilitan estos espacios y por sus capacidades. Los primeros se modifican según las distintas corrientes de pensamiento, las ideologías dominantes o las diferentes formas de entender la democracia, según el período que analicemos. Y las segundas se encuentran delimitadas por los recursos y las experiencias precedentes en la materia.

## 3.3. Las innovaciones democráticas

Un importante aspecto a tener en cuenta, es dónde se ubican conceptualmente los espacios abiertos de participación que estamos abordando. Parece claro que poseen un vínculo cercano con la democracia y su capacidad de extenderse hacia la sociedad, pero sin embargo guarda importantes diferencias con las clásicas formas a través de las cuales se vinculan Estado y sociedad civil. Para aclarar este panorama mencionaremos la definición que Gurza e Isunza (2010, p. 19) utilizan para conceptualizar las innovaciones democráticas y diremos que estos espacios son "un proceso de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular" y que luego se transforma en "modalidades continuas –no extraordinarias– de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso sobre el propio sistema político". De esta manera delimitamos estos espacios como aquellos nuevos ámbitos donde, la forma de interacción más horizontal entre Estado, sociedad civil y sistema político, permiten definir las políticas públicas y tomar las decisiones necesarias para implementarlas. En este sentido es importante señalar que para estos autores las innovaciones democráticas pueden ser tener diversas características y no siempre se encuentran vinculadas a la participación activa de la sociedad. Existen así diversas formas de interacción y control social que pueden, o no, establecer un vínculo entre el Estado y la sociedad

civil. En palabras de Gurza e Isunza (2010, p. 32):

"el repertorio de expedientes de control social compone un amplio abanico que abarca desde formas de participación puntuales e individualizadas -algunas veces fragmentadas, como el sistema de quejas-, en un extremo, hasta, en el polo opuesto, la participación colectiva e institucionalizada, facultada para la toma de decisiones vinculantes en la operación político administrativa de funciones públicas".

## 3.4. El Cubo de la Democracia. Legitimidad, gobernanza eficaz y justicia.

Por último es necesario contar con alguna herramienta que nos permita medir los diferentes espacios de participación ciudadana, para esto Fung (2006) elaboró el Cubo de la Democracia, un espacio tridimensional que permite ubicar diferentes espacios de participación, dependiendo de las características particulares de cada uno de ellos. En este sentido, y siguiendo a Fung (2006), aparecen tres aspectos a los cuales debemos prestar atención: a) quienes participan, b) cómo se comunican los actores y toman sus decisiones y c) si las decisiones que se toman tienen carácter vinculante. Estos aspectos son esenciales si queremos conocer cuáles son los potenciales y las limitaciones de aquellos espacios institucionales para la participación (p. 67). De la mano con esto Fung (2006) establece una serie de categorías para cada uno de estos aspectos; con respecto a la participación aparecen ocho métodos posibles de elección de participantes, seis de ellos vinculan a la ciudadanía en general, mientras que dos hacen referencia específica a los actores estatales. El primer método que encontramos es el menos restrictivo y se denomina *libre participación,* de todos aquellos quienes deseen asistir al espacio dispuesto desde la institucionalidad. Por otro lado aparece el método de *reclutar selectivamente* a aquellas personas que tienen menos probabilidades de comprometerse, como por ejemplo comunidades minoritarias o de bajos ingresos. Un tercer método es la *selección aleatoria* de participantes, por ejemplo a través de jurados ciudadanos que eligen a sus representantes, un cuarto método es aquel que hace referencia a *interesados directos*, los cuales movidos por un interés concreto dedican parte de su tiempo a participar de estas instancias de discusión y decisión pública. El quinto método de selección hace referencia a *interesados profesionales*, este grupo se encuentra conformado por representantes pagos de intereses organizados y funcionarios públicos. Estos primeros cinco métodos hacen referencia exclusiva a la selección de ciudadanos comunes para su participación en espacios de decisión pública, sin embargo existen además dos métodos de selección que hacen referencia a los actores estatales. El primero hace referencia a los *políticos profesionales*, esto es aquellos políticos que han sido

elegidos a través del voto, y el segundo hace mención a *administradores expertos* de la burocracia pública, elegidos a través de algún método de selección (p. 67 y 68).

Dentro de la segunda dimensión, que se debe tener en cuenta para analizar los espacios de participación, aparecen cuestiones vinculadas a cómo interactúan los participantes de dicho espacios y como estos toman las decisiones. En este sentido Fung (2006) enumera seis posibles métodos de interacción; el primero de ellos es la participación como *espectadores*, en este caso el público presente solo recibe información sobre proyectos o cuestiones de la cosa pública, el segundo hace referencia a la posibilidad de *expresar preferencias*, en este caso los participante tienen habilitado comunicar sus opiniones. El tercer método se vincula con lo que el autor llama *transformar las preferencias*, en este caso los participantes se encuentran organizados de forma tal, que pueden intercambiar sus opiniones para tratar de convencer a sus pares presentes en el espacio de participación. Estos tres primeros métodos sin embargo no buscan tomar decisiones colectivas sobre ningún tema público en cuestión, pero existen otras tres variantes que sí pretenden alcanzar dicha finalidad. La primera busca la decisión colectiva a través de la *negociación y agregación,* en este caso el intercambio, la elección y la agregación de intereses son la forma de alcanzar los acuerdos para la decisión colectiva de manera conjunta. La segunda variante se llama *deliberación y negociación*, en este modo de toma de decisiones los participantes deliberan para determinar que quieren individualmente y como grupo, en este sentido se busca el intercambio y la interacción, mientras que los participantes se encuentran predispuestos a alcanzar consensos. Por último existe un modo de decisión que se basa en la *experiencia técnica* de los funcionarios públicos, en este caso se privilegia el saber especializado de los profesionales para resolver problemas particulares (p. 69).

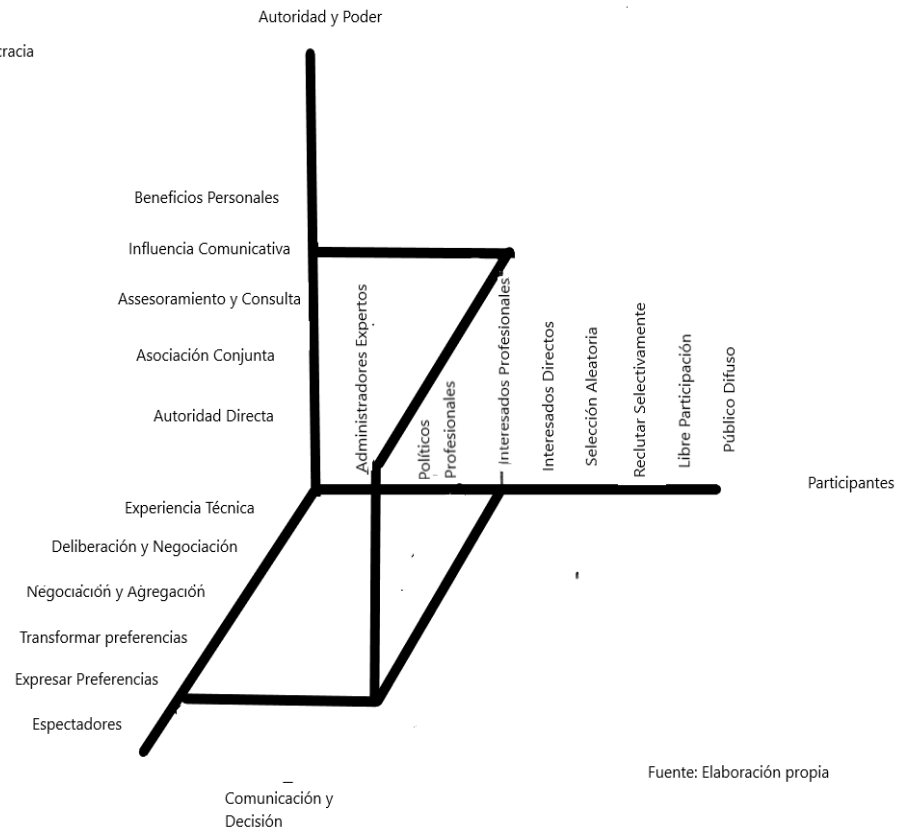
Por último, y para abordar la tercera dimensión, Fung (2006) plantea cinco categorías para analizar la influencia y autoridad de los espacios de decisión pública, en las políticas públicas desarrolladas desde la institucionalidad. En la primer categoría los participantes no tienen ninguna expectativa de influir sobre las políticas por lo que participan de los ámbitos únicamente para obtener *beneficios personales,* en la segunda categoría existe la posibilidad de influir indirectamente sobre las políticas a través de la movilización de la opinión pública, en este caso se establece una *influencia comunicativa* sobre los funcionarios públicos y sobre las políticas que se pretenden aplicar. En la tercera categoría encontramos lo que el autor denomina *asesoramiento y consulta*, en este caso los espacios de discusión pueden influir sobre las decisiones de políticas públicas, a través de las opiniones que las autoridades públicas se comprometen a recoger de cada uno de los espacios. Por último las dos categorías restantes se encuentran dentro de lo que Fung (2006) llama poder directo de los espacios de decisión, una de estas categorías es denominada *asociación conjunta*, en este caso existe una unión entre ciudadanos y funcionarios públicos que se asocian para elaborar planes y desarrollar estrategias para la acción pública. La restante categoría es catalogada como *autoridad directa*, en este caso se ejerce una influencia directa sobre las decisiones públicas o los recursos (p. 69).

De esta manera, y según el citado autor, para analizar los espacios de decisión pública es necesario conocer quiénes participan, cómo participan y qué poder tiene ese espacio sobre las políticas; para lo cual se establecen las mencionadas categorías con la finalidad de poder ubicar cada uno de los espacios de decisión dentro del Cubo de la Democracia.

Según Fung (2015) con estas dimensiones y categorías se pueden analizar el impacto de los espacios de participación creados en tres valores democráticos centrales: legitimidad, gobernanza eficaz y justicia (p. 32).

La figura 1 muestra cómo se ubican las mencionadas categorías en el cubo y un ficticio espacio de participación con las siguientes categorías: *interesado profesionales* (quienes participan), *expresar preferencias* (como participan) e *influencia comunicativa* (poder de decisión del espacio).

Figura 1. El Cubo de la Democracia




Fuente: Elaboración propia

Según Fung (2015) lo que se busca, a través de la participación directa de la ciudadanía en los procesos de decisión, es que amplíe la legitimidad en la toma de decisiones; que se alcance una gobernanza eficaz, en términos de que las decisiones tomadas en estos espacios sirvan realmente a la resolución de las problemáticas planteadas. Y por último, que se alcance la justicia social, ya que en ocasiones los procesos de gobernanza, para algunos grupos, terminan siendo injustos, sea en términos políticos, sociales o económicos (p. 32, 35 y 38).

A partir de los conceptos elaborados por Fung (2006) trataremos de establecer cuál es el espacio que ocupa el MPMR en el Cubo de la Democracia, esto nos permitirá a su vez un análisis más profundo de las características de dicho espacio, de las decisiones que este toma y de sus efectos sobre la legitimidad, la gobernanza y la justicia.

# 4. Metodología

El Mecanismo de Planificación en Memoria Reciente es el espacio que se analizó como ámbito de discusión, reflexión y definición de la política pública, en materia de memoria reciente en el departamento de Canelones. Dicho mecanismo sesionó en cuatro oportunidades durante los meses de marzo, mayo, julio y setiembre del presente año, en distintos lugares de Canelones, y en cada uno de ellos se daban cita las organizaciones sociales correspondientes, la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones, y en ocasiones actores estatales territoriales. Para realizar dicho análisis, se utilizó la observación participante, como herramienta principal de recolección, en los cuatro MPMR realizados entre mayo y setiembre. Se utilizó esta técnica ya que se pretendía conocer cómo funciona este espacio y cómo se desarrollan las lógicas de discusión e intercambio entre sus participantes. Así como también cuáles son los roles que tiene cada actor, la permanencia de los mismos, el vínculo que poseen entre ellos; y sobre todo si dicho espacio funciona o no, como un lugar de construcción y decisión sobre las políticas públicas

Para cada una de estas reuniones se elaboró, en conjunto con la secretaría, una serie de preguntas que cada organización debía discutir para luego presentar sus respuestas a dicho ámbito, con el objetivo de que las mismas sirvieran como disparadores para la discusión y reflexión. Estas preguntas hacían referencia las siguientes temáticas: a) el vínculo entre las organizaciones sociales y el Estado, b) el vínculo entre las organizaciones sociales, c) la incidencia en la política públicas, d) la forma y funcionamiento del MPMR y e) la adjudicación de recursos. Por otra parte también se presentaron, en los últimos dos MPMR, algunos conceptos teóricos de diversos autores, que hacían referencia a las características que debieran tener aquellos espacios destinados a la definición de políticas públicas. Así como también a las diversas formas de obtener recursos, por parte de la sociedad civil, para la consecución de los objetivos particulares establecidos. De esta manera, en cada reunión se dedicaba un espacio para los temas generales que las organizaciones debían resolver en conjunto con la secretaría, y el restante tiempo era dedicado a intercambiar ideas y opiniones en base a las respuestas que cada organización había traído, y a la dinámica grupal descrita. Cabe destacar que en esta segunda parte los representantes de la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones participaban como meros espectadores.

La dinámica grupal establecida en cada una de estas instancias fue separar a las organizaciones en grupos para que analizaran las respuestas del resto de las organizaciones, teniendo especial cuidado en que ningún integrante del grupo tuviera que analizar la respuesta que su propia organización había traído a la reunión. Al finalizar cada MPMR se realizó una plenaria en donde se exponían, por un lado las respuestas de las organizaciones sociales, y por otro, el análisis que cada grupo había realizado sobre esas mismas respuestas. Todos estos insumos sirvieron para la

redacción de este informe.

Por otro lado, y para conocer más en profundidad la evaluación que las organizaciones hacían del MPMR, se realizaron entrevistas a todas ellas, de manera particular, en el entendido de que la presencia de la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones, en este espacio, podía coartar de alguna forma la expresión de inquietudes por parte de las organizaciones.

# 4.1 Objetivos:

**Objetivo General:**

- Analizar la percepción de la sociedad civil organizada, sobre el Mecanismo de Planificación en Memoria Reciente, en términos de espacio participativo para construcción de políticas públicas.

**Objetivos específicos:**

1. Conocer cómo evalúan las organizaciones sociales el Mecanismo de Planificación en Memoria Reciente, en términos de gobernanza heterárquica.
2. Analizar el vínculo de las organizaciones sociales canarias, con la Secretaría de Derechos Humanos, en términos de círculos virtuosos y asperezas.
3. Reflexionar sobre el Mecanismo de Planificación en Memoria Reciente a la luz del concepto de innovaciones democráticas.
4. Analizar el MPMR en términos de legitimidad, gobernanza eficaz y justicia social.

# 4.2 Herramientas de recolección de datos

Durante todas las reuniones del MPMR se utilizó la observación participante como principal técnica de recolección de información, al tiempo que se realizaron entrevistas semi-estructuradas a las distintas organizaciones sociales, así como también a la directora de la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones. La combinación de estas herramientas se realizó con el objetivo de recabar la mayor cantidad de información posible, teniendo en cuenta que la misma podía ser

sustancialmente diferente, si se tiene en cuenta cada uno de los ámbitos de recolección. Esto es así, porque el espacio en el que se realizó la observación participante están presentes todos los actores, lo cual pone en juego una serie de cuestiones que se deben tener en cuenta. Por un lado, existe un uso del tiempo más o menos limitado para cada intervención. Por otro las formas de intervención se ajustan a una modalidad aceptada por todos, lo cual puede repercutir en un recorte de las opiniones más extremas o divergentes. Por último, otro aspecto importante es que la presencia de la Secretaría de Derechos Humanos podía generar la omisión de alguna opinión crítica frente al trabajo de la misma. Este aspecto es de gran relevancia si tenemos en cuenta que el principal objetivo de este trabajo es conocer cómo las organizaciones evalúan el MPMR, como espacio de definición de políticas públicas. Teniendo en cuenta estas cuestiones es que se realizaron entrevistas semi-estructuradas como forma de subsanar estas posibles carencias de la observación participante.

### 4.2.1 La observación participante

"La expresión "observación participante" es una combinación del rol del investigador (de alguna forma participante) con la técnica misma de recogida de datos (la observación)." (Angrosino, 2012, p. 83)

Para lograr los objetivos planteados era necesario conocer en profundidad cómo se desarrollaba el MPMR en términos de: los vínculos que allí se establecían, las formas en las cuales los diversos actores se comunicaban e intercambiaban opiniones, los niveles de acuerdo o disenso que alcanzaban dichos espacios y la forma de funcionamiento. Lo que haría posible que dicho ámbito cumpliera o no, los objetivos que se había propuesto la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones. Siguiendo esta línea de razonamiento fue que se eligió la observación participante como principal técnica de recolección de datos, entendiendo que sólo a través de esta forma de abordaje, era posible conocer de primera mano cómo funcionaba el MPMR; y al mismo tiempo como las organizaciones sociales se desenvolvían en dicho espacio. Todos estos aspectos fueron analizados a la luz de las teorías esbozadas sobre gobernanza, innovaciones democráticas, y virtudes y asperezas entre la sociedad civil y los actores estatales. En palabras de Guber (2011) "la observación participante es el medio ideal para realizar descubrimientos, para examinar críticamente los conceptos teóricos y para anclarlos en realidades concretas, poniendo en comunicación distintas reflexividades" (Guber, 2011, p. 24).

Participar de estas instancias como un actor más permite reconocer las diferentes subjetividades existentes, en un ámbito propicio para la discusión y la reflexión desde al menos tres esferas que se mezclan entre los diversos actores allí presentes. Por un lado la esfera específica que da lugar a dicho espacio, esto es, la recuperación de la memoria del pasado reciente, en la cual ambos actores, sociedad y Estado, aportan desde su conocimiento, vivencias y experiencias. Por otro lado la esfera territorial, en la cual los actores de la sociedad civil parecen tener mayor

preponderancia, dado que cada organización social se encuentra vinculada a un territorio específico. Por último aparece las esfera de la política pública, y en este caso los actores estatales poseen un mayor conocimiento, al menos de las formas y posibilidades que estas pueden adoptar. Dadas estas características es necesario poder abordar este ámbito de participación de forma tal que nos permita reconocer cómo interactúan estos diversos conocimientos y subjetividades; y sobre todo cuál es el saldo final de esta interacción. De esta manera "El único medio para acceder a esos significados que los sujetos negocian e intercambian, es la vivencia, la posibilidad de experimentar en carne .propia esos sentidos, como sucede en la socialización" (Guber, 2011, p. 23).

Cabe destacar que esta observación participante posee algunas características particulares por el conocimiento mutuo que mantengo con algunos de los actores que participan del MPMR, por haber estado vinculado en algún momento a una organización social que participaba de dicho ámbito. Lo cual me permitió insertarme con mayor facilidad en "el grupo" de actores, y al mismo tiempo pasar desapercibido, ser "uno más" en ese espacio. Cabe aclarar sin embargo que todos los actores se encontraban en conocimiento de cuál era mi rol en cada una de las reuniones. Esta particularidad implicó que la interacción de los actores en el mecanismo no se viera distorsionada por un agente desconocido, que llegaba desde afuera a analizar lo que pasaba en ese espacio de participación. Teniendo en cuenta esto vale la pena mencionar lo que señala Angrosino (2012), con respecto a uno de los cuatro tipo de observación participante que este autor menciona, y que creo es que más se ajusta a mi rol dentro del MPMR.

Para este autor:

"El investigador que es participante-como-observador se integra de manera más plena en la vida del grupo que estudia y está más comprometido con las personas; es tanto un amigo como un investigador neutral. Sin embargo, sus actividades como investigador se reconocen todavía" (Angrosino, 2012, p. 81).

### 4.2.2 Las entrevistas semi-estructuradas

Las entrevistas realizadas se estructuraron en base a las categorías conceptuales mencionadas en el marco teórico, así las preguntas realizadas buscaban conocer de manera indirecta cómo los integrantes de cada organización social entendían el MPMR. En términos de participación, interacción, toma de decisiones, relacionamiento con los actores estatales y sobre todo, en términos de definición de políticas públicas en materia de recuperación de la memoria del pasado reciente. Las entrevistas se realizaron de manera grupal a cada organización social dentro de su territorio y en todas ellas se recabó la opinión de las mismas, como participantes directas del

MPMR, a través de preguntas que buscaban hacer reflexionar a sus integrantes sobre tópicos como la circulación de información, la capacidad de organización, el funcionamiento general de dicho espacio y sus resultados, la vinculación de las organizaciones entre sí por fuera del MPMR y la influencia de las organizaciones en las decisiones de la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones. La elección de la entrevista semi-estructurada se vincula directamente con lo expuesto en las líneas anteriores, ya que para poder conocer en profundidad la opinión de quienes integran estos colectivos era necesario que las preguntas dieran lugar a la reflexión sobre las mismas, más que a una respuesta cerrada. Por otro lado las preguntas trataban de generar interacción entre los integrantes de las organizaciones sociales, de forma tal que todos pudieran dar su punto de vista y al mismo tiempo, en ocasiones, confrontarlos entre sí.

Por otro lado las entrevistas se realizaron con la finalidad de poder complementar la información recabada en los MPMR, a través de la observación participante, en el entendido de que ambas instancias sirven para entender de mejor manera cuales son los procesos que allí se desarrollan. Así como también captar de mejor manera cada una de las instancias. Como asegura Guber (1994) la entrevista no es una instancia en la cual el entrevistador extrae datos del entrevistado, sino más bien el resultado de una interacción y una relación comunicativa y productiva de información particular (p.3). Por otro lado es interesante destacar otro importante aspecto mencionado por este autor, y que hace referencia al entrelazamiento que existe entre la entrevista y el resto de los ámbitos donde se lleva a cabo una investigación. De esta manera para comprender a cabalidad los sucesos que acontecen, así como también las lógicas de interacción establecidas y los procesos desarrollados, en pos de alcanzar un mayor entendimiento de los que estamos investigando, es necesario complementar entre sí las técnicas de recolección de datos. En palabras de Guber (1994, p. 3), y haciendo mención a la entrevista, este autor plantea que "La comprensión más cabal de sus significados no es ni inmediata ni obvia. Es, en todo caso, parte de un proceso que involucra también a la observación participante, al rol del investigador y al sentido de las prácticas".

Se realizaron entrevistas a las siguientes organizaciones sociales: Memorias de la Costa, Memorias de Toledo, Ágora y Fusilados de Soca, las cuales representan el 80% de las organizaciones que participan del MPMR. En todas las entrevistas participaron al menos cuatro integrantes de cada colectivo y se utilizó el mismo cuestionario para todas. Dichas entrevistas fueron realizadas cada uno de los territorios donde se encuentran ancladas estas organizaciones.

## 4.3 Caracterización del MPMR

El MPMR se realizó 4 veces durante los meses de marzo y octubre, en marzo en Toledo, en mayo en Ciudad de la Costa, en Julio en Ciudad de La Paz y en Setiembre en Santa Ana. En la

primer reunión del año participaron organizaciones sociales del este y del oeste del departamento canario, así como la directora de la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones y otros integrantes de la propia secretaría. En este caso el MPMR contó con la presencia de actores universitarios que pertenecían, por un lado a un grupo de extensión de la Universidad de la República, y por otro a un grupo de investigación sobre memoria reciente, también de la UdelaR. En la segunda reunión del año participaron las organizaciones sociales, también del este y del oeste de Canelones, la directora de la secretaría del mismo departamento, así como también otros integrantes de la propia secretaría. En esta ocasión el MPMR contó con la presencia del grupo de extensión universitaria y además con la participación de integrantes de la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia. En el tercer encuentro participaron las organizaciones sociales de memoria, la directora de la Secretaría de Derechos Humanos, además de otros integrantes de esa institución, también en esta instancia el alcalde del Municipio de La Paz y otros ediles departamentales. Este encuentro también contó con la presencia del grupo de extensión universitaria. Por último en el cuarto encuentro participaron las organizaciones de memoria, la directora de la secretaría de Canelones, así como otros integrantes de dicha secretaría y además la Comisión Fomento de Santa Ana, colectivo que no trabaja específicamente con memoria reciente, pero sí con derechos humanos en general.

## 4.4 Conceptos de análisis

Siguiendo la línea de argumentación expuesta, el objetivo central de este trabajo estuvo por un lado, en conocer cómo las organizaciones sociales canarias, que trabajan con la recuperación del pasado reciente, evalúan el trabajo de la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones, en términos de lo que Zurbriggen (2011) llama una gobernanza heterárquica. Pero también a la luz de lo expuesto por Delacoste (2015) con respecto a los vínculos virtuosos y las asperezas entre la institucionalidad y las organizaciones sociales en Uruguay, en el proceso de construcción de políticas públicas.

Por otro lado se trató de evaluar el Mecanismo de Planificación en Memoria Reciente a la luz del concepto de innovación democrática planteado por Gurza e Isunza (2010). Para dar mayor sustento a este análisis se utilizará lo que Fung (2006) estableció como el cubo de la democracia. En palabras del propio Fung (2015) "El cubo de la democracia es una forma de reflexionar sobre las muchas otras maneras de diseñar la participación -diferentes tipos de participantes; diferentes formas de hablar, escuchar, e intercambiar información (por ejemplo, grupos pequeños); y diferentes niveles de empoderamiento" (p:29). A través de esta metodología se trató de proporcionar una estructura medible donde apoyar las conclusiones sobre los conceptos mencionados, luego de contrastarlos con la realidad, en el proceso de construcción de política pública en materia de recuperación de la memoria del pasado reciente, en el departamento de Canelones. Cabe mencionar que el Cubo de la Democracia fue utilizado en una investigación que

realizaron Fuentes, Buschiazzo y Castillo (2016), y que tuvo por objetivo analizar los espacios de participación creados por el MIDES entre los años 2005 y 2013. En este trabajo dichos espacios fueron abordados como un instrumento de gestión, con la finalidad de conocer si los mismos podían considerarse ámbitos de discusión para la obtención de determinados objetivos políticos; y al mismo tiempo determinar si eran mecanismos de una innovación democrática en los términos de Gurza e Isunza (2010).

Con respecto a Zurbriggen (2011) y su concepto de heterarquía, analizaremos si el MPMR puede asociarse con este concepto en términos de los vínculos que allí se generan y de la forma de relacionamiento establecida por los actores, para la concreción de los objetivos establecidos por cada uno de ellos. Este punto es de especial interés, ya que como asegura la mencionada autora "las políticas públicas emergen de la interacción de actores públicos y privados, aceptando que el Estado no es el actor dominante en los procesos decisionales" (Zurbriggen, 2011, p. 41). De esta manera entender cómo interactúan los actores presentes en el MPMR es de especial interés para reconocer el tipo de gobernanza que emerge de dicho espacio. Por otro lado es importante también prestar atención a los resultados del MPMR por fuera de dicho espacio, es decir en términos de los vínculos que se generan y desarrollan aparte del funcionamiento de dicho ámbito. Es necesario aquí identificar tanto las interacciones entre el Estado y la sociedad civil, como las interacciones entre las diferentes organizaciones que conforman la sociedad civil, con el objetivo de analizar si dicho espacio potencia el relacionamiento externo al MPMR. Vinculado a esto Zurbriggen (2011) asegura que "la gobernanza se caracteriza por una red de instituciones e individuos que colaboran juntos y unidos por un pacto de mutua confianza, son organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces auto-gobernadas" (Zurbriggen, 2011, p. 43). Analizar la existencia de dichas redes entonces es un aspecto necesario al momento de analizar el concepto de gobernanza heterárquica.

Vinculado a este concepto aparece también la conceptualización de cómo se desarrollan los vínculos entre los actores, en especial entre el Estado y la sociedad civil organizada, en este sentido abordaremos dichas interacciones a la luz de lo que de Delacoste (2015) denomina vínculos virtuosos y asperezas. Es de especial importancia poder analizar las características de este relacionamiento, ya que el futuro de cualquier ámbito de discusión y resolución, dependerá de cómo interactúen entre sí sus participantes. Este aspecto cobra aún mayor importancia en un ámbito que pretende ser un espacio de definición de políticas públicas, ya que lo que se pone en juego trasciende dicho ámbito y repercute directamente en la sociedad en general, y en este caso particular, en las realidades territoriales donde se encuentra anclada cada organización. En este sentido las formas de vincularse entre los participantes del MPMR son determinantes para cumplir con este objetivo de construir políticas públicas, y sobre todo son lo que definirá, junto con otras cuestiones, la continuidad o no, de dicho espacio. Desde esta perspectiva sería esperable que al existir vínculos virtuosos, los actores de un espacio participativo se mantengan más o menos

estables con el paso del tiempo y viceversa. Por otro lado también es esperable que un espacio que cuenta con un relacionamiento basado en el respeto, la tolerancia y la escucha por parte de los actores presentes, sea un espacio que utiliza sus recursos de manera efectiva, y por ende es más fácil que alcance los objetivos que están propuestos. Como contraparte, es esperable que un espacio en el cual exista desconfianza entre sus integrantes o altos grados de asperezas en las formas de intercambio, sea más propenso a fracasar. Cabe destacar que aunque este razonamiento es aplicable a los vínculos entre todos los actores participantes, prestaremos especial atención a las formas que toma el intercambio que se genera entre el Estado y la sociedad civil organizada.

Conocer cómo se desarrollan los vínculos entre las instituciones y la sociedad civil organizada nos permitirá trazar, al menos de forma esquemática, cuáles son aquellas prácticas que pueden potenciar los espacios de intercambio entre el Estado y la sociedad civil, y cuáles sería mejor evitar. Esto podría ser un valioso insumo, tanto para los propios actores involucrados, en el sentido de que les permitiría realizar una reflexión sobre el propio espacio que ellos componen; así como también para futuros ámbitos de intercambio que pretendan sentar en la misma mesa al Estado y a la sociedad civil organizada.

Por otro lado se abordará el MPMR desde el enfoque establecido por Gurza e Isunza (2010) con respecto a las innovaciones democráticas. En este sentido se tratará de establecer si dicho espacio posee algunas de las características mencionadas por dichos autores, para referirse a las nuevas formas de ejercer la democracia. Es importante señalar que abordar esta conceptualización implica poner en discusión nuevas formas de potenciar la democracia, incluyendo al mismo tiempo aquellos espacios que son catalizadores de nuevas formas de reflexión y decisión para la construcción de políticas públicas participativas. Como señalan Gurza e Isunza (2010) debe existir un activismo institucional que inicie nuevos procesos que den lugar a nuevas formas de ejercer la democracia (p 17). Es decir, que los actores estatales deben jugar un rol preponderante en la apertura de los espacios de intercambio entre el Estado y la sociedad civil. De esta manera la postura institucional es la que determina o no, la existencia de nuevos formatos de interacción, así como también sus reglas, sus objetivos y por sobre todo, quienes pueden participar de estos espacios. Cobra importancia el aspecto político y el aspecto institucional; el primero define la apertura o no de los espacios, su alcance, su participación, y sobre todo su poder de decisión. Como mencionan Gurza e Isunza (2010) “Asumimos que estas experiencias son lo más sorprendente que hay en el horizonte de la democratización y exigen una revisión del pensamiento” (Gurza e Isunza, 2010, p. 22).

# 5. Presentación de resultados

La primera aclaración que debe hacerse es que la siguiente presentación de resultados, buscando ser los más detallada y clara posible, abordará los conceptos teóricos enunciados con anterioridad (heterarquía, innovaciones democráticas, virtudes y asperezas en el vínculo entre el Estado y la sociedad civil, y por último el cubo de la democracia) de manera separada; al tiempo que cada uno de estos conceptos será analizado desde dos enfoques diferentes. El primer enfoque se apoya en la visión de las organizaciones sociales, para este enfoque la información recabada surge de la observación participante, realizada en cada MPMR, y también en las entrevistas realizadas. El segundo enfoque se apoya en la visión de los actores políticos implicados, basado en las entrevistas realizadas a los mismos.

De esta manera aparece una primera sección dedicada a lo que Zurbriggen (2011) denomina "gobernanza heterárquica" y todos aquella información recabada que nos permita reflexionar sobre el vínculo que existe entre el MPMR y este concepto. Y en relación a esto las características que posee el vínculo entre el Estado y la sociedad civil. En la segunda sección aparecen aquellos aspectos vinculados a lo que Delacoste (2015) denomina como virtudes y asperezas entre el Estado y la sociedad civil organizada en Uruguay. En la tercera sección aparecen aquellas cuestiones vinculadas a lo que Gurza e Isunza (2010) llaman "innovaciones democráticas", en este sentido se trató de determinar si el MPMR posee características que lo asocien a este concepto, pero haciendo especial énfasis en el tipo de innovación y en los beneficios que estos traen, según los autores mencionados.

En la cuarta sección se presentan los resultados del análisis del MPMR a través de las dimensiones del "cubo de la democracia" elaborado por Fung (2006), y la ubicación del mismo dentro de este cubo.

## 5.1 Gobernanza heterárquica y MPMR

### 5.1.1 El enfoque de los actores estatales

Desde las autoridades de la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones se expresó que uno de los objetivos que persigue el MPMR es que las organizaciones territoriales participen mostrando su trabajo y negociando con el resto, cuáles pueden ser las mejores formas de alcanzar objetivos generales en torno al tema de memoria reciente. En este sentido se mencionó que cada MPMR destina un tiempo para la puesta a punto de las acciones que cada organización viene

desarrollando, para luego pasar a una instancia más deliberativa, que busca establecer definiciones sobre próximas acciones conjuntas. Esta segunda etapa implica al mismo tiempo, para las autoridades, la coordinación de diferentes actividades, así como también la negociación sobre diversos tópicos. En este aspecto uno de los principales objetivos mencionados es que el MPMR funcione como un espacio de encuentro, entre las instituciones de carácter nacional y las organizaciones territoriales. La lógica expresada desde las autoridades, y que funciona como telón de fondo para esto, es que las instituciones nacionales se vinculen directamente con las realidades de cada territorio, y con el trabajo que realizan las organizaciones sociales. Con el objetivo de que esto permita que estas instituciones amolden o ajusten sus objetivos y funcionamiento, a procesos que ya se desarrollan en el departamento de Canelones. Impulsando de esta manera una mayor descentralización de las políticas de Estado en torno a esta temática. Es importante en este punto mencionar que para la secretaría los trabajos que realiza la sociedad civil no tienen que estar supeditados a la presencia del Estado, sino que por el contrario las organizaciones pueden optar o no, por trabajar conjuntamente con dichas instituciones. "En todo caso estas cuestiones serán negociadas en el MPMR con los actores que allí se encuentren presentes, la sociedad civil no le debe nada a nadie, no representa a más nadie que a sí misma, en el caso del Estado nosotros creemos que es diferente y por eso llevamos a cabo esta práctica" (Valeria Rubino, Directora de la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones). Con respecto a esto vale la pena señalar que según lo expresado desde la secretaría de Canelones, lo que se busca principalmente es que el Estado pueda enfocar de mejor manera su apoyo y su trabajo de cara a la sociedad civil organizada.

### 5.1.2 El enfoque de las organizaciones sociales

Con respecto a los vínculos y las redes que se generan entre las organizaciones, y según lo mencionado por todos los colectivos, el MPMR es un espacio que permite conocer cómo trabajan las otras organizaciones sociales, al tiempo que se hizo especial hincapié en el apoyo mutuo que dan y reciben, cada uno de los colectivos implicados. Con respecto a esto, los principales apoyos mencionados se encuentran vinculados a la organización de actividades y los recursos materiales necesarios para las mismas, los cuales muchas veces son puestos a disposición por los colectivos que los poseen, para que otros puedan utilizarlos. Por otro lado, también se hizo mención por parte de varios colectivos al apoyo brindado para cubrir necesidades vinculadas a determinados recursos legales, que no todas las organizaciones poseen, pero que también forman parte de los intercambios entre estas organizaciones. Otro aspecto importante que se resaltó por parte de varias organizaciones fue el apoyo que reciben las mismas del resto de los colectivos, al momento de realizar actividades en el territorio. Sin embargo todas las organizaciones resaltaron la necesidad de fortalecer el vínculo entre los colectivos, el cual se ver mermado durante el tiempo que transcurre entre cada MPMR.

Con respecto al funcionamiento del MPMR, en términos de la estructura que posee este

espacio como lugar de intercambio entre el Estado y la sociedad civil organizada, varias organizaciones entienden necesario que el MPMR mejore la distribución de los tiempos, clarifique los objetivos por los cuales se participa de dicho ámbito y se mejore el funcionamiento general del mismo. Como forma de subsanar estos temas algunos colectivos expresaron que es necesario establecer de manera clara la función del moderador en cada una de las reuniones, como forma de mejorar los aspectos mencionados. En este sentido un integrante de estas organizaciones aseguró: "el MPMR es más como un espacio de espontaneidad, donde por ejemplo los tiempos no se regulan, a veces pareciera que el tiempo se puede dejar que transcurra".

Otro aspecto que se planteó desde alguna de las organizaciones es la necesidad de llevar un acta permanente, donde se registren los temas discutidos y los acuerdos alcanzados o las decisiones tomadas, en el entendido de que estos insumos son necesarios para el accionar de la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones. Con respecto al funcionamiento de las reuniones de MPMR algunos colectivos plantearon que en ocasiones las reuniones se transforman en un espacio de opinión sobre cosas o acontecimientos que suceden en otros ámbitos, en este sentido estos actores entienden que cuando esto sucede el MPMR queda desdibujado. En opinión de estas personas también el rol del moderador sería un aspecto clave para ordenar la discusión. En este caso es necesario destacar que estas organizaciones dejaron en claro que muchas veces prefieren no hacer intervenciones para no fomentar esas situaciones en las cuales, según ellas, el MPMR se termina desvirtuando.

En otro sentido algunos colectivos plantearon la necesidad de que el MPMR establezca objetivos y acciones concretas y comunes a todos sus integrantes, a partir de una agenda conjunta establecida por todos los colectivos y los actores estatales. En sentido se hizo referencia también a la necesidad de realizar una evaluación al cierre de cada año para establecer los ajustes necesarios, y conocer cuáles han sido los avances. Instancia que según estas organizaciones no se ha realizado hasta el momento. Vinculado a esto, todas las organizaciones expresaron que existe la posibilidad de modificar la agenda del MPMR y los temas a discutir dentro del espacio, así como también plantear modificaciones al funcionamiento de dicho ámbito. Incluso algunos colectivos identifican esto como una fortaleza del MPMR, en el sentido de que esta particularidad aporta a la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones, muchos insumos para su trabajo a lo largo del año.

Por otro lado, un punto que algunas organizaciones entendieron como vital, es el referido a la necesidad de dar pasos que consoliden al colectivo conformado por todas las organizaciones en todo el departamento, y generar a partir de esto una mayor visibilidad del conjunto de organizaciones canarias que trabajan con la recuperación de la memoria del pasado reciente.

Con respecto a la postura que toman las organizaciones sociales dentro del MPMR al momento de solicitar recursos económicos, una de las organizaciones mencionó que en alguna ocasión optaron por no solicitar dinero para su proyecto por contar con los recursos que habían sido

distribuidos el año anterior.

## 5.2 Virtudes y asperezas del vínculo entre el Estado y la sociedad civil

### 5.2.1 El enfoque de los actores estatales

En cuanto a cómo se establecen los vínculos entre el Estado y la sociedad civil organizada aparecen diversos aspectos a tener en cuenta, en este sentido la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones expresó que el mayor aprendizaje de este proceso, fue haber podido comprobar que las características de las organizaciones sociales son determinantes al momento de establecer los vínculos con la sociedad civil organizada. Pero sobre todo cómo estas entienden las formas de funcionamiento y los espacios que el Estado pone a disposición para la discusión y ejecución de políticas públicas. Existen cuatro áreas en las cuales se ha intentado generar ámbitos de discusión y reflexión para la construcción de políticas públicas en conjunto, con distintos resultados. Estas áreas son: memoria reciente, género, diversidad sexual y afrodescendencia.

Con respecto al área de memoria reciente, se destacó por parte de las autoridades que fue relativamente sencillo, lograr que las organizaciones sociales captaran cuál era la lógica de funcionamiento que el Estado estaba proponiendo para el MPMR. Lo cual permitió, según las autoridades consultadas, que de manera rápida esta instancia comenzara a funcionar dentro de los parámetros establecidos; al tiempo que tempranamente se pudo comenzar a planificar de manera conjunta entre el Estado y la sociedad civil organizada. Se debe destacar en este sentido que para la secretaría de Canelones la experiencia de los integrantes de las organizaciones, y su postura frente al MPMR, permitió que este pudiera comenzar a resolver, en el corto plazo, cuestiones vinculadas a la política pública. Por otro lado, también se destacó por parte de dicha secretaría, que las organizaciones sociales de memoria reciente poseen una experiencia, debido a sus años de militancia en esta temática, que da por resultado que conozcan de mejor manera como funciona el aparato estatal en muchos aspectos. Sobre todo en aquellos que hacen referencia directa a su vínculo con la sociedad civil organizada. En este sentido se reconoció que dichas organizaciones han desarrollado ciertas habilidades, que otros colectivos que trabajan con la Intendencia de Canelones no poseen. Entre esas habilidades se destacó principalmente la facilidad con las cual las organizaciones de memoria comprendieron la dinámica propuesta por la secretaría con respecto a la distribución y utilización de recursos. Aspecto este que las diferencia del resto de las organizaciones sociales que se vinculan con la secretaría. Desde las autoridades se identificó como un aspecto importante analizar cómo las organizaciones sociales entienden la distribución de recursos económicos por parte del Estado. En este aspecto la directora de este organismo destacó que dicha distribución se lleva a cabo con una lógica de apoyo a las actividades que la sociedad civil desea

desarrollar y para lo cual no cuenta con los recursos necesarios.

### 5.2.2 El enfoque de las organizaciones sociales

En esta dimensión todas las organizaciones sociales de memoria que participan del MPMR resaltaron como un aspecto muy positivo el vínculo que mantienen con la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones. En este sentido se destacó que tanto durante las reuniones del MPMR, como en los tiempos que transcurren entre reunión y reunión, el contacto y la forma de vincularse con la institución es muy positivo. Se mencionó además por parte de varios colectivos que el trato directo, así como la respuesta de la secretaría frente a los pedidos que realizan las organizaciones, es algo que se debe resaltar por ser un diferencial con respecto a otros actores estatales. En este aspecto algunos colectivos resaltaron que gracias a esta posibilidad de interacción han podido viabilizar cosas que por sí solos no hubieran podido realizar, en este sentido un integrante de un colectivo mencionó: "nosotros las cosas más grandes que hemos logrado han sido gracias al vínculo que generamos con la secretaría y a la respuesta que esta ha tenido". Sin embargo, y pese a que todas las organizaciones resaltaron el vínculo fluido que mantienen con la secretaría, algunos colectivos expresaron que es necesario mejorar la comunicación que lleva a cabo esta institución, ya que en las ocasiones que no han podido asistir al MPMR, no les llega información de lo discutido y decidido en dicho espacio.

Si tenemos en cuenta ahora los acontecimientos que fueron necesarios para establecer el primer contacto entre la institucionalidad y las organizaciones sociales de memoria, las experiencias son diversas. Algunos colectivos mencionaron que fueron contactados desde la secretaría de Canelones, otros por su parte, tenían un vínculo previo con la Intendencia de Canelones a partir de encuentros anteriores en el marco de actividades vinculadas a la recuperación de la memoria del pasado reciente; o a través de espacios que funcionaban como lugares de trabajo para esta temática. Cabe destacar que cuando las organizaciones profundizaron sobre la existencia de estos espacios, se mencionó que los mismos eran a su vez resultado de la interacción entre la intendencia y algún colectivo local o territorial, que trabajaba con memoria reciente o con la temática de derechos humanos en general. Por último, y vinculado a esto, existe un colectivo que mencionó que tomó la iniciativa de invitar a la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones a participar de su reunión inaugural como organización social de memoria reciente, y a partir de este encuentro dicha organización comienza a participar del MPMR.

## 5.3 El MPMR como innovación democrática

### 5.3.1 El enfoque de los actores estatales

Para la secretaría el MPMR es un lugar donde se toman decisiones y resaltó que esto es un diferencial, frente a otros espacios donde se convoca la participación de la sociedad civil pero las decisiones se toman en otro lado. Sin embargo para dicha secretaría esto no significa que los actores estatales releguen su poder de decisión a lo que define la sociedad civil. En este sentido, se destacó que cada uno tiene su papel bien claro, y pese a que en el MPMR es un espacio de decisión, las fronteras se encuentran bien delimitadas.

Por otro lado también se mencionó que el MPMR funciona como un espacio que busca conectar los diferentes actores, con el objetivo de que los mismos puedan intercambiar opiniones y tomar decisiones en conjunto. Este espacio sin embargo se entiende como un ámbito que funciona pero podría ser mejorado en muchos aspectos. En este sentido, tanto la conformación del espacio, como su pretendida mejora, es un lineamiento político que la secretaría destaca como una estrategia que desarrolla la Intendencia de Canelones, con el objetivo de potenciar el vínculo del Estado con la sociedad civil.

Por otra parte desde dicha secretaría se expresó que las decisiones que toma el MPMR se dan principalmente sobre la forma de distribuir los recursos económicos, que la intendencia pone a disposición de las organizaciones sociales, para que las mismas puedan desarrollar diferentes actividades en sus territorios. Por otra parte se aseguró que estos recursos son distribuidos durante el primer MPMR de cada año, con el principal objetivo de apoyar la tarea que llevan adelante dichas organizaciones, para la recuperación de la memoria del pasado reciente en Canelones. En este sentido se destaca que dichos fondos no pueden ser utilizados para contratar algún tipo de servicio que el Estado debería brindar en esta materia, sino que los mismos son exclusivamente distribuidos para apoyar y facilitar el trabajo militante de las organizaciones sociales de memoria. Se remarcó además que dichos recursos son distribuidos por consenso, y que hasta el momento no ha habido ningún disenso en dicha distribución, ni ningún proyecto ha sido rechazado por no estar a la altura de las circunstancias. En este marco se expresó también la particularidad de que las organizaciones se autorregulan al momento de solicitar los fondos, en el sentido de que utilizan el mecanismo sin solicitar más recursos de los que realmente necesitan. La secretaría reconoce que esos recursos podrían ser más y que esa es una de las perspectivas para los próximos años. Se aseguró también desde las autoridades que el MPMR toma decisiones sobre sí mismo, y que con el correr del tiempo fueron apareciendo propuestas que realizaban las organizaciones sociales sobre distintos temas que deberían ser abordados en este espacio. Esto para la secretaría ha significado un logro, ya que según sus autoridades este era uno de los objetivos principales del MPMR, en el sentido de que se pretendía que la sociedad civil se apropiara de dicho espacio. Para la directora de la Secretaría de

Derechos Humanos de Canelones “hasta que la herramienta no es apropiada por los participantes no llega a ser una herramienta de participación, eso es el a,b,c” . Con respecto a esto desde las autoridades se expresó que el proceso de discusión y reflexión, con el tiempo, se tradujo en propuestas de mayor complejidad por parte de las organizaciones sociales, lo cual se toma como un avance para esta institución.

Desde la secretaría se entiende que se han respetado todas las decisiones tomadas en el MPMR, y que al mismo tiempo las discusiones e inquietudes que han sido planteadas en dicho espacio, repercuten en las políticas que lleva cabo la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones y la propia intendencia. Uno de estos aspectos mencionados es el cronograma anual de trabajo en memoria reciente que establece la secretaría, el cual toma en cuenta las diferentes actividades de la sociedad civil, al momento de confeccionarse. Por otro lado se aseguró desde las autoridades que se trata siempre de impulsar todas las demandas que surgen en el MPMR, destacándose que la política en derechos humanos para el departamento de Canelones fue pensada así. La forma mencionada de llevar adelante esta política fue apostar a los procesos existentes de la sociedad civil, y a las nuevas demandas que surgieran, en el entendido de que estos debían ser apoyados y promocionados desde la secretaría y la intendencia. En este sentido para la secretaría, existe un importante grado de influencia del MPMR sobre la políticas públicas desarrolladas desde el Estado, por ejemplo en la instalación de los circuitos de la memoria, donde la sociedad civil lidera buena parte de estos procesos. Vinculado a esto las autoridades entienden que las organizaciones de memoria se encuentran en condiciones de establecer, en conjunto con la academia, nuevas líneas de investigación y de acción relacionadas al rescate de la memoria del pasado reciente. En este sentido se destacó que el MPMR sería un lugar ideal para tomar decisiones sobre futuras líneas de investigación conjunta entre la universidad y la sociedad civil organizada.

Otro aspecto que se resalta desde la secretaría es que la política de la Intendencia de Canelones, para memoria reciente, se apoya sobre tres pilares: los MPMR, los circuitos de la memoria y los convenios con la Universidad de la República. Y que esto a su vez repercute en una interacción constante entre varias direcciones y secretarías de la propia intendencia, las cuales tienen una actitud pro-activa con respecto a estos temas. Además de un buen vínculo con las organizaciones sociales como resultado de la visión política que se adoptó al capacitar a más del 20% de los trabajadores en temas de derechos humanos.

Por último cabe destacar que para la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones la mayoría de las experiencias de participación, más allá de los espacios abiertos por dicha secretaría, sufren de tres importantes carencias. La primera se encuentra vinculada al poco espacio que existe para las decisiones vinculantes, manteniéndose así concentrado el poder por parte de los actores estatales que abren los espacios. Segundo, y muy vinculado a esto, aparece la “lógica del despacho”, es decir, que las necesidades de la sociedad civil terminan de resolverse en los

despachos de los actores estatales con poder, y no en los espacios de participación. Y tercero, que muchas veces estos espacios no se encuentran conformados por organizaciones sociales, o sus representantes, existiendo así en estos ámbitos, posturas que no fueron definidas de forma colectiva por las organizaciones que conforman la sociedad civil organizada. En este sentido para la secretaría de Canelones, no puede agruparse en una misma mesa, que pretende generar sinergias para la construcción de políticas públicas participativas, actores que representan a la sociedad civil, y actores que solo representan intereses individuales. Según se mencionó desde las autoridades, este aspecto es de suma importancia si se pretende mantener en el tiempo los espacios de participación y articulación que buscan entrelazar al Estado y la sociedad civil, para la consecución de determinados objetivos. Junto con esto también se aseguró que la apertura con la que cuentan estos espacios de participación no debe definirse por la posibilidad de que cualquier persona participe de los mismos, sino que debe contarse a partir de que la totalidad de las organizaciones, que se vinculan a una u otra temática, puedan acceder y decidir sobre los mismos. Para la secretaría de Canelones quienes participan de estos espacios solo tienen que cumplir el requisito de formar parte de alguna organización social y "eso tiene un valor, tiene un valor además para la Intendencia de Canelones y está definido en su Plan Estratégico, pero también en el plan de gobierno por el que nos votaron, por ende se debe respetar" (Valeria Rubino, Directora de la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones".

### 5.3.2 El enfoque de las organizaciones sociales

Con respecto a cómo las organizaciones de la sociedad civil entienden el MPMR, en términos de un espacio que pretende ser democrático, del relato de las mismas se desprende que durante el desarrollo de los MPMR existió la posibilidad de plantear cambios al funcionamiento de dicho espacio. De esta manera las organizaciones sociales aseguraron que, en conjunto con la secretaría, discutieron y resolvieron que se dedicara un espacio de esta instancia, para intercambiar sobre las actividades desarrolladas por cada organización. Vinculado a esto todo los colectivos expresaron que el MPMR toma decisiones de manera colectiva, sin embargo algunas organizaciones llamaron la atención sobre la falta de información que circula posteriormente al desarrollo del MPMR. Sobre todo aquella información que hace referencia a las decisiones que se tomaron, y que aquellos colectivos que no pudieron participar de alguna de las instancias no conocen. En este sentido un integrante de uno de los colectivos remarcó:"sino quedás afuera, perdés una reunión y no te enterás de lo que se decidió", mientras que otro aseveró: "y yo me hago una pregunta, ¿somos parte de ese colectivo nosotros, o estamos invitados nomás?".

Por otro lado organizaciones hicieron referencia al poco poder de decisión que posee el MPMR, y manifiestan que en ocasiones la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones, en algunos temas que implican directamente a las organizaciones sociales, ha tomado decisiones

unilaterales que luego a llevado al MPMR sin posibilidad de discusión. En este sentido estas organizaciones creen que en esos momentos el espacio dejó de cumplir sus objetivos. Como ejemplo se mencionó el formato establecido para la colocación de mojones de la memoria, así como también la recolección de testimonios de víctimas del terrorismo de Estado. En palabras de un integrante de los colectivos de memoria del cual preferimos guardar su identidad se declaró "cuando se comenzó a definir cómo serían recolectados los testimonios y cuál sería el formato de los mojones la secretaría ya trajo la idea predefinida de cómo se llevaría a cabo esa tarea".

Con respecto al poder de decisión que posee el MPMR todas las organizaciones coincidieron en que este espacio decide de manera libre y colectiva cómo serán distribuidos los recursos económicos que la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones pone a disposición de las organizaciones sociales de memoria reciente. En este aspecto varios colectivos resaltaron el carácter democrático de la forma en que se toman las diferentes decisiones y algunos actores expresaron que así como las organizaciones son receptoras del MPMR, al mismo tiempo permiten que este siga funcionando.

Por otro lado si tenemos en cuenta el efecto de las reuniones del MPMR sobre las políticas públicas en materia de memoria reciente, algunas organizaciones sociales expresaron que no es notorio que exista una correlación entre lo discutido en dicho espacio, y las políticas aplicadas por la Intendencia de Canelones. Sin embargo, para estas organizaciones, esto no quiere decir que la Secretaría de Canelones no tenga en cuenta las necesidades de los colectivos al momento de implementarse las políticas públicas, sino más bien, que estas necesidades no se resuelven en el MPMR, sino en instancias bipartitas entre la organización y la secretaría. Aspecto que se resalta como positivo por parte de varios colectivos ya que esto permite que los mismos definan y trabajen, en conjunto con la secretaría de Canelones, en los tiempos que transcurren entre un MPMR y el siguiente.

Con respecto a las personas que participan de las reuniones, todas las organizaciones coinciden en que quienes participan del MPMR lo hacen en calidad de representantes de las mismas, y que estos luego realizan la comunicación de lo sucedido en ese espacio, a cada uno de los colectivos a los que pertenecen. En este sentido todas las organizaciones expresaron que los actores que participan del MPMR se encuentran en una posición de igualdad y horizontalidad al momento de discutir o emitir sus opiniones. Sin embargo algunos colectivos plantearon que quien dirige la reunión es siempre la secretaría y que nunca existió hasta el momento la posibilidad de que esto pueda realizarse de forma rotativa. En este sentido se mencionó la posibilidad de que rote tanto la dirección como la moderación de la reuniones, así como también la redacción de las actas de cada MPMR, papel que hasta ahora ha desarrollado siempre la institución gubernamental. Vinculado a esto, algunos colectivos entienden que el MPMR debería mejorar su forma de funcionamiento en términos de organización y utilización del tiempo, al tiempo que apuntan que sería más positivo que

sus reuniones tuvieran un carácter más resolutivo. Por otro lado, existen algunas críticas vertidas desde algunas organizaciones sociales que hacen referencia a la poca planificación que se realiza durante el desarrollo de cada reunión del MPMR, con respecto a las acciones conjuntas que podrían llevarse adelante entre el Estado y la sociedad civil organizada.

## 5.4 El MPMR en el Cubo de la Democracia

### 5.4.1 El enfoque de los actores estatales

Para la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones el MPMR es una instancia de reunión, a la cual se encuentran citadas todas las instituciones de nivel nacional que trabajan con la recuperación de la memoria del pasado reciente, y también todas las instituciones departamentales y locales de Canelones que trabajan con dicha temática. Así como también la Universidad de la República, la cual es invitada a participar de reuniones concretas. A esta reunión se encuentran también convocadas todas las organizaciones sociales de Canelones que trabajan con este tema, sea que lo hacen tomando este tema como su eje central, o que el mismo se encuentra dentro de un trabajo más amplio en cuanto a la defensa de los derechos humanos en general. De esta manera se aseguró desde las autoridades que el MPMR posee un núcleo permanente de participantes, el cual se encuentra conformado por aquellas organizaciones sociales que trabajan con la memoria como eje central; y un número variable de participantes que forman parte de organizaciones que trabajan con este tema de forma más esporádica. Cabe mencionar que desde la secretaría se destacó que aquellas organizaciones que trabajan con la memoria se encuentran especialmente convocadas al MPMR y que hoy en día la totalidad de las mismas participan de dicha instancia. Por otra parte para las autoridades la convocatoria es un aspecto a mejorar, ya que se aseguró que quienes realmente participan del MPMR son aquellas organizaciones que trabajan con la memoria; mientras que la participación de las instituciones estatales nacionales y locales es demasiado escasa, cuando no inexistente. Cabe destacar que la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones afirmó que al momento de tomar conocimiento de colectivos u organizaciones nuevas que trabajen con la temática de memoria reciente, se buscan todas las formas posibles para contactar con dicho grupo e invitarlo a participar de estas instancias de reunión. Sin embargo también se aclaró que todavía no se ha desarrollado un mecanismo que sirva para la búsqueda de dichos colectivos dentro del departamento, debido a que el MPMR es un espacio que existe hace relativamente poco tiempo y al cual todavía le faltan desarrollar capacidades.

Con respecto a la convocatoria es necesario mencionar que para la secretaría es positivo que el MPMR se realice 4 o 5 veces al año, teniendo en cuenta los ciclos del departamento, para un funcionamiento efectivo de este espacio. Con respecto a esto también se aseguró desde dicha institución que juega un papel muy importante no quitarle tiempo a las organizaciones con muchas

reuniones a lo largo del año, para que estas puedan realizar su militancia territorial. Vinculado a esto se destacó desde las autoridades, que pese a la convocatoria que se realiza a los diferentes actores estatales de carácter nacional o local, la participación de los mismos es muy reducida en cada MPMR.

Otro aspecto importante que se resaltó es aquel que hace referencia al MPMR como lugar donde se toman decisiones vinculantes, en este sentido, para la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones, es importante que en los espacios abiertos para la toma de decisiones se establezca de forma clara sobre qué temas se puede decidir. Para dicha secretaría una postura que debiera tomar la próxima gestión sería expandir el universo sobre el cual se toman las decisiones y ampliar lo que hoy se encuentra a disposición de los diferentes espacios de participación. Sin embargo se aseguró desde las autoridades que este universo debe encontrarse acotado a lo que realmente se puede alcanzar, ya que no es bueno para el vínculo entre el Estado y la sociedad civil, que se prometan cosas que luego no se pueden llevar a cabo. De esta manera se mencionó como punto esencial que debe conocerse por parte de todos los actores cuáles son aquellas decisiones que tienen carácter vinculante, lo que determina al mismo tiempo la posibilidad de que existan sanciones, en caso de no cumplir lo convenido. Este aspecto se aseguró como de suma importancia, si se pretende mantener a la sociedad civil como un actor que participe de forma constante de los espacios que se ponen a disposición. En este sentido, y para la secretaría de Canelones, el MPMR estableció desde un principio cuáles eran sus objetivos, así como también sobre qué aspectos podrían tomarse decisiones vinculantes, lo que repercutió en una participación que se mantuvo en el tiempo por parte de las organizaciones de derechos humanos del departamento. Al mismo tiempo las autoridades expresaron que para que estas decisiones luego se concreten también es necesario mantener ciertas pautas de organización, que permitan que los procesos administrativos, que se desarrollan luego de tomadas las decisiones, tengan un curso que den por resultado la concreción de dichas decisiones. Para esto se aseguró que se establecieron determinadas prioridades que permiten que aquellas personas encargadas de llevar a cabo los procesos burocráticos, dentro de la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones, den especial importancia a aquellos temas sobre los cuáles el MPMR ha tomado decisiones de carácter vinculante. En este punto también es importante resaltar que las autoridades entienden como positiva la postura tomada por la secretaría, ya que la misma implica que la sociedad civil esté en conocimiento de cómo se desarrollan esos procesos burocráticos, así como también de aquellos aspectos que puedan hacer que los mismos se vean demorados. En este sentido se aseguró que se trata que la sociedad civil organizada no quede supeditada a un actor estatal particular que posee determinado poder, y con esto, pueda "presionar" a otros actores estatales que no dependen de la secretaría de Canelones.

### 5.4.2 El enfoque de la organizaciones sociales

En términos de participación y convocatoria aparecen algunas divergencias que hacen referencia a las formas establecidas por la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones para comunicarse con algunas organizaciones sociales de memoria reciente. De esta manera una organización planteó que en los inicios de la gestión de la secretaría, para este período, el contacto con la misma no fue tan fluido, y pese a que existió un primer acercamiento por parte de la misma al momento de asumir las nuevas autoridades[1], este vínculo se vio entrecortado en los meses posteriores. Incluso una de las organizaciones mencionó que durante 2017 y parte de 2018 no fueron invitadas al MPMR. Sin embargo para dicha organización, con el paso del tiempo este vínculo se fue fortaleciendo para terminar de establecerse a mediados del año 2018. Cabe destacar que este "desencuentro" no se entiende como una responsabilidad por parte de los actores estatales, sino más bien como una pasividad de ambas partes al momento de establecer los contactos necesarios. Con respecto a la convocatoria para participar del MPMR también se aseguró por parte de una organización social, que en su primer participación dentro de este espacio, no conocían cómo el mismo funcionaba, ni tampoco que en ese MPMR en particular, se decidiría sobre los recursos económicos que la secretaría de Canelones pone a disposición de las organizaciones sociales para sus proyectos. Por lo que la misma no pudo presentar en esa instancia ninguna solicitud de recursos, aunque cabe destacar que según lo expresado por este colectivo, el propio MPMR decidió en ese momento dar unos días de plazo para que esta organización presentara su solicitud.

Pese a que existen algunas diferencias la mayoría de los colectivos aseguró que la secretaría siempre convoca a las organizaciones para que estas participen del MPMR y que de este espacio participan los representantes de la secretaría de Canelones, organizaciones sociales de memoria reciente y eventualmente organizaciones sociales de derechos humanos. Por otro lado se destacó por parte de uno de los colectivos entrevistados, que el mecanismo ha tenido una tendencia a abrirse permitiendo así la participación de otras organizaciones que antes no participaban, aunque también se mencionaron algunas organizaciones que con el paso del tiempo dejaron de concurrir a las reuniones del MPMR. Vinculado a la participación, varios colectivos entienden como una problemática para asegurar su asistencia al MPMR, la complejidad de trasladarse dentro del departamento de Canelones[2]. Sin embargo ninguna organización entiende que sea necesario modificar la lógica de realizar el MPMR en diferentes territorios.

Por último y con respecto al desarrollo del MPMR y a cómo se toma las decisiones algunas organizaciones expresaron que por momentos las reuniones se vuelven un poco reiterativas en

1 Las autoridades de la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones asumen a finales del años 2015, momento en el cual es creada la propia secretaría; y el MPMR comienza a funcionar en el año 2017.

2 Debemos tener en cuenta como dijimos antes, que el MPMR se realiza en los distintos territorios en donde existen organizaciones sociales de memoria, tanto al este como al oeste del departamento de Canelones.

aquellos momentos en los cuales las organizaciones sociales trasladan sus actividades al resto de los participantes. En este sentido estas organizaciones plantean que muchas veces el MPMR se convierte en un espacio meramente informativo y de intercambio. Quienes hacen referencia a este punto entienden que el momento informativo es muy valioso, pero que debe siempre ocupar solo una parte del tiempo, dejando espacio para la planificación, resolución y la puesta en marcha de acciones conjuntas.

Un aspecto importante con respecto al papel de los actores estatales, más allá de la secretaría de Canelones, es que aparece en el relato de varias organizaciones sociales, que no siempre cuentan con el apoyo necesario por parte de los gobiernos locales en los diferentes territorios. En este sentido uno de los entrevistados expresó: "acá pareciera que hay presos de primera y presos de segunda", haciendo referencia al apoyo que una alcaldía de Canelones le había dado a algunos vecinos del mismo territorio por su condición de presos políticos durante la última dictadura militar. Todos los colectivos que fueron entrevistados mencionaron que existe muy poca participación de los gobiernos locales de cada territorio al momento de realizar el MPMR en las diferentes localidades.

# 6. Discusión de Resultados

## 6.1 Coincidencias y contrastes: el Estado y la sociedad civil organizada.

Al momento de contrastar cómo entienden el MPMR el Estado y la sociedad civil organizada aparecen tanto coincidencias como divergencias. En términos de lo que Zurbriggen (2011) llama gobernanza heterárquica, tanto el Estado como la sociedad civil organizada coinciden en que el MPMR es un espacio propicio para el encuentro actores públicos y privados para la discusión, reflexión y ejecución de políticas públicas. En especial para las organizaciones sociales el entramado que se conforma a partir del MPMR, permite a las mismas brindar soluciones mutuas, a problemáticas que se vinculan directamente con sus actividades territoriales; lo cual se destaca como un punto muy valioso. Por otro lado todos los actores también coinciden en que la participación de actores estatales, más allá de la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones, es demasiado escasa, pese a que desde la secretaría se invita a instituciones de carácter nacional, local y territorial, previo a la realización de cada MPMR. Por otro lado ambos actores también coinciden en que el MPMR es un espacio abierto y horizontal que permite plantear modificaciones al funcionamiento propio de dicho y también a la agenda sobre la cual este se desarrolla. Por otro lado se señaló desde ambas partes que este ámbito es permeable a la modificación de los temas que allí se abordan, haciéndose referencia directa a diversas instancias en las que el MPMR llevó a cabo esta práctica y decidió sobre sí mismo.

Un punto en el que aparecen las primeras divergencias es aquel que se vincula con el funcionamiento concreto del MPMR. Mientras para la secretaría de Canelones dicho espacio es un lugar de coordinación, planificación y resolución sobre las políticas públicas que se desarrollan en el departamento, para varias organizaciones algunos de estos cometidos deberían mejorarse, o directamente no se cumplen. En este sentido varios colectivos expresaron que la coordinación y la planificación se ven reducidas por la forma en que se desarrolla el MPMR, haciendo especial hincapié en la necesidad de ordenar de mejor manera el funcionamiento de dicho espacio. De esta manera, y aunque existen diversos puntos de vista entre las organizaciones, los principales aspectos a mejorar serían los siguientes: a) moderación del MPMR, b) mejorar la coordinación de actividades conjuntas, c) planificar, d) llevar actas de manera más constante y hacerlas llegar a todas las organizaciones luego de cada reunión, e) clarificar los objetivos previo a cada reunión, f) establecer una agenda conjunta, g) definir objetivos conjuntos, h) lograr una mayor visibilidad y g)

realizar evaluaciones anuales del MPMR.

Siguiendo la teoría propuesta analizaremos ahora las coincidencias y divergencias de ambos actores en cuanto a cómo entienden el vínculo entre Estado y sociedad, a la luz de la definición de Delacoste (2015) sobre de asperezas y virtudes entre el Estado y la sociedad civil organizada. Para esto es necesario mencionar que el análisis de dicho autor se establece a partir de la llegada del Frente Amplio al gobierno, y con respecto a la relación de esta fuerza de gobierno con los dos bloques de organizaciones sociales existentes[3]. En esta dimensión es importante señalar que ambos actores valoran como muy positivo el vínculo que mantienen entre sí. En este sentido la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones destacó que las características de los integrantes de los colectivos de memoria reciente es un diferencial para analizar el vínculo entre el Estado y la sociedad civil organizada. De esta manera la experiencia previa de estas organizaciones facilitó un vínculo fluido entre ambos actores, en este punto se resaltó que dicha experiencia posibilitó que los colectivos de memoria reciente captaran rápidamente cual era el funcionamiento del MPMR, así como también cuáles eran sus objetivos. Esta particularidad permitió a su vez que estas organizaciones se apropiaran del espacio dispuesto por la secretaría, y al ser este un objetivo que dicha institución se había propuesto, el vínculo entre ambos actores rápidamente fue tomando connotaciones positivas. A su vez esta apropiación del MPMR permitió que de manera sencilla este espacio comenzara a funcionar y resolver sobre temas y problemas propuestos desde la sociedad civil, abonando así al fortalecimiento del vínculo entre ambas partes.

Por otro lado desde las organizaciones de memoria se destacó que tanto dentro del MPMR, como en los tiempos transcurridos entre las reuniones el vínculo con la secretaría siempre fue fluido, no obstante, y pese a la evaluación positiva que se hizo desde todos los colectivos, aparecieron algunas críticas. En este sentido algunas organizaciones expresaron que es necesario mejorar el intercambio posterior de información luego de realizado cada MPMR, en este punto varios colectivos hicieron referencia a que no participar de las reuniones implica, en ocasiones, no enterarse de lo sucedido o lo que allí se resolvió.

Teniendo en cuenta ahora la teoría de las innovaciones democráticas de Gurza e Isunza (2010), tanto el Estado como la sociedad civil organizada entienden que el MPMR es un lugar en donde se toman decisiones de manera colectiva, sin embargo aparecen diferencias en cuanto a cuál es el abanico de las decisiones que allí se toman. En este sentido para la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones el MPMR decide sobre: a) la distribución de los recursos, b) su funcionamiento, c) la agenda de actividades que llevará a cabo la secretaría (la cual no es otra que la agenda de las organizaciones de memoria) y d) las políticas públicas llevadas a cabo por la

3 Delacoste (2015) establece claramente dos bloques de organizaciones sociales, por un lado aquel conformado por el PIT-CNT y el movimiento estudiantil, y por otro, aquel conformado por organizaciones de derechos humanos en general u organizaciones específicas de la nueva agenda de derechos.

secretaría y la intendencia. Con respecto a esto es importante destacar que para las autoridades de la secretaría todas las decisiones tomadas en el MPMR fueron respetadas y ejecutadas desde el Estado.

Sin embargo a partir del relato de las organizaciones de memoria se pueden apuntar algunas coincidencias, pero también algunas diferencias. De esta manera un punto de coincidencia es aquel que hace referencia a que el MPMR tomas decisiones sobre sí mismo, pudiendo por ejemplo modificar el funcionamiento de este espacio. Otro punto de coincidencia es sobre la forma en que se distribuyen los recursos, en este sentido ambos actores resaltaron que esta toma de decisión se realiza de manera libre y democrática, al tiempo que todos los participantes se encuentran en la misma posición de horizontalidad para opinar y decidir. Por último ambas partes también coinciden en que quienes participan del MPMR deben hacerlo, y lo hacen, en calidad de representantes de las organizaciones de memoria. A su vez, y pese a estas coincidencias, aparecieron algunas diferencias vinculadas al espectro sobre el cual el MPMR puede tomar decisiones. En este punto los colectivos expresaron algunos reclamos que hacen referencia a determinadas decisiones unilaterales tomadas por la secretaría de Canelones, que podrían haber sido discutidas y decididas en el MPMR, por implicar directamente a las organizaciones de memoria. Otro aspecto en el cual aparecen diferencias se vincula con los efectos del MPMR sobre las políticas públicas de memoria establecidas desde la intendencia, en este sentido varios colectivos resaltaron que no es notorio que exista una correlación entre lo que pasa en dicho espacio y las políticas desarrolladas desde la institucionalidad.

Por otro lado se mencionó desde uno de los colectivos que la moderación de las reuniones del MPMR siempre es llevada adelante por la secretaría de Canelones, por lo que debería pensarse en otro formato, como por ejemplo que en cada MPMR fueran rotando las personas encargadas de moderar cada uno de los encuentros. Otras diferencias expresadas por alguno de los colectivos apuntaron a que, para que el MPMR realmente funcione como un lugar de toma de decisiones más allá de la distribución de recursos y la forma de funcionamiento, es necesario que exista una mejor organización y utilización del tiempo, así como también una mayor planificación de acciones conjuntas entre el Estado y la sociedad civil organizada.

Con respecto a la dimensión del Cubo de la Democracia establecida por Fung (2006), y como mencionamos anteriormente, aparecen tres aspectos a los cuales debemos prestar atención: a) quienes participan del MPMR, b) cómo se comunican los actores y toman sus decisiones dentro de ese espacio, y c) si las decisiones que se toman tienen carácter vinculante. En la dimensión de quienes participan ambos actores coinciden en que la convocatoria realizada desde la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones se realiza a la totalidad de las organizaciones de memoria reciente del departamento. Por otro lado ambas partes también coinciden en que la convocatoria que se realiza al resto de los actores nacionales, departamentales y locales no ha dado los mejores resultados, ya que en escasas ocasiones estos han participado de las reuniones del MPMR. Por último también ambas partes coinciden en que quienes participan desde la sociedad civil

organizada, lo hacen en calidad de representantes de las organizaciones de las que forman parte.

Con respecto a cómo se comunican los actores en dicho ámbito y cómo se toman las decisiones, también ambas partes coinciden en que existe una comunicación horizontal y que las decisiones se toman de manera colectiva, luego de realizar un intercambio de opiniones y de que todos expresen cuales son sus preferencias. Por último, y con respecto al carácter vinculante de las decisiones que se toman en el MPMR aparecen algunas diferencias; mientras que para la secretaría de Canelones el MPMR decide sobre: a) la distribución de los recursos, b) su funcionamiento, c) la agenda de actividades anuales de la secretaría y d) las políticas públicas llevadas a cabo por la secretaría. Para la mayoría de las organizaciones de memoria el MPMR decide sólo sobre la distribución de recursos que el Estado pone a disposición de los colectivos para que estos realicen las actividades que se han propuesto.

## 6.2 Análisis de resultados

Los espacios abiertos por la Intendencia de Canelones, a través de la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones son primero que nada el resultado de una visión política particular, sobre el significado de la participación; pero también sobre el vínculo que debe existir entre Estado y sociedad civil. De esta manera cobran relevancia los lineamientos políticos establecidos, tanto en el Programa Nacional del Frente Amplio 2015/2020, como en el Plan Estratégico Canario, y por último en el Presupuesto Quinquenal 2016/2020 de la Intendencia de Canelones. Estos lineamientos, no solo son el punto de partida para la apertura de espacios participativos que buscan construir políticas públicas en conjunto con la sociedad civil organizada, sino que también son su sostén. La política entonces juega un papel preponderante durante todo el proceso, funcionando como motor que impulsa los espacios y como una estructura que logra mantenerlos a lo largo del tiempo. Sin una política que busque establecer y nutrir estos espacios de participación y decisión colectiva, no sería posible que los mismos existieran, como tampoco sería posible sin la política, que estos se desarrollen o tomen vida propia. En este sentido debemos considerar que esta forma de hacer política viene de la mano con una forma de gobernar, de decidir y por ende, de vincularse con el resto de los actores de la sociedad. De esta manera quien gobierna establece los parámetros para vincularse entre los propios actores estatales, así como también entre estos y la sociedad civil organizada, al mismo tiempo que define aquellas reglas que permitirán tomar las decisiones.

El MPMR se enmarca dentro de los lineamientos políticos establecidos por la Intendencia de Canelones y fue pensado como un espacio de participación, planificación, discusión y definición de políticas públicas; como resultado de la interacción entre diferentes actores estatales y la sociedad civil organizada. Es importante resaltar que el MPMR se sustenta en dos pilares, por un lado funcionar como un espacio amplio de participación y por otro, ser un espacio de definición de políticas públicas para el departamento de Canelones. En este sentido es bueno recordar lo que

Zurbriggen (2011) menciona haciendo referencia al término gobernanza; "Gobernar es siempre desde esta perspectiva, un proceso interactivo, porque ningún agente, ya sea público o privado, tiene bastantes conocimientos ni capacidades de emplear recursos para resolver unilateralmente los problemas" (Zurbriggen, 2011, p. 43). Como espacio de participación el MPMR se encuentra abierto a todos aquellos actores institucionales nacionales, departamentales o locales, quienes reciben una invitación, por parte de la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones, previo a la realización de cada reunión. Al mismo tiempo son convocados para participar de dicha instancia, aquellas organizaciones sociales que trabajan hacia la recuperación de la memoria del pasado reciente en el departamento de Canelones; así como también, en algunas ocasiones, grupos o personas vinculados a la Universidad de la República. En este sentido dicho ámbito tiene la potencial capacidad y posibilidad, de ser un lugar de encuentro que nuclea varios puntos de vista, de actores de un amplio espectro, con una gran diversidad de experiencias y conocimientos; y con anclaje en diversos ámbitos de la sociedad y el Estado, todas estas, variables muy importantes para la construcción de políticas públicas. Sin embargo es importante resaltar que pese a que en sus momentos iniciales dicho espacio funcionó con mayor cantidad de actores institucionales, con el tiempo los únicos actores permanentes fueron las organizaciones sociales de memoria reciente y la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones. Aunque vale la pena destacar que en ocasiones existió la participación de integrantes de los gobiernos municipales o locales, y de integrantes la Universidad de la República. Este aspecto sin embargo no limitó las posibilidades de este espacio, ya que él mismo siguió funcionando y permitió un intercambio, tanto entre las organizaciones sociales, como entre éstas y las secretaría. Entrelazado con este primer pilar, aparece el segundo que hace referencia a la construcción de políticas públicas en el MPMR, como dijimos este espacio pretendió ser un lugar en donde varios actores presentaban sus demandas, sus necesidades y sus expectativas, con la finalidad de poder discutir, reflexionar y resolver políticas públicas de manera conjunta, entre el Estado y la sociedad civil organizada. En este punto es importante mencionar que el accionar de las organizaciones de memoria y del Estado, al momento de la toma de decisiones, determina que el MPMR pueda desarrollarse sobre bases que permiten una interacción virtuosa entre ambas partes. Aspecto que permite que todos los actores se reconozcan como interlocutores válidos en esa arena. En este sentido vale la pena destacar que uno de los principales fines que perseguía el MPMR era que este ámbito tuviera vida propia y poder de decisión sobre si mismo, además de decidir sobre la política pública en memoria reciente. En este punto nuevamente es importante mencionar a Zurbriggen (2011), para quien "la gobernanza se caracteriza por una red de instituciones e individuos que colaboran juntos y unidos por un pacto de mutua confianza, son organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces auto-gobernadas" (Zurbriggen, 2011, p. 43).

Analizando la información recabada y apoyándonos en la teoría descrita podemos asegurar que el MPMR, se encuentra dentro de lo que Zurbriggen (2011) llama gobernanza heterárquica, esto

es, un nuevo estilo de gobierno que implica la interacción e intermediación entre varios actores públicos y privados, que desarrollan redes de políticas públicas que funcionan como sostén de las decisiones sobre estas últimas; en el entendido de que el Estado no puede ser el actor dominante en los procesos decisionales (Zurbriggen, 2011, p. 40,41,42). Vinculado a esto se debe prestar especial importancia a los vínculos, pero también a las redes que se establecieron por un lado entre las organizaciones sociales, y por otro, entre el Estado y la sociedad civil organizada, a partir del MPMR. En este sentido dicho espacio potenció el intercambio entre organizaciones de la sociedad civil del departamento de Canelones, intercambio que de otra manera se hubiera visto dificultado, y hasta me atrevería a decir que podría ser inexistente. Debido a que, como se desprende de los relatos y la experiencia a través de la observación participante, existen grandes distancias entre los diferentes territorios donde se encuentran las organizaciones de memoria, y también dificultades para trasladarse dentro del departamento. Este punto es de vital importancia porque el objetivo de construir políticas públicas en conjunto con la sociedad civil implica tejer una telaraña de redes entre todos los actores, y no solo entre Estado y cada uno de los actores implicados. En este aspecto existen diversas experiencias que pueden dar cuenta de las características que pueden adoptar dichos vínculos, ya que desde la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones se impulsaron espacios de participación en cuatro áreas: memoria reciente, diversidad sexual, afrodescendencia y género.

Teniendo en cuenta lo mencionado hasta el momento la principal conclusión a la que llegamos es que existen tres aspectos que se deben tener en cuenta, al momento de vincular Estado y sociedad civil, para la construcción de políticas públicas participativas: a) la conducción de estos espacios, b) las características de la sociedad civil que participa de los mismos y c) la manera en que estos espacios son organizados. En este aspecto es importante recordar las dimensiones establecidas por Fung (2006), ya que una de las mismas, la que presta atención a quienes participan de los espacios de decisión (p. 67), se vincula directamente con *las* características de la sociedad civil que participa de los mismos. De esta manera pensar los espacios de participación ciudadana, en términos de a quienes se convoca y cuáles son sus características es un importante punto de partida para la generación de espacios que permitan una gobernanza eficaz. Esto es, según Fung (2015), espacios que habilitan resoluciones que dan efectiva solución a los problemas planteados por la sociedad (p. 32). Por otro lado los puntos a) y c) se vinculan directamente con otra de las dimensiones establecidas por dicho autor, para analizar los espacios de participación ciudadana. En este sentido Fung (2006) determina que se debe tener en cuenta cómo intercambian información los actores que participan de estos espacios, así como también la forma en que estos toman las decisiones (p. 67). Aspectos que son determinados tanto por la conducción de los espacios, así como también por la organización de los mismos. Esta dimensión establecida en Fung (2006) guarda a su vez una importante relación con el concepto de legitimidad, ya que permite, como menciona Fung (2015), una participación directa de la ciudadanía en los procesos de toma de

decisiones de políticas públicas (p. 35).

Con respecto al vínculo entre el Estado y la sociedad civil organizada, a partir de la llegada del Frente Amplio al gobierno, comenzaremos citando la teoría utilizada, la cual asegura que esta fuerza política "resultó permeable a las demandas de otros movimientos sociales y creó oportunidades para el vínculo virtuoso que permitió que estas se plasmaran en la política pública y la legislación" (Delacoste, 2015, p. 14). En este sentido se puede asegurar que, para el caso que estamos analizando, la política desarrollada desde la Intendencia de Canelones, delineada además en sus planes de gobierno, dio lugar a la conformación de la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones, y a una política específica en materia de derechos humanos en general, y de memoria reciente en particular. Esta política a su vez resultó en el establecimiento del MPMR como espacio de negociación, articulación y decisión colectiva, que buscó, en algunos aspectos de manera exitosa, y en otros no tanto, construir políticas públicas en conjunto entre el Estado y la sociedad civil organizada. Por otro lado debemos recordar a los dos bloques de organizaciones sociales, aliados al Frente Amplio, definidos por Delacoste (2015); uno de ellos se encuentra conformado por el movimiento obrero a través del PIT-CNT, y el movimiento estudiantil, a través de los órganos del cogobierno universitario. Mientras que el otro bloque por su parte, se encuentra conformado por organizaciones de derechos humanos en general y organizaciones de la nueva agenda de derechos en particular. Ambos bloques han tenido con el Frente amplio un vínculo, unas veces virtuoso y otras no tanto, dependiendo de la coyuntura y de los reclamos realizados por las organizaciones de ambos colectivos.

Hecha esta afirmación es necesario ahora ubicar a las organizaciones de memoria dentro del bloque de organizaciones sociales de derechos humanos. En este aspecto podemos decir que han existido avances en diversos temas, como la búsqueda de detenidos desaparecidos, la instalación de placas, marcas y sitios de memoria o el enjuiciamiento de algunos militares acusados de tortura y asesinato. Sin embargo, no es menos cierto que, desde los colectivos más conocidos y representativos de la lucha por verdad y justicia, se han realizado varios reclamos por considerarse insuficientes los avances y las políticas desarrolladas por el Estado en esta materia. De esta manera podríamos aseverar que existe, dentro del bloque de aliados al Frente Amplio, un grupo organizaciones de derechos humanos vinculado a la recuperación de la memoria del pasado reciente, que mantiene con este partido un vínculo que en ocasiones demuestra altos grados de tensión. Ejemplo de esto son, en 2006, el caso de María Macarena Gelman García y Juan Gelman, quienes "presentaron una petición a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos denunciando a Uruguay por el caso de María Claudia García, y la violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos que representaba la vigencia de la ley de caducidad" (Sempol 2013, p. 121). Pero también más cercano en el tiempo, el Informe 2018 de SERPAJ titulado Derechos Humanos en Uruguay enuncia:

"En el camino de buscar a nuestros desaparecidos hemos luchado por verdad y justicia tratando de utilizar todas las formas y posibilidades, sin claudicar nunca en nuestras aspiraciones. Si aquellos sobre quienes recae la obligación de avanzar son omisos, es nuestro deber y nuestra responsabilidad ante nuestros desaparecidos, ante las diversas organizaciones hermanas y ante nuestro pueblo, no prestarnos para que se nos utilice como decorado. O el sistema político en su conjunto encara estos temas o la impunidad seguirá marcando las políticas públicas de nuestro país. Por lo tanto, reafirmamos: "El Estado fue, es y seguirá siendo responsable de lo sucedido hasta que se sepa dónde está cada uno de ellos, qué pasó y quiénes son los responsables." (SERPAJ 2018, p. 33)

Sin embargo, si analizamos el vínculo particular de las organizaciones canarias de memoria reciente, con la Intendencia de Canelones (gobernada por el Frente Amplio) y con la Secretaría de Derechos Humanos, podemos asegurar que el resultado de la interacción entre ambas partes ha resultado en un vínculo virtuoso.

Si tenemos en cuenta ahora la teoría de innovaciones democráticas establecida por Gurza e Isunza (2010) lo primero que debemos decir es que existe claramente lo que estos autores llaman "activismo institucional", esto es, una actitud pro-activa por parte del Estado para la puesta en marcha de nuevas formas de decisión que tengan en cuenta la opinión de la sociedad civil organizada (p. 17). En este sentido la inclusión de mesas de trabajo y mecanismos de participación, en los planes de gobierno de la Intendencia de Canelones, son un ejemplo no solo de este activismo institucional, sino también de la importancia que tiene la política al momento de pensar nuevas formas de vincular al Estado y la sociedad civil organizada. En este punto vale la pena recordar nuevamente las palabras Zurbriggen (2011) para quien "la ausencia de la consideración de la dimensión política es quizá la mayor debilidad de estos procesos de transferencia" (Zurbriggen, 2011, p. 56). De esta manera el MPMR es resultado directo de la política y se establece como un espacio de participación que pretende nuclear a varios actores del Estado y la sociedad civil, para la construcción de políticas públicas conjuntas en materia de memoria reciente en el departamento de Canelones. En este sentido es necesario mencionar, que pese a los buenos resultados en cuanto a la participación de las organizaciones de memoria reciente, y de la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones, existen magros resultados cuando ampliamos la mirada y analizamos la participación de otros actores de carácter nacional, departamental o local. En este aspecto debemos tener en cuenta que la exitosa participación de las organizaciones de memoria en el MPMR, en términos de asistencia y continuidad, guarda una importante relación con la consolidación del espacio como tal. Y permite que estos colectivos se apropien tanto del espacio, como de su forma de funcionamiento, permitiendo así que el mismo pueda no solo establecerse, sino también modificarse dependiendo de las necesidades de los actores participante. En palabras de Gurza e Isunza (2010) "la idea de creación institucional remite a la acepción formal de institución, pues de trata de experiencias con grupos reducidos de contingencia o cuya institucionalización reduce su vulnerabilidad a los

vaivenes de la política".

Un punto que aparece como clave para analizar el MPMR, y otros futuros espacios de participación similares, y que puede ser el talón de Aquiles de los mismos, tiene que ver con la calidad de los participantes de la sociedad civil en términos de a quienes representan. Esto es ¿representan a algún colectivo? O ¿participan de manera particular representando intereses propios?. En este punto tanto la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones como las organizaciones de la sociedad civil aseguran que quienes participan del MPMR, lo hacen en calidad de integrantes de algún colectivo de memoria, por lo que representan intereses colectivos. En este punto el actor estatal en cuestión aseguró que este era el único requisito para poder participar de dicho espacio. De esta manera cobra relevancia nuevamente la teoría de la innovaciones democráticas, ya que para Gurza e Isunza (2010)

"...se sostienen dos argumentos. Primero, que las modalidades más exigentes de control ocurren como prácticas de representación por actores colectivos que inciden en los procesos decisorios, en nombre de alguien. Por consiguiente, las expectativas más elevadas del ideario participativo en el terreno del control social son cabalmente realizables sólo mediante expedientes de representación política de carácter no electoral, cuyas peculiaridades requieren su elucidación. Segundo que la principal característica de las nuevas prácticas de pluralización de la representación en su carácter presuntivo, situando en el centro del debate, el control de los controladores, aquí elaborado como doble faz de la rendición de cuentas societal" (Gurza e Isunza, 2010, p. 33).

Al encontrar entonces dentro del MPMR, integrantes de la sociedad civil organizada, que participan en calidad de representantes de sus respectivos colectivos, y que a su vez estos, deben rendir cuentas de su actuación frente a la organización a la cual pertenecen, podemos asegurar que el MPMR, cumple una de las máximas de las innovaciones democráticas, esto es: la doble faz de la rendición de cuentas societal.

A su vez, y con respecto al carácter de las decisiones que se toman en el MPMR, tanto el Estado, como la sociedad civil organizada coincidieron en que este espacio toma decisiones sobre la distribución de recursos económicos, y que luego de tomada la decisión, esta se cumple por parte del Estado. Sin embargo es necesario mencionar que mientras para la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones el MPMR toma decisiones sobre sí mismo en cuanto a su forma de funcionamiento, este punto fue mencionado solamente por una organización social. Por otro lado y con respecto a la influencia del MPMR sobre las políticas públicas ocurre algo similar, mientras que para la secretaría de Canelones este espacio influye sobre: a) la distribución de los recursos, b) su funcionamiento, c) la agenda de actividades anuales de la secretaría y d) las políticas públicas llevadas a cabo por la secretaría, para las organizaciones de memoria esto no es así. Estos colectivos entienden que lo que acontece dentro del MPMR tiene poca influencia sobre las políticas públicas

desarrolladas, lo que puede estar mostrando una sustancial diferencia en la percepción de ambos actores en cuanto a los efectos del MPMR sobre las políticas públicas de memoria.

En este sentido es importante señalar lo que Gurza e Isunza (2010) mencionan sobre las innovaciones democráticas con respecto a las decisiones vinculantes:

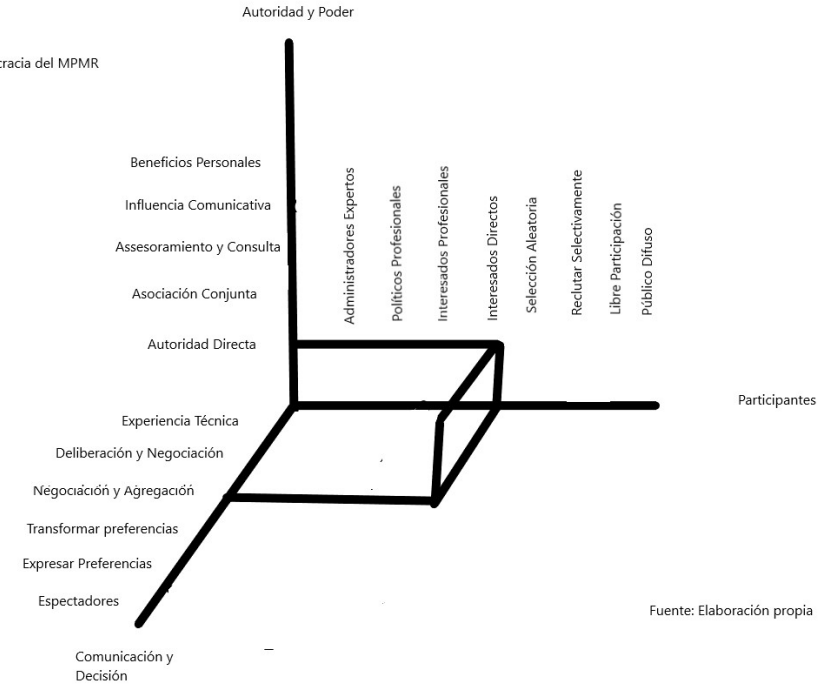
"no hay duda de que en las agendas de profundización de la democracia, la participación como control social sobre los gobiernos y sus burocracias tiende a realizarse de modo pleno cuando está investida de facultades decisorias vinculantes, no sólo para elegir representantes, sino para deliberar acerca de la producción de resultados específicos en campos diversos de las políticas públicas" (Gurza e Isunza, 2010, p. 33).

Para finalizar abordaremos ahora las particularidades del MPMR a la luz del Cubo de la Democracia (Fung, 2006) y de sus diferentes dimensiones y categorías. Recordemos aquí que Fung (2006) establece tres dimensiones, cada una con sus respectivas categorías, para analizar los diferentes espacios públicos de participación, a saber: a) quienes participan, b) cómo se comunican los participantes y toman sus decisiones y c) si las decisiones tienen carácter vinculante. Con respecto a quienes participan, encontramos dentro del MPMR a la sociedad civil organizada dentro de la categoría *interesados directos*, es decir ciudadanos que movidos por una temática dedican parte de su tiempo a participar de espacios que aborden dicha cuestión, característica que cumplen todos los integrantes de la sociedad civil que participan del MPMR. Mientras que los actores estatales aparecen dentro de la categoría *administradores expertos*, es decir, integrantes de la burocracia pública elegidos mediante algún tipo de selección particular, para participar de dicho espacio. En este caso es necesario mencionar que solo se tuvo en cuenta a la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones, que es el único actor estatal que participa del MPMR. Para la segunda dimensión, es decir, cómo se comunican los participantes y toman sus decisiones, podemos asegurar que el MPMR entra en la categoría *negociación y agregación,* ya que en este espacio el intercambio, la elección y la agregación de intereses son la forma de alcanzar los acuerdos para la decisión colectiva de manera conjunta. Por último, y con respecto al efecto de las decisiones sobre las políticas públicas, el MPMR puede definirse como un espacio que ocupa las dos categorías mencionadas por Fung (2006) que poseen carácter vinculante; la primera de ellas es la *asociación conjunta*, ya que en el MPMR existe una unión entre ciudadanos y funcionarios públicos que se asocian para elaborar planes y desarrollar estrategias para la acción pública. La segunda categoría es catalogada como *autoridad directa*, y en este caso los espacios de participación tienen influencia directa sobre las decisiones públicas o los recursos, característica que también cumple el MPMR.

Para cerrar, y prestando atención a los efectos del MPMR sobre la legitimidad, la gobernanza eficaz y la justicia, analizaremos estos conceptos a la luz de los temas sobre los cuales ambos actores coinciden que el MPMR toma decisiones: su funcionamiento y la distribución de

recursos. En este sentido el MPMR como espacio de participación, por sus características, posee altos grados de legitimidad, ya que la forma de interacción y los resultados posteriores de esas decisiones, se encuentran alineadas con las necesidades y expectativas de sus participantes. Con respecto a la gobernanza eficaz, podemos asegurar que el MPMR cumple con este tipo de gobernanza, ya que las resoluciones que allí se toman poseen la particularidad de solucionar efectivamente los problemas vinculados al funcionamiento del espacio y la distribución de recursos. Si en este punto sumamos además aquellos aspectos sobre los cuales el MPMR decide, según la secretaría de Canelones, también podríamos afirmar que este espacio permite una gobernanza eficaz. Por último, y con respecto a la justicia, podemos decir que si ubicamos a estos colectivos dentro del bloque de organizaciones mencionado por Delacoste (2015), y entendemos que los mismos forman parte del grupo de organizaciones de derechos humanos que reclaman por políticas de memoria más profundas, podemos asegurar que también el MPMR, posee altos grados de justicia. La figura 2 muestra el MPMR dentro del Cubo de la Democracia establecido por Fung (2006).

Figura 2. El Cubo de la Democracia del MPMR




Fuente: Elaboración propia

Para cerrar vale la pena mencionar que existen grandes diferencias en los resultados obtenidos al comparar estos con el trabajo realizado por Fuentes, Buschiazzo, y Castillo (2016), quienes utilizaron el Cubo de la Democracia para analizar los espacios de participación abiertos por el MIDES. En dicha investigación todos los espacios que fueron analizados mostraron bajos niveles de empoderamiento, en palabras de los autores:

"se desprende que tanto el diseño institucional, como los recursos y actividades llevadas adelante por los espacios de participación convocados desde el MIDES, presentan importantes déficits si se

les conceptualiza como claves de instrumentos de gestión. De hecho, difícilmente pueden ser entendidos como mecanismos de innovación democrática para la gestión de políticas sociales en la medida en que ni concretaron amplios niveles de autoridad y capacidad de decisión sobre asuntos constitutivos del accionar ministerial, ni tampoco terminaron de consolidarse como espacios que oficiaran como legitimadores de decisiones tomadas en otros espacios" (Fuentes, Buschiazzo y Castillo, 2016, p. 116).

En este sentido si comparamos ambos trabajos la investigación del MPMR mostró grandes diferencias en cuanto al funcionamiento de dicho espacio, el vínculo generado entre el Estado y la sociedad civil organizada, y sobre todo en el carácter vinculante de algunas de las decisiones que se toman en dicho ámbito. Un aspecto importante a tener en cuenta en este tipo de investigaciones, y sobre el cual no podemos ahondar en este estudio, es aquel que se vincula con la necesidad de participar de alguna manera de los espacios que se están analizando; en el entendido de que esto aporta una gran cantidad de información de calidad para concluir sobre los mismos.

# 7. Consideraciones finales

Lo primero que debemos mencionar es que abordaje teórico elegido para cumplir con los objetivos planteados nos permitió analizar el MPMR en los términos que nos habíamos propuesto. De esta manera se pudo corroborar que dicho espacio cumple con las características establecidas por Zurbriggen (2011) con respecto a la definición de gobernanza heterárquica. En este punto aparecen dos características que son de suma importancia. Por un lado, la generación de un ámbito de intercambio y resolución, entre el Estado y la sociedad civil organizada, que es entendido por todos los actores como un espacio de participación horizontal. Por otro, el establecimiento de redes de políticas públicas que permitieron nuclear a los actores en un ámbito en el cual existía un reconocimiento mutuo de las capacidades y conocimientos que cada uno de los participantes podía aportar en dicho espacio. Estas dos dimensiones permitieron a su vez que el MPMR se estableciera y permaneciera en el tiempo como un ámbito propicio para la participación y el intercambio, debido a los resultados concretos que emanaban de las reuniones de dicho espacio.

Con respecto al segundo objetivo establecido, se pudo comprobar que los vínculos que se establecieron entre el Estado y la sociedad pueden catalogarse como vínculos virtuosos, ya que los intercambios que se generaban dentro y fuera del MPMR fueron sumamente positivos para los objetivos que se plantearon las organizaciones de memoria reciente. En este sentido vale la pena destacar que las formas establecidas de relacionamiento permitieron mantener un contacto fluido entre los actores que se extendía más allá del MPMR. También es importante señalar que las críticas que aparecieron, con respecto al vínculo entre Estado y sociedad civil, estaban referenciadas hacia actores institucionales, que se encontraban por fuera de la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones, por su magra participación en las instancias del MPMR a lo largo del año. Este aspecto es de suma importancia si tenemos en cuenta las definiciones de Delacoste (2015) con respecto a los conceptos de ventana de oportunidad, y de asperezas entre el Frente Amplio y algunos de los colectivos que conforman el bloque de organizaciones sociales de derechos humanos. El análisis del MPMR y sus características particulares, en cuanto a las formas definidas desde la Intendencia de Canelones para vincular Estado y sociedad civil en pos de la concreción de objetivos establecidos de manera conjunta, nos permite asegurar que dicho espacio funciona como una ventana de oportunidad para que las organizaciones puedan discutir y resolver sobre las carencias existentes en materia de políticas públicas de memoria reciente. Por otro lado, también podemos asegurar que, más allá de las definiciones que Delacoste (2015) establece, las organizaciones canarias de memoria, las cuales pertenecen al bloque de organizaciones sociales de derechos humanos, mantienen con la Secretaría de Derechos Humanos Canelones, un vínculo que no está signado por la existencia de asperezas entre el Estado y la sociedad civil organizada.

En tercer lugar, la teoría de las innovaciones democráticas nos permitió conocer el grado de innovación que posee el MPMR en los términos vertidos por Gurza e Isunza (2010). En este aspecto, se pudo comprobar que dicho espacio posee aquellas características que son necesarias para que las innovaciones democráticas tiendan a profundizar el propio concepto de democracia participativa, a través del aumento del abanico de temas sobre los cuales se toman decisiones vinculantes. De esta forma el MPMR posee lo que los autores denominan doble faz de la rendición de cuentas societal, esto es, un control de la sociedad civil sobre los actores institucionales y las políticas que estos llevan adelante, a través de la rendición de cuentas de los segundos frente a los primeros. Pero también una rendición de cuentas de los representantes de la sociedad civil organizada frente a sus representados, a través de la rendición de cuentas dentro de cada organización social. En este sentido, el MPMR cumple con ambos requisitos ya que existe una rendición de cuentas por parte del actor institucional dentro de este espacio, pero a su vez como el espacio debe ser conformado a partir de organizaciones sociales o sus representantes, también existe la rendición de cuentas que estos realizan frente a sus respectivos colectivos. Por un lado, la observación participante nos permitió corroborar que existía la rendición de cuentas por parte del Estado en cada MPMR, y por otro, las entrevistas a las organizaciones de memoria nos permitieron comprobar que quienes participan de dicho espacio lo hacen en calidad de representantes de las mismas, al tiempo que también pudimos comprobar que existe la rendición de cuentas dentro de cada colectivo.

Por último, el Cubo de la Democracia nos permitió, en base a las dimensiones establecidas por Fung (2006), categorizar a quiénes participan, a la forma que toma esa participación, así como también categorizar el carácter de las decisiones que se toman. De esta manera podemos asegurar que todos los actores de la sociedad civil se encuentran dentro de la categoría de interesados directos, esto es personas que dedican tiempo y recursos para participar de espacios que abordan temáticas que son de su interés. Por otro lado, también podemos asegurar que la forma de participación se ubica en la categoría negociación y agregación, ya que existen, dentro del MPMR, intercambios y agregación de intereses con el objetivo de tomar decisiones de manera colectiva. Finalmente también pudimos corroborar que el MPMR toma decisiones de carácter vinculante, las cuales abarcan dos de las categorías mencionadas por Fung (2006), asociación conjunta y autoridad directa. Esto es así ya que el MPMR en ocasiones funciona como un espacio en donde el Estado y la sociedad civil se asocian para discutir sobre las mejores formas de llevar a cabo acciones de carácter público, ejemplo de esto es el trabajo conjunto realizado para la recuperación, mantenimiento e inauguración de sitios de memoria (asociación conjunta). Sin embargo, en otras ocasiones el MPMR funciona ejerciendo autoridad directa, por ejemplo, en la distribución y utilización de los recursos económicos que la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones pone a disposición de las organizaciones sociales para sus proyectos.

Para finalizar enunciamos los principales hallazgos que surgen de nuestro trabajo. Lo

primero que debemos mencionar es que la experiencia del MPMR posee características particulares, reconocidas por todos los actores, que permiten un vínculo muy positivo entre el Estado y la sociedad civil organizada. En este aspecto podemos asegurar que tanto el Estado como la sociedad civil organizada pudieron generar sinergias positivas que permitieron un trabajo conjunto para la aplicación de políticas públicas en materia de memoria reciente. Sin embargo, es necesario señalar que existen divergencias en el abanico de temas sobre el cual el MPMR toma decisiones, lo que se puede atribuir a las diferentes formas de percibir el efecto de lo sucedido en dicho espacio, sobre las políticas públicas de memoria en el departamento de Canelones. De esta manera mientras que para el actor estatal el desarrollo de los sucesivos MPMR repercute en varias políticas públicas, para las organizaciones sociales esto no aparece de manera tan clara, y los efectos solo se traducen en la distribución de recursos económicos.

El segundo hallazgo que debemos mencionar es que, para establecer espacios de participación social para la construcción de políticas públicas, se debe tener en cuenta las características de los participantes y de las organizaciones sociales, así como también la organización de estos espacios en términos de convocatoria, funcionamiento y conducción de los mismos. Este punto es de vital importancia ya que existen diferentes resultados, dentro de la política de participación llevada a cabo por la Intendencia de Canelones, si se comparan las características adoptadas por los diferentes espacios abiertos desde la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones.

Un tercer hallazgo a tener en cuenta es aquel que hace referencia a las expectativas que generan estos espacios, en el entendido de que si los participantes no conocen el alcance o la finalidad de dicho espacio de forma clara, esto termina por desdibujar estas iniciativas. En este sentido el MPMR, más allá de las diferentes percepciones que tienen los actores sobre el abanico de decisiones que allí se toman, no aparecieron críticas vinculadas a las expectativas que los autores tenían de dicho espacio.

Un cuarto hallazgo fue reconocer la importancia de la calidad de los participantes, en términos de si estos son, o no, representantes de alguna organización frente a los espacios de decisión pública. Este punto guarda una importante relación con el funcionamiento y la permanencia de estos espacios, ya que parecería probable, y la experiencia así lo demuestra, que sentar en una misma mesa intereses colectivos e intereses particulares, vuelve más dificultosa la obtención de acuerdos o consensos. Vinculado a esto cobra relevancia también la rendición de cuentas, no solo del Estado frente a la sociedad civil organizada, sino también de los participantes de cada espacio, frente a sus respectivos colectivos, lo que Gurza e Isunza (2010) llaman la doble faz de la rendición de cuentas societal.

Un quinto hallazgo que se debe mencionar es que a partir del MPMR se conforman ciertas redes de políticas públicas (Zurbriggen, 2011) que permiten llevar a cabo acciones conjuntas entre

el Estado y la sociedad civil organizada, tanto dentro como fuera de dicho espacio. Sin embargo, es necesario señalar que se pudo corroborar también una magra participación de actores estatales de carácter nacional o departamental, más allá de la secretaría de Canelones; lo cual repercute directamente en un reducido entramado de redes entre el Estado y la sociedad civil organizada.

Como sexto hallazgo, podemos hacer referencia al vínculo virtuoso que existe, para este caso, entre el Estado y la sociedad civil organizada, en este sentido y como mencionamos anteriormente no aparecen asperezas que hagan referencia al vínculo entre la Secretaría de Derechos Humanos de Canelones, y las organizaciones de memoria del propio departamento.

Un séptimo hallazgo se vincula directamente con la existencia de decisiones que poseen carácter vinculante, sobre las cuales todos los actores coinciden. Aunque cabe destacar en este punto que existen divergencias sobre el abanico sobre el cual el MPMR toma decisiones de este tipo. En este punto es un acierto de la secretaría de Canelones haber capacitado a sus funcionarios en temáticas referidas a derechos humanos, lo cual es probable haya tenido repercusiones sobre la ejecución de las decisiones que se toman en el MPMR, sobre todo aquellas que tienen carácter vinculante. Vinculado a esto vale la pena señalar también los efectos del MPMR sobre la legitimidad, la gobernanza y la justicia, en este sentido no parece exagerado asegurar que, esta práctica de construcción participativa de políticas públicas, genera efectos positivos sobre estas tres variables; profundizando y ampliando nuevas formas de entender la democracia y los procesos de construcción conjunta de políticas públicas.

## 7.1 Desafíos y recomendaciones

Para cerrar se vuelve necesario mencionar algunos desafíos y recomendaciones en pos de aportar desde la academia a la mejora de espacios de participación que pretenden construir políticas públicas de manera conjunta entre el Estado y la sociedad civil organizada. El primer desafío que debe afrontar el MPMR se vincula con lograr una mayor participación del resto de los actores estatales, más allá de la secretaría de Canelones, generando de esta forma una ampliación de las redes de políticas públicas ya instaladas. Una recomendación en este sentido sería generar una mayor presión sobre estos, con un foco más específico en los actores estatales territoriales, tanto desde la secretaría, como de las organizaciones sociales de memoria, en especial aquellas que son locatarias cuando el MPMR se realiza en el territorio en el cual se encuentran ancladas.

Otro desafío que es necesario afrontar es aquel que hace referencia a aunar la percepción de los diferentes actores sobre los efectos del MPMR sobre las políticas públicas de memoria en el departamento de Canelones. Este punto es de vital importancia ya que si esto no aparece de forma clara pueden existir divergencias importantes en cuanto a la utilidad de los espacios de participación para tales fines. En este aspecto se recomienda afinar la comunicación desde la secretaría de Canelones sobre aquellas cuestiones que se abordan en el MPMR y que repercuten en las políticas

públicas de memoria en este departamento.

Un tercer desafío que aparece es aquel que se vincula con el funcionamiento del propio MPMR en términos de dedicar una mayor cantidad de tiempo para la coordinación y planificación de actividades conjuntas en los territorios. De esta manera la concreción conjunta de al menos algunos puntos como orden del día puede generar efectos positivos frente a este desafío. Sin embargo, es necesario destacar que un aspecto positivo del MPMR es el tiempo que se dedica a la puesta en común de los trabajos de cada colectivo en los diferentes territorios, por lo que se recomienda que este tiempo no se vea demasiado limitado.

Un cuarto desafío que tiene el MPMR por delante hace referencia a mejorar el vínculo entre dicho espacio y la Universidad de la República, para la definición de líneas de investigación que se vinculen directamente con las necesidades de las organizaciones de memoria reciente. En este aspecto se deben explorar posibilidades que impliquen una participación institucionalizada y permanente de la UdelaR en cada MPMR.

Sin embargo el desafío más importante que enfrenta este espacio, es aquel que se vincula con su plena institucionalización, más allá de los cambios en el gobierno de la Intendencia de Canelones. En este sentido su relativo corto tiempo de existencia no permite asegurar que el MPMR se encuentre blindado frente a los vaivenes de la política, por lo que generar un mayor compromiso dentro del espectro político con dicho ámbito, así como también una mayor visibilización del mismo, a nivel departamental y nacional, pueden abonar hacia su plena institucionalización como lugar de construcción conjunta de políticas públicas en materia de memoria reciente en Canelones. Vinculado a este último punto futuras líneas de investigación comparativa entre espacios que ya han sido analizados servirían también a este propósito, pensando ahora en la multiplicación a nivel nacional de experiencias exitosas, así como también en la modificación de experiencias no tan positivas. Partiendo siempre de la perspectiva que todo ámbito de participación para la construcción de políticas públicas conjuntas, entre el Estado y la sociedad civil organizada, es un espacio dinámico, siempre perfectible y en constante transformación.

# 8. Bibliografía

**Angrosino Michael** (2012) *Etnografía y observación participante en investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata, Colección de Investigación Cualitativa. Cap. I "Introducción: Etnografía y observación participante".

**Delacoste, Gabriel** (2015) Los límites de la articulación: los movimientos sociales en el Uruguay frenteamplista en *Contrapunto,* (7), 13-26. Recuperado de: http://www.extension.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2016/12/09_Contrapunto_Numero_7_v5.pdf

**Fuentes, Guillermo., Buschiazzo, Valentina y Castillo Marcelo** (2016) ¿Quiénes, cómo y para qué? Los espacios de participación convocados por el Ministerio de Desarrollo Social uruguayo. *Espiral,* 23 (65), 89-121.

**Fung, Archong** (2015) Poniendo al público de nuevo en la gobernanza: los desafíos de la participación ciudadana y su futuro. *Acta Republicana, Política y Sociedad.* (14), 29-43.

**Fung, Archong** (2006) Varieties of Participation in Complex Governance. Recuperado de: http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN039946.pdf

**Guber, Rosana** (2011). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Siglo XXI. Cap. 1 "Una breve historia del trabajo de campo etnográfico", pp. 9-15 y cap. 3 "La observación participante", pp. 22-29. Recuperado de: http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/republicana/pdf/ActaRep14/4.pdf

**Gurza Adrián e Isunza Ernesto,** coord. (2010) *La innovación democrática en América Latina, trabas y nudos de la participación, la representación y el control social.* México: Publicaciones de la Casa Chata.

**Jelin, Elizabeth** (2002) *"Los trabajos de la memoria".* España: Siglo XXI

**Melucci, Albert** (1994) Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales. *Revista Zona Abierta 69* (España), 153 -180.

**Programa Nacional del Frente Amplio 2015/2020.** Recuperado de: https://www.frenteamplio.uy/documentos-institucionales/item/136-programa-nacional-fa-2015-2020

**Plan Estratégico Canario, Tercer Avance, 2014.** Recuperado de: http://www.imcanelones.gub.uy/conozca/gobierno/plan-estrategico

**Presupuesto Quinquenal de la Intendencia de Canelones, 2016/2020 (tomo II).** Recuperado de: https://www.imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina_sitio/archivos_adjuntos/tomo_ii_direcciones.pdf

**Sempol, Diego** (2013) "A la sombra de una impunidad perenne. El movimiento de derechos humanos y la ley de caducidad". Recuperado de: https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/82702/mod_resource/content/0/Sempol.pdf

**SERPAJ** (2018) Informe sobre Derechos Humanos en Uruguay. Recuperado de: https://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2018/12/Ddhh-en-el-Uruguay.-Informe-2018.pdf

**Waldman, Gilda** (2005) "La Cultura de la memoria: problemas y reflexiones". Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422006000200002

**Zurbriggen, Cristina** (2011) Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos,* (38), 39-64.