

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**Trabajo social:  
el rol profesional en el marco de la descentralización  
municipal**

**Alicia Troglio**

**Tutor: Christian Mirza**

# Indice

Introducción.....	pag. 1
Descentralización.....	pág. 3
Proceso de descentralización municipal en Montevideo.....	pág 7
Participación.....	pág. 11
Actores locales.....	pág. 13
El rol del trabajador social.....	pág. 17
Aproximación al rol en el marco de la descentralización.....	pág. 19
Conclusiones.....	pág. 23
Bibliografía.....	pág. 26
Anexo.....	pág. 27

## INTRODUCCION

En este trabajo, se intenta plantear un análisis de las características del rol del Trabajador Social, dentro de lo que es la descentralización municipal. Este proceso reciente, que se implementa en el gobierno de la comuna montevideana, aparece como un nuevo campo específico del Trabajo Social, en lo que tiene que ver con lo territorial urbano, y como un espacio de aplicación metodológica diferente.

En base a un relevamiento bibliográfico y con el apoyo de entrevistas realizadas a Asistentes Sociales que están insertas en esta experiencia, se procur llegar a una aproximación al espacio profesional y sus características. El análisis se apoya en una perspectiva cualitativa

de corte más exploratorio, que de comprobación, y refiere al rol del Trabajo Social, desde el espacio institucional.

El trabajo está dividido en bloques que plantean un marco conceptual sobre descentralización; síntesis de la experiencia concreta, rol del Trabajador Social, y características del espacio profesional en este proceso.

Finalmente, quedan planteadas algunas conclusiones, que intentan construir un aporte desde la experiencia, que contribuya a lo que es una constante búsqueda de la identidad profesional.

# Descentralización

El Siglo 20 se ha visto caracterizado por una crisis económica, que ha tenido un alcance mundial, ya que ha involucrado incluso a las economías socialistas, después de las transformaciones sufridas. La exclusión social ha ido en aumento, como consecuencia de la alta concentración del capital, conformando sociedades cada vez más fragmentadas, signadas por el crecimiento de las demandas sociales, y disminución de los recursos que se destinan para satisfacerlas.

Dentro de esta realidad, el Estado se sitúa como representante del conjunto de la sociedad, aún cuando asume principalmente los intereses de las clases dominantes. Su función, dentro del sistema capitalista, se desarrolla en el marco de una contradicción ineludible: debe asegurar la reproducción de las relaciones de producción de forma tal, que se mantenga la acumulación del capital, y debe también asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo. De ahí, que una de las cuestiones más relevantes, pasa a ser el relacionamiento entre la sociedad civil, y la sociedad política. Por sociedad civil, se entiende el ámbito en el que se inscribe lo económico, lo social y lo productivo, y la sociedad política, como la esfera de lo público, de las instituciones, y del Estado en particular.

Con el auge económico de los años 50, el Estado asumió un rol centralizador, normativo, apareciendo como motor del desarrollo y de la redistribución de la riqueza, a través del incentivo de las políticas sociales. Las políticas sociales, son el conjunto de decisiones, objetivos y recursos, que el Estado destina, para satisfacer las necesidades, y desarrollar las capacidades humanas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida, y reducir las desigualdades sociales. De acuerdo a la utilización que de ellas se haga, y a la forma en que se planifiquen, pueden resultar un instrumento para la desmovilización de las clases populares, o pueden actuar efectivamente, contra la pobreza y la exclusión social.

A fines de los años 60, el modelo sustentado en el Estado de Bienestar Social, se agota. Este agotamiento, tuvo rasgos similares en todos los países de América Latina, aún cuando en Uruguay, la época batllista, marcó

en forma muy especial la historia del país, transformándose en un referente político, social y cultural, hasta nuestros días.

Las dictaduras que se instalan en América Latina, a partir de la década del 70, provocaron un quiebre, que abarca todos los órdenes de la vida. Los partidos políticos, que habían sido los intermediarios naturales, entre Estado y sociedad civil, son proscritos, o relegados a un papel simbólico, en un intento por legitimar el autoritarismo. Es entonces, cuando emerge la sociedad civil, a través de sus diversos actores, como el elemento que dinamiza lo social, transformándose en el factor principal, para la derrota de estos regímenes.

El debate que se instala entonces, en las sociedades latinoamericanas, refiere al papel del Estado, no sólo por la crisis económica, que tiene expresiones específicas, en los países dependientes, sino también, por la crisis de representatividad de la élite política, y por la creciente fragmentación social.

Existe un consenso unánime en la necesidad de reformar y modernizar el Estado, pero el debate se da, partiendo de concepciones opuestas. Por un lado, quienes sostienen que el papel del Estado, debe seguir siendo el de tutor de la sociedad, y guardián del orden económico existente, y por otro, quienes creen que su función debe ser la de regulación social. Para unos, será importante fortalecer lo privado, pasando funciones del Estado, hacia ese sector. Para otros, será más importante, el fortalecimiento de la sociedad civil, y la autonomía de la sociedad política, como ámbito de expresión y discusión de las opciones colectivas.

En el marco de estas concepciones opuestas, surge el planteo de descentralización, sostenido por unos y otros, como una vía para reorganizar el Estado. Sin embargo la propuesta difiere substancialmente, de acuerdo a la ideología que la respalde. Una propuesta, refiere a una desconcentración de servicios que brinda el Estado, y a una reducción de sus funciones sociales. Primarían aquí, las consideraciones económicas y administrativas, se estaría planteando un traspaso de recursos públicos hacia el sector privado.

La otra propuesta promueve la descentralización territorial del Estado, con un proceso paralelo de transferencia del poder institucional, hacia los niveles locales. Esta segunda opción propone básicamente, un

relacionamiento diferente entre Estado y sociedad civil, en donde los conceptos de desarrollo local, participación popular y democracia, encontrarían su verdadera dimensión.

Uruguay, no ha permanecido al margen de este debate, ya que se parte, como en el resto de los países de América Latina, de constatar la existencia de un Estado fuertemente centralista, con respecto al conjunto de la sociedad, y que se ha vuelto ineficaz, para enfrentar los desafíos que el fin de siglo trae consigo. Existe también, en nuestro país, un sobredimensionamiento del Estado, heredado de la época batllista, que alimenta las expectativas sobre su capacidad para resolver toda la problemática social, y que luego

queda atrapado en su propia burocracia, sin poder resolver nada.

Las políticas sociales, siguen adoleciendo de los mismo males que las han caracterizado históricamente: diversidad programática, sectorialización que hace que los objetivos se superpongan, y una asignación arbitraria de los recursos. A esto se agrega el doble discurso político, que plantea finalidades a las que nunca se llega, y la prescindencia total del usuario, en la determinación y planificación de las mismas.

El Estado uruguayo de la época batllista, se desarrolló dentro de una hegemonía de lo urbano en la vida cultural, que menospreció lo local y todo lo que fuera afirmación de lo diferente, de aquello que define a cada grupo humano particular.

En el período dictatorial, el centralismo se agudiza, dentro de lo que fue una concepción obsesiva del control social, pero en los últimos años de la dictadura, se pudo observar el nacimiento de fuertes movimientos sociales, que dieron su empuje a la restauración democrática. Este tejido social que se reconstruye, en torno al objetivo democratizador, fortalece a la sociedad civil, en la medida en que pasan a ocupar el espacio vacío de los partidos políticos, transformándose en protagonistas de este período.

En la etapa posterior a la dictadura, los partidos políticos van a recuperar ese espacio, y con él, el control de la vida política y social del país. Sin embargo, la ausencia de soluciones a los problemas sociales, unida a una serie de factores, relacionados con la forma de accionar de los partidos políticos, ha ido generando un proceso de descreimiento en el sistema, y una baja considerable de adhesión a los mismos. En este marco, y por primera vez en la historia del país, la izquierda uruguaya, llega al gobierno

municipal de Montevideo. Y lo hace, levantando una plataforma electoral, en la que la principal herramienta planteada para el cambio, es la descentralización concebida como un proceso que irá desde la desconcentración administrativa, hasta la descentralización del poder político.

## Proceso de descentralización municipal en Montevideo

Si bien en los años 80, se produce en el mundo una revalorización de la ciudad, como un lugar de encuentro entre lo público y lo privado, que le permite asumir los desafíos tecnológicos, también nos presenta en forma más descarnada, la crisis por la que atraviesa lo urbano. Se notan a la vez, procesos inversos y contrarios, que actúan sobre ella, y que no permiten caracterizaciones rígidas. Si las economías están en crisis, las sociedades también lo están y la ciudad es el contexto más cercano, en el que esa crisis se expresa.

Uruguay vivió un proceso histórico de urbanización, en forma más temprana que el resto de los países de América Latina. El deterioro del sistema productivo, basado tradicionalmente en lo rural, dará paso posteriormente, a un fenómeno, de movilidad interna, poblándose la periferia de la capital, con población expulsada del campo. Actualmente, a este fenómeno, le sigue el opuesto: la "expulsión" del habitante de la ciudad, hacia la periferia. La ciudad, vive así, un doble proceso de integración y de exclusión, en donde aumenta la oferta de servicios públicos, pero también, el número de personas que viven aisladas en áreas periféricas.

En la década del 70, se producen cambios en la sociedad montevideana, que repercuten hasta nuestros días, ya que afectan lo estructural. Se produce una fuerte desindustrialización, con la consiguiente pérdida de fuentes laborales, desaparecen algunas ramas de la industria, por la aparición de nuevas tecnologías.

Se da un crecimiento de la oferta de servicios, porque se ofrecen actividades nuevas a la población. Buena parte de la población económicamente activa, se informaliza, quedando sin un empleo estable, sin inserción social, y sin leyes sociales que lo amparen.

La ruptura institucional, marca una involución de la sociedad, con un aumento de la pobreza, un crecimiento de las necesidades básicas insatisfechas, y un fuerte impacto en la calidad de vida de la población.

La idea de descentralizar, desde el gobierno municipal de Montevideo, está presente en la plataforma electoral, de todas las fuerzas políticas ya en

la campaña del año 1984. En el discurso de los diferentes candidatos, se pueden visualizar los alineamientos en torno a dos modelos de descentralización, sustentados en dos intencionalidades políticas, diferentes. Uno de los modelos, refiere a descentralizar, para redistribuir la crisis, para aliviar así al gobierno central. El otro modelo, plantea como objetivo, ampliar el campo de derechos y libertades, en los que es una nueva construcción de ciudadanía.

En las elecciones de año 89, triunfa a nivel departamental el Frente Amplio, y con ese triunfo, llega al gobierno de Montevideo, el modelo de descentralización, planteado en segundo término.

El primer gobierno municipal de la coalición de izquierdas, asume en Montevideo, en marzo del año 1990. Inmediatamente, se busca poner en marcha, con la oposición del gobierno central, el proyecto de descentralización, levantado en la campaña electoral. Se va a sustentar en una concepción democratizante, que involucra el relacionamiento del gobierno municipal, con la sociedad civil, sobre la base de la participación ciudadana. Se prioriza la iniciativa local, con la legitimación de los respectivos actores, en el proceso de desarrollo y toma de decisiones. En esta concepción, el objetivo principal, es ampliar el campo de libertades y ejercicio de derechos, a través de la participación ciudadana.

Se prioriza la iniciativa local, con la legitimación de los respectivos actores, en el proceso de desarrollo y toma de decisiones. En esta concepción, el objetivo principal, es ampliar el campo de libertades y ejercicio de derechos, a través de la participación política y social, fomentando redes de cooperación público-privadas.

La participación, aparece actuando como un factor de integración social, de sectores que son marginados de las gestiones de gobierno, y, que aparecen en el nivel local, organizando las repuestas, en función de sus propias necesidades.

La descentralización planteada, abre entonces una puerta, para la participación, que ella se de, dependerá de la capacidad que tengan los individuos o grupos, para desarrollar iniciativas, en lo económico, en lo social, y en lo cultural.

Los desafíos son varios, por un lado, el intento de llevar adelante un proceso de este tipo, con la oposición del gobierno central. Por otro lado, la idea de la necesaria participación, abriendo el espectro de demandas, no

está internalizada, en la mentalidad y el funcionamiento, de muchas de las organizaciones populares, que apuestan a la eficiencia inmediata, en la resolución de los problemas sociales. En lo que tienen que ver con el primer aspecto, la población se verá sometida a vivir en el marco de dos propuestas que se contraponen: la de ajuste, proveniente del gobierno central, y la que se apoya en la participación, como principal recurso local, que se implementa a nivel municipal.

En lo que tiene que ver con el segundo aspecto, relacionado con las organizaciones sociales, se trata de superar la idea de que la participación, es sólo una instancia de diálogo, en donde se expresa lo reivindicativo. Hay que redimensionar el rol del actor local, para que sea capaz de posicionarse como un sujeto que construye las soluciones para sus necesidades, en cooperación, con el resto de los actores.

El plan de descentralización, se pone finalmente en marcha, unos meses después de lo que estaba previsto. Este retraso se dio, por la oposición del gobierno nacional, lo que hace incluso, que el proyecto que se pone en práctica, contenga algunas modificaciones, con respecto al proyecto propuesto en la campaña electoral.

Las etapas del proceso descentralizador, fueron, configuración del Departamento de Descentralización, en la estructura organizativa de la Intendencia; división territorial en jurisdicciones, y creación de órganos de participación local.

El proceso fue acompañado de una desconcentración de servicios y competencias, hacia lo local. La división territorial, consistió en demarcar zonalmente, las áreas, en las que funcionaron los Centros Comunales Zonales. Esta división, se realizó con un criterio racional, en base a estudios realizados por técnicos urbanistas. Estos Centros, operan como unidades administrativas, desconcentradas, de la Intendencia Municipal de Montevideo, en cada una de las 18 zonas demarcadas. Estas zonas, comprenden los 64 barrios del área urbana y suburbana, como así también, el área rural. En estas unidades, se crean los órganos, que harán posible la participación local; los mismos son; los Concejos Vecinales, donde la representación es social, y las Juntas Locales, donde el nivel de representación, es político.

El primer paso, fue la nominación de un Coordinador Zonal, y luego, la ubicación en un local, desde el que se comenzó a funcionar. Se nombró un

equipo, para cada Centro Comunal Zonal, que junto al Coordinador, comenzó el proceso de vinculación y relacionamiento, con las organizaciones sociales existentes, y vecinos en general. En esta primera etapa, se trabaja en Asambleas y Plenarios, donde participan comisiones vecinales, instituciones de la zona, y vecinos, con la finalidad de elaborar el Plan Quinquenal. Es una primera aproximación a un diagnóstico, que cada zonal realiza, en la que tanto el equipo del Centro Comunal, como los propios vecinos, aprenden a conocer cada realidad, a partir de su problematización.

Cada Centro Comunal Zonal, incluye un sector técnico, compuesto por Asistentes Sociales, Arquitectos, Maestros, y en algunos zonales hay otros como Técnico Forestal, Psicólogo, etc. Estos técnicos, son designados para atender y desarrollar los proyectos de las diferentes áreas, en acuerdo con los vecinos.

Otro sector que incluye el funcionamiento de cada zonal, es el administrativo, encargado de canalizar las inquietudes de los vecinos. Estos funcionarios, fueron designados desde el gobierno municipal. Por último, están los obreros, que realizan las tareas relacionadas con los servicios que se brindan; señalización, levante de basurales, cuidado de espacios verdes, etc.

En el año 1992, se lleva a cabo una consulta abierta a todos los vecinos de Montevideo, para determinar cuáles debían ser las características de los Concejos Vecinales. Posteriormente, se realiza el "Foro sobre participación social en la Descentralización", donde los vecinos pudieron debatir sobre funciones del Concejo Vecinal, relaciones del mismo con otros organismos públicos, y caracterización de los Concejos y sus miembros. La sistematización de todo este debate, sirvió de base, para la redacción del Decreto, mediante el cual se crearon los Concejos Vecinales.

El 21 de noviembre del año 93, se celebra la primera elección de los Concejos vecinales, su instalación, constituye un instrumento que jerarquiza la participación ciudadana, en la gestión pública. En el año 95, se celebra la segunda elección de los Concejos Vecinales, y en el 98, la tercera.

De todo esto, resulta un orden institucional, que difiere sustancialmente del tradicional, y que opera modificando el sistema de relaciones políticas y sociales. Asimismo, este nuevo orden, obliga a un cuestionamiento, a lo que ha sido un rol típico de las organizaciones locales.

# Participación

El ejercicio de la participación, tiene un componente político, de ahí, que de acuerdo a los diferentes momentos, se la reivindique, o se la reprima. La participación de la población, es convocada desde muy distintas matrices ideológicas, puede entonces servir como herramienta para el cambio social, o para convalidar el modelo vigente. Es entonces necesario determinar para qué se busca la participación ciudadana, y para qué niveles se la reclama, para reconocer su validez.

En esta concepción de descentralización, que aplica la Intendencia Municipal de Montevideo, las políticas sociales a implementar, buscan la participación ciudadana, en la medida en que uno de sus objetivos, es la construcción de ciudadanía. Las políticas sociales apuntan a mejorar la calidad de vida de la población, a través de acciones tendientes a disminuir las desigualdades sociales. Se entiende que la intervención de los propios ciudadanos, en la definición de estas acciones, permite que las mismas, sean alternativas reales y eficaces.

La participación de los ciudadanos, se puede dar en forma directa, o, a través de las organizaciones que los representan, y se concibe como un proceso social, mediante el cual se busca incidir, en los diferentes aspectos de la vida cotidiana. La participación, entendida de esta manera, está unida a los conceptos de democracia, y de justicia social. El aspecto central de la democracia es el pluralismo, como factor constitutivo de la sociedad, la regulación de los conflictos se da mediante el consenso. Por otro lado, la participación, genera posibilidades de acceder a una sociedad más humana, allí donde se crean los mecanismos necesarios para lograrlo.

El mecanismo de participación, que pone en marcha la Intendencia Municipal de Montevideo, actúa buscando generar una acción pública más eficiente, que se apoye en una nueva articulación, entre lo público y lo privado, intentando revertir la indiferencia ciudadana. Es un proceso que se apoya básicamente en la potencialización de una población organizada, que esté en condiciones de asumir la responsabilidad de ocupar el espacio de poder que le transfiere desde lo político.

Esta participación que se genera, necesita de sentimientos de identidad barrial, y de valores como la solidaridad, ya que implican una revalorización de lo local, y un proceso en donde los miembros de una comunidad, mejoran sus posibilidades sociales, culturales y afectivas.

En la política municipal, la descentralización y la participación, han sido los instrumentos utilizados como alternativa, para introducir los cambios necesarios, y resolver los problemas de la ciudad. Dentro de lo que es esta alternativa, aparece como fundamental, la existencia de actores locales, entendiendo que son éstos, los portadores de propuestas, que tienden a capitalizar mejor, las potencialidades que existen.

A partir del comienzo de la implementación del proceso descentralizador en Montevideo, se van a dar tres momentos diferentes, en la participación ciudadana;

1- en donde las demandas son más bien aisladas y provienen de personas que se organizan, por impulso de la propuesta municipal, pero que no tienen voluntad de perpetuarse como organizaciones.

2- una participación permanente, que se expresa en Plenarios Zonales de instituciones y vecinos, que representan el interés general.

3- grupo o com unidad organizada, que no espera pasivamente la respuesta de la Intendencia a sus demandas, sino que actúa, en conjunto, en una suerte de co-gestión.

En el año 1992, CIEDUR, realiza una investigación, en la que concluye que la participación ciudadana, en el proceso de descentralización, moviliza hasta ese momento, cerca de veinte mil personas. Que si bien, no es una cifra muy significativa, estos ciudadanos, reflejarían la demanda real de la población, por lo que cabría plantearse la participación, en términos de calidad, y no de cantidad.

## Actores locales

Lo local, adquiere una dimensión distinta, en el proceso de descentralización, ya que implica un modo de organización político-administrativa del territorio, y la articulación de una relación distinta entre Estado y Sociedad Civil.

Lo que determina que un grupo humano, se sienta parte del territorio que habita, es la identificación con su historia, el sentimiento de pertenencia al lugar, y su compromiso con el desarrollo del mismo.

En Montevideo, tradicionalmente, las organizaciones sociales, han actuado a nivel local, cumpliendo diversas funciones, de acuerdo a la etapa histórica, en la que desarrollaron su acción. En un comienzo, fueron la expresión de la incorporación a la ciudadanía, a través de las Comisiones de Fomento. Estas, reflejaban en gran medida una relación Estado- Sociedad Civil, en donde el papel asistencialista, se correspondía, con la imagen del Estado Benefactor, que tanto arraigo tuvo en nuestro país.

Los movimientos urbanos, tuvieron una presencia muy débil en nuestro país. En relación a las demás ciudades de América Latina, Montevideo se desarrollò como un centro urbano, en un período de crecimiento del país, lo que evitó conflictos.

En el período dictatorial, y en el inmediato posterior, las organizaciones sociales, ocuparon el espacio vacío de los partidos políticos proscriptos. Cuando se restituye la democracia, y el funcionamiento político se normaliza, se produce un retraimiento en la participación ciudadana, que afecta a las organizaciones sociales.

Las organizaciones sociales, se pueden definir como los sujetos colectivos, que actúan permitiendo y promoviendo la participación de los vecinos, con el objetivo de modificar sus condiciones de vida, a través de la utilización de sus propios recursos, o demandando al Estado, aquello que consideran sus derechos. De esta manera, pueden constituirse en interlocutores independientes, que rompan con los procedimientos tradi-

cionales, y que modifiquen sustancialmente su relación con el Estado. Esto sería posible, si compartieran responsabilidades, en lo que es la planificación, ejecución y evaluación de los servicios y programas sociales, que se implementan.

En el Taller de Comisiones Vecinales, realizado en la Intendencia Municipal de Montevideo, en el año 1990, se caracteriza a las organizaciones vecinales, como heterogéneas e inestables, teniendo ciclos de vida más o menos cortos, y picos de actividad fluctuantes. Asimismo, se dice que les cuesta coordinar y trabajar con otro tipo de organizaciones, enfrentando problemas de definición de objetivos, y consecución de los mismos. Existe también en el imaginario popular, la idea de que las transformaciones pueden lograrse, en un estado de sociedad de movilización perpetua, con un alto contenido militante. La baja participación, que por muy diferentes motivos, es una característica que marca todos los 'ámbitos de la vida moderna, provoca frustraciones, que no permiten visualizar otras formas de participación. Por lo tanto, las organizaciones de base, se ven afectadas, tanto por lo que sucede en la esfera de lo público, como en la esfera de lo privado, ya que se sitúan en el límite mismo, de ambos.

Otro de los aspectos que mucho han marcado a las organizaciones sociales, es toda una práctica clientelista, con arraigo del papel reivindicatorio que han desarrollado durante años. Esto les quitó la capacidad de autonomía, y de crear estrategias tendientes a encontrar soluciones a las diferentes problemáticas, que venían afectando el desarrollo local, en virtud de la creciente crisis económica. El tipo de relación deshumanizante, llevada a delante por el municipio durante tantos años, llevó a que se depositara la expectativa de la resolución de los problemas, en una estructura central, alejada de la gente y que no presentaba canales de participación, para los demandantes.

El planteo actual de la Intendencia, le imprimió a lo local, nuevas coordenadas, desde donde participar, le creó un marco normativo a la participación, legitimándola al institucionalizarla.

Emerge entonces del proceso de descentralización, un nuevo perfil del actor local, que pasa de ser un simple demandante, a ser un negociador, que debe por lo tanto, aprender a conocer los problemas, no solo de su zona, sino

desde una perspectiva de ciudad, que antes no tenía. Es un perfil distinto también, en el relacionamiento con lo institucional, y en el ejercicio de 'gobierno', que realiza, desde los Concejos Vecinales.

La descentralización permite, entonces que se defina un actor social diferente, que debe redefinir sus relaciones de vecindad, y modificar actitudes, que tienen que ver con el ejercicio activo, de la ciudadanía.



# El rol del trabajador social

## *Caracterización General*

El Trabajo Social, es una disciplina que como cualquier otra, depende de las determinaciones histórico-sociales, que se registran en un país, en un determinado momento.

Por lo tanto, sólo puede caracterizarse, de acuerdo a la función que ha cumplido, dentro de un orden social particular. Es así, que en el momento de auge del Estado de Bienestar Social, el Trabajo Social, va a estar referido a lo asistencial, ocupándose básicamente de la prestación y administración de servicios a los usuarios que los demandaban.

Desde su nacimiento como profesión, el Trabajo Social, estuvo ligado a la atención de las necesidades sociales, prevaleciendo la idea de respuestas individuales, dando así, tácitamente, la atribución de responsabilidad personal, a quienes las padecían.

El Trabajo Social, nace impregnado del espíritu positivista, con un concepto de disfunción del Hombre, con respecto a la Naturaleza, que hace que hasta los años sesenta, solo se den respuestas técnicas, que le dan a la profesión, un carácter de funcional al sistema. Este accionar, no permite que queden al descubierto, las contradicciones de clase, ni el origen de la desigualdad social; más bien ayuda a tomarla como un hecho natural.

En el Uruguay, el auge del Estado Benefactor, con sus políticas sociales, implementadas en forma fragmentaria, ayudan a reafirmar la atención de los problemas, en términos de problemas individuales. Esta estrategia del Estado, hace que el rol productivo de los individuos, se desdibuje.

En un contexto histórico de conflictos ideológicos, donde aparecen en América Latina, movimientos guerrilleros, y Estados Unidos crea la Alianza para el Progreso, con toda su teoría " desarrollista", se firma en Brasil, el documento de Araxá. En él, los Trabajadores Sociales del continente, se replantean el rol profesional. Se define entonces, un cambio metodológico, renunciando al método individual, y reconociendo la validez de niveles diferentes de trabajo. Se decide adoptar el método científico, definiendo el objeto de Trabajo Social, el sujeto, vinculado al nivel en que se intervenga,

y los objetivos que se buscan. A partir de este proceso, llamado de reconceptualización, los Trabajadores Sociales de Uruguay, definen no trabajar más desde la órbita del Estado.

Después de la época de la dictadura,

en donde el debate queda en suspenso, el encuadre del Trabajador Social, es tanto público, como privado. En lo público, trabajando desde las diversas instituciones del Estado, y desde lo privado, en Organizaciones No-Gubernamentales.

EL Trabajo Social, es una disciplina que se reconoce a sí misma, como científica, y que refiere a las relaciones sociales, actuando en la búsqueda del bienestar social. Para el ejercicio profesional, es necesario tener en cuenta, que existe una relación dinámica, entre institución, políticas sociales y población. Asimismo, hay que contextualizar la problemática social, en los procesos económicos y políticos vigentes.

El objeto de trabajo. para el profesional, no refiere sólo al aspecto de las necesidades o carencias, sino también a las potencialidades existentes. Si la intencionalidad del Trabajo Social, es el logro de una sociedad diferente, más democrática y solidaria, deberá desempeñarse tanto en la resolución de los problemas, como en la potencialización de los recursos, tanto humanos, como materiales, del contexto y de los propios sujetos.

El profesional, puede desarrollar su trabajo en tres diferentes niveles; macro, intermedio, y micro. Todos los niveles, se interrelacionan, teniendo en cuenta que la realidad es una sola, y que solo se divide, con fines operativos.

En síntesis, la profesión del Trabajador Social, se plantea en términos de relación social. La relación con el sujeto específico de trabajo, está basada en la desigualdad, y se da mediada por estructuras y prácticas.

Si bien no existe un código que estipule los principios éticos de la profesión, existen una serie de valores y normas, que orientan el comportamiento profesional, Son algunos de ellos; - la coherencia entre el diagnóstico y la intervención que se decide; - la tolerancia como una capacidad para aceptar y convivir con lo diferente, respetando la pluralidad; - la humildad, como el reconocimiento de estar en permanente aprendizaje; - la solidaridad que permita compartir un camino, con otro sujeto, en un proceso de dignificación de su condición humana, - respeto por la profesión, que compromete al profesional a ser competente, -respeto por el otro, reconociéndolo como diferente.

## **Aproximación al rol, en el marco de la descentralización**

En el marco de la descentralización, el Area Social, cumple el papel de facilitar la articulación entre los recursos comunitarios, y la población. EL Trabajador Social, puede intervenir desde su ubicación en un Centro Comunal Zonal, en los niveles de implementación, planificación y evaluación, de las políticas sociales, que se van a diseñar. Esta intervención en los distintos niveles, se va a realizar en coordinación y asesoramiento, con los órganos de gobierno local, y con las organizaciones sociales de cada zona. También hay mecanismos que posibilitan la participación de todos los vecinos en general. Esto implica, para el Trabajo Social, un cambio metodológico, ya que dentro de la diversidad ocupacional, el profesional se mueve más en el nivel de ejecución, de las políticas sociales, que en el nivel de planificación de las mismas. Es necesario considerar, que existe una diferencia en la experiencia laboral de las Organizaciones No Gubernamentales, en donde es posible también, trabajar desde la misma metodología que posibilita la descentralización municipal.

La descentralización es un proceso, y como tal, no se puede considerar como una experiencia, acabada, sino como un continuo aprendizaje, en el que la sistematización y evaluación permanente, aportarán al Trabajo Social, los elementos necesarios, para elaborar en forma más completa, una caracterización concreta de su rol. Se puede afirmar, que este proceso de descentralización, está constituyendo un desafío para el Trabajo Social, que contiene en potencia, la posibilidad de redefinir su rol, no solo a través del debate teórico, sino desde el aprendizaje y sistematización de su propia praxis.

La descentralización, posibilita al Trabajador Social, actuar directamente sobre las políticas sociales, articulando el protagonismo de la comunidad, a través de metodologías participativas. Por lo tanto, los dos ejes principales para el desempeño de su rol, serán la participación y la capacitación, En lo que tiene que ver con el primer aspecto, implica una redistribución del poder, y es uno de los objetivos centrales, para el Traba-

jo Social. El segundo aspecto, apunta a calificar cada vez más la participación, en la medida en que se avanza por un camino de institucionalización de la misma. Significa para el Trabajador Social, moverse con la lógica de la negociación, con que deberán moverse también las organizaciones de base.

En lo local, el profesional está vinculado directamente con el órgano de expresión política, la Junta Local, compartiendo un espacio que puede llegar a ser conflictivo. Según lo expresado en la entrevista realizada a la Asistente Social del CCZ 9, existe a veces, por parte de la Junta, una politización de determinados temas. Esto lleva a que se intente desde ese órgano, marcar prioridades en cuanto a un tema social, en particular, por un interés político coyuntural. « Ese interés- concluye-, no tiene por qué coincidir con lo que es necesario hacer desde el punto de vista del Área Social, en función de la realidad, y de lo que es demandado por los vecinos”.

El desempeño profesional, presenta variantes, según las características socio-económicas de la zona, donde existe mayor índice de pobreza, como en CCZ 9, las demandas individuales son mayores. El profesional, debe entonces enfrentarse a la decisión de trabajar a nivel micro y con objetivos diferentes a los planteados, o atender la demanda desde una óptica solo de derivación o asesoramiento. En términos generales, y según lo expresado en las entrevistas, se interviene desde una dimensión asistencial, entendiendo que es también necesario, dar una respuesta a lo que se está demandando en lo inmediato.

Otros aspectos que pesan en el desempeño profesional son; la historia personal, las experiencias laborales anteriores, y las propias definiciones que el Trabajador Social adopte.

La descentralización puede ser analizada desde diferentes ángulos- como la solución de la mayoría de los problemas sociales, como una forma que adopta el gobierno municipal, de paliar la crisis que se vive., o como una herramienta para potencializar los recursos locales, con el objetivo de actuar sobre los problemas de la ciudad, y en forma paralela, mejorar la calidad de vida de la población. En términos generales, el Trabajador Social, expresa en las diferentes entrevistas, una visión positiva del proceso de descentralización, en relación a las posibilidades que brinda para el desempeño profesional. Según la Asistente Social del CCZ 5, la

descentralización, «te da un perfil de autonomía profesional, más marcado que en otros encuadres institucionales... en la IMM, tenés las posibilidades que quieras tener porque no existe ningún reglamento, que exprese cuáles son tus funciones. En cada zonal, tendrás una apoyatura distinta, en las Comisiones que existen, de acuerdo a las demandas que se expresen. La descentralización te presenta una multiplicidad de actividades, de acuerdo a lo que preveas que es la vida del Hombre. Se te amplía el espacio profesional, te lo posibilita... tenés una apoyatura institucional, pero no tenés que decirle al Director del Zonal, con qué vas a trabajar”..En lo que es su práctica diaria, deberá marcar permanentemente los límites de su espacio profesional,, ya que se enfrenta con conflictos, que pueden llegar a desdibujarlos .El más importante de ellos, parece ser la falta de personal administrativo capacitado a nivel local. Esto lleva a que el Trabajador Social, deba dedicar tiempo y energía a tareas administrativas, que de no realizarse, llevan a que hayan objetivos, que no puedan cumplirse. En el local en que funciona el Area Social del CCZ 5, por ejemplo, existe una sola funcionaria administrativa, que atiende el teléfono, y a los vecinos que es acercan al Zonal, el resto de la tarea administrativa, es derivada a las becarias de Trabajo Social. El tema de los límites, está también planteado en relación a la Junta Local, en este caso, parece expresarse el conflicto, en el no reconocimiento de la especificidad de lo social, por consiguiente, el papel del Trabajador Social, solo aparece como necesario, cuando no existe más nadie a quien recurrir.

En cuanto a la relación del Trabajador Social., con la comunidad, si bien existe un imaginario popular, que aún relaciona al profesional, con un rol asistencialista, en la medida en que el proceso de descentralización ha ido avanzando, el Area Social, ha pasado a ser identificada, en lo que es su verdadero papel. Y dentro del Area, el Trabajador Social, es un referente, para la comunidad, ya que por su formación es el técnico más habilitado para trabajar en todo lo que es participación, y para rescatar los aspectos cotidianos que puedan dinamizarla

La modalidad de intervención del Trabajo social en la descentralización municipal, se puede analizar desde distintas dimensiones;

1- la que refiere a la resolución de los problemas sociales, relacionados con la calidad de vida de la población, de un territorio determinado. En esta dimensión, se puede decir que aspecto principal está dado por la po-

sibilidad de incidir, en la formulación de las políticas sociales, y en la participación de experiencias de co-gestión con grupos locales.

2- la organizativa, que actúa en la promoción y apoyo a la organización social, en sus diferentes expresiones; en esta dimensión, el aspecto principal a desarrollar, es la comunicación, el proceso de toma de decisiones, la planificación, la programación, y la definición de prioridades y estrategias.

3- la educativa, como un factor que conduce a internalizar nuevos conocimientos y actitudes, frente al entorno, reconociendo la identidad cultural local. Ayuda además a desarrollar las capacidades múltiples del colectivo y a apoyar una efectiva inserción en el proceso de descentralización municipal.

En lo que tiene que ver con el trabajo multidisciplinario, la descentralización, permite en términos generales, que este se desarrolle, en la medida en que en lo local, existe un equipo de técnicos, de diferentes disciplinas, trabajando sobre la problemática de la zona. Sin embargo, en algunos casos, como lo expresan las Asistentes Sociales de los Zonales 5 y 4, el trabajo multidisciplinario, solo se da en casos puntuales. La experiencia en el CCZ 8, es diferente, y está relacionada con la necesidad de dar solución, a lo que parece ser el principal problema de la zona; el de los asentamientos. Para encontrar una solución, están trabajando técnicos de distintas disciplinas, ya que debe ser abordado, desde varias perspectivas.

En el caso del CCZ 16, existe un espacio de trabajo multidisciplinario institucionalizado, en donde, «cada caso, se trabaja en términos multidisciplinarios, y en forma integral. Aquí se reconoce el aporte de cada técnico, y es un aprendizaje mutuo”.

## Conclusiones

EL Trabajo Social, se desarrolla en el espacio de las relaciones entre Estado, y Sociedad Civil; por consiguiente, en un espacio social, contradictorio. En el marco de la descentralización municipal, participa

en un proceso inédito en nuestro país, que aparece como irreversible, a la luz de lo que ha movilizado, a nivel ciudadano, en los ocho años que lleva implementándose. Más allá de los conflictos propios de un planteo removedor, como es la descentralización propuesta en términos, no sólo de lo territorial, sino como un traspaso de poder hacia lo local, implica fundamentalmente, un desafío, que obliga al Trabajo Social, a redefinir ciertas nociones y dimensiones de la práctica profesional.

Haciendo un balance de la experiencia municipal, se puede decir que;

1- es un proceso, por lo tanto, no pueden sacarse conclusiones acabadas, ya que es muy corto el tiempo que lleva implementándose.

2- aún subsisten rasgos centralizantes y descoordinación, entre gobierno central municipal, y gobiernos locales.

3- existen características que marcan a cada zona, y determinan prioridades diferentes.

4- la institucionalización de la participación, aparece como un tema, que en algunas zonas, se ha partidizado progresivamente.

El papel que el Trabajo Social ha desempeñado, se ha visto marcado por los cuatro aspectos señalados. En relación al primero, puede decirse que si bien el período de implementación, de la descentralización, puede considerarse muy corto, el papel del trabajador Social, ha sido preponderante en toda esta etapa. Ha estado inserto desde el principio, por lo que accede a un conocimiento de la experiencia desde su inicio, contando con un espacio profesional, que aparece bastante delimitado, y con buen reconocimiento desde lo institucional, que le ha otorgado un espacio, acorde con las definiciones propias de la profesión.

El segundo aspecto, influye directamente sobre el trabajo social, ya que

afecta lo que es la comunicación entre institución, gobierno local, y comunidad.. Provoca problemas con la utilización de los recursos, ya que a veces se produce una superposición de acciones dirigidas a la población. Otras veces, el mal manejo de la información, genera expectativas a nivel de las organizaciones locales, que luego se ven frustradas. En este sentido, en la medida en que el Área Social, es quien articula las relaciones con las organizaciones, queda expuesta a las consecuencias de la descoordinación. En lo que tiene que ver con el tercer aspecto, hay zonas con realidades socio-económicas distintas, y con niveles organizativos muy desiguales. En zonas de mayor pobreza, aparecen más demandas individuales, por lo que el desempeño profesional, puede reflejar un perfil más asistencial, contribuyendo a reafirmar el rol que tradicionalmente le asigna la población. En el Zonal 4, las prioridades han estado relacionadas con el desarrollo cultural, debido a que es una zona de nivel cultural muy alto, según lo expresado por la Asistente Social, entrevistada. Esto determinó que en toda la primera etapa, de la descentralización, su área de trabajo principal, haya sido la cultural.

En el Zonal 16, la identidad barrial determina, según lo expresado en la entrevista, por una de las Asistentes Sociales, el grado de nucleamiento que se da en cada subzona, «en el Prado, aquello de barrio, está en retroceso, ...el relacionamiento es muy limitado, en Capuroo, en cambio, hay una fuerte identidad barrial y se dan numerosos nucleamientos de trabajo interno”.

En lo que es el cuarto punto, todo el funcionamiento zonal, puede verse afectado, si existe una partidización, en los órganos locales, ya que primarían intereses políticos, sobre los de la comunidad. En la práctica social, le quitaría al espacio profesional, su autonomía, alejándolo de su objetivo final.

En la entrevista realizada a la Asistente Social del CCZ 9, expresa que en las elecciones últimas del Concejo Vecinal, hubo un grado de partidización muy grande. «Se presentaron más candidatos por el recurso de las firmas, que los que estaban apoyados por comisiones sociales locales. Sin embargo, y a pesar de que hubo mucha presión, los candidatos más votados, fueron finalmente los que eran presentados por comisiones barriales.” El fenómeno de la presentación de numerosos candidatos por el recurso de diez firmas, fue una característica también en el CCZ 4, lo que fue interpretado por la Asistente Social entrevistada, como un intento de partidizar esta instancia.

Más allá de todo esto, se puede decir que el Trabajo Social puede encontrar en su inserción en la descentralización municipal, elementos para un debate, que en parte se dio en el período de reconceptualización, y que refieren al papel que le corresponde al Trabajador Social, en un espacio que es predominantemente público, y que está signado por lo ideológico.

En la experiencia municipal, si bien aparece el componente de la crisis y la forma de redistribuirla, a través del uso de los recursos locales, existe un eje central, sobre el que gira todo el proceso; la preocupación por el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Es ahí, donde los actores locales pueden profundizar en el cambio, a través de la posibilidad

de participación que se le brinda. Y es ahí, donde el Trabajador Social, como actor involucrado en lo local, puede dimensionar su intervención, asumiendo un protagonismo, desde un espacio, que se acomoda realmente a lo que está planteado como objetivo final de la profesión. Será necesario establecer límites más claros, ya que aparecen diversos factores que ayudan a desdibujarlos;

- la falta de recursos y de capacitación del personal municipal, que obliga a asumir tareas, que no son propias de la profesión.

- la carencia de un apoyo teórico firme, ya que la profesión no ha debatido lo suficiente sobre el espacio ocupacional, y las características del rol profesional. En este sentido, cabe señalar, que el tema de la descentralización, como un desafío metodológico, aún no aparece incluido en lo curricular, como así tampoco, información sobre la experiencia concreta. No se ha realizado una investigación ni existe una sistematización de la experiencia del Area Social, en la descentralización municipal.

- el peso de la historia del Trabajo Social, como una profesión asistencialista, que cumple la función de solucionar las demandas individuales. Esto influye en la población, en lo institucional, en los demás técnicos, y es parte de la experiencia laboral, desde otras instituciones.

Como sea, quizás a partir de la experiencia en la descentralización municipal, se pueden llegar a definir aspectos de la intervención profesional, que le den un perfil más concreto al Trabajo Social, dentro de las Ciencias Sociales. Un perfil netamente diferenciado de las demás disciplinas, que le permita también tener un espacio en lo multidisciplinario, reconocido y respetado por los demás técnicos y profesionales.

# Bibliografía

- La formación de los Trabajadores Sociales en América Latina.  
CELATS. 1987-1989. Nuevos Cuadernos N. 18. Ella Carrasco Reyes.  
Ed. Diciembre de 1991.
- Sistema Político Nacional y Relaciones Internacionales.  
Revista Nueva Sociedad N. 104. Nov.-Dic. de 1989. Venezuela .  
Artículo de S. Escobar.
- Revista de Trabajo Social. Uruguay. Vol.4. N.11.
- Gobierno de la Ciudad y Crisis en la Argentina.  
GEL. Ed. Buenos Aires.1988. Herzer Pirez.
- El desarrollo local. Un desafío contemporáneo.  
CLAEH. Ed. Nueva Sociedad.1995. José Arocena.
- Descentralización. Concejo Vecinal del Zonal 9.  
CIDC. Señales. Ed. Ideas. 1997.
- Desarrollo de Comunidad y Subculturas.  
Ed. Humanitas. Buenos Aires. 1993. Teresa Porzencanski.
- La Práctica del Trabajador Social.  
CELATS. Ed. Humanitas.
- La Descentralización el día después.  
C.P.P. 1996. José L. Coraggio.
- Descentralización Municipal y Participación Popular.  
C.P.P. 1989.
- El Proceso de Descentralización Municipal en Montevideo.  
C.P.P. 1996.
- Asistencia y Asistencialismo.  
Ed. Humanitas. 1989. Buenos Aires. Norberto Alayón.