

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

**Descentralización y participación:
las organizaciones de base territorial de la sociedad civil en la
descentralización montevideana**

Sebastián Alpui Fuentes
Tutor: Adela Claramunt

2006

INDICE

Palabras Iniciales.....	2
1) Aproximación al objeto de estudio.....	3
2) Fundamentación.....	3
3) Objetivos.....	6
4) Descentralización.....	7
a) Diversos conceptos sobre descentralización.....	7
b) Descentralización y poder.....	14
c) Descentralización en Montevideo....	18
5) Participación.....	23
a) Formas de acción colectiva en Uruguay.....	23
b) Algunos aportes para pensar la participación.....	30
c) Descentralización y participación en Montevideo.....	43
6) Trabajo Social y descentralización.....	55
7) Reflexiones finales.....	63
8) Bibliografía.....	71

Palabras Iniciales

El presente trabajo monográfico corresponde a la Tesina final de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Durante el mismo he intentado desarrollar una aproximación exploratoria a la temática de la participación de las organizaciones de base territorial de la sociedad civil en el proceso de descentralización montevideano.

Esta tesina fue elaborada a partir de una revisión bibliográfica y de entrevistas a informantes calificados orientadas a ilustrar las características del tema con sus aportes.

Esta monografía en su capítulo IV contiene una síntesis histórica del proceso descentralizador desde su surgimiento en la Europa de los '60 y 70. A su vez se plantean algunas de las diferentes conceptualizaciones que se realizan sobre el tema. Además se plantea un análisis del surgimiento del proceso descentralizador en Montevideo y su actual constitución.

En el capítulo V se desarrolla un análisis histórico acerca de los modos de acción colectiva en nuestro país durante el siglo XX hasta el presente. Se plantean además diferentes concepciones en relación a la democracia y en relación a las determinantes y potencialidades que incluye la participación. A partir de ahí se consideran diferentes modos de expresar la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en ámbitos estatales y particularmente a través del proceso de descentralización, y las características que estas organizaciones pueden asumir. Desde este eje temático se incluyen aportes extraídos de las entrevistas realizadas.

Podemos encontrar en el capítulo VI, reflexiones relativas a la relación entre el Trabajo Social, su perspectiva ético-política, y la inserción profesional de la descentralización en Montevideo.

1) APROXIMACIÓN AL OBJETO DE ESTUDIO

El tema que me convoca en este trabajo es el de la participación en la descentralización a través de las organizaciones de base territorial de la sociedad civil. Esta participación se ubica en el proceso de descentralización que se ha desarrollado en el municipio de Montevideo desde 1989, con la asunción del Frente Amplio en el ejercicio del gobierno departamental.

Me pregunto: ¿Cuales son y han sido los modos de participación de las organizaciones de base territorial de la sociedad civil en la descentralización montevideana? Esta cuestión se relaciona con los procesos que desde su nacimiento hasta el presente se han desarrollado en torno a la participación de las organizaciones de base territorial de la sociedad civil en el tiempo y el espacio de la descentralización de la ciudad de Montevideo.

2) FUNDAMENTACIÓN

Desde mi experiencia personal como integrante de organizaciones sociales, la temática de la participación siempre ha sido apasionante.

Tiene una fuerte vinculación con lo afectivo, con modos de vida que privilegian la relación interpersonal, el encuentro, la comunicación.

Mis experiencias personales hacen que la palabra participación encuentre imágenes satisfactorias. La imagen de la amistad, de la transformación, del poder decir y hacer, de aprender y forjar culturas solidarias. Este hecho muy vinculado a lo afectivo, tiene también su lugar en las reflexiones que se elaboran y es importante saber reconocerlo y guardarlo en el espacio que le corresponde, sin dejar de reconocer la inexistencia de investigadores estrictamente objetivos.

2.1 Perspectiva ético-política del colectivo profesional

En el documento de CELATS se plantea el principio de promoción desde el que se remarca la fundamental importancia de la participación ciudadana en todos los momentos y niveles de la acción profesional. Por lo tanto el colectivo profesional ha reconocido que la participación en todos los niveles y no únicamente una "participación mínima" que excluya la toma de aquellas decisiones más importantes, debe ser fundamental en tanto horizonte hacia el que avanzar en el ejercicio profesional.

Para que un proceso de descentralización trascienda lo administrativo hacia una definitiva transferencia de poder, debe necesariamente implicar la participación de los ciudadanos. El trabajo social en este caso puede jugar un rol muy importante, promoviendo procesos de construcción de ciudadanías, a través de la participación en la implementación y diseño de las políticas municipales. Y fundamentalmente a través de la promoción de una cultura de participación y horizontalidad que ejerza una efectiva redistribución del poder.

El principio de promoción, que se constituye en uno de los ejes más importantes de nuestra práctica profesional implica “[...] *potenciar capacidades y potencialidades a través de acciones que fomentan la autogestión y evitan paternalismos.*”¹ La promoción de una activa participación ciudadana en relación a la política gubernamental o a la desarrollada desde la articulación público-privado puede ser un rico campo de fomento de procesos participativos “amplios”. Por supuesto que es importante reconocer que la participación puede incluir múltiples lecturas ético-políticas y por lo tanto es importante diferenciar conceptos que desde marcos ideológicos muy diferentes intentan “conquistar” esta atractiva palabra. Nuestro colectivo profesional al orientarse a una participación que sea expresión del fortalecimiento de la ciudadanía, y no del debilitamiento de un Estado que cede paso a la acción mercantil, expresa definiciones ético-políticas construidas históricamente.

El colectivo profesional ha reconocido a través de su código de ética como principios y fines fundamentales que “*A partir de los valores de libertad, justicia social, igualdad, solidaridad y participación, se expresan los siguientes principios:*

Fortalecimiento de la democracia, con independencia real de los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, favoreciendo los procesos de participación social, tanto en su forma directa, como representativa.

*Defensa y profundización de la ciudadanía, en sus aspectos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos, promoviendo el acceso real a los bienes materiales y culturales producidos socialmente, sin discriminación de género, edad, opción sexual, etnia, condición social, económica, opción religiosa o política.”*²

Estas definiciones reconocen que la profesión debe comprometerse activamente en la profundización de relaciones democráticas que permitan ampliar la ciudadanía social, como senda para el ejercicio efectivo de los derechos humanos consagrados por nuestro Estado. Una definición de este tipo implica un reconocimiento de los espacios de participación que efectivamente permitan una profundización democrática. Mas aún es fundamental que el Trabajo Social ponga especial atención en aquellos procesos donde participa activamente y que plantean como parte de sus finalidades principales la construcción de ciudadanía, la ampliación de derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales.

El proceso de descentralización de Montevideo ha sido un espacio de trabajo de nuestra profesión desde su surgimiento. Por ello es importante atender este proceso y sus características, reflexionar acerca de su desarrollo histórico en relación a nuestra práctica profesional y los principios ético-políticos que nuestro colectivo ha desarrollado y se expresan en distintos documentos como lo es nuestro código de ética. Por supuesto que han existido transformaciones y contradicciones en relación a la visión de la profesión por parte del colectivo profesional, pero este espacio trasciende la posibilidad de analizar estos procesos. Pero reconozco que en este momento histórico existen definiciones colectivas, que reconocen la centralidad de la profundización democrática como fin del ejercicio profesional.

¹ Guía de Estudio N° 24. Ciclo Básico. Facultad de Ciencias Sociales. S/D.

² Código de ética para el servicio social o trabajo social del Uruguay. www.adasu.org. S/D

Plantea Marilda Iamamoto que “*O assistente social é tido como o profissional da participação, entendida como partilhamento de decisões, de poder. Pode impulsionar formas democráticas na gestão de políticas e programas, socializar informações, alargar os canais que dão voz e poder decisório à sociedade civil, permitindo ampliar sua possibilidade de ingerência na coisa pública.*”³

Por lo tanto considero que una efectiva transferencia de poder hacia la sociedad con la finalidad de profundizar el ejercicio ciudadano y no de recortar el accionar del Estado, está en consonancia con los principios ético-políticos que plantea la profesión.

2.2 Potencialidades de la descentralización

Considero además que la descentralización como remarcó José Luis Coraggio⁴ brinda la posibilidad de desarrollar procesos de distribución del poder, de promoción democrática y de formación ciudadana. La descentralización democratizante no se orienta a la limitación de los canales de expresión y participación para evitar una “explosión de demandas”, por el contrario, prioriza la participación de la población en la discusión y la resolución sobre las diferentes aristas de lo nacional, sectorial o regional. Esta concepción de la descentralización no implica una reforma del Estado en el sentido de expropiarlo de las funciones asumidas anteriormente, sino de permitir una profundización del ejercicio de los derechos políticos, civiles, económicos y sociales.

Considero que la descentralización democratizante en general, y el proceso de descentralización Montevideano en particular, genera oportunidades para: el fortalecimiento de la sociedad civil en general y en particular de Organizaciones de Base Territorial, la profundización de los espacios de decisión de los ciudadanos, y la redistribución del poder social. Estas potencialidades fundamentan su consideración como vía para el desarrollo de relaciones sociales que avancen en su contenido de igualdad entre todos los ciudadanos.

2.3 Organizaciones de la sociedad civil y descentralización

Considero importante explicitar el concepto de sociedad civil que será utilizado durante el trabajo. Plantea Norberto Bobbio que “*La sociedad civil representa el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos que el Estado tiene a su cargo resolver, interviniendo como mediador o suprimiéndolos; como la base de la cual parten las solicitudes que el sistema político está llamado a resolver; como el campo de las diversas formas de movilización, asociación y de organización de las fuerzas sociales que empujan la conquista del poder político [...]*”⁵

Cuando nos referimos desde este concepto al fortalecimiento de la sociedad civil, hablamos de “[...] las diversas organizaciones, incorporando su capacidad de control

³ Iamamoto, Marilda. “O Serviço Social na contemporaneidade”. Editorial Cortez. São Paulo. Año 2000. Pág. 78.

⁴ Coraggio, José Luis. “Las dos corrientes de descentralización”. Cuadernos del Claeh N°56

⁵ Bobbio, Norberto y otros. “Diccionario de Política”. Universidad de Brasilia. 1995. Pág 1210. Volumen 2.

de las instituciones del Estado”⁶, y de la capacidad de las organizaciones de base territorial de la sociedad civil, de ampliar su legitimidad entre los vecinos que habitan en el espacio territorial al que éstas pertenecen. En éste trabajo el interés está centrado en organizaciones de base territorial, considerando que éstas expresan la participación de los vecinos que habitan un espacio territorial en el que se establecen articulaciones con el Centro Comunal Zonal, el Consejo Vecinal o las diferentes redes y comisiones temáticas, todas expresiones de la ingeniería institucional de la descentralización. El campo de la sociedad civil es muy amplio y el municipio establece relaciones con diversos actores, que van desde actores sindicales hasta gremiales empresariales lo que vuelve importante acotar a que tipo de organizaciones de la sociedad civil nos vamos a referir en este trabajo.

Las organizaciones de base territorial de la sociedad civil han sido pilares fundamentales en el proceso de gestación y desarrollo de la descentralización montevideana. Han conseguido ser un canal de representación vecinal en este ámbito público representado por el municipio. En el desarrollo histórico de este proceso han participado en los espacios que el municipio ha definido, ya sea Concejos Vecinales, proyectos de co-gestión de servicios, comisiones temáticas etc. Son por ello un actor muy importante del proceso. Este trabajo intentará un acercamiento a la forma en que las organizaciones de base territorial de la sociedad civil, han sido y son parte de este proceso de descentralización en el marco del espacio territorial local.

3) OBJETIVOS:

- 1) Explorar la dimensión política de la descentralización territorial centrándonos como opción académica en la participación de las organizaciones de base territorial de la sociedad civil y sus dimensiones en el marco del proceso descentralizador de la ciudad de Montevideo.
- 2) Reflexionar acerca de las prácticas y los objetivos que desarrollan estas organizaciones. Esto en relación a la construcción de redes, al tipo de objetivos últimos que desarrollan, al arraigo que pueden presentar en el barrio, a la intensidad de su participación en la descentralización montevideana.

⁶ Balea, Elisa. A.A.V.V “Descentralización Municipal, Participación Ciudadana en el espacio de Montevideo” Intendencia Municipal de Montevideo Departamento de descentralización División Promoción Social. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social. Montevideo Setiembre de 1999. Sin publicar. Pág 11.

4) DESCENTRALIZACIÓN

A) DIVERSOS CONCEPTOS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es un concepto que encuentra diferentes contenidos. Puede referirse a la transferencia de actividades económicas, políticas o socio-culturales desde ámbitos considerados centrales o centralizadores hacia ámbitos considerados periféricos.

Por otra parte puede ser considerada como una transferencia de competencias en un vínculo orientado a la privatización, traspasando actividades que realiza el Estado hacia el ámbito privado, aseverando que el Estado debe dejar paso a la eficiencia intrínseca del sector privado.

Puede también tener como centro de acción la devolución del poder a la sociedad, un poder que ha sido alienado por el Estado. Incluye según Coraggio,⁷ concepciones muy diferentes en relación a esta devolución, que van desde generar una democracia representativa más eficaz, hasta planteos que propugnan la democracia directa. Sin embargo no es posible plantear una asociación directa entre la calidad de la democracia y el espacio territorial. Lo local también puede incluir burocratismos o manipulaciones de los espacios de decisión.

Las características concretas que plantean los procesos descentralizadores se vinculan a conceptos políticos, económicos y sociales. Es así que la descentralización puede ser entendida como un proceso que sustente un proyecto político-económico y social desregulador en el que se fortalezca la acción del ámbito privado en detrimento de la estatal, despojando al Estado de sus obligaciones y al ciudadano del ejercicio de sus derechos.

Por otra parte el proceso descentralizador que se desarrolle desde el Estado puede contrariamente al planteo anterior, servir de plataforma para la ampliación de los derechos políticos y sociales.

En este capítulo se intenta desentrañar los diferentes conceptos asociados al término descentralización y las implicaciones que ello tiene en las características que asume el proceso descentralizador a nivel municipal.

⁷ Coraggio, José Luis. "Las dos corrientes de descentralización" En Cuadernos del CLAEH N°56. Montevideo 1991.

Alicia Veneciano,⁸ plantea diferentes dimensiones separadas analíticamente de un fenómeno único como es la descentralización. Es así que plantea que la descentralización territorial, la cual diferencia de la funcional, incluye:

a) Dimensión económico-social:

"Esta dimensión se refiere a la distribución territorial del aparato productivo y de los recursos socio-económicos, articulándose al tema del desarrollo".⁹

Tanto el Estado como el mercado distribuyen su aparato productivo y sus recursos socio-económicos en el territorio de modo diferente en los diversos espacios territoriales.

b) Dimensión Socio-cultural

Plantea que los actores socio-culturales interactúan en el espacio local. Se refiere a individuos, grupos y organizaciones, que no están vinculados al ámbito público, ni al mercado. Las organizaciones de base territorial de la sociedad civil se ubican en este espacio entre el ámbito público estatal y el mercado y pueden desarrollar diversas relaciones tanto con el ámbito público estatal como con el privado. Las organizaciones de este tipo en la ciudad de Montevideo, han establecido un conjunto de relaciones con el ámbito gubernamental como resultado del proceso descentralizador. Estas relaciones definen modos de articulación público-privado. Podemos también decir que determinan un modo de participación en esta articulación.

c) Dimensión Política

"Se refiere al grado de dispersión territorial y a las relaciones centro-periferia del sistema político en su conjunto, constituido no sólo por el Estado (actores político-institucionales) sino por los actores socio-políticos"¹⁰. Hace referencia al Estado como a los actores socio-políticos lo que incluye a grupos de presión, movimientos sociales o redes que orientan en forma conjunta demandas hacia el Estado. Esta clasificación amplía la idea de la descentralización articulando la complejidad de su conceptualización.

Considero importante no dejar de rescatar las preguntas que se hace la autora en relación al "para que descentralizar", o sea cuales son los fines que se persiguen. De acuerdo a los fines que plantean las diferentes vertientes que entienden de distinto modo al proceso descentralizador, es que puede ser respondida esta pregunta. Las razones explícitas para descentralizar, su justificación ideológica, doctrinal o teórica responde a los fines que se persiguen. Ni la acción estatal, ni la acción de los actores pertenecientes al ámbito no estatal son neutrales, por el contrario responden a visiones teóricas e ideológicas que la orientan.

⁸ Veneciano, Alicia. "La necesaria y compleja articulación de la descentralización con el desarrollo, la participación y la reforma del Estado". Instituto de Ciencia Política. Montevideo, 10 de abril de 2002. Pág 65. Documento de Trabajo S/D

⁹ Veneciano, Alicia. IBID. Pág. 65

¹⁰ Veneciano, Alicia. IBID. Pág. 66

Para comprender un proceso descentralizador es fundamental entender:

- los medios o sea el cómo se lleva adelante.
- los actores que la llevan adelante, que se benefician y que la constituyen.
- contexto histórico, económico social y cultural.

Además es fundamental contextualizar el tema de la descentralización con:

- su articulación con la centralización existente en el Estado, pero también en la sociedad y la economía.
- la relación centro-periferia, en las dimensiones económica, política y socio-cultural en el ámbito local, nacional y global en que se inscriben.

Considero que es importante ubicar al proceso de descentralización en la complejidad en la que se inserta. Plantea Alicia Veneciano que en la actualidad “[...] despojada de su carga doctrinal, se reconoce como fenómeno complejo, de múltiples dimensiones, necesariamente articulado con otras problemáticas urbanas (desarrollo local, democracia y participación etc.). Como una forma más de organización, que depende del contexto histórico de cada sociedad que determina el grado necesario en equilibrio con cierto grado de centralización.”¹¹. Del mismo modo plantea José Luis Coraggio, que la propuesta descentralizadora incluye “[...]algún grado de centralización, no es dispersión total”¹².

Por otro lado, el debate societalismo/estatismo puede expresar la falsa oposición no dialéctica de dos procesos que no son autónomos. Arocena recuerda que “El discurso de la participación insistía en lo local, con estrategias que tenían al barrio o los pequeños municipios como entidades privilegiadas. Pero ahora se ve que estas son entidades perfectas para lo próximo pero el reto también está en lo macro, en lo lejano, y que la perspectiva anterior podía tener el riesgo de ensimismamiento”¹³.

Y recuerda que: “Es un concepto relativo que no puede ser definido si no es con relación a lo global y se sitúa al mismo tiempo en la afinación de lo singular y en las regulaciones estructurales”¹⁴. Porque hay que ubicar lo local en la estructura de lo “[...] global, nacional y regional [...]”¹⁵.

El Estado Moderno, el Estado de Bienestar (que con sus particularidades se desarrolló en nuestro país) crea “[...] una administración entendida como servicio público igual para todos que se organiza territorialmente según criterios de racionalidad o de funcionalidad de carácter centralizado (aunque pueden ser desconcentrados)”¹⁶. Jordi Borja remarca que existe una tradición descentralizadora vinculada al caciquismo, a la

¹¹ Veneciano, Alicia. IBID. Pág. 65.

¹² Coraggio, José Luis. “Propuesta Descentralizadora. Límites y Posibilidades”. En “Descentralización y Participación Ciudadana”. Ediciones Trilce 1994. Montevideo. Pág. 22.

¹³ Arocena, José. APUD. Veneciano, Alicia. IBID. Pág. 61.

¹⁴ Arocena, José. APUD. Veneciano, Alicia. IBID. Pág. 61.

¹⁵ Veneciano, Alicia. IBID. Pág. 61.

¹⁶ Borja, Jordi. “Estado Descentralización y Democracia”. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá. 1989. Pág. 71.

concentración local del poder, o sea al ejercicio autárquico para el desarrollo de privilegios y prebendas que nada tienen que ver con igualdad de derechos. En este sentido el Estado Moderno, expresa el intento por desarticular estas formas de ejercitar el poder en el espacio local sustituyéndola con la universalización; lo que en su momento pudo generar igualdad en el acceso a bienes y servicios producidos por el Estado.

El Estado moderno se constituyó como eje de las actividades económicas, así como de la vida social. La construcción del Estado democrático en Europa como plantea Jordi Borja, se vincula al Estado nación con la extensión del sufragio universal y del papel de los partidos políticos, y no a los ámbitos políticos regionales.

Pero por otra parte el desarrollo del Estado moderno fue acompañado de “[...] *la hipertrofia, concentración de recursos financieros en niveles centrales, la proliferación de entes de carácter sectorial [...]*”¹⁷ expresando una centralización político administrativa que crece a la sombra del siglo XX. Los principales actores se ubican en el nivel estatal o nacional y el nivel local es definitivamente excluido. Pero el autor plantea que a partir de los años 60 en Europa y fundamentalmente en los 70, la descentralización empieza a tomar una gran importancia en la agenda política. Esto debido a que la centralización genera deseconomías y disfunciones específicas como ser: “[...] *burocratismo, sectorialización, pérdida de coherencia y de agilidad de los procesos decisivos, disminución del control social, aumento de los gastos de funcionamiento interno de los aparatos*”¹⁸.

En otro sentido, la crisis de los Estados de Bienestar conlleva dificultades para el ejercicio de sus tradicionales funciones centralizadas lo que ha contribuido a que los municipios se involucren en políticas sociales o en políticas de desarrollo económico. Pero generalmente, se trata de descentralizar a través del ámbito municipal para limitar el gasto, al traspasar funciones desde espacios gubernamentales centrales hacia espacios gubernamentales periféricos, sin aumentar el gasto total del Estado. Plantea Coraggio que “*Hasta hace pocos años, la gestión del sistema educativo, las políticas de vivienda, el crédito promocional, el estímulo a la industria y a la producción agraria eran de resorte exclusivo de la administración central*”.¹⁹ En diversos países algunas de estas políticas han sido municipalizadas, como puede ser la gestión del sistema educativo en Argentina.

Los municipios en nuestro país estuvieron tradicionalmente acotados a la gestión de servicios de: pavimento, caminería, limpieza, tránsito, alumbrado público, higiene de los alimentos, control de la edificación, espectáculos públicos, espacios verdes, etc. Sin embargo ciertos municipios han comenzado a asumir tareas que tradicionalmente correspondían al Estado Central. Un claro ejemplo son las políticas sociales que ha desarrollado la intendencia de Montevideo, en relación a la salud, infancia, mujer, juventud, discapacidad y tercera edad entre otras.

¹⁷ Borja, Jordi. IBID. Pág. 72

¹⁸ Borja, Jordi. IBID. Pág. 74.

¹⁹ Coraggio, José Luis. Cuadernos del CLAEH N ° 62. Pág. 81

Por otra parte, con el aumento de la complejidad del Estado Moderno, se ha desarrollado una crisis de representación política. De esta forma los mecanismos de representación tradicionales como los partidos políticos encuentran grandes dificultades para ubicarse como interlocutores válidos ante el resto de la sociedad.

Siguiendo este enfoque la descentralización respondería a una necesidad histórica y haría de la gestión estatal, una gestión más eficaz y eficiente que la anterior "centralizada", pues si la centralización excesiva se relaciona con una deficiente gestión estatal la descentralización actuaría como el proceso opuesto.

Pero José Luis Coraggio²⁰ nos plantea que existen dos modelos de descentralización que responden a objetivos totalmente diferentes. Uno de estos modelos es la descentralización neoliberal que según el autor es un proyecto que expresa los intereses de las potencias hegemónicas y que tiende a la privatización y desregulación estatal, en un marco de pérdida de autonomía del Estado, y de reducción de sus funciones. Es una concepción que se orienta al Estado mínimo privilegiando al mercado como único actor de la vida social, y que para ello deja por el camino las orientaciones que tiendan a fortalecer los procesos democráticos. Este debilitamiento del Estado está estrechamente vinculado al fortalecimiento del poder político-económico internacional en quienes hoy lo concentran.

Decía Coraggio en 1991, que: *"La fuerza fundamental que impulsa actualmente la descentralización en América Latina, está inspirada por el proyecto neoliberal para el mundo. Sus agentes más visibles son, en nuestra región, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, y directamente diversas instancias de la Administración y agencias de ayuda de los Estados Unidos de Norteamérica."*²¹

Este proyecto basa sus argumentos en lo administrativo, reclamando la gestión local de los servicios públicos dada su mayor eficiencia. Pero esto esconde una continua reducción de recursos, para que la sociedad civil afronte costos que hasta ese momento soportaba el Estado.

Coraggio identifica analíticamente tres ejes que componen el proceso descentralizador como lo son:²²

a) Administrativo: está relacionado a la descentralización en la esfera estatal, traspasando competencias en relación a la desconcentración de servicios, desde el ámbito central hacia el local. De este modo desde el Estado se reduciría el burocratismo al fortalecerse las autonomías locales.

Se argumenta también a favor de la fluidez de las comunicaciones entre Estado y la ciudadanía (por medio del espacio descentralizado), así como del control ciudadano de la gestión estatal. Sin embargo plantea el autor que la descentralización administrativa no es necesariamente una solución contra el burocratismo como se plantea desde este

²⁰ Coraggio, José Luis. IBID

²¹ Coraggio, José Luis. IBID. Pág. 67.

²² Coraggio, José Luis. IBID. Pág. 64 : 66.

enfoque. Se remarca el contenido ideológico y no la investigación empírica de estos enfoques descentralizadores que no necesariamente otorgan soluciones a todos los problemas vinculados con el funcionamiento del Estado.

b) Económico: la privatización o sea el traspaso desde el ámbito público al privado de recursos y responsabilidades. Esto encierra una diversidad de alternativas desde las cooperativas de usuarios a las empresas transnacionales. La lógica orientadora de este planteo es la mayor eficiencia del mercado en la gestión de la actividad que todavía se encuentra en manos del Estado. En relación a estos puntos, el autor insiste, en la lógica dogmática de estos planteos que no son fruto de investigaciones que demuestren con certeza los postulados que expresan.

c) Político: se relaciona con la devolución a la sociedad del poder político que le ha sido alienado por el Estado, y puede implicar propuestas únicamente referidas a la eficacia del sistema representativo, como también al ejercicio directo de la participación como trabajadores, usuarios y consumidores. Es importante, nos recuerda el autor, no idealizar la democracia local que también tiene sus puntos débiles como pueden ser el caudillismo local que se puede expresar en la manipulación de espacios locales de decisión como lo son las asambleas.

El proyecto neoliberal se orienta hacia el eje económico mientras que según Coraggio, el proyecto descentralizador democratizante, se orienta a jerarquizar el eje político. El proyecto descentralizador democratizante “[...] debe articular su propuesta centrándola en el eje político, planteando una definición explícita del Estado y sus funciones, su reforma profunda pero también una profunda reforma de la sociedad política y una lucha en el terreno de los valores dentro del mismo campo popular.”²³

Así también pone el acento en: “El efectivo ejercicio de la soberanía popular, la defensa de los derechos humanos privilegiando el derecho a la vida y la autodeterminación, el control del Estado, combinando las instituciones de la democracia representativa con formas más directas de participación y gestión, la pluralidad de canales de representación social que superen el reivindicacionismo, son otras tantas tareas de lo que sólo puede calificarse como una lucha cultural.”²⁴

La descentralización democratizante en cuanto a los ejes administrativos como económicos se orienta a que la “[...] multiplicación de escenas de gestión local abren un terreno para la lucha cultural.”²⁵ Pero la tendencia de este perfil descentralizador es a supervalorar lo local, a idealizar la vida cotidiana. De esta forma desarrollan propuestas que plantean un Estado mínimo y que a pesar que son orientadas por valores diferentes a los planteados en la llamada descentralización neoliberal, terminan coincidiendo con ésta en relación al rol del Estado y de la sociedad civil. O sea terminan sosteniendo la posibilidad de la prescindencia del Estado y la asunción de la sociedad civil, de las obligaciones que éste tiene con sus ciudadanos.

²³ Coraggio, José Luis. IBID. Pág. 70.

²⁴ Coraggio, José Luis. IBID. Pág. 79.

²⁵ Coraggio, José Luis. IBID. Pág. 70.

En relación a la gobernabilidad, este perfil democratizante no se orienta a la limitación de los canales de expresión y participación para evitar una “explosión de demandas”, por el contrario, prioriza la participación de la población en la discusión y la resolución sobre las diferentes aristas de lo nacional, sectorial o regional.

Y remarca Coraggio la importancia de lo socio-estatal y que dejando de lado la falsa oposición Estado / sociedad civil, se desarrollen articulaciones orientadas a la promoción de la ciudadanía lo que es ajeno al proyecto neoliberal. Y también reclama el autor, el acceso a medios masivos de comunicación como parte integrante de una estrategia de comunicación; juntamente con el acceso a medios alternativos de comunicación social.

El autor se refiere a ciertas contradicciones que deben enfrentar las fuerzas que promuevan una descentralización participativa y democratizante.

Plantea distintos ejes temáticos a problematizar como son:

1) Eficacia inmediata / participación:

Reconoce la existencia de una ideología “eficientista” que contrapone la discusión a la eficiencia, promoviendo la decisión verticalista en el ámbito organizacional. Sin embargo, Coraggio insiste en la importancia de generar procesos de institucionalización que a la vez que promuevan la participación, garanticen la racionalidad de las decisiones.

El seguimiento de la ejecución de políticas o proyectos, el control de la gestión, la capacidad de proponer, de gestionar directamente, de evaluar la gestión, son todas instancias de participación que pueden ser un insumo fundamental para una gestión estatal eficiente y eficaz. Es necesario reconocer las potencialidades que tiene el proceso y no visualizarla únicamente como una situación problemática a resolver.

La participación no es contradictoria por naturaleza a la eficiencia y la eficacia, por el contrario, las respuestas eficaces y eficientes en el ámbito municipal, fortalecen la participación de los vecinos. A su vez como planteamos la participación de los vecinos puede ser un importante aporte para fortalecer la eficiencia del municipio en particular y del Estado en general.

2) Globalidad / particularidad:

Se trata de poder además de expresar las problemáticas y necesidades existentes, aportar posibles formas de resolución de problemas o desarrollo de potencialidades: *“Esto acerca la asamblea popular motivada por la urgencia de sus carencias a un espíritu estatal y a prácticas concretas de autogobierno imprescindible para el afianzamiento del proyecto democratizante”*²⁶. Este espíritu estatal se relaciona con una aproximación global a la comprensión de las relaciones sociales. En este punto es imprescindible el

²⁶ Coraggio, José Luis. IBID. Pág. 56.

desarrollo de procesos educativos, que permitan ampliar y enriquecer el ejercicio de ciudadanía política de los integrantes de las organizaciones sociales.

Por otro lado, como planteamos anteriormente, la descentralización puede orientarse hacia su eje económico promovido en Latinoamérica por organismos internacionales de crédito donde el principal objetivo es la reducción de las actividades estatales. Cuando nos preguntamos el para qué de la descentralización, cuando nos preguntamos la justificación ideológica, doctrinal o teórica que la sustenta es que descubrimos su significado. Según la llamada concepción neoliberal, el Estado debe minimizar el gasto social y para ello es necesario apelar a la participación de organizaciones de la sociedad civil, siendo la descentralización uno de los vehículos privilegiados para ello. Este planteo se apoya en una ideología que idealiza un modelo de Estado mínimo como canon del crecimiento económico y el posterior bienestar social.

Por el contrario la descentralización democratizante no implica una reforma del Estado en el sentido de expropiarlo de las funciones asumidas anteriormente, sino de permitir una profundización del ejercicio de los derechos políticos y civiles.

En definitiva, es fundamental no caer en la homogeneización conceptual del término descentralización y poder dar cuenta de sus particularidades en relación a los fines y medios que plantea cada proceso particular.

B) DESCENTRALIZACIÓN Y PODER

A nivel global, Coraggio²⁷ nos recuerda la existencia de un doble proceso de concentración del poder y la riqueza en los países centrales, en detrimento de los periféricos, o sea que son prominentes los procesos de centralización a nivel mundial. Por otra parte en el seno de los países periféricos, se desarrollan procesos de centralización del poder y la riqueza. Esto plantea una fuerte contradicción al proceso descentralizador, a nivel global como a la interna de los países.

En el marco particular en que está inserto nuestro país, en un tiempo y un lugar concreto, la política descentralizadora, puede generar espacios para el ejercicio de derechos políticos y sociales, pero no es de ninguna manera una respuesta acabada en un estado de cosas que expresa potentes estructuras de inequidad y de exclusión.

Los procesos de descentralización que se han intentado llevar adelante desde el municipio montevideano, se enmarcan en una economía dependiente, en la que miles de uruguayos se encuentran en completa exclusión o en situaciones de vulnerabilidad creciente. La descentralización no es un "remedio mágico" que pueda revertir este proceso.

²⁷Coraggio, José Luis. "Propuesta Descentralizadora. Límites y Posibilidades". En descentralización y participación ciudadana. Ediciones Trilce. 1994. Montevideo.
Pág. 24/25.

Las causas profundas que generan la exclusión no se eliminan con procesos de descentralización únicamente. Sin embargo la descentralización a través de estrategias de redistribución legítima del poder puede constituirse en un espacio de oposición al sistema vigente y de construcción de alternativas.

La descentralización capitalina puede que sea un espacio de redistribución del poder, pero las “grandes decisiones” que se toman en nuestro país, no pasan por los espacios de descentralización municipal.

O sea que la descentralización, puede ser un espacio de profundización en el ejercicio de derechos, económicos, políticos, sociales y culturales, pero considerando las grandes determinaciones y limitantes con que se desarrolla este proceso.

Por otra parte, retomando el análisis realizado por Alejandra Pastorini²⁸, la concesión y la conquista es un proceso que incluye a varios actores como conquistadores y concesionarios. Para que exista este proceso de demanda-lucha-negociación-otorgamiento al que se refiere Pastorini, es necesario que existan diversos actores constituidos.

La descentralización es un espacio de confrontación política. La propia génesis de la descentralización montevideana, es un vivo ejemplo de los apoyos y confrontaciones que ha vivido el proceso. A su vez las características que el proceso ha asumido son expresión de las relaciones políticas construidas entre diferentes actores: partidos políticos, diferentes sectores del Frente Amplio, organizaciones sociales, grupos, vecinos en forma individual, gobierno municipal y gobierno nacional.

La autora Alejandra Pastorini plantea que el Estado no es un ente neutro, que no es posible deseconomizarlo ni despolitizarlo. La etapa monopolista en la que se ubica el capitalismo al decir de Netto²⁹ no debe ser naturalizada. Al desnaturalizar podemos desarrollar la capacidad de ir más allá de lo establecido, de imaginar lo posible y ser conscientes de lo contingente de lo existente.

Del mismo modo al pensar en la descentralización, también hablamos de un tomar partido ideológico.³⁰ La idea de neutralidad, definitivamente no es neutral.

Estos autores se refieren a las políticas sociales y sus funciones políticas, económicas y sociales y a la generación de mecanismos legitimadores del sistema capitalista. Estas promueven la movilización o desmovilización:

“Las políticas sociales cumplen también una función política {.....} Por su intermedio se obtiene una mayor integración de los sectores subalternos a la vida política y social,

²⁸ Pastorini, Alejandra. ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales?. Avances y límites en la categoría “Concesión-Conquista”. En Temas de Trabajo Social “Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea”. Edición 2005. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales.

²⁹ Netto, José Paulo. Capitalismo Monopolista y Servicio Social. Editorial Cortez Brasil. 1997.

³⁰ Mirza, Christian “Políticas Sociales en Tiempos de Crisis”. En Temas de Trabajo Social “Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea”. Edición 2005. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales Pág. 161.

*y por lo tanto, al orden socioeconómico, estableciendo patrones de participación, instancias donde participar, etc. en definitiva son todas formas de limitar la real participación, al mismo tiempo que elimina y genera una mayor adaptación al orden establecido, obteniendo así un sentimiento de pertenencia y lealtad de los sujetos con el sistema de que forman parte y sobre el cual "deciden".*³¹

Estas reflexiones para otro campo de acción estatal como es el de la política social son también valiosas cuando pensamos la descentralización. El proceso de descentralización desarrolla funciones políticas y económicas. Puede elaborar legitimidades desarrollando espacios mínimos de participación. A través de estos procesos pueden emerger sentimientos de pertenencia e identidad legitimadores del orden establecido.

Cuando consideramos la descentralización política, reconocemos la existencia de espacios de participación elaborados en los procesos de descentralización. Estos espacios pueden ser parte de genuinos procesos de transferencia de poder de decisión o por el contrario de transferencia de responsabilidades sin las competencias y los recursos necesarios para ejercer una genuina transferencia de poder.

Eduardo Bustelo al referirse a la temática de la política social, plantea que esta se caracteriza por *"[... / la producción de desmembramiento social y de la ignorancia de la igualdad social"*.³²

Tanto la valorización de lo local o propuestas tendientes al repliegue en la sociedad civil, pueden servir de instrumento a este desmembramiento. La atomización de los actores sociales, que puedan constituirse en actores de cambios profundos, se desarrolla con estrategias de participación limitadas a los marcos de programas e intervenciones puntuales. Plantea el autor que se elaboran modos de participar que constituyen *"[... / espacios sociales "cautivos" y limitados sólo a programas, y el conjunto de "intervenciones sociales" focalizadas sobre la pobreza [...]"*³³.

Esta reflexión en relación a las políticas sociales, puede ser interesante al analizar la descentralización. Los procesos de descentralización pueden derivar también en la atomización de las organizaciones de base territorial de la sociedad civil. Esta atomización entra en oposición con la concepción democratizante que plantea una redistribución del poder político. Una fuerte articulación de las organizaciones de base territorial de la sociedad civil, fortalece la capacidad de estas organizaciones para negociar y plantear propuestas ante el Estado, generando condiciones para una efectiva redistribución del poder. Como plantea Coraggio, una descentralización que priorice el eje político, tiene vinculación con la devolución a la sociedad del poder político que le ha sido alienado por el Estado.

³¹ Pastorini, Alejandra "¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría "concesión-conquista"" En Temas de Trabajo Social.

"Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea". Edición 2005. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Pág. 151/152.

³² Bustelo, Eduardo. Prólogo. En Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica. "Las Participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales" Primera Edición 1998 Pág 13

³³ Bustelo, Eduardo. Prólogo. En Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica. "Las Participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales". Primera Edición 1998 Pág 13.

La descentralización como proceso político de devolución del poder incluye a una contraparte “fuerte” que participe en el proceso, representando a la sociedad civil. El fortalecimiento de las organizaciones de base territorial de la sociedad civil, entra en franca contradicción con su atomización y aislamiento. La constitución de un actor colectivo que desarrolle capacidad de negociación y presión en relación a otros actores vinculados a la descentralización, es fundamental para que se desarrolle una genuina “devolución” de poder.

Al pensar específicamente en las relaciones de poder existentes entre el municipio y las organizaciones sociales de base territorial, es interesante pensar ciertas contradicciones latentes en el proceso. Como planteamos anteriormente la descentralización, involucra al municipio y a una contraparte legítima y con suficiente capacidad de participar en el proceso descentralizador.

La contradicción se plantea cuando las organizaciones tienen la capacidad política y técnica de posicionarse como un actor conflictivo con el municipio. El municipio puede estar o no dispuesto al fortalecimiento de organizaciones sociales con las que puede desarrollar relaciones conflictivas. En esta opción se definen las características particulares de transferencia de poder que la descentralización puede expresar.

Por otra parte, la legitimidad y la capacidad técnica y política de las organizaciones sociales de base territorial pueden ser importantes en su constitución como actores políticos relevantes en la constante construcción de la descentralización. Estos son elementos que determinan la relación dialéctica de los distintos actores participantes en la descentralización.

El proceso de descentralización puede generar una legitimación del sistema político a través de procesos de identificación y pertenencia. De acuerdo a los investigadores de I.D.E.S.³⁴ se han generado legitimidades que son expresión de una porción de la ciudadanía que valora el proceso que se ha desarrollado. Este alegato puede ser visto como un resultado positivo de la descentralización, aunque también debemos considerar las funciones políticas que éste hecho encarna a través de la legitimación de la acción estatal y del sistema socio económico establecido.

1) ¿Descentralizar todo el poder?

Jordi Borja clasifica diferentes modelos de participación pero plantea que el límite que encuentra la descentralización, es el de la democracia representativa. Esta participación según el autor puede incluir:

- a) Participación en la información de las decisiones administrativas después de haber sido tomada la decisión
- b) Participación consultiva en el proceso de decisión.

³⁴ IDES Bergamino, Ariel, Caruso, Arlés, Portillo, Álvaro. En “10 años de descentralización: un debate necesario”. Departamento de descentralización, Intendencia Municipal de Montevideo. Instituto de Investigación y Desarrollo

- c) Participación en la gestión de servicios y presencia en los órganos descentralizados de la administración a tal efecto.³⁵

El autor se refiere a la participación en la descentralización y plantea que *“De ahí que haya que mantener la participación dentro de los cauces de la soberanía de la administración democráticamente elegida, que debe reservar su poder de decisión en último término”*³⁶ El debate profundo que plantea el autor se refiere al alcance de la participación en la descentralización.

Es cierto como plantea Borja que la sociedad organizada no debe ser una corporación que aplaste a las mayorías democráticamente elegidas. Pero por otra parte, para hacer efectiva la descentralización democratizante, es imprescindible el traspaso de competencias decisorias y de recursos, de modo de complementar el ejercicio de la democracia representativa.

La participación para el autor es *“[...] un instrumento de dinamización de la gestión que, al permitir el contacto directo con los ciudadanos, lleva a conocer mejor sus problemas, permite formular políticas más adecuadas y facilita la puesta en práctica de las medidas de política urbana.”*³⁷

El autor remarca la capacidad que debe tener el gobierno elegido democráticamente de establecer grandes lineamientos. Pero plantea que más allá de las orientaciones más generales fijadas desde esta instancia gubernativa, diferentes acciones pueden ser desarrolladas desde ámbitos locales por los órganos locales que correspondan.

C) DESCENTRALIZACIÓN EN MONTEVIDEO

Según Alicia Veneciano tanto el Estado, como la cultura política y el sistema político uruguayo, expresan en su génesis y desarrollo, una muy fuerte tendencia al centralismo. En nuestro país se ha constituido además, una cultura con un fuerte componente estatalista.³⁸ Por otro lado, Montevideo expresa una macrocefalia a nivel poblacional digna de este proceso centralizador, concentrando junto a la zona metropolitana alrededor del 50 % de la población. Es en este marco de centralización nacional protagonizada por la capital de nuestro país que surge paradójicamente, el proceso de descentralización del cual nos vamos a ocupar.

A partir del año 1984, en la primera administración municipal post dictadura, se asumió un discurso de valoración de la participación, pero no se desarrollaron acciones en este rumbo. Después de 12 años de dictadura, esta tarea no era sencilla.

³⁵ Borja, Jordi. IBID. Pág.54.

³⁶ Borja, Jordi. IBID. Pág. 54.

³⁷ Borja, Jordi. IBID. Pág. 54.

³⁸ Veneciano, Alicia. “Izquierda y Descentralización en Montevideo”.
Revista Debate N° 61.

Asimismo, la inestabilidad en los cuadros gubernamentales en la primera administración posterior a la dictadura que estuvo a cargo del partido colorado, atentó contra estas posibilidades.³⁹

Luego de la recuperación democrática, el ejercicio de lo colectivo se ve potenciado, como lo demostraba la organización de cientos de grupos de vecinos en comisiones de fomento barrial por ejemplo.

En las elecciones del segundo gobierno departamental (1989) luego de la recuperación democrática, la coalición de izquierdas Frente Amplio, era por primera vez seria candidata al gobierno de Montevideo.

El programa impulsado por esta coalición en relación a la descentralización remarcaba los aspectos vinculados a la ciudadanía de los vecinos de Montevideo. La participación ocupaba un espacio privilegiado en la propuesta y se planteaba que “[...] se concretará por medio de organismos y canales aptos para contribuir a la definición de metas comunitarias, al control del acceso a las mismas y a la garantía de su consolidación [...]”.⁴⁰

Por otra parte en el Documento N° 6 donde se establecían las bases programáticas, se remarcaba “[...] que el papel de la administración local en el desarrollo de la fuerza sociopolítica dependerá en buena medida, de los grados de desarrollo, protagonismo y articulación de los actores locales, en particular de las distintas organizaciones sociales zonales”.⁴¹ De esta forma se remarcaba la importancia que las organizaciones sociales zonales, en su desarrollo y capacidad de articulación, tenían para el proyecto descentralizador.

Finalmente en el año 1989 triunfa electoralmente la coalición de centro-izquierda Frente Amplio. El primer decreto de descentralización, elaborado desde el gobierno frenteamplista en su primer periodo, fue impugnado en 1990, por la oposición que recurrió al parlamento y sus mayorías. Por lo tanto el gobierno municipal debió acceder a un proceso de negociación, derogando este decreto. Esta negociación dio por resultado después de dos años, la subdivisión de la ciudad en 18 zonas, y la creación de los Centros Comunales Zonales, Concejos Vecinales y las Juntas Locales.

Los últimos con carácter únicamente asesor, mientras que la Junta Local expresaba la representación, proporcional de los partidos en los comicios municipales. De este modo surge una representación política a través de las Juntas Locales, una representación social a través de los Concejos Vecinales y una representación institucional a través de los Centros Comunales Zonales. Estas “novedades” han significado un límite al proceso descentralizador y participativo en comparación a la propuesta original que fue derogada, según plantea Álvaro Portillo.⁴² Dado que se otorgaron competencias

³⁹ Durante la primera administración post-dictadura ejercieron funciones de intendente tres personas distintas.

⁴⁰ Documento N° 6. “Bases Programáticas del gobierno departamental” en Balea, Elisa, A.A.V.V. IBID Pág. 11.

⁴¹ Documento N° 6. IBID. Pág. 12

⁴² Portillo, Álvaro. Ponencia para la fundación Rosa Luxemburgo con motivo de la reunión de San Pablo en Octubre- 2005. Montevideo “Algunas interrogantes sobre la participación, la descentralización y el cambio”. Extraído de [ww.rls.org.br](http://www.rls.org.br), sitio Web de la Fundación Rosa Luxemburgo.

resolutivas a la Junta Local o sea a la representación política, que originalmente estaban previstas para la representación social a través de organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general.

Los Concejos Vecinales son elegidos por medio de una votación no obligatoria. Estos son receptores de iniciativas y demandas planteadas por la comunidad local, dado que se han constituido como una referencia a nivel territorial por parte de los sectores de bajos ingresos, lo que expresa la legitimidad que han ganado.

Debido a que no siempre ha sido posible responder a las demandas que se han planteado al municipio, la I.M.M según plantea Alicia Veneciano ha desarrollado un conjunto de políticas sociales como intento de satisfacción de las demandas insatisfechas.⁴³ El municipio montevideano ha desarrollado un conglomerado de políticas descentralizadas referidas a la mujer, a los jóvenes y a la salud, además de políticas de promoción social y una serie de servicios desconcentrados.

En cada una de estas 18 zonas fueron progresivamente instalados los Centros Comunales Zonales (CCZ) y sus unidades político-administrativas desconcentradas. Es así que plantea Veneciano que *“La reforma del Estado que llevó adelante la IMM implicó transformaciones de envergadura que incluyeron la reforma de todo su aparato administrativo para crear el Departamento de Descentralización paralelo a los departamentos administrativos centrales, de obras y servicios, de cultura y de algunas políticas sectoriales”*.⁴⁴

En otro sentido, Alvaro Portillo remarca que en la definición del programa de gobierno que el Frente Amplio realizaba en el año 1989, se definía un nuevo relacionamiento entre la sociedad civil y el municipio : *“Las soluciones locales al problema de la democracia y del desarrollo son limitadas, porque son cuestiones de toda la sociedad nacional. Los poderes locales sólo pueden ser vistos como parte de un proceso complejo de constitución del pueblo como sujeto de un proyecto nacional”*.⁴⁵

Este mismo programa de gobierno destacaba la importancia de lo local como una alternativa al desarrollo “popular”, lo que es expresión del valor político y cultural que se le otorga al nivel local. Y se argumenta la afirmación anterior planteando:

“a) porque permite abrir nuevas trincheras de lucha político-ideológica, para un proyecto popular.

b) porque admite y alienta procesos autogestionarios en la perspectiva de una democracia directa.

c) porque constituye un foro de discusión de los grandes problemas nacionales.

⁴³ Veneciano, Alicia. IBID

⁴⁴ Veneciano, Alicia. IBID.

⁴⁵ Portillo, Alvaro. IBID.

d) porque permite una mayor participación en asuntos próximos, favoreciendo la posibilidad real del autogobierno como sistema.

Pero el poder local no es poder popular si no se rompe con la división tajante entre representados y representantes, si no hay un ejercicio más directo del poder por las mayorías populares, si no hay mecanismos eficaces de control sobre los representantes.”⁴⁶

En relación a la participación en el proceso, Veneciano nos dice que *“La izquierda pensaba que, al abrir canales de participación dentro del Estado, los “vecinos” iban a participar activa y espontáneamente sin percibir que, en Uruguay, no hay tradición de organizaciones sociales territoriales sino más bien sectoriales.”⁴⁷* Los montevideanos no se identificaban con otra participación que no fuera la asociada a los partidos políticos, la participación sindical, la participación cooperativa o convocada por los movimientos de derechos humanos.

Estos espacios de participación no pueden ser identificados con la participación territorial en el espacio municipal de modo mecánico. La participación territorial en lo municipal no había sido parte de las formas de acción colectiva del modo que lo era la participación sindical o política. Pero el municipio tendió erróneamente a suponer que los ciudadanos se iban a apropiarse fácilmente del espacio local municipal.

Plantea una de las asistentes sociales entrevistadas, que *[...] la descentralización no fue algo demandado por la gente, fue lo que impuso éste proyecto político, pero sin lugar a dudas tomó algo que ya estaba instalado en la sociedad”⁴⁸*. Esta reflexión también debe ser considerada cuando nos referimos a la apropiación del espacio local por las organizaciones y los vecinos. El hecho de que el proyecto descentralizador pudo haber sido esencialmente una iniciativa que partió desde una fuerza política en el ejercicio del gobierno municipal, y no de la acción articulada de las organizaciones sociales, puede haber limitado la participación y el compromiso de los vecinos y sus organizaciones con la descentralización.

Según Portillo⁴⁹ ha existido en los últimos años un declive en relación a la participación vecinal y cierta burocratización en los organismos de la descentralización.

Por otra parte, para hacer efectiva las negociaciones que posibilitaran concretar el proyecto descentralizador fue necesario dotar al gobierno local de una estructura de representación partidaria, que le brindó a los partidos políticos centralidad en la intermediación con los vecinos. El otorgar un lugar central en el gobierno local, a la Junta Local y por ende a los partidos políticos, y no al Concejo Vecinal y la representación social, ha sido un factor que ha debilitado un proceso de descentralización democratizante. Por otra parte recuerda el autor cómo las

⁴⁶ Portillo, Álvaro. IBID.

⁴⁷ Veneciano, Alicia, IBID.

⁴⁸ Entrevista 2. Realizada para esta Tesina.

⁴⁹ Portillo, Álvaro. IBID.

modificaciones políticas y sociales dentro de las que podemos incluir la fragmentación social derivada del avance del desempleo y el subempleo, así como del debilitamiento del tejido social, han sido dificultades con las que se ha tenido que lidiar en el proceso descentralizador.

Existe hoy en día un nuevo contexto político para la descentralización, en la cual el partido que ha encabezado este proceso descentralizador desde su génesis, a partir del 1 de Marzo de 2005, ha sido elegido para ejercer el gobierno nacional. Por otra parte el nuevo intendente municipal se ha confesado interesado en un amplio debate sobre las orientaciones que debe transitar el proceso de descentralización.⁵⁰

⁵⁰ Portillo, Alvaro. IBID.

5) PARTICIPACIÓN

Se considera en este trabajo a la participación siguiendo los aportes de Adela Claramunt, como “[...] el involucramiento en el proceso, la asunción de responsabilidades, la oportunidad de sugerir, evaluar o criticar”⁵¹.

La autora plantea la idea de participación “[...] como el proceso social a través del cual los distintos sectores de la población, en función de sus propios intereses, intervienen directamente o por medio de sus organizaciones, en la marcha de los distintos aspectos de la vida colectiva”⁵².

Este concepto de participación no la limita a un ejercicio puntual de gestión de lo definido en otros espacios, sino que se vincula con la posibilidad de decidir efectivamente, de evaluar y de criticar. Se corresponde con los modos de participación, que Coraggio involucra como posibles en un proyecto descentralizador democratizante, en el cual se realiza una efectiva redistribución del poder desde el Estado hacia la sociedad.

A) FORMAS DE ACCIÓN COLECTIVA EN URUGUAY

En este capítulo se intentará introducir la historia de la participación en ámbitos colectivos, de los uruguayos durante el siglo pasado hasta el presente. Por otra parte, la descentralización montevideana, ha presentado desde hace casi 20 años, nuevos desafíos en relación a la participación de la ciudadanía a través de sus organizaciones de base territorial de la sociedad civil, expresando nuevos modos de acción colectiva.

El concepto de acción colectiva según Carmen Midaglia se vincula a: “[...] un proceso de construcción de espacios de identidad y solidaridad, susceptibles de redefinición continua entre lo considerado público y privado”⁵³. El proceso histórico que ha tenido lugar en nuestro país ha contribuido a que se generaran, fortalecieran o debilitaran ciertos actores colectivos. Los primeros años del siglo veinte, fueron fundamentales para el fortalecimiento de los sindicatos y los partidos políticos. Ambos actores colectivos han atravesado este siglo siendo esenciales para comprender nuestra historia. En este proceso ha sido fundamental la acción del Estado.

Tal como planteamos, a lo largo del siglo han surgido nuevos modos de acción colectiva, pero la centralidad de los actores anteriormente nombrados, continúa hasta nuestros días.

Remarcan Carlos y Fernando Filgueira⁵⁴ que en el Uruguay de principios de siglo, el Uruguay del primer y segundo batllismo, no existía una sociedad industrial con un movimiento sindical con capacidad de presión y negociación con el Gobierno.

⁵¹ Claramunt, Adela. IBID. Pág. 74.

⁵² Claramunt, Adela. IBID. Pág. 43.

⁵³ Midaglia, Carmen. “Las formas de acción colectiva en Uruguay”.

CIESU. Montevideo. Pág. 38.

⁵⁴ Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando. “El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay”. ARCA. Montevideo. 1994.

Por ésta razón plantean que las transformaciones ocurridas en el periodo en nuestro país y que consagraron derechos ciudadanos, como fueron los contenidos en las normas que establecieron una regulación de las relaciones laborales, o las detalladas al comienzo de éste capítulo, se enmarcan en un país esencialmente ganadero con una economía pre-capitalista.

Estas reformas fueron según los autores, obra de una elite política que "...procuraba crear una sociedad y a partir de allí "crear" una necesidad"⁵⁵. No fueron como sucedió en Europa a finales del siglo XIX y principios del XX, fruto de la confrontación entre un movimiento obrero con capacidad de presión y un Estado que reaccionó ante el poder político de este movimiento obrero posibilitando el acceso al ejercicio de derechos ciudadanos.

Tanto las leyes obreras como el amparo de los "agitadores" extranjeros practicado por el gobierno de José Batlle y Ordoñez, tenían como denominador común el "crear conciencia y voluntad en los sectores subalternos, dentro de un marco republicano y democrático"⁵⁶ como parte integrante del programa político del batllismo.

En nuestro país, durante las primeras tres décadas del siglo veinte, diferentes reformas en la asistencia pública, la expansión de la educación laica y gratuita y el surgimiento de un sistema de retiros fueron expresión de la modernización del Estado.

Hay una notoria ausencia de actores sociales extra-estatales que pudieran constituirse como agentes de los cambios reseñados. El movimiento sindical, como planteamos, debido a la debilidad de nuestra industria en el periodo del primer batllismo, no era políticamente significativo en término de su capacidad de presión y movilización.

Es que en este contexto de ausencia de un desarrollo industrial capitalista que pudiera oficiar como motor de borda de la transformación social se desarrolla "[...] un particular estilo de "Estado de bienestar" fuertemente estatista (...) anticipatorio y paternal que se plasmó en la cultura política uruguaya tornándola también estatista"⁵⁷.

Midaglia nos plantea que existen formas de estructurar el ámbito participativo en distintas sociedades. La forma de constituirse el Estado Nación da cuenta de la "[...] preeminencia de ciertas organizaciones sociales y políticas".⁵⁸

Los partidos políticos ejercieron funciones fundamentales, de representación de intereses, y su predominancia atraviesa toda la historia política nacional

La autora identifica el devenir histórico de una matriz de participación que definió "estilos de relaciones específicas entre el Estado, los partidos políticos y sociedad civil"⁵⁹.

⁵⁵ Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando. IBID. Pág. 25.

⁵⁶ Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando. IBID. Pág. 25

⁵⁷ Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando. IBID. Pág. 29

⁵⁸ Midaglia, Carmen. IBID. Pág. 15.

⁵⁹ Midaglia, Carmen. IBID. Pág. 15.

En la formación del sistema político uruguayo, el “batllismo temprano” presenta una importancia fundamental, plantea Francisco Panizza. Según el autor el batllismo temprano significó la “[...] condensación de dos momentos que habitualmente se dan separados en la historia política de otros pueblos: el momento de la institucionalización y el momento de la democratización de dicho orden”⁶⁰.

El proyecto político-social paradójicamente, no fue un proyecto conservador aunque deviniera del partido que históricamente había gobernado. El autor remarca que la burguesía industrial no era lo suficientemente fuerte para ser la fuerza propulsora del avance de la democracia. Haciendo historia comparada, plantea la diferencia entre la clase terrateniente rural uruguaya y la argentina.

Nuestra clase rural terrateniente no contó con el suficiente poder para imponer su proyecto de país, como sí lo logró en Argentina. Aquí encontramos una clase política que pudo partir de ciertos espacios autónomos para construir un modelo como el batllista que expresaba concepciones políticas, económicas y sociales diferentes a las sostenidas por la burguesía rural nacional en ese momento histórico.

Es al comienzo del siglo XX donde culmina el proceso de consolidación del Estado. Para alcanzar este logro fundamental que rompiera con los fuertes liderazgos políticos, que trazaban independencias de hecho en ciertas regiones, a favor de caciques políticos del partido opuesto al gobernante: el partido nacional, fue necesario un profundo proceso de centralización. “Un Estado débil, luchando durante todo el siglo XIX, por encontrar una fórmula que le permitiera consolidarse dejaría una fuerte impronta en los procesos de institucionalización”.⁶¹

El autor plantea que fue imperiosa en esta constitución, el lograr afirmar la unidad del territorio a través del combate de localismos disgregantes afirmando el proceso de centralización. La derrota de Aparicio Saravia, terminó con los alzamientos armados significativos en nuestro país y puede ser considerada como unos de los hitos en la constitución del Estado centralizado y nacional.

Plantean Carlos y Fernando Filgueira que los gobiernos de cuño batllista, a pesar del importante papel que tuvieron en el fortalecimiento de los derechos laborales, no ejercieron un control horizontal sobre las organizaciones sindicales, las que fueron promovidas ampliamente por éstos.

En estas reflexiones, se remarca la existencia de una cultura política estatalista que reconoce y protege los derechos de sus habitantes. “Esa matriz originaria apoyada por la consagración legal por obra de la constitución de 1934, moldeó el tipo de relaciones existentes a lo largo del siglo entre la sociedad civil y el Estado”⁶².

⁶⁰ Panizza, Francisco. “Uruguay : Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros, en la crisis del Uruguay batllista”. EBO. Pág. 23.

⁶¹ Coraggio, José Luis. IBID. Pág. 78.

⁶² Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando. IBID. Pág. 43.

Midaglia plantea que fue a fines de la década del cuarenta, que en los países desarrollados fue acogida una orientación hacia una fuerte presencia de un Estado de bienestar, liberal y democrático, en el orden social, político y económico.

A su vez junto a este proceso se fortaleció un sistema político representativo a través de partidos de tipo "catch all" y en este contexto político también las organizaciones de trabajadores fueron fortalecidas. Todo lo anterior en el marco de un florecimiento económico en Europa y Estados Unidos, luego de las dos guerras mundiales.

Los partidos políticos en nuestro país, que como dijimos se configuran en actores fundamentales, como intermediadores de intereses, mantienen relaciones informales con la sociedad civil. Tanto por los partidos tradicionales como por los partidos de izquierda. Las colectividades políticas que gobernaron el país durante todo el siglo XX, se caracterizaron por expresar intereses de diversas fracciones de la sociedad civil.

Las relaciones entre Estado y la sociedad civil en nuestro país han sido históricamente delineadas por finos equilibrios entre diversas fuerzas sociales y a decir de Jorge Lanzaro *"Es una confección de espesas trabazones, marcada por los poderes de veto, que lima las opciones más atrevidas, conspira contra el armado de dominios envolventes y enlentece, o inhibe simplemente, los flujos de renovación. Sociedad "amortiguadora", la llamó con acierto Real de Azúa, atento al "régimen de conciliación" y a los cultivos "moderados" que describen nuestro recorrido"*.⁶³

A decir del autor, las relaciones corporativas se construyeron como espacio de participación y decisión en nuestra historia, aunque la visión del corporativismo es muchas veces representada como antitética de la participación. El Uruguay de los años cuarenta es el país de los consejos de salarios y las administraciones tripartitas de la seguridad social. La existencia de espacios de representación y decisión efectivos, se vincula con la independencia que el movimiento sindical como representante de los trabajadores en este proceso supo mantener. Lanzaro remarca que *"Por lo demás las figuras corporativas no sirvieron para lesionar la autonomía de los trabajadores y los controles que se ejercieron por esta vía-tuvieron- al igual que los demás mecanismos vernáculos de dominación- una impronta democrática"*⁶⁴. Sin autonomía no existe representación ni ejercicio democrático posible.

Es durante la década del cuarenta que se realiza la llamada *"[...] segunda incorporación obrera [...]"*⁶⁵ luego que en el primer batllismo se estableció el sufragio universal masculino y se sentaron las bases para el ejercicio legal de la actividad sindical.

En este marco de pacto político corporativo, como lo dice Lanzaro, es posible también identificar una suerte de coparticipación de los elencos gremiales, junto a los partidos políticos que ya ejercían este espacio de participación.

⁶³ Lanzaro, Jorge. "Sindicatos y Sistema Político. Relaciones corporativas en el Uruguay 1940-1985". FCU. Montevideo. Pág. 9

⁶⁴ Lanzaro, Jorge. IBID. Pág. 9.

⁶⁵ Lanzaro, Jorge. IBID. Pág. 25

El movimiento sindical evolucionó hacia la integración en una central única de todos los trabajadores. Las relaciones corporativas fueron redefinidas por un movimiento sindical que se coloca en un perfil de oposición muy fuerte.

Hasta el golpe militar ejecutado de 1973, Midaglia caracteriza la gobernabilidad que se logró debido a “[...] una temprana y adecuada combinación entre un orden capitalista, caracterizado por un importante desarrollo de un Welfare State, y un sistema democrático estable, de perfil pluralista, que logró una participación mayoritaria de la población en las instancias electorales”.⁶⁶

En el tiempo histórico de la dictadura (1973-1984), el movimiento sindical sigue siendo autónomo de los gobernantes, como lo fue previamente en democracia. En estos años no se desarrolló una participación cooptada del movimiento sindical en los espacios “cívicos” que otorgaba la dictadura. Así como anteriormente los gobiernos elegidos democráticamente no habían cooptado al movimiento sindical, así tampoco la dictadura logró tal cooptación. Por el contrario se avizó una época de “veda política y clausura Sindical”.⁶⁷

El fortalecimiento del orden liberal encontró su vehículo a través de la suspensión en el ejercicio de los derechos ciudadanos. Procesos de centralización política llevan a que se constituyan en actores privilegiados el ESMAC● (Estado Mayor Conjunto) y el Ministerio de Economía a pesar de que no podemos hablar de un poder monolítico dado que entre las filas cívico-militares existían también diversos alineamientos.

El proceso de centralización fue “[...] radical y excluyente [...]”⁶⁸. La matriz de participación estuvo caracterizada por una estructura de autoritarismo apoyada en una tecnocracia civil. La matriz participativa que incluía al movimiento sindical y los partidos políticos, cambia radicalmente al ser virtualmente eliminados estos dos actores de la arena de representación política.

Plantea Midaglia que estando los países del cono sur, en el preámbulo del quiebre democrático o en vigencia de los sistemas autoritarios, empezaron a tener lugar “[...] manifestaciones de acción colectiva, aparentemente diferentes a las tradicionalmente conocidas [...]”⁶⁹. La experiencia autoritaria, dejó también grandes modificaciones en la praxis de las organizaciones políticas y sociales en su modo de acción y de representación.

En nuestro país, en los últimos años de vida de la dictadura, se constituyen o se potencian diversos movimientos sociales. Es en la década de los ochenta que podemos encontrar un conjunto de prácticas colectivas de tipo territorial-local, (comisiones de vecinos, ollas populares etc) “[...] con la finalidad de enfrentar el deterioro de los niveles de vida causado por la aplicación de un modelo económico de corte neo-liberal”⁷⁰.

⁶⁶ Midaglia, Carmen. IBID. Pág. 30

⁶⁷ Lanzaro, Jorge. IBID. Pág. 26.

⁶⁸ Lanzaro, Jorge. IBID. Pág. 78.

⁶⁹ Midaglia, Carmen. IBID. Pág. 26.

⁷⁰ Midaglia, Carmen. IBID. Pág. 27.

También es en esta época que se potencia el movimiento cooperativo, así como los movimientos por los derechos humanos como respuesta a los abusos sistemáticos que tuvieron lugar durante la dictadura.

Al resurgir la democracia, vuelven a incorporarse a la matriz participativa los clásicos actores preponderantes hasta el momento del golpe militar: los partidos políticos y el movimiento sindical. La CO.NA.PRO⁷¹ fue un espacio de encuentro de “viejos” y “nuevos” actores de la sociedad civil organizada, y fue una continuación del modo negociado que caracterizó históricamente nuestra matriz participativa.

Por otra parte Midaglia afirma la continuidad de la predominancia de la sociedad política en detrimento de la sociedad civil. En este periodo diversas demandas se canalizaron a través del aparato burocrático que daba cuenta de un tipo de relacionamiento entre sociedad civil y Estado.

En los años 90 se ha continuado el proceso de debilitamiento de los sindicatos comenzado después del “auge asociativo” que tuvo lugar a la salida de la dictadura. Había que esperar hasta el año 2005 para que la creación de los ámbitos tripartitos de negociación, fortaleciera al movimiento sindical con la incorporación de nuevos trabajadores, la creación de nuevos sindicatos, y un protagonismo fruto de la política en materia laboral del gobierno de izquierda.

Pero se consolidaron en los '90, organizaciones con capacidad de propuesta como lo son las organizaciones que se han hecho cargo de los problemas relativos a la condición social y discriminación de la mujer⁷². Sin embargo otros espacios asociativos no han tenido esta capacidad y se han limitado a la demanda y la constitución de grupos de presión.

Por otra parte, el movimiento de cooperativas de viviendas ha enfrentado durante los años 90 una fase crítica, [...] *enfrentado a políticas hostiles de parte del gobierno, radicalizadas, con mengua de posibilidades de diálogo y efectiva solución de graves problemas financieros*”.⁷³

Considero que es muy interesante la reflexión aportada por Carmen Midaglia a partir de las relaciones entre movimientos sociales de derechos humanos y sistema político en Uruguay pues establece que *“Lo planteado hasta aquí parece confirmar que en el sistema uruguayo las diversas formas de acción colectiva generadas, si bien renuevan la agenda política y promueven ámbitos de participación, refuerzan los lazos con el sistema partidario y actores tradicionales (sindicatos, etc.) en lugar de contraponerse a ellos”*.⁷⁴

⁷¹ Concertación Nacional Programática

⁷² Leans, Silvia, Noya Nelson, Perez Romeo. “Introducción al Uruguay de los 90”. CINVE Ediciones de la banda Oriental. 1990. Pág. 59.

⁷³ Leans, Silvia, Noya Nelson, Perez Romeo. “Introducción al Uruguay de los 90” CINVE Ediciones de la banda Oriental. 1990. Pág. 61.

⁷⁴ Midaglia, Carmen. IBID. Pág. 68.

Plantea la autora que pueden hacerse diversas lecturas de la relación de los diversos actores sociales emergentes en éste periodo y los tradicionales actores colectivos de nuestro país. No solamente podemos hablar de cooptación e inhibición, de los actores colectivos surgidos durante la dictadura, como lo son el movimiento cooperativo, o el movimiento por derechos humanos, sino también de la capacidad de los partidos políticos y del sindicalismo de continuar siendo intermediario de intereses entre sociedad y Estado:

"En este sentido, cabría preguntarse, si los vínculos constatados podrían ser evaluados en términos de simple cooptación política, ineluctable de la emergencia y crecimiento de los nuevos sujetos colectivos, o si es producto "natural" de la existencia de un sistema de partidos, que pese a los doce años de proscripción y de los cambios operados a nivel de la estructura social, continúa cumpliendo con la clásica función de intermediación de intereses".⁷⁵

El sistema político no siempre establece relaciones de cooptación con las organizaciones de la sociedad civil. El vínculo con el sistema político puede también contribuir a fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, posibilitando que sus planteos encuentren mayor visibilidad en la opinión pública.

La pregunta es si hay que pagar los costos por ese "favor". Es gratuito el apoyo de los partidos políticos, o implica necesariamente perder la capacidad de desarrollar análisis y acciones que se aparten de las "grandes" líneas políticas que definen estas organizaciones.

Midaglia habla sobre la centralidad de los partidos políticos en nuestra historia y su capacidad de comandar el desarrollo del Estado durante casi la totalidad del siglo XX, pero remarca que este hecho, inhibió la posibilidad de que surgieran sujetos sociales que definieran pautas culturales y estrategias al margen del sistema político. Plantea que en nuestro país, las demandas de los movimientos de derechos humanos no se diferenciaron de las que establecieron otros actores políticos y sociales. No existe un cuestionamiento profundo del orden social. Sin embargo la trascendencia de estos movimientos está relacionada con la capacidad de redefinir los problemas que plantean.

Considero interesante como la autora plantea la existencia de relaciones de competencia entre organizaciones más allá de reconocer niveles de articulación que las fortalecen mutuamente. Así también remarca que el Estado puede potenciar o limitar el accionar de un actor social, "[...] pero a su vez, no es novedad que los impulsos emanados de la sociedad civil organizada afectan a la órbita estatal, y simultáneamente renuevan la movilización colectiva en condiciones, muchas veces, adversas."⁷⁶ Este planteo reconoce el potencial político de confrontación o negociación que las organizaciones sociales pueden desarrollar en su relación con el Estado.

⁷⁵ Midaglia, Carmen. IBID. Pág. 94.

⁷⁶ Midaglia, Carmen. IBID. Pág. 126

Como aporte final planteamos, que la intermediación de intereses a través de partidos políticos y sindicatos ha sido un vector fundamental en la historia de la acción colectiva en el país. Por otra parte el Estado ha históricamente ejercido un rol preponderante en la constitución de éstos actores colectivos especialmente al principio del siglo XX.

B) ALGUNOS APORTES PARA PENSAR LA PARTICIPACIÓN

1.1 Diversas concepciones sobre democracia

Siguiendo los aportes de C.B. Macpherson⁷⁷, este plantea 3 concepciones analíticas que se refieren a la democracia y la participación. Estas son: la democracia “como desarrollo”, “como equilibrio” y “como participación”.

Caracteriza el autor a la democracia como desarrollo, como la concepción de la democracia que posibilita el ejercicio, y el desarrollo de las capacidades humanas.

Al contrario de visiones oligárquicas, el ejercicio democrático posibilita el involucramiento de los ciudadanos al menos en relación al sufragio. Se considera que los espacios de participación son valorados y ejercidos por la ciudadanía, y que este proceso permite la ampliación del acceso a bienes y servicios públicos para la ciudadanía.

El modelo de democracia como equilibrio, pone énfasis en concepciones elitistas del ejercicio de la participación, la cual sería de resorte de las organizaciones políticas mientras que el resto de la ciudadanía excluida de otros espacios de toma de decisiones, se debería restringir a elegir a los miembros de la elite dirigente que tomarán todas las decisiones. El equilibrio entre la oferta y la demanda de “mercaderías políticas,” en la que los votantes son consumidores y la clase política partidaria los productores, otorga su sentido de ser a la participación democrática.

De esta forma se concibe un papel testimonial a la ciudadanía, mientras quedan fuera de consideración participaciones no solicitadas por el sistema político. Este modelo es un “deber ser” que resulta muy atractivo para aquellos que valoran una democracia mínima, donde el poder sea escasamente distribuido pero que permita legitimar el sistema imperante.

Según A. Claramunt, estos dos enfoques pueden ser considerados tipos ideales, que tuvieron diferentes expresiones en la práctica.⁷⁸ Pero existe en la actualidad un tercer enfoque en cuestión. Nos referimos a la visión de la democracia como participación.

Esta visión se vincula a la construcción de nuevos modos de representación de intereses de la sociedad civil ante el Estado, especialmente cuando mecanismos tradicionales de participación como la participación política partidaria y sindical, expresan debilidad en tanto al poder de convocatoria que obtienen.

⁷⁷ Mac Pherson, C.B. APUD Claramunt, Adela. “Participación en Políticas Sociales descentralizadas: el impacto en los actores sociales”. UDELAR-FCS/ UFRJ.

⁷⁸ Claramunt, Adela. IBID. Pág. 45.

En nuestro país luego de una incorporación masiva de asociados a los sindicatos a la salida de la dictadura, el número de afiliados ha venido cayendo drásticamente.

Únicamente en 2005 se han incorporado un importante número de trabajadores a la sindicalización. Esto deriva, de una política gubernamental que entre otras orientaciones, ha definido la ampliación de las instancias de participación de los sindicatos a través de la negociación tripartita así como la protección de la actividad sindical. Pero si miramos en perspectiva los últimos 20 años de historia del país, la tendencia ha sido la opuesta, es decir, la disminución del número de trabajadores sindicalizados.

Este proceso es una expresión del debilitamiento de mecanismos tradicionales de participación. Los cambios en el mundo del trabajo con el aumento de la precariedad laboral, del subempleo y la flexibilidad laboral han sido orientaciones político-económicas, que han debilitado este tradicional espacio asociativo. Por otra parte si continúa en Uruguay el proceso comenzado el año anterior, esta tendencia histórica de debilitamiento de la actividad sindical podría estarse revirtiendo en los próximos años.

La debilidad de los espacios tradicionales de participación se combina con la agudización de problemas sociales que se constituyen en demandas sociales insatisfechas. Ambos procesos pueden impulsar los espacios locales de representación, en el supuesto que estos se pueden constituir en espacios legítimos de participación y de satisfacción de las demandas sociales planteadas.

Este tercer enfoque planteado, de la democracia como participación remarca el tono no finalístico de la democracia, vista como un proceso en construcción. Con actores vivos y activos en la definición de los rumbos a seguir. Valorando a su vez la promoción de la participación ciudadana, en el supuesto que este hecho permite superar desigualdades sociales profundas, que son vivenciadas claramente en nuestro país. La participación en el sistema político y social, desde esta mirada sería una de las condiciones para eliminar las desigualdades sociales.

Considera A.Claramunt retomando aportes de Bobbio que *“La expansión de la democracia no pasaría hoy por la amplitud del derecho a participar en la formación de los órganos en los que se toman las decisiones políticas; esta residiría en la expansión de los espacios en los que los ciudadanos pueden ejercer su poder como electores.”*⁷⁹

Se trata de reconocer la posibilidad de ampliar la participación, trascendiendo la “participación electoral quinquenal” en el caso de nuestro país, hacia otro modelo de participación que no sea sustitutivo pero si que amplíe los espacios de decisión a los que los ciudadanos acceden. La democracia representativa puede ser combinada con la democracia directa, de modo de lograr que más demandas y propuestas puedan provenir desde la ciudadanía, lo que no implica que los gobiernos dejen de tomar las decisiones que la ciudadanía les encomendó a través de la representación que ejercen.

⁷⁹ Claramunt, Adela. IBID. Pág. 51.

Bobbio en “El futuro de la democracia” plantea que aunque la democracia esta basada en la idea del consenso, el disenso es necesario para alcanzar consensos reales que expresen a la base social. La incorporación de actores que planteen diferentes miradas y propuestas en el proceso de construcción de consensos es lo que otorga a éste su valor verdadero. La participación que se desarrolla en la descentralización municipal para ser una expresión democrática, debe incorporar no solo aquellas visiones “afines” a la visión municipal sino otras que expresan sus particularidades.

Y tal como lo dijimos anteriormente, la posibilidad de construir una mirada “propia” de las organizaciones de la sociedad civil, en el proceso de participación en el ámbito de la descentralización, tiene estrecha relación con la capacidad de construir autonomías que permitan legitimar los consensos construidos.

Norberto Bobbio plantea que la profundización de las relaciones democráticas se relaciona, con la ampliación de los espacios de decisión en las diferentes esferas de la vida social, planteando este hecho como la democratización de la vida social: “/.../ se debe hablar justamente de un verdadero y propio cambio en el desarrollo de las instituciones democráticas, que puede ser resumido sintéticamente en la siguiente fórmula: de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad”⁸⁰

La participación en procesos de descentralización democratizante, a través de las organizaciones de base territorial de la sociedad civil, puede constituirse en un espacio de ampliación de las relaciones democráticas en nuestra sociedad. Este proceso permite la expansión de los espacios de efectiva decisión ciudadana en cuestiones que antes involucraban únicamente la participación estatal.

O sea que la visión de la democracia como participación según A.Claramunt, “/.../ apunta a la consideración del binomio Estado-Sociedad civil, a suplementar la democracia representativa profundizando sus posibilidades”.⁸¹ No se trata de la sustitución de la democracia representativa sino a complementarla a través de la participación directa.

Al definir competencias exclusivas para cada ámbito de decisión se evitan contradicciones. En el nivel de lo municipal, un proceso descentralizador orientado al fortalecimiento de la participación ciudadana, no para “liberar” al Estado de sus funciones sino de generar procesos de distribución reales del poder, se vincula al concepto de democracia como participación.

1.2 Algunas dimensiones importantes para el ejercicio de la participación

Existen diversas dimensiones que pueden establecer condicionantes o potenciar el ejercicio de la participación, de acuerdo a las particularidades que presente cada proceso de descentralización.

⁸⁰ Bobbio, Norberto. “El futuro de la democracia”. Fondo de Cultura Económica. México. 1996. Pág. 64.

⁸¹ Claramunt, Adela. IBID. Pág. 49.

Moisés plantea “[...] que la existencia de grandes desigualdades económicas, y sociales, así como los límites propios de las democracias participativas, se constituyen en elementos que dificultan u obstaculizan las exigencias de más participación y más democracia”⁸².

Esta relación puede analizarse también desde otro ángulo: una mayor distribución del poder político, posibilita un mayor acceso a bienes y servicios y una ampliación del goce de derechos económicos, sociales y culturales.

En ambas afirmaciones se plantea la relación entre distribución del poder y el goce de derechos económicos y sociales. Los alarmantes niveles de pobreza, las cifras de desempleo, subempleo y de precariedad laboral, pueden atentar contra la participación en ámbitos de decisión o de gestión, de la población. La insatisfacción de necesidades básicas tan extendida en nuestro país también puede constituirse es una limitante importante para el ejercicio del derecho a la participación. Aunque esta relación puede plantearse en forma inversa, por ejemplo, la crisis del 2002, generó emprendimientos asociativos como las ollas populares o las redes de trueque

Por otra parte, para ejercer el poder de decisión es imprescindible la inversión de recursos en capacitación, porque para participar es fundamental la formación de los participantes en habilidades relacionadas con la negociación y la comunicación. Fraser plantea que para “[...] tender a la equidad en la participación se deben eliminar las desigualdades sistémicas entre los individuos, tanto sociales, de género como de étnia”.⁸³

Otra dimensión importante en relación a la participación ciudadana en espacios constituidos desde el Estado a nivel local es la imagen del gobierno local. Para desembocar en un proceso de participación ciudadana en estos espacios, es necesario que la población perciba en buena medida al gobierno como honesto y transparente.

1.3 La participación y la distribución del poder

Plantea Alicia Veneciano,⁸⁴ que la propuesta descentralizadora que surge como respuesta ante la crisis de acumulación de los años ochenta y se acompaña paradójicamente de la consolidación de las democracias en América Latina, se relaciona con un modelo que se pretende autonomizar de lo político.

Este modelo está sustentado en una visión que considera la descentralización, como un elemento para consolidar la gobernabilidad de los países. Y esta gobernabilidad se constituye en condición fundamental para la inversión capitalista.

⁸² Moisés, J.A. APUD. Claramunt, Adela. IBID. Pág 66.

⁸³ Fraser Nancy APUD. Magnone, Natalia. “Aportes del feminismo teórico al desarrollo de la ciudadanía”. Tesina de Grado. Licenciatura de Trabajo Social. Pág. 29.

⁸⁴ Veneciano, Alicia. “Descentralización y participación: elecciones locales en Montevideo” En: La geografía de un cambio: Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay”. M^a. Elena Lournaga (coordinadora). Banda Oriental. 2001. Pág. 122

Es el modelo de “ejecutivos fuertes”, en relación directa con las organizaciones de la sociedad civil o del empresariado para evitar la “distorsión de la política”. La participación otorgada en estos espacios, se relaciona con la gestión directa, el control por parte de los beneficiarios o la autogestión.

Ante éste modelo de articulación en el espacio local, de la sociedad civil con el Estado, que se caracteriza por una “relación directa” de la sociedad civil con los ejecutivos, se plantean otras alternativas como lo es el concepto de autonomía enraizada. Este concepto plantea que la relación Estado - sociedad civil:

*“[...] no sólo se establece por mecanismos de representación clásica ciudadana, sino por representación de intereses que, a su vez, deben superar los criterios corporativos y relacionan por medio de networks, el gobierno y la sociedad. Autonomía del Estado no es equivalente a neutralidad estatal; por el contrario, sólo dando participación a los distintos intereses sociales se resuelven los problemas de acción colectiva de las políticas públicas y se logra la sustentabilidad política para su reforma”.*⁸⁵

La descentralización implica una división territorial del Estado y la distribución del poder dentro del Estado, pero también “[...] entre él y la sociedad, lo que se vincula a la participación”.⁸⁶ En esta distribución del poder entre Estado y sociedad, la posibilidad de participar y el modo de participar se vincula al proyecto político social que se define desde lo Estatal así como a la capacidad de presión y negociación de los diferentes actores involucrados en el proceso.

Cardarelli y Rosenfeld al referirse a la Política Social, nos plantean que es el Estado Asistencial el que define las participaciones de los pobres en los programas que elabora. El Estado establece los espacios y alcances de la participación. De esta forma sigue manteniendo su centralidad en la provisión de espacios de decisión y medios para la satisfacción de necesidades básicas. Parecen ser claros los objetivos paliativos y controladores vinculados a la participación de los ciudadanos en las Políticas Sociales, analizadas por las autoras.

Sin embargo, estos espacios de participación para pobres en las políticas sociales, pueden viabilizar espacios de construcción de identidades individuales y colectivas, de generación de estrategias para demandar espacios más amplios de decisión, así como para la satisfacción de ciertas necesidades. Este modo de participación en el marco de la llamada Política Social del Estado asistencial, se vincula a un proyecto político social, que intenta conservar las relaciones de poder existentes y no se orienta a una distribución del poder desde el Estado hacia la Sociedad.

Estas reflexiones referidas a las Políticas Sociales son un aporte interesante, que nos permite analizar la participación ciudadana en otro campo como es el de la descentralización. Una participación sin la posibilidad de tomar decisiones definitivas se identifica únicamente con el traspaso de responsabilidades. Según el planteo realizado por Coraggio la descentralización democratizante se vincula a la redistribución del poder. Por otra parte es importante plantear que la definición de espacios de participación es una condición necesaria pero no suficiente para que se produzca una efectiva distribución del poder.

⁸⁵ Veneciano, Alicia. IBID. Pág. 124.

⁸⁶ Veneciano, Alicia. “IBID. Pág. 125.

Por otro lado es necesario enmarcar este planteo, en el debate respecto a la relación entre democracia representativa y democracia directa. Jordi Borja como planteamos, considera que la democracia directa puede aportar otro espacio de participación que puede convivir perfectamente con la democracia representativa. Más allá de esta reflexión, se encuentra la cuestión relativa al establecimiento de competencias. Este hecho puede incluir múltiples lecturas, y puede dar contenido a participaciones limitadas y controladoras, o a modos de participación más amplias, que les permitan a las Organizaciones de base territorial de la sociedad civil, ser un actor decisorio importante.

El Estado desde diferentes agencias define políticas en relación a la promoción de la participación, como por ejemplo a través del sistema educativo. Eduardo Bustelo plantea que “[...] *la función del sistema educativo en la promoción de una formación y el desarrollo de derechos y obligaciones (...) de educar en las ventajas del cooperar, del trabajo en equipo, de las relaciones de reciprocidad y complementariedad; y segundo la democratización de la economía que es el desafío mayor*”.⁸⁷ Como se expresa en la cita, el Estado tiene responsabilidad en la promoción de un modelo de ciudadanía que se apropie de los espacios que se abren a su participación.

La participación en relación a la Política Social identificada por Cardarelli y Rosenfeld, se vincula a un tipo de articulación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, en la que se ejecuta la provisión de bienes y servicios a través de éstas organizaciones. Plantean las autoras que estos procesos vinculan al Estado con los sectores sociales más débiles (en relación a su poder de negociación), que se constituyen en mano de obra barata en los proyectos que se desarrollan. A esto se limita esta participación que los transforma en “protagonistas”.

Natalia Magnone, partiendo del eje público-privado, plantea que la participación social, no es una participación en el ámbito público, sino más bien una expresión pública de lo privado, definiéndola como pública social.⁸⁸ Esta reflexión se vincula al planteo de Pepi Petró, quién planteaba que las organizaciones peruanas donde se desarrollaba una amplia participación de la mujer, estaban asociadas a la urgencia y la inmediatez, que son caracteres de lo privado.⁸⁹ Esta forma de participación vinculada a la urgencia y la inmediatez, se acerca a lo que Cardarelli y Rosenfeld plantean como participación de los sectores más vulnerables de la sociedad, en los limitados espacios definidos por el Estado y vinculados a la satisfacción de necesidades básicas.

Continuando con su reflexión acerca de la participación en el ámbito de las políticas sociales de los sectores más vulnerables, Cardarelli y Rosenfeld plantean que: *“Los individuos y grupos pobres contruidos desde la racionalidad técnica como “beneficiarios” a partir de carencias específicas, se colocan en espacios reales y simbólicos de participación reducidos al campo acotado y predefinido por el déficit juntarse para dar de comer, para construir obras de infraestructura, para capacitarse para la atención de los niños*.”⁹⁰

⁸⁷ Bustelo, Eduardo. IBID. Pág. 16.

⁸⁸ Magnone, Natalia. “Aportes del feminismo teórico al desarrollo de la ciudadanía”. Tesina de Grado. Licenciatura de Trabajo Social. Pág. 29.

⁸⁹ Magnone, Natalia. IBID. Pág. 32.

⁹⁰ Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica. IBID. Pág. 85.

Por otra parte plantean las autoras que *“La participación que no ingrese progresivamente a la esfera política seguirá siendo una participación “mínima” de los pobres y en algunos casos –siempre que se manipule- constituirá un ejercicio deliberativo para el tratamiento de cuestiones sociales y el contexto de posibilidad para la emergencia de liderazgos democráticos”*.⁹¹

Considero que es indispensable pensar entonces en la participación no como un valor en sí misma, sino que de la misma forma que la descentralización, debe ser entendida en el marco de paradigmas político-económicos que la definen. Participar en el nivel local en articulación con el municipio, puede ser un mecanismo para generar la transferencia de poder político hacia las organizaciones de base territorial de la sociedad civil, (en quienes concentramos nuestro interés en este trabajo) fortaleciendo sus capacidades y desarrollando sus potencialidades en la acción.

Por otra parte puede orientarse a limitar la acción del Estado, generando espacios de gestión cotidiana de las necesidades sociales en el ámbito local, para limitar el gasto público. Por ello desde una mirada epistemológica que desarrolle mediaciones que permitan conocer las particularidades del objeto sin plantearse modelos pre-fabricados, es que cada proceso particular de descentralización puede ser desentrañado.

1.4 Organizaciones de base de la sociedad civil

La participación a nivel local en el marco de procesos de descentralización municipal, puede constituirse en un vehículo para ampliar espacios de decisión ciudadana. Para ello es fundamental que las organizaciones sociales de base territorial, como protagonistas de estos espacios, se fortalezcan y desarrollen relaciones “democráticas” en su dinámica interna.

Coraggio plantea que *“En cualquier caso, planteamos la hipótesis de que no hay nada intrínseco de este tipo de organizaciones que las haga más democráticas, ni menos propensas a los vicios criticados a las burocracias partidarias o sindicales”*.⁹²

No pueden constituirse en espacios de relegitimación de la actividad colectiva, y de lo político si las organizaciones de base territorial de la sociedad civil, adolecen de vicios que contradicen a los fines que persigue la ampliación del ejercicio participativo.

Si las organizaciones no son legitimadas en su actuación a través de la participación y la aceptación de la comunidad donde desarrollan sus actividades, no se efectiviza la democratización que puede desarrollarse a través de la descentralización.

Las organizaciones de la sociedad civil, que no promuevan la incorporación a sus cuadros de miembros de la comunidad, y que actúen como vehículo de un colectivo limitado y excluyente, considero que no son otra cosa que expresiones de un poder desde arriba o descendente al decir de Norberto Bobbio⁹³. En las organizaciones puede primar el poder ascendente o el poder descendente, utilizando las categorías que plantea

⁹¹ Cardarelli, G.; Rosenfeld, M. IBID. Pág. 108.

⁹² Coraggio, José Luis. “Poder Local, Poder Popular”. Cuadernos del CLAEH N° 45-46 Pág. 113.

⁹³ Bobbio, Norberto. “El futuro de la democracia”. Fondo de Cultura Económica, México.

Bobbio. El primero expresa el poder que se ejerce desde la base, mientras que el segundo esta referido al poder ejercido desde cúspides dirigentes. La primacia en las organizaciones, del poder ascendente, es fundamental para ampliar los espacios de participación de la sociedad civil.

Una de las entrevistadas planteaba que existen diferentes relaciones entre las organizaciones de base territorial de la sociedad civil y la población perteneciente al espacio territorial donde se insertan. Algunas tienen un gran poder de convocatoria y reconocimiento, otras organizaciones no lo tienen. De las entrevistas surge que los participantes de organizaciones de base cuentan con el reconocimiento de los vecinos: *"La gente no quiere participar, pero reconoce a la gente que participa."*⁹⁴

Por otra parte uno de los entrevistados expresaba que las organizaciones de base territorial, se deslegitiman en la medida que no logran responder a las demandas planteadas por los vecinos.⁹⁵ La ausencia de respuestas adecuadas por parte del municipio a las propuestas y demandas planteadas por las organizaciones, debilita la relación de las organizaciones con los vecinos.

Por otra parte, para que se desarrolle una eficaz articulación entre las organizaciones y el municipio, la existencia de una cultura organizacional que no sea sólo portadora de demandas se constituye como una importante mediación. Además de esto las organizaciones serán un instrumento creativo de desarrollo de potencialidades, si participan en el planteo de alternativas así como en su implementación. Coraggio refiriéndose a los movimientos sociales, considera que *"Una limitación político-ideológica de estos movimientos es que tienden a dejar en manos del gobierno las explicaciones o el diseño de alternativas, limitándose a plantear las necesidades tal como las experimenta el grupo de base."*⁹⁶

Los entrevistados han planteado que las organizaciones tienden a vincularse a través de la demanda, pero que la participación en los espacios de descentralización, posibilita también que se generen procesos de aprendizaje, desde los cuales se trasciende la demanda hacia el planteo de propuestas.⁹⁷

Por otro lado, las organizaciones de base de territorial de la sociedad civil, para constituirse como actores propositivos, deben también contar con la capacidad necesaria para ejercer esa actividad. La capacitación es un elemento fundamental en este aspecto. El municipio puede contribuir a que se fortalezcan las capacidades de éstas organizaciones a través de políticas o programas específicos.

Las asistentes sociales entrevistadas, han planteado que el municipio ha desarrollado diversos espacios de capacitación en estos años, en relación al fortalecimiento de las capacidades de participación de los vecinos en la descentralización.⁹⁸ Una de las vecinas participantes del proceso descentralizador, ha subrayado también que la intendencia ha desarrollado diversas instancias de formación a través de las cuales las organizaciones

⁹⁴ Entrevista 4. Realizada para ésta Tesina

⁹⁵ Entrevista 3. Realizada para ésta Tesina.

⁹⁶ Coraggio, José Luis. IBID. Pág. 111.

⁹⁷ Entrevistas 1,2,3. Realizadas para ésta Tesina.

⁹⁸ Entrevista 1 y Entrevista 2. Realizadas para ésta Tesina.

han potenciado sus capacidades para la participación en general y para la participación en la descentralización montevideana en particular.⁹⁹

No sólo es necesario promover espacios de participación, sino también fortalecer esos espacios dotándolos de los recursos y las competencias necesarias para poder ampliar las capacidades de las organizaciones, de modo que desarrollen todo el potencial creativo que contengan.

Por otra parte, las organizaciones de base territorial de la sociedad civil, pueden reclamar más participación en el proceso o por el contrario pueden sentirse agobiadas por el desafío y el compromiso que este mecanismo conlleva. Pues la participación en la descentralización puede fortalecerlas o debilitarlas, dado que deben estar suficientemente preparadas para asumir los requerimientos que ésta implica.

Como planteamos anteriormente las competencias y los recursos necesarios para responder a los requerimientos que plantea la participación, cumplen un papel fundamental.

A su vez es fundamental para que éste ejercicio fortalezca a éstas organizaciones, que puedan obtener logros percibidos tanto por sus integrantes como por los vecinos del barrio al que pertenece cada organización.

Sin embargo los entrevistados plantearon que en la descentralización montevideana las respuestas del municipio no son muchas veces adecuadas. Según los entrevistados el municipio expresa verticalismos al no respetar los acuerdos con los vecinos y esto genera gran frustración desmotivando la participación de las organizaciones.¹⁰⁰

Por otro lado, cuando nos referimos al fortalecimiento de las organizaciones de base territorial en su relación con el ámbito estatal hacemos referencia entre otras cosas a la importancia de la autonomía de éstas organizaciones. Para esto es fundamental la construcción de un sujeto colectivo autónomo en sus planteos y acciones, de la esfera Estatal. Plantean Cardarelli y Rosenfeld en relación a las O.N.G's argentinas que:

"Las organizaciones comprendían hasta ese momento que el aislamiento institucional y la falta de proyectos conjuntos las colocaban en una posición vulnerable a una cooptación estatal que les asignaba el papel de meros contratistas de proyectos establecidos".¹⁰¹

Los autores reconocen que estas O.N.G's al establecer esos lazos de dependencia con el Estado definen sus demandas en relación a la oferta que este plantea. De esta forma se legitiman únicamente aquellas demandas que pueden ser satisfechas por el sistema establecido.¹⁰²

⁹⁹ Entrevista 4. Realizada para ésta Tesina.

¹⁰⁰ Entrevistas : 1,2,3. Realizadas para esta Tesina.

¹⁰¹ Cardarelli, G.; Rosenfeld, M. IBID. Pág. 93.

¹⁰² Cardarelli, G.; Rosenfeld, M. IBID.

Las organizaciones de base territorial, al constituirse en un actor colectivo, pueden elaborar una relación menos subordinada al municipio, ampliando su protagonismo en el proceso descentralizador. A través del fortalecimiento de las relaciones entre las organizaciones de base territorial de la sociedad civil, es posible que se constituyan en un actor con mayor capacidad de presión y negociación.

De las entrevistas realizadas surgen interesantes aportes. Por una parte una de las profesionales entrevistadas plantea que existen ciertas redes constituidas por organizaciones sociales, pero que muchas de ellas no trascienden su existencia formal.¹⁰³ Otra de las trabajadoras sociales plantea que no lograban las organizaciones de base territorial constituirse en un actor colectivo fuerte y que la articulación entre organizaciones surgía generalmente a través de la convocatoria de las profesionales desde el municipio. En algunas instancias continuaron articulando colectivamente con independencia del municipio.

Por otra parte uno de los vecinos concejales entrevistados planteó que se ha desarrollado un espacio de articulación de todos los C.V de Montevideo, así como de todas las comisiones de cultura. Pero estos espacios de articulación surgieron a instancias de los propios C.V y no del municipio. Este hecho puede indicar un avance en relación a la autonomía de los concejos vecinales y de los vecinos organizados. Así también puede dar cuenta de la constitución de un sujeto colectivo que pueda plantarse como un actor con capacidad de negociar y proponer ante el municipio.

A su vez una de las entrevistadas¹⁰⁴, militante social vinculada a la descentralización, planteaba que en la actualidad las organizaciones sociales de base territorial de su zona, han elaborado una propuesta colectiva al CCZ. La entrevistada remarcaba la importancia de éste hecho, y comentaba que era la primera vez que planteaban una propuesta ante la intendencia, más allá de haber articulado demandas anteriormente.

Además, no solamente se encuentran actuando colectivamente ante el municipio sino también en relación al Ministerio de Salud Pública a través de una policlinica barrial. Estos elementos pueden ser indicios de una consolidación de un actor político-social importante en la zona de referencia que puede constituirse en vehículo para fortalecer la autonomía de éstas organizaciones. Por supuesto que es necesario remarcar tal como lo hizo la entrevistada lo incipiente de este proceso.

Por otra parte las asistentes sociales entrevistadas coinciden en la ocurrencia de conflictos entre las organizaciones de base territorial y el municipio a lo largo de la historia de la descentralización. Ambas plantearon que ha existido en diversas instancias, una demanda de mayor participación, de mayor poder, y que han reclamado una descentralización con un perfil diferente.¹⁰⁵ Este tipo de vínculo conflictivo y cuestionador de lo establecido, implica a mi entender la existencia de distintas expresiones de autonomía por parte de las organizaciones de base territorial

¹⁰³ Entrevista 1. Realiza para esta Tesina.

¹⁰⁴ Entrevista 4 Realiza para esta Tesina.

¹⁰⁵ Entrevistas 1 y 2. Realizadas para ésta Tesina.

Otro elemento importante a tener en cuenta en relación a la articulación entre municipio y organizaciones de base territorial de la sociedad civil, es la comunicación que se establece entre ambos actores. Es posible que las organizaciones de la sociedad civil accedan en forma irrestricta a la información que solicitan o que solo los partidos políticos u otros actores pueden hacerlo.

Las organizaciones deben contar con la capacidad de solicitar información y de procesarla cuando ésta llega desde el municipio. Pero el municipio para que este proceso de comunicación sea efectivo, debe brindar en tiempo y forma, las informaciones que sean relevantes para el ejercicio de la participación de las organizaciones referidas en la descentralización.

Considero que el uso que hace el municipio, de la información relevante para los participantes del proceso descentralizador, es un indicador real del ejercicio democrático y de la transferencia efectiva de poder a la ciudadanía. Sin la transparencia y el acceso general a la información no es posible participar efectivamente en el proceso descentralizador.

Los entrevistados en su mayoría remarcaron que la intendencia expresa grandes problemas de comunicación con las organizaciones de base territorial, aunque en ninguna entrevista se ahondó sobre éste tema y sus diferentes aristas.¹⁰⁶

Por otra parte, Cardarelli y otros, plantean (1995) que las asociaciones voluntarias pueden clasificarse en dos grandes tipos "*[...] de acuerdo al referente principal al cual interpelan y al modelo que predomina para la interpretación y operación de los problemas que abordan [...]*"¹⁰⁷

1) Universalistas y creadoras de sentido: se orientan en su análisis a considerar cuestiones relativas a la sociedad en su totalidad. Tienen como práctica el incluir temas en la agenda pública con el objetivo de transformar los valores vigentes. Tratan estas organizaciones de elaborar un discurso autónomo o sea "propio" que de cuenta de la totalidad en la que se insertan. Sus miembros se orientan a la práctica militante de carácter social más que al voluntariado.

2) Particularistas o efectoras: Focalizan su atención en grupos de población caracterizados por situaciones específicas: pobreza, enfermedad, riesgo social, catástrofes de distinta índole, etc. El objetivo de estas organizaciones es mejorar la situación de estos grupos focalizados. Para esto brindan bienes y servicios a poblaciones focalizadas. Sin embargo no existe en su discurso y su práctica un cuestionamiento frontal al orden social donde se insertan.

Estas dos "grandes" categorías definen tipos ideales entre los que pueden ubicarse las diferentes organizaciones en diferentes tiempos.

¹⁰⁶ Entrevistas 1,2,3. Realizadas para ésta Tesina.

¹⁰⁷ Claramunt, Adela. IBID. Pág. 77.

En relación a los movimientos sociales Coraggio plantea la existencia de distintas prácticas. Entre planteos más o menos particularistas o universalistas se ubica su discurso y su acción. Plantea que *"Respecto al carácter limitado y terminal de los movimientos que reivindican aspectos parciales de las condiciones de vida locales o barriales (agua, salud, transporte, acceso a la tierra etc), esto no se daría de igual manera cuando se trata de movimientos por los derechos humanos, de los movimientos por la liberación de la mujer, o el caso del movimiento por el costo de vida en Brasil, o algunos movimientos ecologistas, que apuntan a aspectos más estructurales del sistema capitalista "*.¹⁰⁸

Los entrevistados han planteado que la participación de las organizaciones de base territorial en los espacios de la descentralización, tiene generalmente su génesis en demandas puntuales. Uno de los entrevistados planteaba : *"Mi participación la empecé en una organización en el barrio, en una comisión de fomento barrial, a través del laburo ahí salieron algunas demandas acá, que se hacían a la intendencia, y bueno empezar a tomar contacto con este "monstruo" fue que me enganché en las comisiones, y después en el consejo."*¹⁰⁹

Así también las profesionales entrevistadas remarcaban que partiendo de visiones más particularistas se desarrollan visiones más universalistas en el ejercicio de la participación en la descentralización. Una de las entrevistadas planteaba que existe una conciencia más extendida de la integralidad y la globalidad de las propuestas que se plantean y que afectan a otros vecinos.¹¹⁰

Destacaban además los procesos de formación y aprendizaje que realizan los vecinos y las organizaciones en este sentido y la importancia que tienen la labor del trabajador social.

Así también, planteaba una de las militantes sociales entrevistadas que la participación en la descentralización, le permitió desarrollar vínculos y acceder a instancias de formación: *"Empecé a participar en la Comisión de Emergencia que se formó acá. Lo segundo fue entrar a Obras Comunitarias, donde la coordinadora de asentamientos era una sub-comisión. Luego empezó a venir el ómnibus de A.M.U.L.P.¹¹¹ y empecé a participar de la Comisión de Salud (ambas en el Comunal). Por el vínculo con la Comisión de Salud, vino el primer curso de promotoras legales y a mi me invitaron a participar de ese curso. Una cosa te iba llevando a la otra."*¹¹²

La experiencia de ésta militante, expresa un proceso de formación y aprendizaje en para el cual la participación en la descentralización tuvo un importante valor.

¹⁰⁸ Coraggio, José Luis. "Poder Local, Poder Popular". IBID. Pág. 113.

¹⁰⁹ Entrevista 3. Realizada para ésta Tesina.

¹¹⁰ Entrevista 1. Realizada para ésta Tesina.

¹¹¹ Asociación de Mujeres Uruguayas Lourdes Pintos

¹¹² Entrevista 4. Realizada pa a ésta Tesina.

Considerando otra dimensión del ejercicio de la participación se plantea el concepto de alteridad. Este se vincula a la relación entre las organizaciones y las personas que reciben sus servicios en el caso de que así sea. Se construye el otro con características específicas que definen a la organización en este aspecto:

*“A partir de allí, se caracteriza la relación de alteridad en cada institución según que la definición del otro incluya o excluya a los miembros de la institución (sean o no voluntarios) [...] Sin embargo no se considera la inclusión-exclusión como dos categorías dicotómicas sino que se opta por ubicar a cada una de las instituciones en un continuum que va desde un polo de alteridad excluyente en un extremo, hasta el de alteridad incluyente, en el otro”.*¹¹³

El concepto de alteridad excluyente diferencia a los miembros de la organización a través de los cuales se brindan servicios, de sus beneficiarios. Volviendo a la clasificación anterior, las asociaciones particularistas, desarrollan generalmente este tipo de relación de alteridad.

Contrariamente la idea de alteridad incluyente se refiere a una relación en la cual el ser receptor de servicios no excluye la posibilidad de integrar la organización. De esta forma se plantea que los derechos y obligaciones que poseen los participantes en la institución no están definidos en relación a la provisión de servicios.

En otro sentido, podemos afirmar que las organizaciones de la sociedad civil están insertas en relaciones con el mercado y la política *“[...] por lo que comparten ciertas modalidades de relacionamiento con el mundo externo y/o el poder, apelando a estrategias de lobby y clientelismo similares.”*¹¹⁴

Las relaciones de las asociaciones tanto universalistas como particularistas con el Estado, plantean características bien diferentes. Las asociaciones particularistas dependen generalmente de modo muy intenso de los recursos financieros que el Estado les provee para la gestión de sus servicios.

Para el actor estatal estas organizaciones revisten una gran importancia porque pueden acceder a la población de un modo más directo de lo que se haría a través del Estado. Por otra parte, estas organizaciones pueden desarrollar mayor legitimidad en la población, lo que les brindaría mayor capacidad de gestionar programas sociales con mayor eficiencia y eficacia que el sector público.

Una de las entrevistadas destacaba la importante dependencia de algunas ONG's con respecto al municipio, fundamentalmente por el aporte económico o técnico que el municipio realiza para la gestión de programas y proyectos. Este tipo de organizaciones generalmente tienden a desarrollar un perfil particularista.

¹¹³ Cardarelli, G. y otros: “Las lógicas de acción de las asociaciones voluntarias. Los espacios de altruismo y la promoción de derechos”. En Andrés Thomson. (comp.) : “Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina”. UNICEF-LOSADA. Buenos Aires. 1995. Pág. 166. En Claramunt, Adela. “Participación en Políticas Sociales descentralizadas: el impacto en los actores sociales”. UDELAR-FCS/ UFRJ. Pág.78.

¹¹⁴ Claramunt, Adela. IBID. Pág. 79.

Las asociaciones universalistas expresan mayor independencia del Estado, dado que este no es esencial para su existencia. A su vez pueden existir relaciones de confrontación intensas que se expresan en los objetivos y las prácticas de estas organizaciones orientadas a transformar valores y relaciones, y los objetivos y prácticas estatales.

C) DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN MONTEVIDEO

1.0) Transformaciones Sociales

Los procesos de participación de las organizaciones sociales y de los individuos, se ven influidos por las transformaciones que experimenta la sociedad. El proceso de descentralización montevideano no es ajeno a esto, y ha tenido que enfrentarse a los procesos de cambio que atraviesan nuestra sociedad. El instituto IDES¹¹⁵ realizó una investigación para la Intendencia Municipal de Montevideo, en la que se plantea la existencia de transformaciones sociales que son relevantes al analizar la participación en el proceso descentralizador de Montevideo.

En principio se remarca la ruptura en el mundo del trabajo con la crisis de la gran manufactura. En Montevideo diversas regiones han sufrido la crisis de este proceso como La Teja, Cerro o Nuevo Paris.

En este proceso de transformación, las fronteras nacionales han sido derribadas liberalizando en diversos países el ingreso de manufacturas extranjeras. La producción y la circulación se ha flexibilizado enormemente. Con la desindustrialización que se desarrolló en Montevideo, tuvo lugar una ampliación de los puestos de trabajo en el sector servicios y junto a esto la precarización de los puestos de trabajo. Todo este proceso debilitó fuertemente a un actor fundamental en la vida colectiva capitalina: el movimiento sindical. De acuerdo a los autores de esta investigación, este debilitamiento del movimiento sindical, creó fisuras irreparables en el tejido social.

Por otra parte, los autores identifican la categoría entorno comunitario entendida como los espacios entre el mundo del trabajo y la privacidad familiar. Se desarrollaron procesos de debilitamiento del tejido social urbano que anteriormente se constituía como importante espacio de socialización. Actores colectivos fundamentales en la primera mitad del siglo XX, como el movimiento estudiantil, los partidos políticos o la Iglesia, han experimentado procesos de debilitamiento. También se han desarrollado cambios en la estructura familiar con el masivo ingreso de la mujer al mercado laboral, así como crisis de las relaciones interpersonales y familiares.

Por otra parte desde mediados siglo XX, los medios masivos de comunicación se han transformado en un medio de socialización fundamental, no sólo como fuente de informaciones o entretenimiento, sino fundamentalmente en su influencia en el campo de valores y prácticas sociales.

¹¹⁵ IDES. Bergamino, Ariel, Caruso, Arlés, Portillo, Álvaro. En "10 años de descentralización: un debate necesario". Departamento de descentralización, Intendencia Municipal de Montevideo. Instituto de Investigación y Desarrollo. Pág. 25.

Otro elemento fundamental, se relaciona al aumento exponencial de los sectores sociales bajo situación de pobreza, relacionado a los problemas de empleo, y la multiplicación de situaciones de urgencia social.

1.1 Proceso de Constitución

Por otra parte, tal como hemos planteado en el capítulo IV, el proceso descentralizador Montevideano ha subdividido territorialmente la ciudad en 18 zonas. A cada una de las zonas le ha correspondido la creación de un Centro Comunal Zonal (C.C.Z) el que se ha constituido como referente territorial de la descentralización.

A través del Centro Comunal Zonal, en cada zona se ha creado una estructura burocrática-administrativa por medio de la cual se desarrolló el proceso de desconcentración de servicios y actividades.

También se ha definido una estructura política que consistió en la creación de las Juntas Locales y los Concejos Vecinales (C.V). La Junta Local expresa la representación proporcional de los partidos políticos en los comicios municipales.

En Montevideo, en cada uno de los 18 espacios territoriales que les corresponden, los vecinos pueden, a través de una elección directa y no obligatoria, elegir a sus representantes en los Concejos Vecinales.

Es así que surge una representación política a través de las Juntas Locales, una representación social a través de los Concejos Vecinales y una representación institucional a través de los Centros Comunales Zonales.

Jordi Borja, identifica diferentes fases en el proceso de gestación de la descentralización en sociedades fuertemente corporativizadas en sindicatos, empresarios y partidos políticos. La primera fase incluye los siguientes requerimientos:

1) Descentralización Politico-administrativa: Hace referencia al *"reconocimiento de distritos con personalidad política o ciudadana"*¹¹⁶ e incluye:

- A) Participación Ciudadana: Definición del modelo de distrito a llevar adelante, estableciendo competencias y funciones con la provisión de acuerdo a los requerimientos para desarrollarlas.
- B) Organización de la cooperación: Establecimiento de un marco legal que regule la transferencia de competencias, funciones y servicios, y la definición de los recursos necesarios para dicha transferencia.

¹¹⁶ Aguirre, Rosario; lens, Ines. "Los dilemas de la participación : la perspectiva de los actores barriales". En "Participación Ciudadana y Relaciones de Gobierno". CIEDUR, CIESU, ICP. Trilce. 1992. Montevideo. Pág. 32

- D) Establecimiento de un programa: A través de éste se establecen las funciones o competencias a transferir, y se elabora un programa de prioridades en esta transferencia.

Esta primera fase según el autor, desemboca en una segunda que implica: “[...] la elaboración de un modelo político distrital basado en la elección directa y en la potenciación de los mecanismos de participación ciudadana en la medida que considera clave la cuestión electiva para el progreso de la descentralización”.¹¹⁷

Durante el proceso de descentralización montevideano se han desarrollado estas distintas fases, con sus particularidades, sus características propias, sin seguir estrictamente el orden planteado por Jordi Borja. Pero estas fases o procesos han desembocado en el objetivo descrito por el autor, o sea en la definición de:

- a) Mecanismos de representación directa de la población. En Montevideo, ha sido concretada a través del Concejo Vecinal.
- b) Una estructura burocrática básica que permita ejercer las funciones administrativas correspondientes al municipio descentralizado. Estas funciones pueden relacionarse con la información a la ciudadanía, la desconcentración de servicios, el apoyo a la vida asociativa, y la programación de obras públicas de interés del barrio¹¹⁸. El Centro Comunal Zonal se ha constituido en ésta estructura burocrática en el marco de la descentralización montevideana

1.2) Dimensiones del Proceso Descentralizador

Las investigadoras del Departamento de Trabajo Social¹¹⁹, identifican con la finalidad de analizar la complejidad del proceso, la existencia de 3 dimensiones de la descentralización en Montevideo:

1) Dimensión política: Esta se relaciona con el “[...] traspaso del poder central de cometidos y poderes jurídicos a un órgano determinado”.¹²⁰ Esta dimensión se refiere al aparato político-administrativo creado al reformular la estructura institucional municipal por intermedio del proceso de descentralización, lo que implicó una transferencia de competencias y cometidos definidos jurídicamente .

En el marco de esta estructura institucional, Ana Rivoir identifica ciertos conflictos existentes entre lo local y lo central en el municipio montevideano. Estos se originan en los roles que cada ámbito cumple: “Se puede afirmar que los primeros mantienen las potestades para la definición y ejecución de las políticas, predominando una lógica

¹¹⁷ Aguirre, Rosario; Iens, Ines. IBID. Pág. 33.

¹¹⁸ Aguirre, Rosario; Iens, Ines. “Los dilemas de la participación : la perspectiva de los actores barriales” En “Participación Ciudadana y Relaciones de Gobierno”. CIEDUR, CIESU, ICP. Trilce. 1992. Montevideo. Pág. 32.

¹¹⁹ Balea, Elisa. A. A. V. V. IBID. Pág. 13.

¹²⁰ Balea, Elisa. A. A. V. V. IBID. Pág. 13.

032915



*sectorial-vertical*¹²¹. Mientras que el ámbito local tiene un papel fundamental en relación al vínculo que establece con la población en lo cotidiano y en las instancias consultivas. Prima en este sector una lógica territorial.

Este tema ha surgido en las entrevistas realizadas a las trabajadoras sociales y a los vecinos que son parte de la descentralización. Uno de los vecinos que ocupaba el cargo de concejal planteaba: *“Porque en realidad cuando decimos acá la zona prioriza y propone, y propone que se haga esto, pero la decisión última, está allá en la intendencia, ni siquiera está acá. Entonces frente a una serie de demandas, por ejemplo entre una calle en Colón, en Villa Colón, acá se define cuál debería ir primero, pero en realidad, la ejecución, y si está la partida o no es de la intendencia”*.¹²²

Este tipo de reflexiones ponían en tela de juicio la relación entre un ámbito central que decide y un ámbito local que ejecuta. Este tipo de relación niega la posibilidad del ejercicio del poder desde lo local, y es ésta posibilidad la que constituye el espíritu de la descentralización democratizante. Sin embargo los entrevistados sugieren que el ámbito local muchas veces tiene que asumir la gestión de lo que se define centralmente.

De esta forma la participación desde el ámbito local se limitaría a la ejecución de lo decidido desde los espacios institucionales centrales. La mayoría de los entrevistados han señalado que esto se traduce en grandes frustraciones para los vecinos. De acuerdo a los entrevistados, este tipo de acciones inhiben la participación de los vecinos y las organizaciones de base territorial, en la descentralización.

Una de las profesionales entrevistadas planteó que la emergencia del departamento de planificación se debe a la intencionalidad de transversalizar las acciones que se desarrollan desde el municipio. Desde éste departamento según la entrevistada se está buscando fortalecer la comunicación con los CCZ, como modo de ampliar la horizontalidad de la relación entre lo central y lo local.¹²³ Sin embargo los otros entrevistados no plantearon que percibían que se estuvieran corrigiendo estas expresiones de verticalismo aquí planteadas.

Una alternativa posible para superar estas dificultades se vincula al fortalecimiento de la comunicación y la coordinación entre lo central y lo local, legitimando la participación de los vecinos en los Concejos Vecinales y en los diferentes espacios de participación vecinal (redes, comisiones temáticas), de las Juntas Locales, así como de los funcionarios que actúan a nivel local.

Otro de los planteos para trascender esta lógica sectorial vertical es otorgarle mayor poder a lo local mediante la descentralización del presupuesto municipal. En esta administración municipal se está desarrollando un proceso de participación de los vecinos (Presupuesto Participativo 2006) en la asignación del gasto municipal que puede ser un comienzo a la resolución de ésta contradicción.

¹²¹ Rivoir, Ana Laura. “La participación ciudadana y la descentralización en la ciudad de Montevideo”. En “Tomamos la palabra: experiencias de ciudadanía participativa”. Concha Lorenzana (editora). Barcelona 2002. Pág. 59.

¹²² Entrevista 3. Realizada para esta Tesina.

¹²³ Entrevista 2. Realizada para esta Tesina.

Por otra parte, se han identificado dificultades¹²⁴ en la articulación entre los diferentes órganos de la descentralización como lo son el Concejo Vecinal o Junta Local. Esto debido a que se han asignado competencias similares lo que genera conflictos entre ambos órganos. Esta situación afecta negativamente la gestión y la participación. Las demandas de la sociedad civil muchas veces tienen diferentes “bandejas de entrada” y reciben respuestas contradictorias o superpuestas.¹²⁵

El funcionamiento y la relación que establecen estos diferentes ámbitos de la descentralización lejos de motivar la participación, pueden generar desestímulo en los vecinos.

2) Dimensión administrativa: esta dimensión se relaciona a la desconcentración de servicios y/o actividades para lo que fue necesario contar con un marco jurídico adecuado.

Según plantan las investigadoras del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales: *“La territorialización está estrechamente ligada a la desconcentración administrativa. El elemento fundamental de esta desconcentración administrativa es la presencia de los Centros Comunales Zonales en el territorio.”*¹²⁶

El C.C.Z es un articulador de las políticas centrales derivadas del municipio capitalino con las demandas y necesidades locales. Desde este espacio es posible elaborar los planes anuales y quinquenales así como el contralor de la ejecución de lo planeado en el marco de la promoción de la participación de los vecinos.

La inserción territorial del municipio a través del CCZ, posibilita a través de la comunicación con los ciudadanos y sus organizaciones, la ampliación del acceso a la información local en términos cuantitativos como cualitativos. Este volumen de información sería inaccesible sino fuera por razón de la participación ciudadana y se constituye en un aporte fundamental para la ejecución de políticas locales. Estos procesos no se desarrollan mágicamente por el simple hecho de instalar un Centro Comunal Zonal en un espacio territorial determinado, sino que son resultado del vínculo que el municipio establece con los hombres y las mujeres que habitan ese territorio.

Sin embargo, podemos identificar un conjunto de dificultades derivadas de la estructura institucional asignada al Centro Comunal Zonal:

“a.- una multiplicidad en la cadena de mandos entre presidente de la Junta Local que ejerce la superintendencia del Centro Comunal Zonal, Secretario de la misma y directores administrativos.

b.- una falta de política en recursos humanos, en cuanto a selección, capacitación, incentivos, etcétera.

c.- dispersión de la información producto del volumen y diversidad de canales en la que se maneja esa información, implicando muchas veces que ésta se transforme en un

¹²⁴ Balea, Elisa. A.A.V.V. IBID.

¹²⁵ Balea, Elisa. A.A.V.V. IBID. Pág. 80.

¹²⁶ Balea, Elisa. A.A.V.V. IBID. Pág. 80.

*elemento de concentración de poder que dificulta el relacionamiento a nivel interno.*¹²⁷

Estos elementos reseñados se pueden constituir en inhibidores de la participación tanto de los funcionarios, como de los vecinos y las organizaciones sociales.

Por otra parte, la propuesta descentralizadora tuvo que confrontarse con una realidad que indicaba la existencia de una gran rigidez en el ámbito municipal, lo que atentaba contra los cambios que se querían desarrollar. Esta rigidez se expresaba en la normativa municipal, la práctica cotidiana de los funcionarios y el escaso involucramiento de los cargos políticos que no integraban la comisión de descentralización.

Otra de las dificultades generadas durante el proceso se relaciona con que los funcionarios no fueron debidamente incluidos como interlocutores válidos durante la formulación del proyecto descentralizador.

Esta limitación de la participación contradecía paradójicamente al discurso descentralizador que remarcaba la capacidad de promoción democrática de la misma. Los funcionarios no fueron convocados en los distintos momentos de implementación y puesta en práctica de la propuesta. Además se le otorgó poca difusión al proceso, y se propuso una política que dejó en el debe la definición de programas de formación y capacitación para los funcionarios.

Una de las asistentes sociales entrevistadas planteaba que *"[...] lo que más pasó fue que los funcionarios le costó mucho irse del palacio hacia los servicios descentralizados. Se fueron más bien aquellos que estaban convencidos del proyecto [...]"*.¹²⁸ Esto da cuenta del compromiso de algunos funcionarios que al comienzo se involucraron en el proceso a pesar de los lineamientos seguidos por el municipio. Estos lineamientos no contribuyeron a que los funcionarios se sintieran partícipes y protagonistas de proceso.

El vínculo que proponía la descentralización entre vecino y sociedad civil y los funcionarios debió haber sido construido desde políticas que prepararan a la institución en la persona de sus funcionarios, para los nuevos requerimientos que la descentralización planteaba. Esto sin dejar de considerar la resistencia a los cambios de un funcionariado habituado a unas políticas municipales centralizadas, lo que actuaba como contrapeso al proyecto descentralizador.

Otra de las asistentes sociales entrevistadas¹²⁹ reconoce también que no se involucró adecuadamente a los funcionarios en este proceso. Tampoco se los ha capacitado para un trabajo totalmente distinto al que estaban habituados a desempeñar. En algunas ocasiones se ha usado el traslado al CCZ como castigo. El trabajo de los funcionarios en los centros comunales según la entrevistada, es muy arduo dado que llegan demandas de todo tipo y muchas de ellas vinculadas situaciones de urgencia.

¹²⁷ Balea, Elisa. A. A. V. V. IBID. Pág. 81.

¹²⁸ Entrevista 2. Realizada para esta Tesina.

¹²⁹ Entrevista 1. Realizada para esta Tesina.

Así también planteaba la entrevistada, que ha sido muy interesante confirmar como los funcionarios que trabajaban y vivían en el mismo barrio, desarrollaban su actividad con un amplio compromiso que puede estar vinculado al sentimiento de pertenencia barrial. Otra de las asistentes sociales entrevistadas planteaba que los funcionarios en los CCZ se ven exigidos por tareas que muchas veces desbordan sus capacidades. Según su opinión, la demanda es demasiado grande para los funcionarios que la atienden.¹³⁰

3) Dimensión social: esta dimensión se relaciona a la participación de los vecinos en la gestión municipal, tanto a través de organizaciones como a nivel individual, tanto en la elaboración de propuestas como en la participación en la ejecución de servicios. Es importante recordar al referirnos a la dimensión social de la descentralización, que la participación de los vecinos no se realiza únicamente a través de los Concejos Vecinales. Existen otros espacios de participación que han sido institucionalizados de hecho, sin definiciones legales, como lo son por ejemplo, las comisiones temáticas, las redes de organizaciones, o los espacios de articulación entre Concejos Vecinales.

En relación con ésta dimensión de la descentralización, Alicia Veneziano plantea que la reforma Estatal desarrollada por la Intendencia Municipal de Montevideo ha dado en un cambio innovador en la relación con la sociedad civil.¹³¹

Así también Ana Laura Rivoir refiriéndose a las organizaciones vecinales plantea que: *"La política de descentralización impactó sobre ellas generando cambios en sus características. Al crecer en la población las expectativas de participación social aumentó la creación de nuevas organizaciones vecinales. Las formas organizativas también cambiaron, iniciándose una tendencia hacia formas basistas y horizontales de organización"*¹³². Según la autora, el proceso de transferencia de competencias *"[...] hacia lo local [...] ha logrado un aumento y una transformación de la participación ciudadana"*.¹³³

Por otra parte remarca que era notoria una "conciencia" sobre la debilidad de las organizaciones barriales para asumir responsabilidades de gestión. Algunos de los elementos que señala la autora como causa para esta debilidad son: la falta de capacidad técnica o la falta de respaldos legales como la necesidad de personería jurídica y contabilidad propia. Así también la alta movilidad de sus integrantes y el carácter honorario de su actividad, lo que disminuye su capacidad organizativa y por ende la posibilidad de participar activamente como contraparte de las políticas descentralizadas.¹³⁴

Si el proyecto político de descentralización se orienta a generar iniciativa y actitud pro-activa desde las organizaciones de base territorial de la sociedad civil, es fundamental que la intendencia municipal contribuya a fortalecerlas. Esto en un delicado equilibrio

¹³⁰ Entrevista 2. Realizada para esta Tesina.

¹³¹ Veneziano, IBID.

¹³² Rivoir, Ana Laura. IBID. Pág. 47.

¹³³ Rivoir, Ana Laura. IBID. Pág. 54.

¹³⁴ Rivoir, Ana Laura. "Políticas Urbanas y participación ciudadana: Nuevas formas de gestión descentralizada en Montevideo. Revista de C.C.S.S. N° 19. Departamento de Sociología. Fundación de Cultura Universitaria. Pág. 55.

que implique apoyar la vida asociativa sin lesionar autonomías y sin generar dependencias que limiten las potencialidades de las propias organizaciones.

Plantea Rivoir, en relación a la descentralización Montevideana, que pudo constatar que la necesidad de capacitación para la participación en el proceso de descentralización montevideano, es compartida tanto por funcionarios que actúan centralmente, técnicos que lo hacen a nivel local, como en los mismos militantes sociales.

Por otra parte es necesario también que la relación entre saber técnico y participación social, logre complementariedades que fortalezcan la acción de ambos. Se trata de evitar modelos tecnocráticos de descentralización, pero evitando también la descalificación del saber técnico. Este saber nos permite establecer posibilidades de acción dadas por la viabilidad técnica. Este aporte brinda la posibilidad de un ejercicio ciudadano, basado en el marco de lo posible técnicamente.

El ejercicio de una participación en la que efectivamente el ciudadano decide sobre los temas que considera importantes, sin restringirla a espacios de una gestión “dirigida” desde la institucionalidad, es una condición necesaria aunque no suficiente para posibilitar la participación activa de los ciudadanos. Tampoco es suficiente que los vecinos compartan necesidades e intereses comunes.

Estas condiciones son un potencial que debe complementarse con políticas que hagan de los espacios de participación, “lugares” atractivos para el ciudadano, donde éste evalúe la valía de su actividad a través de logros específicos.

También es importante un relacionamiento que tienda a la horizontalidad entre los vecinos y el municipio, y que evite los verticalismos que contradicen la promoción de la participación vecinal. La mera existencia de un proceso de descentralización no asegura el desarrollo de la participación, es fundamental generar las condiciones para que ésta resulte estimulante para los vecinos.

Otro de los elementos a analizar, está vinculado a la capacidad de respuesta del municipio ante los requerimientos de las organizaciones de base territorial. Los tiempos institucionales no son los mismos que los “sociales”, en el sentido de la necesidad de ajustarse a regulaciones de procedimiento como los presupuestos quinquenales o los ajustes anuales. La política local está sujeta a estas instancias institucionales. Es por eso que la respuesta del municipio a los requerimientos de los actores que participan en la descentralización, no es según las autoras lo rápida que debería ser. Por eso se plantea que:

*“En este sentido es la Intendencia Municipal de Montevideo quién debería tener en cuenta que para conjugar las posibilidades de participar de la sociedad civil con los plazos de respuesta hacia la institución, la instrumentación y convocatoria para la discusión debe darse en tiempo y forma, previendo insumos necesarios y períodos de análisis, propuesta y negociación posterior, así como contemplar los períodos de aprendizaje imprescindibles para el logro del pasaje de lo individual a lo colectivo”.*¹³⁵

¹³⁵ Balea, Elisa A.A.V.V. (IBID) Págs. 82 y 83.

La participación de las organizaciones de base territorial se alimenta de la respuesta que el municipio brinde. No me refiero a que el municipio sea el actor que “resuelva” los problemas que se planteen, sino a que responda “a tiempo” a las demandas y propuestas que se realizan. Una participación efectiva y motivante se basa en la posibilidad de recibir respuestas satisfactorias a los planteos que se realizan. Por otra parte, tampoco una ejecutividad urgente y sin reflexión es un ideal de respuesta.

Sin embargo la participación de las organizaciones de base territorial, debe encontrar respuestas del municipio para fortalecerse y ampliarse. Esta es según las autoras una de las carencias del proceso descentralizador montevideano.

Varios de los entrevistados expresan la existencia de grandes frustraciones en los vecinos, debido a que el municipio no responde a las demandas planteadas por estos en el C.V o en las diferentes comisiones temáticas, o a los acuerdos pactados entre el municipio y los vecinos.¹³⁶

Por otra parte, una de las entrevistadas quien participó en comisiones temáticas en el C.C.Z, representando a su organización de base, destacaba que ésta había obtenido logros concretos percibidos por sus integrantes.

Pero planteaba que para ello, era fundamental ser paciente y participar activamente “*La gente no entendía que todo tiene un proceso. Las cosas demoraban y había que estar en el proceso*”.¹³⁷ Se plantea en esta entrevista que los logros que se obtengan tienen relación con la constancia de la participación. Esto introduce una relación diferente a la planteada por los anteriores entrevistados. Se vincula la obtención de logros por parte de las organizaciones, como expresión de la continuidad temporal de la participación.

Por otra parte, cuando nos referimos a los Concejos Vecinales, planteamos que son receptores de iniciativas y demandas planteadas por la comunidad local. Éstos se han constituido como una referencia a nivel territorial, especialmente por parte del segmento de población de más bajos ingresos, lo que expresa la legitimidad que han ganado.¹³⁸

Pero también se han desarrollado en su gestión ciertas dificultades aquí retomadas. Por ejemplo, la relativa indefinición del rol de los Concejales: “*Hay una gran diversidad de modalidades de cómo se asume la responsabilidad de concejal e incluso el rol del propio concejo*”.¹³⁹ También plantea la autora como dificultad de los C.V la ausencia de una actitud pro-activa, así como la partidización de sus miembros en el sentido de identificación política partidaria.

Todos los entrevistados han coincidido con este planteo sobre la partidización de los Concejos Vecinales. Una de las entrevistadas planteaba que la existencia del C.V

¹³⁶ Entrevistas 1,2,3. Realizadas para esta Tesina.

¹³⁷ Entrevista 4. Realizada para esta Tesina.

¹³⁸ Veneciano, Alicia. IBID.

¹³⁹ Rivoir, Ana Laura. IBID Pág. 56.

debería ser reconsiderada, debido a que se ha convertido en un espacio político partidario. Así lo ilustra el pasaje de representantes desde el Consejo Vecinal hacia la Junta Local tal como se planteó en dos de las entrevistas realizadas.¹⁴⁰

Por otra parte, una de las asistentes sociales entrevistadas ilustra con una frase, esta invasión del espacio destinado a la participación vecinal por parte de lo político partidario: *“Mirá que nos pasaba que nosotros llevábamos un tema de debate al Concejo Vecinal y ya se había discutido en la coordinadora del Frente”*¹⁴¹. Este hecho plantea un conflicto con los cometidos que se le adjudican al C.V en el proyecto de descentralización. El espacio político partidario está acotado a la Junta Local de cada C.C.Z y no incluye según el proyecto descentralizador a los C.V, por eso se constituye como una invasión desde lo “político” de un espacio orientado a lo “social”. De estas reflexiones es posible conjeturar que los partidos políticos, continúan expresando su centralidad en relación a los modos de acción colectiva de nuestro país, en estos espacios pensados para el ejercicio de una representación social.

En otro sentido cuando pensamos en el ejercicio de Concejal, reconocemos que depende entre otras cosas de la relación que establezca el Concejo Vecinal con el Secretario de la Junta Local y con la Junta Local toda. Debemos remarcar también que la impronta personal de cada uno de los integrantes del Concejo Vecinal también tiene su peso relativo.

Se ha planteado que el vínculo de los Concejos Vecinales con la sociedad civil, no ha sido lo suficientemente fluido, por lo que éstos se han transformado *“[...] en grupos cerrados, alejados de aquella, y con una fuerte estructuración interna que da como resultado un debilitamiento de la participación y por tanto mediatización de la propuesta descentralizadora”*.¹⁴² Este hecho puede estar relacionado con la intensidad de la actividad de los Concejales. Una de las asistentes sociales entrevistadas planteaba: *“[...] al Concejal vos le exigias un costo de participación altísimo [...]”*.¹⁴³ La misma reflexión en relación a las exigencias que implica ser concejal, surgió en la mayoría de las entrevistas realizadas.

A su vez no existen “apoyos” del municipio en relación al transporte, siendo que la actividad de concejal requiere amplia movilidad, o en relación a la actividad administrativa que realiza el C.V. Este hecho constituye también otra carga a una participación muy exigente como la del concejal vecinal.

Esta sobrecarga de actividades puede haber debilitado el nexo entre los Concejales Vecinales y las organizaciones que deben representar. Dado que no solo ejerce la participación en el C.V sino que también está presente la participación en la organización de base a la cual representa el concejal.

A pesar de estas contradicciones con las que ha tenido que enfrentarse el proceso descentralizador, la población montevideana ha valorado los logros alcanzados en su desarrollo.

¹⁴⁰ Entrevistas 3 y 4. Realizadas para esta Tesina.

¹⁴¹ Entrevista 2. Realizada para esta Tesina.

¹⁴² Balea, Elisa. A.A.V.V. IBID. Pág. 78.

¹⁴³ Entrevista 2. Realizada para esta Tesina.

El conocimiento de los centros comunales ha aumentado en los últimos años, mientras que de un 52% de la población consideraba al proceso descentralizador muy positivo, positivo o más o menos positivo en 1992, se pasa a un 81% en el año 1999.¹⁴⁴

Esta valoración positiva sin embargo no ha redundado en un incremento de la participación efectiva de los montevideanos. Según Álvaro Portillo “[...] *dada la forma en que se produjo la descentralización y las modalidades adoptadas por el modelo político puesto en práctica hay una cierta indefinición acerca del sentido último de esta participación por parte de la propia gente*”.¹⁴⁵

Los espacios institucionales creados para y por el proceso descentralizador son importantes pero remarca Portillo que es esencial además construir un horizonte cultural que valore la participación.

Según considera, es necesario elaborar líneas de acción que permitan hacer viable una descentralización de la información para un mayor involucramiento de la ciudadanía, de modo de “[...] *concebir elaboradas estrategias de comunicación que hagan posible llegar efectivamente a la subjetividad de las mayorías sociales*.”¹⁴⁶

En los primeros gobiernos municipales frenteampulistas, los dos intendentes electos, tanto Tabaré Vázquez y Mariano Arana, han sido los iconos de esta comunicación con la ciudadanía, pero más allá de esto no ha existido una política de comunicación que permita trascender el poder comunicacional de estos operadores políticos para evitar que el mensaje se personalice, presentando a la descentralización como emanación personal y no colectiva.

La mayoría de los entrevistados plantean la existencia de problemas de comunicación del proyecto descentralizador a la ciudadanía en general. Se remarco en las entrevistas que a pesar de los esfuerzos de difusión realizados, todavía existen vastos sectores de la población capitalina que no cuentan con información y formación que les permitan comprender la estructura descentralizada.

Uno de los entrevistados nos planteaba que algunas organizaciones locales siguen dirigiéndose al palacio municipal para gestionar aquello que es posible gestionar desde el espacio local. Luego que la demanda inicial es redirigida desde el ámbito central, recién se establece un vínculo con el C.C.Z.

Es representativa la frase que planteó uno de los entrevistados: “*Si, es propio de gente que camina por la calle y que no tiene idea de lo que es un concejo. Hay gente que piensa que vos acá tenés dinero y que venís y cobrás. Hay gente que ha preguntado el primer día de concejo cuanto iban a ganar*”.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Chavés, Daniel; Goldfrank, Berndt : “Ciudadanía y Participación en el Municipio de Montevideo”. La Haya. Centros de Estudios Sociales, 1999 en Álvaro Portillo, Ponencia para la fundación Rosa Luxemburgo con motivo de la reunión de San Pablo en Octubre- 2005. Montevideo “Algunas interrogantes sobre la participación, la descentralización y el cambio”. Extraído de www.rls.org.br, sitio Web de la Fundación Rosa Luxemburgo.

¹⁴⁵ Portillo, Álvaro. IBID.

¹⁴⁶ Portillo, Álvaro. IBID.

¹⁴⁷ Entrevista 3. Realizada para esta Tesina.

Estas opiniones ilustran los planteos que aquí se realizaron sobre los problemas de comunicación e información que ha presentado el municipio.

A pesar de todas estas dificultades de comunicación e información, durante los años de descentralización hasta el presente se ha estimado¹⁴⁸ que han participado alrededor de 20.000 personas en el proceso descentralizador, (por supuesto que en espacios diferentes y con capacidad de decisión distinta según los contextos y asuntos), lo que es una cifra inusualmente amplia cuando pensamos en la participación ciudadana en temas vinculados al gobierno.

¹⁴⁸ Portillo, Álvaro. IBID.

6) TRABAJO SOCIAL Y DESCENTRALIZACIÓN

La dimensión política de la profesión está dada por el hecho de que su acción se inscribire en relaciones de poder entre clases sociales que estructuran la sociedad capitalista. Esas relaciones de poder expresan desigualdad, exclusión y subordinación de amplios sectores sociales. La profesión en sus definiciones políticas se ha manifestado a favor de los segmentos de población subordinados o excluidos de una u otra forma.¹⁴⁹

Unos de los desafíos de nuestra profesión, se vincula a la ampliación de la participación de la población en la cosa pública de modo de ampliar el control de la sociedad en las decisiones que le afectan.

Es posible promover la injerencia de la sociedad a través de procesos de socialización de la información, conocimiento de derechos e intereses, generación de espacios de acompañamiento e implementación de las decisiones así como de la ampliación de espacios de debate y representación.¹⁵⁰ Esta injerencia a la que se apunta desde el colectivo profesional, se orienta al fortalecimiento de la capacidad de decidir y negociar, por parte de los actores sociales más vulnerables de la sociedad.

Desde el principio del proceso de descentralización de Montevideo, los profesionales del Trabajo Social han sido convocados para contribuir en el fomento de la participación. Una de las entrevistadas plantea que en ese momento fundacional *“El rol primario del Asistente Social fue empezar a forjar esa red muy desde abajo”*.¹⁵¹ Las asistentes sociales, contratadas por el municipio de Montevideo, tenían el cometido de impulsar procesos de participación en el naciente proceso de descentralización.

En otra de las entrevistas¹⁵² realizada para este trabajo, se plantea que la asunción del gobierno de Montevideo por parte de la izquierda, despertó en muchas organizaciones y en la población en general, una creencia “cuasi mágica” respecto a las transformaciones que se podían desarrollar. Se reflejaba este hecho en *“[...] el compromiso de los vecinos en un comienzo lleno de mística.”*¹⁵³ También se planteó que este hecho impulsó el surgimiento de muchas organizaciones vecinales, pero que la continuidad de la mayoría de estas organizaciones fue efímera.

Por otra parte, el compromiso de los trabajadores sociales con el proceso descentralizador, era también muy intenso según las dos profesionales entrevistadas. Así lo remarca una de las asistentes sociales entrevistadas, quién plantea *“Nosotros teníamos mucho compromiso, estábamos muy convencidos del proyecto [...]”*¹⁵⁴

¹⁴⁹ Iamamoto, Marilda. “O Serviço Social na contemporaneidade”. Editorial Cortez. Sao Paulo. Año 2000. Pág. 146.

¹⁵⁰ Iamamoto, Marilda. “O Serviço Social na contemporaneidade”. Editorial Cortez. Sao Paulo. Año 2000. Pág. 143.

¹⁵¹ Entrevista 2. Realizada para esta Tesina.

¹⁵² Entrevista 1. Realizada para esta Tesina.

¹⁵³ Entrevista 1. Realizada para esta Tesina.

¹⁵⁴ Entrevista 2. Realizada para esta Tesina.

Como hemos planteado, los principios establecidos en el código de ética de la profesión valorizan la participación directa así como representativa de la población como forma de profundizar el ejercicio de derechos civiles, políticos, económicos y sociales.

Según Marilda Yamamoto *“Os principios constantes no Código de Ética são focos que vão iluminando os caminhos a serem trilhados, a partir de alguns compromissos fundamentais acordados e assumidos coletivamente pela categoria”*¹⁵⁵.

Los profesionales del trabajo social que trabajan en el ámbito de la descentralización, tienen como gran desafío, operacionalizar en su actividad cotidiana, estos postulados ético-políticos definidos colectivamente por la profesión.

Al inicio de éste trabajo nos preguntamos, ¿para que descentralizar?, ¿cuales son los fines que se persiguen?. Tal como planteamos, la descentralización puede ser un medio para fines disímiles. Pero es necesario reconocer que la descentralización contiene importantes potencialidades cuando asume un perfil democratizante al decir de Coraggio.

La descentralización democratizante brinda la posibilidad de desarrollar procesos de distribución del poder, de promoción democrática y de formación ciudadana tal como hemos planteado, lo cual la transforma en un valioso campo de actuación profesional. Me refiero a un proceso de toma de decisiones en todos los niveles gubernamentales posibilitando *“[...] el involucramiento en el proceso, la asunción de responsabilidades, la oportunidad de sugerir, evaluar o criticar”*¹⁵⁶.

De este modo la pregunta sobre los fines de la acción del Trabajo Social en la descentralización, encuentra estos marcos de referencia en los que apoyarse. El Trabajo Social en sus principios ético-político, se refiere a una participación de la ciudadanía que no se condice con el traspaso de responsabilidades desde el Estado, hacia el mercado. El compromiso ético-político que asume la profesión, la vincula a inclinarse por los sectores más desfavorecidos de nuestra sociedad, y esto implica ampliar los recursos que nuestra sociedad orienta a políticas de promoción o asistencia y no a limitar el gasto social en detrimento de los intereses de éstos sectores sociales. Y este compromiso ético-político, se vincula también con el fortalecimiento de la capacidad de participar en las decisiones que afectan a estos sectores.

Es cierto que los trabajadores sociales no definen “en solitario” políticas descentralizadas, aunque pueden tener la posibilidad de participar en su definición. Además participan como operadores de estas políticas y por lo tanto ocupan un importante espacio de poder.

Por otra parte, es necesario plantear que el principio de promoción, que se constituye en uno de los ejes más importantes de nuestra práctica profesional implica *“[...] potenciar capacidades y potencialidades a través de acciones que fomentan la autogestión y*

¹⁵⁵ Yamamoto, Marilda. “O Serviço Social na contemporaneidade”. Editorial Cortez. São Paulo Año 2000. Pág. 78.

¹⁵⁶ Claramunt, Adela. IBID. Pág. 74.

evitan paternalismos.”¹⁵⁷ Está vinculado a la construcción de relaciones que promuevan la participación en todos los niveles posibles. Una de las trabajadoras sociales entrevistadas,¹⁵⁸ destaca que a pesar de que el proceso descentralizador de Montevideo, se ha visto cada vez más menguado en relación a la efectiva distribución del poder, entre los vecinos, ha posibilitado el desarrollo de procesos educativo-promocionales en los vecinos y las organizaciones.

Además remarca la importancia del Trabajador Social en este proceso: “*Costó mucho al comienzo tener conciencia de zona, porque cada uno ve su barrio, su luz su arbolito, yo creo que ahí nosotros formamos un rol fundamental en la formación de una conciencia de territorio, un rol educador, de capacitador, un rol de información y de comunicación muy importante*”¹⁵⁹.

Otro aspecto vinculado a la dimensión ético-política de la profesión, se vincula a la autonomía profesional. Los trabajadores sociales son profesionales que entablan una relación asalariada con un empleador, en este caso, la Intendencia Municipal de Montevideo. Este elemento es fundamental cuando pensamos la cuestión de la autonomía profesional, dado que el hecho de ser asalariados la limita ampliamente.

Esto no quiere decir que no haya espacio para ejercer esta autonomía. Sin embargo es una autonomía relativa que condiciona la acción profesional. Para los trabajadores sociales, también el municipio definió un espacio de participación en el proceso de descentralización. También se definieron marcos de acción específicos, relativos a la acción profesional de los trabajadores sociales, en su relación con las organizaciones de base territorial de la sociedad civil y la sociedad civil toda.

Si nuestra profesión es la profesión de la participación como plantea Iamamoto¹⁶⁰, y si está orientada a la ampliación de la injerencia de los ciudadanos en cuestiones que los afectan, y a la ampliación del debate acerca de la gestión pública; los profesionales deben generar estrategias que permitan lograr la autonomía que les permita actuar en este plano, de acuerdo a las definiciones ético-políticas que plantea el colectivo profesional.

Es necesario reconocer que pueden generarse tensiones entre los fines y los medios que define la institución y los fines y los medios que orientan la actividad del profesional. Es posible que la intendencia de Montevideo, plantee fines ético-políticos, diferentes de los sostenidos por el colectivo profesional. Pero a pesar de estas tensiones, los trabajadores sociales pueden contribuir con su saber teórico-metodológico, a generar procesos de negociación que permitan un acercamiento entre los fines sostenidos por el municipio y los sostenidos por el profesional.

¹⁵⁷ Guía de Estudio N° 24. Ciclo Básico. Facultad de Ciencias Sociales. S/D

¹⁵⁸ Entrevista 1. Realizada para esta Tesina.

¹⁵⁹ Entrevista 2. Realizada para esta Tesina.

¹⁶⁰ Iamamoto, Marilda. “O Serviço Social na contemporaneidade”. Editorial Cortez. Sao Paulo. Año 2000. Pág. 78.

Para ello es fundamental que los trabajadores sociales se constituyan en actores colectivos con poder de negociación y con capacidad de plantear alternativas. La actuación cotidiana de los mismos, en este caso desde la descentralización montevideana, constituye un espacio esencial en el cual expresar las definiciones ético-políticas del colectivo. Pero la construcción de alternativas desde el colectivo profesional, que permitan generar procesos de negociación con el municipio, también es fundamental.

Sin embargo, el colectivo profesional según plantea una de las asistentes sociales entrevistadas, no ha tenido la capacidad de constituirse en un actor importante para la descentralización, desde la gremial profesional A.D.A.S.U.¹⁶¹

Los trabajadores sociales desarrollando funciones en el municipio se han movilizado colectivamente según la entrevistada: *"Pero construir un colectivo no es fácil. Yo creo que tienen muchas contradicciones ese colectivo. No todo el mundo tiene las mismas concepciones. Mucha gente llegó al Estado y se quedó. Muchos compañeros se perdieron en ese aparato"*¹⁶².

Según la entrevistada la articulación de éstos profesionales, se ha desarrollado desde el sindicato municipal fundamentalmente. Por otra parte, según otra de las trabajadoras sociales, el colectivo profesional tampoco ha fijado posiciones "fuertes" respecto a la temática de la descentralización municipal.

Según una de las asistentes sociales, se ha desarrollado una relación dialéctica, entre el municipio y los profesionales, una relación que no ha estado exenta de conflicto y de análisis profundamente críticos de los mismos con la acción del municipio.

Esto ha dado cuenta de la constitución de espacios autónomos de la profesión, del desarrollo de una visión propia del proceso, y de la capacidad para plantear alternativas al municipio, dentro del marco de restricciones que plantea la relación laboral. Una de las trabajadoras sociales, también ha planteado que los conflictos por la autonomía profesional, se vinculan a la relación entre los profesionales y los cargos políticos que sienten la actividad profesional como competencia en el ejercicio del poder.¹⁶³

Por otra parte, y vinculada a la cuestión de la relación entre municipio y profesionales de Trabajo Social, se inscribe la valoración de la labor del Trabajador Social por parte del municipio. Según una de las asistentes sociales entrevistadas esta labor, es ampliamente valorada, por las autoridades y funcionarios municipales. Una de las manifestaciones de esto, se refleja en el requerimiento de la participación de trabajadores sociales, en otros espacios en el municipio como lo es el programa PIAI¹⁶⁴.

¹⁶¹ Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay

¹⁶² Entrevista 2. Realizada para esta Tesina.

¹⁶³ Entrevista 2. Realizada para esta Tesina.

¹⁶⁴ Programa de Integración de Asentamientos Irregulares

En contradicción con la afirmación anterior, existen procesos que pueden indicar un no reconocimiento de la valía de la acción profesional. Por ejemplo, en lo que va del año varios profesionales,¹⁶⁵ han dejado su actividad profesional en el Departamento de Descentralización, para ocupar otros cargos o por otras razones. Sin embargo no se ha contratado personal nuevo.

Así también existe un CCZ sin profesional alguno desarrollando actividades. Por otra parte, tal como plantearon las dos entrevistadas¹⁶⁶, los trabajadores sociales se encuentran recargados por la intensa demanda y la imposibilidad de responder dada sus limitadas horas de ejercicio en el CCZ. Tal como planteamos al principio de este trabajo el Centro Comunal, ha ganado una amplia legitimidad, especialmente en los sectores más pauperizados de la sociedad, lo que hace que “[...] se reciban demandas de todo tipo, tanto vinculadas al Plan de Emergencia, como a bomberos”.¹⁶⁷

Por otra parte, la existencia de espacios institucionales en el ámbito municipal, orientados a trascender la gestión cotidiana y desarrollar una visión global del proceso de descentralización montevidéano, es fundamental para la elaboración de posiciones ético-políticas, vinculadas a las definiciones históricas de la profesión.

Para poder analizar el proceso en su globalidad y desarrollar posiciones ético-políticas y acciones congruentes al respecto, es necesario aunque no suficiente contar con espacios institucionales. Considero que además de estos espacios constituidos desde el municipio, es imprescindible que se construyan espacios desde la acción colectiva de los profesionales en forma autónoma del municipio.

Una de las profesionales entrevistadas¹⁶⁸, planteaba que en los comienzos de la descentralización existían espacios pagos por el municipio en los que reflexionar sobre la actuación profesional y la marcha del proceso descentralizador. Esto permitía elaborar visiones colectivas sobre la actuación profesional así como analizar las opciones a futuro que se planteaban. Sin embargo el municipio no continuó financiando éstos espacios, y tuvieron una efímera continuidad de modo no remunerado.

Esto se constituye en una dificultad para la inserción profesional del Trabajo Social, de un modo crítico y global y en la constitución de lineamientos ético-políticos, referidos al proceso descentralizador montevidéano.

Por otra parte, tal como planteamos anteriormente, la necesidad de capacitación para la participación en el proceso de descentralización montevidéano, es compartida tanto por funcionarios que actúan centralmente, técnicos que lo hacen a nivel local, como por los mismos militantes sociales.¹⁶⁹

El municipio debe estar preparado para asumir esta relación con el vecino en el marco de la descentralización, lo que no siempre es sencillo. Para ello, es fundamental

¹⁶⁵ Entrevista 1. Realizada para ésta Tesina

¹⁶⁶ Entrevista 1 y 2. Realizada para ésta Tesina.

¹⁶⁷ Entrevista 1. Realizada para ésta Tesina.

¹⁶⁸ Entrevista 1. Realizada para ésta Tesina

¹⁶⁹ Rivoir, Ana Laura. IBID.

desarrollar procesos de capacitación tanto a la interna de la administración, como en relación a las organizaciones que participan en la descentralización o a los vecinos que participan individualmente¹⁷⁰.

La dimensión educativo-promocional de la profesión se vincula a la inserción de la profesión en estos espacios de formación para la participación en la descentralización. Considero importante que en este espacio profesional seamos capaces de “desajustarnos” del discurso institucional para darle a la participación en la descentralización “un baño de realidad”, sin idealizarla, sin plantearla como remedio a todos los males, pero sin desencantarla, sin dejar de reconocer sus potencialidades.

Una de las asistentes sociales entrevistadas nos planteo que en estos años de desarrollo del proceso descentralizador, los trabajadores sociales han participado en la realización de numerosas instancias de capacitación, para las organizaciones sociales, concejales, ediles locales etc.

En el proceso de formación para la participación, las organizaciones de la sociedad civil al desarrollar una aproximación global a la comprensión de la descentralización pueden desarrollar un cierto “espíritu Estatal” tal como planteaba Coraggio. Y así avanzar desde la demanda hacia la propuesta y desde la comprensión de las características particulares de cada organización hacia una visión que incorpore a todos los actores que operan territorialmente. Este proceso incluye el desarrollo de aprendizajes que nuestra profesión puede contribuir a desarrollar.

Pedro Pontual plantea que “[...] *el conjunto del gobierno, de la municipalidad, debería dedicarse a la educación*”¹⁷¹. El gobierno municipal al intervenir a través de programas y proyectos, puede lograr que la ciudadanía se forme para la participación en la descentralización desde los espacios institucionalmente definidos. Por otro lado, el autor remarca que hay que acompañar la creación de espacios de participación con procesos educativos que promuevan la apropiación de esos espacios. El trabajador social puede encontrar en este necesario proceso educativo, amplias posibilidades de ejercicio profesional y de fortalecimiento de las organizaciones sociales que participan en la descentralización.

Las corrientes de la educación popular en América Latina mucho han aportado en la línea de las reflexiones que aquí se vienen desarrollando. Estas vertientes adquieren una enorme relevancia en relación a la función educativa de los procesos de participación.

Por otro lado Alvaro Portillo se refiere a la importancia que tiene para la participación en la descentralización montevideana “[...] *que se ofrezca una perspectiva política y cultural de transformaciones profundas que permita vislumbrar desde esa perspectiva el sentido concreto de la participación*”¹⁷² de forma de resignificar el sentido de la

¹⁷⁰ Balea, Elisa. A. A. V. V. IBID.

¹⁷¹ Pontual, Pedro. “Por una pedagogía para la participación popular” en “10 años de descentralización: un debate necesario.” Departamento de descentralización, Intendencia Municipal de Montevideo Pág. 101.

¹⁷² Portillo, Álvaro. IBID.

misma. Hacer de la participación desde el ámbito municipal, parte de una estrategia de transformación cultural profunda que permita “energizar” el proceso.

Desde ésta perspectiva se piensa a la participación como parte de un proyecto cultural y político que trascienda ampliamente lo municipal. Para esto dice el autor es fundamental una comunicación que permita “[...] elaborar un mensaje alternativo a los sectores populares que respetando los códigos vigentes deposite en la conciencia y en el imaginario de la sociedad elementos de una concepción diferente, disputando por esa vía la dirección política, cultural y moral de la sociedad”.¹⁷³

El Trabajo Social, desde el ejercicio profesional en la descentralización municipal, se constituye como un importante actor en la comunicación entre el gobierno municipal y la ciudadanía. Su acción profesional en la relación con los vecinos de la ciudad le otorga la posibilidad de conocer códigos culturales fundamentales para desarrollar estos importantes procesos de comunicación.

Como planteamos anteriormente la de comunicarse con la ciudadanía ha sido una dificultad que ha enfrentado la descentralización como plantea Portillo. Desde la cotidianidad con el vecino en los espacios de ejercicio profesional, hasta en la formulación de las políticas comunicacionales, los trabajadores sociales pueden aportar su experiencia y su capacidad.

Las dos profesionales entrevistadas, también han planteado que el municipio, encuentra grandes dificultades de comunicación con la ciudadanía. Por otra parte las campañas masivas de comunicación se han caracterizado por su verticalidad. Han sido desarrolladas desde agencias de publicidad sin contacto con los profesionales que desarrollan cotidianamente la relación con el vecino. Esto lo plantean las dos profesionales entrevistadas, una de ellas dice: “*Viste los paneles “en mi barrio hay 3000 árboles” te dice algo o “doña María quiere ser concejal” quién se identifica con doña María. Me parece que falta mucho ponerse en el lugar del otro”*”.¹⁷⁴

En otro sentido, es necesario remarcar que el Trabajador Social también desempeña un importante papel en relación a los servicios sociales que brinda el municipio a través de su política de servicios desconcentrados. Los trabajadores sociales cumplen una función importante al orientar su actividad al control y la gestión de servicios sociales de calidad para la población beneficiaria. En este proceso es fundamental que la acción profesional se oriente a la participación de la ciudadanía.

Los trabajadores sociales tal como hemos planteado, han actuado en el proceso descentralizador de Montevideo en la esfera municipal desde el origen de ésta. Este proceso de descentralización se ha constituido en un campo de acción profesional. Por lo tanto se vuelve esencial reflexionar sobre sus particularidades y las características que ha tenido la inserción del trabajador social en el proceso.

¹⁷³ Portillo, Álvaro. IBID.

¹⁷⁴ Entrevista 2. Realizada para esta Tesina.

Nos referimos a una reflexión que permita pensar la práctica desde los principios ético-políticos que nuestro colectivo ha desarrollado¹⁷⁵. La competencia teórica-metodológica del profesional es fundamental para comprender la génesis de los procesos sociales, y construir estrategias que permitan enfrentarlos. Pero esta competencia debe estar subordinada a los planteos ético-políticos de la profesión, en palabras de lamamoto, subordinar “[...] o *como fazer*” ao *“o que fazer”*[...]”¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Alvarez, Margarita. “ Trabajo Social y Educación Popular : aportes a un proyecto ético-político emancipador”, UDELAR. Tesina de grado. 2004.

¹⁷⁶ lamamoto, Marilda. “O Serviço Social na contemporaneidade”. Editorial Cortez. Sao Paulo. Año 2000. Pág. 80.

7) REFLEXIONES FINALES

Durante este trabajo se ha desarrollado una aproximación exploratoria en relación a los modos de participación de las organizaciones de base territorial de la sociedad civil, en los espacios locales existentes en la descentralización montevideana. Esta aproximación no nos permite elaborar un análisis “concluyente” y representativo de las características que asume en sus particularidades esta relación. Nuestros objetivos se orientan a realizar un acercamiento exploratorio a un vasto objeto de estudio como el aquí definido.

Como planteamos durante el trabajo, la constitución del Estado moderno implicó fuertes movimientos centralizadores en lo político y lo administrativo. En referencia a nuestro país, a principios del siglo XX es que tuvo lugar la consolidación política del Estado.

Este proceso puede haber permitido combatir los favoritismos y caciquismos locales, en beneficio de un ejercicio más amplio de derechos por parte de los ciudadanos. Pero según Jordi Borja,¹⁷⁷ a partir de los años 60 y en los 70, la descentralización empieza a tomar una gran importancia en la agenda política en Europa. Según el autor este viraje se debe a las deseconomías y disfunciones que genera una centralización excesiva, como pueden ser: “[...] burocratismo, sectorialización, pérdida de coherencia y de agilidad de los procesos decisorios, disminución del control social, aumento de los gastos de funcionamiento interno de los aparatos”¹⁷⁸.

Este “auge” de la descentralización también llegó a nuestro continente y a nuestro país, siempre ávido de ideas emanadas de países “desarrollados”. Así también fue incluida la descentralización, en la agenda de los organismos multilaterales de crédito para los países en “desarrollo”, como parte integrante del proyecto de reforma del Estado.

Sin embargo es fundamental conceptualizar con mayor precisión el significado del término descentralización. Para José Luis Coraggio¹⁷⁹ existen dos modelos de descentralización con objetivos totalmente diferentes. Uno de éstos es la que denomina descentralización neoliberal que según el autor expresa los intereses de las potencias hegemónicas y se orienta a la privatización y desregulación estatal, en un marco de pérdida de autonomía del Estado, y de reducción de sus funciones.

Por otro lado identifica otro modelo que responde a fines político-económicos y sociales opuestos. Un modelo que se orienta al fortalecimiento de la ciudadanía brindando la posibilidad de desarrollar procesos de distribución del poder, y de formación ciudadana. Este proyecto se orienta a la participación de la población en la discusión y la resolución sobre las diferentes dimensiones de lo nacional, sectorial o regional.

¹⁷⁷ Borja, Jordi. IBID. Pág. 72

¹⁷⁸ Borja, Jordi. IBID. Pág. 74.

¹⁷⁹ Coraggio, José Luis. IBID.

Estas diferentes expresiones de la llamada descentralización nos remite a una pregunta central como plantea Veneciano,¹⁸⁰ “para que descentralizar”, o sea cuales son los fines que se persiguen. Estas razones explicitas o implícitas definen su justificación ideológica, doctrinal o teórica.

Tal como fue planteado, la constitución de un proceso de descentralización incluye una división territorial del Estado, la distribución del poder dentro del Estado y “/.../ *entre él y la sociedad, lo que se vincula a la participación*”.¹⁸¹ Esta distribución del poder define el modo de articulación Estado - sociedad civil de acuerdo a los fines que se definan desde lo Estatal y la capacidad de presión y negociación de los actores de la sociedad civil.

La participación territorial en articulación con el municipio, puede hacer posible una transferencia de poder político hacia las organizaciones de base territorial de la sociedad civil fortaleciendo sus capacidades y desarrollando sus potencialidades. Pero también puede implicar un traspaso de responsabilidades y no de competencias decisorias ni de recursos económicos.

En nuestro país tanto el Estado, como la cultura política y el sistema político, expresan una fuerte tendencia al centralismo. El advenimiento de un gobierno de izquierda con el triunfo electoral de noviembre de 1989, que planteaba desde su programa de gobierno una nueva forma de relacionarse entre el Estado y la sociedad civil sosteniendo que “[...] *el poder local no es poder popular si no se rompe con la división tajante entre representados y representantes, si no hay un ejercicio más directo del poder por las mayorías populares, si no hay mecanismos eficaces de control sobre los representantes*”,¹⁸² desató importantes conflictos entre los actores político-partidarios de nuestro país.

Estos conflictos concluyeron con un acuerdo que transformaba el proyecto descentralizador, fortaleciendo la influencia de los partidos políticos. Se establecieron entonces 18 zonas con su respectivo número de Centros Comunales Zonales, Juntas Locales y Concejos Vecinales. A los últimos le fue asignado un carácter únicamente asesor, a la Junta Local sin embargo le fueron asignadas ciertas competencias resolutivas.

Desde el origen del proceso descentralizador de Montevideo, ha existido un núcleo de trabajadores sociales ejerciendo su actividad profesional. Por lo cual resulta fundamental reflexionar acerca de las particularidades del proceso y de la inserción que ha tenido y tiene el trabajado social en el mismo.

Los principios ético-políticos que nuestro colectivo ha desarrollado valorizan la participación directa así como representativa de la población como forma de profundizar el ejercicio de derechos civiles, políticos, económicos y sociales. Por ello considero que sólo una descentralización que tienda a constituirse como democratizante al decir de Coraggio, puede ser congruente con los principios que plantea la profesión.

¹⁸⁰ Veneciano, Alicia. IBID

¹⁸¹ Veneciano, Alicia. “IBID. Pág.125.

¹⁸² Portillo, Álvaro. IBID.

La acción del trabajo social expresa una dimensión política por el hecho de que su acción se inscribe en relaciones de poder entre clases sociales. En el ámbito de la descentralización existe un espacio de poder y autonomía que ejerce el profesional. En congruencia con los principios ético-políticos nombrados, este espacio debería orientarse a consolidar la transferencia de poder hacia los sectores más vulnerables de la sociedad, entre los que pueden ser incluidas las organizaciones de base territorial de la sociedad civil.

Por otra parte se han desarrollado a lo largo de la vida de la descentralización, transformaciones sociales que incluyen: procesos de exclusión social derivados del avance del desempleo y el subempleo, y el debilitamiento de las organizaciones de la sociedad civil. Estas transformaciones se han constituido en dificultades para la participación de los vecinos (en forma individual o a través de sus organizaciones territoriales) en el proceso descentralizador.

Como ya se ha planteado, la democracia como participación según A.Claramunt se vincula a complementar la democracia representativa, ampliando sus posibilidades.¹⁸³ De esta forma es posible respetando los límites establecidos por la democracia representativa, avanzar hacia un modelo de participación directa que amplíe los espacios de decisión de los ciudadanos.

Este modelo de democracia como participación a través de estrategias descentralizadoras democratizantes, implica el reconocimiento de la potencialidad de la sociedad civil y el reconocimiento del importante papel que puede conjugar el Estado. Por otra parte tampoco se trata de idealizar los espacios locales de participación, pero sin dejar de reconocer las potencialidades que contienen en relación al vínculo próximo que pueden establecer con la ciudadanía.

Por otro lado, en relación a la participación de la sociedad civil en la descentralización, Jordi Borja plantea que es esencial que la participación sea congruente con la soberanía definida a través de los mecanismos de la democracia representativa.¹⁸⁴

Como hemos planteado, la ampliación de la democracia siguiendo los aportes de Bobbio se relaciona con la posibilidad de ampliar los espacios de decisión de los ciudadanos,¹⁸⁵ tal como plantea un concepto democratizante de descentralización.

Según Norberto Bobbio la sociedad civil puede ser entendida “[...] como la base de la cual parten las solicitudes que el sistema político está llamado a resolver ; como el campo de las diversas formas de movilización, asociación y de organización de las fuerzas sociales que empujan la conquista del poder político [...]”.¹⁸⁶ Las organizaciones sociales de base territorial forman parte de la sociedad civil y se caracterizan por orientar su acción en relación a las fortalezas, debilidades o potencialidades relativas al espacio territorial en el que se insertan.

¹⁸³ Claramunt, Adela. IBID Pág. 49.

¹⁸⁴ Borja, Jordi. IBID. Pág. 54.

¹⁸⁵ Claramunt, Adela. IBID. Pág. 51.

¹⁸⁶ Bobbio, Norberto y otros. “Diccionario de Política”. Universidad de Brasilia. 1995. Pág. 1210. Volumen 2.

Un ejemplo típico de este tipo de organizaciones son las comisiones de fomento barrial o las comisiones vecinales.

Las organizaciones de base territorial de la sociedad civil han sido un canal de representación vecinal en la descentralización de Montevideo, a través de los espacios que el municipio ha definido, ya sea Concejos Vecinales, proyectos de co-gestión de servicios, comisiones temáticas o redes.

Estas organizaciones expresan ciertas características en relación a:

- x - su relación con los vecinos que habitan el espacio territorial en el que se ubican
- x - constituirse en pro-activas o demandantes
- x - constituirse en universalistas o particularistas
- x - constituir un actor colectivo frente al municipio junto a otras organizaciones
- x - expresar autonomía del municipio

Estas características pueden estar influidas por procesos particulares definidos en la constitución y desarrollo de cada organización. Pero además, la relación que entablan y han entablado con el municipio también forma parte de estos procesos de constitución y desarrollo que caracteriza a cada organización de base territorial de la sociedad civil.

Cuando nos referimos a las organizaciones de base territorial, siguiendo a Coraggio planteamos que no necesariamente expresan características que las hagan más democráticas.¹⁸⁷ Pero difícilmente podrán constituirse en espacios que relegitimen la actividad colectiva si no promueven la participación de los vecinos. Dado que si conforman colectivos excluyentes y autoritarios, será imposible que se constituyan en actores de un proyecto descentralizador democratizante.

Según una de las entrevistadas algunas de éstas organizaciones tienen un gran poder de convocatoria y reconocimiento mientras que otras organizaciones no lo tienen. Por otra parte se remarca que pueden contar con el reconocimiento de los vecinos a pesar de lo limitado de la participación: *“La gente no quiere participar, pero reconoce a la gente que participa.”*¹⁸⁸

Uno de los entrevistados expresaba que la legitimidad que las organizaciones de base territorial logran, en su relación con los vecinos, se vincula a la capacidad de éstas, de responder a las demandas y planteos realizados por los vecinos.¹⁸⁹ Una ausencia de respuestas adecuadas por parte del municipio a las propuestas y demandas planteadas por los vecinos a través de las organizaciones, debilita la legitimidad y el arraigo de estas organizaciones.

Por otra parte, como hemos anteriormente planteado, las organizaciones de base territorial pueden caracterizarse como particularistas o universalistas según su discurso

¹⁸⁷ Coraggio, Jose Luis. “Poder Local, Poder Popular”. Cuadernos del CLAEH N° 45-46

Pág. 113.

¹⁸⁸ Entrevista 4. Realizada para ésta Tesina.

¹⁸⁹ Entrevista 3. Realizada para ésta Tesina.

y su acción¹⁹⁰. Según los entrevistados la participación de las organizaciones de base territorial en los espacios de la descentralización se vincula generalmente a demandas puntuales.¹⁹¹

Las trabajadoras sociales entrevistadas planteaban que partiendo de visiones más particularistas se habían desarrollado visiones más universalistas por parte de las organizaciones de base territorial en el ejercicio de la participación en la descentralización.¹⁹² Este elemento puede relacionarse a procesos de formación y aprendizaje de los que han participado los trabajadores sociales, apprehendiendo y colaborando con este aprendizaje.¹⁹³

Por otra parte, de las entrevistas realizadas surge que las organizaciones tienden a establecer un vínculo demandante con el CCZ, el Consejo Vecinal o la Junta Local. Sin embargo se reconoce la existencia de procesos de aprendizaje en las organizaciones y los vecinos, desde los cuales se trasciende la demanda hacia el planteo de propuestas.¹⁹⁴

Se trata de poder además de expresar las problemáticas y necesidades existentes, aportar posibles formas de resolución de problemas o contribuir al desarrollo de potencialidades:

“Esto acerca la asamblea popular motivada por la urgencia de sus carencias a un espíritu estatal y a prácticas concretas de autogobierno imprescindible para el afianzamiento del proyecto democratizante”¹⁹⁵. Este espíritu estatal se relaciona con una aproximación global a la comprensión de las relaciones sociales. En este punto es imprescindible el desarrollo de procesos educativos, que permitan ampliar y enriquecer el ejercicio de ciudadanía política de los integrantes de las organizaciones sociales.

Como se ha planteado durante el trabajo, en su génesis, el proceso de descentralización no se desarrolló como expresión de la capacidad de propuesta y presión de las organizaciones sociales de la sociedad civil. Como planteamos en la historia del proceso descentralizador, este debe su existencia fundamentalmente a la acción del Frente Amplio, en el ejercicio del gobierno departamental desde 1989.

Como señalaba una de las profesionales entrevistadas: “[...] la descentralización no fue algo demandado por la gente, fue lo que impuso éste proyecto político [...]”.¹⁹⁶

Este hecho puede haber influido en las características que la estructura institucional todavía mantiene. Puede haber influido en las características que todavía hoy presentan los espacios de participación asignados a las organizaciones de base territorial de la sociedad civil y en los modos de involucrarse en la descentralización que estas organizaciones han asumido.

¹⁹⁰ Coraggio, José Luis. “Poder Local, Poder Popular”. IBID. Pág. 113.

¹⁹¹ Entrevista 3. Realizada para ésta Tesina.

¹⁹² Entrevista 1. Realizada para ésta Tesina.

¹⁹³ Entrevista 1. Realizada para ésta Tesina.

¹⁹⁴ Entrevistas 1,2,3. Realizadas para ésta Tesina.

¹⁹⁵ Coraggio, José Luis. IBID. Pág. 56.

¹⁹⁶ Entrevista 2. Realizada para esta Tesina.

Por otra parte se reconoce una asimetría de poder entre el gobierno municipal y las organizaciones sociales, lo que implica que el primero tenga capacidad de desarrollar propuestas y acciones que definen el rumbo del proceso. Esto se vincula a que la capacidad de negociación y presión de las organizaciones sociales, su capacidad de generar articulaciones, y de constituirse como un actor político importante parecería ser muy limitada.

Según se planteó en una de las entrevistas¹⁹⁷, a nivel local las organizaciones territoriales han constituido redes pero generalmente a instancias del municipio. Este planteo puede ilustrar la dificultad de las organizaciones para conformar un colectivo, en forma autónoma, dada que la organización de espacios colectivos se ha realizado desde las instancias locales del municipio.

Por otra parte, los diversos conflictos entre las organizaciones de base territorial y el municipio señalados por las profesionales entrevistadas, considero que son expresión de cierta autonomía de las organizaciones con respecto al municipio. De acuerdo a las entrevistadas han existido demandas de mayor participación por parte de la sociedad civil, grupo dentro del cual ubicamos a las organizaciones de base territorial.¹⁹⁸ Esta relación no exenta de conflictos y cuestionamientos, puede ser expresión de la autonomía de la gozan estas organizaciones.

Por otro lado, la actual estructura institucional, tal como planteamos, ha asignado a los representantes político-partidarios (Junta Local) espacios de decisión a nivel local, mientras que a la participación de los vecinos (Consejo Vecinal, comisiones temáticas, redes) y sus organizaciones no se le otorgaron competencias resolutorias. Este hecho contribuye a “debilitar” el poder de las organizaciones de la sociedad civil en general, y de las de base territorial en particular, en su relación con el municipio.

Tal como planteamos anteriormente en este trabajo, existe una contradicción latente entre el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y la posibilidad de que éstas puedan constituirse como un actor político que amenace la hegemonía política del municipio. Esta relación encierra ciertas contradicciones que se plantean cuando las organizaciones tienen la capacidad política y técnica de posicionarse como un actor con poder de negociación o demanda ante el municipio.

Si partimos hacia una descentralización democratizante, la pérdida de hegemonía política del municipio a través del traspaso de competencias decisorias y del fortalecimiento de la sociedad civil, no se constituye en un problema sino en un medio para lograr una redistribución del poder. En la medida que se desarrollen espacios de fortalecimiento de éstas organizaciones se hará efectiva la transferencia de poder que la descentralización puede expresar.

En general todos los entrevistados han coincidido en señalar que desde el inicio del proyecto hasta el presente se ha generado un importante desgaste de las organizaciones y se ha debilitado la participación. Los entrevistados plantean que la participación en la descentralización muchas veces a sido fagocitada por lógicas centralizadoras desde las

¹⁹⁷ Entrevista 1. Realiza para esta Tesina

¹⁹⁸ Entrevistas 1 y 2. Realizadas para ésta Tesina.

cuales se incumplen acuerdos, demorando acciones o directamente se ejecuta en oposición a lo planteado por los vecinos y las organizaciones en los espacios locales de participación.

De esta forma se establece una relación entre un ámbito central (Diferentes Departamentos del Municipio) que decide y un ámbito local que ejecuta (CCZ, C.V, Junta Local), negando la posibilidad de un ejercicio del poder desde lo local, en contradicción con la descentralización democratizante. Según la mayoría de los entrevistados esto ha generado grandes frustraciones para los vecinos y las organizaciones de base territorial inhibiendo su participación en la descentralización.

La descentralización del presupuesto municipal puede ser importante para lograr trascender ésta lógica verticalista. La propuesta de Presupuesto Participativo en desarrollo por la presente administración municipal, implica la asignación de una parte del gasto municipal para ser gestionado a nivel local por los vecinos y/o sus organizaciones, lo que puede interpretarse como una respuesta a la situación descrita anteriormente.

Uno de los cuestionamientos que surgen al analizar en perspectiva el proceso de descentralización, se relaciona con las posibilidades que se abren con el ascenso del Frente Amplio, al gobierno nacional. Me pregunto porque no se desarrolla hoy el modelo descentralizador que se planteó desde los orígenes del proceso, siendo que existen mayorías que permitirían contar con el apoyo parlamentario necesario. Es que no se considera importante la reformulación del proceso o que se esta postergando frente a otras urgencias. ¿Esta el tema en la agenda del gobierno nacional y/o departamental?

En otras palabras ¿se tiende actualmente a legitimar la estructura institucional vigente y el modo en que se ejerce la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los espacios locales de la descentralización?. Este modo de participación es a mi entender muy limitado, por la ausencia de competencias decisorias otorgadas al Consejo Vecinal, a las comisiones temáticas o las redes. Por otra parte, tampoco se han constituido reformas menores como podrían ser la instrumentación de algunos apoyos (transporte, apoyo administrativo) a la actividad de los concejales que según los entrevistados se encuentran totalmente sobrecargados¹⁹⁹.

Además pueden existir dificultades vinculadas a los modos de gestión municipal, que pueden generar retraimiento en la participación de los vecinos. Dentro de estos problemas relacionados con la gestión se encuentran las dificultades de comunicación con los vecinos. Como hemos planteado, los problemas en este aspecto han sido una constante para el municipio.

Para finalizar, retomo la reflexión de un concejal entrevistado para este trabajo, quien planteaba que si miramos el proceso desde su punto de partida, sin duda que la transformación a nivel de la ampliación de los espacios de participación de las organizaciones, ha sido muy importante. Pero considero que si pensamos en una

¹⁹⁹ Entrevistas 1,2,3,4. Realizada para ésta Tesina.

profundización del proceso, en términos de un acercamiento a un proyecto de descentralizador democratizante, estamos al parecer en un punto de estancamiento. Por supuesto que esta afirmación solo puede ser sostenida por un riguroso trabajo de investigación, y estas presunciones aquí vertidas pueden constituir un punto de partida.

8) BIBLIOGRAFÍA

- 1) A.A.V.V. "10 años de descentralización: un debate necesario". Departamento de descentralización, Intendencia Municipal de Montevideo. Instituto de Investigación y Desarrollo.
- 2) Aguirre, Rosario; lens, Ines. "Los dilemas de la participación : la perspectiva de los actores barriales". En "Participación Ciudadana y Relaciones de Gobierno". CIEDUR,CIESU,ICP. Trilce. 1992. Montevideo.
- 3) Balea, Elisa. A.A.V.V "Descentralización Municipal, Participación Ciudadana en el espacio de Montevideo". Intendencia Municipal de Montevideo. Departamento de descentralización. División Promoción Social. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social. Montevideo. Setiembre de 1999. Sin publicar.
- 4) Bobbio, Norberto. "El futuro de la democracia". Fondo de Cultura Económica. México.
- 5) Borja, Jordi. "Estado Descentralización y Democracia". Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogota.1989.
- 6) Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica. "Las Participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales". Primera Edición 1998
- 7) Castel, Robert. "La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado". Piados Buenos Aires.1997.
- 8) Claramunt, Adela. "Participación en Políticas Sociales descentralizadas : el impacto en los actores sociales". UDELAR-FCS/ UFRJ.
- 9) Código de ética para el servicio social o trabajo social del Uruguay. www.adasu.org.
- 10) Coraggio, José Luis. "Propuesta Descentralizadora. Límites y Posibilidades". En descentralización y participación ciudadana. Ediciones Trilce.1994. Montevideo.
- 11) Coraggio, José Luis. "Las dos corrientes de descentralización". En Cuadernos del CLAEH N°56.
- 12) Coraggio, Jose Luis. Cuadernos del Claeh N° 62.
- 13) Coraggio, José Luis. "Poder Local, Poder Popular".Cuadernos del CLAEH N° 45-46.
- 14) Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando. "El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay". ARCA. Montevideo. 1994.
- 15) lamamoto, Marilda. "O Serviço Social na contemporaneidade". San Pablo. Editorial Cortez. 1999.
- 16) Lanzaro, Jorge. " Sindicatos y Sistema Político. Relaciones corporativas en el Uruguay 1940-1985". FCU. Montevideo
- 17) Leans, Silvia, Noya Nelson, Pérez Romeo. "Introducción al Uruguay de los 90". CINVE. Ediciones de la banda Oriental.1990.
- 18) Magnone, Natalia. "Aportes del feminismo teórico al desarrollo de la ciudadanía". Tesina de Grado. Licenciatura de Trabajo Social.
- 19) Midaglia, Carmen. "Las formas de acción colectiva en Uruguay". CIESU. Montevideo.
- 20) Panizza, Francisco."Uruguay : Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros, en la crisis del Uruguay batllista". EBO.

- 21) Portillo, Álvaro. “Algunas interrogantes sobre la participación, la descentralización y el cambio”. Ponencia para la fundación Rosa Luxemburgo con motivo de la reunión de San Pablo en Octubre- 2005. Extraído de www.rls.org.br, sitio Web de la Fundación Rosa Luxemburgo.
- 22) Rivoir, Ana Laura. “La participación ciudadana y la descentralización en la ciudad de Montevideo”. En “Tomamos la palabra: experiencias de ciudadanía participativa”. Concha Lorenzana (editora). Barcelona 2002
- 23) Rivoir, Ana Laura. “Políticas Urbanas y participación ciudadana: Nuevas formas de gestión descentralizada en Montevideo”. Revista de C.C.S.S. Nº 19. Departamento de Sociología. Fundación de Cultura Universitaria
- 22) Rodríguez, A; Velásquez, F. “Municipio y Servicios públicos”. Santiago de Chile. Ediciones SUR. 1994.
- 23) Veneciano Esperón, Alicia. “Izquierda y Descentralización en Montevideo”. Revista Debate Nº 61.
- 24) Veneciano Esperón, Alicia. “La necesaria y compleja articulación de la descentralización con el desarrollo, la participación y la reforma del Estado”. Instituto de Ciencia Política. Montevideo, 10 de abril de 2002.
- 25) Veneciano Esperón, Alicia. “Descentralización y participación: elecciones locales en Montevideo”. En : “La geografía de un cambio : Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay”. M^a. Elena Laurnaga (coordinadora). Banda Oriental. 2001.
- 26) Temas de Trabajo Social. “Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea”. Edición 2005. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales.