

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

**¿Políticas participativas para la gestión municipal o
legitimación de relaciones clientelares?:
un estudio de caso en Rincón de la Bolsa,
Departamento de San José**

Paula Varela Medina
Tutora: Mariana Aguirre

2005

INDICE

	PRESENTACIÓN	2
I.	EL OBJETO DE ESTUDIO	4
II.	METODOLOGÍA	6
III.	MARCO TEORICO-CONCEPTUAL	8
	1. El Relacionamento entre el Estado y la Sociedad Civil	8
	2. Participación de la Sociedad Civil en la Política Pública	11
	3. Participación Ciudadana y Relaciones Clientelares en la Gestión Municipal	14
	4. El Clientelismo Político	18
IV.	EL GRUPO <i>ECOPLATA OESTE</i> EN EL CONTEXTO DE RINCÓN DE LA BOLSA	21
	1. El Marco Institucional	21
	2. Primera Etapa de la experiencia de Ecoplata en Rincón de la Bolsa	22
	3. Segunda Etapa: la conformación del Grupo Ecoplata Oeste	23
	4. Contextualización de Rincón de la Bolsa	24
V.	EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL URUGUAYO	28
	1. Antecedentes históricos: la impronta centralizadora	28
	2. Características del actual sistema de gobierno departamental	29
VI.	ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECABADA EN LAS ENTREVISTAS	32
	1. Sobre la participación social en la localidad de Rincón de la Bolsa	32
	2. Sobre las iniciativas de coordinación inter-organizacional	35
	3. Sobre las modalidades de relacionamiento entre la sociedad civil de Rincón de la Bolsa y el Gobierno Departamental	36
	4. Sobre el apoyo de la IMSJ al grupo Oeste y al proyecto de piscicultura	49
	5. La Agenda departamental para Rincón de la Bolsa	52
VII.	REFLEXIONES FINALES ACERCA DEL CASO DE ESTUDIO	55
	1. El grupo Ecoplata Oeste en el sistema de acción "socio-territorial"	55
	2. La participación de la sociedad civil en el gobierno Departamental de San José	56
	3. Las relaciones clientelares en el sistema político local	58
VIII.	BIBLIOGRAFÍA	62
	ANEXOS	
	1. Mapa de Rincón de la Bolsa	
	2. Los órganos de los Gobiernos Departamentales	
	3. Entrevistas a integrantes del Grupo Ecoplata Oeste	
	4. Entrevistas a actores políticos	

PRESENTACIÓN

La participación de la sociedad civil en el desarrollo de políticas públicas es un tema vastamente tratado en la literatura de las ciencias sociales. El estudio de experiencias concretas a nivel mundial ha contribuido a fundamentar los beneficios y las bondades generadas por la búsqueda de nuevas metodologías que contribuyan en la formación de otros espacios para la participación de la población, y desde donde trascender las tradicionales relaciones entre el gobierno y la ciudadanía afianzando a las instituciones democráticas. Sin embargo, participación se torna un término impreciso si no se definen sus alcances y sobretodo los valores que la inspiran como principio para una forma de hacer gobierno.

Particularmente los gobiernos locales ven crecer su rol en la innovación de mecanismos que faciliten los procesos participativos para la generación de políticas públicas ya que cuentan con un conocimiento más profundo de la realidad local lo que, entre otros factores, posibilita una mayor adecuación de las políticas a las demandas emergentes de la población en el marco de un determinado contexto social, cultural y económico. Se considera que la estructura del gobierno local, por contar con una escala más reducida tiene más facilidades para el desarrollo de instrumentos participativos efectivos aunque éstos no garanticen los procesos de construcción de ciudadanía por sí solos. Los espacios locales pueden considerarse ámbitos apropiados para generar cambios en las relaciones entre gobierno y sociedad civil y fortalecer las redes sociales del entorno. Paralelamente, hoy en día crece la demanda hacia los gobiernos municipales en materia de políticas sociales y de desarrollo diversificando las funciones antes cumplidas, lo que no siempre va acompañado de un crecimiento presupuestal acorde a los crecientes desafíos.

En Uruguay, en los últimos años algunos pocos gobiernos departamentales han incursionado -a distinta escala y profundidad- en experiencias que persiguen objetivos ligados a otorgar mayor espacio y participación a la ciudadanía en la gestión municipal. Esta clase de procesos que apelan a involucrar a la ciudadanía en distintas etapas de la gestión municipal e inclusive tener incidencia real en la toma de decisiones en ciertos aspectos locales, pueden propiciar una saludable transformación de las formas de relacionamiento entre los actores políticos del gobierno departamental y la ciudadanía. De esta forma se rompe con esquemas más tradicionales en donde otras prácticas adquirieron mayor peso como por ejemplo las relaciones clientelares. Sin embargo, se puede afirmar que en muchos casos estas últimas aún subsisten como prácticas institucionales que atraviesan muchos de los ámbitos de la política pública, como por ejemplo a nivel de la gestión municipal, perpetuando el status-quo del poder político y limitando el desarrollo de actores locales de la sociedad civil con potencialidades para la concreción de proyectos colectivos autogestionados.

El propósito de este trabajo será reflexionar sobre la relación entre la participación, la sociedad civil, el gobierno departamental y el clientelismo político a partir de un estudio de caso basado en la experiencia de un grupo comunitario¹ de la localidad de Rincón de la Bolsa, Departamento de San José, integrado por líderes y referentes de la comunidad local que participan en organizaciones sociales de la zona. A través de este caso concreto, se intentará entonces analizar el espacio que las políticas municipales les otorga a las propuestas de las organizaciones locales y a la participación de la sociedad civil. Para ello, el trabajo se centrará fundamentalmente en el análisis de las principales vías de relacionamiento, a nivel formal e informal, entre la sociedad civil de Rincón de la Bolsa y los actores políticos del gobierno departamental de San José.

Luego de esta breve presentación, es necesario señalar que este trabajo corresponde a la tesis final de la Licenciatura de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. La monografía se estructura en siete capítulos centrales, cuyos dos primeros abarcan la presentación del objeto de estudio y los aspectos metodológicos. El tercer capítulo reúne el marco teórico-conceptual que toma como eje central la discusión de la relación entre Estado y Sociedad Civil a partir del cual se desarrolla el tema de la participación social en las políticas públicas y más particularmente en la gestión municipal, el creciente rol de los gobiernos departamentales en el desarrollo de procesos de participación ciudadana y como contrapartida se introducen algunos aportes teóricos sobre el clientelismo político como fenómeno que define la naturaleza de ciertas relaciones sociales que aún prevalecen a nivel local. En el cuarto capítulo, más bien de corte descriptivo, se realiza una presentación del grupo comunitario Ecoplata Oeste y una contextualización de la región de Rincón de la Bolsa, localidad en donde se inserta la experiencia, para luego desarrollar brevemente en el siguiente capítulo la evolución histórica de los gobiernos departamentales uruguayos y sus principales características. En el capítulo séptimo se analiza la información recabada que se estructura a partir de los ejes de participación social en la gestión municipal de San José y las formas de relacionamiento entre sociedad civil de Rincón de la Bolsa y el Gobierno Departamental de San José. A modo de reflexiones finales, en un último capítulo se puntualizan las principales conclusiones del trabajo.

¹ Autodenominado grupo “Ecoplata Oeste”.

I. EL OBJETO DE ESTUDIO

Uno de los principales objetivos del grupo comunitario fue la implementación de un proyecto piloto de piscicultura de bagre negro². Más allá de las especificidades técnicas de esta actividad productiva, lo central es que el proyecto es encarado desde un enfoque de desarrollo local que implica una alternativa factible de uso para las areneras abandonadas e improductivas de la zona³, pero que al mismo tiempo fomenta un desarrollo sustentable no contaminante y difunde el valor ecosistémico de la localidad. A través del proyecto se impulsa el involucramiento de distintos actores locales desde una lógica más horizontal y participativa que puede resultar en el fortalecimiento de organizaciones sociales de la sociedad civil cuya actividad ha sido imprescindible en la consecución de mejoras para la zona en infraestructura básica de servicios (transporte, caminería, iluminación, etc) y en servicios sociales (infancia, salud, trabajo, etc), como veremos más adelante.

A medida de que se avanza en la iniciativa de piscicultura se evidencia la necesidad de contar con el apoyo del gobierno departamental de San José, ya sea a un nivel mínimo básico (coordinación, información o autorizaciones específicas) o desde una perspectiva a mediano plazo que implique mayor nivel de involucramiento y compromiso del gobierno departamental para con la propuesta. Lo anterior pasa a ser crucial en la sostenibilidad de alguna de las iniciativas del grupo, tratándose además de un proyecto de desarrollo local y sin fines de lucro.

A partir del análisis de las estrategias que los integrantes del grupo ponen en práctica para lograr este apoyo, surge que aún cuando también se apela a medios formales preestablecidos, los principales canales de comunicación –o de relacionamiento- con el Gobierno Departamental de San José se expresan en relaciones particulares mediadas de un previo conocimiento y no en espacios “legítimos” de participación instituidos en la estructura organizacional municipal. Esto nos hace volver a la pregunta sobre ¿cómo se vincula la Intendencia Municipal de San José (ISMJ) con la sociedad civil? ¿Las formas de relacionamiento entre los actores políticos institucionales a nivel departamental-local y la sociedad civil local tienden a generar espacios genuinos de participación en la gestión municipal o simplemente tienden a consolidar el poder político local?

Una primera aproximación en base a la información recabada nos induce a pensar en que no hay una voluntad política expresa dirigida a una mayor distribución del poder desde “arriba hacia abajo” que

² Actividad productiva basada en la siembra y cría de peces en un predio delimitado (estanques, tajamares u otros).

³ Uno de los problemas identificados por el grupo fueron el gran número de areneras abandonadas producto de la actividad económica extractiva característica de la zona, que una vez culminada además de alterar el paisaje conlleva a una serie de perjuicios socio-ambientales para la localidad al no dársele ningún otro uso sustentable al recurso.

otorgue mayor participación de la comunidad local en el gobierno municipal, sobretodo en los aspectos locales de la gestión, pensando en el caso de una zona tan particular como Rincón de la Bolsa. Esto se contrapone con la propuesta del proyecto caso de estudio dado que su orientación apunta a abrir espacios que podrían fortalecer al capital social comunitario, desde donde generar iniciativas y acciones locales a partir de relaciones más horizontales entre todos los actores involucrados surgiendo proyectos más participativos y legitimados por la comunidad.

La hipótesis guía del trabajo plantea que la forma de relacionamiento predominante entre la comunidad y el Municipio tiende a reproducir relaciones de poder asimétricas y formas de gestión basadas en una organización jerárquica muy centralizada, poco participativa y que refuerza lógicas de acción "particularistas" y clientelares.

Por lo expuesto anteriormente, y considerando las dificultades u obstáculos que la experiencia piloto de referencia ha encontrado a la hora de articular los proyectos gestados participativamente con los tomadores de decisión a nivel departamental, el objeto de estudio se ha delimitado a las formas de vinculación e interacción entre la sociedad civil de Rincón de la Bolsa y el gobierno departamental (y local) en la actualidad.

II. METODOLOGIA

Durante el proceso metodológico de elaboración de la tesina se pueden identificar al menos tres momentos que no necesariamente están ubicados en secuencia cronológica pero que ordenan las etapas del trabajo: el estudio de fuentes secundarias, la aproximación a fuentes primarias de información y el estudio del marco conceptual.

El análisis de las fuentes secundarias me permitió principalmente sistematizar los antecedentes generados sobre el tema para la zona de referencia y contextualizar a Rincón de la Bolsa en base a una reseña de las características socio-demográficas, económicas, y político-administrativas. Incluyó la lectura de la normativa o legislación uruguaya referente a la organización política de las sub-unidades departamentales (lo relativo a las competencias, características y funcionamiento de los gobiernos departamentales) y los instrumentos de democracia directa previstos para la participación ciudadana en los gobiernos departamentales (aplicables al Departamento de San José).

En cuanto a las fuentes primarias se recurrió a la entrevista abierta como principal herramienta metodológica utilizada para recoger información que permitiera analizar el objeto de estudio. Pero también realicé observaciones al participar de algunas instancias del grupo comunitario (reuniones, salidas de campo, etc) que no sólo aportaron insumos para el análisis posterior sino que fueron relevantes durante el proceso de delimitación de un tema que suscitara interés personal y para la construcción del objeto de estudio. Desde finales del 2003 tuve la posibilidad de participar de alrededor de 10 instancias grupales, entre reuniones o salidas de campo del grupo, desde un rol observador. Eso me dio la oportunidad de conocer a los participantes a lo largo del proceso y "reconocer" el afianzamiento de los vínculos intragrupales para dar paso a la "tarea" propiamente dicha.

Se realizaron entrevistas a algunos de los integrantes del grupo, tomándose en cuenta su condición de miembros de otras organizaciones sociales de base territorial dispersas a lo largo de la zona denominada Rincón de la Bolsa: Playa Pascual, Delta El Tigre, MonteGrande. Se buscó además entrevistar a integrantes cuya permanencia en el grupo haya sido regular, que hubiesen participado desde un principio en la experiencia y durante todo el proceso. Se entrevistaron tres ediles departamentales, dos de ellos pertenecientes al Partido Nacional que cuenta con la mayor representación política en la Junta y que ha sido gobierno departamental en el anterior y actual periodo. La elección no fue al azar: uno de los ediles es además el único edil titular que ha vivido toda la vida en Delta El Tigre e integra además la Comisión Asesora de Asuntos Metropolitanos, que como más adelante se mencionará es de especial interés para el área de estudio. El segundo edil entrevistado ejercía la Presidencia de la Junta

Departamental al momento de la entrevista. El tercer edil integra la segunda fuerza política del Departamento, el Encuentro Progresista-Frente Amplio⁴.

Finalmente se logró entrevistar a una funcionaria municipal, Encargada del Departamento de Servicios Sociales, pero no se pudo recabar toda la información que se había planeado previamente ya que la funcionaria no manejaba algunos de los temas⁵. Sin embargo, se entrevistó al encargado de la Junta Local de Rincón de la Bolsa, cargo de confianza del Intendente, por lo que la entrevista permitió tocar temas de la política de la IMSJ⁶.

La lectura del marco conceptual que tiene lugar durante todo el proceso de elaboración de la tesina, permite construir el objeto de estudio, definir las categorías de análisis claves del trabajo que guían la selección de las fuentes secundarias y la aproximación a las fuentes primarias e interpretar la información recabada.

⁴ Los criterios de selección de los entrevistados tuvieron en cuenta la relación de fuerzas existente en la Junta Departamental de San José que para el periodo 2000-2005 estaba compuesta por 23 ediles de la bancada nacionalista, 6 de la bancada del EP-FA y sólo dos del Partido Colorado y para el periodo 2005-2010 se integra con 20 ediles del PN y 11 del EP-FA. Asimismo se consideró la pertenencia de los ediles a determinadas Comisiones Asesoras cuyo tema está directamente vinculado a Rincón de la Bolsa (como por ejemplo la Comisión del Área Metropolitana).

⁵ La posibilidad de entrevistar a un representante de la Intendencia en principio pareció verse frustrada en tanto no se obtuvo respuesta a la nota enviada en dos oportunidades al Intendente, procedimiento que usualmente es el requerido institucionalmente para toda solicitud.

⁶ Se debe aclarar, que gran parte de la elaboración de este trabajo coincidió con la época de campaña y elecciones departamentales. Los resultados electorales marcaron un cambio radical en la tendencia tradicional de los gobiernos municipales sobretudo en el interior, considerando que por primera vez siete departamentos donde históricamente ganaban los partidos tradicionales pasaron a ser gobernados por la fuerza de izquierda. Para el caso de San José sin embargo se mantuvo en el poder el Partido Nacional, con la re-elección del Dr. Juan Chiruchi quien por cuarta vez fue elegido Intendente de ese Departamento.

III. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

1. El Relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil

El Estado moderno sufrió un proceso de fuerte centralización político-administrativa paralelamente a la diversificación de funciones y aumento de su complejidad. En América Latina el modelo centralizador es adoptado desde el comienzo de la independencia, entre otras razones de índole económicas, por el control que se buscará ejercer en el territorio para la construcción de un estado-nación que responda a su centro y a los intereses de las clases políticamente dominantes en la época. Latinoamérica carece de sólida experiencia en democracia local. Hoy por hoy ya es casi unánime la visión de que la gran centralización es poco eficiente y principalmente es poco aceptable políticamente, al responder a un modelo burocratizado, jerarquizado y de sesgado acceso de las clases menos privilegiadas al sistema político y al gobierno. Para J. Borja *"el sistema político se hace más autoritario, los ciudadanos más pasivos, la sociedad se gremializa para tratar con los organismos sectoriales, los partidos se profesionalizan (la clase política) y tienden a establecer relaciones de clientela con su base social, perdiendo así universalidad y capacidad de promover el cambio social"* (1987:21).

Algunos de los factores que tuvieron especial incidencia en el proceso de centralización, a decir del autor, tienen que ver con el sistema de acumulación del capital frente al cual el Estado central se erigió como principal interlocutor con suficiente fuerza como para servir, negociar u oponerse. También es desde el Estado que se desarrollan las funciones económicas como la banca, las comunicaciones, transporte, grandes obras públicas, etc, y principalmente el Estado social o de "Bienestar"⁷ productor de políticas sociales de corte universal en materia de salud, educación, seguridad social, etc. Crece el aparato burocrático y administrativo del Estado y junto con ello las clases políticas que se oponen a cualquier signo contrario al control desde el Ejecutivo. (Borja, 1987: 22-24).

"El Estado centralizado significa hoy una expropiación política de las mayorías populares. No nos referimos a la pérdida de un poder que antes, en un pasado idealizado, tenían y ahora no tienen, sino que se trata sobre todo de una expropiación respecto a lo que pretenden ser los Estados democráticos representativos. En tales Estados se reconoce que la soberanía reside en el pueblo y que todas las instituciones del poder público deben ser representativas y controladas a través del sufragio universal; se

⁷ Si bien no es objeto de este trabajo incursionar en el debate sobre las características socio-políticas y económicas que han adquirido los distintos Estados y más precisamente el Uruguay, cabe aclarar que la distinción de "Estado de Bienestar" se utiliza en forma amplia, más allá de las formas adoptadas por los Estados Sociales de hace algunas décadas de Europa y América Latina. Según F. Filgueira (1998:83) el Estado Batllista uruguayo podría clasificarse como un universalismo estratificado, o sea con una amplia cobertura de protección social en materia de previsión social, salud y educación pero al mismo tiempo con acceso estratificado a la misma.

considera que el desarrollo y el perfeccionamiento de la democracia deben conducir a aumentar la participación popular en la gestión pública y a garantizar, cada vez con más eficiencia, que éste sirva los intereses de la colectividad y no los de tipo particular.” (Borja, 1987: 26)

La discusión sobre el desarrollo de la democracia en nuestras sociedades abarca, entre otros aspectos, la preocupación por el acercamiento de los ciudadanos a los sistemas de decisión. Esto genera una visión crítica del sistema democrático representativo como único o principal canal de participación política de los grandes sectores de la ciudadanía porque no incorpora otros mecanismos democráticos intermedios que promuevan esa participación. Esto se suma al descrédito o al descreimiento hacia la política-partidaria y a la pérdida de centralidad de otros colectivos sociales que desempeñaron un rol clave en la reivindicación de derechos sociales y civiles que se ven afectados por las transformaciones en el mundo del trabajo generadas por procesos de reestructuración del capital en la economía global (es el caso del movimiento sindical por ejemplo). En ese sentido, T. Villasante distingue la “democracia delegada” de la “democracia de base” siendo la primera la representativa, o sea la elección por sufragio universal de los representantes, según criterios variables de país en país pero que define quiénes estarán a cargo de los órganos Estatales durante un determinado número de años. Pero el voto no asegura la democracia. Aún tras el sufragio universal se evidencian las desigualdades económicas y sociales de la población. La segunda forma democrática está ligada a formas más contemporáneas y cambiantes relacionadas a los problemas locales de la vida cotidiana. Para el autor, la democracia de base *“aporta un elemento esencial a la vida democrática en la medida en que agrupa en torno a temas específicos y en un momento concreto los intereses que son sentidos por la comunidad”*. (Villasante, 1984: 222) Organizaciones sociales de diversa índole, muchas arraigadas al territorio, otras de corte sectorial, actúan organizadamente para la expresión de sus demandas e intereses. La democracia de base no se debe entender como complementaria a la democracia delegada, sino como un elemento dinámico fundamental para no remitirse únicamente al voto esporádico.

El tema del “reforzamiento” de la sociedad civil aparece en las últimas décadas ligado a las reformas que procesaron los Estados latinoamericanos en el marco de la crisis de un modelo de desarrollo, la reestructuración del capital, y consecuentemente del propio Estado que conocimos como “social”. *“Se trataba de un modelo de sociedad tendiente a la inclusión, en el marco de una tradición más comunitarista que liberal de la participación ciudadana y de un modelo de Estado nacional-popular patrimonialista, sostenido sobre una malla asistencial que, aunque incompleta, clientelista y de base corporativista, tendía a constituir un imaginario de protección”*. (Portantiero, 1999: 33) En ese escenario la sociedad civil cobrará valor primero en la lucha anti-autoritarismo y/o anti-dictatorial vinculada directamente a la defensa de la ciudadanía política y con el advenimiento democrático durante los 80’ se procesará un camino como agente capaz de tener un rol articulador en la relación Estado-Mercado y en defensa de la ciudadanía social.

Ahora bien, ¿qué entendemos por sociedad civil? No se pretende aquí desarrollar una reseña de la evolución del concepto de sociedad civil ya que tendríamos que remontarnos al propio Hobbes, pero en cambio tomaremos el aporte de Portantiero para no caer en ambigüedades en un concepto que ha resultado un tanto genérico en sus usos. El autor define a la sociedad civil como una *"esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan intereses y valores dentro de un marco legal, y efectúan demandas al Estado, definidas éstas como fines públicos"*. (Portantiero, 1999:32) Esta concepción diferencia a ese colectivo de la familia, de la empresa y de la sociedad "tout court" porque los colectivos que la integran están auto-organizados, y a su vez también es distinta de los partidos políticos porque *"las organizaciones de la sociedad civil no aspiran a ocupar el poder del Estado sino a obtener cambios en su desempeño influyendo sobre el aparato de gobierno para obtener decisiones que las benefician"* (Portantiero, 1999:32)

Otra definición complementaria porque se basa no tanto en los actores de la sociedad civil sino en el tipo de acción es la planteada por Arocena: *"La sociedad civil engloba el conjunto de actividades e iniciativas de tipo asociativo, relativamente autónomas con relación al Estado y al sistema político así como a la "sociedad económica", realizadas por grupos primordialmente de incorporación voluntaria y organizados por sí mismos, que se orientan a la articulación de valores, a la reivindicación de intereses, al cultivo de la sociabilidad y de las manifestaciones de la cultura, la promoción del intercambio de ideas y de los debates públicos."* (Arocena, 1999: 467)

El "fortalecimiento" de la sociedad civil ha sido tomado desde al menos dos interpretaciones: la óptica neo-liberal que opone sociedad civil al Estado, con una mirada hacia éste reduccionista y anti-estatista (la orientación es la de achicar las funciones estatales y privatizarlas). Aquí la sociedad civil aparece como el ámbito propicio donde convergen múltiples intereses privados cuyo apogeo sería la mismísima empresa capitalista. Esta filosofía ha alumbrado los principales lineamientos de las reformas que han sufrido los Estados latinoamericanos bajo las políticas impulsadas por organismos internacionales orientadas hacia un modelo de desarrollo impuesto por el mercado internacional. En la otra gran vertiente, de tradición más democrática, la sociedad civil se opone a los excesos del mercado sin perder autonomía frente al Estado. Ésta segunda visión se aplica mejor al sentido de este trabajo. Portantiero (1999: 36) afirma que *"el reforzamiento de la sociedad civil aparece como condición necesaria para crear un espacio público democrático, introduciendo dimensiones tan importantes como la participación, la descentralización y la horizontalidad de las comunicaciones. Pero esos aspectos positivos dejan pendiente el tema central que es el de la relación entre sociedad civil e instituciones"*. Esta filosofía subyace a los ejes programáticos de algunas tendencias de izquierda o de "progresismo" como suele nombrarse en la actualidad que desde el gobierno, ya sea a nivel local o nacional promueven la consolidación de actores de la sociedad civil. *"En este caso se tiende a favorecer la iniciativa privada de organizaciones barriales, de pequeñas y microempresas, de cooperativas, de asociaciones diversas, de una búsqueda de formas alternativas de desarrollo frente a la crisis de los Estados benefactores."* (Arocena, 2001: 111)

En el terreno de la discusión sobre la relación Estado–Sociedad Civil surge la categoría de lo “público no estatal” como una dimensión que rompe con esa dicotomía y alberga colectivos de la sociedad civil que se mueven en las esferas de lo económico, lo social y lo político bajo formas que rescatan los valores de la solidaridad y la autogestión para su auto-reproducción a diferencia de lo privado (con fines de lucro) o lo público estatal. Cunill Grau (1995:3-4) afirma que en un sistema donde los mecanismos tradicionales de la política ven disminuir su legitimidad social, se reclama al Estado su propia apertura hacia la inclusión de la sociedad civil en las estrategias de desarrollo como un factor democratizante de su esfera de acción y estimulante para la esfera social que puede ver incrementado el terreno para la participación de la ciudadanía en lo que para la autora es central, *“la pregunta central que cobra nuevamente auge es como influir en las decisiones públicas; en otros términos cómo asegurar que el Estado actúe en función de la sociedad.”* (Grau, 1995: 4) El hecho es que a pesar de las políticas de reajuste de corte neoliberal que han privatizado y “achicado” al Estado Social, éste continúa siendo actor clave y protagónico en la articulación con el universo de actores de la sociedad civil en las transformaciones que se están procesando.

Según la autora, la participación de la sociedad civil en lo estatal se da en dos dimensiones: en la producción y gestión de servicios públicos (como por ejemplo la privatización o la co-gestión) o en la formulación de políticas y decisiones públicas. En relación al segundo punto, está en juego la reestructuración de nuevas relaciones de poder que en el mejor de los casos supere la exclusión de importantes sectores de la población de las instancias de participación. *“(…) el potencial democratizador de la participación ciudadana está vinculado a la posibilidad de producir a través de ella una alteración real en las asimetrías de la representación política y social, que se expresan en la preeminencia dentro de las instancias de decisión de aquellos sectores que tienen mayor peso económico – y por ende mayor organización.”* (Grau, 1995:7) La participación real se vuelve cada día más dificultosa teniendo en cuenta los procesos de agudo empobrecimiento y exclusión social, económica y cultural que sufren las sociedades latinoamericanas y que afectan a sectores cada día más amplios de su población.

2. Participación de la Sociedad Civil en la Política Pública

El término participación puede tener significaciones diversas según la cosmovisión de la cual provenga. *“(…) para los neoliberales la participación ciudadana se limita a un carácter apelativo, en un sentido individual, atomizado y según normas preestablecidas, mientras que perspectivas democráticas más radicalizadas entienden la participación como una serie de acciones articuladas tendientes a imponer decisiones de una colectividad social, desde las bases a las instancias ejecutivas”* (Trotta, 2003: 100)

Relacionándolo con la política pública, la participación puede ser entendida como el proceso institucional por el cual los ciudadanos se relacionan con el gobierno más allá de los comicios electorales.

Para que en los hechos un Estado avance en un sistema democrático se vuelve relevante la apertura al control ciudadano de la gestión y la formación de mecanismos de participación ciudadana para su expresión de aspiraciones, iniciativas, reclamos, en el marco institucional o sea “respetando las reglas administrativas del proceso de decisión política” dado que las autoridades con poder decisorio han sido elegidas por sufragio universal y de ahí su mandato. El cambio social institucional se revitaliza con la inclusión de la creatividad y la experiencia que portan las distintas formas de asociacionismo ciudadano. En lo concreto la participación puede darse en niveles diferentes, desde la mera información de las decisiones adoptadas hasta la consulta o la co-gestión de servicios. En esa línea, la descentralización, por ejemplo, ha sido reivindicada en los últimos años como un mecanismo que de la mano con la participación y desarrollado con una filosofía humanista y en el marco de un modelo integrador conduce a profundizar los alcances de las democracias de las naciones, otorgando mayor poder y autonomía a los niveles locales de gobierno, promoviendo una mayor participación ciudadana en pro del mejoramiento de la calidad de vida de la población. *“Por descentralización se entiende una verdadera transferencia de poder y recursos a niveles inferiores de la administración municipal”* (Castells et al, 1987: 55)

Los avances en Latinoamérica en la generación de mecanismos de participación social se han experimentado en gran medida a nivel de los municipios o gobiernos locales a través de procesos descentralizadores, lo cual no es condición única para estimular la participación social, entre otros factores porque las decisiones claves para generar cambios en lo local por lo general están centralizadas y por otro lado porque también en lo local se reproducen las relaciones clientelares o patrimoniales que actúan en dirección opuesta a estos procesos. Aún así, el Estado debería asumir especial responsabilidad en crear las condiciones necesarias para que los actores que tradicionalmente han sido excluidos vean crecer su capacidad de representación en las instituciones de gobierno, transformando la fragmentación y el acceso diferencial a las instancias de decisión que contradictoriamente se han desarrollado en el seno de nuestras democracias representativas.

Para J. Borja, la participación se sienta sobre una administración activa y saneada, con programas de desarrollo para el bienestar de la población. *“(…) la participación no puede sustituir a un sector público opaco y desfalleciente, socialmente ineficaz (...)”* (Borja, 1987: 126). Otra condición es la ya citada necesidad de mecanismos efectivos que viabilicen el intercambio y la comunicación a lo cual se suma por parte de la sociedad civil la generación y fortalecimiento de interlocutores colectivos muchas veces ya existentes (organizaciones sociales, sindicatos, entre otros). No sólo es necesario la voluntad política para encausar esta apertura a la participación ciudadana, se trata de procesos sociales más complejos donde es determinante también el estado del tejido social asociativo. Además de la función educadora, de innovación y de control inherente a la participación ciudadana en la gestión de gobierno, ésta se vuelve más permeable a la incorporación de grupos con intereses y valores generalmente distintos a la predominancia en el sector político institucional.

Sin embargo, para Villasante "Para recuperar esos espacios intermedios se plantean la "descentralización" y la "participación" como varitas mágicas. Pero la gente no quiere participar y la descentralización es vista como un clientelismo más. No se quiere participar porque sólo se ven reuniones y promesas, y casi nunca se toca nada concreto. Sólo cuando ha surgido de asociaciones y personas de confianza de la zona algún programa concreto y tangible ha sido posible generar algo de entusiasmo en la participación. Sólo los teóricos mantienen el mito de la participación por sí misma. La participación es para algo concreto o no suscita más que desconfianzas." (1994: 262)

J. Subirats (1996) realiza un balance entre la necesidad de participación y eficiencia en las políticas públicas considerando que se trata de mejorar la capacidad de respuesta frente a la demanda de la ciudadanía al mismo tiempo que mejorar las vías de comunicación entre el poder delegado y la fuente que lo legitima, dando espacio no sólo a la construcción del consenso sino también al disenso y la deliberación en torno al conflicto, como elemento intrínsecamente democrático, lo cual llevaría a marcar la diferencia entre una democracia de acceso y una deliberativa. *"Una democracia activa exige debate sobre alternativas"*. (Subirats, 1996:39) El autor, plantea una serie de posibles alternativas que buscan "legitimar" las decisiones públicas en base a procesos participativos pero que contemplen mínimos estándares de eficiencia que diferencian según la naturaleza de la participación: de alcance informativo o sondeo de opinión, de implicación de las comunidades en las decisiones públicas, y los que buscan la participación directa en el proceso decisional. *"(...) mecanismos o ejemplos de innovación en la participación democrática que buscan combinar información, deliberación y capacidad de intervención de los ciudadanos en los procesos decisionales, sabiendo que no existe una solución ideal al conflicto ya mencionado entre racionalidades técnicas y económicas, participación popular y rol de las instituciones democráticas responsables últimas ante la sociedad de las decisiones a tomar"*. (1996. 40)

J. Font (2003) plantea una perspectiva más escéptica acerca de las motivaciones reales de generar procesos participativos desde la óptica de los actores políticos. Si bien en las sociedades occidentales los procesos de toma de decisiones en su mayoría están lejos de ser participativos existe un movimiento real tendiente a darle a los ciudadanos oportunidades de participación en lo público. Se estarían incrementando los casos y experiencias de consultas ciudadanas con un rol más explícito y organizado pero las motivaciones desde la órbita estatal estarían signadas en su mayoría por móviles instrumentales. Las motivaciones instrumentales juegan un rol clave sobretodo cuando el actor en juego está fuertemente afectado, como por ejemplo cuando una política puede ser o no bloqueada según el grado de aceptación que concite. *"The attitude of politicians with regard to this issue is probably not very different from the attitude of any other local actor. For most local actors, citizen participation is not their first priority. It is a new possibility that can be used to achieve their main objective, be it to win a local election,*

to build a more sustainable city or to improve a given neighbourhood." (Font, 2003: 15)⁸ Asimismo, el autor trabaja sobre los efectos culturales de la participación que resume en cinco principales aspectos: 1) la confianza social como resultado de la mutua cooperación, que en consecuencia facilitará mayor involucramiento social, 2) la creación de confianza política facilitada por la organización de iniciativas participativas que generen interacción entre ciudadanía y políticos, 3) el "empowerment" de los participantes en tanto desarrollo de las capacidades personales y grupales, 4) la construcción del componente estructural de "capital social", como por ejemplo nuevas organizaciones, y 5) una participación de calidad.

Para R. Aguirre (1993: 34), el interés común puede generar tanto la acción como la inacción al existir otras vías de satisfacción de la necesidad individual, lo que hace pensar que para incrementar la participación ésta debería ser considerada por los sujetos como beneficio y no como pérdida (de tiempo, de recursos, de energías, etc) ofreciendo una fuente de gratificación o autorrealización. A partir de un estudio sobre la participación de los actores barriales en los primeros años del proceso de descentralización del Departamento de Montevideo, la autora explica que si bien la población recibió positivamente la oferta de participación, cuando se la interpelaba por su disposición efectiva a participar la gran mayoría tenía dudas o directamente no podía, alegando falta de tiempo libre, manejo político de las estructuras, etc. Por otro lado, entiende que en este caso, el gobierno municipal debe ser apto para arbitrar los conflictos de intereses que surgen de los vecinos y las organizaciones barriales si se quiere definir políticas de gestión urbana participativas. Pero aún creados mecanismos institucionales para canalizar la participación, la autora opina que *"el engranaje burocrático mantiene en sus diversos eslabones cuotas de poder que no estaría aparentemente dispuesto a perder"* lo que está permeado por formas de relacionamiento históricas de tipo particularista, en las que el referente es la propia Intendencia. (Aguirre: 1993: 38). Esto último nos lleva a pensar en un cierto nivel de clientelismo inercial basado en mecanismos informales de relacionamiento con la base que venía dado históricamente.

3. Participación Ciudadana y Relaciones Clientelares en la Gestión Municipal

Para algunos autores el Municipio tiene una doble inserción -a nivel de la sociedad local de su competencia y como parte del aparato Estatal-, lo cual le da el rol privilegiado de situarse en un punto de interacción entre las lógicas de ambos niveles. Pero al estar sometido al Estado en tanto autoridad jerárquica mayor, su gestión estará mediada por las orientaciones generales de aquel. Se considera que cuanto más autoritario y conservador es el Estado central, el Municipio tiende a ser un mero cable de

⁸ "La actitud de los políticos con respecto a este tema es probablemente no muy diferente a la actitud de cualquier otro actor local. Para la mayoría de los actores locales, la participación ciudadana no es su primera prioridad. Es una nueva posibilidad que puede ser usada para alcanzar su principal objetivo, sea éste ganar una elección local, construir una ciudad más sustentable o mejorar un determinado barrio".

transmisión y ejecución a la base. En sentido contrario, si hablamos de un Estado más democrático y abierto el Municipio podrá ejercer mayor autonomía y propiciar canales de comunicación entre gobernados y gobernantes. (Castells et al, 1987: 54-59)

Según plantea J. Marsiglia, desde las ciencias sociales se busca revalorizar las relaciones de las personas con el territorio dado que se atiende a una demanda de participación de organizaciones socio territoriales hacia las instituciones públicas más cercanas, o sea el municipio, con la meta de promover un mejoramiento del espacio local. *“En sus concreciones más maduras las asociaciones de vecinos pueden llegar a abarcar en forma integral la problemática local, aunque generalmente el tratamiento de la misma se produce en forma escalonada en el tiempo, concentrando sucesivamente la acción (reivindicativa o gestora) en los temas considerados prioritarios y pasando de un tema a otro a medida que se obtienen logros”*. (Marsiglia, 1993: 91) En ese sentido, lo local se ha vuelto espacio privilegiado para experimentar y avanzar en la articulación de intereses entre la sociedad civil y el Estado para la gestión de problemas sociales, lo que requiere esfuerzos en dos direcciones; desde el propio Estado, democratizando la institucionalidad local, y desde la sociedad civil articulando a las organizaciones y creando redes sociales. A su vez, las relaciones entre los actores vinculados a la gestión, y en particular los ejes de representatividad y participación, son una de las dimensiones claves de la gestión local, tanto en sus componentes técnicos (procesos de aplicación de recursos para satisfacción de necesidades) como políticos (procesos de negociación y decisión entre actores sobre uso y destino de recursos). (Marsiglia, 1995: 100-101)

Para el autor la variedad de modalidades de gestión de los municipios abarca desde formas tecnocráticas por excelencia hasta formas clientelares y populistas, determinadas básicamente por la naturaleza de las relaciones socio-políticas que reproducen los actores locales. *“La organización administrativa, el manejo de los recursos técnicos, económicos y humanos de la municipalidad, la orientación del gasto y la relación entre el gobierno municipal y la sociedad local se hallan moldeados por el cruce de lógicas y estrategias de los actores involucrados y por las reglas de juego que estos últimos van definiendo de manera formal o informal”*. (1995: 101).

Si bien el debate sobre la participación, la descentralización y la modernización de la gestión pública municipal como ya vimos se ha instalado en la agenda política de los últimos tiempos, factores como una histórica y excesiva centralización estatal tienen especial incidencia en la debilidad de las instituciones locales (que para el caso uruguayo se asimila al gobierno departamental) en los siguientes aspectos (Arocena, 2001: 96-98):

- En el modo de funcionamiento y gestión (ineficacia, falta de planificación, falta de cooperación inter-municipal, etc)

- Problemas relativos a recursos humanos (poco atractiva carrera funcional, baja calificación del personal, falta de políticas de capacitación, criterios de selección mediados por prácticas clientelares, entre otros)
- Carencia de recursos financieros y económicos (asociado a la política impositiva y de recaudación, endeudamiento, dependencia de subsidios centrales, bajo nivel de inversiones, mala administración)
- Mala calidad de los servicios urbanos que sobretodo recae en los sectores socio-económicos más vulnerables.
- Dificultades en transformarse frente a los nuevos desafíos del desarrollo (y frente a las funciones "no tradicionales" de los municipios).

Desde el enfoque del Desarrollo Local, la planificación local requiere por un lado de actores locales con capacidad de iniciativa y de negociación recíproca para integrarse en estrategias comunes de desarrollo y al mismo tiempo instituciones con capacidad para estimular e integrar a esos actores locales y a sus iniciativas. El actor local es definido como *"todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales"* (Arocena, 2001: 44). En el nivel local se distinguen tres grandes sistemas de acción con sus respectivas lógicas de funcionamiento: político-administrativo, socio-territorial y empresarial, de los cuales comentaremos los dos primeros por ser de especial interés para este trabajo:

- a) Sistema *político-administrativo*, que abarca desde los gobiernos municipales hasta las sedes de empresas estatales y oficinas de organismos centrales. En un sistema centralizado, con poca o relativa autonomía de los gobiernos departamentales, la lógica de acción dominante es la sectorial-vertical basada en la competencia de organismos públicos centrales por área temática (salud, vivienda, educación, etc) que bajan sus respectivas políticas de acuerdo a un sistema decisonal que va desde el centro hacia la "periferia". Esta lógica dificulta la incorporación de las especificidades locales en la gestión de los problemas. La alternativa sería la lógica territorial-horizontal que abre otras puertas para alcanzar o impulsar instancias de concertación interinstitucional, integrando así a la coordinación y movilización conjunta de otros actores territoriales que pueden aportar a la gestión aún desde racionalidades e intereses distintos. (Arocena, 2001: 122)
- b) Sistema *Socio-Territorial*: orientado a satisfacer las necesidades básicas de la comunidad local desde una óptica territorial, donde coexisten varias lógicas de acción:
 - b.1) la *"militante"*: que nuclea a variedad de comisiones vecinales, de fomento, plenarios, etc, que se expresa en general críticamente hacia las autoridades, que plantea reivindicaciones que tienen que ver con la defensa y la mejora del hábitat y la calidad de vida de la comunidad en la que están insertas. *"En este modo de acción socioterritorial, el militante busca la adhesión de sus vecinos mediante la participación en asambleas o en actos colectivos de tipo reivindicativo. Se plantea la movilización permanente como un ideal de expresión popular que hace posible una verdadera participación de los sectores marginados del sistema de decisiones."* (Arocena, 2001: 137) Existen dos posiciones polarizadas sobre si esta lógica incluye verdaderamente a sectores tradicionalmente segregados o en realidad no son representativos de las "mayorías

silenciosas” caracterizadas por no ocupar espacios en instancias participativas. La lógica militante puede oscilar entre la pura reivindicación defensiva a una conducta activa en términos propositivos. La primera es una estrategia más bien de presión en donde es determinante la relación de fuerzas y poder y la capacidad de movilización de los actores socio-territoriales que demandan sus reivindicaciones. La segunda implica también la posibilidad de inclusión en la gestión y en la elaboración de estrategias de acción. No son excluyentes sino que por lo general se combinan o una da paso a la otra. *“Es frecuente que una comisión barrial se constituya para presionar a las autoridades locales a fin de obtener el acceso a servicios básicos como el agua, o el alcantarillado. Pero una vez iniciado el camino, los militantes pueden llegar a convencerse de la necesidad de generar ellos mismos una dinámica autogestionaria que asegurará y complementará la respuesta de las autoridades”.* (Arocena, 2001: 139)

b.2) la del “voluntariado”: lógica que mueve a organizaciones de carácter filantrópico (laicas o religiosas), que procuran servicios con objetivos fundamentalmente sociales y culturales y resultados concretos, con trayectoria local y fuertemente reconocidas por otros actores del medio (por ejemplo los rotarios, clubes de leones, organizaciones de la iglesia, etc). Si bien tiene mucho en común con la lógica militante, entre otras cosas por ser sin fines de lucro y por ofrecer servicios a la población, no se mueve desde una estrategia reivindicativa; *“no dirige su acción a presionar a los poderes públicos, sino que confía solamente en las propias fuerzas de su organización”* (Arocena, 2001: 140)

b.3) la lógica “profesional”: con características específicas, es un agente que “interviene” desde el asesoramiento técnico en diversas disciplinas y áreas temáticas y que puede pertenecer o no al ámbito local, en cuanto a su residencia. Pensemos en el rol de numerosas ONGs y sus equipos técnicos, proyectos, etc.

b.4) la lógica “política”: principalmente referida al dirigente político, cuya presencia en el territorio viene en aumento en tanto los programas de gobierno departamentales cobran gran importancia a la hora de la competencia electoral. *“El político que domina su oficio ha aprendido que el éxito de su desempeño dependerá de su capacidad para canalizar la demanda social y, por lo tanto, para controlarla”* (Arocena, 2001: 144) Actualmente, este tipo de práctica es criticada por otros actores locales que ven en la misma no sólo una forma de control sino una forma de menoscabar la política como instrumento de desarrollo de la sociedad al no reconocer a los otros actores más que desde el punto de vista utilitario. *“Lo que importa destacar es que el actor político debe reconocer la existencia de esos actores y buscar nuevas formas de articulación que permitan capitalizar todo ese potencial de desarrollo en beneficio del conjunto.”* (Arocena, 2001: 145)

4. El Clientelismo Político

El clientelismo político se define por la literatura existente como el intercambio de apoyo político por beneficios particularizados enmarcados en una relación desigual de poder. Es una relación social construida entre quien detenta poder político, ya sea desde una estructura partidaria y/o de gobierno, y los ciudadanos –los clientes–, en la que se produce ese intercambio de bienes, servicios, favores o influencias por lealtad política (votos, apoyo, etc). Esta relación encubre control social, ejercicio vertical del poder y mecanismos de dominación. El espacio microsocioal en que generalmente se produce hace que una de las características sea la relación “cara a cara” y la reciprocidad que la legitima hace perdurable el mecanismo en el tiempo. No obstante, el clientelismo trasciende lo microsocioal y sus múltiples dimensiones deben comprenderse en el contexto de lo micro y lo macro, en relación con lo estructural. Desde este punto de vista, el fenómeno del clientelismo no es privativo de determinada época o de determinado estadio de desarrollo o tipo de Estado, sino que al ser una relación social históricamente determinada también va transformándose según los cambios generados en la sociedad en que se produce. Así *“los cambios socio-económicos alteran las bases de la relación clientelística. Hay, pues, diversos tipos de clientelismo, desde las sociedades agrarias a los estados capitalistas avanzados y las sociedades socialistas contemporáneas.”* (Panizza, 1987: 67) En definitiva, lo que perdura a lo largo del tiempo son las “características fijas” del clientelismo, o sea el núcleo sustancial que define a la relación (instrumental, desigual, “cara a cara”, recíproca, y de intercambio entre dos actores que ocupan distintas posiciones de poder socio-económico y/o político en la sociedad). Lo que se transforma son las “características variables”, las definidas socio-históricamente como por ejemplo los recursos del “patrón” y de la “clientela”, el balance entre los lazos instrumentales o afectivos y entre la coerción y el voluntarismo, la duración de la relación en el tiempo, su intensidad, etc. (Trotta, 2003)

A nivel teórico, hay dos grandes perspectivas de análisis. Para algunos autores constituye una práctica “positiva” en tanto absorción particularizada de demandas populares que tiende a la organización del consenso y a la limitación del conflicto social, por lo que el clientelismo se vuelve funcional y permite un acercamiento entre los ciudadanos y las instituciones públicas. Desde esta visión, el clientelismo es inevitable tanto en Estados democráticos o en sistemas autoritarios y permite, entre otros efectos, la conexión de líderes locales a elites centrales en beneficio de una mayor distribución de recursos desde el centro a la periferia. Aunque el aspecto “particularista” de la distribución prevalece, lo valoran como un mecanismo inclusivo de la ciudadanía.

La otra perspectiva, la que a mi entender ofrece un marco de análisis más acertado para este trabajo, recoge la opinión crítica de los autores que entienden que el clientelismo no produce democratización ni plena inclusión ciudadana al condicionar la participación socio-política generando

participación atomizada sin una direccionalidad política autónoma por parte de la sociedad civil lo que no hace más que perpetuar el mantenimiento del status-quo. *“Hay coincidencia entre los diversos autores en que las prácticas clientelísticas tienen como una de sus características fundamentales la satisfacción de demandas particulares a corto plazo en detrimento de proyectos de transformación social a largo plazo. Tienden, por tanto, a perpetuar las relaciones de poder y dominación existentes en una sociedad dada.”* (Panizza, 1987: 68)

Desde esta óptica, M. Trotta (2003) analiza a través de un caso de estudio relativamente reciente en Argentina (ligado a un plan de otorgamiento de tierras para resolver temas habitacionales en un barrio popular) cómo el clientelismo político ha sufrido una metamorfosis producida por la implementación de recetas neo-liberales en la política pública y la redefinición del rol estatal en la producción de políticas sociales marcadas por la focalización, la privatización y la descentralización. El autor distingue el clientelismo tradicional o “denso” del clientelismo institucional o “fino”. Plantea que la transformación de este viejo mecanismo acompaña las transformaciones que el sistema neoliberal ha impuesto en materia de política pública. El clientelismo político no ha desaparecido como tal; sigue vigente como práctica de dominación política en nuestras sociedades aunque con cambios en la forma en que emerge, asociados a los contextos en donde se desarrolla y a las características estructurales del sistema que lo reproduce. Para Trotta (2003: 121), *“los modos de configuración del intercambio asumen las formas multifacéticas que los propios procesos sociales desenvuelven, pero que, paralelamente, los propios sujetos involucrados en su definición contribuyen a recrear y fortalecer”*. El clientelismo tradicional es aquel característico del Estado Social, interventor y gestor, que disponía de mayores recursos objeto de redistribución a partir de prácticas clientelísticas. Es básicamente el intercambio de recursos, servicios o influencias por votos, es particularizado (persona a persona). El clientelismo fino o institucional se acrecienta en un marco de recorte del gasto social y achicamiento del Estado y se basa en el intercambio de lealtad política a cambio de inclusión en proyectos o planes generalmente de corte social, ya no únicamente con sujetos individuales sino también con colectivos sociales (cooperativas, comisiones, etc). Esta modalidad adopta por parte del actor político y para su legitimación la apropiación discursiva de la promoción de los derechos sociales de la ciudadanía y de la ampliación de la participación en la toma de decisiones como práctica democrática. Pero en los hechos las decisiones se toman centralmente y la co-gestión proclamada no es más que adjudicación de responsabilidades “hacia abajo” en la implementación de las políticas. Los proyectos, planes y programas sociales no son percibidos por los gobernantes y gobernados como ampliación de derechos sociales sino como la contraparte a las lealtades políticas que sostendrán a los “gestores” políticos en sus cargos. Esta nueva forma de clientelismo es funcional a los procesos de acumulación y concentración económica. Ambas formas de clientelismo coexisten en la realidad predominando una u otra según el caso.

En síntesis, el clientelismo, ya sea en su forma tradicional o institucional, es un instrumento de dominación que va transformándose en virtud de los cambios socio-históricos pero aún así los “clientes”

disponen de un margen de acción que les permite, en tanto su conciencia práctica y discursiva, influir y presionar para paulatinamente promover cambios estructurales en una dirección que reconozca sus derechos políticos y sociales. *“No obstante, la ampliación de la participación democrática plena de los sectores subalternos, con conciencia de si y para si, puede ser la llave que en un futuro próximo construya una estructura que vincule la concepción de justicia a la igualdad económica; en el marco de un nuevo modo de producción hegemónico en esta formación económico-social”.* (Trotta, 2003: 197).

IV. EL GRUPO ECOPLATA OESTE EN EL CONTEXTO DE RINCÓN DE LA BOLSA

La historia de este grupo, conformado a fines del 2003 por vecinos de la localidad de Rincón de la Bolsa y en su mayoría miembros de organizaciones sociales de base territorial o con activa presencia en la zona por las actividades que desempeña, comienza en el marco de las actividades de un programa interinstitucional de características especiales que a continuación se presenta sucintamente.

1. El Marco Institucional

Esta experiencia forma parte de las actividades del Programa Ecoplata, de *Apoyo a la gestión integrada de la zona costera*⁹, proyecto de carácter interinstitucional y multidisciplinario integrado por las Facultades de Ciencias y Ciencias Sociales de la UdelaR, la Dirección Nacional de Medio Ambiente y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos, y el Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada. El hecho de que el Programa esté enfocado a los problemas costeros está ligado a su propia génesis dado sus antecedentes de investigación en ciencias marinas pero también está fuertemente asociado a la creciente importancia de la costa para el país¹⁰, espacio por excelencia para la explotación de recursos naturales y donde tienen lugar una significativa parte de las actividades industriales, turísticas, comerciales, agrícola-ganaderas y culturales del país (Garibotto y Gorfinkiel, 2001).

¿A qué llaman gestión integrada (GI)? La gestión tradicional es básicamente sectorial, poco interdisciplinaria y en general no involucra a todos los sectores y actores sociales vinculados al territorio costero en las distintas etapas de la planificación. “... *el cambio en la lógica tradicional de administrar los recursos costeros implica nuevas formas de actuar, pensar y de percibir los problemas y sus soluciones*” (Ecoplata, 2001:19). Una de las premisas sobre la que se sustenta la GI es el fortalecimiento de la acción conjunta de diferentes actores en la búsqueda de alternativas a los problemas identificados. Se vuelve imprescindible la incorporación de la participación de la sociedad civil y especialmente de los actores sociales que se ven afectados directamente por esos problemas. Pero para lograr esa interacción hay que generar una participación efectiva donde confluya la heterogeneidad de los actores involucrados.¹¹

⁹ Iniciativa que tiene sus orígenes a principio de los 90' a partir de la firma de un acuerdo entre el gobierno Uruguayo y la Universidad Canadiense de Dalhousie para el fomento de la cooperación científico-académica básicamente en objetivos de investigación en ciencias marinas orientados al fortalecimiento de la capacidad científica en el área. En 1997 se firma un convenio de carácter interinstitucional para llevar adelante un proyecto de gestión integrada en la zona costera del Río de la Plata lo que ampliará la participación de las ciencias sociales en la definición de sus objetivos y en su fase de ejecución.

¹⁰ Se calcula que en Uruguay cerca del 69% de la población habita en zonas costeras y en algunos Departamentos costeros el crecimiento demográfico de los últimos años ha alcanzado tasas por encima del promedio nacional. (Ecoplata, 1999:5)

¹¹ “El término *integrada* se refiere tanto a la integración de objetivos como a la integración de los numerosos instrumentos necesarios para conseguirlos. Designa la integración de todas las políticas, sectores e instancias administrativas pertinentes. Implica la integración de los componentes terrestre y marino del territorio. La gestión de zonas costeras es una gestión integrada en el tiempo y en el espacio y

La participación de la ciudadanía desde esta perspectiva aparece como un desafío de superación de las relaciones tradicionales entre los distintos actores. Puede sustentarse desde un "enfoque" que implique el fortalecimiento de mecanismos democráticos de participación más allá de lo previsto por instrumentos de democracia directa y representativa, para lograr una gestión no sólo más eficiente sino también legitimada e inclusiva. Sin embargo, si pensamos en gestión integrada como una herramienta que busca superar las actuales falencias y obstáculos del modelo de gestión sectorial, jerárquico y vertical que predomina en la forma de gobierno, es imprescindible analizar las relaciones que a nivel local existen entre los distintos actores involucrados, cabe señalar las orientaciones, prácticas, lógicas de acción y relaciones de poder que condicionan o facilitan el desarrollo de este tipo de proceso más democrático, en este caso orientado a la gestión de los espacios costeros.

2. Primera Etapa de la experiencia de Ecoplata en Rincón de la Bolsa

Previamente a iniciar las intervenciones de campo que el Proyecto tenía como objetivo, se llevó a cabo un diagnóstico ambiental y sociodemográfico con la participación de amplios equipos técnicos interinstitucionales y pluridisciplinarios, que entre otras cosas facilitó la información para la selección de dos áreas piloto donde desarrollar experiencias locales de *gestión integrada costera* (GIC): la comprendida entre el Arroyo Carrasco y el Arroyo Pando (Departamento de Canelones) y la comprendida entre Playa Pascual y Punta Espinillo (Departamentos de San José y Montevideo) donde actualmente se localiza el Grupo Ecoplata Oeste. En esta última, se pueden distinguir dos etapas en la implementación del trabajo con la comunidad, desde el inicio de las actividades en el año 1999 hasta el 2001 y posteriormente a partir del año 2003 cuando se retoma la experiencia desde una estrategia de convocatoria diferente.

Durante la primer etapa se concretaron talleres con el objetivo de relevar los puntos de vista de la población local en cuanto a los problemas costeros identificados, transmitir los conocimientos y resultados de las investigaciones de Ecoplata, y plantear una propuesta de trabajo conjunto para llevar adelante acciones tendientes a mejorar la situación existente. Se implementó una amplia convocatoria a todos los actores públicos y privados afectados o con interés en la propuesta invitándose a las comisiones de fomento, ONGs radicadas en el área, organizaciones vecinales, centros educativos, pescadores, comerciantes, clubes, ediles departamentales, prensa local, representantes de las instituciones departamentales y nacionales con competencia en la zona, entre otros. Se crearon grupos de trabajo por temas específicos en base a los resultados e intereses que surgieron de los talleres participativos.

*es intrínsecamente pluridisciplinar. No debe encasillarse en ningún caso como un aspecto emparentado exclusivamente con el sector del medio ambiente.*¹¹ Hacia una estrategia Europea para la GIZC. Comisión Europea. 1999, pp 16.

Como estrategia de acción, la integración de estos grupos de trabajo no fue dejada al azar sino todo lo contrario; se impulsó desde el Proyecto y el equipo técnico la integración no sólo de las organizaciones socio-territoriales sino la de representantes de los gobiernos departamentales correspondientes y de instituciones de alcance nacional con competencia en la costa. Ya desde esos primeros intentos, en la zona Playa Pascual- Punta Espinillo no fue posible llegar a la conformación de un grupo temático ni representativo de todas las localidades incluidas en el área ni tampoco se logró despertar el interés de las autoridades departamentales. Las razones pueden ser adjudicadas en principio a la estrategia de trabajo empleada por el equipo técnico de la zona y los cambios en su integración, que fue reformulada al menos dos veces (Aguirre et al, 2001: 59). Pero a pesar de estos factores incidió decisivamente la propia trama social del área, con altos niveles de fragmentación social que repercute en los niveles de organización de la sociedad local y en una demanda fragmentada y también las propias características del sistema político-institucional departamental, como se analizará en un próximo capítulo.

3. Segunda Etapa: la conformación del Grupo Ecoplata Oeste

A mediados del año 2003 se inicia una etapa nueva en el área de Rincón de la Bolsa con la organización de un Curso sobre Áreas Naturales Protegidas dirigido a referentes de la comunidad, con el objetivo de formar y sensibilizar a referentes locales sobre el valor multidimensional del humedal del Río Santa Lucía y adyacentes. El curso perseguía otro objetivo no tan explícito como el anterior: reunir a líderes o referentes de la comunidad local en un mismo ámbito, la mayoría de ellos integrantes de organizaciones sociales de la zona, pero al mismo tiempo provenientes de varias subzonas dentro de Rincón de la Bolsa. Esta estrategia respondía a la necesidad de trabajar el tema de la fragmentación social que había actuado como uno de los obstáculos para lograr avances en la etapa anterior. Más tarde, los mismos participantes plantearían este aspecto como uno de los problemas a abordar¹². Asistieron alrededor de 15 participantes provenientes del Club de Leones de Delta del Tigre, Comisarías 2º y 10º, Comisión Vecinal de Playa Pascual, CAIF, grupo de jóvenes de Iglesia Católica, Industria ISUSA, Comisión de Isla del Tigre, Comisión de Mujeres de la zona y Organización Ecológica. Inicialmente se convocó asimismo a la Junta Departamental de San José, en cuyo caso asistió únicamente a las dos primeras sesiones del curso un Edil Departamental, y a la Intendencia Municipal de San José. A este nivel no se logró llegar a un acuerdo que facilitara la participación de un representante de esa Comuna; no obstante se percibió desinterés por la propuesta por parte del técnico que históricamente había sido designado por el Intendente como el nexo con el Programa. Un dato importante es el hecho de que las Intendencias Departamentales aún cuando han sido convocadas a partir de las experiencias locales desarrolladas en los distintos departamentos, no forman parte del acuerdo de Ecoplata ni están

¹² El curso estuvo a cargo de dos docentes de la Facultad de Ciencias, y la coordinación a cargo de una docente de Facultad de Ciencias Sociales. Este equipo técnico participaba en Ecoplata desde 1999. El curso tuvo una frecuencia quincenal y se extendió desde julio a noviembre de 2003, incorporando sesiones teóricas bajo la modalidad de taller y dos salidas de campo, una por agua y otra por tierra así como una jornada al aire libre para el cierre.

representadas en su Junta Directiva, es decir que no se cuenta con el compromiso expreso de participar de la experiencia. En definitiva, el apoyo que un gobierno local le acredite al proyecto dependerá básicamente de la voluntad política del momento y el interés en la propuesta, lo cual difícilmente o muy parcialmente se ha logrado. Esto ha constituido un verdadero problema para el Programa por la no integración a la propuesta de un actor clave como es el gobierno local. En los hechos se reproduce a escala el modelo centralista de Estado; los actores políticos que deciden el rumbo del Programa y sus acciones representan a organismos públicos de competencia nacional.

La evaluación positiva del curso que realizaron sus participantes fortaleció la voluntad de constituirse en un grupo con "representación de las fuerzas vivas" de la zona que facilitara el potencial trabajo en red para proyectar e implementar acciones que contribuyeran a la mejora de los problemas socio-ambientales que los propios participantes identificaron y priorizaron. A lo largo de los futuros encuentros quincenales el equipo técnico se reducirá -por problemas presupuestales- a la Trabajadora Social que lo coordina y que trabajará en el fortalecimiento del proceso de constitución grupal y un Ingeniero Agrónomo especialista en áreas protegidas. Fueron varios los objetivos y actividades que el grupo se planteó como meta, pero luego de sopesadas y evaluada la viabilidad de las alternativas y los recursos con los que se contaba, el grupo orientó sus energías a la implementación de una experiencia piloto de piscicultura de bagre negro, desde un enfoque de desarrollo local factible de ser una alternativa de uso para las areneras abandonadas que tanto abundan en la zona, pero al mismo tiempo fomentando un desarrollo sustentable no contaminante y fuente de trabajo y de alimento proteico¹³. En el transcurso de este camino, surgirá nuevamente un punto clave y recurrente a lo largo del proceso y de especial interés para los objetivos de este trabajo: la incorporación al grupo del actor político institucional (principalmente local y departamental). Durante la primer etapa no habrá consenso grupal respecto a este punto, en especial sobre el por qué, el cómo y el cuándo, donde están en juego opiniones, valoraciones y experiencias anteriores ligadas a la percepción y relacionamiento que históricamente los actores sociales locales han entablado con el Municipio. Pero aún así, para desarrollar la experiencia en todas sus dimensiones, se vio imprescindible contar con apoyo de las autoridades departamentales y ya con un proyecto plasmado en papel, se activaron las gestiones con la Intendencia desde el Programa, en forma formal, y paralelamente algunos miembros del grupo comienzan con contactos con la Intendencia principalmente a través de la Junta Local y mediante contactos personales.

4. Contextualización de Rincón de la Bolsa

La localidad de Rincón de la Bolsa se ubica en la zona sur del Departamento de San José, comenzando desde el Puente Santa Lucía, limitando con el Río de la Plata y el Santa Lucía al sur y al este

¹³ Como todo proyecto productivo, involucró en primer lugar una capacitación básica y discusión de la viabilidad del proyecto y en segunda instancia, un asesoramiento y seguimiento técnico con el apoyo de técnicos de DINARA que se han sumado al grupo. Actualmente el proyecto se viene desarrollando, y se prevé la primer cosecha de peces para fin del presente año.

respectivamente y la atraviesa la nueva Ruta 1 y la vieja Ruta 1 más al norte. Esta zona reúne varias localidades y playas: Delta del Tigre y villas, Playa Pascual, Parque Postel (SAFICI), Santa Mónica y Montegrande, incluidas en la sección censal 6 de San José¹⁴. Rincón de la Bolsa forma parte del área metropolitana junto a Montevideo y parte de Florida y Canelones.

4.a) Aspectos Socio-Demográficos

Según datos del Censo de Población y Viviendas de 1996 esta zona concentra el 21% de la población total del Departamento constatándose una alta tasa de crecimiento intercensal de aproximadamente 20% en comparación con un 6% a nivel nacional. En esta sección censal el 47.21% de los hogares presentan al menos una NBI en comparación con un 37,8% de hogares con al menos una NBI a nivel nacional. A continuación se presentan algunos datos socio-demográficos según el último censo:

Zona	Población (en cifras absolutas)		
	Población Total	Hombres	Mujeres
Delta del Tigre y Villas	14.120	7.058	7062
Playa Pascual	4.584	2.290	2.294
Parque Postel (Safici)	656	326	330
Santa Mónica	1.298	641	657
Monte Grande	710	361	349
Total	21.368	10.676	10.692

Fuente: VII Censo de Población, III de Hogares y V de Viviendas

De acuerdo al Diagnóstico Ambiental y Socio Demográfico (2001: 145-148) la región que integra Rincón de la Bolsa presenta un importante número de valores críticos en indicadores socio-demográficos, del parque habitacional e indicadores de calidad de vida. Rincón de la Bolsa ha sido caracterizada como una sociedad aluvional producto del fuerte proceso migratorio constatado en los últimos tiempos proveniente principalmente desde la capital Montevideo, pero también de otras regiones del país. Para un sector de la población funciona como ciudad dormitorio, si bien importante parte de la misma también tiene su actividad laboral en la zona. Adquieren especial relevancia los problemas asociados con el crecimiento no planificado, propio de los procesos de exclusión y segregación residencial que se han agudizado en todo el país desde la década anterior.

4.b) Aspectos socio-organizativos

En relación al entramado social, según un estudio realizado sobre Rincón de la Bolsa por el Programa de Desarrollo Local del CLAEH en el año 1992, el proceso de constitución de actores locales de desarrollo era aún incipiente y podía hablarse de una proto-sociedad local¹⁵, en lo cual no sólo contaba

¹⁴ Se aclara que esta sección censal 6 abarca asimismo otras localidades que no comprenden la zona denominada Rincón de la Bolsa.

¹⁵ Según Arocena (2001: 23-24) para hablar de sociedad local se tienen que dar una serie de factores en dos niveles, socio-económico y cultural: se produce riqueza localmente sobre la cual los actores locales tienen influencia decisiva desde lo productivo hasta su distribución lo cual estructura el sistema local de relaciones de poder y desde el punto de vista cultural,

una baja participación social y poco nivel de recambio a nivel organizacional sino también el oficiar de ciudad-dormitorio para muchos de sus habitantes. No obstante son las asociaciones vecinales las que han jugado un papel protagónico en los impulsos de desarrollo social y urbano de la zona, como por ejemplo en la implantación de servicios de salud y de educación a través de la militancia y reivindicación ante el Estado. *“La importancia de la movilización vecinal para la obtención de mejoras materiales o servicios debe evaluarse en el contexto de la crisis del Estado de Bienestar. En la medida en que, en el marco de esta crisis, las prestaciones sociales del Estado uruguayo corren detrás de las demandas, la capacidad de reivindicación se vuelve un recurso local clave para definir el momento en que una comunidad carenciada accede a nuevos servicios”* (Arocena et al, s/f: 54).

El mismo estudio categorizó a los actores colectivos presentes en la localidad para ese entonces según la “dimensión dominante” desde la perspectiva del desarrollo local¹⁶, dando una idea clara de los actores presentes: a) Actores socio-territoriales (comisiones vecinales, coordinaciones de comisiones, ONGs externas, agencias de desarrollo, iglesias), b) Económicos (Empresas industriales metropolitanas, inversores inmobiliarios metropolitanos, empresas extra-locales de servicios, empresas locales de rango medio, pequeña empresa local) c) Institucional y Política (partidos políticos, I.M.S.J., Junta Local, empresas públicas como OSE, UTE y ANTEL, Gobierno Central, Enseñanza pública, Salud Pública).

Información al año 2004 proveniente de registros de la “Guía de Recursos SOCAF Delta El Tigre” del Programa Infamilia identifica unas 38 instituciones u organizaciones que trabajan en la zona¹⁷, varias de ellas dependientes de organismos estatales y otras agrupaciones de base socio-territorial. Según datos aportados por el encargado de la Junta Local hay al menos unas 23 Comisiones Vecinales en toda la zona, aunque algunas son incipientes y un tanto frágiles en su funcionamiento y continuidad. Esto reafirma la importancia que la sociedad civil organizada reviste para la zona en tanto portadora de un gran potencial para el desarrollo de la misma.

4.c) Aspectos político- administrativos

Rincón de la Bolsa cuenta con una Junta Local de tipo no autónomo desde junio de 1991, creada por el Intendente Municipal de San José, en parte por los reclamos de comisiones de la zona por una mayor presencia municipal en el área. Algunas de sus funciones, entre las cuales se destaca atender y canalizar la demanda e iniciativas sociales, son el apoyo a obras de infraestructura, gestión delegada de servicios municipales y recaudación de impuestos. Desde sus primeros tiempos, esta Junta presentaba

debe existir cierto nivel de identidad colectiva que exprese sentido de pertenencia, valores y normas compartidas e interiorizadas.

¹⁶ La “dimensión dominante” hace referencia a la esfera de actividad del actor colectivo: socioterritorial, económica, institucional política y de comunicación. (Arocena:48-50).

¹⁷ Se estima que el número de organizaciones es mayor para el área de referencia del estudio, dado que esta guía no incluye la zona de Playa Pascual por ejemplo, ni tampoco releva la existencia de otros grupos organizados que no están formalizados (grupos de mujeres, ONGs, u otros)

importantes limitantes en materia de recursos humanos y materiales que obstaculizaban el logro de sus funciones y además al ser un actor de reciente conformación carecía de la suficiente legitimidad política y capacidad técnica para liderar proyectos locales (Arocena et al: s/f: 77). Dos principales causas de la debilidad de la Junta en ese momento radicaban en que su creación y la designación de cinco ediles locales no llevó aparejado un reforzamiento del personal y recursos a la altura de las nuevas tareas que había que llevar adelante y en segundo lugar no estaban claramente definidas las potestades que el Intendente había delegado en la Junta. Hoy por hoy, la Junta Local no está integrada sino que funciona como “agencia” de la Intendencia a través de la labor de un encargado, designado por el propio Intendente. La falta de autonomía y recursos sigue siendo una constante aunque se infiere del discurso político una voluntad más firme para la integración de la Junta dada en un contexto de transformaciones políticas nada menores en los Gobiernos Departamentales.

4.d) Aspectos económico-productivos

En cuanto a los aspectos económicos-productivos, si bien el Departamento de San José presenta una estructura productiva mayormente pecuaria (a la que dedica aproximadamente un 72.9% del área agropecuaria), Rincón de la Bolsa se ha caracterizado por constituirse en un enclave industrial. Las principales actividades económicas son los servicios, la industria, el comercio y la pequeña producción agrícola. Actualmente y según información publicada por la I.M.S.J. funcionan en la zona al menos siete industrias manufactureras de gran porte (curtiembres, citrícolas, productos químicos, dulces, productos limpieza, entre otros) y dos grandes industrias de suministro de electricidad, gas y agua (tanques de oxígeno y soda). Otra significativa actividad de la zona es la minera, específicamente la extracción de arena, lo cual ha originado con los años ciertos perjuicios siendo que por lo general una vez que las areneras son agotadas las lagunas producto de los pozos de profundidad quedan abandonadas, con pocas o nulas medidas de seguridad. Además, se constata que las mismas provocan deterioro de los recursos naturales de la zona (erosión por ejemplo) afectando también zonas habitacionales. Desde el punto de vista ambiental, en la zona de la desembocadura del Río Santa Lucía se halla un sistema de bañados (humedales) de gran valor de biodiversidad además de ser la principal fuente de agua potable del país. Tal es así que la zona está incluida en la Ley Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Esta zona recibe el impacto del vertido de pluviales de Santiago Vázquez (Montevideo), del emplazamiento industrial cercano y del crecimiento poblacional de Rincón de la Bolsa (Diagnóstico Ambiental, 2001: 68).

V. EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL URUGUAYO

1. Antecedentes históricos: la impronta centralizadora

Reseñando en forma breve sobre cómo los gobiernos departamentales fueron evolucionando históricamente hasta su organización actual, se constata según algunos autores que han analizado el tema, un recorrido pendular entre una organización muy centralizada con respecto a lo nacional y atisbos de descentralización en grados variantes. Para A. Moreira (1988: 55) se trata de oscilaciones pendulares donde *“se desplazan las técnicas de organización de los departamentos desde una centralización a veces estricta (...) a una descentralización restringida (...) o amplia (...)”*. Según A. Pérez Piera (1988:76) *“las fluctuaciones cíclicas entre un mayor reconocimiento de autonomía a los gobiernos locales o una más estrecha sujeción a los poderes centrales, respondieron más que a factores intrínsecos del propio desenvolvimiento de la práctica local, a consecuencias de coyunturas políticas y económicas de naturaleza nacional”*.

El acento en el rasgo centralista va asociado a la propia conformación del Estado uruguayo, a la construcción de lo nacional, lo identitario, a la reafirmación de los límites político-territoriales y a factores socio-económicos asociados la concentración de recursos y de poder en la propia capital. En definitiva, el centralismo en nuestro país debe comprenderse en el marco del impulso hacia un estado “moderno”, hacia el horizonte del “orden y el progreso” aún cuando recién comenzará a materializarse en los tiempos de la primera modernización (1870-1900). Hasta la Constitución de 1830 y durante el periodo colonial los cabildos fueron los órganos con potestades de gobierno y de administración local e importantes ámbitos de participación de la población. Más tarde, con la Constitución de 1830 y luego de que los cabildos hayan sido suprimidos por los representantes provinciales se instaurará un régimen fuertemente centralista basado en la designación de jefes políticos departamentales por el Poder Ejecutivo y por lo tanto que actuaban bajo su mando. Estos jefes políticos actuarían con una junta económico-administrativa pero que de hecho no tenía ningún tipo de potestad gubernativa ni administrativa y mucho menos financiera; las potestades estaban concentradas en manos de los jefes. A lo largo de las siguientes décadas ocurrirá que las Juntas verán aumentadas sus funciones y potestades en la gestión de los asuntos de interés departamental, lo que redundará en otorgarles mayor legitimación y peso político en detrimento de la figura del Jefe Departamental. Entonces en 1903, con la Ley de Juntas, se las enviste de mayor autonomía y se las institucionaliza como el órgano superior a nivel municipal en dirección a una mayor descentralización. Otro hecho relevante en este trayecto es la Ley de Intendencias de 1908 que volverá a recortar las potestades de las Juntas porque se crea la figura política del Intendente que será además designado por el Poder Ejecutivo al igual que el resto de los funcionarios municipales. Para A. Moreira esto representó un retroceso a nivel político y en la apuesta descentralizadora porque consagró la

absorción por parte del poder ejecutivo de las funciones ejecutivas y representativas adquiridas por las juntas en 1903. *“Esto denunciaba claramente el propósito de centralización política y administrativa, no tolerando la existencia de centros de poder que disputaran la hegemonía del Ejecutivo, lo cual a ojos vistas significaba un retroceso en la línea evolutiva de la descentralización territorial.”* (Moreira, 1988: 54)

En 1917 se aprueba una reforma constitucional cuya consecuencia a nivel político departamental será la separación de poderes legislativo por un lado y ejecutivo y administrativo por el otro, ejercidos por una Asamblea Representativa y por Concejos de Administración respectivamente. El gobierno municipal dispondrá de amplias atribuciones políticas, administrativas y tributarias. Para A. Perez Piera (1988: 75) esta carta constitucional *“estableció el máximo nivel de autonomía municipal que conoció nuestra historia constitucional”*. Pero en 1934, y en periodo dictatorial, una nueva carta constitucional limitará la autonomía lograda hasta entonces sobretudo en materia impositiva y por tanto afectando la autonomía financiera. Se volverá a un ejecutivo unipersonal (Intendente) y las funciones legislativas pasarán a una Junta Departamental, existiendo también la posibilidad de crear juntas locales. En 1935 se sanciona la Ley Orgánica Municipal que detalla la forma anterior y que continúa vigente hasta nuestros días. Posteriormente habrá un pasaje por un ejecutivo municipal colegiado derivado de la reforma constitucional de 1952 pero no durará sino hasta 1967 con una nueva modificación que re-instaura al Intendente.

2. Características del actual sistema de gobierno departamental

La organización política del Estado uruguayo se basa en un gobierno central y 19 gobiernos departamentales, únicas subunidades políticas legalmente establecidas y que abarcan como tales la dimensión departamental propiamente dicha y la municipal que hace referencia a lo local específicamente. También la ley establece la posibilidad de las autoridades locales (Juntas Locales)¹⁸ aunque como veremos, en la gran mayoría de los casos no gozan de suficiente autonomía y son representativas del gobierno departamental.

La normativa que rige el diseño y las competencias de los gobiernos departamentales se encuentra en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica Municipal de 1935 lo que demuestra la inadecuación en varios planos con la realidad nacional y departamental de nuestro tiempo, más aún teniendo en cuenta el creciente protagonismo de los municipios en áreas que tradicionalmente eran materia del Estado central.

Según la Constitución, al Intendente le competen las funciones ejecutivas y administrativas del Gobierno Departamental, mientras que a la Junta Departamental le compete ejercer las funciones

¹⁸ *“Se llamarán Juntas Locales, tendrán cinco miembros y, cuando fueren electivas, se integrarán por representación proporcional, (...). En caso contrario, sus miembros se designarán por los Intendentes con la anuencia de la Junta Departamental (...).”* Disposiciones transitorias y especiales, letra Y, Constitución de la República Oriental del Uruguay.

legislativas y de contralor (Art. 273, Cap. III, Constitución de la República). En el anexo II de este trabajo, se presenta un cuadro que sintetiza las características para cada ámbito de gobierno departamental (forma electiva, composición, competencias, funciones, etc).

Las Juntas Locales corresponderían al nivel del gobierno local, pero hasta la fecha su creación e integración depende de la voluntad política de los gobiernos departamentales, por lo que son eventuales. En general, sucede que en la gran mayoría de los casos (existen más de 300 juntas en el territorio nacional) el Intendente nombra un encargado que lo represente dejando a un lado la integración política representativa de la relación de fuerzas. Con los cambios políticos producto de las últimas elecciones departamentales se abren sendas más proclives a materializar la integración de las Juntas. Por otro lado, sólo existen tres casos de Juntas Locales Electivas, directamente elegidas por la población local: San Carlos, Bella Unión y Río Branco.

La reforma constitucional de 1997 introdujo una serie de aspectos que atañen a las subunidades departamentales y que suponen una serie de transformaciones que de existir la voluntad política necesaria para reglamentar e impulsar la nueva normativa, significaría una reinterpretación de las competencias municipales y la ampliación del horizonte de gestión e iniciativa departamental.¹⁹

El texto constitucional establece los procedimientos electivos, las funciones políticas, económicas y sociales y demás aspectos generales para las Intendencias Municipales y Juntas Departamentales así como de la forma de constitución de las Juntas Locales. Pero dado su carácter general no establece nada sobre mecanismos concretos de participación ciudadana en el gobierno local, a no ser claro está, los actos relativos a la democracia directa como el voto, o la posibilidad de apelación de decretos de la Junta Departamental y resoluciones del Intendente (Art. 303, Cap. XI, Constitución) o el derecho de iniciativa ante órganos del Gobierno Departamental en asuntos de su jurisdicción (Art. 305, Cap. XII). En la Ley Orgánica Municipal (No. 1915) se prevé sobre la iniciativa en asuntos de interés local que pueda presentar el 15% de inscriptos de una localidad (Art. 19, Numeral 24)²⁰ o sobre reclamos a decretos o

¹⁹ Entre los puntos incorporados se destacan:

1. Facultación de un proceso de descentralización territorial, que implica la modificación del sistema de transferencias financieras a las Intendencias desde el gobierno central para hacer frente a nuevas responsabilidades (Art. 230, inciso 5)
2. Otorga a los gobiernos departamentales el rol de potenciales agentes de fomento del desarrollo local y regional.
3. Creación de una Comisión Sectorial a nivel de OPP, donde estarán representadas las Intendencias además de otros organismos nacionales, para desarrollar planes de descentralización. Artículos 50, 230, Disposiciones transitorias y especiales X e Y de la Constitución).
4. Recursos financieros: la ley del presupuesto nacional contendrá un porcentaje sobre los recursos totales para los gobiernos departamentales (Art. 214, literal C y art. 297 numeral 13). También se establece la posibilidad de destinar una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera de Montevideo al desarrollo del interior y a políticas de descentralización.
5. Posibilidad jurídica de autoridades locales (Arts. 262, 287 y disposiciones transitorias y especiales, letra Y).
6. Otorga sustento legal al Congreso de Intendentes, con posibilidad de celebrar convenios con el Poder Ejecutivo así como Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (Art. 262).

²⁰ Artículo 19, Numeral 24): *Tomar en consideración y resolver dentro de los sesenta días de presentada, la iniciativa que sobre asuntos de interés local tome el quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad. Si la iniciativa escapa a la jurisdicción legal de la Junta, ésta le dará trámite ante las autoridades respectivas;*

resoluciones municipales (Art. 62).²¹ Por otra parte esta ley reglamenta las iniciativas que surjan de la población departamental, tanto de referéndum contra un decreto o resolución de la Junta Departamental e iniciativa ante las Juntas Locales o Departamentales (Secciones IX y X).

La última reforma constitucional de 1996 habilita a procesos de descentralización territorial lo cual podría significar, según la orientación política que se le dé, un fortalecimiento de las relaciones entre sociedad civil y gobiernos departamentales y locales al otorgarle mayor relevancia a las autoridades locales como son las Juntas. La reforma establece que la OPP asistirá al Gobierno Central, en los programas y planes de descentralización a ser ejecutados, entre otros organismos, por los gobiernos departamentales ²². Sin bien, durante los años siguientes a tal reforma constitucional no se avanzó en las reglamentaciones imprescindibles para procesar estos cambios con la asunción de un nuevo gobierno nacional se han puesto en marcha acciones que permitan hacer buen uso de estas posibilidades constitucionales.

²¹ Artículo 62.- Los individuos o entidades privadas y los empleados de los Municipios, tienen el derecho de reclamar de los órganos que instituye la presente ley, o que de ellos dependan, la reposición o reforma de sus decretos, resoluciones o reglamentos, según los casos, dentro de los diez días siguientes a la fecha de su publicación o notificación, si se trata del Departamento de la Capital y dentro de los veinte días si se trata de los demás Departamentos de la República.

²² "La OPP asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas: (...) b) por los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que le asignen la Constitución y la Ley." Art. 230, Cap. VI, Sección XIV, Constitución de la República Oriental del Uruguay.

VI. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECABADA EN LAS ENTREVISTAS

A continuación se presentan algunas líneas de análisis que surgen de la información recabada en las entrevistas realizadas a los distintos actores locales y departamentales. Las mismas aportan en su mayoría al estudio de las modalidades de relacionamiento y participación en la gestión municipal de la sociedad civil de Rincón de la Bolsa, pero también se presentan otros aspectos no menos interesantes y muy vinculados al objeto de estudio sobre procesos de urbanización del área metropolitana, de segregación residencial, de identidad social fragmentada, que no serán en este trabajo abordados por exceder el alcance del mismo pero que indefectiblemente son factores de análisis claves para entender la realidad de la localidad.

1. Sobre la participación social en la localidad de Rincón de la Bolsa

Todos los integrantes del Grupo Ecoplata Oeste que fueron entrevistados participan simultáneamente en forma honoraria en más de una organización social, en general local y sin fines de lucro. Los objetivos organizacionales son principalmente de salud, educación, género, recreación, seguridad, infraestructura y servicios básicos del barrio. Éstos últimos son prioritarios en general para las Comisiones Vecinales o Barriales. Los niveles de "formalización" de las organizaciones varían; algunas tienen personería jurídica, o forman parte de organizaciones internacionales y responden a sus estatutos (como el Club de Leones), otras son asociaciones y se rigen por asambleas de socios, pero todas presentan grados variados de estructura y reglas básicas para el funcionamiento y la elección de autoridades (Comisiones Vecinales, Club de Baby Fútbol, Comisión de apoyo a la Seccional, etc).

La opinión general de los integrantes de organizaciones sociales sobre los niveles de participación de la comunidad de Rincón de la Bolsa es que hay desgaste entre quienes tienen una disposición activa a integrar y trabajar en las organizaciones de la zona, que no hay un gran recambio de sus integrantes y que la mayoría de la población en realidad no participa en las mismas. Esta situación no escapa a las características de la participación social actualmente en todo el país. *"Hay desgaste y encontrás la misma gente en todos lados. En una zona tan extensa lamentablemente hay mucha gente que, o no participa porque no le interesa trabajar para así recibir el beneficio, hay otra gente que ha trabajado muchísimo, viste, y se ha ido desgastando y entonces ahora ya no hace nada y bueno, hay gente que es porfiada y continúa y esa es la que ves en todos lados...(...) y es con la gente que la zona sale adelante. Pero es difícil... vas a una reunión... ya son horas que estás fuera de tu casa..." (integrante del grupo)* (Anexo III: 14)

Otro integrante del grupo, vecino de Playa Pascual, cuenta “ *Hay desgaste sí. Hay desgaste y cuando querés ver somos los mismos (...) estoy cansado, sí... estoy cansado y a veces no sé si es la edad de uno que entra a ponerse como caprichoso también. (...) Por ejemplo yo a la Comisión Policial ni quisiera ir más ahora, ... empezamos a hacer unos trabajos ahí, fui a acompañar al albañil y 10 días solo, no seas malo...*” (Anexo III: 8)

Sin embargo, hay opiniones divergentes entre otros actores. Para la edila del EP-FA la participación en general es baja e inconstante aunque con excepciones. No obstante, a nivel organizacional opina que algunas organizaciones han podido trabajar muy bien encontrando mecanismos efectivos para el relacionamiento entre sí y con la comunidad de referencia lo que les ha dado permanencia en el tiempo. Otras decaen con el tiempo, se desgastan, no encuentran apoyo, y en general responden a demandas puntuales y concretas. En su opinión, los problemas económicos que afectan a la población sumado a la falta de interés de la Comuna para fortalecer a la sociedad civil como actor clave inciden negativamente. “*Es una organización como más espontánea, frente a una demanda puntual y bueno y después a veces decae.... Uno comprende perfectamente, no? Las urgencias económicas son tan grandes, las problemáticas que han reventado en este país son tan impresionantes que también es difícil tener fuerzas para después de cumplir tu vida con mil y un problemas irte a un lugar para participar colectivamente, para hacer un proyecto entre todos, no es sencillo...nadie está diciendo que sea sencillo pero también es que lo han estimulado en buena manera, verdad?*” (Anexo IV: 38)

Al preguntar por la forma de procesar las propuestas provenientes de la comunidad en opinión de la edila del EP-FA no es común que haya una capacidad de propuesta fuerte que sobrepase demandas más específicas o inmediatas y lo relaciona con la baja cultura participativa de la población. “*Porque la participación implica mucha cosa, implica capacidad de resistir, de tener paciencia, de esquivar escollos, de saber zurcir, tejer, una cantidad de cosas para los cuales no hemos estado preparados.... y que justamente el Frente entiende que hay que cambiar eso y va a ser una de las cosas que nosotros tenemos que estimular. Que haya participación porque la participación es buena tanto a nivel de propuesta como a nivel de contralor.*” (Anexo IV: 38) Sugiere que desde las autoridades departamentales no hay una voluntad expresa de promover mayor participación pública pero aún si la hubiere se encontraría con importantes obstáculos, por ejemplo la “mortalidad” temprana de algunas iniciativas que se crean en el seno de la comunidad. Esto va en desmedro de la capacidad de proyectarse a largo plazo por parte de las organizaciones sociales a lo que se le suma el hecho de que no hay voluntad política de las autoridades comunales de promover y abrir canales de participación que realmente incidan luego en las políticas.

Al preguntarle sobre su opinión acerca de la participación de la sociedad civil de Rincón de la Bolsa la encargada de Servicios Sociales de la IMSJ asocia la “reivindicación” con la “pertenencia” al territorio: “*hay Comisiones que sí son de trabajar y de trabajar duro y cuando piden, piden un apoyo puntual pero se da mucho eso que dices tú de estar más bien con actitudes reivindicativas porque claro,*

como que se sienten que están pertenecientes a Montevideo, y que no son de San José, es muy bravo el tema ese.” (Anexo IV: 29) Esta percepción va asociada a las características de un sector del área metropolitana cuyos flujos económicos, laborales, culturales, poblacionales, están de cara a Montevideo principalmente. Recurre el tema de la identidad y el sentido de pertenencia al Departamento de San José y la zona misma. También es interesante destacar cómo hay una visión desde la propia Intendencia de que las Comisiones que “trabajan bien” son las que piden “apoyos puntuales”, o sea, cuanto más concreta sea la demanda. En cierta medida, Rincón de la Bolsa es una zona “problemática” para la IMSJ, y discriminada en opinión de la oposición. Dice el encargado de la Junta Local, “Yo justamente el otro día tuve una reunión, con algunas personas de alumbrado público y me decían “no, porque allá lo que hacen es pedir y pedir y pedir”. No, no, eso es lo que a ti te llega, porque allá eso no es así... hay que andar para darse cuenta de que no es así. Por eso te digo, que según del lado del mostrador que tú estás es con el lente que uno mira las cosas.” (Anexo IV: 25)

Para el Encargado de la Junta Local en cambio, “La comunidad de Rincón de la Bolsa, si yo tuviera que definirla yo te diría que es una comunidad hiperactiva, muy activa, con una gran falta de sentido de pertenencia.”(Anexo IV: 25) Lo interesante es que un actor que representa la “oficialidad” en Rincón de la Bolsa, pero que está en contacto con la comunidad y con sus organizaciones, asocia el tema de la participación con una identidad social fragmentada, tema que es recurrente prácticamente en todos los entrevistados y también que había sido identificado como un obstáculo en el diagnóstico realizado por el propio grupo Ecoplata Oeste. En cambio, su visión de una comunidad “hiperactiva” no converge con el resto de los entrevistados, tal vez su rol particular tiene mucho que ver con la percepción que presenta del tema, no olvidemos que su trabajo implica estar en continuo contacto con los reclamos, las demandas, y las propuestas que llegan a la Junta Local. “(...) porcentualmente el planteamiento viene con involucramiento “queremos hacer tal cosa”. Es decir, la exigencia y el reclamo yo lo dejaría acotado a un 15% y no más. Yo creo que en el 80% de los planteamientos siempre aparece el ofrecimiento de la mano de obra,... por eso digo... es una comunidad hiperactiva y muy involucrada.. yo la defino así, así la siento, así lo veo, no creo equivocarme... claro, como toda comunidad te encontrás un porcentaje de personas que reclaman y se quedan sentados... pero son los menos.”.(Anexo IV: 25)

En cuanto al trabajo de las comisiones y organizaciones de Rincón de la Bolsa, históricamente han sido puntapié fundamental y han jugado un rol protagónico en la movilización para el logro de determinados servicios básicos como el alumbrado, la caminería, los espacios verdes, etc, así como el reclamo de nuevos centros de estudios o espacios recreativos y culturales, en una zona que recibió en pocos años gran cantidad de población lo cual hizo aún más crítica la situación y que no escapa a importantes niveles de empobrecimiento.

2. Sobre las iniciativas de coordinación inter-organizacional

Sabido es que Rincón de la Bolsa es una zona extendida que integra a varias "subzonas" o barrios, muchos de los cuales ni siquiera presentan una clara delimitación porque responden a fraccionamientos contiguos pero realizados en épocas distintas. Como ya se mencionó, hay una opinión generalizada de que la comunidad de Rincón de la Bolsa en su totalidad está fuertemente fragmentada en términos identitarios y sociales, lo que causa –entre otros factores- dificultades a la hora de realizar coordinaciones inter-organizacionales ya sea para movilizarse en pro de un bien común para la zona o para construir colectivamente propuestas que involucren a más de una localidad y que trasciendan lo puntual o el corto plazo. En el trabajo realizado por el CLAEH (Arocena et al, s/f) se mencionaba que estaba funcionando al menos una coordinadora de comisiones vecinales con una "plataforma programática" en un intento de articulación de intereses. Hoy por hoy, no existe en esta localidad ninguna entidad de segundo grado con estas características y en general la percepción de los entrevistados es que ha habido intentos pero a la larga se han truncado. Lo que sí en algunos casos se generan son coordinaciones más puntuales que hacen a un trabajo en red, sobretudo en aquellas organizaciones con temas más sectoriales (género, salud, infancia, alimentación).

Según los entrevistados no hay coordinación entre las organizaciones locales, sobretudo en lo que se refiere a Comisiones Barriales o Vecinales de las "subzonas" de Rincón de la Bolsa. Algunas de las razones aducidas son la amplitud y el tipo de distribución física de la zona, la falta de recursos para la movilización de los integrantes de las organizaciones, y los alcances "locales" de las organizaciones. Un ejemplo de coordinación que se intentó fue para sacar el peaje del puente Santa Lucía, ocasión que si convocó a mucha gente, pero quedó en ese impulso.

"El problema y -es problema típico del uruguayo-.... mucha chacra y aquella la tuya y que el lindero no se pase... Estamos tratando de ... se han hecho varios intentos ya. Mirá, se hicieron ya cuatro intentos a nivel de Comisiones de Fomento de formar digamos una Coordinadora de Comisiones Barriales, no se logró. Entonces lo que hacemos es tratar de trabajar en red." (integrante del grupo Oeste) (Anexo III: 10)

En una zona de estas características la falta de coordinación puede entenderse como una de las señales de la fragmentación social y la atomización de las organizaciones que operan a nivel socio-territorial. Sobre todo, a la hora de "negociar" o tener peso frente a las autoridades departamentales y nacionales en el logro de políticas favorables para la zona, toma notoriedad la ausencia de asociaciones de segundo grado (coordinadoras, plenarios, interbarriales, etc). El caso del peaje del puente Santa Lucía demuestra cómo un elemento de conflicto que afecta a toda la zona por igual puede ser motor para aunar esfuerzos inter-localidades y generar instancias de coordinación para articular una demanda compartida, que le dé fuerza al actor social local que en este caso comparte intereses para posicionarse frente al resto de los actores involucrados, llámese sector privado, gobierno, y otros. A mi entender, otro factor que incide

en la atomización organizacional es la propia estrategia de relacionamiento con la sociedad civil de la IMSJ, tema que se presentará más adelante.

Existe a nivel departamental una asociación llamada la Cámara del Pueblo, muy difundida en todos los niveles y aparentemente con contactos bastante fluidos con la Comuna y el propio Intendente, pero que funciona en la capital departamental, y que nuclea a diversas organizaciones del departamento. Los entrevistados conocen de su existencia pero en general no han participado o lo hicieron en el pasado pero desistieron. Las razones aludidas: la imposibilidad de desplazarse, los tiempos que insume, la percepción de que está muy concentrada en la ciudad. Como consecuencia, Rincón de la Bolsa está subrepresentada en entidades de segundo grado como la Cámara del Pueblo que concentra en su mayoría organizaciones de la capital departamental u otras zonas del Departamento y que además tiene un vínculo afianzado con el gobierno departamental. Esto es un factor que profundiza la exclusión de Rincón de la Bolsa en estos ámbitos, cuando a nivel departamental en número de habitantes es la segunda localidad urbana luego de la capital.

El encargado de la Junta Local ha tomado la iniciativa junto con integrantes de algunas Comisiones Vecinales de promover la formación de una Liga de Fomento que las nucleee para encarar en conjunto ciertos temas, en virtud de las dificultades que se ha encontrado en el devenir de su propia gestión, justamente por la constelación de intereses y necesidades de una misma población pero con grandes problemas para conciliar o lograr acuerdos. *"(...) en un barrio te encontrás que hay dos comisiones, entonces, bueno, te reunís con una y te dicen que la prioridad es tal después te reunís con otra y la prioridad es tal otra. Bueno y ahí tenemos nosotros que terminar resolviendo. O te pasa situaciones que te reunís con una comisión y te reunís con la otra, las dos te plantean exactamente lo mismo, simplemente que entre ellos no se pueden ver porque aquel es malo y el otro es malo.... es increíble."* (Anexo IV: 21)

Estrechamente vinculado a estos aspectos, cabe mencionar que la estrategia de convocatoria e implementación de lo que luego se constituiría como grupo Ecoplata Oeste tuvo especialmente en cuenta la necesidad de integrar a la experiencia vecinos de distintas subzonas para romper con la lógica fragmentada predominante en las formas asociativas de Rincón de la Bolsa. En ese sentido, el grupo logró trabajar luego esos aspectos para llegar a acuerdos sobre objetivos que disparaban el interés común más allá de la localización física al momento de concretarlos, como es el ejemplo del proyecto de piscicultura.

3. Sobre las modalidades de relacionamiento entre la sociedad civil de Rincón de la Bolsa y el Gobierno Departamental

Por ser este un eje central para los objetivos del trabajo, se analizan a continuación distintas dimensiones del mismo punto solamente a modo de ordenar mínimamente la exposición:

- a) Programas o actividades de colaboración público-público no estatal entre la IMSJ y la sociedad civil de Rincón de la Bolsa
- b) Estrategias o mecanismos de relacionamiento entre sociedad civil y Comuna departamental
- c) Participación de la sociedad civil en la gestión municipal
- d) Rol de la Junta Local de Rincón de la Bolsa
- e) Rol de la Junta Departamental de San José

3. a) Programas o actividades de colaboración público-público no estatal entre la IMSJ y la sociedad civil de Rincón de la Bolsa

La IMSJ brinda apoyo logístico sobretudo en infraestructura vial, caminería, barométrica, iluminación, espacios verdes, etc, a demanda de las comisiones, principalmente a través de su departamento de obras. Los trabajos corresponden en general a espacios públicos donde la IMSJ tiene competencia. Si bien no ha sido formalizado, de hecho se ha adoptado una modalidad de colaboración entre lo público y lo "público no estatal" (principalmente de Comisiones Vecinales, Barriales, Club de Leones, Comisión de apoyo a Seccionales) de común acuerdo entre la Intendencia y las organizaciones. En los hechos esto se traduce en que las organizaciones colaboran aportando la mano de obra gratis de voluntarios, miembros, vecinos, etc, y la Intendencia aporta los materiales, el apoyo técnico, la maquinaria según el caso. De esta forma en la zona se han levantado garitas, se han reconstruido y mantenido plazas, se acondicionan edificios públicos, etc. Pero por otro lado, no se tiene conocimiento de que exista una política de convenios de la IMSJ en este sentido, que permita trabajar y al mismo tiempo fortalecer a organizaciones sociales que tienen experiencia y capacidad de trabajo en determinadas áreas ya sea infancia, salud, cultura, u otras, en proyectos de más largo alcance que fomenten el desarrollo de servicios a la población o el desarrollo productivo u otros objetivos relevantes a la integración social. En definitiva, el aporte de mano de obra significa para la comunidad, en la mayoría de los casos, lograr una respuesta favorable de la Comuna a sus demandas y en tiempos reales para la solución a problemas que mayoritariamente son de servicios básicos. La IMSJ aparentemente ha acogido muy positivamente esta modalidad lo que debe interpretarse también a la luz de la carencia de recursos humanos y financieros municipales en relación a la creciente demanda y por tanto de la relación costo-beneficio que ello supone para la Comuna. Sin embargo, la Intendencia apela a las organizaciones para colaborar en llevar adelante su gestión pero por otro lado no se les reconoce otros espacios desde donde incidir en los planes para la zona, o sea, frente a la demanda social, existe la posibilidad de integrar el apoyo de las organizaciones pero únicamente en la ejecución de obras, pero no hay mecanismos que integren a la sociedad civil en las discusiones de fondo de los temas municipales que afectan lo local. Obviamente, las visiones del oficialismo y de la oposición no coinciden en la valoración de estas estrategias.

La Presidenta de la Junta Departamental considera que la IMSJ y la Junta han apoyado en la medida de lo posible aquellas solicitudes o reclamos de las organizaciones barriales. La edila hace hincapié en la importancia de las contrapartidas de los vecinos, pero no necesariamente de los tributos municipales u otros impuestos, sino por ejemplo a la modalidad de aportar mano de obra o recursos de otra índole. *“Es muy importante que la comunidad aporte, porque no porque unos pocos no aporten todos no aportan. Entonces hay una necesidad también de que se aporte a la comuna para que esa zona pueda revitalizarse en el sentido de que no se pueden volcar todos los recursos en una zona que requiere tantas cosas, porque también está todo el Departamento para atender.”* (Anexo IV: 33) Se percibe cierto grado de discriminación para con la zona teniendo en cuenta que hay servicios que hacen a la calidad de vida de la comunidad de Rincón de la Bolsa a los que aún no tienen acceso.

Por ejemplo, desde el Departamento de Servicios Sociales de la IMSJ se brinda en Rincón de la Bolsa similares servicios que para el resto del Depto: Barométrica, canastas de INDA, material de construcción, ayuda en inundaciones, y algún tipo de actividad social como campamentos para niños. Pero aún no hay comedor en Rincón de la Bolsa y la Intendencia, encargada de gestionarlo a través del Inda, no ha podido encontrar una solución al tema. No se ha encontrado un local ubicado en un punto estratégico. Otro ejemplo, es la inexistencia de un centro cultural que si bien se ha demostrado mucho interés por parte de las organizaciones, las gestiones que se realizaron ante la Intendencia aún no han tenido resultado. La capital departamental cuenta con un su centro cultural, con distintos espacios deportivos, hay dos comedores, etc.

En forma crítica, explica la edila del EP-FA, *“Rincón de la Bolsa por ejemplo no tiene prácticamente ningún gimnasio, ningún lugar para hacer recreación.... San José está lleno de gimnasios, y de lugares para hacer recreación y cosas así. Bueno, eso también pasa por... eh... que todo lo que se hace en la ciudad de San José, en la Ciudad de Libertad, como que trasciende más, se nota más, mientras que las demandas de Rincón de la Bolsa están allá y no lucen y no se pueden usar a los efectos del marketing, como todo...”* (Anexo IV: 40) Surge la inquietud de la propia entrevistada y además asociado al débil sentido de pertenencia de la población, que solamente hay habilitados para votar aproximadamente unas 12.000 personas en Rincón de la Bolsa porque un importante sector de la misma aún no ha realizado el traslado de credenciales, entonces votan en otros departamentos. Esto va en desmedro de una representación política de la ciudadanía local que refleje su verdadera dimensión y desde el sector político el “atractivo electoral” de la zona se ve disminuido.

En la opinión de la Edila del EP-FA las experiencias de co-gestión o similares entre la Intendencia y la sociedad civil no han tenido terreno fértil debido a la tendencia centralista y autoritaria del Ejecutivo Municipal. Considera que el hecho de no integrar las Juntas Locales va de la mano a incorporar personal de confianza que sean buenos gestores. *“Una persona que es de confianza del Intendente que sea gestor de tal cosa, (...) que lo vean como un gestor y bueno y así se siga manteniendo la red de captación de*

votos. *No hay experiencias de ese tipo.. es todo para lograr.*"(Anexo IV: 40) El personal de confianza frente a la población es el vínculo con la autoridad, y si es buen gestor personaliza los logros con quien tiene el poder de decisión. El carácter centralizado de la gestión maragata, y de la propia estructura municipal, propicia y mantiene un alto grado de concentración de poder en la figura del Intendente.

3b) Estrategias o mecanismos de relacionamiento entre sociedad civil y Comuna departamental

Las formas de apelar al Gobierno Departamental implican mecanismos formales e informales, o sea las gestiones siempre van acompañadas necesariamente por el contacto directo con el actor, ya sea encargado de la Junta Local, ya sea el propio Intendente o alguno de sus colaboradores. Si se estila la entrada de una nota, la apertura de expediente, pero en forma unilateral no tiene garantía de respuesta, por lo que comúnmente hay una estrategia de doble vía simultánea. Esto además indica el conocimiento de estos actores con integrantes de la Intendencia, y por supuesto del propio Intendente en muchos casos. *"Es el contacto directo con todos, con todo el mundo... Vas a la Junta y hablás con el encargado de la Junta, vas a San José y hablás en la Intendencia, en la Junta Departamental, todo. Viste, ahí sí, con todo el mundo"* (integrante del Grupo Oeste).(Anexo III: 13) Según los entrevistados los vecinos que no participan en ninguna organización, que son la mayoría, igualmente suelen canalizar sus demandas a través de las comisiones y en general siempre hay una retroalimentación, una respuesta, más allá de que sea favorable o no.

Al no haber coordinadora de comisiones o plenarios, los contactos con la Intendencia son en general directos, mediando o no la Junta Local. La metodología utilizada por la Intendencia para el relacionamiento con los vecinos ha sido determinada por el propio Intendente y no es producto ni está mediada por ninguna discusión pública sobre el tema de la participación de la comunidad local en la política municipal. El Intendente visita los barrios cada tanto, se reúne personalmente con las Comisiones, realiza una especie de "inventario" de demandas y necesidades, evalúa qué puede realizarse o no en conjunto con su equipo de gobierno.

No surge de la información recabada que la IMSJ lleve adelante una política de fortalecimiento de las organizaciones y de búsqueda de nuevas estrategias más horizontales y colectivas de relacionamiento con el objetivo de que la gestión municipal sea más permeable a la participación ciudadana, pero al contrario, sus prácticas de relacionamiento tienden a fragmentarlas aún más. Para el caso de Rincón de la Bolsa, la Junta Local, a través de su encargado, oficia de nexo directo entre organizaciones e Intendente. Su relacionamiento con la sociedad civil no se enmarca tampoco en ninguna política previamente planificada a tales efectos, es de carácter mas bien espontáneo y mediante los tradicionales medios formales (el inicio de expediente, una nota escrita) o informales (llamadas telefónicas, reclamos en persona) o también vía reuniones y coordinaciones con algunas Comisiones Vecinales de Rincón de la Bolsa, pero siempre en base a un tema u objetivo concreto que hay que resolver o sobre el que hay

interés. *"Vuelvo a repetir, lo que no hemos querido hacer es hacer reuniones para ver cómo nos organizamos, porque si no, no terminamos en nada. Lo que hacemos es reunirnos por temas concretos."*(Anexo IV: 21) En los tres casos de entrevistados de organizaciones coinciden en que hoy por hoy el encargado de la Junta Local es un actor importante en la vinculación con la Intendencia por su ejecutividad, pero sin embargo en otros tiempos aún estando la Junta esto no se daba y el contacto ya directamente se hacía con la Intendencia. Esto implica que la gestión o la ejecutividad de la misma en cierta forma va de la mano de quien está a cargo y como no hay una estructura que prevea y mantenga determinados estándares o lineamientos las reglas de juego pasan a ser coyunturales según las características que el responsable del momento le otorgue a su accionar. *"Incluso el encargado éste tiene mejor diálogo con la Intendencia del que tenía el pasado. Da respuestas, claro, en la medida de lo que puede. Si le planteás 50 cosas, de repente te puede dar respuesta a dos. Pero el anterior no se movía de ahí, es decir llegaba, se sentaba y de ahí no salía."* (integrante del grupo Oeste) (Anexo III: 11)

El Departamento de Servicios Sociales de la IMSJ tiene entre sus cometidos realizar coordinaciones con las Comisiones Barriales de todo el Departamento pero su acción no se configura en un marco de una política pensada a tales efectos. Aparentemente esta discusión no ha tenido lugar como sí puede verse en otras Comunas del país. Principalmente las coordinaciones se refieren a gestiones de recursos o apoyo en asesoramientos relativos a la conformación jurídica de una Comisión, etc. : *"Nosotros tenemos contacto con las Comisiones sobretudo cuando ellas hacen alguna solicitud de algo, por ejemplo cuando tienen programado algo específico ... o por ejemplo una Comisión hace poco nos hizo una solicitud porque están armando un tipo de biblioteca que en el momento era muy precaria y bueno.. se le hizo una buena donación de libros y además de muebles"* (Anexo IV: 28) Nuevamente, al igual que las políticas, el vínculo con las Comisiones aparece mediado por solicitudes concretas de apoyo, demandas puntuales, etc, y del lado de la Intendencia respuestas coyunturales y puntuales. Sobre las formas de "socializar" la información, de mantener informada a la población, la entrevistada nos contesta restringiéndose prácticamente a su área de trabajo en donde básicamente es la prensa local -oral y escrita- sobretudo para los temas ligados a salubridad e higiene, pero no identifica otras herramientas de comunicación efectiva ni tampoco alude a una estrategia comunicacional.

Por otro lado, se hace mención a la Cámara del Pueblo, organización con quien la IMSJ mantiene vínculo fluido como asociación de segundo grado representativa de un sector de la sociedad civil organizada. Pero reconoce la poca representación de organizaciones de Rincón de la Bolsa y las dificultades para la participación en esta instancia. *"Se les hace difícil venir... por ejemplo una Comisión de Delta El Tigre, que son muy de moverse, a veces cuando venían por algo se venían incluso a dedo a hacer alguna solicitud acá, porque claro el tema del pasaje es otra cosa que se les encarece a ellos."* (Anexo IV: 28)

La misma entrevistada manifiesta que las "recorridas" del Intendente por la zona son una de las principales herramientas de comunicación con la población, y básicamente con las Comisiones que aparecen como las organizaciones a las cuales la IMSJ tiene en cuenta para su gestión: *"En ese sentido siempre son muy tenidas en cuenta las Comisiones. Y apoyo han tenido de lo que es la jerarquía municipal, se le da mucha importancia al trabajo de las Comisiones."* (Anexo IV: 29) Un edil representante del PN, y además único edil vecino de Rincón de la Bolsa, nos dice: *"Ahora para mí, las Comisiones de Fomento son el talón de Aquiles del Intendente más que de un edil. Porque según cómo se muevan las Comisiones de Fomento, el tipo tiene ahí un sondeo continuo de lo que hace falta acá, de lo que hace falta allá"* (Anexo IV: 45)

Asimismo, el acceso directo al Intendente está presente. Por ejemplo en el grupo Ecoplata Oeste gran parte de las gestiones realizadas para lograr apoyo a la iniciativa de piscicultura eran el contacto personal y directo, a veces mediado por el propio encargado de la Junta. También en su rol de integrantes de otras organizaciones se apela comúnmente a este tipo de estrategia. *"Ahora lo hacemos ante la Junta Local y la Junta Local, el encargado lo pasa. Nos ha visitado el Intendente, nos ha dicho "bueno, muchachos qué es lo que precisan, cuenten o no cuenten con lo otro..."(integrante del Grupo) (Anexo III: 4)*

"(...) mirá, acá funciona así: vos ves al Intendente en la calle, te arrimás, lo saludás y le decís "tengo esta situación"... "Sí, no hay problema. Vaya por el despacho y lo hablamos". Vos vas a la Intendencia, tengo reunión con el Intendente ... Pero después de repente, viste, entre mesa de entrada y secretaría desaparece!?" (integrante Grupo Oeste).(Anexo III: 12)

La visita en terreno, el contacto con los vecinos, siempre se hace con las Comisiones, pero no en forma plenaria donde se convoque a todas las organizaciones y vecinos por igual, por eso se podría considerar una estrategia que tiende a fragmentar aún más la demanda y si bien es un ámbito donde gobernados y gobernantes "se sientan a una misma mesa", el contenido y el alcance de estos espacios en la toma de decisiones no dejan de ser "políticos" lo que también sugiere una forma de ejercer el poder que no necesariamente apunta a una democratización del mismo. Cabría preguntarse en qué rol limitado se coloca a la sociedad civil cuando siendo que su actividad colectiva ha sido vital para la mejora de innumerables aspectos que impactan en la vida cotidiana de su gente, se los relega a una posición de mera "demanda" sin promoverlos como actores de peso para un proyecto más integrador de la participación comunitaria en la planificación y gestión municipal local.

Queda pendiente un aspecto bastante conflictivo que tiene que ver con la "partidización" o la captación de espacios de la sociedad civil por parte de la política partidaria. De las entrevistas no surge información muy clara al respecto pero sí se menciona por parte de la edila frenteamplista que algunas Comisiones Barriales incluso han sido objeto de las mismas y que a pesar de que esta partidización no es manifiesta, es real. Pone como ejemplo, la propia Cámara del Pueblo tiempo atrás, cuando tenía otras

autoridades. *"Ahora, durante muchísimos años, muchísimos años, la Cámara del Pueblo fue utilizada. El Presidente por ejemplo de la Cámara del Pueblo era un edil del oficialismo, durante años, entonces era como que al final llegaban las inquietudes de todos los distintos barrios, eran conocidas y planteadas frente a ese Presidente que tenía esas características, que a su vez era edil del oficialismo y trasladada al ejecutivo. Pero como que siempre la Cámara ha querido saltarse la Junta Departamental, verdad, y hacer un nexo directo con el ejecutivo."* (Anexo IV: 41)

Al respecto, el encargado de la Junta Local aclara *"creo que el trabajo que hacen los ediles en la zona es muy bueno, pero a veces se entreveran los tantos, los objetivos también de ellos políticos, que son legítimos, y a veces esas disputas se terminan trasladando al seno de las Comisiones ... yo una de las cosas que personalmente he tratado de hacer, y que he sido lo más cuidadoso posible, es no mezclar los temas políticos partidarios con los temas políticos sociales."*(Anexo IV: 25) Aquí también se pone de manifiesto la conflictividad entre ejecutivo y legislativo municipal.

3c) Espacios y mecanismos de participación de la sociedad civil de Rincón de la Bolsa en la gestión municipal

Este punto por supuesto viene directamente enraizado al punto anterior. En general no hay convocatoria desde la propia IMSJ a participar en proyectos o iniciativas para la zona en temas de interés colectivo y como parte de los planes de gobierno. Se actúa a demanda. Tampoco se ha innovado en mecanismos que fomenten esta participación, más allá de los alcances que se le quiera dar a la misma. Mucho menos se define con participación ciudadana las prioridades de gestión locales o presupuestales. Como ya dijimos, la "recorrida" del Intendente parte de una estrategia que personaliza a la administración, indirectamente aparece "el favor", todo lo cual no propicia la construcción de una mirada más amplia y menos localista de los problemas zonales, ni tampoco espacios de diálogo e intercambio entre distintas organizaciones sino más bien la "competencia" entre éstas. Lo fragmentado tampoco le abre paso a una reivindicación o propuesta organizada que supere lo urgente e inmediato.

Más allá de las formas de democracia directa para la elección de representantes e Intendente, que ya fueron explicitadas en un capítulo anterior, en San José no se ha desarrollado una estrategia clara que demuestre voluntad política de integrar a la participación ciudadana en la toma de decisiones y gestión de políticas municipales, más allá de lo concreto como dónde colocamos focos de luminaria, o si se levanta una garita en una u otra esquina, o aún en el logro de apoyos para otros emprendimientos como Huertas o pequeños emprendimientos productivos como los de las mujeres rurales. Cuando se preguntó a los entrevistados sobre la realización de foros, plenarios, u otras convocatorias públicas en ningún caso se contestó afirmativamente, no es el estilo. Tampoco se los ha invitado a participar en Comisiones temáticas de trabajo o mixta.

La propia estructura municipal es de por sí muy centralizada en la figura del Intendente, a lo que se le suma la falta de autonomía de la Junta Local y su no integración, que a nivel territorial también marca una forma de gobernar que no tiene en cuenta la relación de fuerzas político-partidaria que surge de los comicios electorales. Otro indicador es que pese a la evolución que han tenido otras experiencias participativas en departamentos uruguayos, donde el caso de Montevideo es el más significativo más allá de las críticas que puedan hacerse a la estrategia de descentralización, comparativamente San José está muy lejos de instalar y dejar permear esta discusión a nivel institucional y por lo tanto muy lejos de organizar mecanismos para la participación, definir sus alcances, elaborar estrategias, descentralizar decisiones aún dentro de su propia estructura, que involucren cambios profundos en la institución.

Podría deducirse entonces que no hay señales de voluntad política manifiesta de entablar este camino, de abrir espacios nuevos, sino más bien de profundizar las modalidades llevadas adelante por el propio Intendente y sus funcionarios de confianza, básicamente el contacto directo o casi-directo, personal, a demanda, localizado o a través de los mecanismos formales como el expediente, el petitorio, etc.

“Los objetivos en toda Intendencia Municipal los objetivos los fija el Intendente y el Intendente allí lo podrá decidir con su equipo pero indudablemente si algo le dio la reforma Constitucional del 67 fue justamente a las Intendencias Municipales un gran poder de resolución y por tanto al dárselo a las Intendencias, al Intendente.” (encargado de Junta Local) (Anexo IV: 20)

En cuanto a la posibilidad establecida en la ley de apelar a mecanismos como el referéndum o derecho a iniciativa a nivel departamental, los entrevistados coinciden en que no son mecanismos usados. Ha habido algunos intentos incipientes pero sin éxito, por ejemplo en Libertad se juntaron firmas para lograr una Junta Autónoma electiva pero fracasó. Uno de los ediles nacionalistas entrevistados, comenta que él estaba interesado en apelar a uno de estos mecanismos para “devolverle” el nombre original a la zona “Rincón de la Balsa” y no de la Bolsa, como le dicen ahora, pero no tuvo andamio, no generó ningún apoyo.

Al preguntarle a la Presidenta de la Junta Departamental sobre su opinión sobre la apertura de canales para la participación social por parte de la Comuna, la edila se refiere únicamente a los procesos que ella visualiza en la sociedad civil pero no vincula el tema con acciones del gobierno departamental en ese sentido. *“Y nosotros hemos visto últimamente un mayor interés en la actividad de grupos, en la participación en las Comisiones, en buscar respuestas a los problemas... Hemos visto un cambio paulatino que nos parece positivo en cuanto a querer demandar que el Estado brinde todo a tratar de buscar sus propios recursos y hemos visto emprendimientos particulares de determinados grupos de la zona, como los de la huerta familiar, por ejemplo, experiencias de huertas comunitarias... que eso me parece importante porque tanto en el campo como en la ciudad, como en los barrios, como en esta zona*

hay una demanda de que se le solucionen todos los problemas y es muy difícil solucionar desde el Estado la problemática, sobretudo porque no pensamos en un Estado paternalista que hoy día pueda solucionar todo porque sabemos que es un Estado pobre el que tenemos.” (Edila PN) (Anexo IV: 34)

Coincide con otros actores en que la participación básicamente se da a través de la demanda pero opina que se está produciendo un movimiento en la sociedad civil hacia el asociacionismo, hacia la valorización de la actividad grupal. No hace ninguna alusión a los aportes que la Comuna pueda realizar a estos procesos o si existe voluntad para ello pero sí surge el tema del agotamiento del Estado social, del Estado “paternalista”, de la crisis financiera que lo afecta y en definitiva de los espacios que paulatinamente se van “cediendo” a la sociedad civil, porque no puede hacerse cargo. Esto se relaciona con una tendencia general en la actualidad en donde se han ampliado las competencias y funciones de los municipios sobretudo en las políticas sociales y de desarrollo productivo pero que no siempre llevan aparejado una correlación en el aumento de los recursos provenientes del gobierno central.

Al preguntarle específicamente por la estrategia de la IMSJ para la participación social en la gestión municipal y si se ha dado cierto poder de decisión a la sociedad civil, la edila, como parte del gobierno municipal, entiende que la Intendencia ha brindado apoyo a las iniciativas que han surgido en el seno de la población en la medida de sus posibilidades. La entrevistada plantea el tema de la participación como “apoyo de la Intendencia a ...” nunca desde una visión integrada de la gestión participativa a nivel municipal, la acción es de “brindar apoyo, asesoramiento, etc”. Eso se visualiza como fomento a la participación, pero nada se dice sobre esfuerzos para “democratizar” la gestión municipal, mucho menos de estudiar o innovar en nuevos formatos organizacionales que experimenten en estos temas. La decisión de apoyar o no siempre está centralizada en la Comuna. *“Bueno, yo formo parte del gobierno municipal y también soy elegida en la Junta Departamental por el Partido Nacional y creo que la gestión que hecho la Intendencia ha sido buena en el sentido de que en la medida de sus posibilidades ha tratado de brindar apoyo a esta zona en especial de la cual estamos hablando como a otras zonas del Departamento. El hecho de que haya pasado el país por una crisis tan importante como la que pasó en este año 2005 ha hecho, que claro, se resientan los mecanismos para poder más asesoramiento y oportunidades a la gente porque cuando hay una demanda siempre hay que brindar un apoyo”.*(Anexo IV: 34)

Llama la atención la opinión del un edil que representa al oficialismo; *“ningún Intendente va a ceder un paso de protagonismo si no es por alguna conveniencia. Vos te podés matar trabajando en lo social por ejemplo (...) pero el día en que venga él a dar para esos chicos... la Intendencia se compromete a 100 kilos de leche en polvo, va a estar él, no te va a nombrar a vos porque él tiene que poner una foto, promocionarse para después salir a buscar los votos y después elegir su gabinete. Porque si vos sos protagonista, vos tenés otro valor, estás fomentando un enemigo.”* (Anexo IV: 47)

Se afirma que la participación es importante para la IMSJ pero no se explicita de qué forma la logran y si la logran. Además la participación que mencionan en ningún momento parece generar incidencia o tener un espacio dentro de los planes municipales o de los objetivos para la zona, sigue siendo a demanda y concreta. *"Se da más bien de forma espontánea, cuando se están formando grupos de trabajo lo que se intenta es de reforzarlos, de asesorarlos en lo que sea, en todos los temas de la personería jurídica y eso de que se forma una Comisión. Después, por ejemplo si su objetivo es tener un merendero –que hay muchas comisiones en Rincón de la Bolsa que tienen merendero- es hacerles todos los trámites y por supuesto apoyarlos con lo que le corresponde a la Intendencia (...)"*(Encargada Depto. Servicios Sociales IMSJ) (Anexo IV: 29)

En opinión de la edila representante del EP-FA, no sólo no hay ninguna estrategia participativa sino que tampoco está pensado el contralor ciudadano de la gestión de gobierno. *"(...) no hay un presupuesto de carácter participativo como nos consta que hay sobretodo en otros países, no? Brasil tiene mucha historia de presupuestos participativos, pero nosotros como que no. Más allá de que de repente se reciba a alguna Comisión de alguna localidad, y vengan con un memorandum, que diga yo que sé.... para Libertad queremos que se haga esto, esto y aquello, pero no pasa más que de eso y bueno, de repente se toma alguna de esas inquietudes. Pero no, por ejemplo, supongamos (...) que se miren todas las propuestas que hay, que la gente llegue a racionalizar y decir "bueno, sí, primero tenemos que atender esto aunque yo, por mi interés personal, me gustaría lo que está en el último renglón". Llegar a identificar cuáles son las prioridades más grandes y saber dejar de repente la chacrita,.... nada de eso sucede."* (Anexo IV: 40)

La descentralización municipal como herramienta de democratización de la gestión en general es percibida positivamente pero al mismo tiempo varían los conceptos sobre descentralización que los entrevistados manejan, entonces en realidad no hay un acuerdo al respecto. La entrevistada del EP-FA adhiere a una postura programática de esa fuerza política favorable a la descentralización entendiéndola como distribución de poder desde arriba hacia abajo y fomentando la injerencia de la población en los asuntos públicos a través de la participación en ámbitos de gobierno, más allá de los hitos electorales. Opina que la descentralización, no obstante, ha sido bandera de otros partidos pero en lo que atañe a la distribución de recursos a nivel nacional pero no al interior de cada Departamento. *"Porque el interior como que ha demandado a veces la descentralización pero más vinculado a los recursos y en relación al gobierno nacional. Pero después que tenemos la platita... después descentralizar para abajo nada."*(Anexo IV: 40)

Mientras que para el oficialismo, descentralizar es únicamente re-distribución de recursos: *"Creo que tanto Rincón de la Bolsa como otras ciudades del Departamento tienen que tener también una descentralización en cuanto a abocar sus recursos en lo que les merece una mejor oportunidad y creemos de que no se han podido todavía completar las Juntas Locales porque no hay recursos para dar pero habría que ver de qué manera instrumentarlas para que cada Junta Local se forme y pueda administrar*

sus propios recursos.”(Presidenta Junta Departamental) (Anexo IV: 35) O aún una visión más reticente a estos procesos es la del edil vecino de Rincón de la Bolsa: “qué mejor que estuviera aquí en cada zona la Junta Local y fuera cualquier vecino y dijera “sabe que enfrente a mi casa quiero colocar cuatro caños” pero eso sería prácticamente un gobierno directo, y entonces lo enloquecerían (...) Tiene que haber caminos, son caminos constitucionales y otros son de hecho. El camino de la Junta local son caminos pero que manejan sus recursos bajo la orden del Intendente”.(Anexo IV: 47)

3d) Rol de la Junta Local de Rincón de la Bolsa

Ya mencionamos que la Junta Local no está integrada según se prevé en la Constitución, sino que tiene un encargado que actúa como brazo ejecutivo del Intendente, nexo entre comunidad y Jerarca. Desde hace un año y medio aproximadamente cambió el encargado. En general, los entrevistados visualizan a la Junta Local como agencia para trámites y cobros. La función ejecutiva y de coordinación para obras responde a la coyuntura más reciente de un encargado activo. Pero la toma de decisiones está centralizada en el Intendente y la Junta Local no tiene ninguna autonomía.

La ejecutividad y eficiencia de la Junta Local depende en gran medida de las características de quien asume la gestión, de la figura del encargado. Esto refuerza lo centralizado de la gestión municipal en el Departamento concomitantemente con una “personalización” de la gestión en la figura del encargado que se asocia directamente a la imagen del propio Intendente. Sin embargo, en estos últimos tiempos ha habido una apertura de la Junta Local a las Comisiones zonales y organizaciones en general para la coordinación de obras y actividades en la zona (por ejemplo la colocación de luminaria, la creación y el mantenimiento de espacios verdes, la organización de una fiesta en Rincón de la Bolsa, la coordinación con la Junta Departamental de Drogas para la realización de talleres de promotores, entre otras actividades, todas en acuerdo con las Comisiones que llevaron la inquietud o que se reúnen con el Encargado y la mayoría de las veces con apoyo de sus integrantes en la ejecución de las obras). Lo que sucede es que la convocatoria a las Comisiones también está mediada por un previo conocimiento, no todas asisten a las reuniones ni todas cuentan con ese espacio que además es de índole “informal”.

Según su encargado, actualmente una de las mayores limitaciones de la Junta Local es que su estructura es insuficiente para atender la demanda y la problemática local, sobretudo en materia de recursos humanos a pesar de que la Intendencia suple esa falta de personal con la asignación de funcionarios de San José de Mayo cuando las obras son más voluminosas. “(...) si se toman los coeficientes estándares que manejan de pronto organismos internacionales para manejar el personal afectado municipal de acuerdo al porcentaje de la población, realmente estamos muy por debajo aquí en Rincón de la Bolsa.”(Anexo IV: 20) Por otro lado, es evidente que otro obstáculo que se le presenta a la Junta Local es a la hora de presentar y negociar las prioridades para la zona a nivel central y lo complicado de una estructura burocrática compartimentada que se hace sentir a la hora de planificar. “Lo

importante sí es, un aspecto que quizás en toda la administración pública se da, que es justamente la planificación y coordinación en la estructura organizacional cuando interactúan diferentes personas que dependen de diferentes reparticiones, entre comillas, las “chacritas”. La famosa “chacrita” que tenemos en toda la administración pública uruguaya, que no por ello deja de ser un problema, no porque esté generalizado el problema hay que omitirlo, es una de las tareas con la que justamente a veces nos pechamos.” (Anexo IV: 20)

En cuanto a la no integración de la Junta Local, no es un dato menor, considerando que si se hiciera en forma proporcional a la relación de fuerzas departamental, en Rincón de la Bolsa en las dos últimas elecciones departamentales hubo mayoría del EP-FA a diferencia del resto de San José. Si la Junta Local se integrara, de acuerdo a los resultados electorales, ya desde la anterior legislatura habría mayor representación de las fuerzas progresistas. La no integración implica mantener el control de este ámbito bajo el poder del Intendente.

Desde la oposición, la edila frenteamplista entiende que no hubo voluntad del Intendente en iniciar el proceso de integración de las Juntas Locales. *“Pero sí el Intendente puede hablar con los distintos grupos políticos y decir, bueno, vamos a integrar la Junta así de acuerdo a lo que marca la Constitución, de acuerdo a cómo fue el resultado electoral proporcional... en esta zona le corresponde tanto para los blancos, tanto para los colorados, tantos para el Frente Amplio, el FA haber elegido a las personas que quería para que trabajaran y toda esa parte del proceso no se hizo.” (Anexo IV: 36)*

El propio encargado de la Junta Local opina que una de las críticas más reiteradas al gobierno departamental fue justamente la no integración de la misma y entiende que uno de los obstáculos fue la falta de criterios o el no haber llegado a acuerdo con la JD. El funcionamiento se basa en la figura del encargado y una jefa administrativa y luego se hace la conexión con las diferentes divisiones de la IMSJ ya que la Junta Local no cuenta con reparticiones propias y además todo se hace en consulta con el Intendente. *“Entonces la Junta Local, hoy como tal, funciona con nosotros, indudablemente que resolviendo con el Intendente porque la capacidad nuestra de resolver es muy limitada o acotada en los aspectos presupuestales”. (Anexo IV: 19)* Por su parte la Encargada de Servicios Sociales de la IMSJ afirma que en el plan de gobierno del Intendente para el periodo 2005-2010 está previsto la integración de las Juntas Locales.

Para su encargado, la Junta Local tiene un rol bisagra entre la sociedad civil y la Intendencia, entre las necesidades locales y los reclamos y las posibilidades de responder por parte de la IMSJ. Por ejemplo, para la colocación de 100 focos de luz en la zona, la Junta Local se reunió con Comisiones Barriales, Vecinales, y algunos grupos de vecinos, y a su vez mantuvieron reuniones con Alumbrado Público de la IMSJ y con el Intendente y el Contador. Si bien este encargado mantiene comunicación con algunas de las organizaciones zonales, cree que muchas veces falla la comunicación institucional de la propia IMSJ

generando falsas expectativas en la población. *“Y la culpa no es del vecino, la culpa en todo caso es la comunicación institucional de la Intendencia que falla, en no comunicarlo bien, por eso digo que la función de la Junta Local de oficiar como bisagra a veces te ves un poco desbordado...”* (Anexo IV: 20)

Para el caso del proyecto de piscicultura del grupo Oeste también se hicieron los últimos contactos a través del encargado solicitando la autorización para instalar dentro del predio municipal del vertedero un estanque de siembra y cosecha de peces, en el afán también de involucrar a la IMSJ en este proyecto productivo pero con un componente social fundamental y que puede ser de interés para la zona.

3e) Rol de la Junta Departamental de San José

Según la edila entrevistada de la oposición, la agenda de temas a tratar de la Junta Departamental básicamente surge a partir de inquietudes de los ediles que en general están vinculados a planteos que llegan de la población. *“Por ejemplo, supongamos, uno ingresa en una media hora previa, generalmente, cosas que los vecinos te han trasladado. Desde problemas de tránsito, la creación de una cebra por ejemplo, hasta problemas alimenticios – mal funcionamiento de un comedor, todo ese tipo de inquietudes generalmente la base es con el relacionamiento con los vecinos.(Entrevista a Edil EP-FA)”* (Anexo IV: 36)

Las vías más usuales por las que le llegan los planteos a los ediles van desde medios formales como la entrega de notas escritas, petitorios firmados, hasta llamadas telefónicas, visitas al barrio, ésta última modalidad es destacada como muy importante. También las Comisiones Asesoras de la Junta convocan cuando es necesario a los actores relacionados con un tema a tratar. En cuanto a la dinámica de trabajo todos los temas que ingresan a la Junta se derivan a las Comisiones Asesoras Temáticas donde se estudian y se elaboran informes para presentar en plenario, donde luego se aprobarán o no. Finalmente, una vez aprobado, se pasa al Ejecutivo Departamental. *“Y en la plenaria se aprueba y después se traslada al Ejecutivo. Y ahí el Ejecutivo hará o no..”(Edil EP-FA)* (Anexo IV: 36)

La edila del EP-FA entiende que a nivel político han sufrido constantemente un freno al tratamiento de iniciativas o planteos por parte de su fuerza política, que muchas veces quedan “congeladas” o al tiempo son asumidas por ediles oficialistas como propias. En su opinión lo anterior lleva a un descreimiento de la población que no encuentra en los ediles la respuesta a sus demandas. *“Es que las expectativas que se depositan no pueden ser muchas veces consideradas y atendidas porque se gobierna de forma muy autoritaria y todo eso ha quedado arriba.”* (Anexo IV: 36) De lo anterior, se infiere una determinada forma de manejo político que trata de no dejar “camino libre” a posibles referentes políticos de un partido de la oposición, más allá del tema en cuestión. Una de las consecuencias de esta forma de “hacer política” es que dependiendo de quién provenga el planteo avanza o no en el proceso de ser analizado y tratado, desconociéndose en definitiva la función representativa del edil al trasladar una inquietud de un sector de la población y por lo tanto desconociendo a la propia ciudadanía.

Para la Presidenta de la JD, se actúa como "caja de resonancia" de la población al recoger las inquietudes, las dificultades, iniciativas y proyectos que haya en el medio. Los ediles se contactan con los vecinos y se nutren de la información necesaria a través de visitas al lugar en cuestión y el contacto con las Comisiones Vecinales de cada zona donde se informan sobre las necesidades. En su opinión se ha logrado ejercer un rol mediador entre la población y otras instituciones que traspasan el ámbito local y departamental, por ejemplo, el Banco Hipotecario.

El trabajo de las Comisiones Asesoras es fundamental porque es allí donde se trabajan los temas en profundidad por ediles de las distintas fuerzas políticas. En general la opinión de los ediles es que se han logrado niveles de acuerdo en la Junta, pero desde la oposición se plantea el conflicto con el Ejecutivo Departamental a la hora de ejecutar las resoluciones de la Junta, habiendo una disociación entre ambos órganos. *"En esta legislatura en general, ha habido un gran divorcio entre la Junta Departamental y el Ejecutivo. El Ejecutivo que tenemos es bien de estilo autoritario, que se hace lo que a él le parece y la Junta Departamental no es en este momento una buena caja de resonancia porque si bien está en contacto con los vecinos, traslada las inquietudes, se hacen los referentes acuerdos entre los 31 ediles, después la ejecución depende de la parte Ejecutiva porque los dos somos parte del gobierno..." (Edila EP-FA)" (Anexo IV: 36)*

Funciona una Comisión de particular interés para Rincón de la Bolsa, la Comisión Asesora del Área Metropolitana que a su vez forma parte de Plenario Inter.-juntas, donde participa el único edil residente en Rincón de la Bolsa. En esta Comisión se han planteado temas tan relevantes para el desarrollo de la zona como lo son el transporte interdepartamental, medio ambiente, agua potable y Río Santa Lucía, Acuífero Raigón, entre otros. *"Era una gran presión que había en la Junta porque los ediles de San José no estaban familiarizados con los temas de acá. Había muchos temas que nos desbordaban por no estar tratándolos con otro departamento, entonces el área metropolitana era una cosa que se caía de maduro que había una necesidad de vínculo, por lo menos entre estos tres departamentos. Tanto es así que los Entes lo están haciendo. Ahora falta con el asunto del agua, cuando se una lo de OSE todo lo de acá pasa a depender de Montevideo: el abastecimiento, el control, el personal (...) eran cosas que pesaban en el trabajo, cómo administrar, cómo legislar, era complicado y requería que hubiera una Comisión que tratara otros temas del Departamento pero principalmente los temas de Rincón de la Bolsa"* (Edil PN, integrante Comisión Área Metropolitana) (Anexo IV: 42)

Un cambio beneficioso para el trabajo de la Junta es la incorporación de los ediles suplentes al trabajo de las Comisiones Asesoras. Esto ha permitido mayor eficiencia en la distribución del trabajo y mayor participación. *"Porque nuestra Junta siempre fue muy cerrada, este, como que no le gustaba abrir la participación y así además, incluso, a veces se puede lograr en Comisiones la participación de gente de otras localidades porque más allá de lo interesante que es que funcionen personas de distintas*

localidades en la Junta... es difícil" (Edila EP-FA) (Anexo IV: 37) En este sentido, esta modalidad ha permitido que ediles suplentes residentes en Rincón de la Bolsa también puedan incorporarse a participar.

Un logro valorado positivamente por la edila de la bancada de izquierda es la apertura de las Comisiones a recibir a las organizaciones. Lo visualiza como un logro relativamente reciente (en los 90') que hace más permeable la estructura político-institucional a la comunidad sobretodo organizada. Si bien al principio fue una modalidad un tanto resistida actualmente se ha legitimado. Esta apertura ha facilitado la realización de actividades abiertas como seminarios.

En cuanto al contralor o aval de la población básicamente es a través de los ediles que aprueban el presupuesto pero no existen en San José experiencias como la de establecer prioridades presupuestales en consulta con la sociedad civil o mucho menos la de un presupuesto participativo. *"Más allá de que de repente se reciba a alguna Comisión de alguna localidad, y vengan con un memorándum, que diga yo que sé.... para Libertad queremos que se haga esto, esto y aquello, pero no pasa más que de eso y bueno, de repente se toma alguna de esas inquietudes. Pero no, por ejemplo, supongamos (...) que se miren todas las propuestas que hay, que la gente llegue a racionalizar y decir "bueno, sí, primero tenemos que atender esto aunque yo, por mi interés personal, me gustaría lo que está en el último renglón". Llegar a identificar cuáles son las prioridades más grandes y saber dejar de repente la chacrita,.... nada de eso sucede" (Edila EP-FA) (Anexo IV: 40)*

4. Sobre el apoyo de la IMSJ al grupo Oeste y al proyecto de piscicultura

La opinión en general de los integrantes del grupo es que no se ha conseguido de la Comuna el apoyo esperado aunque hay bemoles sobre las posibles causas; uno de sus integrantes entiende que el factor burocrático es un obstaculizador; el proceso administrativo es muy largo, tiene que pasar por varias instancias y eso lo puede atrasar, por lo que sugiere que si aún no había respuesta no deberían obviarse esas razones. Es el caso de la petición de uso de parte del terreno del vertedero municipal para la instalación de estanques de piscicultura. No obstante, también desde su punto de vista pueden estar interfiriendo en la celeridad o en el aval que la IMSJ haya decidido o no otorgarle al grupo otros factores donde empiezan a tomar valor las lealtades político-partidarias: *"A mí me pasó un caso: yo pedí tal cosa y me dijeron que me iban a mandar un representante del medio ambiente y el Sr. Intendente me dijo que hablara con F.....conocido mío y F... me dice ta, ta, Y F.... viene un día acá y le digo ¿y?, y me dice ¿y cómo se lleva con Ecoplata?, "yo no sé" le digo y qué le va a hacer Ecoplata.. Dice... "hay mucha gente de izquierda?". "Y yo no les pregunté!" "P...(se refiere a un edil oficialista) saltó y dijo que "sí" y ahí está el problema." (Anexo III: 6) "Qué se yo.. si ahora vamos a estar preguntando quién sos vos.. el color, entonces estamos todos locos." (Anexo III: 6)*

Este tipo de hechos nos demuestra que más allá de las transformaciones que se vienen produciendo en los gobiernos Departamentales, en el caso de San José la significancia de las lealtades político-partidarias como elemento de “intercambio” en la gestión municipal indica que aún prevalecen en ciertos ámbitos modalidades clientelares de captar el apoyo de los votantes. Al decir de A. Magri, *“la naturaleza histórica de las relaciones sociales que mediaron en el intercambio instituciones-sociedad aún subsisten y cambiarlas implica reconvertir los patrones de la cultura política de las sociedades locales, cosa que no se logra rápidamente y sin estímulos adecuados”*. (Magri, 2001: 62)

Para otro integrante, se hicieron los trámites “burocráticos” correspondientes, pero el principal problema radicó en que fue casi nulo el seguimiento que se le dio por parte del grupo a las gestiones ya iniciadas, cuando la experiencia indica que en general las gestiones que dan fruto conllevan cierto esfuerzo en el seguimiento que el interesado le propicie, ya sea insistiendo a través de llamados, cartas, contactos, etc. En este caso, la estrategia era que un integrante del grupo, quien tenía acceso “más directo” para llegar al Intendente, explotara esa ventaja para lograr el apoyo buscado o al menos una posición al respecto. Nótese que en general el colectivo deposita todas sus expectativas en la figura del Intendente y en todo caso sus allegados; no se abordan otras posibilidades como ser dirigirse al Departamento de Servicios Sociales o al de Medio Ambiente desde donde se podría integrar esta propuesta a los planes municipales o a determinada política de desarrollo, etc. Esto demuestra nuevamente la estructura excesivamente centralizada y personalista del Ejecutivo, lo que se ha ido arraigando en la cultura política local privilegiando determinado estilo de gobierno.

En relación al Programa, cabe analizar que no hubo una voluntad política expresa –al menos en lo que se refiere a una estrategia de coordinación con la IMSJ- restringiendo de este modo en los hechos reales todas las acciones de peso a nivel de Junta Directiva y Coordinación para tejer alianzas con el Municipio a partir de este proyecto puntual pero que desde una mirada más amplia paralelamente propiciara el terreno para un mayor nivel de comunicación con el Programa. Lo anterior podría teóricamente facilitar la participación esperada del Municipio en los asuntos de gestión costera objeto de Ecoplata²³.

Asimismo, desde el punto de vista de la administración departamental, en San José la Comuna siempre ha sido gobernada por un Partido tradicional. Cabe preguntarse si los partidos tradicionales en el Uruguay han generado un debate interno acerca de la democratización del Estado a través del fomento de la participación ciudadana en el gobierno. Este debate, al menos en el Uruguay, viene siendo instalado básicamente por la coalición de izquierda (pensemos por ejemplo en el caso de Montevideo), al igual que

²³ Dado que las Intendencias no estaban integradas a nivel decisorio en el Programa, tampoco participaban en la definición de las áreas temáticas de interés y sus problemáticas costeras a abordar desde una propuesta de GIC. Por lo tanto, se ve disminuida la capacidad de generar interés genuino en la propuesta del grupo local que actúa a nivel territorial.

en el resto de América Latina han sido las fuerzas llamadas “progresistas” que llevan la bandera en el tema.

En el Departamento de San José ya hemos visto que no existen espacios alternativos que pueden ser recursos del ciudadano común, y por ende de las organizaciones de la sociedad civil, para articular con el gobierno departamental emprendimientos como el proyecto de piscicultura que en gran parte escapa a las funciones más tradicionales de los municipios. Todo termina en el círculo cerrado de la reiteración del contacto con el Intendente, con su secretario, o con el encargado de la Junta, dependiendo casi pura exclusivamente de su voluntad basada en su autoridad y posición de poder para tomar o no el tema. No existen otros mecanismos intermedios de discusión de las propuestas con otros actores locales que también puedan ofrecer su aporte, no hay espacios de mediación, lo que no contribuye a la construcción de una democracia más dialógica sino a cerrar los círculos de decisión (teniendo en cuenta que dado lo centralizado del gobierno departamental la Junta Departamental está limitada en su gestión y que la Junta Local como órgano de gobierno es inexistente al no estar integrada). Si bien en el grupo de estudio sí se cuentan con redes informales de comunicación con jerarcas municipales pensemos en tantas otras organizaciones de la zona que ya sea por motivos político-partidarios o por los que fuere ni siquiera disponen de estas instancias.

Sobre la incorporación del actor político al grupo, desde el inicio, se planteaban dos grandes escenarios en virtud del tipo de vínculo que se lograra con el actor político institucional:

- Que la sociedad civil se fortaleciera en tanto portadora de un proyecto consensuado a nivel grupal, de valor local, sustentable, etc, y que lo transmitiera al sector político bajo la forma de “demanda” como es lo más habitual,
- o que el grupo contara desde el punto de inicio con la participación del actor político en un mano con mano para la elaboración de una propuesta de mutuo interés. Esto último, en teoría, generaría mayor compromiso y sería más innovador.

El proceso constataría que de hecho no se incorpora el actor político local (IMSJ), porque además de las dificultades para volver ello posible, en el grupo hay miradas disímiles sobre el tema inclusive con connotación negativa en cuanto a los móviles políticos de tal participación, desde que son “un mal necesario” pero que habría que incorporar desde el principio, hasta atribuirle al actor político una racionalidad casi exclusivamente instrumental donde en la balanza pesa la ecuación del rédito político (“tantos habitantes, tantos votos”) que el grupo podría utilizar en su favor para captar el interés o apoyo, más aún en pleno año electoral. Pero también está presente el descreimiento o desconfianza en el actor político. La creencia general es que se hace difícil la comunión de intereses entre un grupo local y el actor político; el primero nuclea vivencias grupales por las cuales el político no se sentiría identificado sino que valora otros intereses más personales atados a la carrera política.

5. La Agenda departamental para Rincón de la Bolsa

Si bien la zona es visualizada como problemática básicamente por las carencias que presenta, no pude obtener información de los entrevistados de algún plan de desarrollo o una visión estratégica para la zona o simplemente una agenda temática. Esto no quiere decir que no exista, pero por lo pronto si la hubiere no está ampliamente difundida porque no hay acceso a la misma ya sea mediante medios electrónicos de difusión masiva o por conocimiento de los propios entrevistados. No obstante, lo que sí se mencionan son algunos objetivos para la zona. *“los principales objetivos que hubieron y que se fueron cumpliendo fueron de mejorar la caminería interna y la salida del agua que es el gran problema que tiene la zona” (Anexo IV: 20).* También la iluminación de la zona con la colocación de un importante número de picos de luz. *“Ello motivó a que la Administración –dentro de los planes de obra municipales- generara financiado por el BID un préstamo para poder colocar en un breve plazo toda esa luminaria.” (Anexo IV: 21).* La Junta logró que OSE tuviera una planta en Rincón de la Bolsa, ha trabajado la política de transporte (departamental e interdepartamental, boletos estudiantiles y de jubilados, etc), temas de niñez y adolescencia.

Sin embargo, no existe literalmente un plan integral de desarrollo y/o estratégico para la zona definido y de conocimiento público, como otros ejemplos que han sido impulsados por gobiernos departamentales (Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, las Agendas de Competitividad Locales de Río Negro, etc). Si bien se conoce que la IMJS ha promovido la instalación de industrias en la zona, y también según una de las integrantes del grupo Oeste la promoción de pequeños emprendimientos de mujeres, los esfuerzos se dirigen principalmente al tema de infraestructura vial. *“Por ejemplo, con el tema de emprendimientos para las mujeres jefas de hogar, el anterior Intendente nos había vinculado con distintos tipos de inversores, viste, a ver qué posibilidades había de poder llevar a cabo proyectos en conjunto” (Anexo III: 13)* En general se manifiesta por parte de las organizaciones sociales no conocer políticas de la IMSJ de promoción de emprendimientos productivos de corte social como podría ser el brindar asesoramiento técnico a las iniciativas locales o otorgar micro-créditos, etc. Al preguntar por las potencialidades que la Intendencia ve en *Rincón de la Bolsa* y sobre una estrategia de desarrollo para la zona a la Encargada de Servicios Sociales de la IMSJ, en realidad nos responde sobre su misión en la Comuna. Denota que al menos a ese nivel funcional no ha habido un análisis y una planificación específica para *Rincón de la Bolsa* que tenga en cuenta sus características y problemáticas propias. *“Yo en mi caso, el trabajo que hago, que es todo a nivel social de distintos tipos de problemas es a nivel de todo el Departamento, también de Rincón de la Bolsa. O sea que yo lo tomo que es parte de hecho de San José, ya sea por solicitudes de colaboración para arreglos de vivienda, eh... el tema de servicios de barométrica que se da acá en forma gratuita para personas de bajo recursos, para Rincón de la Bolsa está igual,... no lo tengo como algo separado del resto de la localidad”.* (Anexo IV: 28)

En cuanto a la integración regional de la IMSJ en un plan o proyecto metropolitano la funcionaria municipal no tiene conocimiento pero deja entrever que en general la Intendencia tiende a actuar aisladamente en cuanto al tema: *“No sé, yo tengo entendido como que la Intendencia acá actúa de manera sola con esa zona, siendo que ... hoy por ejemplo el Intendente está en Rincón de la Bolsa. Se fue para allá”* (Anexo IV: 29) Para la IMSJ, Rincón de la Bolsa se transformó en un claro problema de crecimiento desordenado en donde la infraestructura básica siempre va rezagada en relación a las necesidades de la población. Esto se vincula a los objetivos generales de las Comisiones Vecinales cuya acción en este sentido ha sido vital para la concreción de obras que mejoran el hábitat. En la agenda está pendiente encarar el tema de la localidad en conjunto con otros actores nacionales y departamentales desde una óptica metropolitana, pero no especifica si ya se ha avanzado en estas coordinaciones o políticas al respecto.

Acá podemos pensar en dos aspectos: por un lado la falta de planificación o de estrategia hacia una de las zonas más pobladas y con importantes problemáticas del Departamento, que es percibida como “problema de afuera”, y que aparentemente no está pensada desde el punto de vista del desarrollo de la zona en forma integral y articuladamente con otras localidades de San José y hasta con la propia zona metropolitana. Por otro lado, el Departamento de Servicios Sociales se vuelve muy relevante para la implementación de Políticas Sociales municipales en la zona pero se percibe por el testimonio que los problemas son pensados sectorial y fragmentadamente y por lo tanto las respuestas a las demandas sociales también lo son. No se mencionan equipos de trabajo multidisciplinarios que aborden los problemas sociales, por ejemplo. Pero además las funciones del Depto. quedan básicamente limitadas a políticas focalizadas y puntuales de corte asistencialista y en ningún momento articuladas a una estrategia de desarrollo con objetivos más amplios.

VII. REFLEXIONES FINALES ACERCA DEL CASO DE ESTUDIO

1. El grupo Ecoplata Oeste en el sistema de acción “socio-territorial”

Retomando la definición de actor local según Arocena, podemos entender al Grupo Oeste como un nuevo y potencial actor local de Rincón de la Bolsa al tiempo que sus integrantes representan a organizaciones sociales que ya han sido legitimadas en el medio como agentes de desarrollo, principalmente social y cultural, con más o menos trayectoria en sus respectivos barrios (Comisiones Vecinales, Club de Leones, Grupo de Mujeres, Grupo Huertas, Prensa local, etc). *“El actor-agente de desarrollo local cuidará el equilibrio del medio natural, someterá las iniciativas de desarrollo al interés local, tratará de adaptar las tecnologías a las características de los sistemas locales de producción”* (Arocena, 2001: 45) De acuerdo a esta caracterización el grupo refleja tanto en sus objetivos como en las acciones en proceso o aquellas aún embrionarias, todas estas cualidades. Por otro lado, a la interna del grupo se pueden identificar dos lógicas de acción de acuerdo al planteo de Arocena: la “militante” y la “voluntaria” predominando ésta última. En general la actitud hacia las autoridades locales y departamentales no es crítica o reivindicativa; se trata de apelar a los mecanismos ya analizados para obtener los apoyos buscados. De las entrevistas surge que las otras organizaciones a las cuales pertenecen también actúan principalmente desde esta lógica. Pero también la lógica “militante” está presente cuando las organizaciones han elaborado propuestas (y prácticamente todas lo han hecho) más allá de que luego realmente sean incluidas o tenidas en cuenta por el gobierno local. El carácter estratégico de “aportar mano de obra” por parte de las organizaciones también es sintoma de capacidad de “negociación”, si bien es cierto que las autoridades “hacen uso” de esta fuente de recursos extra-municipales desde una relación costo-beneficio (menos gasto, propaganda de las obras municipales, etc) y no como un aspecto más dentro de un proceso de democratización de la gestión que incluya no sólo participación en la ejecución sino también en la toma de decisiones que atañen a la vida local.

La lógica política primordialmente se refleja en la presencia de los dirigentes políticos en el territorio local (Intendente, personal de confianza, Ediles, etc). Ya definimos el tipo de accionar preponderante en la zona por parte de quienes ocupan cargos en algunos órganos del Gobierno Departamental, pero cabe agregar que hay una estrategia implícita de control, por eso el carácter personalista de la gestión, la no integración de la Junta Local, el escaso interés por capitalizar iniciativas sociales que van más allá del servicio o el pedido concreto, etc.

2. La participación de la sociedad civil en el gobierno Departamental de San José

Hay dos fenómenos que confluyen en el caso de estudio que atañen a los problemas o desafíos de la gestión municipal. El gobierno departamental de San José no escapa a una realidad que afecta a todos los departamentos, viéndose afectado por una demanda cada día más aguda de la sociedad local en la provisión ya no sólo de servicios básicos sino también en áreas no tradicionales de la gestión municipal como son las políticas sociales en salud, infancia, vivienda, empleo, etc. Actualmente se le interpela al municipio para que asuma un rol más protagónico como agente estatal, si bien las mismas existían en forma tangencial, como ya viéramos producto en gran medida de la crisis del Estado de Bienestar o Social. El gobierno departamental no escapa a la lógica centralista estatal, que como ya vimos, históricamente se fue reafirmando a través de un modelo de gestión sectorial-vertical y con bajo grado de descentralización hacia los gobiernos departamentales. Para el caso de San José, esta característica se reproduce a la interna de la estructura municipal, no habiendo ningún movimiento o estrategia de descentralización intra-municipal. A esto se le suman las especificidades de una zona como Rincón de la Bolsa con problemáticas que fueran expuestas anteriormente, ligadas al rápido crecimiento demográfico del área metropolitana, con grandes carencias de infraestructura básica y de servicios, escaso ordenamiento territorial, alto nivel de población con NBI, etc.

Para A. Magri (201: 22) frente a este nuevo escenario existen experiencias municipales orientadas a introducir cambios y modernizar la gestión no sólo para lograr eficiencia y optimizar recursos, en algunos casos se trata de integrar a la población local promoviendo para ello diversas instancias colectivas. *“Esta reinterpretación de las competencias municipales implicó cambios profundos. incorporando nuevas estrategias enfocadas a la descentralización municipal y la participación social y privada, comenzando un proceso de modernización de la gestión municipal –tecnificación, recursos humanos, participación social y política-.”*(2001:22) Se ha optado por promover el desarrollo local, proveer servicios co-gestionados con la sociedad civil local o incluso la tercerización enfocada al sector privado. También enmarca procesos más complejos y más ambiciosos como la descentralización intra-municipal en Montevideo. Obviamente esto demuestra que las ideologías subyacentes a cada caso son divergentes respondiendo a distintos proyectos socio-políticos.

De acuerdo a la autora algunos factores que han pautado estos cambios han sido la incorporación de actores sociales a la implementación de políticas, la integración político-representativa de las Juntas Locales, entre otras, mencionando los casos de Montevideo, Río Negro y Paysandú. Para el resto de los Departamentos la política institucional parece oscilar en mayor o menor grado entre dos vertientes no muy dispares: a) estrategias adaptativas con cambios poco sustanciales en los principios de la gestión y en la filosofía de relacionamiento con la sociedad civil, primando estructuras burocráticas o b) modelos tradicionales que no incorporan mecanismos participativos. En estos aparecen rasgos de clientelismo y

patrimonialismo en la asignación de políticas. Por lo general no promueven procesos de desarrollo económico-social endógenos y no son proclives a las coordinaciones interinstitucionales. A la luz de esta caracterización podríamos identificar al gobierno de San José en un vaivén entre ambas modalidades pero cuyas características no lo ubican entre los departamentos que han innovado en procesos de cambio más profundos. Sus rasgos son básicamente continuistas y no presenta transformaciones estructurales relevantes en las formas de relacionarse con la sociedad civil. Se denota poca coordinación interinstitucional si pensamos en la localidad como parte del área metropolitana, en tanto hasta el anterior periodo de gobierno existía poca voluntad de coordinación con Montevideo.²⁴ Los rasgos clientelistas en la provisión de políticas municipales para el caso de San José están presentes pero bajo determinadas modalidades. Dado a que la estructura municipal sigue siendo sumamente centralizada, el acceso a la misma por parte de la población local de Rincón de la Bolsa es restringido y desigual. Por otro lado, para el caso específico de Rincón de la Bolsa no son de conocimiento emprendimientos de desarrollo local (o políticas de corte social en lo económico-productivo) promovidas por acción principal de la Intendencia, en definitiva no hay una política en el tema que englobe este tipo de experiencias. Por el contrario, el Municipio ha sido promotor del establecimiento de industrias de mediano y gran porte en la zona como agente económico dinamizador en tanto sus efectos en la mano de obra empleada proveniente de la localidad.

Para el análisis de los niveles de participación ciudadana en la gestión y control de los gobiernos departamentales, Magri (2001: 46) presenta un eje que va desde la institucionalización de mecanismos de participación y co-gestión -que indican altos grados de participación social (implicando en algunos casos el re-diseño de la estructura municipal)- hasta aquellos municipios con nula o baja participación social pasando por situaciones intermedias. Desde esta perspectiva San José podría encontrarse en un nivel bajo de participación pero lejos de llegar al conflicto autoridades-población local. Justamente lo interesante del caso es la presencia que las autoridades de mayor jerarquía tienen en la zona y en cierta medida la legitimación por parte de un sector de la comunidad local de los modos que han adoptado para comunicarse con la ciudadanía. La integración de las demandas sociales fragmentariamente mediante consultas esporádicas y reuniones con las comisiones vecinales o Barriales, los contactos y gestiones a través de la Junta Local, los contactos directos con el propio Intendente o sus allegados, etc, se ha configurado como una metodología que no implica transformar en absoluto la estructura municipal ni hace posible generar organismos de participación ni políticas o productos que integren a la sociedad civil a los distintos niveles del gobierno local (ya sea en su demanda, en su formulación o toma de decisiones como por ejemplo los presupuestos participativos, los planes de acción zonales o de desarrollo, el establecimiento de prioridades, etc).

²⁴ Con el nuevo panorama geo-político es evidente que se ha producido una apertura de San José a articular políticas para esta área, como por ejemplo en materia de transporte y obras públicas.

Para A. Rodríguez (1997: 47) los casos de participación popular efectiva en los gobiernos locales son contados y para que tenga lugar deberían darse al menos dos condiciones: que localmente existan organizaciones sociales reconocidas en su medio y que en el municipio haya cargos políticos ocupados por partidos favorables a la participación popular. Para el caso de Rincón de la Bolsa tenemos presencia de importante número de organizaciones sociales que cuentan con años de trabajo en la zona y que están medianamente legitimadas por la comunidad local aunque con bajos niveles de participación. En contrapartida, la atomización social es importante, -en algunos casos existen conflictos entre Comisiones Barriales de un mismo barrio (Anexo IV: 21)- y los intentos de coordinación interorganizacional a nivel vecinal han sucumbido lo que le resta fuerza frente al municipio y poder de convocatoria a la población. La segunda condición tampoco es una característica del gobierno departamental de San José, sobretodo de su ejecutivo, ya que la Junta Departamental ha fomentado en los últimos años una apertura hacia la comunidad. Pero este organismo ha visto retaceado el alcance real de su gestión frente a un ejecutivo municipal extremadamente centralizado.

Siguiendo a Rodríguez (1997) la participación en el gobierno local implica desarrollar ciudadanía. Entre otros aspectos cobra centralidad la existencia de lazos identitarios de la comunidad local con el lugar de residencia, lo cual no siempre se produce, sobretodo en contextos de reciente formación sujetos a procesos de migración. Los mismos frecuentemente están asociados a la expulsión de población hacia zonas periféricas síntoma de un proceso de pauperización social producto del sistema socio-económico imperante. Rincón de la Bolsa es un claro ejemplo de ello, donde uno de los problemas identificados es la falta de identidad social y sentido de pertenencia al territorio que en gran medida responde a la migración relativamente reciente. De acuerdo al autor, también es necesario desarrollar desde el propio municipio el interés de la ciudadanía por incidir en la vida local con el objetivo de satisfacer necesidades mediante el alcance de gratificaciones objetivas. En la medida que esto es posible se retroalimenta en el actor interlocutor capacidad de negociación y poder frente a las autoridades, pero necesariamente implica "distribuir" poder, alterar la estructura político-institucional de toma de decisiones. *"El municipio puede desarrollar o liquidar el interés por incidir en la vida local. Si quiere facilitarlo, tiene que establecer mecanismos y canales de participación donde realmente otorgue poder a la gente, en el marco de la legitimidad tanto del poder decisional que le es privativo como del que corresponde a la ciudadanía"* (A. Rodríguez, 1997: 52) Tampoco este factor se ha desarrollado por parte de la Intendencia, como ya fuera explicitado, siendo además que no se llevan a cabo políticas públicas participativas que puedan dar espacio a nuevas propuestas planteadas desde la sociedad civil.

3. Las relaciones clientelares en el sistema político local

Los mecanismos de relacionamiento con la sociedad civil de Rincón de la Bolsa están centrados en la propia figura del Intendente y su personal de confianza. Al no existir una política desde la IMSJ para generar participación de la sociedad local en el gobierno, el acceso de las organizaciones sociales al

mismo se da a través del vínculo con las autoridades municipales; vínculo con el actor político (Intendente, encargado de Junta Local, Directores de Departamentos, secretarios, etc) que a su vez responde a una filiación político-partidaria. Esos vínculos son los que representan en gran medida la posibilidad de reciprocidad con las autoridades ya sea para un simple reclamo, una demanda puntual, para negociar determinada infraestructura para la zona y hasta para considerar una propuesta. Como veíamos, para el caso del Grupo Oeste algunos de sus integrantes manejan estos recursos. Los vínculos se caracterizan por ser personales (de persona a persona) o grupales (de un grupo u organización social determinada) y expresan cierta historia en el relacionamiento mutuo que si bien está generada principalmente por la pertenencia de integrantes del grupo a organizaciones sociales de la zona, no se descarta un previo conocimiento proveniente de otros ámbitos tanto sociales como político-partidarios. Esto último, si bien no fue profundizado en el trabajo porque no se cuenta con información suficiente, sí lo sugiere la información recabada en las entrevistas. Cabe señalar que no todas las Comisiones ni organizaciones de Rincón de la Bolsa disponen de estos vínculos lo que causa a su vez disparidades en las posibilidades de tener voz frente al actor político-institucional. Por consiguiente hay desigualdades que se reproducen por la propia lógica desde la cual el ejecutivo departamental se relaciona con la comunidad local. *“No es erróneo afirmar que la captura de las instituciones públicas por parte de los partidos es más manifiesta en el interior que en la capital (...). Esta modalidad afectó también a la población que se insertó en las instituciones públicas y privadas formando “clientelas y parentelas” de demanda dirigidas a obtener beneficios de aparatos de corte patrimonialista (...)”* (Magri, 2001: 49-50).

En este análisis sería errado dejar de considerar ciertas características del sistema político uruguayo que inciden también a nivel local y departamental como lo es el rol de los partidos políticos. De hecho, varios autores han explicado cómo para el caso uruguayo se puede hablar de una sociedad político-céntrica y cómo los partidos políticos históricamente han cooptado las estructuras estatales y jugado un papel clave en el relacionamiento entre ciudadanos y Estado, lo que puede explicar gran parte del fenómeno del clientelismo político. Para E. Castellano (1996: 120) *“(...) las demandas sociales pasan a ser canalizadas por el sistema de partidos en forma particularista, en una suerte de “privatización partidaria” de la respuesta estatal”*. Para el autor los partidos tradicionales desarrollaron una estructura de poder caudillista basadas en lazos de lealtad de ida y vuelta. Según C. Filgueira (1994: 90) al haber una temprana apropiación de las estructuras estatales por los partidos políticos se generaron modalidades de hacer política de clientelismo horizontal y particularistas; *“estructuras extendidas que captaban el apoyo electoral por la vía del favor político.”*

Lo anterior podría enmarcarse en lo que Trotta (2003) define como “clientelismo denso o tradicional” porque queda más explícito el tipo de intercambio y porque es característico de un momento histórico del país en donde el Estado Social se mantenía y proveía a los líderes políticos de los “recursos” para sostener esas relaciones clientelares (pensemos en el otorgamiento de cargos públicos, la tramitación de jubilaciones o pensiones, las canastas, entre otros tantos). Con el agotamiento de este tipo

de Estado, el recorte del gasto social y la liberalización de la economía estas prácticas ven amenazada su sostenibilidad en los mismos términos, pero básicamente no cambian las “características fijas” del clientelismo sino las denominadas “variables”, adaptándose a la nueva realidad. Se produce una metamorfosis hacia un clientelismo “fino o institucional” según lo define Trotta. Para nuestro estudio de caso, es evidente que hay una mezcla entre ambas modalidades pero a nivel local pueden enmarcarse algunas prácticas de relacionamiento con la sociedad civil llevadas adelante por el actor político dentro de un clientelismo institucional, porque tiene que ver con los criterios de “distribución” y asignación de políticas públicas al interior de una localidad. En el caso concreto de Rincón de la Bolsa, las relaciones no sólo se producen de persona a persona sino también con colectivos sociales (básicamente comisiones) y las mejoras en obras o infraestructura son los beneficios que aparecen “otorgados” por el Intendente. Los proyectos, planes y programas sociales no son percibidos por los gobernantes y gobernados como consagración o ejercicio de derechos sociales sino como la contraparte a las lealtades políticas que sostendrán a los “gestores” políticos en sus cargos. Históricamente, en esta localidad los líderes políticos de partidos tradicionales han asumido un rol clave en la mediación entre comisiones y asociaciones de vecinos con el gobierno departamental, en usufructo de su privilegiado acceso a las redes burocráticas a nivel de gobierno. *“En la medida en que la forma de hacer política de esos líderes locales (fuera del tiempo electoral) consiste justamente en “trabajar por la zona” desde el ámbito civil (...), su tendencia histórica es a liderar comisiones o coordinaciones, que se vuelven en razón de ese liderazgo, partidariamente sesgadas”* (Arocena, 1991: 56)

Según A. Magri, en el nivel departamental *“los Intendentes tratan de consolidar (...) una política que apoyándose en la legitimidad institucional consolide las relaciones de poder local alrededor de la articulación de los liderazgos territoriales constituyéndose en buena medida en los “Barones” de la política departamental, como forma de ampliar su poder de influencia en sus respectivos partidos y en la mesa de decisiones central”* (2001: 48). El arraigo de este tipo de liderazgo territorial está presente en San José, reflejado en los índices de reelección del Intendente actual que ha sido electo por cuarta vez.²⁵

En síntesis, Rincón de la Bolsa es objeto de un doble proceso de exclusión; discriminada en tanto localidad visualizada por el gobierno municipal como “problema generado desde afuera”, alejada del centro de las decisiones municipales y más integrada a la capital del país que al propio departamento, y al mismo tiempo sufre la segregación en el acceso a canales de participación de la sociedad civil en los aspectos locales de la gestión municipal. La no existencia de participación en la toma de decisiones sesga y perpetúa el poder político hegemónico a nivel local en San José pero a su vez impide que la sociedad civil asuma procesos de conflicto/negociación con otros actores locales que generan prácticas tendientes a quebrar las relaciones sociales locales de dominación. Consecuentemente, la falta de procesos que fortalezcan una “democracia de base” desde el aparato político-institucional local y departamental favorece

la reafirmación de relaciones clientelares y particularistas como una de las principales modalidades de relacionamiento entre la comunidad local y el gobierno municipal.

Finalmente, cabe señalar que el tema de estudio es complejo y parte de una realidad multidimensional. Esto significa que los aspectos priorizados en este trabajo no agotan ni por asomo las distintas dimensiones de análisis y desarrollos teóricos respecto al tema, que posibilitarían un abordaje mucho más completo de estos fenómenos. En ese sentido, debe considerarse esta monografía en sus limitaciones reales pero como una primera aproximación al objeto de estudio por parte del estudiante que ha permitido reflexionar sobre fenómenos tales como el clientelismo, la participación, la democracia y el gobierno a partir de un caso concreto y real, quedando abierta la posibilidad de profundizar a futuro dimensiones que no han sido abordadas en el presente trabajo pero que sin lugar a dudas hacen a la comprensión del complejo entramado de las relaciones entre Estado y sociedad civil.

²⁵ El nivel de votación para el Partido Nacional en las elecciones Departamentales del 2000 fue de un 72% de los votantes en comparación con un 34% de apoyo a ese mismo partido en las elecciones nacionales.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, Rosario “Los dilemas de la participación desde la perspectiva de los actores barriales” pp 31-45. En: *Participación Ciudadana y Relaciones de Gobierno*. CIEDUR, CIESU, ICP, FESUR, Montevideo, 1993.
- AGUIRRE, Mariana, S. AVILA, D. COLLAZO, C. PIRIZ *Una experiencia de gestión costera integrada. Las áreas piloto del Programa Ecoplata 1999-2001*. Programa Ecoplata, Montevideo, 2001.
- AROCENA, José “Discutiendo lo local: las coordenadas del debate” pp 7-16. En: Cuadernos del CLAEH, 45-46, 2ª Serie, Año 13, 1988, Montevideo.
- AROCENA, José *El Desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Universidad Católica del Uruguay, Ediciones Santillana S.A., Montevideo, 2001.
- AROCENA, J.; BERVEJILLO, F., MARSIGLIA, J, PODESTA, E., TRILESINSKY, F. “Iniciativa Local y Desarrollo en el Rincón de la Bolsa”. Programa de Desarrollo Local, CLAEH, Montevideo, s/f.
- BEISSO, María del Rosario y CASTAGNOLA, José Luis “Identidades sociales y cultura política en Uruguay” pp9-17. En: Cuadernos del CLAEH 44, 2da. Serie, Año 12, Montevideo, 1988.
- BORJA, Jordi “Descentralización del Estado y democracia local” pp21- 36. En: BORJA, Jordi (Coordinador) *Manual de Gestión Municipal Democrática*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid-Barcelona, 1987.
- BORJA, Jordi “La participación ciudadana” pp125-143 . En: BORJA, Jordi (Coordinador) *Manual de Gestión Municipal Democrática*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid-Barcelona. 1987.
- BOSCHI, Renato “Descentralización, Clientelismo y Capital Social en la Gobernanza Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador” Revista Dados, Brazil.
- CAETANO, Gerardo, J. RILLA, R. PEREZ “La partidocracia uruguaya” pp 37-61. En: Cuadernos del CLAEH 44, 2da. Serie, Año 12, Montevideo, 1988.
- CASTELLS, Manuel, Jordi BORJA y Mireia Belil “Urbanización y democracia local en América Latina” pp37-48. En: BORJA, Jordi (Coordinador) *Manual de Gestión Municipal Democrática*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid-Barcelona, 1987.
- CASTELLANO, Ernesto « Uruguay : un caso de Bienestar de Partidos » pp107-126. En : Revista Uruguay de Ciencia Política, N° 9, ICP, Montevideo, 1996.
- FONT, Joan (Ed.) *Public Participation and Local Governance*. ICPS, Barcelona 2003.
- FILGUEIRA, Carlos, F.FILGUEIRA. *El largo adiós al país modelo*. Ed. Arca, Montevideo, 1994.
- FILGUEIRA, Fernando. “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. Pp 71-114. En Roberts B. *Ciudadanía y Política Social Latinoamericana*. Ed. FLACSO/SSRC, Costa Rica, 1998.
- GARIBOTTO, Susana, D.GORFINKIEL. *Recursos Naturales y actividades económicas en la zona costera del Río de la Plata*. Eds. Ecoplata, Montevideo, 2001.
- GRAU, Cunill “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos” En: Revista del CLAD, Reforma y Democracia No. 4, Venezuela, 1995.
- MAGRI, Altair “Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco legal de la descentralización en materia municipal” pp 101-119. En: LAURNAGA, María Elena (Coord.) *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. Colección Política Viva. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, 2001.
- MAGRI, Altair *La capacidad de gestión y administración de los gobiernos departamentales en el Uruguay. Recursos y lógicas de acción que modelan las estrategias de gestión*. Documento de Trabajo No. DCP. FCS, Montevideo, 2003.
- MARSIGLIA, J. “Estado y Sociedad Civil en la Gestión de los Problemas Sociales Urbanos” pp 85-96. En: Cuadernos de Trabajo Social No. 2. UdelaR, FCS, Escuela Universitaria de Servicio Social, Montevideo, 1993.
- MARSIGLIA, J. “La gestión social a nivel local” pp 97-108. En: Revista PRISMA, UCUDAL. Montevideo, 1994.

- MOREIRA, Aelita "Hacia un nuevo papel de los municipios" pp 51-72. Cuadernos del CLAEH 45-46, 2DA. Serie, Año 13, Montevideo, 1988.
- PANIZZA, Francisco "El clientelismo en la teoría política contemporánea" pp 63-69. En: Cuadernos del CLAEH 44, 2da. Serie, Año 12, Montevideo, 1988.
- PÉREZ PIERA, Adolfo "Hacia la transformación del régimen local uruguayo" pp 73-86. Cuadernos del CLAEH 45-46, 2DA. Serie, Año 13, Montevideo, 1988.
- PINDADO, Fernando "Participación Ciudadana en el Ambito Local", Revista de Treball Social N° 133, Col·legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya, España, Marzo 1994.
- PORTANTIERO, Juan Carlos "La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización" pp 31- En: Hengstenberg, P y K. Kohut Eds. *Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. ADLAF, FES, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1999.
- PROGRAMA ECOPLATA. (Eds.) *Diagnóstico Ambiental y Socio-Demográfico de la zona costera del Río de la Plata. Compendio de los principales resultados*. Ecoplata, Montevideo, 2000.
- RODROGIEZ, Alfredo y L. WINCHESTER "Fuerzas globales, experiencias locales". En: *Desafíos para el gobierno de la ciudad en América Latina*. Ediciones Sur, Santiago de Chile, 1997..
- SUBIRATS, Joan "Democracia: participación y eficiencia" pp 35-44. En: Revista GAPP N° 56. Agosto 1996.
- TROTTA, Miguel *Las metamorfosis del clientelismo político: contribución para el análisis institucional*. Editorial Espacio, Buenos Aires, 2003.
- VILLASANTE, Tomás . "Entre el tango, la samba y la salsa, distraídamente venceremos" pp253-264. En: VILLASANTE, Tomás (Coordinador) *Las Ciudades Hablan. Identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas*. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1994.
- VILLASANTE, Tomás. *Comunidades Locales. Análisis, movimientos sociales y alternativas*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS:

- Hacia una estrategia Europea para la GIZC (Manual). Comisión Europea. 1999
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. Edición 1997.
- Ley Orgánica Municipal del Uruguay.
- Página web del Instituto Nacional de Estadísticas (INE)
- Página web de la IMSJ
- Página web de la Corte Electoral del Uruguay
- Guía de Recursos de Delta El Tigre, Programa Infamilia, 2004.